

Debate: New Public Management

Die Debatte um New Public Management in der ersten Nummer der SZPP hat grosses Interesse ausgelöst, weshalb wir beschlossen haben, die Diskussion weiter zu führen. In dieser Nummer finden sich einerseits zwei eher politische Überlegungen (jene des VPOD-Sekretärs und Politologen Hans-Jakob Mosimann und jene von Heinz Allenspach, Alt-Nationalrat und Berater des Zentralverbands Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen). Andererseits nimmt Kuno Schedler, der Vizedirektor des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen – einer der wichtigsten Orte in der Verbreitung des NPM-Gedankenguts – ist, in ausführlicher Weise Stellung zu dem bisher Gesagten.

Le lancement, dans le premier numéro de la Revue, d'un débat sur le New Public Management a suscité une série de réactions positives. C'est pourquoi nous avons décidé de poursuivre cette discussion dans le présent numéro. Les contributions qui suivent proviennent, d'une part, du monde politique (Heinz Allenspach, ancien conseiller national et représentant du patronat, et Hans-Jakob Mosimann, politologue et syndicaliste) et, d'autre part, du monde scientifique (Kuno Schedler, vice-directeur de l'Institut d'économie et de droit des finances de l'Université de St-Gall, l'une des institutions qui a le plus oeuvré à la diffusion de la pensée du NPM).

Politische Randbemerkungen

Heinz ALLENSPACH, a. Nationalrat

Wir sind seit einiger Zeit mit neuen Managementbegriffen konfrontiert: Outsourcing, Lean Management, Kontraktmanagement, Leistungsvertrag, Globalbudget und eben auch New Public Management. Die meisten dieser Begriffe sind ungenau definiert, wecken aber hohe Erwartungen. Sie sind vielfach politische Schlagworte geworden. Dies belastet die Diskussion und erschwert die Realisierung der mit diesen neuen Überlegungen verbundenen Zielsetzung.

Der Dienstleistungsstaat

Der moderne Staat ist zu einem grossen Dienstleistungsunternehmen geworden. Nicht nur öffentliche Betriebe, sondern auch viele Verwaltungsabteilungen erbringen Dienstleistungen, die sich von Dienstleistungen privater Anbieter kaum unterscheiden. Die Ablösung des klassischen Beamtenstaates, der vornehmlich hoheitliche Aufgaben zu erfüllen hatte, durch den Dienstleistungsstaat muss sich auch in den Verwaltungsstrukturen und im Verwaltungshandeln niederschlagen. Der Dienstleistungsstaat verlangt andere Organisationsprinzipien, andere Handlungsabläufe. Diese Anpassung an die neuen Erfordernisse unterblieb jedoch grösstenteils, nicht zuletzt, weil die Politik die Kraft zu grundlegenden Änderungen zu meist nicht aufbringen kann. Heute bietet sich die Möglichkeit, die herkömmlichen Verwaltungsstrukturen zu hinterfragen. Die gegenwärtige Diskussion um neue Organisationsmodelle der staatlichen Verwaltung und ihrer Betriebe ist weder eine Modeerscheinung noch ideologiebedingt. Sie ist unerlässlich und hätte schon vor Jahren einsetzen müssen. Es geht letztlich darum, dem Dienstleistungsstaat neue, adäquate organisatorische Strukturen mit wirkungsorientierten Führungs- und Kontrollinstrumenten zu verpassen.

Als Anbieter von Dienstleistungen steht der Staat zum Teil in direkter oder indirekter Konkurrenz zu privaten Anbietern, zum Teil lassen sich wenigstens Produktion, Vertrieb, Marketing usw. des staatlichen Dienstleistungsangebot mit privaten Anbietern vergleichen. Betriebswirtschaftliche Überlegungen können deshalb auf Struktur und Handeln der Verwaltung übertragen, Erfahrungen privater Dienstleistungsanbieter nutzbar gemacht werden. Die Produktion von Dienstleistungen, die nicht einem Bedürfnis entsprechen, bedeutet Ressourcenverschleuderung und Senkung des Volkswohlstandes. Die Bedürfnisabklärung ist auch für staatliche Dienstleistungen unerlässlich; das bedeutet Marktorientierung. Das setzt eine neue Denkweise voraus, denn Markt- und Kundenorientierung war dem klassischen Beamtenstaat fremd.

Der Dienstleistungsstaat beansprucht einen hohen Anteil des Sozialproduktes. Mehr als die Hälfte des Volkseinkommens fliessen heute durch die Kassen des Staates, der staatlichen Betriebe und der Sozialversicherung. Der Steuer- und Beitragszahler verlangt zu recht, dass diese Mittel effizient eingesetzt und wirksam verwendet werden. Die Politik hätte bei pflichtgemäsem Handeln Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitskontrollen als permanente Aufgabe ansehen müssen; sie hat es zu wenig hartnäckig und tiefgreifend getan. Es ist kein Zufall, dass sich New Public Management als politische Forderung erst in der gegenwärtigen Zeit der permanenten Haushaltsdefizite der öffentlichen Hand durchgesetzt hat. Die Ressourcenverknappung hat den Staat gezwungen, seine Tätigkeit nicht nur auf Ordnungsmässigkeit auszurichten, sondern auch auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Damit rückt Verwaltungshandeln auch näher zum betriebswirtschaftlichen Handeln.

Der Staat muss heute ein optimales Verhältnis zwischen Kosten (Input) und Nutzen (Output) gewährleisten. Das setzt Leistungsvergleiche und Wertrelationen voraus. Noch vor wenigen Jahren ist meiner Forderung nach Leistungsbewertung

und Einbau von Leistungskomponenten im Besoldungssystem der Bundesbeamten entgegengehalten worden, im Bundesdienst sei nur die Funktion feststellbar, nicht aber die persönliche Leistung des einzelnen Mitarbeiter. Solche Feststellungen kann sich der Dienstleistungsstaat nicht länger leisten; er muss zudem über Kalkulationsgrundlagen und detaillierte Kostenrechnungen verfügen, wäre es doch in einer Zeit der Ressourcenknappheit nicht zu verantworten, defizitäre staatliche Dienstleistungen weiterhin anzubieten, wenn private Anbieter diese ohne Defizite erbringen können. Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns werden angesichts der permanenten Haushaltsdefizite nicht nur allgemeine Anforderungen sein, die in politischen Sonntagsreden beschworen werden können, sondern Kriterien zur Prüfung der konkreten einzelnen Tätigkeiten und Verwaltungsakte.

Der Dienstleistungsstaat hat sich mehr und mehr der politischen Kontrolle entzogen. Es gehört zu den landläufigen Klagen der Politik, dass die Verwaltung sich verselbständige, dass die Abläufe komplexer und intransparenter würden, dass die herkömmlichen Mittel der Verwaltungskontrolle nicht mehr ausreichen. Zwar sind die Instrumente der parlamentarischen Verwaltungskontrolle, insbesondere auch die Stellung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzdelegation verstärkt worden. Sie reichen aber nach wie vor nicht aus, eine wirksame Kontrolle sicherzustellen. Die herkömmliche Kontrolle war primär auf die Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns ausgerichtet. Im Dienstleistungsstaat steht indessen Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Deshalb müssen neue Kontrollinstrumente geschaffen werden, die insbesondere auf den staatlichen Dienstleistungsanbieter, der mit Markt- und Kundenbedürfnissen konfrontiert wird, zugeschnitten ist. Eine adäquate Kontrolle der Effizienz ist Voraussetzung des Überlebens im Wettbewerb. Es ist naheliegend, zu untersuchen, mit welchen Strukturen und Instrumenten in den privaten Betrieben eine aufgabengerechte Aufsicht und Kontrolle sichergestellt wird, und zu überlegen, ob Verwaltung und Parlament von den diesbezüglichen Erfahrungen der Privatwirtschaft profitieren könnten.

Diese wenigen Hinweise zeigen, dass der Dienstleistungsstaat neue Strukturen, Führungsinstrumente, neue Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitskontrollen benötigt. Es stellt sich heute nicht die Frage, ob wir dies wollen oder nicht. Wir sind im Zugzwang und müssen dem modernen Dienstleistungsstaat die ihm adäquate Strukturen geben. Tun wir es nicht, dann verschlechtern sich seine Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, verliert er an Transparenz und Konsistenz, entzieht er sich der Aufsicht und Kontrolle. Dann steht das Wichtigste für Staat, Politik und Verwaltung auf dem Spiel, nämlich Akzeptanz und Glaubwürdigkeit.

New Public Management

Die Einsicht, es seien für den Dienstleistungsstaat neue Konzeptionen der Verwaltungsführung, des Verwaltungshandelns und des Controlling nötig, lässt die Frage noch offen, wie diese neuen Strukturen auszugestaltet sind. Wenn unter New Public Management eine Zielrichtung verstanden wird, die aufzeigt, nach welchen Überlegungen diese Umgestaltung vorzunehmen ist, dann ist New Public Mana-

gement die einzige, heute valable Antwort. Wird hingegen New Public Management als geschlossenes und detailliertes Modell verstanden, das integral zu übertragen wäre, dann müssten neben diesem Modell Alternativen, die gleiche Ziele nach anderen Verfahren verfolgen, in Erwägung gezogen werden.

