



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Sonia Weil

---

**25 Jahre New Public**

---

**Management in der Schweiz –**

---

**Zehn Gestalter erzählen**

---

---

Cahier de l'IDHEAP 300/2017

---

*Unité Administration suisse et politiques institutionnelles*

---

**Sonia Weil**

# **25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen**

Cahier de l'IDHEAP 300/2017

Unité *Administration suisse et politiques institutionnelles*

Travail de mémoire

Rapporteur: Prof. Andreas Ladner

© 2017 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940390-86-1

**IDHEAP**

**Institut de hautes études en administration publique  
Université de Lausanne**

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne

Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09

E-mail : [idheap@unil.ch](mailto:idheap@unil.ch) – [www.unil.ch/idheap](http://www.unil.ch/idheap)



# SOMMAIRE

RESUME.....	1
EINLEITUNG.....	3
1 PROBLEMSTELLUNG.....	5
2 ZIELE.....	6
3 NPM IN DER SCHWEIZ.....	7
3.1 Aufschwung und Grundsätze.....	7
3.2 Werkzeuge.....	8
3.3 Erfahrungsaustausch.....	12
3.4 Kritik.....	13
3.5 Transition – Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB).....	14
4 FORSCHUNGSFRAGESTELLUNG UND -HYPOTHESEN.....	18
5 VORGEHEN.....	19
6 LEITFADEN FÜR DIE INTERVIEWS.....	21
7 INTERVIEW-METHODIK.....	22
8 BEFRAGTE PERSONEN.....	23

9	WIEDERGABE DER INTERVIEWS .....	25
9.1	Narrative Logik .....	25
9.2	Die externen Berater.....	27
9.2.1	Kuno Schedler: Massgeschneiderte Umsetzungsbegleitung.....	27
9.2.2	Adrian Ritz: Management matters.....	32
9.2.3	Jean-Daniel Delley: Sonderfall Romandie.....	38
9.2.4	Peter Knoepfel: Kritischer Spiegel.....	40
9.3	Die internen Gestalter .....	44
9.3.1	Peter Hablützel: Entbürokratisierung und Kulturwandel durch Nadelstiche .....	44
9.3.2	Bruno Müller: Projektmanagement in der Stadtverwaltung.....	50
9.3.3	Karl Schwaar: Innen- und aussenpolitisches Erwartungsmanagement .....	55
9.3.4	Theo Haldemann: Überführung in den Betriebsalltag.....	59
9.4	Die exekutiven Macher auf Kantonebene.....	64
9.4.1	Ernst Buschor: Gelebte Reformleidenschaft .....	64

9.4.2	Ulrich Fässler: Verwaltungsreform ist dringend nötig .....	71
10	DISKUSSION DER INTERVIEWS UND ÜBERPRÜFUNG DER HYPOTHESEN .....	77
10.1	Initialzündung .....	77
10.2	Politisches Spektrum.....	78
10.3	Hebelwirkung und Durchschlagskraft .....	78
10.4	Konzentration auf die Zentralverwaltung .....	79
10.5	Umgang mit Komplexität und Unsicherheiten .....	79
10.6	Persönliches Engagement.....	80
10.7	Sonderfall Romandie .....	81
10.8	Wie hätte man anders vorgehen können?.....	81
10.9	Erfolge und Misserfolge.....	83
10.10	Hat der gewünschte Kulturwandel stattgefunden? .....	85
10.11	Wie weiter?.....	86
11	INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS .....	88
11.1	Revolution oder Evolution? .....	88

11.2	Theorie, Realität und Interpretation .....	90
11.3	Leistungs- und Wirkungsorientierung.....	92
11.4	Die Schweiz im internationalen Vergleich.....	92
11.5	The Neo-Weberian State .....	94
11.6	Zur Frage des Kulturwandels .....	96
11.7	Hybridisierung.....	97
11.8	Governance .....	98
11.9	Ausblick: Agilität und Fitness.....	99
12	SCHLUSSFOLGERUNG.....	102
13	Bibliographie .....	104
14	Liste der Abkürzungen .....	114
15	Anhang: The Neo-Weberian State.....	115

## RESUME

L'administration publique en Suisse a connu dans les années 1990 un essor fulgurant de la Nouvelle gestion publique (New Public Management, NPM). Surtout en Suisse alémanique, notamment sur l'axe St-Gall-Zurich-Lucerne-Berne, des personnalités issues du monde académique et des administrations se sont investies pour moderniser le service public. Aujourd'hui, vingt-cinq ans plus tard, on ne parle plus guère de New Public Management, sans toutefois que sa fin ait été proclamée. Pourquoi? Que s'est-il passé? Où en est-on? Quel est le résultat des efforts? Que sont devenus les protagonistes? Que pensent-ils de la vague NPM? Le présent travail retrace la trajectoire du New Public Management en Suisse à travers la narration et le point de vue rétrospectif de dix personnalités (consultants externes, dirigeants politiques et hauts fonctionnaires) fortement impliquées dans sa conception, sa promotion et sa mise en pratique au niveau fédéral ainsi que dans les cantons de Zurich et de Lucerne et à la Ville de Berne. Les dix entretiens menés avec ces acteurs forment le cœur de la recherche, qui relève d'une méthode qualitative sur la base d'une enquête interprétative et non-représentative.

Le mémoire est articulé en quatre parties. La première présente une rétrospective du développement du New Public Management, depuis son importation du monde anglo-saxon, à travers sa mise en œuvre dans le contexte suisse. La deuxième partie regroupe le compte-rendu des dix entretiens menés entre juin 2016 et juin 2017 avec les interlocuteurs choisis. La juxtaposition de leurs déclarations et actions passées avec leur point de vue d'aujourd'hui permet de rendre compte de leur cheminement, de leur vision, de leur engagement, de leur appréciation des succès obtenus et des échecs constatés, des leçons qu'ils tirent de l'ensemble du processus NPM ainsi que du regard qu'ils portent sur les défis à venir pour le secteur public. La troisième partie est consacrée à la discussion des liens, des différences et des contradictions entre les dix interviews. La quatrième partie prend appui sur quelques modèles et réflexions

## RESUME

provenant de la recherche en matière de réforme du secteur public pour apporter un éclairage des points relevés et tourner le regard vers l'avenir.

Deux hypothèses sous-tendent la recherche: elles postulent premièrement que les succès de la mise en œuvre NPM concernent surtout les aspects techniques, et que le changement culturel escompté n'a pas été atteint, voire même que, deuxièmement, l'importance du technique a contribué à renforcer la culture bureaucratique que l'on souhaitait éliminer. Sur la base des entretiens menés, les réponses sont nuancées, selon les perspectives individuelles et les contextes. Bien plus qu'une vérification d'hypothèses cependant, l'analyse du déroulement sur les vingt-cinq ans passés montre qu'une réforme ne règle pas une fois pour toutes les problèmes comme on le souhaite et fait apparaître à quel point NPM a été un produit de son époque. Le maintien d'une administration publique du 21<sup>ème</sup> siècle, performante et adéquate dans un environnement de plus en plus complexe et mouvant, requiert désormais une gestion du changement plus fluide.

Les dix interlocuteurs qui se sont mis à disposition pour les entretiens l'ont fait avec beaucoup d'ouverture et d'engagement. Vingt-cinq ans représentent presque la moitié d'une vie professionnelle, et leur identification avec la Nouvelle gestion publique est aujourd'hui encore clairement palpable.

## EINLEITUNG

*New Public Management* (NPM) war zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts im öffentlichen Bereich in aller Munde. Die Modernisierung der Verwaltung sollte insbesondere dank einer kompletten Neuorientierung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen. Die Wende um 180 Grad in den einzelnen Köpfen und in der gesamten Organisation versprach einen effizienteren Umgang mit den verfügbaren Mitteln sowie wirkungsvolleres Staatshandeln. Heute ist die “NPM-Welle“ verebbt, nur noch selten ist davon die Rede. Warum? Was ist geschehen? Gibt es NPM noch? Was hat NPM gebracht, was nicht? Welche *lessons learned* lassen sich aus den 25 Jahren ziehen?

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit liegt die narrative Nachbearbeitung der Schweizer NPM-Geschichte durch zehn Schlüsselpersonen. Zehn Gestalter zeigen offen ihre Perspektive auf, wie sie sich in der Bundesverwaltung, in den Kantonen Zürich und Luzern sowie in der Stadtverwaltung Bern in unterschiedlichen Funktionen für, teilweise auch gegen, NPM stark gemacht haben, und was dabei aus ihrer Sicht herausgekommen ist. Die gewählte Forschungsmethode der interpretativen, nicht-repräsentativen Umfrage ist qualitativer Art.

Die vorliegende Arbeit ist in vier Teile gegliedert. Der erste liefert eine kurze historische Aufbereitung der Fakten über die letzten 25 Jahre, vom Aufschwung des NPM bis heute. Der Schwerpunkt liegt bei der Bundesverwaltung, insbesondere weil die flächendeckende Modernisierung bei ihr im Vergleich zu den NPM-Kantonen länger gedauert hat. Der zweite Teil, Kernstück der Arbeit, gibt den zehn ausgewählten Persönlichkeiten das Wort. Die im Rahmen von halbstrukturierten Interviews gewonnenen Aussagen geben Aufschluss über ihre damalige Vision, ihr Engagement, ihre Einschätzung der Erfolge und Misserfolge des NPM, ihre Lehren aus dem gesamten Prozess sowie ihre Sicht auf bevorstehende Herausforderungen für den öffentlichen Sektor. Im dritten Teil werden die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede aus den Interviews diskutiert sowie zwei Hypothesen überprüft.

## EINLEITUNG

Der vierte Teil interpretiert die wichtigsten Diskussionspunkte anhand einiger Modelle und Gedanken aus der Forschung im Bereich der modernen Verwaltungsführung. Das Nebeneinander von Theorie, Wahrnehmung und Realität schafft nochmals eine andere Sicht auf die Schweizer NPM-Geschichte im breiteren Kontext. Der grundsätzliche Widerspruch zwischen dem betriebswirtschaftlichen Anspruch von NPM und dem intrinsischen Service Public-Anspruch der Verwaltung wird damit anders beleuchtet. Wenn auch die kontinentaleuropäischen NPM-Bemühungen von der Forschung als Neo-Bürokratie-Modell bezeichnet werden: Für die "hybride" Verwaltung des 21. Jahrhunderts wird es darum gehen, Agilität im Umgang mit Widersprüchen, Komplexität und Unsicherheit zu entwickeln.

# 1 PROBLEMSTELLUNG

Die öffentliche Verwaltung in der Schweiz erlebte in den 1990er Jahren einen rasanten Aufschwung des *New Public Management* (NPM). Vor allem in den deutschsprachigen Landesteilen, insbesondere auf der Achse St-Gallen-Zürich-Luzern-Bern, deutlich weniger in der Romandie, wurde die Notwendigkeit einer grundlegenden Verwaltungsreform durch Protagonisten aus akademischen Kreisen und der öffentlichen Hand breit propagiert und unterstützt. Heute, 25 Jahre später, spricht man nur noch selten von NPM. Was bleibt übrig von der damaligen Bewegung? Welches sind aus Sicht der damals stark engagierten und involvierten Gestalter die *lessons learned*?

## ZIELE

## 2 ZIELE

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, die Entwicklung des NPM in der Schweizer Bundesverwaltung und in gewissen Kantonen narrativ nachzuzeichnen, basierend auf der Rückschau und der aktuellen Sichtweise derjenigen Personen, welche massgeblich an dessen Konzeption, Förderung, Umsetzung oder Bekämpfung beteiligt waren. Ein zweites Ziel ist es, aus den gewonnenen Erkenntnissen wenn möglich Lehren für die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Verwaltung herauszuarbeiten.

## 3 NPM IN DER SCHWEIZ

### 3.1 AUFSCHWUNG UND GRUNDSÄTZE

Gestartet in Australien und Neuseeland, erreicht die Welle des New Public Management über Nordamerika und England die Schweiz anfangs der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Je nach Gegend trägt die Bewegung verschiedene Namen: *Reinventing Government* in den USA, *Neues Steuerungsmodell* in Deutschland. In der Schweiz bleibt es beim *New Public Management* in der Bundesverwaltung, in den Kantonen wird sie mehrheitlich auf *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WoV) umgetauft.

Vom Grundsatz her ist das erklärte Ziel durchwegs gleich: Die Führung des Staatssystems soll sich derjenigen der Privatwirtschaft annähern – daher die Forderung nach Management, eine Neuigkeit im öffentlichen Bereich. Man spricht von Kunden, von Zielen, von Leistungen und von Steuerung. Global gesehen soll die Verwaltung ihre Dienstleistungen verbessern und sie effizienter an die Erwartungen der Bevölkerung ausrichten. Auch die Politik ist insofern gefordert, als sie gegenüber der Verwaltung die Zügel lockern und ihr mehr Handlungsspielraum geben soll. Im Lichte des kürzlich von Chappelet entwickelten Tetraeders des Public Managements soll der *Public Manager* seine Aufgabe gleichzeitig effektiver (Verhältnis zwischen Zielen und Leistungen), effizienter (Verhältnis zwischen Mitteln und Leistungen) und relevanter (Verhältnis zwischen Mitteln und Zielen) wahrnehmen (Chappelet 2013, S.329). Der Abgeordnete seinerseits soll sich ebenfalls um Relevanz bemühen, aber auch um Zweckmässigkeit (Verhältnis zwischen Zielen und Bedürfnissen) und um Beteiligungswille (Verhältnis zwischen Mitteln und Bedürfnissen) (Chappelet 2013, S.338).

