

Joachim Beck / Fabrice Larat (Hrsg./Éd.)

**Reform von Staat
und Verwaltung in Europa –
Jenseits von
New Public Management?**

**Réforme de l'État
et de l'administration en Europe –
Au-delà de la
Nouvelle Gestion Publique ?**



ISBN 978-3-03751-330-9 (Dike Verlag Zürich/St. Gallen)
ISBN 978-3-8329-6923-3 (Nomos Verlag, Baden-Baden)

Bibliografische Information der «Deutschen Bibliothek».
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen 2011

NPM in der Schweiz: Konturen und Bewertungen eines länderspezifischen Entwicklungspfads

DANIEL KETTIGER

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	173
2. Rahmenbedingungen von Verwaltungsreformen in der Schweiz	174
3. Gradlinige Entwicklungspfade von NPM	175
3.1 Der Reformtyp von NPM in der Schweiz	175
3.2 Bund: FLAG als Ausnahmmodell	177
3.3 Kantone: Föderalistisches Labor	179
3.4 Gemeinden: NPM selten, aber erfolgreich	181
3.5 Justiz: NPM erst am Anfang	182
4. Schleichwege von NPM	182
4.1 Die NPM-Reform als Reformimpuls	182
4.2 Steuerung mit Leistungsvereinbarung	183
4.3 «Anschub» von Managementreformen	183
4.4 Auslagerungen / PPP	184
4.5 Public Management als Hochschuldisziplin	184
5. Fazit	185
Literatur	186

1. Einleitung

Zu Beginn der 1990er-Jahre schwappte eine eigentliche Reformwelle mit Ursprung in Australien und Neuseeland sowie den USA und England auf das europäische Festland und erfasste auch in der Schweiz allmählich alle Ebenen des föderalen Bundesstaats.¹ In der Folge geriet der politisch-administrative Apparat in den Gemeinden, in den Kantonen und auf Bundesebene zwischen 1994 und 2004 stark in Bewegung – es kann eine Vielzahl von Veränderungen beobachtet werden.² Diese verliefen im «föderalistischen Labor Schweiz» entsprechend der grossen Vielfalt der politischen Institutionen in den Kantonen und Gemeinden³ ebenfalls sehr vielfältig, sowohl mit Bezug auf das Vorgehen wie insbesondere

¹ LIENHARD et al., 2005, S. 9.

² In diesem Sinne RIEDER/WIDMER, 2007, S. 9.

³ Vgl. LINDER, 2005, S. 157 ff.

mit Bezug auf die realisierten und geplanten Lösungen. Zahlreiche Reformprojekte segelten unter der Flagge von New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV).⁴ Andere Reformen wickelten sich unter anderen Namen oder im Stillen bzw. im Schatten der NPM-Reformen ab. Nachfolgend soll versucht werden, die gradlinigen Entwicklungspfade und die Schleichwege der NPM-Reform in der Schweiz nachzuzeichnen.⁵ Zum Verständnis der länderspezifischen Entwicklung ist es notwendig, zuvor die wesentlichen Rahmenbedingungen von Verwaltungsreformen in der Schweiz darzustellen.

2. Rahmenbedingungen von Verwaltungsreformen in der Schweiz

Der schweizerische politisch-administrative Apparat kennt einige Besonderheiten, die auch für Reformen prägend, manchmal auch hemmend sind:

Die Schweiz kennt das Konkordanzprinzip, welches sich unter anderem darin äussert, dass es keine förmliche Koalitionsbildung im Parlament gibt und dass sich die Bundesregierung und die meisten Regierungen auf Kantons- und Gemeindeebene als Konkordanzgremium sehen.⁶ Die Strukturen und Funktionsweisen des schweizerischen politisch-administrativen Apparats unterscheiden sich deshalb von jenen des gängigen Typus der Mehrheitsdemokratie.⁷

Es bestehen zahlreiche direktdemokratische Elemente, insbesondere die Verfassungsinitiative, das fakultative – in bestimmten Kantonen das obligatorische⁸ – Gesetzesreferendum, auf Kantons- und Gemeindeebene zudem die Volkswahl der Exekutiven. Parlament und Regierung stehen sich dort somit mit gleicher demokratischer Legitimation gegenüber.⁹

⁴ New Public Management (NPM) und Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) werden in der Schweiz mit gleicher Bedeutung (synonym) verwendet.

⁵ Der Verfasser kann sich dabei teilweise auf Werke stützen, die versuchen, eine Bilanz zu 10 Jahren NPM in der Schweiz zu ziehen. Vgl. HOFMEISTER, 2005; LIENHARD et al., 2005; MOSER/KETTIGER, 2004; RIEDER/WIDMER, 2007; eine weitgehend vollständige Übersicht über das Schrifttum zu NPM in der Schweiz findet sich in einer laufend aktualisierten Bibliografie des Verfassers unter <<http://www.kettiger.ch/portal/images/pdf/BibliographiezuNPMundWOV4.pdf>>.

⁶ Ausführlich zum Konkordanzprinzip LINDER, 2005 (Fn. 3), S. 301 ff.

⁷ Vgl. LINDER, 2005 (Fn. 3), S. 301.

⁸ Z.B. Uri und Schwyz.

⁹ Vgl. KETTIGER, 2000, S. 269 f.