Wer das politische Geschehen der Schweiz verfolgt, weiss, dass es in unserem Lande keine Revolutionen gibt; nur Evolutionen sind politikverträglich und mehrheitsfähig. Die Anpassung der bisherigen, zum Teil verkrusteten Strukturen an die Erfordernisse des Dienstleistungsstaates erfordert zwar radikales Umdenken. Markt- und Kundenorientierung sind neue Dimensionen. Eine wirkungsgeführte Verwaltung unterscheidet sich wesentlich von der funktionsbestimmten Verwaltung. Dennoch kann es nicht darum gehen, ein Modell der reinen Lehre "New Public Management" in einem gewissermassen revolutionären Gewaltakt der Verwaltung zu überstülpen. Umsetzbar ist nicht die reine Lehre, umsetzbar sind zielgerichtete Akzentverschiebungen, in einem Bereich stärkere, anderswo weniger tiefgreifende; umsetzbar sind nur massgeschneiderte Modelle. Die bisherigen Ansätze, Projekte und Versuche gehen zwar richtigerweise von den gleichen Zielsetzungen aus, sind aber in der Ausgestaltung durchaus unterschiedlich und flexibel.

Dem Parlament geht es letztlich um die Festlegung der Rechtsordnung, um die Einflussnahme auf die Führung der Verwaltung sowie um die Sicherstellung der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit des staatlichen Handelns. Heute ist das Parlament nicht in der Lage, sich in diesen Bereichen voll durchzusetzen. Die Verwaltung, vielfach sogar als vierte Gewalt im Staate bezeichnet, setzt eigenständige Ziele und Prioritäten. Ohne Mithilfe der Verwaltung gelingt es dem Parlament nur in Ausnahmefällen, komplexe gesetzgeberische Arbeiten durchzuführen. Kann New Public Management die verfassungsgemäss prioritäre Stellung des Parlamentes gegenüber Exekutive und Verwaltung wieder herstellen? Oder könnte es allenfalls sogar ein Mittel sein, die Verwaltung noch mehr zu verselbständigen und damit in noch stärkerem Masse dem Einflussbereich des Parlamentes zu entziehen? Diese Frage ist noch keineswegs schlüssig beantwortet.

New Public Management bedeutet insbesondere Ausgliederung und Dezentralisierung der Verwaltungseinheiten. Es nimmt damit ansatzweise eine Erfahrung auf, die unter dem Sammeltitle "Spin off" derzeit im privatwirtschaftlichen Bereich vielfach durchexerziert wird. Diese kleineren und überschaubaren Einheiten sollen mit eigenen und selbständigen Führungsorganen ausgestattet sein, eigene Ressourcen nutzen können und über ein Globalbudget alimentiert sein. Basis dieses Globalbudget ist der Leistungsauftrag. Das Parlament bestimmt den Leistungsauftrag, teilt die Ressourcen zu und legt das Globalbudget fest. Das Parlament dürfte nicht mehr ins operative Geschehen steuernd eingreifen. Parlamentarische Interventionen über die Schliessung eines Postamtes in der Gemeinde X oder den Ausbau des Bahnhofes in der Gemeinde Y, über den Wohnsitz einer bestimmten Verwaltungseinheit, über die Vergabe von staatlichen Aufträgen usw. entfielen. In diesem Sinne könnte New Public Management zu einer Konzentration der parlamentarischen Arbeit auf das Wesentliche, nämlich auf die Formulierung der Zielvorgaben und Leistungsaufträge, führen.

Leistungsaufträge sind untrennbar mit Leistungskontrollen verbunden. Die parlamentarische Kontrolle hätte sich indessen darauf zu beschränken, festzustellen, ob der Leistungsauftrag erfüllt und die Globalbudgets eingehalten worden sind. Das setzt aussagekräftige Informationssysteme voraus, die ein wirksames Controlling ermöglichen. Das Parlament gewönne zwar dank Neugliederung der Information vertiefte Einsicht über Leistungen, Leistungskennzahlen und Kostenstrukturen und müsste feststellen können, ob der Einsatz der finanziellen Mittel in den jeweiligen operativen Bereichen gerechtfertigt ist. Das Parlament wäre indessen kaum in der Lage, den Aufgaben des Controllings selbst in allen Details nachzukommen. Es müsste dazu, eigene, verwaltungsunabhängige Stäbe bilden und mit den entsprechenden Aufgaben betrauen.

Die Formulierung eines Leistungsauftrages und die Festlegung der dem jeweiligen Leistungsauftrag entsprechenden Globalbudgets sind nicht einfach. New Public Management müsste zu wesentlichen Veränderungen der parlamentarischen Arbeit führen, selbst wenn das Parlament eigene Stäbe mit der Vorbereitung der Formulierung der Leistungsaufträge und des Controllings beauftragen könnte. Es müsste eine Übereinstimmung zwischen Leistungsauftrag und Globalbudgets sichergestellt werden. Parlamente sind gemäss Erfahrung geneigt, hohe Leistungen zu versprechen und sich wenig um die dauerhafte Finanzierung der versprochenen Leistungen zu kümmern. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass die vom Parlament zugesprochenen Globalbudgets im Verhältnis zum Globalauftrag zu gering sind. Das schafft Konflikte. Die Frage eines Mechanismus zur Lösung derartiger Konflikte stellt sich. Der Hinweis Legislative und Exekutive müssten solange miteinander verhandeln, bis eine beiderseitig akzeptable Lösung gefunden sei, genügt nicht. Das Parlament verfügt weder über Verhandlungskompetenz noch über Verhandlungserfahrungen. Darüber hinaus entsprechen Verhandlungen zwischen Legislative und Exekutive wohl kaum dem staatsrechtlichen System der direkten Demokratie.

New Public Management zwingt das Parlament längerfristiger zu disponieren. Sparmassnahmen, wie sie derzeit zur Sanierung des Bundeshaushalts notwendig werden, könnten vom Parlament nicht mehr so einfach verfügt werden. Die parlamentarischen Budgetentscheide müssten weit früher getroffen werden, damit die dezentralisierten, selbstverantwortlichen Verwaltungseinheiten darauf aufbauend ihre detaillierteren Einzelbudgets erarbeiten können. Das Parlament beklagt sich über das hohe Ausmass an gesetzlich gebundenen Ausgaben. Wird mittels New Public Management der Budgetspielraum grösser oder müssten Budgetänderungen auch Änderungen im Leistungsauftrag zur Folge haben? Jedenfalls müssten in vermehrtem Masse Prioritäten festgesetzt werden, eine Aufgabe, die das Parlament nicht liebt, obwohl es dauernd davon spricht.

Die dezentralisierten Einheiten können ihre Verantwortung aber nur dann selbst tragen, wenn sie unternehmerischen Spielraum haben. Sie müssen volle operative Freiheit haben. Das bedeutet Abbau zentralistischer Regelungen. Das derzeitige Personalrecht des Bundes beispielsweise verunmöglicht weitgehend flexible, marktorientierte Personalentscheide. Es müsste weitgehend gelockert werden. Gleiches gilt von der Beschaffungspolitik, der Preispolitik, dem Marketing, der in-

ternen Kostenverrechnung usw. In diesem Sinne nimmt New Public Management Forderungen auf, die der Privatisierung von Dienstleistungsbereichen der öffentlichen Hand entsprechen. Privatisierung ist aber letztlich an den Eigentumsverhältnissen gemessen. New Public Management könnte dergestalt eine Brücke oder Zwischenform zur Privatisierung bilden, denn die Eigentumsverhältnisse sind oft weit weniger entscheidend als der unternehmerische Spielraum.

Verwaltungsreform aus der Sicht des Personals und seiner Gewerkschaft

Hans-Jakob MOSIMANN, stellvertretender geschäftsleitender Sekretär, VPOD

Der Stand der Debatte über Sinn und Unsinn, Chancen und Risiken von "new public management" in dieser Zeitschrift korreliert auf das Erstaunlichste mit der Diskussion innerhalb der hauptbetroffenen Gewerkschaft. Gemeinsam ist nämlich beiden Diskursen, dass die Auseinandersetzung um sachliche Teilaspekte überlagert wird vom Streit über die grundlegende Einschätzung des Phänomens. Auf der einen Seite finden wir Peter Knoepfel, der sich auf die Rezeption eines neo-liberal inspirierten NPM fokussiert, dessen treibende Kräfte den Staat, das Gemeinwesen, aus Prinzip schwächen wollen. Auf der anderen Seite sind Matthias Finger und Theo Haldemann als Vertreter derjenigen, die – wie mir scheint – durchaus ehrlich um einen möglichst leistungsfähigen Staat bemüht sind und deshalb Reformbedarf diagnostizieren.

Beim VPOD sieht es ähnlich aus. Der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) ist mit über 40'000 Mitgliedern die wichtigste Gewerkschaft im Bereich der öffentlichen Dienste. Im Frühjahr 1994 haben wir beim VPOD das Thema als solches aufgegriffen und anschliessend zusammen mit interessierten Mitgliedern ein Positionspapier erarbeitet. Im Juni 1995 wurde dieses dem nur alle vier Jahre stattfindenden Kongress unterbreitet, musste aber aus Zeitgründen (!) verschoben und an eine spätere Präsident/innen-Konferenz zur Behandlung delegiert werden.

Trotz noch nicht offizieller Beschlussfassung zeichnet sich aber schon überaus deutlich eine Art weiterer Röstigraben ab. Im gewerkschaftlichen Mittelbau der welschen Schweiz gibt es eine Reihe von "militant(e)s und "permanent(e)s", welche Ideen zur Verwaltungsreform als neoliberale Staatsfeindlichkeit kategorisch ablehnen und auf das Kürzel NPM regelrecht allergisch reagieren. Dabei fällt auf, dass fast ausschliesslich der Bestseller "Reinventing Government" angesprochen wird sowie vermeintliche einschlägige Erfahrungen mit schon angelaufenen Spar- und Effizienzprojekten.

Im Gegensatz zu dieser konsequenten Abwehrhaltung versucht das erwähnte Positionspapier, der Thematik etwas offener – wenn auch nicht euphorisch – zu begegnen, neben unübersehbaren Risiken also mögliche Chancen nicht einfach zu

negieren – dies aus der Erfahrung heraus, dass wir auch Mitglieder haben, die einen Reformbedarf sehr wohl bejahen.