Die ersten Werke, ja beinahe Manifeste zum NPM in der Schweiz erscheinen im Jahre 1995. Es geht um Zäsur (*Umbruch in Politik und Verwaltung*, Hablützel et al. 1995): «Weniger Regeln, mehr Leistung – so

simpel die Leitidee von New Public Management (NPM), so ehrgeizig sein Ziel» (S.1). Man schreibt über die Notwendigkeit einer koordinierten und reflexiven Umsetzung (*Von der Idee des NPM zum konkreten Gestaltungsmodell*, Schedler 1995): „Dieses Risiko auf sich zu nehmen ist nicht unbedingt eine typisch schweizerische Eigenart. Das wohl neueste an der neuen Verwaltungsführung ist deshalb die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, sich auf unbekanntes Territorium zu begeben und damit bewusst Fehler in Kauf zu nehmen, um daraus zu lernen“ (S. 1). Der systemische Ansatz wird gelobt, denn er ermöglicht die Umwandlung eines bürokratischen Apparates (Reichard 1995) in eine lernende Organisation (Weil 1998). Die Herausforderungen sind nicht nur technischer Natur: „NPM muss sich gleichzeitig als Instrumentarium und als Verwaltungsphilosophie entwickeln. Nur so lassen sich die staatspolitischen Implikationen der neuen Führungsform erkennen“ (Mastronardi und Schedler 1998, S. 51).

Innerhalb der ambitionierten Vision des NPM etablieren sich vier strategische Stossrichtungen: *Wirkungsorientierung, Kundenorientierung, Kostenorientierung und Produktorientierung* (Mastronardi und Schedler 1998, S.49). Der Paradigmenwechsel kristallisiert sich als Neuausrichtung des öffentlichen Systems um 180 Grad heraus: Die neuen Mechanismen sehen die Steuerung des Verwaltungsapparates nicht mehr über den Input vor, sondern über den *Output*, ja sogar über den *Outcome*. Um die öffentlichen Dienstleistungen zu definieren, sollen die strategischen Aspekte (Entscheidungen über das Was) von den operativen Aspekten (Entscheidungen über das Wie) getrennt werden.

### 3.2 WERKZEUGE

Auf der technischen Ebene werden hauptsächlich zwei neue Steuerungsinstrumente vorgesehen: die *Leistungsvereinbarung* und das *Globalbudget*. Am 3. April 1996 gibt der Bundesrat dem Eidgenössischen Finanzdepartement den Auftrag, das Führungsmodell FLAG (Führen mit

Leistungsauftrag und Globalbudget) in geeigneten Verwaltungseinheiten des Bundes einzuführen:

*FLAG hat zum Ziel, die Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu erhöhen und der Politik Instrumente an die Hand zu geben, um die verfügbaren Mittel gezielter einzusetzen. FLAG basiert auf standardisierten Führungsinstrumenten, die Ressourcen, Leistungen und Wirkungen näher zusammenbringen. In Leistungsaufträgen des Bundesrates erhalten die FLAG-Einheiten strategische Vorgaben und Ziele, die sie mit jährlich verabschiedeten Globalbudgets erreichen müssen. Das Controlling erfolgt mittels Kostenrechnung und Indikatoren, die aufgrund von Wirkungsmodellen bestimmt werden. (Botschaft NFB, 20. November 2013, S. 778)*

1997 starten zwei FLAG-Pilotämter, das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) und das Bundesamt für Landestopographie (swisstopo). Am Ende der Pilotphase im Jahr 2001 wird das Projekt, nach einem ersten Evaluationsbericht des Bundesrates an das Parlament, auf elf Verwaltungseinheiten erweitert. Ab 2002 ist FLAG als vollwertiges und autonomes Steuerungsprogramm innerhalb der Bundesverwaltung integriert.

Die Grundsätze und das Vorgehen von FLAG sind in der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 24. November 2004 zusammengefasst:

*Dieses Konzept hat zum Ziel, das staatliche Handeln verstärkt an messbaren Leistungen und Wirkungen zu orientieren, Aufgaben und Verantwortungen stufengerecht an Verwaltungseinheiten zu delegieren, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung zu verbessern und bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen. Im Kern geht es darum, in der öffentlichen Verwaltung marktwirtschaftliche und wettbewerbsfördernde Steuerungsmechanismen einzuführen, ohne die formale Rechtmässigkeit der staatlichen Tätigkeiten, die politische Führung und die sozialverträgliche Verwaltungsführung zu*

*vernachlässigen. Als organisatorische und führungsmässige Leitvorstellung des Bundesrates zur Verwaltungsführung richtet sich das Konzept FLAG nach dem für die Bundesverwaltung entwickelten sogenannten Vier-Kreise-Modell des Bundes. Der zweite Kreis umfasst Verwaltungseinheiten, die mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführt werden. Diese Verwaltungseinheiten sind vollständig in die Departementsstrukturen eingebunden und bilden Teil der zentralen Bundesverwaltung. Rechtliche Grundlage für die Umsetzung von FLAG bildet das RVOG<sup>1</sup>. Artikel 44 RVOG ermöglicht dem Bundesrat, für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge zu erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen. Er hat dazu vorgängig die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates zu konsultieren. Mit der heutigen Regelung in Artikel 38a FH<sup>2</sup> wurde dem Bundesrat eine weitgefassete Kompetenz für Sonderregelungen im FLAG-Bereich eingeräumt. Der Bundesrat ist ermächtigt, für den FLAG-Bereich im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit von den Grundsätzen der Rechnungsführung abzuweichen. (S.33)*

Im Jahr 2009 folgt der zweite Evaluationsbericht, welcher ein mehrheitlich positives Bild zeigt, werden doch bereits 23 Verwaltungseinheiten des Bundes mit rund einem Sechstel aller Mitarbeitenden und zirka 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes nach diesem Modell geführt:

*Der Mehrwert von FLAG wurde sowohl von den Verwaltungseinheiten als auch von den Departementen bestätigt. Die Personalbefragungen zeigten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Meinung sind, dank FLAG zielorientierter und motivierter zu arbeiten. Auch die befragten Parlamentsmitglieder standen FLAG grundsätzlich positiv gegenüber. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte in ihrer Querschnittsprüfung zudem fest, dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert und der zusätzliche Steuerungs- und Berichterstattungsaufwand angesichts des Nutzens vertretbar ist.*

---

<sup>1</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997

<sup>2</sup> Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzaushalt (Finanzaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005

*Gleichzeitig hielt sie allerdings auch fest, dass die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf der Ebene der Departemente noch verbesserungsfähig sei. (Botschaft NFB, S. 777)*

Des Weiteren sollen nicht nur die Strukturen und Prozesse reformiert werden, sondern auch die Kultur soll sich verändern. Beamte werden zu Mitarbeitenden, Kaderpersonen werden Führungskräfte und Personaladministration mutiert zum Personalmanagement. Das neue Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 liefert den personalpolitischen Meilenstein in der NPM-Dynamik. Der darin verankerte neue öffentlich-rechtliche Arbeitsvertrag ersetzt die vierjährige Amtsperiode im alten Beamtenstatus (Art.8). Zudem wird der Lohn nicht mehr nur nach Funktion und Erfahrung der Person, sondern ebenfalls nach deren Leistung ausgerichtet (Art. 15).

Alle diese genannten Neuerungen betreffen die Zentralverwaltung, sprich die beiden inneren Kreise des für die " Holding " Bundesverwaltung entwickelten Vier-Kreise-Modells. Der erste Kreis beinhaltet Organisationseinheiten, die primär politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringen (Generalsekretariate, Querschnittsämter), und alle Verwaltungsstellen der zentralen Bundesverwaltung, die nicht nach FLAG geführt werden respektive sich im zweiten Kreis befinden. Zeitgleich mit dem FLAG-Projekt wirken neue Zentrifugalkräfte auf ausgewählte Bundesämter und -betriebe, die aufgrund ihrer „strategischen Relevanz, Spezifität und Wirtschaftlichkeit“ (Thom 2000, S. 196) im dritten und vierten Kreis, das heisst in der dezentralen Bundesverwaltung eine neu gestaltete betriebliche Autonomie erlangen. Das Institut für Geistiges Eigentum (IGE, ehemals Bundesamt) gelangt bereits im Jahr 1996 in den dritten Kreis. Dieser umfasst Betriebe und Anstalten, die im Eigentum des Bundes sind, auf Spezialgesetzen basieren und öffentlichem Recht unterstehen. Dazu gehören ab 2000 auch die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne. Der vierte Kreis umfasst gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder spezialgesetzlich geregelte Aktiengesellschaften mit durchwegs eigener

Rechtspersönlichkeit, welche Aufgaben des Bundes erfüllen, aber primär über den Wettbewerb gesteuert werden. Der Bund ist massgebend an deren Unternehmenskapital beteiligt und die Politik kann ihnen auch Leistungsaufträge erteilen. Der Kreis dieser *Agencies* vergrössert sich ab 1999 laufend und umfasst heute mit unterschiedlichen Ausprägungen unter anderen die Schweizerischen Bundesbahnen, Swisscom, Die Post und Skyguide (Quellen: Evaluationsbericht FLAG des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 sowie Pasquier/Fivat 2013). Es ist zu bemerken, dass die zentrifugale Neuverteilung dieser Zeit sich als positiver Entwicklungsfaktor zugunsten der oben erwähnten personalpolitischen Neuerungen (BPG) der Zentralverwaltung auswirkte, weil die neuen dezentralen Einheiten flexiblere Lösungen benötigten.

### 3.3 ERFAHRUNGSUSTAUSCH

Im Zusammenhang mit den Reformbemühungen finden Anlässe statt, an denen man sich über die Erfahrungen austauscht. Bereits im Jahre 1998 organisiert die Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften in Olten einen Kongress, um den Stand der Dinge zu diskutieren. Die Reformtätigkeit in den Kantonen und den Gemeinden wird als gut und vielversprechend eingeschätzt, wohingegen konkrete Erfolge auf Bundesebene noch eher als selten gelten: „Wir haben nicht ein Konzeptdefizit, sondern ein Vollzugsdefizit. Die bürokratischen Strukturen sind letztlich so dominant [...]. Zu stark ist der Wille der Querschnittsbereiche zum Machterhalt und tonnenschwer lastet der Mühlstein der Misstrauenskultur“ (Hofmeister und Buschor 1998, S. 10). Ein weiterer Anlass zur Bilanz findet 1999 im Rahmen eines Kolloquiums in Lausanne statt. Da wird, über die technischen Herausforderungen der Reformen hinaus, die Notwendigkeit einer Veränderungskultur sowie einer neuen Sinnggebung und Wertschöpfung im öffentlichen Handeln an der Schwelle des 21. Jahrhunderts unterstrichen (Emery 2000).

Anlässlich eines interdisziplinären Kongresses an der Universität Bern im Jahre 2005 wird erneut Bilanz gezogen - *10 Jahre New Public*

*Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (Lienhard et al. 2005). Auf Bundesebene wird das FLAG-Instrumentarium als gut verankert und mehrheitlich vielversprechend eingeschätzt, wenn auch Entwicklungspotenzial und die Notwendigkeit einer besseren Koordination mit anderen Reformprojekten diagnostiziert werden. Generell steht auch dann noch die Gegenüberstellung von instrumenteller Reform und kultureller Evolution im Zentrum der Debatte. Gewisse Akteure wie Ernst Buschor sind sehr optimistisch eingestellt und vertreten die Meinung, dass sich die Mentalitäten zu diesem Zeitpunkt bereits stark verändert haben. Andere, wie Erik Nagel oder Kuno Schedler, plädieren für eine soziale Entwicklung sowie langfristiges Lernen, um nachhaltige Veränderungen zu erreichen.