Die Schweiz hat kein parlamentarisches Regierungssystem, sondern eine relativ strikte Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, insbesondere auch in personeller Hinsicht. Die Funktionsweise des schweizerischen Parlaments unterscheidet sich erheblich von jener eines Parlaments in der klassischen «Westminster Demokratie».¹⁰ Das Parlament ist oft der Regierung grösste Opposition.

Die Parlamente in der Schweiz sind Milizparlamente ohne grosse Ausstattung und deshalb gegenüber Regierung und Verwaltung relativ schwach. Dies gilt nicht nur für die Parlamente in grösseren Gemeinden und in den Kantonen¹¹, sondern auch für das Bundesparlament.¹²

Die Einwohnerzahl der knapp 2'700 Schweizer Gemeinden variiert beträchtlich (Zürich ca. 358'500 Einwohner; Corippo ca. 20 Ew.). Auf die gesamte Schweiz bezogen liegt der Medianwert bei 1'018 und der Mittelwert bei 2'797 Einwohnenden (Stand: 1. Januar 2008).¹³ Die Schweiz besteht aus vielen Klein- und Kleinstgemeinden. In diesen besteht keine Verwaltung im herkömmlichen Sinn; eine durchschnittliche schweizerische Gemeindeverwaltung besteht aus zwei Vollstellen Zentralverwaltung, zwei Vollstellen Werkhof, Hauswart usw. und sechs Personen, die im Volksschulwesen arbeiten¹⁴. Die überwiegende Zahl der schweizerischen Gemeinden kennt zudem Basisdemokratie in der Form der Gemeindeversammlung.

3. Gradlinige Entwicklungspfade von NPM

3.1 Der Reformtyp von NPM in der Schweiz

Wenn wir auf dem Typologieschema der Reformen bezogen auf öffentliche Aufgaben (vgl. Abbildung 1) eine Positionierung vornehmen, dann gehören die NPM-Reformen nach schweizerischem Verständnis zur Optimierung der Leistungserstellung – d.h. zu den so genannten Binnenreformen – und dort zur Kategorie der Gesamtoptimierungen. NPM sucht in der Schweiz nicht den Aufgabenverzicht oder andere Leistungsträger, sondern strebt eine Verbesserung der Wirkung und Leistung der Verwaltung an.

¹⁰ Vgl. LINDER, 2005 (Fn. 3), S. 319.

¹¹ Vgl. BRÄNDLI-TRAFFELET, 2003, S. 75 ff.

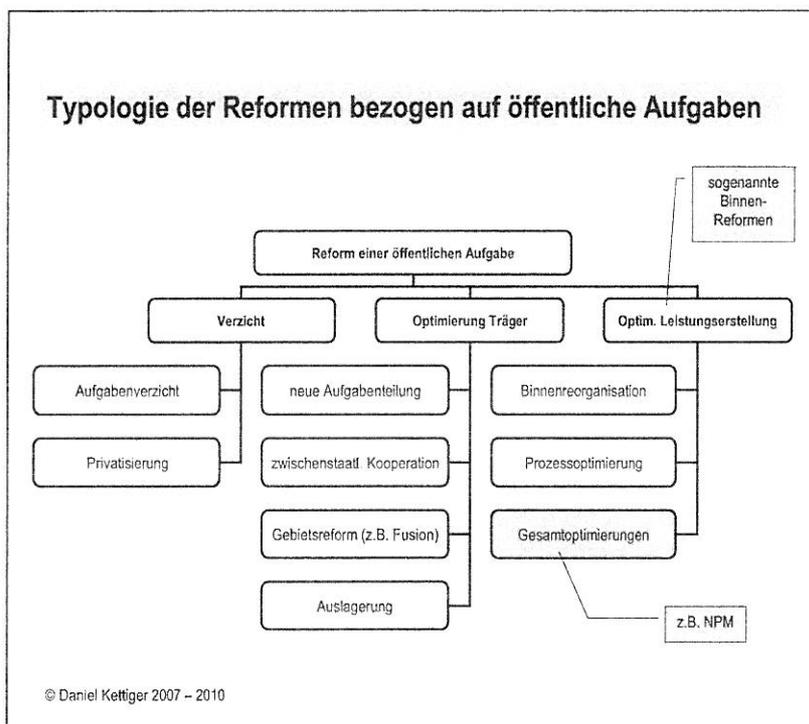
¹² Vgl. LINDER, 2005 (Fn. 3), S. 204 f.

¹³ Vgl. STEINER, 2008, S. 345.

¹⁴ Wert aus den neusten Erhebungen von Reto Steiner, Universität Bern.

Typisch für NPM in der Schweiz sind der Produkthaushalt mit Globalbudget, eine Leistungs- und Wirkungsmessung mit einem Ziel-Indikatoren-System sowie eine mittelfristige Perspektive im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan.¹⁵

Abbildung 1: Typologie der Reformen bezogen auf öffentliche Aufgaben



NPM findet man in der Schweiz in aller Regel nur in Gemeinwesen, welche über ein Parlament verfügen. Die Schweiz kennt auf Gemeindeebene echte Parlamente – also nicht nur parlamentsförmige Exekutiven wie die deutschen Stadträte. Die meisten Gemeinden verfügen aber infolge ihrer geringen Grösse nicht über ein Parlament.