Als zentral für die gewerkschaftliche Einschätzung des New Public Management hat sich die Frage herausgestellt, wes Geistes Kind ein konkretes Projekt ist. Handelt es sich um eine neu gewandte Wiederaufnahme alter "Weniger-Staat"-Postulate, um eine Spielart ordoliberaler Privatisierungsaxiome, um falsch etikettierte simple Haushaltsanierungsbemühungen? Oder geht es darum, dass die öffentliche Hand optimale Dienstleistungen erbringt und dabei so lernfähig und zeitgemäss strukturiert ist und handelt, dass die auch in guten Zeiten nicht unbegrenzten Ressourcen möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden?

Die Antwort ist nicht einfach und sie ist vor allem nicht pauschal möglich. Es gibt nämlich auf der Motivationsseite beides, den reinen Sparreflex wie den Wunsch nach einer modernen öffentlichen Hand. An konkreten Erfahrungen sodann fehlt es in der Schweiz noch weitgehend: NPM-Projekte sind an einigen Orten in Vorbereitung oder in einer Anfangsphase (Luzern, Bern, Winterthur, Stadt Zürich), aber noch nirgends soweit entwickelt, dass daraus Schlüsse zu ziehen wären.

Immerhin stellt sich die Frage, ob und wieweit es nicht fraglos die Aufgabe der Gewerkschaft ist, Fehlentwicklungen zu verhindern, zu bremsen, Nein zu sagen. Die deutsche ÖTV-Vorsitzende Monika Wulf-Mathies sieht eine solche gewerkschaftliche Position als direkte Folge von schon gemachten schlechten Erfahrungen. Überall dort, wo sogenannte Reformprojekte blossen Spardenken entspringen und in entsprechend einseitig verordneten Kürzungen und Leistungsvorgaben resultieren, musste die Reaktion der Gewerkschaft abwehrend und besitzstandswahrend ausfallen. Voraussetzungen erfolgreicher Modernisierungsprozesse sind "geändertes Führungsverhalten, grössere Bereitschaft zu Partizipation, Verantwortungsübertragung und inhaltliche Arbeitsanreicherung" (Wulf-Mathies 1994: 347).

Dies bestätigt einen schon älteren, einheimischen Befund. Armin Jans und Robert Meili haben konventionelle Projekte zur Rationalisierung öffentlicher Verwaltungen analysiert und eine Reihe von erfolgsnotwendigen Bedingungen isoliert, so die volle Unterstützung durch die politische Führung, angepasstes und schrittweises Vorgehen, und kurze Analyse- und Implementationsfristen (Jans/Meili 1988: 102) – der letzte Punkt dürfte nur für reine Rationalisierungsvorhaben zutreffen. Schliesslich postulieren die Autoren auch, "dem Personal Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Insbesondere muss es und seine Interessenvertreter (Gewerkschaften, Personalverbände) frühzeitig, offen und vollständig informiert werden. Entlassungen sind zu vermeiden, bei eventuellen Versetzungen sind die Betroffenen frühzeitig einzubeziehen" (Jans/Meili 1988: 102).

Neu gleich besser? Kritische Anmerkungen

New Public Management erhebt den Anspruch, mit einer neuen Sichtweise an die Probleme heranzugehen, output- und kundenorientiert, unter Nutzung von reichlich vorhandenem privatwirtschaftlichem Managementwissen. Doch allzu schematisch und euphorisch sollte die Übertragung vom (nicht per se erfolgreichen) privaten Sektor auf die öffentliche Leistungserbringung nicht vonstatten gehen.

In Ergänzung zu den Fragezeichen, die Peter Knoepfel in dieser Zeitschrift bereits angebracht hat, stammen bemerkenswerte Hinweise zu den zu beachtenden Grenzen von Naschold (1994: 389ff). Auch er warnt, dass öffentliche Dienstleistungen oft der Quantifizierung und Messbarkeit weniger zugänglich sind als viele kommerzielle Produkte. Ebenso weist er darauf hin, dass aufgrund der Besonderheit öffentlicher Leistungen weit weniger blosse Verbraucherinnen und Verbraucher vorhanden sind, sondern Elemente von Zwang, von sozialem Ausgleich und rechtsgleicher Verteilung hineinspielen. Dazu gesellt sich "die Gefahr, dass die kulturellen Werte nicht-kommerzieller öffentlicher Orientierung untergraben werden, ohne dass sie durch die kommerzielle Kultur substituiert werden könnten" (Naschold 1994: 391).

In struktureller Hinsicht ist, so Naschold, zu beachten, dass eine zu hohe Fragmentierung zu Verlusten an Lern- und Innovationskapazität führen kann. Ferner kann der Einsatz vertraglicher Vorgaben bezüglich Leistung und Rahmenbedingungen aufwendig sein, weil das Ausarbeiten, Umsetzen und Kontrollieren der Vorgaben hohe Transaktionskosten verursachen. Gerade wenn mehr Flexibilität erreicht werden soll, sind häufige Anpassungen unvermeidlich. Erfahrungen in Grossbritannien zeigen, dass diese Transaktionskosten die erhofften Produktivitätsgewinne oft aufwiegen (Naschold 1994: 389).

Nicht ohne klare Leitlinien

Aus dem bisher Angeführten liesse sich der Schluss ziehen, dass auf seiten des Personals und der Gewerkschaft Skepsis und Ablehnung überwiegen. Die vermutete Skepsis würde ich bestätigen, von kategorischer Ablehnung kann allerdings nicht die Rede sein. Die vielfältigen und meines Erachtens berechtigten Fragezeichen und Einwände sollen vielmehr das Fundament bilden, auf welchem sich eine kritische Kooperation aufbauen lässt.

Ich habe einleitend darauf hingewiesen, dass das handlungsleitende Interesse von zentraler Bedeutung ist. Projekten, die von einer ideologisch motivierten und rein betriebswirtschaftlicher Festlegung des staatlichen Aufgabenspektrums und seiner Erledigung ausgehen, wird gewerkschaftsseits harter Widerstand erwachsen. Hingegen dürften Projekte auf Interesse stossen, welche das Ziel verfolgen, staatliche Ressourcen möglichst wirkungsvoll einzusetzen und die zu diesem Zweck diejenigen Organisationsstrukturen und Verfahrensregeln suchen, welche das Potential der öffentlichen Dienste zur qualitativ hochstehenden Leistungserbringung optimal nutzen.

Voraussetzung dafür ist, dass man sich zu Projektbeginn auf die folgenden Leitlinien verständigt:

- Eine erste Leitlinie jeder Reform ist das Primat der politischen Steuerung. Die öffentliche Hand ist eine demokratisch verfasste Gemeinschaft. Sie muss ihren Mitgliedern und Repräsentantinnen und Repräsentanten die Möglichkeit zur demokratischen Einflussnahme gewährleisten. Das schliesst Änderungen in der Art der Steuerung nicht aus. Eine Voraussetzung demokratischer Einflussnahme ist übrigens die Transparenz, sowohl bezüglich aufgewendeter Mittel als auch bezüglich erbrachter Leistungen und erzielter Wirkungen. Diesbezüglich haben NPM-

Konzepte, zumindest von ihrem Anspruch her, sogar ein zusätzliches Argument auf ihrer Seite.

- Eine weitere Leitlinie ist eine optimale Qualität der erbrachten Dienstleistungen. Das bedeutet, dass die verwendeten Mittel ihren Zweck bestmöglichst erfüllen (Effektivität), dass das Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis stimmt (Effizienz) und dass soziale, ökologische und allfällige weitere politische Kriterien erfüllt sind (Qualität). In diesen Rahmen gehört auch die Wirtschaftlichkeit im Mitteleinsatz. Sie ermöglicht es, in demokratischen Steuerungsverfahren die vorhandenen Ressourcen optimal denjenigen Zwecken zuzuweisen, die politisch als erwünscht betrachtet werden.
- Eine unerlässliche Voraussetzung für Leistungsqualität und Wirtschaftlichkeit – und damit eine weitere Leitlinie jeder Reform – ist die Zufriedenheit des Personals. Nur qualifiziertes und motiviertes Personal ist in der Lage, die gestellten Anforderungen zu erfüllen. Daraus ergeben sich auch Konsequenzen, auf die noch einzugehen ist.
- Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung befinden sich in stetem Wandel. Daraus ergibt sich als letzte Leitlinie das Postulat der Flexibilität und Entwicklungsfähigkeit von Strukturen und Instrumenten.

Nicht zu unterschätzen: Neue Fragestellungen

Die vom NPM propagierte Output- statt Input-Orientierung impliziert, dass nicht ausschliesslich die verwendbaren Mittel vorgegeben werden, sondern die zu erbringende Leistung, quantitativ ("Output") oder qualitativ ("Outcome"). Es ist also zu definieren, welche Leistungen – welche Produkte – in welcher Qualität erwartet werden.

Damit stellt sich zwingend die Frage der Messbarkeit der Leistungen, der Definition von Produkt und Qualität. An dieser Stelle versagt die einfache Gleichsetzung von Bürger/in und Kunde/in, weil die Produkte der öffentlichen Hand nicht bloss nach der Marktlogik zu bewerten sind. Insbesondere kommt als Qualitätsmerkmal zu Preis und Menge das Postulat hinzu, dass die öffentliche Leistung bedarfsgerecht erbracht wird, Kosten und Nutzen sozial gerecht verteilt sind und Bürgerinnen und Bürger gleichbehandelt werden. Über diese Kriterien müssen sich in einem ersten Schritt Parlament und Regierung verständigen, anschliessend auch verwaltungsintern die bestellende und die ausführende Instanz.