### 3.4 KRITIK

Grundsätzlich ist die Stimmungslage zwischen 1990 und 2005 in Bezug auf die Vorteile von NPM von Enthusiasmus und Optimismus geprägt. Zwar wird der hohe Aufwand erkannt, aber die Stimmen, die klare Vorsicht formulieren in Bezug auf die Erfolgchancen von NPM, oder gar den ganzen Prozess in Frage stellen, sind selten. Am 12.6.2002 beschreibt die Handelszeitung die Lage folgendermassen:

*Andreas Ladner, Adrian Ritz und Peter Knoepfel befassen sich seit Jahren intensiv mit dem New Public Management (NPM). Positiv der Politologe und Soziologe Ladner und der Ökonom Ritz, kritisch hingegen der Politologe Knoepfel. Alle drei kommen zum Befund, dass die "Flitterwochen" des NPM vorbei sind und nach Jahren der Euphorie der "Ehealltag" oder der "Reformrealismus" eingeleitet ist. [...] NPM ist Alltag geworden. Das "New" ist mittlerweile verschwunden; das ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerungsinstrument im öffentlichen Sektor heisst nur noch "Public Management". Nachdem sich Wissenschaftler 1995/96 in Fachzeitschriften noch engagierte Debatten über Sinn und Unsinn von NPM geliefert hatten, ist PM heute als Gegenstand von Forschung, Lehre und Nachdiplomstudien breit*

*akzeptiert. [...] Die Reformen hätten weder zu Kostensenkungen noch zu einer Stärkung der Demokratie geführt „sehr wohl aber zu einem vielerorts unterschätzten immensen Aufwand“, wie die Tageszeitung «Der Bund» den PM-Experten Ladner zitierte. Das habe bei den Mitarbeitenden zu einer „ausgeprägten Reformmüdigkeit geführt“. Parallel dazu sieht auch NPM-Kritiker Peter Knoepfel, Professor am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne, seine Befürchtungen bestätigt. Das Instrument habe eine „starke Bürokratisierung“ zur Folge gehabt und zu einer „ungeheuren Indikatorengläubigkeit“ geführt. Knoepfel spricht in diesem Zusammenhang gar von „Diktatur der Indikatoren, welche letztlich zu einer Entmenschlichung der Verwaltung führt“. Es erstaunt den Lausanner Politologen nicht, dass NPM bei den Amtsdirektoren guten Anklang findet, „weil es ihnen mehr Autonomie gegenüber der Politik bietet und damit mehr Einfluss ermöglicht“.*

Von Anfang an verkündet Peter Knoepfel, „dass das New Public Management infolge mangelnder Reflexion und Analyse [...] ein reduktionistisches und daher ohne Korrekturen in der Praxis fast zwangsläufig defizitäres Führungskonzept darstellt“ (Knoepfel 1995, S. 453). Andere verwerfen NPM als pures neoliberales Produkt (Pelizzari 2001).

### **3.5 TRANSITION – DAS NEUE FÜHRUNGSMODELL FÜR DIE BUNDESVERWALTUNG (NFB)**

Ab 2005 nimmt die NPM-Bewegung ab, einerseits weil deren Hauptwerkzeuge in der Verwaltungssteuerung der Bundesverwaltung vollständig integriert worden sind, andererseits aber auch, weil sich am Horizont neue Reformprojekte abzeichnen. In den letzten Jahren wurde die Bezeichnung New Public Management nur noch sporadisch in Dokumenten zum Thema Reform des öffentlichen Sektors benutzt. Das neuste umfassende Werk über die Schweizer Verwaltung, *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, beinhaltet kein spezifisches

Kapitel zum Thema NPM. Nur ein Artikel greift das Thema auf, und dies mit einer stark durchgezogenen Bilanz (siehe Interview Hablützel im Kapitel 9.3.1).

Im Jahr 2008 wird im Auftrag des Bundesrates eine externe Studie durch die Professoren Steiner, Lienhard und Ritz von der Universität Bern durchgeführt. „Im Rahmen der Bundesverwaltungsreform soll geprüft werden, ob Handlungsbedarf für ein einheitliches neues Führungs- und Steuerungsmodell für die zentrale Bundesverwaltung besteht“ (Steiner/Lienhard/Ritz 2008, S. 1). Daraus fließt unter anderen die Empfehlung, „in der gesamten Bundesverwaltung einheitliche Instrumente einzuführen, welche die Ausrichtung auf die Leistung und Wirkung fördern. Als Instrumente sind insbesondere Leistungsaufträge und Globalbudgetierung einzuführen sowie neue Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsaufteilungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung vorzunehmen“ (S.56).

In der Folge verabschiedet der Bundesrat im Jahre 2013 eine Botschaft für ein *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung* (NFB). Darin begründet er, das NFB füge „sich nahtlos in die Verwaltungsreformen der vergangenen Jahre ein, die alle eine Stärkung der Ziel- und Ergebnisorientierung anstreben“ (S.768). Es gehe „nicht darum, wie noch in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts postuliert, einen ‘Umbruch in Politik und Verwaltung‘ in Gang zu bringen, sondern die Verwaltungsführung gezielt und schrittweise weiterzuentwickeln. Die einzelnen in den vergangenen Jahren eingeführten Führungsinstrumente können mit dem NFB besser miteinander verknüpft und die Vorteile des FLAG-Modells auf die ganze Verwaltung ausgedehnt“ werden. Insofern gehe „es mit diesem Projekt auch darum, den Reformwillen und die Erneuerungsfähigkeit in der Bundesverwaltung zu erhalten und zu stärken“ (S.783-884). Der Bundesrat erwartet also, dass die „Weiterentwicklung der Verwaltungsführung [...] dank der Verknüpfung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen und der dadurch erhöhten Transparenz die Steuerung der Aufgaben und Ausgaben verbessert. Das NFB soll zur sicheren Steuerung des Gesamthaushalts ebenso beitragen

wie zur Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit der Leistungserbringung“ (Botschaft NFB, S.784).

Im Vergleich zum NPM wird beim NFB die strikte Rollentrennung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung zugunsten einer engen Verknüpfung zwischen strategischer Steuerung und operativer Führung aufgehoben. Das NFB „verwendet den Begriff der Wirkungsorientierung zudem mit einer gewissen Zurückhaltung. Im Vordergrund steht die Ziel- und Ergebnisorientierung“ (Botschaft NFB, S.786). Das NFB, am 1. Januar 2017 in Kraft getreten, verfolgt drei Hauptziele (Botschaft NFB, S.784-785):

- Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug des Haushalts mittels Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).
- Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und Verwaltungskultur mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen.
- Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen.

Die drei Ebenen sowie Hauptinstrumente des NFB werden in der Botschaft folgendermassen aufgeführt (S.787-788):

- *Politische Planung*: Zu Beginn jeder Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Legislaturplanung zum Beschluss und den Legislaturfinanzplan zur Kenntnis. Letzterer wird im Voranschlag mit IAFP konkretisiert und rollend aktualisiert.
- *Politische Steuerung*: Für den jährlichen Budgetbeschluss erhält das Parlament einen neu gestalteten Voranschlag mit IAFP, der sowohl die Finanzplanzahlen der Planjahre 2, 3 und 4 als auch die zusätzlichen Leistungsinformationen für alle vier Jahre enthält.
- *Betriebliche Planung und Steuerung*: Die Vorgaben des Parlaments werden in Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Amt

konkretisiert. Die Departemente definieren ausserdem die Controlling-Prozesse und die Periodizität der Berichterstattung zur Umsetzung der jährlichen Leistungsvereinbarungen.

Mit diesem neuen Ansatz findet „gegenüber dem Instrumentarium des abzulösenden Programms FLAG“ eine „Vereinfachung“ statt, denn das „Ziel einer verbesserten Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit kann nur erreicht werden, wenn das Führungsmodell selber nicht mit einem unverhältnismässigen Berichterstattungs- und Kontrollaufwand verbunden ist“ (Botschaft NFB, S. 785). Die wichtigsten Bestandteile des NFB werden in einer von der Eidgenössischen Finanzverwaltung entwickelten E-Learning-Plattform anschaulich dargestellt<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> [http://www.data.efv.admin.ch/elearning/deu/index.html#page/item\\_020\\_010\\_de/10/end](http://www.data.efv.admin.ch/elearning/deu/index.html#page/item_020_010_de/10/end)

## 4 FORSCHUNGSFRAGESTELLUNG UND -HYPOTHESEN

New Public Management hat sicherlich Veränderungen in der Bundesverwaltung herbeigeführt. FLAG und NFB sind wichtige Meilensteine in Bezug auf die ursprüngliche Vision. Fünfundzwanzig Jahre nach der Lancierung, mehr als zehn Jahre nach der letzten Bilanz – wie beurteilen die Förderer und Umsetzer von NPM auf Bundesebene sowie in Kantons- und Gemeindeverwaltungen nachträglich den Erfolg des Vorgehens? Welche *lessons learned* lassen sich aus dem Prozess herausfiltern im Hinblick auf die Zukunft der öffentlichen Verwaltung?

Die erste Hypothese, welche der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt geht davon aus, dass die umgesetzten Projekte hauptsächlich die “technische“ Seite von NPM darstellen. Die zweite Hypothese, welche daraus folgt, ist, dass die immer wieder geforderte “kulturelle Revolution“ von NPM nicht stattgefunden hat, dass sogar die starke Gewichtung der technischen Aspekte dazu beigetragen hat, die bürokratische Kultur zu verstärken.

Die Forschungsfragen sollen mittels einer qualitativen Befragung von einzelnen Schlüsselpersonen behandelt werden – von Gestaltern, welche in den letzten 25 Jahren massgeblich an der Konzeption, Förderung und Umsetzung von NPM in der Schweiz beteiligt waren. Die Herausforderung ist, über alle Interviews hindurch sowohl die Diversität der Standpunkte wiederzugeben wie auch einen gemeinsamen Nenner herauszuarbeiten.

## 5 VORGEHEN

New Public Management in der Schweiz hat viel Papier produziert. Unzählige Publikationen von zahlreichen Personen halten die Absichten, Ziele, Empfehlungen, Kommentare, Massnahmen, Regelungen, Umsetzungen, Erfahrungen, Ergebnisse und Auswertungen fest. Eine Möglichkeit zur Nachzeichnung der NPM-Bewegung wäre, sich akribisch durch die Dokumentation zu arbeiten und diese in eine verdauliche Form zu bringen, was aber letztlich eine Neuauflage des bereits Existierenden wäre. Eine andere ist, durch das Sichtbare hindurch zu den Menschen dahinter zu gelangen, die sich für NPM engagiert haben, um Elemente abzuholen, die (noch) nicht in einer Publikation stehen. Dazu braucht es eine qualitative Forschungsmethode, die das persönliche Erzählen ins Zentrum stellt. Im Sinne von Ed Scheins *Humble Inquiry* (2016) soll die neugierige, offene und interessierte Haltung beim Fragen Antworten hervorrufen, die man noch nicht kennt. Diese Methode basiert gewissermassen auf der Bereitschaft der Forscherin oder des Forschers, sich überraschen zu lassen.

Das für die vorliegende Arbeit gewählte Vorgehen entspricht einer nicht-repräsentativen Umfrage („hypothetical-deductive inquiry“) auf der Basis von individuellen Interviews, deren Ziel es ist, „understanding reality as perceived, constructed and interpreted“ (Quinn Patton 2015, S.91). Nach der Einteilung von Quinn Patton repräsentiert die interpretative Umfrage eine „inductive analysis and creative synthesis“: „qualitative inquiry is particularly oriented towards exploration, discovery, and inductive logic. Inductive analysis begins with specific observations and builds towards general patterns. Categories or dimensions of analysis emerge from open-ended observations as the inquirer comes to understand patterns that exist in the phenomenon being investigated“ (Quinn Patton 2015, S.64). Zudem ist diese Art von Erhebung stark kontextabhängig (cf. context sensitivity, Quinn Patton 2015, S.69).

Ausgehend von einer zuerst *konstruktivistischen* Herangehensweise, in dem Sinne, dass die Evaluation auf individuelle Standpunkte ausgerichtet

## VORGEHEN

ist, wird es darum gehen, sich einer eher *konstruktionistischen* Interpretation anzunähern: „Constructivism taken in this sense points out the unique experience of each of us. (...) on the other hand, social constructionism emphasizes the hold our culture has on us: it shapes the way in which we see things (...) and gives us a quite definite view of the world“ (Quinn Patton 2015, S.122). Angesichts des fast “religiösen“ Charakters von NPM in den 1990er Jahren hat die kollektive Dimension durchaus ihre Berechtigung.

Um das Überprüfen der beiden oben formulierten Hypothesen zu gewährleisten, müssen die Interviewfragen, zumindest in einer ersten Phase (A), sehr offen formuliert sein. Danach, in einem zweiten Teil, wird der Fokus auf konkrete Beispiele gelegt (B). Ein dritter Teil (C) sollte, nach den Prinzipien der lernenden Organisation, welche im Rahmen von NPM gefordert wird, ermöglichen, Lernschlaufen zu schliessen und den Blick unter Berücksichtigung der *lessons learned* nach vorne zu richten (siehe Weil 1998).

Es ist noch zu bemerken, dass die Position der Verfasserin dieser Arbeit ebenfalls einen möglichen Faktor bei der Interpretation der Ergebnisse darstellt, da sie in den 1990er Jahren selbst aktiv an der Verbreitung des NPM-Gedankenguts in der Bundesverwaltung war und für kulturelle Veränderungen geworben hat. Ihre eigenen Vorurteile sind ein konstitutives Element des Vorgehens, sind sie doch ausschlaggebend für die beiden formulierten Hypothesen.