Wesentlich für NPM in der Schweiz ist das Fehlen einer grundlegenden NPM-Theorie. Ausgegangen wurde ursprünglich von der Idee des Gewährleistungsstaates.¹⁶ Doch auch diese Idee wurde theoretisch und dogmatisch nie zu Ende gedacht.¹⁷ Die wissenschaftliche Diskussion zu NPM war in der Schweiz zudem anfänglich in erheblichem Masse auf staatsrechtliche Fragen fokussiert.¹⁸ Im Laufe der Zeit verschob sich die wissenschaftliche Diskussion – entlang der

¹⁵ Vgl. RIEDER/WIDMER, 2007 (Fn. 2), S. 28.; vgl. auch die Darstellungen von kantonalen NPM-Modellen bei HEIMGARTNER/DIETRICH, 2008, S. 12 ff.; zum Konzeptionellen vgl. SCHEDLER/PROELLER, 2009, S. 167 ff.

¹⁶ Vgl. SCHEDLER, 2003, S. 5 ff.

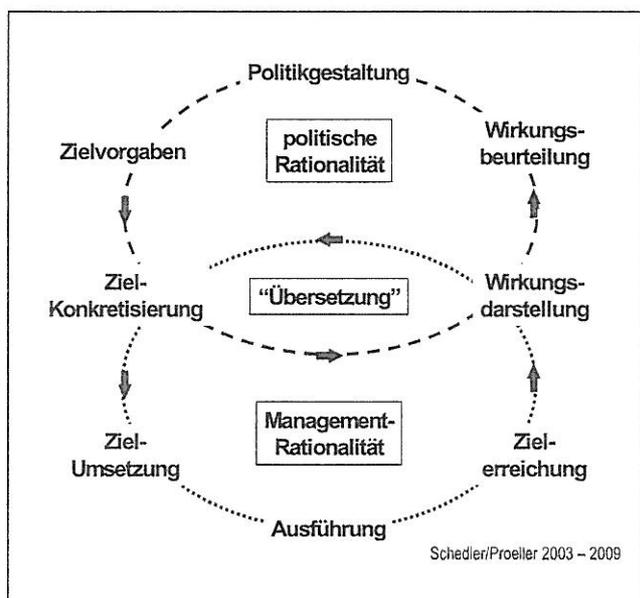
¹⁷ Vgl. KETTIGER, 2003, S. 211 ff.

¹⁸ zusammenfassend KETTIGER, 2003, S. 207; umfassend zum staatsrechtlichen Rahmen LIENHARD, 2005.

pragmatischen Entwicklung – rasch vom Grundsätzlichen zu Einzelfragen und sektoriellen Betrachtungen.¹⁹

Das Steuerungsmodell ist geprägt vom Grundsatz der Dichotomie von Politik und Verwaltung, d.h. von der Trennung der politischen Funktion und der Managementfunktion (vgl. Abbildung 2). Die Regierung soll eine «Übersetzerfunktion» zwischen dem Steuerungskreislauf der Politik und jenem der Verwaltung haben.

Abbildung 2: Politik-Verwaltungs-Dichotomie im NPM-Modell²⁰



Der hier beschriebene Typus von NPM findet sich auf allen drei Ebenen des föderalen Bundesstaates, allerdings mit unterschiedlichen Ausprägungen.

3.2 Bund: FLAG als Ausnahmmodell

Das Projekt Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – kurz FLAG – auf Bundesebene startete 1997 mit zwei Pilotprojekten; bis zum Abschluss der Pilotphase Ende 2001 wurden weitere neun Ämter mit einbezogen.²¹ Heute werden insgesamt 23 Verwaltungseinheiten mit FLAG geführt, davon sind nur 10

¹⁹ Einen jeweils aktuellen Überblick über das Schrifttum zu NPM bietet die Bibliographie des Verfassers; vgl. Fn. 5.

²⁰ SCHEDLER/PROELLER, 2009 (Fn. 15), S. 64.

²¹ Vgl. LEUENBERGER, 2005, S. 26.

ganze Bundesämter (von über 50), bei den übrigen handelt es sich um Abteilungen oder besondere Verwaltungseinheiten.²²

Die wesentlichen FLAG-Instrumente sind das Globalbudget, der mehrjährige Leistungsauftrag, die einjährige Leistungsvereinbarung (im Sinne einer Operationalisierung), die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Wirkungs-, Leistungs- und Kostenindikatoren. Gesteuert wird mit einem 4-jährigen Leistungsauftrag, welcher jährlich durch eine Leistungsvereinbarung konkretisiert wird, und mit einem Globalbudget. Das ursprüngliche FLAG-Steuerungsmodell wurde inzwischen zu einer Integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW) weiterentwickelt, welche neben der Wirkungsorientierung auch den Aspekt der Potenzialorientierung berücksichtigt.²³ Damit wurde das NPM-Modell um einen weiteren Steuerungskreis – jenen der Führung des Personals – erweitert (vgl. Abbildung 3).

Heute ist FLAG gesetzlich im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz²⁴ und im Finanzhaushaltgesetz²⁵ des Bundes verankert. Es stellt gemäss dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates²⁶ ein Ausnahmmodell für die Steuerung betrieblich orientierter Verwaltungseinheiten dar, wie beispielsweise das Bundesamt für Landestopografie oder das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (Meteoschweiz).

Das Projekt FLAG ist ausgesprochen gut dokumentiert. Neben den offiziellen Dokumenten²⁷ sind mehrere Evaluationen und Praxisberichte erschienen, die insgesamt ein recht umfassendes Bild ergeben. Es wurde in diesem Projekt immer wieder versucht, aus den diversen Evaluationen Lehren zu ziehen. Im Gegensatz zu den kantonalen und kommunalen Projekten hat der Bund das Instrument der Evaluation mitschreitend eingesetzt.²⁸

²² Übersicht über die FLAG-Einheiten (31. März 2011): <<http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-3-5einheiten.php>>.