Daraus folgt, dass Leistungsabsprachen eine anspruchsvolle Sache sind, die anfänglich einen grossen Aufwand erfordern und permanent zu überprüfen und anzupassen sind. Sie dürfen nicht als etwas Statisches begriffen und sie können nicht bloss einseitig diktiert werden. Sie benötigen ausreichende Diskussionsbereitschaft, und sie benötigen Zeit.

Vorhandenes Potential nutzen

Ideen der Dezentralisierung und der Ergebnisverantwortung dürfen sich nicht auf Änderungen der Struktur beschränken. Ihre Umsetzung auf die Stufe der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist unerlässlich. Die für die Sachbearbeitung

Verantwortlichen stehen am nächsten an den Problemen. Oft verfügen sie deshalb über Kenntnisse, Kompetenzen und Ideen, die bisher brachgelegen sind. Wenn es gelingt, diese fruchtbar zu machen, ist viel gewonnen.

Es geht also darum, auf allen Stufen das vorhandene Potential zu entwickeln und zu nutzen. Das geht nicht ohne systematische Weiterbildung. Der Spielraum dafür besteht: In Deutschland investieren die privaten Unternehmen rund zwei Prozent der Personalkosten in die Weiterbildung, die öffentliche Hand nicht einmal ein Prozent.

Potential nutzen heisst auch, die Mitspracherechte des Personals zu erweitern. Damit verbunden ist, intern, ein Abbau von Hierarchien möglich. Mit mehr Kompetenz(en) an der Basis dürfte auch da und dort eine Reduktion der Stäbe machbar sein.

Entwicklung und kein Kraftakt

Die Reform einer grossen Organisation, nicht nur der öffentlichen Verwaltung ist eine komplexe Angelegenheit. Sie gelingt nur, wenn sie sorgfältig vorbereitet und schrittweise umgesetzt wird. Nebst der Konzentration auf wenige, zentrale strategische Leitlinien sind die beiden folgenden Elemente ausschlaggebend:

Prozessorientierung. Verwaltungsreform ist ein langwieriges Unterfangen, das allen Beteiligten eine Entwicklung abverlangt. Entsprechend ist es organisatorisch abzufedern, durch realistische Terminierung und durch den Aufbau einer begleitenden Projektorganisation. Sinnvoll ist deshalb auch ein Fortschreiten vom Kleinen zum Grossen: In Pilotprojekten gesammelte Erfahrungen können wertvolle Hinweise für nachfolgende Gesamtprojekte liefern. Wichtig ist auch, dass bei den begleitenden und beratenden Fachleuten nicht nur ökonomische, sondern auch arbeitspsychologische Kompetenz vorhanden ist.

Breite Abstützung und gewerkschaftliche Mitsprache. Verwaltungsreform gelingt nur mit breiter Abstützung. Dazu gehört einerseits, dass das Personal inklusive Kader ein Projekt überzeugt mitträgt, und andererseits die garantierte Mitsprache aller Betroffenen. In Australien hat sich dabei das Ein-Kanal-Prinzip bewährt: Die Anliegen des Personals werden von der Gewerkschaft gesammelt und gebündelt vertreten. Dazu gehört eine kompetente Vertretung der Gewerkschaft in der Projektleitung und den anderen steuernden Stellen, wobei diese permanent darauf achten wird, eine gewisse kritische Distanz zum Projekt nicht zu verlieren.

Der unerlässliche Einbezug der Gewerkschaft betrifft sämtliche Reorganisationsphasen, also:

- Festlegen der Projektorganisation
- Vorbereitung des Mandats und Auswahl einer allfälligen Beratungsfirma
- Festlegen der Projektziele
- Durchführung von Analysen über den Ist-Zustand
- Schlussfolgerungen und Veränderungsvorschläge
- Umsetzung der Reformideen
- Evaluation.

Eine wirkungsvolle Interessenvertretung in der geforderten Intensität stellt hohe Ansprüche an die in die Projektgremien delegierten Personen. Mit gezielten Schulungsmassnahmen sind deshalb die Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertreter für ihre Aufgaben zu qualifizieren. Selbstverständlich muss es ihnen unbenommen sein, ergänzend oder stellvertretend auch professionelle Gewerkschaftskräfte beizuziehen oder zu delegieren.

Arbeitsplätze kreativ sichern

Unter Umständen zeitigt ein – im übrigen gelungenes – Reformprojekt für die Beschäftigten nicht nur erfreuliche Folgen wie mehr Arbeitsplatzqualität oder mehr Mitbestimmung. Es kann sein, dass wegen besserer Arbeitsorganisation Arbeitsplätze überflüssig werden. Dieser Fall sollte frühzeitig bedacht und mit kreativen Lösungsideen aufgefangen werden, welche bereits in den Startbedingungen eines Projekts festgehalten werden:

- Es ist nicht das Ziel, alle bestehenden Stellen am selben Ort und im gleichen Umfang beizubehalten. Einerseits sind Produktivitätsgewinne in Verkürzungen der Erwerbsarbeitszeit umzumünzen. Andererseits ergeben effizienzbedingte Entlastungen bei einer Aufgabe auch wieder – politisch zu nutzenden – Spielraum zur Erfüllung anderer, bisher vernachlässigter Aufgaben.
- Für die konkret betroffenen Personen muss es Sicherheiten geben. Diese sind zu Beginn eines Reformprojekts zu verankern. Im Einzelfall kann die Sicherheit in der Garantie der Weiterbeschäftigung an einem gleichwertigen Arbeitsplatz bestehen, unter Umständen auch aus entsprechenden Sozialplanansprüchen.
- Eine Aufgabe der öffentlichen Hand als soziale Arbeitgeberin ist auch die Beschäftigung begrenzt erwerbsfähiger Personen. Damit diese Aufgabe nicht von der betriebswirtschaftlichen Rentabilitätslogik überrollt wird, sind Sozialstellen-Etats zu schaffen und sinnvoll einzusetzen.

Reformwille – aber nicht zum Nulltarif

Zusammengefasst komme ich zum Schluss, dass beim Personal und seiner Gewerkschaft ein beachtlicher Reformwille und ein entsprechendes Potential vorhanden ist. Es liegt an den übrigen Beteiligten, darauf einzugehen. Das beginnt bei der Motivation allfälliger Reformprojekte – kein säuerlicher Weniger-Staat-Wein in neuen NPM-Schläuchen. Sodann geht es im Sinne einer Binnenmodernisierung der öffentlichen Dienste um einen längerfristig angelegten Prozess mit Projektcharakter, der von klaren Leitlinien inspiriert, sorgfältig begleitet und breit abgestützt ist. Dazu gehört die Einsicht, dass bereits heute im öffentlichen Dienst ein oft brachliegendes Potential vorhanden ist, der Wille zum systematischen Einbezug von Personal und Gewerkschaft sowie die Bereitschaft, allfällige nachteilige Folgen geeignet aufzufangen.

Im Sinne eines Ausgangspunkts sind die Konzepte des New Public Managements und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gewiss nützlich. Zu berücksichtigen sind jedoch auf jeden Fall auch kritisch die bereits gemachten Erfahrungen mit Verwaltungsreformen, namentlich in Australien, Neuseeland, USA,

Kanada, Grossbritannien und Schweden. Dies ist nur möglich, wenn das Ganze als Lernprozess begriffen wird. Lernprozesse aber und die daran beteiligten Menschen brauchen Zeit. Dafür plädiere ich abschliessend, auch aufgrund der bis jetzt vorliegenden Rückmeldungen von VPOD-Vertreterinnen und -Vertretern in konkreten Projekten: Wer Reformen und den dahinterstehenden Ideen eine faire Chance geben will, muss ihnen die nötige Zeit dafür einräumen. Wettbewerb in Ehren, aber ein Wettlauf von selbsternannten Pionierkantonen und -städten um die ersten Vorzeige-Ergebnisse in Sachen NPM wäre verhängnisvoll. Als "Wundermittel", wie Knoepfel rhetorisch fragt, wird NPM wohl kaum jemand betrachten. Aber: Auch gewöhnliche Medizin will kundig appliziert sein – nach ganzheitlicher Diagnose in verträglicher Dosierung.

Bibliographie

- JANS, Armin und Robert MEILI (1988). *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- NASCHOLD Frieder (1994). "Produktivität öffentlicher Dienstleistungen", in Frieder NASCHOLD und Marga PRÖHL (Hg.). *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Gütersloh: Bertelsmann.
- WULF-MATHIES Monika (1994). "Einige Anmerkungen zur Debatte über Produktivität im öffentlichen Sektor aus gewerkschaftlicher Sicht", in Frieder NASCHOLD und Marga PRÖHL (Hg.). *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Gütersloh: Bertelsmann.
-

Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie

Kuno SCHEDLER, Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen - HSG

Seit einiger Zeit experimentieren mehrere öffentliche Verwaltungen der Schweiz mit Modellen des Verwaltungsmanagements, die der Philosophie des New Public Management entspringen.¹ Die betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse, die daraus bereits gewonnen werden konnten, sind beeindruckend. Die notwendigen Veränderungen in Strategie, Struktur und Kultur werden Schritt für Schritt erkannt, eingeleitet und umgesetzt. Was hingegen noch weitgehend fehlt, ist der Nachweis, dass diese Modelle auch in einem System (halb-) direkter Demokratie langfristig kompatibel sind. Es sind vorliegend zwei Dinge angesprochen:

- *Wer oder was steht für das New Public Management (NPM)?* Die NPM-Bewegung in der Schweiz ist noch relativ jung. Erst zu Beginn der neunziger Jah-

¹ Für eine umfassende Darstellung vgl. Haldemann und Schedler (1995).

re wurde das Thema für unser Land aktuell; konkrete, umfassende und konsistente Umsetzungen sind deshalb wohl kaum mehr vor Ende des Jahrtausends zu erwarten. Die Versuchung besteht daher, die ausländischen Beispiele als *das NPM* heranzuziehen.² Doch auch hier sind die Ansätze – in Abhängigkeit der individuellen Ausgangslage – so unterschiedlich, dass heute festgehalten werden muss, dass es *das NPM* nicht gibt. Die Schweiz wird ihren eigenen Weg zum NPM finden müssen, hier ist Knoepfel zuzustimmen. Weil der englische Ausdruck zu ambivalent ist, verwende ich ihn nur ungern. Bedeutend aussagekräftiger ist jener der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung" (erstmalig Buschor 1993; später Schedler 1995) – denn das ist es, was letztlich angestrebt wird. Wenn also hier die Sicht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) dargestellt wird, so ist sie bereits mehr als eine gedankliche Konstruktion, nämlich er- oder gelebte Realität in der Schweiz.