## 6 LEITFADEN FÜR DIE INTERVIEWS

Die explorativen Gespräche wurden mit Hilfe folgender Fragen geführt:

A.	<p>Aus welchen Gründen waren Sie an der Konzeption/Förderung/Umsetzung/Bekämpfung von NPM beteiligt und warum haben Sie sich dafür exponiert?</p> <p>Wie sah der damalige Kontext aus? Welches war Ihre damalige Vision? Worüber waren Sie sich absolut sicher? Wo lagen ihre Zweifel?</p> <p>Welche Ziele wollten Sie erreichen? Was haben Sie erreicht? Was haben Sie nicht erreicht?</p> <p>In der Rückschau, wie beurteilen Sie heute ihre damalige Vision und ihre damaligen Handlungen? Was würden Sie anders machen?</p>
B.	<p>Auf einer Skala von 1-10, wie schätzen Sie den Erfolg von NPM ein?</p> <p>Aufgrund welcher Ergebnisse können Sie heute sagen, dass NPM Früchte getragen hat?</p> <p>Welches sind heute die Veränderungen/Projekte in der Bundesverwaltung/in den Kantonen, welche klar dem NPM zuzuschreiben sind?</p> <p>Inwiefern entspricht die heutige Situation dem, was Sie ursprünglich wünschten?</p> <p>Welche Rolle spielten Sie damals/spielen Sie heute in der Gestaltung und Entwicklung des Public Management?</p>
C.	<p>Was hätte es gebraucht, damit NPM noch erfolgreicher wird?</p> <p>Welche <i>lessons learned</i> ergeben sich aus dem gesamten Prozess für die zukünftige öffentliche Verwaltung?</p> <p>Was hat sich seit 1990 im Umfeld verändert? Wie wirkt sich dies heute auf das Management des öffentlichen Sektors aus?</p> <p>Wie geht es weiter? Wie sieht Ihre Vision für eine effizientere und effektivere öffentliche Verwaltung aus?</p>

## 7 INTERVIEW-METHODIK

Die Interviews fanden zwischen Juni 2016 und Juni 2017 statt und wurden entweder im Rahmen eines Treffens oder per Telefon durchgeführt. Sie dauerten in der Regel 90 Minuten. Die Befragten erhielten im Voraus einen groben Beschrieb zum Vorgehen sowie den Fragen-Leitfaden. Da sie die Fragen bereits vor dem Interview kannten, konnten sie ihre Aussagen nach eigenen Präferenzen und Gedankenassoziationen gestalten, wodurch das Erzählen jeweils seinen eigenen Lauf nahm. Die Gespräche wurden nicht aufgenommen. Die schriftliche Wiedergabe der Interviews basiert auf Handnotizen. Die Texte sind so verfasst, dass der narrative Redefluss der Interviewpartner möglichst beibehalten wurde. Alle Personen erhielten danach jeweils ihren Text zur kritischen Durchsicht.

Die ersten Interview-Partner wurden am Schluss des Gesprächs bei der Kernaussage ihrer Wahl gefilmt. Das Vorhaben war ursprünglich gewesen, die schriftliche Arbeit mit einem kurzen Film zu ergänzen. Aufgrund der Absage einer Person, welche nicht aufgenommen werden wollte, konnte das Vorhaben aber leider nicht weiter verfolgt werden. Die bereits gefilmten Aussagen wurden demnach nach Möglichkeit in den Text integriert.

Am Anfang des Interview-Vorgangs war geplant, den Fokus auf die Umsetzung von NPM in der Bundesverwaltung zu legen. Anlässlich der *pré-soutenance* der vorliegenden Arbeit im Dezember 2016 wurde jedoch von der Jury gewünscht, den Kreis der befragten Personen auf ausgewählte kantonale Akteure auszuweiten.

## 8 BEFRAGTE PERSONEN

Folgende Personen stellten sich für die Interviews zur Verfügung:

<b>Prof. Dr. Ernst Buschor</b> 30.03.2017, telefonisch	Zürcher Regierungsrat 1993-2003
<b>Prof. Dr. Jean-Daniel Delley</b> , 3.2.2017, telefonisch	Professeur retraité de la Faculté de droit de l'Université de Genève
<b>Dr. Ulrich Fässler</b> 13.6.2017, telefonisch	Regierungsrat Kanton Luzern 1990-2003 und Delegierter des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform 2005-2007
<b>Dr. Peter Hablützel</b> 16.11.2016, Bern	Direktor Eidgenössisches Personalamt 1989-2005
<b>Dr. Theo Haldemann</b> 15.12.2016, Bern	Gesamtprojektleiter NFB, Eidgenössische Finanzverwaltung
<b>Prof. Dr. Peter Knoepfel</b> 22.11.2016, Lausanne	Professeur honoraire Unité Politiques publiques et durabilité, IDHEAP Lausanne
<b>Dr. Bruno Müller</b> 6.4.2017, telefonisch	Leiter POE 1989-2007 / Projektleiter Neue Stadtverwaltung Bern
<b>Prof. Dr. Adrian Ritz</b> 11.10.2016, Bern	Professor und Geschäftsleitungsmitglied des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern
<b>Prof. Dr. Kuno Schedler</b> 14.11.2016, St- Gallen	Professor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung des Public Management, Universität St. Gallen
<b>Dr. Karl Schwaar</b> 28.6.2016, Bern	Stellvertretender Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Die Auswahl der Gesprächspartner ist aufgrund der gewählten qualitativen Methode selektiv und deckt daher keineswegs alle NPM-Schlüsselpersonen in der Schweiz abschliessend ab. Immer wieder tauchten in den Interviews die Namen von anderen Persönlichkeiten auf, deren Beiträge das Schaffen der befragten Personen massgeblich

## BEFRAGTE PERSONEN

mitgeprägt haben, und deren Einfluss auf die Schweizer NPM-Geschichte somit entweder implizit oder explizit durch gezielte Zitate aus ihren Publikationen in der vorliegenden Arbeit mitberücksichtigt wird.

## 9 WIEDERGABE DER INTERVIEWS

### 9.1 NARRATIVE LOGIK

Um den Interview-Block inhaltlich zu strukturieren und einen logischen Lesefluss zu gewährleisten wurden die befragten Personen danach gefragt, in welches der vier folgenden Felder sie sich in Bezug auf ihre Rolle und ihr Selbstverständnis in ihrem NPM-Engagement einordnen würden:

<b>Akademiker</b>	<b>Management Consultant</b>
<b>Public Servant</b>	<b>Politiker</b>

Abb. 1: Vier Rollen in Verwaltungsreformen (aus Pollitt und Bouckaert, 2011)

Die meisten der Gesprächspartner liessen sich aber nicht auf ein einziges Feld beschränken. Entweder haben sie in ihrer Berufslaufbahn chronologisch mehrere Stationen durchlaufen, wie beispielsweise Ernst Buschor in einer ersten Phase als Akademiker und in einer zweiten Phase als Politiker, oder sie hatten in ihrem NPM-Engagement eine hybride Rolle, wie etwa Peter Hablützel in seiner Funktion als Public Servant und interner Consultant, aber aus politischer Motivation heraus agierend. Insofern stellte sich diese Einteilung als künstlich heraus.

Im Nachgang an die Interviews erwies sich eine oberflächlichere Einordnung als nützlicher, um einen narrativen Ablauf zu gewährleisten: Setzt man die öffentliche Verwaltung als Organisationseinheit in den Fokus des Interesses, wirken die Akteure entweder von aussen, von oben oder von innen auf deren Gestaltung im Rahmen von NPM.

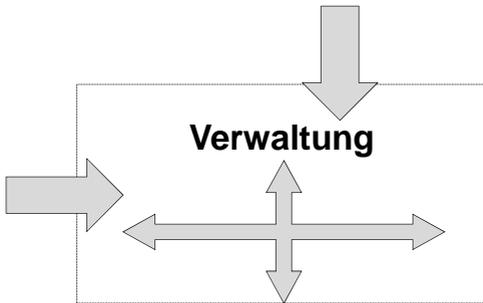


Abb. 2: Drei Einflussmöglichkeiten auf die öffentliche Verwaltung: Beratung, Führung und interne Gestaltung

*Von oben* betrifft diejenigen Personen, welche aus ihrer Funktion in der Regierung (Exekutive) heraus aktiv auf die Gestaltung der öffentlichen Verwaltung Einfluss nehmen. *Von aussen* betrifft diejenigen Akteure, welche aus einer externen und beratenden Funktion mit akademischem Hintergrund auf die Gestaltung der öffentlichen Verwaltung einwirken. *Von innen* betrifft diejenigen, welche Kraft ihrer Funktion in einem Querschnittsamt innerhalb der öffentlichen Verwaltung als interne Gestalter und Drahtzieher wirken. Auch nach diesen Kriterien ist die Abgrenzung nicht für alle Gesprächspartner eindeutig, erlaubt aber eine grobe Einteilung in drei Gruppen für die Wiedergabe der Interviews.

Jeder der zehn Beiträge ist in zwei Teile gegliedert. Nach einer kurzen Vorstellung der jeweiligen Person wird ihr NPM-Engagement anhand einiger Kernaussagen aus ihren eigenen Publikationen oder aus Presseberichten skizziert. Auf dieser Basis erfolgt im zweiten Teil das eigentliche Interview. Die Aussagen werden möglichst im Original-Ton wiedergegeben, um einen gewissen *live*-Charakter der Gespräche zu wahren.

## 9.2 DIE EXTERNEN BERATER

### 9.2.1 KUNO SCHEDLER: MASSGESCHNEIDERTE UMSETZUNGSBEGLEITUNG

Prof. Dr. Kuno Schedler ist seit 1996 Professor für Betriebswirtschaftslehre mit Fachrichtung Public Management und Leiter des Forschungszentrums für Public Management und Governance an der Universität St. Gallen. Von 2004 bis 2013 war er Direktor des Sino-Swiss Management Training Programms, einem gross angelegten Weiterbildungsprogramm für chinesische Führungsbeamte, und von 2008 bis 2010 Präsident des International Public Management Network.

In der Schweiz kann Herr Schedler als einer der bedeutendsten Promotoren des New Public Management bezeichnet werden. Sowohl durch theoretische Beiträge wie durch pragmatische Unterstützung bei der Umsetzung konnte er sich als prominenter Berater zahlreicher Gemeinden und Kantone wie auch der Bundesverwaltung profilieren. Sein Werk *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell*, 1995 erschienen, wurde als das Handbuch schlechthin angesehen. Wie er zehn Jahre später schrieb: „So wurde mir Ende der 1990er Jahre von direkt Betroffenen die Geschichte berichtet, in einer Schweizer Stadt seien alle Verwaltungseinheiten ohne weitere Hilfestellung aufgefordert worden, innert eines bestimmten Zeitraums Produkte und Leistungsindikatoren zu definieren. Auf Nachfrage sei auf das Buch *Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung* (Schedler 1995) verwiesen worden – darin sei das notwendige Vorgehen beschrieben“ (Schedler 2004, S. 223). In der Tat behandelt das Handbuch die notwendigen Etappen und Werkzeuge, NPM technisch umzusetzen. Auch wenn die Notwendigkeit einer organisationalen Lernfähigkeit und einer kulturellen Veränderung angesprochen wird, liegt das Schwergewicht des darin beschriebenen Ansatzes klar im instrumentellen und strukturellen Bereich.

Fünf Jahre später, nach einer inzwischen publizierten Auseinandersetzung mit *New Public Management* in Staat und Recht (Mastronardi und Schedler 1998), erschien das Lehrbuch *New Public Management* (Schedler und Proeller 2000). Über eine aktualisierte Präsentation der einschlägigen Ziele, Instrumente und Prozesse von NPM hinaus wird darin die angestrebte Verwaltungsreform verstärkt aus der Vogelperspektive betrachtet. Ausgehend von der Frage „Verwaltung? oder Management? oder beides?“ (S.3) werden strategische Steuerungsaspekte angegangen. Die öffentliche Verwaltung wird als „dynamisch komplexes Gebilde“ dargestellt, „eingebettet in ein politisches, soziales und ökonomisches Umfeld“ (S.19). Die Neuausrichtung der Verwaltung soll über die drei Bereiche Strategie, Struktur und Potenzial erfolgen (S.21). Vernetzungen mit Bereichen wie Recht, Führung, Personalmanagement, Informationstechnologie sowie Verwaltungskultur werden ausführlich durchleuchtet. In der Mitte des „heuristischen Organisationsmodells“ steht die Verwaltungskultur: „NPM ist zu einem wesentlichen Teil darauf ausgerichtet, eine neue Kultur in öffentlichen Institutionen zu etablieren“ (S. 283). Laut den Autoren fehlt aber zu diesem Zeitpunkt das Bewusstsein für Verwaltungskultur, was zur Folge habe, dass formale Eingriffe und kulturelle Elemente nicht aufeinander abgestimmt sind: „Die bürokratische, regelgesteuerte Verwaltungskultur war auf diese offene Veränderungssituation nicht vorbereitet /.../. Daraus ergibt sich die paradoxe Situation, dass die Entbürokratisierung der Bürokratie nur über bürokratische Ansätze erfolgreich zu sein scheint“ (S. 289). Diese Situation wird wiederum durch das „Kontrollierer-Kontrollierte-Dilemma“ verschärft. Demnach haben die Kontrollierten („Linienmanager, die in ihren Teilgebieten Sachaufgaben zu erfüllen haben und dabei auf eigenen Handlungsspielraum angewiesen sind“) und die Kontrollierer (die „an den Schaltstellen der Steuerung der Verwaltung, d.h. in den Querschnittsfunktionen wie der Finanzverwaltung oder dem Personalamt, oder aber in Stäben der Departemente“) aus „ihrer jeweiligen (fokussierten) Wahrnehmung heraus“ zwei unterschiedliche Teilbilder von NPM.