²³ Vgl. HIRSBRUNNER et al., Juni 2001.

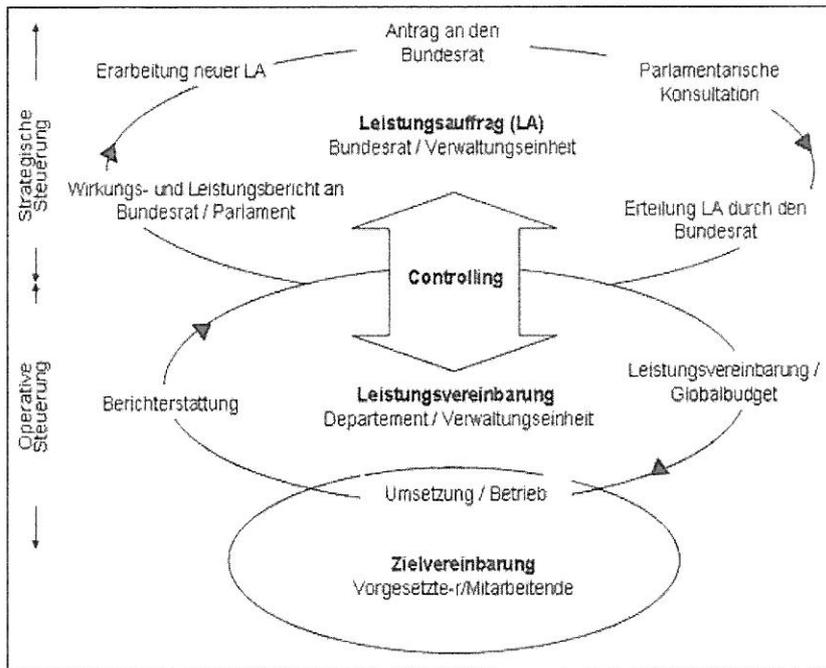
²⁴ Art. 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010.

²⁵ Art. 42 ff. Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), SR 611.0.

²⁶ Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, BBl 2006 8233.

²⁷ siehe <<http://www.flag.admin.ch>>.

²⁸ In diesem Sinne MOSER/KETTIGER, 2004 (Fn. 5), S. 10.

Abbildung 3: Steuerungsmodell FLAG²⁹

3.3 Kantone: Föderalistisches Labor

Die Entwicklung in den Kantonen ist sehr heterogen verlaufen. Man kann heute drei Gruppen von Kantonen unterscheiden³⁰:

Gruppe «flächendeckende Einführung» (11 Kantone): Aargau, Bern, Basellandschaft, Luzern, Solothurn, Thurgau und Zürich setzen die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im vorstehend beschriebenen Modell integral und flächendeckend ein.³¹ Im Wallis, Graubünden und Schwyz werden die Umstellungsprozesse bis spätestens 2011 abgeschlossen sein. Genf beabsichtigt die Umstellung auf ein «Budget par prestations», d.h. auf eine leistungsorientierte Führung, ab 2010. Ab diesem Zeitpunkt werden rund zwei Drittel des Finanzvolumens der Kantone mittels NPM gesteuert.³² Die kantonalen Steuerungsmodelle folgen dem Grundtypus, unterscheiden sich aber im Detail nicht nur marginal.

Gruppe «partielle Einführung» (4 Kantone): In den Kantonen Freiburg, Zug und Tessin werden Leistungsaufträge und Globalbudgets an ausgewählte Verwaltungseinheiten erteilt. Im Kanton Freiburg haben alle Verwaltungseinheiten ei-

²⁹ <<http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-3-1modell.php>> (31. März 2011).

³⁰ Vgl. HEIMGARTNER/DIETRICH, 2008 (Fn. 15), S. 11.; vgl. auch RITZ, 2005, S. 47 ff.

³¹ Über die Evaluation und die Weiterentwicklung von VOW in Aargau, siehe den Beitrag von Michael Umbricht in diesem Band; vgl. auch KAUFMANN/HAERING.

³² Vgl. HEIMGARTNER/DIETRICH, 2008 (Fn. 15), S. 53 f.

nen Leistungskatalog zu führen. Sie können später auf eine leistungsorientierte Führung mit oder ohne Leistungsauftrag umgestellt werden. Im Kanton Obwalden wird das Projekt NOW (Neue Verwaltungsführung Obwalden) gemäss Amtsdauerplanung 2006–2011 fortgesetzt. NOW soll auch Elemente wie Leistungsaufträge und Globalbudgets enthalten.

Gruppe «andere Steuerungsformen» (11 Kantone): Die beiden Appenzell und Uri sehen keine Umstellung des Steuerungsmodells auf WOV vor. Glarus verfügt zwar über eine gesetzliche Grundlage für WOV, wendet diese aber nur für das Kantonsspital an. In den Kantonen Jura und Neuenburg sind WOV-Instrumente im Einsatz, aber nicht im oben definierten Sinne der Steuerung des Finanzhaushalts. Basel-Stadt³³, Waadt, Nidwalden, Schaffhausen und St. Gallen haben ihre WOV-Versuche abgebrochen. Es waren alles politische Entscheide, WOV nicht definitiv einzuführen, die im Parlament gefällt wurden; im Kanton Schaffhausen war es ein Beschluss der Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung. Meist stand hinter diesen politischen Entscheidungen keine rationale Begründung, sondern es waren irgendwelche politischen Machtkämpfe, die zum Abbruch der WOV-Projekte führten.