- *Welche Form der Demokratie ist angesprochen?* Ein Blick auf die vielfältigen Staatssysteme zeigt auf, dass es – ebenso wie das NPM – auch *die Demokratie* nicht gibt, nicht einmal innerhalb der Schweiz. Hier sind insbesondere die Formen der *Demokratieumsetzung* unterschiedlich, so dass davon ausgegangen werden kann, dass WoV je nach Kanton und Sprachregion (und damit je nach demokratischer Kultur) auf mehr oder weniger Widerstand und Grundsatzkritik stossen dürfte.

Die Ursprünge des New Public Management

Die Suche nach Ursprüngen des New Public Management in den verschiedenen Wissenschaften endet vorab in der (politischen) Ökonomie: Theorien wie die *Principal-Agent-Theorie*, die *Public Choice Theorie* oder die *Transaktionskostentheorie* standen den ersten Ansätzen des New Public Management Pate (vgl. etwa Hood 1991: 5f). Später wurden die volkswirtschaftlichen Überlegungen durch betriebswirtschaftliche ergänzt: Eine neue Rolle der Verwaltungsführung wurde definiert, und die Funktion des Managements in der öffentlichen Verwaltung generell stärker ausgeprägt als zuvor. Man erkannte, dass durch Delegation von Verantwortung und Kompetenz die Führungskräfte besser motiviert werden konnten, sich für eine effiziente und effektive Leistungserbringung einzusetzen (*Managerialismus*).³

Bei all diesen Veränderungen wurde das Thema der *demokratischen* Steuerung – in welcher Form auch immer – oft nur am Rande angeschnitten. Die Fragestellung war vorwiegend betriebswirtschaftlich-ökonomisch, z.B. "How to make Government work better and cost less" (Gore 1993). Schwergewicht hatte zum einen die Sanierung der Staatsfinanzen (Grossbritannien, Neuseeland, USA), zum anderen die Durchbrechung allzu schwerfälliger bürokratischer Strukturen, z.T. um das erstgenannte Ziel zu erreichen (Deutschland, z.T. Skandinavien). Wieder andere

² Dies tut – allerdings zu recht wegen Einseitigkeit kritisiert – etwa Knoepfel (1995: 133ff).

³ Vgl. Pallot 1994: 234ff; diese Zielsetzung verfolgt auch das Konzept des Lean Managements, das – im Gegensatz etwa zum immer wieder fälschlicherweise zitierten Taylorismus – am Grundsatz der Ganzheitlichkeit festhält, vgl. dazu König (1995: 351).

Reformen zielten auf eine verstärkte Eigenständigkeit der Gemeinden bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Staatsführung (Skandinavien, z.T. später auch Frankreich – vgl. etwa Reichard 1993: 9).

Wird Demokratie als Mitwirkung des Volkes an der Führung des Staates betrachtet, so ist festzustellen, dass diese im Ausland generell schwächer ist als in der Schweiz. Zum Teil beschränkte sie sich auf die vierjährige Wahl der Volksvertreter (etwa in Neuseeland), was Reformen erheblich erleichtert. In anderen Ländern (z.B. den USA) engagiert sich der Bürger vor allem in seinem direkten Umfeld, der Gemeinde, während die Bundesregierung sehr weit entfernt scheint. Es ist daher auch hier ausserordentlich schwierig, Vergleiche mit der Schweiz anzustellen und Konzepte unverändert zu übertragen. Es lässt sich jedoch feststellen, dass mit dem New Public Management eine positive Veränderung der Einflussmöglichkeiten des Volkes auf die Staatsführung stattfindet, die Demokratie – zumindest im Ausland – damit tendenziell eher gestärkt als geschwächt wird. Beispiele von Veränderungen der Mitwirkung der Bürger/innen finden sich in Neuseeland, Grossbritannien und den USA (Tabelle 1).

Tabelle 1: *Demokratie und NPM - Neuseeland, Grossbritannien und die USA*

In *Neuseeland* hat mit dem NPM auf *kommunaler Ebene* ein entscheidender Umbau der Demokratie stattgefunden: Mit der Einführung des *Öffentlichkeitsprinzips* ist es jedermann heute möglich, an den Sitzungen des Stadtrates und seiner Kommissionen teilzunehmen; durch eine gewisse *Dezentralisierung* der städtischen Strukturen hin zu *Community Boards* (etwa vergleichbar mit Quarterräten) wird erreicht, dass sich die Bürger/innen mit ihren konkreten Problemen verstärkt auseinandersetzen; die *Budgetierungsphase* untersteht der Einflussnahme durch die Community Boards, d.h. die Bürgeranliegen fliessen *direkt* in die Budgetgestaltung ein. Auf *staatlicher Ebene* ist in Neuseeland eine Entwicklung im Gange, die das gegenwärtige Konkurrenzmodell mit einem Einkammernsystem (Majorzwahl) zu einem Konkordanzmodell (Proporzwahl) umzuformen versucht. Gleichzeitig sollen direktdemokratische Instrumente wie etwa Referenden eingeführt werden.

In *Grossbritannien* wurde in der Ära Thatcher die politische und ökonomische Macht eher zentralisiert. Die Gemeinden verloren immer mehr an Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, nachdem traditionelle Bereiche (z.B. Primarschulen) an eigens einberufene Kommissionen "übergeben" wurden. Heute regt sich dagegen *massiver Widerstand*, und das Thema der demokratischen Mitwirkung gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Die *USA* erlebten in den achtziger Jahren eine erhebliche *Zunahme an Engagement* der Bürger/innen im kommunalen Rahmen, der sich zwar weniger als politische Einflussnahme denn als Selbsthilfe in verschiedensten Bereichen artikuliert. Dies wird auch als *partizipatorische Demokratie* bezeichnet (Osborne und Gaebler 1992: 73ff). In allen erwähnten Ländern ist erkennbar, dass viel Energie darauf verwendet wird, die Einwohner/innen zur *aktiven Teilnahme am öffentlichen oder sozialen Leben* zu bewegen. Diese Aktivierung (Empowerment) der Leistungsempfänger/innen soll sowohl Kosten des Staates vermeiden als auch die Identifikation der Einwohner/innen mit ihrem Gemeinwesen fördern. Schliesslich geht es auch darum, Betroffene zu Beteiligten zu machen, indem etwa Eltern als Schulräte, Söhne und Töchter als Heimräte in Altersheimen usw. eingesetzt werden.

Die ausländischen Beispiele in Sachen New Public Management machen deutlich, dass hier andere Verhältnisse bezüglich Demokratie herrschen als in der Schweiz.

Nur gerade einige Staaten in den USA haben ähnliche Voraussetzungen; ansonsten gilt es, die Spezialität der direkten Demokratie in der Schweiz als solche zu erkennen, zu akzeptieren und zu schätzen.

Die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns

Alles Handeln der öffentlichen Verwaltung ist in der Schweiz demokratisch legitimiert. Es basiert auf der Grundlage des Rechts, das seinerseits durch demokratische Prozesse entstanden ist. Demokratische Legitimation ist insbesondere dann vonnöten, wenn der Staat (und in seinem Auftrag die Verwaltung) in die Freiheit des Einzelnen eingreift, wenn er gar hoheitlich Gewalt androht oder anwendet (z.B. um Ruhe und Ordnung zu gewährleisten).

Die demokratische Mitwirkung soll jedoch nicht nur den Staat in seinem Ordnungshandeln legitimieren, sondern auch die Bedürfnisse der *Betroffenen* in die Politik einbringen. Die Bürger/innen werden damit zu Programmgestalter/innen. Stillschweigend wird dabei angenommen, das Volk als Ganzes werde durch die Stimmbürger/innen hinreichend vertreten. Insbesondere geht das bestehende Modell davon aus, dass die Gesamtheit der Bürger/innen hinreichend befähigt sei, über sehr spezifische Elemente der Leistungserstellung durch den Staat zu entscheiden, selbst wenn in der Mehrheit der Bevölkerung weder Betroffenheit noch Kompetenz vorliegt (z.B. im Drogenbereich).

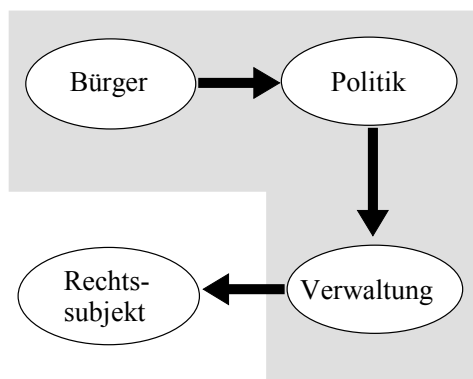
Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns. Natürlich kann argumentiert werden, die Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns in der Schweiz bestehe in der (funktionierenden) direkten Demokratie. In neuerer Zeit wird diese Grundlage jedoch vermehrt angezweifelt, da die Instrumente der direkten Demokratie (Initiative und Referendum) den politischen Einfluss jener vergrössern, die über entsprechende finanzielle Mittel verfügen. Seiler beschreibt die problematische Situation etwa so "Die Erfahrung, mit finanziellem Aufwand mehr politischen Einfluss ausüben zu können, korrumpiert; und die Erfahrung, mangels finanzieller Mittel keinen oder nur geringfügigen Einfluss ausüben zu können, frustriert. Beides zerstört die Legitimationsgrundlage des Staates" (Seiler 1994: 713).