*Die Kontrollierten bezichtigen die Kontrollierer, sich wie Spinnen im Zentrum ihres Netzes zu verhalten und alle Fäden in der Hand behalten zu wollen. Die Kontrollierer wiederum weisen darauf hin, dass es nicht angehen kann, wenn alle möglichen Freiheiten der Linienmanager dazu führen, dass die Verwaltung insgesamt nicht mehr führ- und steuerbar ist. Beide Gruppen berufen sich auf dasselbe Modell, oft sogar auf dasselbe Buch. (S.230)*

Schedlers Fazit daraus: „Tendenziell kann gesagt werden, dass WoV-Projekte eher scheitern, wenn das Tauziehen zwischen den beiden verwaltungsinternen Akteursgruppen allzu deutlich von den Kontrollierern gewonnen wird. /.../ Gerade intrinsische Motivation lässt sich durch Kontrolle zerstören“ (S. 230). In seinen Denkanstössen von 2005 strukturiert Schedler den Reformprozess in „drei Phasen, die unterschiedliche Anforderungen an die Kompetenzen der Projektleitenden stellen“ (S.223). Auf diese wird in der Diskussion der Interviews eingegangen.

In den folgenden Jahren war Kuno Schedler in der Praxis weiterhin als Berater in der Umsetzung von NPM und WoV tätig. Forschungsmässig löste er sich indessen zunehmend davon ab, um sich in einem breiteren Rahmen mit organisationalem Management zu befassen. Sein Werk *Multirationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation* (Schedler und Rüegg-Stürm 2013) setzt sich mit den Auswirkungen eines pluralistischen Umfelds auf die Komplexität von Management-Entscheidungen in einer Organisation auseinander. Was den öffentlichen Sektor anbelangt, so wendet er sich heute zunehmend der Rolle von *E-Government* und Digitalisierung im öffentlichen Management zu.

Im Interview in St. Gallen beschreibt Kuno Schedler zunächst den damaligen Kontext am Anfang der 1990er Jahre, in welchem er sich anlässlich seiner Dissertation bei Professor Buschor mit dem Thema Leistungslohn befasste. Als Verfechter der Theorie Y von McGregor vertrat er damals schon ein „optimistisches Menschenbild“, welches er

später für NPM als grundlegend beschrieb: „Dieser Sichtweise folgend funktioniert die NPM-Verwaltung nicht durch bürokratische Kontrollen und Androhung nachteiliger Konsequenzen bei Fehlverhalten, sondern vertraut primär auf die Eigenverantwortung der Betroffenen“ (Schedler und Proeller 2000, S. 54-55). Im damaligen Kontext – Carl Bertelsmann-Preis 1993 zum Thema *Demokratie und Effizienz* für die Städte Christchurch (Neuseeland) und Phoenix (Arizona, USA)<sup>4</sup> sowie Tilburger-Modell aus Holland<sup>5</sup> - setzte er sich zunehmend für eine ganzheitliche Verwaltungsreform ein, welche über die Einführung einzelner neuer Führungsinstrumente hinaus einen Mehrwert für das gesamte System versprach. Vor allem auf Gemeinde- und Kantonsebene wirkte er massgeblich an der Umsetzung von NPM beziehungsweise WoV mit. Heute ist er der Meinung, dass die Reform im Kanton Aargau von Parlament und Regierung am konsequentesten angepackt und realisiert wurde. Weitere Erfolge sind seiner Meinung nach in den Kantonen Solothurn, Zürich, Luzern, Schwyz und Thurgau zu verzeichnen. Was die Bundesverwaltung angeht, so schätzt er die Handhabung der neuen Planungsinstrumente als weniger pragmatisch ein als auf Kantonsebene, wo IAFP und Budget in der Regel in einem Mal und in einem einzigen Dokument behandelt werden. Trotzdem findet er, dass das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung eine absolut erfolgreiche Vollendung des gesamten NPM-Prozesses ist, zumal man zwischenzeitlich habe meinen können, das Projekt FLAG würde langsam einschlafen.

Auf einer Skala von 1 bis 10 schätzt Kuno Schedler heute den Erfolg von NPM beim Bund auf Stufe 7 ein, in der Meinung, dass die Strukturen, zumindest auf der Verwaltungsseite, nun gut etabliert sind. Erreicht sind primär eine stärkere Leistungsorientierung und -transparenz, ein besseres Kostenbewusstsein sowie eine Führungsverstärkung (Umgang mit Freiheiten und verbesserte Führungsqualitäten). Was seines Erachtens heute nicht erreicht ist, und auf der Strecke bleiben könnte, sind die

---

<sup>4</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

<sup>5</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Tilburger\\_Modell](https://de.wikipedia.org/wiki/Tilburger_Modell)

Wirkungsmessung sowie die fehlende Flexibilität im Umgang mit Ressourcen über das Jahresende hinaus. Als Fazit ist also festzuhalten, dass NPM eine riesige Erfolgsgeschichte mit einem Problemfeld (Wirkungsmessung) ist. NPM war dringend nötig und hat enorm viel verändert, in der Schweiz sogar mehr als in allen anderen deutschsprachigen Regionen.

Rückwirkend war es seiner Meinung nach ein gravierender Fehler, zumindest in den Anfängen von NPM auf die strenge Trennung von Wirkung (Parlament) und Leistung (Verwaltung) zu pochen. Dies wurde auf Antrieb von vielen Betroffenen negativ aufgefasst und hat zahlreiche Widerstände ausgelöst. Zudem zitiert und bestätigt Kuno Schedler spontan Peter Hablützels Credo, wonach die Bürokratie einen grossen Magen hat, und somit auch in der Lage ist, NPM einzuverleiben, wie zum Beispiel im Kanton Bern. Auch pflichtet er Peter Knoepfels „Diktatur der Indikatoren“ bei. Grundsätzlich freut er sich aber über die damals unbändige jugendliche Kraft und die grenzenlose Naivität der verschiedenen Akteure, ohne welche sich die Verwaltung um keinen Millimeter bewegt hätte. Der ganze Reformprozess bis zum NFB hat indessen womöglich so lange gedauert, weil der revolutionäre Schreck am Anfang viele Blockaden ausgelöst hat. Vielleicht war ein Generationenwechsel nötig, damit eine Neuerung wie das NFB diskret stattfinden konnte, weil keine Opposition mehr da war.

Ob der gewünschte Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung stattgefunden hat? Kuno Schedler findet dies mehrheitlich schon, auch wenn gewisse Bereiche der Verwaltung immer noch rückständig sind – was allerdings auch bei anderen Organisationen, wie zum Beispiel den Banken, ähnlich ist. Ausserdem ist die Parlamentsseite im Gegensatz zur Verwaltungsseite eher stehengeblieben. Beim Bund ist das Parlament parteipolitischer, polarisierter, und weniger lösungs- und sachorientiert geworden.

Herr Schedler findet, er sei im Bereich NPM stark in der Beratungsposition gewesen, denn es ging mehrheitlich um die Umsetzung und

Anwendung. Heute möchte er wieder mehr seinen eigenen Weg gehen und sich auf die eigentliche Forschung und Analyse zurückbesinnen. Seinen Fokus richtet er auf die Themen der Digitalisierung und der als Folge notwendigen Vernetzung im Sinne von *Smart Government*, wobei er für einen interdisziplinären Ansatz plädiert, welcher über die reine Verwaltungswissenschaft hinaus reicht. Die Herausforderung der Digitalisierung ist, bei hoher Verfügbarkeit der Informationen Freiräume zu schützen. Die zunehmende Transparenz führt in seinen Augen generell zu Polarisierung und Entsolidarisierung. In naher Zukunft geht es darum, die entwickelten Konzepte in einzelnen Pilotprojekten anzuwenden.

Zum Schluss fasst Kuno Schedler seine Einschätzung zusammen: „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung oder NPM ist insgesamt eine Riesenerfolgsgeschichte, mit allen Problemen, die wir ausgelöst haben. Mit der Einschränkung, dass Wirkungsmessung auch heute noch sehr schwierig ist. Aber wir haben die Verwaltung radikal verändert. Und wir haben die Schweiz in dieser Frage einen grossen Schritt vorwärts gebracht. Was als Nächstes kommt? Ich glaube, es braucht zwei Dinge. Einerseits müssen wir die Innovationsfähigkeit der Verwaltung verbessern – wir müssen dafür sorgen, dass die Verwaltung noch besser in der Lage ist, sich schnell an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Und zum zweiten wird die Digitalisierung kommen. Das wird einen unglaublichen Veränderungsdruck auslösen – *Smart Government* ist das Thema der Zukunft.“

### 9.2.2 ADRIAN RITZ: MANAGEMENT MATTERS

Prof. Dr. Adrian Ritz ist seit 2002 Geschäftsleitungsmitglied des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern und Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Zudem leitet er als Programmdirektor den Executive Master of Public Administration (Executive MPA) sowie den Certificate of Advanced Studies in Public Administration. Er ist ebenfalls Vorsitzender der wissenschaftlichen Kommission für öffentliche Betriebswirtschaftslehre

des Verbands der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft im deutschsprachigen Raum.

Schon als wissenschaftlicher Assistent am Institut für Organisation und Personal der Universität Bern befasste sich Herr Ritz eingehend mit öffentlichem Management. Das mit Professor Nobert Thom gemeinsam verfasste Lehrbuch *Public Management* aus dem Jahre 2000 setzte einen Standard im Kontext der Verwaltungsmodernisierung. Insbesondere das IOP-Modell (Innovation, Organisation, Personal) zielt auf einen integrierten Ansatz:

*Die Umsetzung des IOP-Konzepts verfolgt primär die Steigerung des Innovationsniveaus, die Flexibilisierung der staatlichen Leistungserbringung sowie die Erhöhung der Motivation und Qualifikation bei den Mitarbeitenden des öffentlichen Sektors. Die Kombination dieser drei Elemente zur Führung und Entwicklung von Institutionen des öffentlichen Sektors basiert auf dem systemtheoretischen Organisationsansatz. Wir bezeichnen demnach die staatliche Verwaltung als produktives und soziales System, das nicht unabhängig von der Komplexität und Dynamik seines Umsystems und den dadurch entstehenden Bedingungsgrößen gedacht werden kann./.../ Nur durch Führung und Förderung der Mitarbeitenden in Richtung verbesserter Motivation und Qualifikation für die zu erbringenden Aufgaben wird gewährleistet, dass die Umfeldinformationen wahrgenommen und verarbeitet werden. (Thom/Ritz 2000, S. 67)*

Im Bereich der Innovationsorientierung wird im selben Lehrbuch eine Fallstudie zum Verselbständigungsprozess des Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) erstellt, welches sich sehr früh im NPM-Prozess beim Bund von der Kernverwaltung in den sogenannten dritten Kreis hinein losgelöst hat. Dem IGE wird im Vergleich zu anderen FLAG-Ämtern eine höhere Innovationsorientierung attestiert.

Im Jahre 2003 publizierte Herr Ritz das Buch *Evaluation von New Public Management*. Der erste Teil ist der Aufstellung eines theoretischen und methodischen Bezugsrahmens gewidmet:

*NPM hat keine einheitliche theoretische Grundlage, sondern ist aus verschiedenen theoretischen Ansätzen entstanden. Diesen allen ist gemeinsam, dass sie einem neoliberal-ökonomischen Wirtschafts- und Politikverständnis entspringen, das die Überlegenheit der marktorientierten Leistungserbringung gegenüber der administrativen betont [...]. In Zusammenhang mit der Reform-Evaluation von NPM kommt diesem Kapitel die zentrale Funktion zu, die Grundlage für eine fundierte Herleitung von Kriterien zur Reformbewertung zu schaffen. (Ritz 3003, S.115)*

Der zweite Teil beinhaltet die Ergebnisse der externen empirischen Evaluationsstudie von FLAG-Ämtern, zu welcher der Bundesrat gemäss Art. 65 RVOG zuhänden der eidgenössischen Räte vier Jahre nach Inkrafttreten des RVOG verpflichtet war, und an welcher Adrian Ritz im Auftrag der Projektleitung FLAG seitens der Universität Bern massgeblich beteiligt war (S.305). Kurzes Fazit aus der umfangreichen Arbeit:

*Sowohl die Management- und Führungskompetenzen als auch die Motivations- und Qualifikationskompetenzen auf der Ebene der Ämter sind massgeblich gesteigert worden. Damit in Zusammenhang steht die verbesserte Systemanpassung der untersuchten Amtsstellen aufgrund der gestiegenen Kunden- und Bürgerorientierung. Verbesserungspotenzial weisen v.a. die Informations-, Entscheidungs- und Interventionskompetenzen auf. Auf der politischen Ebene funktionieren die neuen Steuerungsinstrumente hinsichtlich einer verstärkten Wirkungsorientierung zu wenig gut. Die Interventionsmöglichkeiten sind für den Parlamentarier bzw. die Parlamentarierin aufwändiger und erfordern mehr Koordination. (S.504)*

Adrian Ritz war Mitherausgeber des im 2005 erschienenen *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*. Sein Beitrag galt den WoV-Reformen in den Kantonen, mit einer „positiv-durchmischten Bilanz“ (S.66). Er diagnostizierte unter anderem eine gesteigerte Professionalität

sierung auf Verwaltungsseite, zugleich aber eine entsprechende Unterlegenheit auf Parlamentsseite. Zudem könne „WoV auch zu einer neuen Bürokratie führen“ (S.65). Im *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* widmet Ritz seinen Beitrag dem Performance Management, welches „im heutigen politisch-administrativen System nicht mehr wegzudenken“ sei (Ritz 2013, S.366). Dieses befasst sich „mit Finanz-, Leistungs- und Wirkungsinformationen“ und „dient in einem demokratischen System indirekt der Vertrauensbildung durch Rechenschafts-ablage gegenüber dem Bürger und Steuerzahler“ (S.351).