Im Sinne einer Zwischenbilanz kann festgehalten werden, dass sich NPM in den Kantonen grundsätzlich bewährt hat. Eine Verbesserung der Steuerungsprozesse und der Informationstransparenz nach Einführung von NPM ist belegbar.³⁴ Rund zwei Drittel der in verschiedenen Evaluationen befragten Parlamentsmitglieder und Verwaltungskader sind mit der NPM-Reform zufrieden.³⁵ Kritischer werden die Reformentwicklungen an der Schnittstelle von Legislative und Exekutive beurteilt; NPM führte tendenziell eher zu einer Stärkung von Regierung und Verwaltung.³⁶ Eine Mehrheit von Parlamentsmitgliedern scheint mit den Steuerungsmöglichkeiten, die ihnen das NPM bietet, noch nicht zufrieden.³⁷ Generell wird eine Tendenz zu einer erneuten Bürokratisierung der Verwaltung auf Grund der neu geschaffenen, teilweise überperfektionierten Controllingstrukturen festgestellt.³⁸

Auf kantonaler Ebene sind zwei Trennlinien feststellbar: Die eine verläuft zwischen gross und klein. Alle ganz kleinen Schweizer Kantone haben mit NPM gar nicht erst begonnen oder haben ihre Projekte eingestellt und werden nie mit NPM arbeiten. Ebenfalls feststellbar ist ein gewisser Röstigraben, der «rideau de röstis» zwischen der deutschsprachigen und der französischsprachigen

³³ Vgl. zum Abbruch MÜLLER, 2005, S. 77 f.

³⁴ Vgl. HEIMGARTNER/DIETRICH, 2008 (Fn. 15), S. 65.

³⁵ Vgl. RITZ, 2005 (Fn. 30), S. 65; vgl. SCHMIDT, 2008, S. 112.

³⁶ Vgl. RITZ, 2005 (Fn. 30), S. 65.

³⁷ Vgl. SCHMIDT, 2008 (Fn. 34), S. 112.

³⁸ Vgl. RITZ, 2005 (Fn. 30), S. 66.

Schweiz. NPM ist klar erkennbar aus dem angelsächsischen Raum von Norden her über die Niederlande (Tilburg) und Deutschland in die Schweiz importiert worden. Es fehlte in der Schweiz zuerst auch an einer zwei- bzw. mehrsprachigen NPM-Terminologie, d.h. an den entsprechenden Fachausdrücken in den lateinischen Sprachen. Diese musste durch den Terminologiedienst des Kantons Bern und durch die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne zuerst mühevoll erarbeitet werden.³⁹

3.4 Gemeinden: NPM selten, aber erfolgreich

Über die Entwicklung und den Stand von NPM in den Gemeinden besteht zurzeit keine vollständige Übersicht. Gemäss Erhebungen von Reto Steiner aus dem Jahr 2008 sollen 7,4 Prozent der schweizerischen Gemeinden NPM eingeführt haben. NPM findet man fast ausschliesslich in Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern und mit einem Gemeindeparlament.

Für kleinere Gemeinden ist NPM keine Option.⁴⁰ Die Verwaltungen sind oft schlichtweg zu klein. Oft sind über 90 Prozent der jährlichen Ausgaben gebundene Ausgaben, es besteht kaum ein echtes Steuerungspotenzial. Kleine Gemeinden haben zudem zahlreiche Aufgaben ausgelagert oder die Aufgaben werden von Institutionen der interkommunalen Zusammenarbeit erfüllt. Wissenschaft und Beratung haben es versäumt, ein spezifisches NPM-Modell für kleine Gemeinden bereitzustellen. Mit wachsender Gemeindegrösse nimmt die Bereitschaft für NPM-Reformen zu.⁴¹

Eine der ersten Städte, die NPM vorantrieb, war die Bundeshauptstadt Bern (Neue Stadtverwaltung Bern, NSB) – das Projekt ist gut dokumentiert.⁴² Im Kanton Bern wurde in einer frühen Phase ein koordinierter Pilotversuch in mehreren unterschiedlich grossen Gemeinden durchgeführt.⁴³ Zahlreiche NPM-Gemeinden finden sich auch im Kanton Zürich (z.B. Dübendorf, Pfäffikon, Winterthur). Dokumentiert ist auch die vollständige Einführung von NPM in den Gemeinden Allschwil und Oberwil im Kanton Basel-Landschaft.⁴⁴ Besonders zu erwähnen gilt es das mehrfach preisgekrönte NPM-Modell in der Gemeinde Riehen im Kanton Basel-Stadt.⁴⁵ PRIMA, wie das Riehener NPM heisst,

³⁹ PULITANO, 2000.

⁴⁰ Vgl. LADNER, 2005, S. 81.

⁴¹ Vgl. LADNER, 2005 (Fn. 39), S. 83.

⁴² Vgl. z.B. MÜLLER / TSCHANZ, 1995, S. 223 ff.; vgl. LADNER et al., 2007.

⁴³ Vgl. SEEWER, 1995, S. 263 ff.

⁴⁴ Vgl. PLATTNER, 2007, S. 235 ff.

⁴⁵ Vgl. SCHUPPLI, 2005, S. 93 ff.; vgl. STEINER et al., 2006.

geht von einer mehrjährigen Produktgruppensteuerung aus. Dies ist einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren. Ein weiterer war der sauber geführte Change-Prozess hin zum NPM.