Auch Borner et al. beklagen, dass die direktdemokratischen Instrumente, insbesondere das Referendum, immer mehr zu einem Instrument zur Verfolgung von Partikularinteressen statt zur Durchsetzung des Volkswillens geworden sei (Borner, Brunetti und Straubhaar 1990: 170f). Daraus folge, dass "eng abgegrenzte Gruppeninteressen (...) oder mediengerechte Ein-Themen-Politik" die Abstimmungskämpfe beherrschten, die meist von Minoritäten ausgingen. In neuerer Zeit gefährdet zudem die zunehmende *defizitäre Situation* der Schweiz und die offensichtliche Unfähigkeit der Parlamente, die notwendigen Massnahmen durchzusetzen, die Glaubwürdigkeit des politischen Systems der Schweiz. Man kann sich Finger (1995: 143) voll und ganz anschliessen: Diese Ausgangslage ruft geradezu nach einer Anpassung der Mechanismen, die die Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems wiederherstellt – und dies sind die praktischen Probleme, derer sich die politikwissenschaftliche Beratung in der Praxis auch annimmt.

Vom Ordnungs- zum Leistungsstaat. Die Ausgestaltung der bestehenden demokratischen Instrumente stammt mehrheitlich aus dem auslaufenden 19. Jahrhundert. Staatliches Handeln beschränkte sich damals zumeist auf das Lösen von Problemen, die durch die bürgerliche Gemeinschaft selbst nicht gelöst werden konnten (*Subsidiaritätsprinzip*). Der Staat hatte damit vorwiegend Ordnungsfunktion (vgl. dazu Delley 1995: 428ff). Die Legitimation des eingreifenden staatlichen Handelns erfolgte zu Recht durch die Bürger/innen selbst, Betroffene wurden vorwiegend als Rechtssubjekte gesehen (vgl. Abbildung. 1).

Diese Situation veränderte sich in der krisengeschüttelten Zwischenkriegszeit und insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg: Die sozialen Probleme wurden nun durch staatliche Umverteilung von Reichtum und Bereitstellung von Gütern gelöst, die eine langfristig sozialverträgliche Entwicklung gewährleisten sollten. Viele staatliche Aktivitäten sind heute nicht mehr Akte der Eingriffs-, sondern der Leistungsverwaltung. Die Verwaltung erbringt immer mehr Leistungen, die – wäre da nicht das Marktversagen – im Grunde auch von Privaten erbracht werden könnten. Die direkt Betroffenen sind nicht mehr Rechtssubjekte, die einen Rechtsakt erdulden müssen, sondern immer mehr *Leistungsempfänger* oder gar *Leistungsproduzenten*.⁴ Hier fügt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung einen der Privatwirtschaft entlehnten Begriff ein: jenen des *Kunden* bzw. der *Kundin* (dies betont auch Haldemann 1995: 145). Darunter wird allerdings nicht seine marktwirtschaftliche Reinform verstanden (d.h. es bedarf nicht immer einer Wahlfreiheit, und es müssen auch nicht immer Preise für die Produkte bezahlt werden). Vielmehr soll mit der Wahl des Kundenbegriffs die (nur zum Teil neue) *Dienstleistungsphilosophie* in die öffentliche Verwaltung getragen werden.

Abbildung 1: *Klassische Legitimation des staatlichen Handelns*

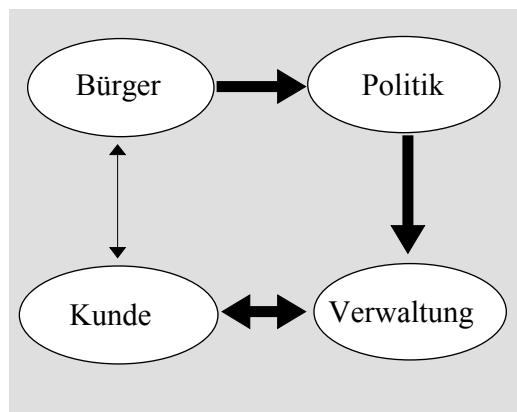


Quelle: Darstellung in Anlehnung an Mastronardi - Vorlesung SS 1995 an der Universität St. Gallen.

⁴ Zu Recht weist nämlich Delley darauf hin, dass sich der Vorsorgestaat zu einem Anreizstaat entwickelt, der "auf eine enge Kooperation mit der zivilen Gesellschaft und den Einbezug ihrer organisatorischen Mittel" abzielt, um seine Aufgaben zu erbringen. Die Einwohner sind heute sowohl Rechtssubjekte als auch Kunden und Produzenten, vgl. Delley (1995).

Der Kunde und die Kundin als zusätzlicher Orientierungsrahmen staatlichen Handelns. Mit der (Wieder-) Einführung dieser neuen Bezugskategorie eröffnen sich der öffentlichen Verwaltung neue Dimensionen, sich zu orientieren. Bis anhin arbeitete die Verwaltung für ihre Vorgesetzten, die Politiker, die Finanzkontrolle – und dies mit gutem Grund: über Erfolg oder Misserfolg ihres Handelns (und damit über die Zuteilung von Geld) entschieden diese Institutionen, nicht die eigentlichen Leistungsempfänger. Diese waren oft nur die Rechtssubjekte, die von Akten Betroffenen. Auch das Argument, die Bürger legitimierten das Verwaltungshandeln durch die Ausübung ihrer demokratischen Rechte hinreichend, vermag aus ganzheitlicher Sicht nur schwach zu überzeugen. Denn *Kund/innen* können viel mehr sein als Bürger/innen: sie sind bestimmten Leistungen (Produkten) klarer zuzuordnen, sind betroffen und kompetent und sind zudem nicht an Nationalität, Alter oder Geschlecht gebunden. Sie sind umfassend definiert als die primären Leistungsabnehmer/innen der Verwaltung.

Abbildung 2: *Wirkungsorientierte Legitimation staatlichen Handelns*



Nachteilig im Sinne demokratischer Steuerung wirkt sich allerdings aus, dass immer nur *Teilmengen* der Bevölkerung als Kund/innen erfasst werden können: Kunden der Kinderhorte sind die Eltern, der Feuerwehr die Hausbesitzer, der Sportanlagen die Sportler/innen usw.

Was aber, wenn wir es mit Gefangenen zu tun haben? Sind sie die Kunden/innen der Gefängnisse, die sie ihren Aufenthalt ja nicht freiwillig gewählt haben? Wenn nein (was auf der Hand liegt), wer ist es dann? An diesem Beispiel wird offensichtlich, dass es nicht möglich ist, die demokratische Legitimation allen staatlichen Handelns durch Kundenorientierung zu ersetzen. Vielleicht aber gelingt es, sie zu *ergänzen*: Kann nicht der oder die Gefangene in Bezug auf Verpflegung als Kund/in der Gefängnisküche betrachtet werden? An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Verwaltungsleistung als Ganzes in *Teilprodukte* aufgespalten werden kann und muss.

Soweit die Legitimation des staatlichen Handelns betroffen ist, drängt sich damit ebenfalls eine Unterteilung in zwei grundsätzliche Vorgänge auf, sich aus der Natur der Entscheidqualität ergebend:

- Die Bürger/innen bestimmen über den *Grundsatz*, dass sich der Staat in einem bestimmten Bereich aktiv betätigen soll, sowie das *Ausmass* und allenfalls die *Wirkung* der Betätigung, während
- die Kund/innen auf die *Resultate* dieser Betätigung (d.h. die konkreten Produkte) Einfluss nehmen.

Auch hier scheint sich eine – zumindest als Tendenz erkennbare – Trennung von Politik und Management aufzudrängen. Die *politische Legitimation* erfolgt über die Bürger/innen, während die *betriebliche Legitimation* durch die Kund/innen geschieht. Für ein befriedigendes Ergebnis der Verwaltungstätigkeit sind freilich beide Elemente notwendig. Daraus folgt, dass letztlich die *Verständigung zwischen Bürger/innen und Kund/innen* ein Erfolgsfaktor des modernen Staates darstellt. Und gerade hier kann die wirkungsorientierte Verwaltungsführung einen wichtigen Beitrag leisten, indem

- die Leistungen der Verwaltung für alle transparent gemacht werden
- die Auswirkungen der politischen Entscheide auf die Quantität und Qualität der Produkte, die den Kund/innen abgegeben werden, transparent gemacht werden
- die Leistungsabnehmer/innen als Beteiligte verstärkt in den politischen Willensbildungs- und den (betrieblichen) Leistungserstellungsprozess einbezogen werden und damit grössere gegenseitige Durchlässigkeit entsteht
- der Verwaltung die Möglichkeit gegeben wird, sich bezüglich des « Wie » kundenorientiert zu verhalten
- den Mitarbeiter/innen der Verwaltung grössere Handlungsspielräume und Eigenverantwortung eingeräumt werden, um die oben erwähnte Verständigung zu fördern.