Im Interview erzählt Herr Ritz zunächst, wie er als Dissertant ins Thema NPM reingerutscht ist. Er selbst sieht sich weniger als Gestalter denn als Beobachter, welcher aus der Evaluationsstellung heraus über die Ergebnisse referiert hat, und teilweise auch Impulse geben konnte. Wie andere Management-Moden auch ist für ihn die Mode NPM rhetorisch höher gefahren als sie schliesslich in der Realität gelandet ist. Nichtsdestotrotz konnte NPM damals ein Vakuum füllen, der Nährboden für neue Ideen und Ansätze im öffentlichen Bereich war gegeben. Ausschlaggebend in der Bundesverwaltung war damals eine Gruppe mit dem Namen „Erweiterter Handlungsspielraum“, gegründet von Direktoren derjenigen Ämter, welche zu den FLAG-Pionieren gehörten. Es war diese „akademisierte Praktikerbewegung“, die es geschafft hat, eine Dynamik auszulösen. Retrospektiv findet Adrian Ritz, NPM habe nicht so grosse Flurschäden verursacht, wie von Peter Knoepfel angekündigt. Heute bietet das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung zugleich eine Fortführung, Ausweitung und Rettung von FLAG in abgeschwächter Variante sowie eine nachhaltige, vereinfachte und schlaue Version von NPM für die gesamte Bundesverwaltung. Es reduziert die Komplexität von NPM zum Beispiel durch das Zusammenlegen von zwei Arten von Kontrakten.

Für Adrian Ritz war es schon früh klar, dass die hohen Ansprüche von NPM nie erfüllt werden konnten. Dies ist aber kein Grund zu sagen, es sei alles gescheitert und man solle gewisse Initiativen nicht weiterführen. Statt über Erfolg von NPM spricht er lieber von Stärken und Schwächen.

Auch wenn die Ziele von NPM zu hoch und ambitioniert gewesen sind: Aufs Ganze gesehen haben sich die Management-Rationalität und die zielorientierte Steuerung verbessert. Besondere Stärken sind das Kontraktdenken (über den Leistungsauftrag), die Zielorientierung und die Strategieorientierung. Die Goal-Setting-Theorie ist die bestabgestützte Theorie im Management, und ohne diese Elemente kann auch Verwaltungshandeln nicht funktionieren. Das Globalbudget ist sowohl eine Stärke wie eine Schwäche. Für die Politik war es offenbar schwieriger, der Verwaltung Freiraum über einen längeren Zeitraum zu gewähren als in der Breite in Bezug auf Produkte und Leistungen. Darum der IAFP: lieber jährliche Verbindlichkeiten und dafür einige mehrjährige Unverbindlichkeiten. Insofern ist die von Kuno Schedler gewünschte mittelfristige Orientierung nur bedingt erreicht worden. Eine weitere Stärke bietet die Wirkungsorientierung: die Wirkungsdefinition ist eine Politikaufgabe, und die Umsetzung obliegt der Verwaltung als Expertenorganisation – insofern geht es um nichts anderes als Strategiedenken und Performance Management wie in Falle einer Balanced Scorecard. Die öffentliche Verwaltung, schliesslich keine Unternehmung, bleibt generell noch zu stark im institutionellen Korsett gefangen. Betreffend leistungsorientierter Entlohnung findet Ritz, dass die Bundesverwaltung im Vergleich zu den Kantonen am wenigsten erreicht hat. Immer noch ist man dort eigentlich mit der Eindämmung des Lohnautomatismus beschäftigt. Vollständig kann die Leistungsorientierung aber im öffentlichen Bereich nicht funktionieren, denn sie wäre ja mit Innovation und Risiko gekoppelt. Aus seiner Sicht kommt aber die Zielvereinbarung nirgends so sorgfältig zur Anwendung wie in der öffentlichen Verwaltung.

Und die Zunahme der Bürokratie? Diese ist nicht nur NPM zuzuschreiben, den Indikatoren-Wust findet man auch in anderen Unternehmen. Allgemein gesehen stimmt es nicht, dass die Kultur sich gar nicht verändert hat. Auch wenn das Glas betreffend Kulturwandel halbleer ist: die Verwaltung konnte ja die NPM-Kultur (mehr Freiräume) nur innerhalb

ihrer eigenen bürokratischen Kultur verarbeiten, womit der Teilmisserfolg also auf die Verwaltungskultur an sich zurückzuführen ist.

Rückwirkend findet Adrian Ritz, man sei sehr schweizerisch orientiert gewesen, und hätte noch mehr von internationalen Erfahrungen Kenntnis nehmen können. Für ihn gibt es im Public Management drei Führungsarten: das Primat der Politik auf höchster Stufe der Organisation, das Korsett des Rechts auf mittlerer Stufe und das Management auf der Umsetzungsstufe. Aus der akademischen Perspektive ist NPM auf fruchtbaren Boden gestossen, weil sich die Rechtswissenschaften zuvor nie um Management gekümmert hatten und weil Politikwissenschaft die Verwaltungswissenschaft verlassen hatte – somit konnte die als unbedeutend geltende Ebene des Managements Initiativen anstossen. Erfolg hat NPM dort gehabt, wo sich starke Promotoren einsetzten, was vor allem auf kantonaler Ebene sichtbar war. Beim Bund war der pilotmässige Start von FLAG innovativ. Grundsätzlich ist es aber schwierig, Politik und Verwaltung zusammenzuführen. Aber solange es in der Verwaltung Leute gibt, die etwas verändern wollen, bleibt die Organisation gesund.

Für die Zukunft ist er weiterhin überzeugt von *management matters*. Nicht das *New* am NPM ist ausschlaggebend – nicht alles ist *new* was *new* heisst, und ziemlich vieles was *new* heisst wird nicht *new* bleiben. Public Management war schon immer sein Thema, aus wissenschaftlicher Sicht dazu noch spannender als privates Management. Nach wie vor geht es darum, mit dem nötigen Verständnis der Besonderheiten der öffentlichen Institutionen situative Lösungen zu entwickeln. Als eigentlich statische Wissenschaft hat Management an sich aber keine Reformambitionen. Sicherlich wird die Digitalisierung zunehmen, also wäre die Integration von E-Themen beziehungsweise das Aufnehmen und Inanspruchnehmen von spezifischen Technologien relevant. Ein anderer Aspekt ist aus seiner Sicht die stärkere Verhaltensorientierung: der Umgang mit Emotionen im Zusammenhang mit Flexibilisierung oder mit der Schaffung von Anreizen erfordert bessere Erkenntnisse betreffend menschliches Verhalten. Für die Zukunft kann also die Verknüpfung von Psychologie,

Ökonomie und Management unter Berücksichtigung des technologischen Wandels ein zentrales Thema sein.

### 9.2.3 JEAN-DANIEL DELLEY: SONDERFALL ROMANDIE

Jean-Daniel Delley ist emeritierter Professor der Rechtsfakultät der Universität Genf und ehemaliger Präsident der *Commission externe d'évaluation des politiques publiques* des Kantons Genf. Im Gespräch mit ihm konnte das Aufflackern von NPM in der Westschweiz in den Jahren 1994 und 1995 nachgezeichnet werden. Jean-Daniel Delley erinnert sich, wie er per Zufall auf das Thema NPM gestossen ist, als ein Freund ihm das Buch von Osborne und Gaebler mitbrachte. Was ihn aus diesem Werk inspirierte publizierte er zwischen April und Juni 1994 in einer Artikelserie bei der Wochenzeitschrift *Domaine Public*. Diese Serie wurde danach im September in einer Auflage von 4000 Exemplaren als Spezialbroschüre herausgegeben. Zudem wurden zwischen 1994 und 1995 in Lausanne und Genf zwei Anlässe zum Thema NPM organisiert. Herr Delley erinnert sich an die spürbare Begeisterung, die damals herrschte, wie das Thema salonfähig wurde (der Anlass in Lausanne fand im Hotel Palace statt) und wie zahlreiche Akteure aus der Beratungsbranche neue Geschäftsmöglichkeiten witterten. Dominierend war die Vision einer öffentlichen Verwaltung, welche stärker im Dienst der Menschen steht. Als Soziologe des Rechts interessierte ihn insbesondere, inwiefern die öffentliche Verwaltung durch den Formalismus gelähmt war, und wie man den Angestellten mehr Verantwortung, Effizienz, Flexibilität und Motivation geben konnte. Als Linker wollte er den Liberalisierungstendenzen taktisch begegnen:

*A la revendication du moins d'Etat, la gauche se doit de répondre de manière imaginative, en proposant des solutions qui concrétisent efficacement ses idéaux de justice, de solidarité et de liberté. [...] Nous persistons à croire au contraire que seul l'Etat, c'est-à-dire l'action collective, est à même de définir nos valeurs et nos besoins communs et que la qualité de ses formes étatiques reflète le degré de civilisation d'une société. Mais cette fonction centrale, il ne la sauvegardera qu'en*

*réformant en profondeur son fonctionnement, son mode d'agir.* (Delley 1994, S.2).

Und später: „Die Akzentuierung der strategischen Rolle bedeutet – auch etymologisch – eine Rehabilitierung des Politischen, eine Wiederbelebung der Funktion des ‚Gouvernements‘“ (Delley 1995, S. 448).

Die damalige Begeisterung war in der Realität aber relativ schnell gedämpft worden: Im Kanton Genf, wo Regierungsrätin Micheline Calmy-Rey ein NPM-Projekt lancierte, wurde der Elan rasch durch die Opposition der Gewerkschaften abgekühlt, und 2001 wurde das Vorhaben offiziell aufgegeben<sup>6</sup>. Im Vergleich zur deutschen Schweiz war seines Erachtens insgesamt in der Romandie der Kanton Wallis der einzige, welcher NPM-mässig etwas mit Hand und Fuss erreichte. Nach dieser anfänglichen Welle verfolgte er das Thema nur noch am Rande. Zu den konkreten Ergebnissen sowie weiteren möglichen Entwicklungen kann er sich demnach nicht äussern.

Um die Informationen von Herrn Delley in einen breiteren Kontext zu setzen, sei hier kurz auf das Kapitel 1.6 der Botschaft NFB hingewiesen, welche der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Kantonen gewidmet ist. Darin werden die Kantone Jura, Neuchâtel und Waadtland als diejenigen in der Romandie aufgeführt, welche nach wie vor eine herkömmliche Finanzplanung und Budgetierung sprich „weder Globalbudgets oder separate Leistungsinformationen noch eine erweiterte Finanzplanung“ kennen (Botschaft S. 815). Der Kanton Genf gehört zu denjenigen mit „modernisierter Budgetierung“, welcher „zwar bei einer Detailspezifikation des Budgets geblieben“ ist, aber die „Finanzberichterstattung mit Aufgaben- und Programminformationen ergänzt“ hat (Botschaft S. 815). Die zweisprachigen Kantone Freiburg und Wallis werden im Mittelfeld situiert, Freiburg mit einer teilweisen Globalisierung der jährlichen Budgets im Funktionsbereich, Wallis mit einer Erweiterung der „Finanzplanung mit Informationen über Aufgaben,

---

<sup>6</sup> *Le Temps*, 23.2.2001: *Genève abandonne le New Public Management, mais poursuit sa réforme*

Massnahmen und Projekte“ (Botschaft S. 815). Am anderen Ende des Kontinuums erscheinen einzig Deutschschweizer Kantone mit einer Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung mit flächendeckenden Globalbudgets: Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich (Botschaft S. 815).

#### 9.2.4 PETER KNOEPFEL: KRITISCHER SPIEGEL

Prof. Dr. Peter Knoepfel war von 1982 bis 2015 Professor für öffentliche Politiken und Nachhaltigkeit am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne und von 1994 bis 2002 Direktor des Instituts. Er ist Autor zahlreicher Werke und wissenschaftlicher Artikel über theoretische und praktische Fragen der öffentlichen Politiken, insbesondere in den Bereichen Umweltschutz, Kulturpolitik sowie Management von erneuerbaren Ressourcen. Auch hat er sich als Mitglied mehrerer wissenschaftlicher Gremien sowie als Experte für administrative und politische Reorganisationen im In- und Ausland einen Namen gemacht.