Der Umsetzungsgrad von NPM in den Gemeinden ist sehr unterschiedlich.⁴⁶ In einigen Kantonen stellen die kantonalen Gemeindeaufsichtsbehörden Hilfsmittel zur Einführung von NPM in den Gemeinden zur Verfügung (z.B. Kantone Bern, Solothurn, Zürich).

3.5 Justiz: NPM erst am Anfang

Eine Besonderheit in der Schweiz ist NPM in der Justiz. Die Gerichtsbehörden waren schon von Beginn weg Teil der NPM-Diskussion⁴⁷; grundlegend diskutiert wurden insbesondere auch die staatsrechtlichen Implikationen⁴⁸. NPM in der Justiz steht in einem Zusammenhang mit dem Trend zu autonomen Gerichtsverwaltungen. In der Praxis steht NPM in der Justiz aber noch ganz am Anfang. Die Gerichte der Kantone Bern, Luzern, Solothurn und Zürich werden heute nach dem NPM-Modell gesteuert.

4. Schleichwege von NPM

4.1 Die NPM-Reform als Reformimpuls

Der Erfolg der NPM-Reform in der Schweiz kann nicht alleine gestützt auf die Gemeinwesen beurteilt werden, in denen ein vollständiges NPM-Steuerungsmodell eingeführt wurde. Der in den 1990er-Jahren bestehende Reformdruck hat dazu geführt, dass einerseits auch nur einzelne NPM-Elemente übernommen und implementiert wurden und dass andererseits NPM weitere bzw. weiter gehende Reformen angestossen hat. Gerade auf Gemeindeebene zeigt sich eine sehr unterschiedliche Umsetzung von NPM-Elementen.⁴⁹ Diese Schleichwege von NPM waren für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren genauso wichtig wie die NPM-Steuerung selbst.⁵⁰

⁴⁶ Vgl. LADNER, 2005 (Fn. 39), S. 88; vgl. REBER, 2006, S. 59 ff.

⁴⁷ Siehe auch KETTIGER (Hrsg.), 2003.

⁴⁸ Vgl. LIENHARD, 2005 (Fn. 18), 460 ff.

⁴⁹ Vgl. LADNER, 2005 (Fn. 39), S. 88; vgl. PLATTNER, 2007 (Fn. 43), S. 259 ff.

⁵⁰ Vgl. auch MOSER/KETTIGER, 2004 (Fn 5), S. 16.

4.2 Steuerung mit Leistungsvereinbarung

Mit NPM ist in der Schweiz im öffentlichen Sektor ein allgemeiner Trend zur Steuerung bzw. Führung mit Zielvereinbarungen entstanden, wobei Letztere enthalten oft ein Ziel-Indikatoren-System:

Verwaltungsexterne Leistungsersteller, d.h. öffentlich-rechtliche Anstalten oder privatrechtliche Unternehmen, werden in der Regel heute von der Regierung oder der Verwaltung mit Leistungsverträgen gesteuert.⁵¹

Die Leistungsvereinbarung findet oft auch als rein verwaltungsinternes Instrument – d.h. unterhalb der Ebene Parlament und Regierung – Anwendung, dies beispielsweise im Kanton Basel-Stadt seit dem Abbruch des offiziellen NPM-Projekts⁵².

Auch in der Steuerung des Vollzugsföderalismus durch den Bund gegenüber den Kantonen hat man auf das Instrumentarium von NPM zurückgegriffen. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde im Bereich der Verbundaufgaben von Bund und Kantonen das Instrument der Programmvereinbarung geschaffen (Inhalt: Bundesbeiträge für genau definierte Vollzugsleistungen der Kantone).⁵³

4.3 «Anschub» von Managementreformen

Die NPM-Bewegung hat in der schweizerischen Verwaltung auch sonst Spuren hinterlassen und hat zum Anschub von Managementreformen und zu Reformdenken geführt:

Führung ist in der öffentlichen Verwaltung heute ein Thema; noch vor 15 Jahren war sie das nicht. Dies gilt insbesondere auch für den engeren Bereich der hoheitlichen Verwaltungstätigkeit.

Auch dort, wo NPM nicht bzw. nicht integral eingeführt wurde, wurden Controllingmechanismen eingeführt. Das Controlling geht dabei über das schon längere Zeit bekannte Finanzcontrolling hinaus und umfasst auch Leistungen sowie die Wirksamkeit.⁵⁴

Als Folge der Einführung von NPM oder anstelle von NPM wurde oft Qualitätsmanagement eingeführt. Zahlreiche Verwaltungseinheiten auf Bundes-, Kan-

⁵¹ Vgl. auch HÖHENER/SCHMIDIGER, 2009.

⁵² Vgl. MÜLLER, 2005 (Fn. 32), S. 78 f.

⁵³ Vgl. LIENHARD/KETTIGER; siehe auch den Beitrag von Gérard Wettstein in diesem Band.

⁵⁴ Vgl. RIEDER/WIDMER, 2007 (Fn. 2), S. 30; vgl. LADNER, 2005 (Fn. 39), S. 88.

tons- und Gemeindeebene sind heute ISO-zertifiziert oder verfügen über ein integriertes Qualitätsmanagement.

Die Idee der «Kundenfreundlichkeit» hat sich – mit oder ohne NPM-Steuerung – tief in das Selbstverständnis der Verwaltungen eingegraben.