In den Vereinigten Staaten ist die Kundenorientierung mittlerweile so weit gediehen, dass sich diese selbst demokratisch organisieren. In Chicago wird jede öffentliche Schule von einem Schulrat geführt: sechs Eltern, von den direkt betroffenen Eltern gewählt; zwei Gemeindevertreter, von der Gemeindeversammlung gewählt; zwei Lehrer/innen, vom Lehrpersonal gewählt; die Schulleiter/in. Die Eltern haben damit die absolute Mehrheit. Die Resultate sind überzeugend, die Betroffenen mit den erreichten Verbesserungen zufrieden (vgl. dazu Osborne und Gaebler 1992: 54f).

Demokratische Steuerung in der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung teilt den verschiedenen Akteur/innen im politisch-administrativen System zum Teil neu definierte Rollen samt Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zu. Damit entsteht ein neues Zusammenspiel der Instanzen, wovon auch die demokratische Legitimation des staatlichen Handelns betroffen sein kann.

Steuerungskompetenzen. Gesetzgebung: Die Gesetzgebungskompetenz wird in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bei Volk und Parlament belassen. Diese

normative Steuerung bezieht sich allerdings vermehrt auf zu erreichende Resultate statt auf Verfahrens- oder Inputvorgaben. In ihrer Reinform teilt die Finalsteuerung klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für Zielsetzung und Aufgabenerfüllung zu.

Legislaturplanung. Die Trennung von Leistungs- und Finanzplanung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung kann nicht aufrecht erhalten werden. Gerade die mittel- bis langfristige Planung muss eine Verknüpfung aller relevanten Faktoren erreichen. Es ist ausserdem anzustreben, dass diese *integrierte Finanz- und Leistungsplanung*⁵ als Resultat des Verwaltungscontrollings dem Parlament zur Kenntnis vorgelegt wird, woraus dieses Vorstösse für die mittlere Frist ableitet. Die Form solcher Vorstösse ist noch nicht definiert; denkbar wären spezielle Motionsformen, wie sie auf kantonaler Ebene bereits bestehen (Budgetmotion). Damit erhält das Parlament erstmals ein hochqualitatives mittelfristiges Steuerungsinstrument, mit dem es seine Rolle als strategische Führungsinstanz besser übernehmen kann. Voraussetzung ist allerdings eine gewisse *Verpflichtung der politischen Instanzen Exekutive und Legislative auf die Planungsvorgaben*. Zwar werden heute die Planungen oft erstellt und publiziert, in der Realität haben sie aber kaum praktische Bedeutung; sie bleiben zu oft reine Absichtserklärungen (vgl. auch Rickenbacher 1995: 393), die eher einem Wunschkatalog denn fundierter Planung gleichen. Soll die strategische Steuerungsfähigkeit des Parlaments gestärkt werden, so ist die langfristige Planung auch in diesem Sinne zu stärken.

Budgethoheit. Die Budgethoheit bleibt weiterhin beim Parlament, wobei der Detaillierungsgrad der Finanzbudgets zugunsten eines erweiterten Informationsgehalts (Leistungen und Wirkungen) erheblich abnimmt. Hier findet eine Neuorientierung statt, indem

- *Finanzen und Leistungen* systematisch miteinander verknüpft werden
- die *Spezifikation* von den Aufwandarten auf die Produktgruppen verschoben wird
- zeitliche Übertragbarkeit von Krediten und eine Globalisierung von Budgetpositionen eingeführt werden.

Mit der Budgethoheit verbunden sind weiterhin Überwachungs- und Kontrollfunktionen des Parlaments. Allerdings werden sie vermehrt die Finanz- mit der Leistungs- und Wirkungsseite integriert betrachten müssen. Die Trennung von Finanz- und Geschäftsprüfungskommission ist in diesem Zusammenhang neu zu beurteilen; *prima vista* erscheint es für die politische Steuerung logischer, wenn sich Fachkommissionen (z.B. eine Kommission Bildung) für beide Belange einsetzen, nachdem auch die Planungs- und Kontrollaufgaben integriert erfolgen.

Initiative und Referendum. Die Rolle des Volkes und seiner direktdemokratischen Instrumente ist noch weitgehend ungeklärt. Wohl wird immer wieder darauf hingewiesen, dass letztere durch das NPM nicht angetastet werden, doch eine nüchterne Betrachtung deckt auch hier einige Probleme auf:

⁵ Zu diesem Themenbereich bearbeitet Hans Mäder eine Dissertation, die im Frühling 1996 erscheinen dürfte.

- In vielen Gemeinwesen fallen auch *Ersatzinvestitionen* unter das Finanzreferendum, so dass vorauszusehen ist, dass ein Konflikt zwischen Leistungsvereinbarung und Referendum entstehen kann. Was passiert, wenn etwa eine Investition notwendig wird, um den Leistungsauftrag zu erfüllen? Kann dann ein Referendum ausgeschlossen werden, oder hat das Referendum Vorrang vor der Erfüllung des (letztlich auch demokratisch legitimierten) Leistungsauftrags? Die Lösung müsste in einer Art *Produktreferendum* liegen, das nur dann zum Tragen kommt, wenn ein neues Produkt (bzw. ein altes Produkt in neuer Qualität oder Quantität) erstellt wird und daraus Investitionen erwachsen. Das bestehende Finanzreferendum würde dann durch neue *produktbezogene* Kriterien ergänzt.
- Da das Initiativrecht unbestritten bleibt, ergibt sich ein Problem, wenn Konditionalnormen über eine Initiative in die Verfassung eingeführt werden. Hier müsste allenfalls eine Lösung gefunden werden, die es ermöglicht, auch bei Initiativen die Finalsteuerung durchzusetzen.

Die Rolle des Parlaments. Das für die vorliegende Fragestellung herausragende Element wirkungsorientierter Verwaltungsführung ist die immer wieder geforderte Trennung von politischen Zielsetzungen und operativer Verantwortung.⁶ Hier wird bisweilen eine klare Trennung propagiert (etwa Buschor 1995: 273), an deren Realisierbarkeit jedoch starke Zweifel erhoben werden.⁷ Das neue Grundverständnis der Rollen setzt freilich eine verstärkte Trennung politischer von betrieblichen Entscheiden voraus. Damit muss eine Besinnung der Parlamente auf ihre strategisch-normative Funktion angestrebt werden. Die ausführlichere Leistungs- und Wirkungstransparenz darf – insbesondere in Bund und Kantonen – nicht zu einer kurzfristigen Detailsteuerung der Leistungspalette führen.

Das Parlament soll die Rolle des Geldgebers und normativen Entscheiders übernehmen. Daraus folgt, dass hier die Grundzüge der Politik und die Mittelallokation zwischen den Politikbereichen festgelegt werden. Konkret werden Produktgruppen – in Quantität, Qualität und zeitlicher Verfügbarkeit definiert – von der Verwaltung zu einem fixen Preis "eingekauft". Dabei bildet nicht mehr der reine Geldmittelfluss die Entscheidungsgrundlage, sondern betriebliche Kostenüberlegungen. Damit kann besser vermieden werden, dass die Folgekosten einzelner Entscheide in der politischen Debatte unberücksichtigt bleiben. Bis heute ist noch offen, auf welche Einzelheiten der Produktgruppendefinition das Parlament seinen Einfluss nehmen können soll. Unser schweizerisches Demokratieverständnis dürfte dabei zu einer eher grösseren Einflussnahme tendieren als die ausländischen Beispiele. Politisch durchsetzbar werden nur Lösungen sein, die dem Parlament zwar genügend Feinsteuerung ermöglichen, trotzdem aber nicht zu stark ins (operative) Detail gehen.

Diese eher allgemein gefasste Aussage dürfte in der Praxis noch auf Zustimmung stossen. Gehen wir hingegen tiefer in die konkrete Umsetzung, so stellen

⁶ Vgl. etwa Buschor (1993: 17); ähnlich auch Osborne und Gaebler (1993: 108ff), die von *mission-driven government* sprechen.

⁷ Vgl. im Zusammenhang mit dem schweizerischen Föderalismus (Klöti 1995: 406).

sich *unter anderem* etwa die folgenden Fragen, die aus Sicht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beantwortet werden können (Tabelle 2).

Die outputorientierte Steuerung müsste all diese Eingriffsmöglichkeiten zulassen; sie wären die Ablösung der heute gültigen Eingriffsmöglichkeit in die detaillierten (finanzorientierten) Budgets. Damit werden Instrumente für das Parlament geschaffen, die ungleich wirkungsvoller sind als traditionelle. Seine konkreten Eingriffsmöglichkeiten in die *Resultate* des Verwaltungshandelns nehmen dadurch deutlich zu.

Regierung. Die Regierung ist die politisch gewählte Verwaltungsführung. Sie übernimmt damit die Rolle einer Gesamtleitung, die für die Gestaltung, Lenkung und Entwicklung der Verwaltung zuständig ist. Im Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung legt die Regierung fest, welche Departemente für die Beschaffung der einzelnen Produktgruppen verantwortlich sind und wie die interne Organisation der Querschnittfunktionen ausgestaltet wird. Sie kann zudem direkt auf die Beschaffung durch die Departemente Einfluss nehmen, indem sie ihnen – zusätzlich zu den Vorgaben des politischen Auftrags – Ergebnisziele für die Aufgabenbereiche vorgibt. Zu ihren Aufgaben gehören damit (vgl. Schedler 1995: 107f):

- Entwicklung und Durchsetzung einer konsistenten Strategie
- Förderung einer einheitlichen Unternehmungspolitik und -kultur
- Ressourcenpolitik (Richtlinien über Finanz-, Personal- und Investitionsmanagement)
- Gesamtführung und Koordination der Aktivitäten der Departemente
- Aufgabenzuteilung an die Departemente (inkl. Vorgabe von Ergebniszielen)
- Vereinbarung der Produktgruppenbudgets mit dem Parlament und Überwachung der Einhaltung der Leistungsvereinbarungen
- Rechenschaftsablage gegenüber Volk und Parlament.