In der NPM-Bewegung positionierte sich Peter Knoepfel von Anfang an als sehr scharfer und kritischer Gegner. Aus der Sicht der Politikanalyse sagte er bereits im Jahre 1995 „vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden“ voraus. Aufgrund der kritischen Analyse von „sieben auf den ersten Blick recht plausiblen Postulaten des NPM“ interpretierte er die Lage wie folgt: „Vermutlich kommt es nach Einführung dieser Postulate zu unerfüllten Hoffnungen und Rückschlägen. [...] Man wird dabei recht bald mit der politischen Frage konfrontiert, inwieweit im Interesse einer Wirksamkeitssteigerung einzelner (weniger) öffentlicher Politiken aktiv die Beseitigung der Grundsätze des rechtsstaatlichen demokratischen Sozialstaats betrieben werden soll [...]“. Und weiter: „Wenn diese Prinzipien im kurzfristigen Interesse einer Effizienz-, aber auch einer Wirksamkeitssteigerung einzelner öffentlicher Politiken aus den Angeln gehoben werden, so werden bald weitere, und schliesslich alle öffentlichen Politiken selbst im Strudel der Diktatur von Indikatoren, Managern und Policy-Aposteln untergehen“. Nicht, dass er die

Reformvorschläge per se nicht teilen oder selbst aktiv unterstützen würde, aber seines Erachtens liessen sie „sich aber auch ohne Rückgriff auf den Modetrend des NPM begründen und konkret umsetzen“. In erster Linie bekämpfte er aber den dem „Reaganismus und dem Thatcherismus oder privatwirtschaftlichen Managementkonzepten verpflichteten Geist des NPM“ (Knoepfel 1995, S. 466-467).

Zehn Jahre später zeigte er sich immer noch skeptisch und warf NPM eine steigende Bürokratisierung und Ökonomisierung vor. Anlässlich der Tagung zum Thema *10 Jahre NPM in der Schweiz* stieg er folgendermassen in das Streitgespräch mit Ernst Buschor und Konrad Graber ein: „NPM hat sich als erheblich wirksamer (im positiven wie im negativen Sinn) herausgestellt, als ich damals angenommen habe. Ich würde von einem Taifun sprechen, und die Frage ist, worüber wir in zehn Jahren diskutieren werden, eventuell über Kollateralschäden eines Taifuns. Tatsächlich hat ein Kulturwandel stattgefunden“ (zitiert in Lienhard 2005, S. 17). Und weiter pointiert ausgedrückt: „NPM ist, wirkungsorientiert betrachtet, eine durchschlagender Erfolg. Die damalige Zielsetzung (Annäherung an den Klienten) wurde erreicht. Dieser Erfolg zeigt die Grenzen eines Staates, der sich entsolidarisiert, und ich glaube, dass wir in zehn Jahren den ‚Citoyen‘ wieder suchen werden und den ‚Client‘ zurück in den Schrank stellen“ (zitiert in Lienhard 2005, S. 22).

Wie steht Peter Knoepfel heute zum NPM? Im Interview skizziert er, wie er beim Aufkommen von *Reinventing Government* (Osborne und Gaebler) sofort den mangelnden Bezug zur Politikanalyse sowie den rein betriebswirtschaftlichen Charakter von NPM erkannte. Kernproblem war für ihn die Definition von Wirkung. Bei den WoV-Projekten war unter Wirkungsorientierung lediglich der Output (Output als „*réalisations administratives*“ nach der heutigen französischen LOLF-Terminologie<sup>7</sup>) gemeint, welcher durch Indikatoren ermittelt wird. Impact (*changement de comportement*, LOLF) war nur am Rande ein Thema. Hingegen war

---

<sup>7</sup> In der heutigen Output-Definition, die « *réalizations administratives* » nach der französischen LOLF (*Loi organique relative aux lois de finance du 1er août 2001*).

Outcome (résultats, LOLF), also die Dimension, welche der eigentliche Sinn einer öffentlichen Politik darstellt, nie Gegenstand von NPM. Die Bemühungen gingen denn auch nur so weit, dass Zielgruppen ihr Verhalten ändern (z.B. Autofahrer fahren langsamer) – das eigentliche Problem könne aber durchaus weiterhin bestehen (z.B. Luftverschmutzung). Generell rückt also die Nutzenstiftung in den Hintergrund, dafür entstehen aber Krankheiten wie Indikatoritis, Evaluitis, Quantitivitis, Prioritis, Zertifizitis. Das Grassieren einer Kultur des Messens ist auch für das Verwaltungspersonal nicht einfach, da die Sinnstiftung in ihrer Arbeit verloren geht.

Peter Knoepfel spricht von einem persönlichen Dilemma: Das ausdrückliche Ziel hat er ja durchaus geteilt, und es war damals auch nötig, etwas zu unternehmen, vor allem in den transversalen Politiken. Aber in der Umsetzung ist NPM ein formalistisches Vorhaben, welches Papier produziert und in den sektoralen Politiken wenig Mehrwert bringt beziehungsweise sich kontraproduktiv auswirkt. Von einem Potenzial von 10 Erfolgspunkten gibt er dem Projekt 3 bis 4 Punkte, zum einen weil die Schweiz schon vorher gar nicht schlecht dastand, und zum anderen weil aus seiner Sicht die negativen Folgeerscheinungen überwogen haben. In den Kantonen hat NPM mehr gegriffen als auf Bundesebene, aber wenn sich die Frage nach Aufwand und Ertrag stellt, ist es doch in gewissen Kantonen in einen Zahlenterror ausgeartet. Eine sekundäre Bürokratisierung im Bereich der Messung ist entstanden. Zudem wurde weder in St. Gallen eine empirische Umsetzungsstudie noch in Bern eine Analyse der Outputproduktion auf Vollzugsebene unternommen. Ohnehin hat man auf Bundesebene aufgrund des Föderalismus keinen Zugang zu Outcome-Daten und zu den Zielgruppen, sprich zu den von der Politik Begünstigten (welche übrigens Bürger sind, und nicht Kunden).

Für Knoepfel basiert NPM grundsätzlich auf einer Überschätzung des öffentlichen Verwaltungshandelns. Statistisches Material kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur der geringere Anteil einer Politik vom öffentlichen Handeln abhängt. Indikatoren sind nicht in der Lage, Sinn

herbeizuadministrieren, und so bleibt man in der Trennung von ökonomischem und sozialem Handeln verhaftet. Zudem werden als Ressourcen lediglich das Geld und die Personen berücksichtigt. Des Weiteren war der Begriff von Rechtsstaatlichkeit nicht immer klar: Flexibilität ist zur Ideologie geworden – man hat aber nicht erklärt, dass diese innerhalb eines juristischen Rahmens stattfinden müsse. Grundsätzlich hat NPM einen professionelleren Umgang mit Problemen mit sich gebracht, was sich aber sowohl positiv wie auch negativ auswirkt – wie auch die höhere Transparenz und Berichterstattung, welche teilweise zu neuen Ausweichstrategien führt.

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung entspricht für Knoepfel einem Messgerät. Die Leistungsaufträge betreffen lediglich Output-Dimensionen (wie auch durch externe Evaluationsbüros bestätigt worden ist), und die Leistungsgruppen sind zu abstrakt und grossgefasst, um eine Steuerungsfunktion zu gewährleisten. Zudem wird alles als prioritär eingestuft und die gute alte Verzichtplanung ist verloren gegangen. Schliesslich schafft die Ökonomisierung der Verwaltung ein neues buchhalterisches Business, und die politische Unsensibilität wächst damit weiterhin.

Knoepfel kommt heute zur Einsicht, dass er durchaus auch selbst zur Verwissenschaftlichung des öffentlichen Handelns beigetragen hat, obwohl er immer dem NPM Praxisferne vorgeworfen hat. Für die Zukunft rät er zu mehr Bescheidenheit und Emotionalität in Wissenschaft und Topmanagement. Statt den Machbarkeitswahn voranzutreiben fände er es wichtig, den Leuten mehr zuzuhören, mehr Empirie in der Forschung zu betreiben, die Wertvorstellungen der Jugend zu berücksichtigen sowie Kreativität auf lokaler Ebene zu fördern. Auch das IDHEAP muss aufpassen, keine Kadenschmiede zu werden, schliesslich gibt es den typischen Verwaltungsbeamten gar nicht. Eine transversale Betrachtungsweise der Projekte ist wichtig, ebenso die Berücksichtigung der historischen Dimension. Die Zeitachse wird unterschätzt, vieles kann nicht von heute auf morgen stattfinden.

Wie geht es weiter? Einzelne öffentliche Politiken könnten implodieren, denn mit wachsendem Zahlenapparat wird die Leistung trotz Kostensteigerung abfallen. Andere Politiken könnten von unten nach oben auftreten – überhaupt wird das Lokale eine Renaissance erleben (Knoepfel 2016). Auch besteht seiner Meinung nach die Gefahr, dass die Lügenmaschine zunimmt, indem einzelne öffentliche Politiken selber Statistiken aufbauen. Auf Bundesebene wird der momentan hohe Grad an Zentralisierung insbesondere aufgrund der abstrakten Formulierung der Leistungs- und Produktgruppen zu einem Eingeständnis der Nicht-Steuerbarkeit durch die Zentrale, und somit zu einer Re-Dezentralisierung führen. Ausserdem entsteht eine Spannung zwischen substanziellen und institutionellen Politiken. Schliesslich kann der zunehmende Stellenwert des Policy-Business zu einer Auflösung der Grenzen zwischen öffentlichen, halböffentlichen und privaten Interessen führen, was wiederum die Neutralität der Staatsverwaltung in Frage stellen würde.

### 9.3 DIE INTERNEN GESTALTER

#### 9.3.1 PETER HABLÜTZEL: ENTBÜROKRATISIERUNG UND KULTURWANDEL DURCH NADELSTICHE

Dr. Peter Hablützel war von 1989 bis 2005 Direktor des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) in Bern. In dieser Funktion stand er von Anfang an mit Elan für die Entbürokratisierung der Bundesverwaltung ein. Sein Engagement in der Praxis untermauerte er mit theoretischen Beiträgen, teilweise in einer hauseigenen Schriftenreihe publiziert. 1995 schrieb er:

*NPM signalisiert für die Staatsdiskussion einen Paradigmenwechsel von historischer Bedeutung. Ökonomisches Denken hält Einzug in die staatspolitische Debatte und attackiert den jahrzehntelangen Primat juristischer Betrachtungsweise. Und das ist gut so. Denn nur eine Änderung des vorherrschenden Denkmodells, der grundlegenden Konstruktionsprinzipien und der institutionell gelebten Kultur kann den öffentlichen Sektor aus seiner bürokratischen Verkrustung zu*

*effizienterem und effektiverem Verhalten führen und ihm damit neue gesellschaftliche Relevanz verleihen.* (Hablützel et al. 1995, S. 499)

Die herkömmliche Personalpolitik sollte dahingehend dynamisiert werden, dass sie eine neue Führungskultur ermöglicht, welche von der Privatwirtschaft inspiriert war. Das personalpolitische Regelwerk (Sinnbild dafür waren die immer wieder zitierten drei schwarzen Bundesordner) sollte verschlankt, und der Beamtenstatus durch ein flexibleres Anstellungsverhältnis ersetzt werden. So trat denn auch das neue Bundespersonalgesetz im Jahre 2002 in Kraft. Unter seiner Führung gewann das EPA im Laufe der Jahre an Umfang und an Einfluss gegenüber den Departementen und Bundesämtern. Mittels gezielter personalpolitischer Neuerungen wie das Führen mit Zielvereinbarung, ein lohnrelevantes Qualifikationssystem, die Flexibilisierung der Arbeitszeit, der Aufbau einer konsequenten Führungsausbildung, massgeschneiderte Personalförderung, flächendeckende Personalbefragungen, Frauenförderung, aktive Unterstützung von Projektmanagement sowie Beratung in Organisationsentwicklung sollte das herkömmliche System um 180 Grad gedreht werden. Die „Methode der Nadelstiche beabsichtigt, mit kleinen und kulturbewussten Schritten Veränderungsprozesse auszulösen, gewaltsame Eingriffe aber zu vermeiden. Es kann nicht darum gehen, ein heute für rigid befundenes System vollständig durch ein anderes zu ersetzen, das sich möglicherweise schon in einigen Jahren als ebenso rigid erweist. Die Absicht ist vielmehr, im Sinne der ‘Resilienz‘ [...] zielstrebig und hartnäckig, aber zugleich mit der angemessenen Elastizität dafür zu sorgen, dass sich der Abbau von Bürokratie zugunsten eines flexibleren, entwicklungsfähigen Systems auswirkt. Wir müssen dabei Fehler in Kauf nehmen und dürfen uns eine ‚Lehrzeit‘ durchaus erlauben. Erst der dynamische Balanceakt wird zum Garanten nachhaltiger Veränderung“ (Hablützel/Weil/Borel 1997). Somit kam der „Personalpolitik [...] im Veränderungsprozess eine wichtige Scharnierfunktion zu, wenn sie die Interessen der Organisation mit den individuellen Interessen der Mitarbeitenden verbinden kann. Personalpolitik ist im Wesentlichen Kulturarbeit; sie muss den

Mitarbeitenden, die als Leistungserbringende und Wissenstragende das wichtigste Kapital darstellen, in die Organisation einbinden. Das Personalmanagement kann im laufenden Strukturwandel seine Aufgabe als Veränderungs- und Lernmanagement nur wirkungsvoll ausüben, wenn es sich der eminenten kulturellen Bedeutung einer kompatiblen Entwicklung von Organisation und Menschen bewusst ist“ (Hablützel 2000, S. 157).