Im Rahmen der Diskussion um NPM wurde auch die Frage der Flexibilität des öffentlichen Dienstrechts diskutiert. Dies hat in der Folge vereinzelt zu Dienstrechts-Revisionen geführt⁵⁵, insbesondere zum neuen Bundespersonalgesetz. Es besteht im öffentlichen Dienstrecht ein Trend zur vertraglichen Anstellung (mit öffentlich-rechtlichem Vertrag) und zur Annäherung an das Einzelarbeitsvertragsrecht nach Obligationenrecht.

4.4 Auslagerungen / PPP

Auslagerungen und Zusammenarbeitsformen zwischen dem Staat und Privaten (Public Private Partnership, PPP) gehören reformtypisch nicht zu den Binnenreformen, sondern zu den Reformen der Optimierung des Trägers der Aufgabenerfüllung (vgl. Abbildung 1). In der Schweiz waren denn Auslagerung und PPP auch nicht Elemente der NPM-Reform. Es kann jedoch festgestellt werden, dass im gleichen Zeitraum, in dem die NPM-Reformen in der Schweiz ihre Blütezeit hatten, auch die Zahl der Auslagerungen signifikant zunahm.⁵⁶ Auch die Auslagerungen stützen sich auf die Idee des Gewährleistungsstaats ab.⁵⁷ Die noch junge schweizerische PPP-Diskussion fügt sich an die Diskussion zu den Auslagerungen an. Dies führt zu den folgenden Thesen:

Die NPM-Diskussion hat zu vermehrter Auslagerung von Aufgaben geführt (also zu einer Optimierung des Trägers), obwohl dies nicht die primäre Stossrichtung von NPM war.

Ohne vorangehende NPM-Diskussion gäbe es in der Schweiz keinen Ansatz zu Public Private Partnership (PPP). Erst die NPM-Diskussion hat mentale Barrieren weggeräumt.

4.5 Public Management als Hochschuldisziplin

Die Geschichte der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz ist jung, sehr jung. Seit 1938 bot die Universität St. Gallen Praktikerkurse für die öffentliche Verwaltung an. Erst 1981 wurde das Institut de hautes études en administration

⁵⁵ Vgl. RIEDER/WIDMER, 2007 (Fn. 2), S. 30; vgl. LADNER, 2005 (Fn. 39), S. 88.

⁵⁶ Vgl. z.B. LADNER, 2005 (Fn. 39), S. 88.

⁵⁷ Vgl. EHRENSPERGER et al., 2002, S. 10 ff.

publique (IDHEAP) in Lausanne gegründet, kurz darauf die Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW).

NPM gab den Verwaltungswissenschaften – nun neu unter dem Titel Public Management – an den Universitäten und Fachhochschulen einen massgeblichen Schub. Heute gibt es mehrere Executive Master an Universitäten und Fachhochschulen. An der Universität St. Gallen hat das Public Management einen Lehrstuhl – jenen von Kuno Schedler – und an der Universität Bern besteht mit dem Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) seit einigen Jahren ein interdisziplinäres Institut. Die Universitäten Bern, Lausanne, Neuenburg und Tessin bieten neu einen Grundstudien-Master in Public Management und Politik an⁵⁸. Dementsprechend finden nun Transfers von der Wissenschaft in die Praxis und von der Praxis in die Lehre statt, Erstere insbesondere auch in unzähligen Masterarbeiten auf Universitäts- und Fachhochschulstufe.

5. Fazit

Zu NPM in der Schweiz fehlen Langzeit-Evaluationen, solche dürfen aber in den nächsten Jahren insbesondere auf kantonaler Ebene erwartet werden. Trotzdem können heute zu NPM in der Schweiz folgende Schlüsse gezogen werden:

- NPM in der Schweiz ist von Pragmatismus geprägt.
- Es fehlt eine grundlegende Theorie von NPM – nicht nur in der Schweiz, hier aber besonders. Ohne Theorie ist es schwierig, ein gemeinsames Verständnis von NPM zu entwickeln.
- Es bestehen zwei NPM-Steuerungsmodelle (Schedler/Proeller; Thom/Ritz), welche sich sehr ähnlich sind; diese dienen als Grundlage für NPM in der Schweiz. Wegen der pragmatischen und vielfältigen Entwicklung wird es nicht mehr möglich sein, die NPM-Steuerung aller Kantone und/oder Gemeinden zu einem gesamtschweizerisch harmonisierten NPM-Steuerungsmodell hinzuführen. Benchmarks bleiben damit schwierig.
- NPM ist heute ein anerkanntes Steuerungsmodell, das sich grundsätzlich bewährt. Wer Erfahrungen mit NPM hat, möchte meist nicht wieder zurück.
- Es wird in der Schweiz nie ein flächendeckendes NPM geben.
- NPM war Anstoss für mehr Management in der Verwaltung bzw. für Management in der Verwaltung überhaupt.
- Es ist in der Schweiz zurzeit kein Ansatz von Public Management in Sicht, der über NPM hinausgehen würde. Wo NPM eingeführt wurde, bedarf es nun einer Konsolidierungsphase. Vielleicht ist die Schweiz auch ein wenig

⁵⁸ Siehe <<http://www.kpm.unibe.ch/index.php?bereich=weiterbildung&page=masterpmp>>.

reformmüde. Auf Gemeindeebene besteht nun ein gewisser Trend zu Gebietsreformen.⁵⁹

Dank NPM ist heute Public Management in der Schweiz Verwaltungsalltag.