Tabelle 2: *Parlament und NPM - prozedurale Fragen*

<i>Fragen</i>	<i>Antworten</i>
Soll das Parlament die einzelnen <i>Standards</i> der Produktgruppendifinition festlegen (bzw. gegenüber dem Antrag verändern) können?	Dies ist abhängig von der staatlichen Ebene: In der Gemeinde ja, auf Ebene Bund und Kantone nein, weil es sich hier um ungleich komplexere Fragestellungen handelt.
Soll das Parlament den Kostendeckungsgrad und die <i>Finanzierungsstruktur</i> der Produktgruppen festlegen (bzw. gegenüber dem Antrag verändern) können?	Ja, sofern dies aufgrund der vorhandenen Kosten-Erlösstruktur überhaupt möglich ist.
Soll das Parlament auf die <i>Einzelziele</i> pro Produktgruppe Einfluss nehmen können?	Nur unter Beachtung der sich daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen. Mittelfristige Zielvorgaben sind hingegen erwünscht.
Welche <i>Sanktionsmöglichkeiten</i> hat das Parlament, wenn Ziele nicht erreicht, Standards nicht erfüllt, Finanzierungsstrukturen nicht eingehalten werden?	Die Regierung hat eine Begründungs- und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament. Die Sanktionen bewegen sich im heute üblichen Rahmen, d.h. letztlich über die Allokation der finanziellen Mittel.
Wie kann die <i>Zuverlässigkeit des Geldgebers</i> sichergestellt werden? Soll beispielsweise das Parlament ganze Produktgruppen aus dem Programm streichen können, obwohl sie im Rahmenkontrakt mit dem Leistungserbringer enthalten sind?	Der Rahmenkontrakt muss den Vorbehalt machen, dass diese Produktgruppe politisch bestellt wird. Streichungen sind möglich, wobei über eine allfällige "Ausstiegsplanung" nachgedacht werden müsste.
Kann das Parlament selbst ein <i>Programm erstellen</i> , d.h. neue Produktgruppen in die Planung oder das Budget aufnehmen? Wie errechnet sich dann der Preis für diese neue Leistung?	Hierzu muss das Parlament ein Vorstossrecht erhalten, etwa über eine besondere Motion. Das Instrument ist noch zu entwerfen.

Um diese Funktionen optimal ausüben zu können, bedarf die Regierung einer weitgehenden Organisationskompetenz für die ganze Verwaltung (vgl. dazu auch Haldemann 1995: 39ff). Die Frage etwa, wieviele Ämter in welchen Departementen angesiedelt werden, muss von der Regierung selbst entschieden werden können. Ähnliches gilt für die Auswahl der Leistungserbringer, die an die Departementsstufe delegiert werden sollte.

Die Beispiele *erster* Ansätze im Bund verstossen regelmässig gegen diese Forderung. Die Organisation des zukünftigen Instituts für Geistiges Eigentum (ex Bundesamt für Geistiges Eigentum) wird etwa durch ein Spezialgesetz geregelt, dasselbe ist für die Schweizerische Meteorologische Anstalt zu erwarten, auch

wenn dort eine Delegation in die Verordnung angestrebt werden sollte.⁸ Diese Angliederung zeigt hingegen in die richtige Richtung: Mit der Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes wird die Organisationskompetenz des Bundesrates für Verwaltungsbereiche, die mittels Leistungsauftrag geführt werden, deutlich ausgeweitet (Art. 48 Abs. 2 Entwurf RVOG). Hier könnte ein Abbau von Demokratie beklagt werden; es kann aber auch die immer wieder geforderte *Führungsrolle* des Bundesrates, die er hier zu übernehmen hat, begrüsst werden.

Verwaltung. Die Departemente schliessen mit den Verwaltungseinheiten Leistungskontrakte ab, die so auszugestalten sind, dass die von Parlament und Regierung vorgegebenen Ziele erreicht werden können. In der materiellen Ausgestaltung der Kontrakte sind die Parteien weitgehend frei. Allerdings bleiben die Entscheide des Parlaments bezüglich Produktgruppenbudget jederzeit vorbehalten, so dass die demokratische Einwirkung sichergestellt ist. *Politisch wichtige* Themata können zudem auch dann Gegenstand von Kontrakten darstellen, wenn sie das Wie der Leistungserstellung betreffen. Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass dies nur in Einzelfällen zutrifft und der Handlungsspielraum der Verwaltungseinheiten dadurch nicht empfindlich eingeschränkt wird.

Folgerungen

Das demokratische Gefüge in der Schweiz ist durch den Einzug der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (oder *New Public Management*) nicht grundsätzlich in Frage gestellt. International kann gesagt werden, dass die Mitgestaltungsmöglichkeiten der Einwohner/innen im Zuge des NPM eher ausgebaut werden – allerdings von einem vollkommen anderen Niveau ausgehend als in der Schweiz.

Ändern werden sich einzelne Instrumente, ändern könnte sich auch die Gewichtung. Die (als Gedankenkonstrukt geeignete) Trennung von « Was » und « Wie » dürfte dazu führen, dass die demokratische Mitwirkung im betrieblichen Bereich eher abnimmt, während sie im politischen an Wesentlichkeit und damit Kraft gewinnt. Dank höherer Transparenz im Leistungsbereich wird die Politik generell mehr Einblick in die Verwaltung erhalten und klarere Vorgaben machen können. Der (faktisch vermeintliche) Verlust an demokratischer Mitwirkung bezüglich der Detailressourcen wird durch den umfassenden Einbezug der Kund/innen-Wünsche in die politische Debatte mehr als wettgemacht.

Die neuen Rollen der politischen Akteure sind noch nicht abschliessend definiert. Deutlich ist jedoch bei allen Debatten zu erkennen, dass die direkte Demokratie auch in der Schweiz eher gestärkt als geschwächt werden soll. Insbesondere soll die Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen System zurückgewonnen werden. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird offensichtlich zum Anlass genommen, schon lange bemängelte Schwachstellen unseres Systems zu un-

⁸ vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 30. Mai 1994 sowie das Rechtsgutachten dazu von Urs Bolz (1994).

tersuchen und zu beheben. Gelingt dies, so sind wir einer gesamthaft effizienten und effektiven Staatsführung einen grossen Schritt näher gekommen.

Bibliographie

- BOLZ, Urs (1994). *Rechtsgrundlagen sowie gesetzgeberische Varianten zur Flexibilisierung der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt (SMA)*, Rechtsgutachten im Auftrag der SMA. Bern.
- BORNER, Silvio, BRUNETTI, Aymo und Thomas STRAUBHAAR (1990). *Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?* Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- BUSCHOR, Ernst (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, Wirtschaftliche Publikationen, Heft 52. Zürich: Zürcher Handelskammer.
- BUSCHOR, Ernst (1995). *Das Konzept des New Public Management*, Schweizer Arbeitgeber 6/1995: 272-276.
- BUSCHOR, Ernst and Kuno SCHEDLER (Hg.) (1994). *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*. Bern u.a.: Haupt.
- DELLEY, Jean-Daniel (1995). "New Public Management und neue staatliche Handlungsformen", in HABLÜTZEL et al. *Aufbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern u.a.: Haupt, S. 426-438.
- FINGER, Matthias (1995). "New Public Management – un débat manqué", *Swiss Political Science Review* 1(1): 138-143.
- GORE, Al (1993). *Report of the National Performance Review, From Red Tape to Results: Creating a Government that works better and costs less*. Washington.
- HABLÜTZEL, Peter, HALDEMANN, Theo, SCHEDLER, Kuno und Karl SCHWAAR (Hg.) (1995). *Aufbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern u.a.: Haupt (erscheint im Herbst 1995).
- HALDEMANN, Theo (1995). *New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes?* Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes, Band 1. Bern: EDMZ.
- HALDEMANN, Theo (1995). "Gefährdet New Public Management das politische System und die Verwaltungskultur in der Schweiz?", *Swiss Political Science Review* 1(1): 144-148.
- HALDEMANN, Theo und Kuno SCHEDLER (1995). "New Public Management-Reformen in der Schweiz. Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich", in HABLÜTZEL et al. *Aufbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern u.a.: Haupt.
- HOOD, Christopher (1991). "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration* 69(Spring 1991): 3-19.
- KLÖTI, Ulrich (1995). "'Auswirkungen' des New Public Managements auf den Föderalismus", in HABLÜTZEL et al. *Aufbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern u.a.: Haupt, S. 400-412.
- KNOEPFEL, Peter (1995). "Le 'New Public Management': est-ce la panacée?", in *Swiss Political Science Review* 1(1): 133-148.
- KÖNIG, Klaus (1995). "'Neue' Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren", *Die öffentliche Verwaltung* 9(Mai 1995): 349-358.
- OSBORNE, David and Ted GAEBLER (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading u.a.: Addison Wesley.

- PALLOT, June (1994). "Specifying and Monitoring Government Performance in New Zealand", in Ernst BUSCHOR and Kuno SCHEDLER (Hg.). *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*. Bern u.a.: Haupt, pp. 219-240.
- REICHARD, Christoph (1993). "Internationale Trends im kommunalen Management", in Gerhard BANNER und Christoph REICHARD (Hg.). *Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion*. Köln: Kohlhammer, S. 3-24.
- RICKENBACHER, Iwan (1995). "New Public Management aus Sicht der Politik", in HABLÜTZEL et al. *Aufbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern u.a.: Haupt, pp. 390-399.
- SCHEDLER, Kuno (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell*. Bern u.a.: Haupt.
- SEILER, Hansjörg (1994). *Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*. Bern: Stämpfli.
-