Literatur

- BRÄNDLI-TRAFFELET, S., «Direkte Demokratie und Milizgedanke als Elemente der schweizerischen Politik», in: Kuno Schedler/Daniel Kettiger (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik*, Bern, 2003.
- EHRENSPERGER, M. et al., *Wirtschaftlichkeit von Aufgabenauslagerungen im öffentlichen Sektor*, Zürich, 2008.
- HEIMGARTNER, M./DIETRICH, A., *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen*, Gegenwärtiger Stand, Eidg. Finanzverwaltung, Dezember 2008.
- HIRSBRUNNER, D. et al., *Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW)*, Eidg. Personalamt, Juni 2001.
- HOFMEISTER, A. (Hrsg.), *Verwaltung wohin? – Der öffentliche Sektor zwischen Stabilität und Veränderung*, Schriftenreihe SGVW Band 46, Bern, 2005.
- HÖHENER, H.J./SCHMIDIGER U., *Leistungsvereinbarungen des Kantons Zürich mit Privaten*, KPM-Schriftenreihe Nr. 24, Bern, 2009.
- KAUFMANN, Y./HAERING, B., *Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung WOV im Kanton Aargau*, in: *SGVW-Jahr J-cl 2010*, S. 145 ff.
- KETTIGER, D., «Bessere Wege zum Gesetz», in: Ders. (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, Bern, 2000.
- KETTIGER, D., «Der Diskurs zu NPM lebt weiter», in: Kuno Schedler/Philippe Mastronardi, *New Public Management in Staat und Recht – ein Diskurs*, 2. Aufl., Bern, 2003.
- KETTIGER, D. (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit*, Schriftenreihe SGVW Band 44, Bern, 2003.
- LADNER, A., «NPM und die Gemeinden», in: Andreas Lienhard et al. (Hrsg.) *Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz*, Bern, 2005.
- LADNER, A. et al., *Evaluation der Parlaments- und Regierungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB*, KPM-Schriftenreihe Nr. 18, Bern, 2007.
- LEUENBERGER, D., «FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung», in: Andreas Lienhard et al. (Hrsg.) *Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz*, Bern, 2005.
- LIENHARD, A. et al. (Hrsg.), *Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz*, Bern 2005.

⁵⁹ Der Trend betrifft insbesondere kleinere Gemeinden, welche die Aufgabenerfüllung nicht mit einer Binnenreform optimieren konnten und nun die notwendige Reform beim Träger ansetzen.

- LIENHARD, A. et al., «Zehn Jahre NPM in der Schweiz – Einleitung und Übersicht», in: Lienhard, A. et al. (Hrsg.), Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern, 2005.
- LIENHARD, A., Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern, 2005.
- LIENHARD, A./KETTIGER, D., Gesetzgeberischer Handlungsbedarf der Kantone im Umweltrecht als Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Untersuchung in den Bereichen Umwelt, Wald, Natur- und Landschaftsschutz sowie Hochwasserschutz; Studie vom 3. Mai 2006 im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU); KPM-Schriftenreihe Nr. 10.
- LINDER, W., Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., Bern, 2005.
- MOSER, C./KETTIGER, D., 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven, PuMaConsult GmbH, Bern, 2004.
- MÜLLER, B./TSCHANZ, P., «Das Projekt «Neue Stadtverwaltung Bern». Vorgehen und Bedeutung der «weichen Faktoren»», in: Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno/Schwaar, Karl (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien, 1995.
- MÜLLER, U., «NPM in Basel-Stadt – oder Basel tickt anders», in: Andreas Lienhard et al. (Hrsg.), Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern, 2005.
- PLATTNER, R., «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Aktivitäten und Stand in den basellandschaftlichen Gemeinden», in: Biaggini, Giovanni et al (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III, Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft Band 26, Liestal 2007, S. 235 ff.
- PROELLER I., Auslagerungen in der hoheitlichen Verwaltung, Bern, 2002.
- PULITANO, D., New Public Management. Terminologie – terminologie – terminologia, Bern, 2000.
- REBER, K., Grenzen der Diffusion von New Public Management. Eine polit-ökonomische Untersuchung für die Schweiz und ihre Gemeinden, WWZ-Forschungsbericht 03/06, Basel, 2006.
- RIEDER, S./WIDMER, T., Kantone im Wandel, Bern, 2007.
- RITZ, A., «10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen», in: Andreas Lienhard et al. (Hrsg.), Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern, 2005.
- SCHEDLER, K., «Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht», in: Kuno Schedler/Philippe Mastronardi, New Public Management in Staat und Recht – ein Diskurs, 2. Aufl., Bern, 2003.
- SCHEDLER, K./PROELLER, I., New Public Management, 4. Aufl., Bern, 2009. STEINER, R., Reformen in den Schweizer Gemeinden, dms 2/2008; SCHMIDT, N., New Public Management im Parlament, Zürich/Chur, 2008.
- SCHUPPLI, A., «Das Projekt PRIMA: Gemeindereform Riehen in der Bewährungsphase», in: Lienhard, Andreas, et al. (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern, 2005.

SEEWER, U., «Probleme und Chancen des New Public Management (NPM) in kleineren und mittleren Gemeinden des Kantons Bern», in: Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno/Schwaar, Karl (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien, 1995.

STEINER, R. et al., Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS), KPM-Schriftenreihe Nr. 8; Bern, 2006.