Peter Hablützels Vorgehen war über all die Jahre eine Gratwanderung inmitten zahlreicher politischer und institutioneller Kräfte. „Für solche Ideen wurde Hablützel von seinen Genossen zum ‚Neoliberalen‘ gestempelt und in der Fraktion beinahe exkommuniziert. Mit ähnlicher Ablehnung begleitete die Linke sein Engagement für das New Public Management (NPM) und andere weiche Formen einer Modifikation der erstarrten Verwaltung“ (Die Weltwoche, 36/2005). Heute plädiert Hablützel für einen Governance-Ansatz, welcher auf systemisches Lernen zielt, um angemessen und nachhaltig mit der Komplexität der Staatsaufgaben umgehen zu können. Als einziger, welcher das Thema NPM im *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* von 2013 noch explizit aufgreift, formuliert er eine stark durchgezogene Bilanz: NPM habe Ressortegoismus geschürt, Bürokratie und Management genügen nicht mehr, um Public Governance zu gewährleisten; nur ein systemischer Ansatz ermögliche eine „gute Steuerung in unübersichtlichem Gelände“, weil man „die Entwicklung des Umfelds und des Gesamtsystems im Auge behalten“ müsse (Hablützel 2013, S. 101). Und weiter:

*Organisationaler Wandel basiert auf Lernprozessen. Neue Denk- und Verhaltensmuster lösen alte ab und etablieren sich erst dann, wenn gemeinsam anders gehandelt und darüber auch gesprochen wird. Das braucht viel Vertrauen, kommunikatives Geschick und einen langen Atem. Führen und Lernen sind eng verzahnt. Wer in modernen Führungsprozessen letztlich die Lernenden und wer die Lehrenden sind, lässt sich nicht genau unterscheiden.* (Hablützel 2013, S.105)

Im Interview beschreibt Peter Hablützel zunächst den breiten gesellschaftlichen Kontext, in welchem NPM entstehen konnte. Auf internationaler Ebene: der Mauerfall von 1989, der im angelsächsischen Raum anfangs der 1990er Jahre grassierende Neoliberalismus, der politische Aufschwung in den USA mit Clinton und Gore ab 1992. An der Schnittstelle von Schweiz und Europa: das Nein des Schweizer Volkes am 6.12.1992 zum Beitritt in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). In der Schweiz selbst: die Erschütterung der Schweizer Bürger nach dem Fichenskandal Ende der 80er Jahre, Friedrich Dürrenmatts Rede „Die Schweiz als Gefängnis“ am 22.11.1990<sup>8</sup>, die Armeeabschaffunginitiative im Jahre 1989, das 700-jährige Jubiläum der Eidgenossenschaft im 1991, welches zahlreiche Zweifel an der Schweizer Identität aufkommen liess (Ben Vautier: *La Suisse n'existe pas – Je pense donc je suisse*). Nach Hablützel sind erst in dieser Zeit die 68er Ideen aus der Gesellschaft in die Politik gedrungen, seit den 70er Jahren hatte es im politischen und administrativen System der Schweiz nur wenige Veränderungen gegeben. Zudem führten die Schuldenberge des Staates in den 80er Jahre zu einem Imageverlust der Verwaltungen und einem Selbstbewusstseinsverlust bei den Beamten. Nun war also die Zeit gekommen, Geschichte zu schreiben. Im Jahr 1988 hatte Hablützel über Managementprobleme in der öffentlichen Verwaltung geschrieben und für eine dringliche Neuorientierung plädiert, die über eine reine Effizienzsteigerung hinausgehen und Personal- und Organisationsentwicklung mit einschliessen sollte. Reichards *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung* (1987) hatte bereits Wirkung erzielt. Als das Buch *Reinventing Government* von Osborne und Gaebler aufkam, löste es einen Umbruch aus, der schon in Vorbereitung gewesen war.

Die Hauptmotivation für Peter Hablützel, sich für die Umsetzung von NPM in der Bundesverwaltung stark zu machen, war politischer Natur. Als Linker war es ihm wichtig, den von rechts in Frage gestellten Staat zu verteidigen und zu stärken, was wiederum in jener Zeit nur möglich war,

---

<sup>8</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=ACvbnrEotqI>

wenn man auf den Zug des Neoliberalismus sprang, um ihn umzulenken. Grundsätzlich ging es ihm darum, das Image, die Effizienz und die Effektivität der öffentlichen Verwaltung zu steigern. Das herkömmliche juristische Denken sollte durch ökonomisches Denken aufgeweicht und um moderne betriebswirtschaftliche Elemente ergänzt werden. Aus den Steuereinnahmen und dem Potenzial der Verwaltung sollte mehr herausgeholt werden. Als oberster Personalchef wollte er andere Leute als die “verstaubten“ traditionellen Beamten anziehen. Tüchtige, auch unternehmerische Menschen sollten in öffentlichen Organisationen Ziele erreichen und sich entfalten können.

Von der Personalpolitik her gab es verschiedene neue Instrumente, dank welcher NPM gestützt wurde. Die Abschaffung des alten Beamtengesetzes beziehungsweise das Inkrafttreten des neuen Bundespersonalgesetzes im Jahre 2002 stellte in dieser Hinsicht gewiss den wichtigsten Reformhebel dar, ermöglichte es doch ein neues Anstellungsverhältnis sowie ein neues Selbstverständnis der “Beamten“. Des Weiteren führte das EPA andere Neuerungen ein, welche Bottom-up-Veränderungen mit sich brachten: Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten gab dem Personal je nach eigenem Bedürfnis und organisationalem Bedarf neue Gestaltungsmöglichkeiten. Das Führen durch Ziele (*Management by objectives*), welches sich im jährlichen Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräch zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden herauskristallisierte, trug ebenfalls dazu bei, alte starre Strukturen einzureissen und eine neue Kultur im Sinne der Zielorientierung von NPM zu fördern. Gleichwohl diente das neue Angebot an Führungskursen und Austauschplattformen für Kaderleute sowie zahlreiche Weiterbildungsmassnahmen in der Bundesverwaltung dazu, eine neue Führungs- und Zusammenarbeitskultur zu fördern. Auch das Aufkommen von Projektmanagement lockerte die hierarchischen Strukturen auf. Zudem wurden ab 1996 alle vier Jahre grossflächige Personalbefragungen zur Arbeitszufriedenheit durchgeführt.

Nach der Einführung des neuen Bundespersonalgesetzes begann mit der Ausgestaltung des Lohnsystems ein weiteres zentrales Projekt, insbesondere mit der Überprüfung der Lohnklassen auf höchster Kaderstufe und Neubewertung ab 2004. Für Peter Hablützel geriet dieses Projekt angesichts der Kräfte, welche in Richtung einer massiven Erhöhung der Topkaderlöhne wirkten, jedoch in eine schiefe Lage - nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem Seilziehen um die Pensionskasse des Bundes (Beitragsprimat versus Leistungsprimat). Wie er sagt, stand NPM zwischen der alten Bürokratie und den egoistischen Interessen vieler (Top-)Kader, wo es doch eigentlich um vernünftiges Ermessen innerhalb der neuen Spielräume gegangen wäre. Wichtig wäre gewesen, die Entscheide im Quervergleich erklären zu können. Organisationseinheiten entwickelten sich aber in seinen Augen eher zu kleinen Fürstentümern. Statt mit den neuen, flexibleren Vorschriften besser, zielstrebig und individueller, also menschengerechter zu führen, wurden in manchen Departementen und Ämtern nun dezentral eigene, detaillierte Vorschriften erarbeitet und erneut ein bürokratisches Regime installiert.

Rückblickend ist Peter Hablützel der Ansicht, er habe zu sehr auf die Reformbewegung vertraut, nach dem Motto „Das chunnt scho“. Daraus ergab sich eine gewisse Grosszügigkeit, welche Freiräume für neue Bürokratie, Individualinteressen oder Rückschritte bot. Heute ist er der Ansicht, man hätte direkter und vernetzter vorgehen sollen. Insbesondere wäre eine breite Projektorganisation mit einer Expertenkommission nötig gewesen als Gegengewicht zu traditionellen Führungskräften und Mitarbeitenden sowie zu ängstlichen Gewerkschaftern. Auf einer Skala von 1 bis 10 schätzt er den Erfolg von NPM auf 7 bis 8 ein. Für ihn war das Projekt eine Chance, Verwaltungsführung und Politik in breiter Form moderner und ökonomischer zu gestalten. Tatsächlich habe man veraltete Strukturen knacken und bürokratische Führungspraktiken aufweichen können, die (selbst-)kritische Kompetenz für eine kulturbewusste Vollmodernisierung habe man aber leider nie erreicht. Denn NPM ist nicht ganz in die gewünschte Richtung gelaufen, die Bürokratie hat man nicht besiegt. Schliesslich sind die Finanzen zum Machtinstrument

verkommen, wobei man eine derartige Entwicklung auch in der Privatwirtschaft feststellen kann. Zusammenfassend meint er, New Public Management war für ihn eine sehr wichtige Erfahrung und hat ihn derart interessiert, dass er (zu) lange in der Verwaltung geblieben ist, in der Hoffnung, man könne mit NPM die Verwaltung modernisieren. Leider ist die Bundesverwaltung aber zu stark über die finanziellen Führungsinstrumente vorgegangen und hat die kulturelle Seite, die Personal- und Organisationsentwicklung zu wenig berücksichtigt. Dies führte dazu, dass NPM verstärkt wieder bürokratisch geworden ist. Denn, sich selbst zitierend: „Bürokratie hat eben einen grossen Magen“.

Für Peter Hablützel stellt das NFB einen kohärenten Abschluss von NPM dar, nutzt aber vor allem quantitative Führungsinstrumente. Insofern ist der „Geist nicht mehr in der Flasche“. Ursprünglich war gemeint, den Hebel zugunsten von Kreativerem und Humanerem anzusetzen. Insofern ist das heutige Ergebnis ein bürokratischer Erfolg, aber kulturell zu kurz geraten. Die Sinnfrage ist damit nicht behandelt worden, und Personal- und Organisationsentwicklung wird nach wie vor stark gefordert. Wie es weiter geht? Sicher ist die technologische Vernetzung ein Thema, aber eigentlich würde es darum gehen, kreativer und lustvoller zusammen zu arbeiten - und beruft sich auf Peter Heintels Engagement zur Verzögerung der Zeit<sup>9</sup>. Die Frage bleibt offen, ob wir gesamtgesellschaftlich auf dem richtigen Entwicklungsweg sind.

### 9.3.2 BRUNO MÜLLER: PROJEKTMANAGEMENT IN DER STADT- VERWALTUNG

Dr. Bruno Müller war von 1989 bis 2007 Leiter der Personal- und Organisationsentwicklung in der Stadtverwaltung Bern. Anfang der 1990er Jahre organisierte er eine Vortragsreihe für Kaderleute, zu welcher er Verwaltungsvertreter aus Tilburg einlud, um über ihre Erfahrungen zu NPM zu berichten. Darauf, so erinnert sich Müller im Interview, habe der Stadtpräsident gesagt: „Wir machen das auch!“. Das Projekt *Neue*

---

<sup>9</sup> [www.zeitverein.com](http://www.zeitverein.com)

*Stadtverwaltung Bern* (NSB) wurde somit ins Leben gerufen, und Bruno Müller und sein Kollege Peter Tschanz, Direktionssekretär im Stadtpräsidium, übernahmen Ende 1993 die Projektleitung. In ihrem gemeinsamen Beitrag zu *Umbruch in Politik und Verwaltung* im Jahre 1995 plädierten sie für eine „Reform als Prozess der Organisationentwicklung“: „Die Umstellung einer grossen Verwaltung nach den Grundsätzen des NPM ist ein langfristiger Prozess, bei dem der Faktor Mensch und sein Verhalten von entscheidender Bedeutung ist“ (S.225). Das Ganze sei als Lernprozess aufzufassen (S. 227). Als externer Berater wurde Kuno Schedler aus der Hochschule St. Gallen zugezogen. Die Entstehung des *Berner Modells*, in seinen Grundzügen ähnlich dem Projekt im Kanton Luzern, wird beschrieben als „ein lebendiger, sprunghaft-diskontinuierlicher Prozess, der nur bedingt steuerbar ist. Die Projektleitung und die Berater versuchen es in der Polarität zwischen Form und Bewegung. Mit der Zeit gewinnt das Modell Konturen, zeichnet sich in den wichtigen Fragen ein Konsens ab“ (S. 235). Vorerst sollten zweijährige Pilotversuche durchgeführt werden:

*Im ersten Jahr soll der ganze Prozess der Leistungsvereinbarung (Produktbudget, Leistungsauftrag und Kontrakt) auf allen drei Ebenen (operativ: Abteilung/Direktion, strategisch: Direktion/Gesamtexekutive, normativ: Exekutive/Legislative) durchgespielt werden. Im zweiten Jahr sollen die Pilotabteilungen mit den erweiterten Befugnissen im Rahmen des Modells handeln und wirtschaften können und sich gleichzeitig ein Controlling samt Berichtswesen aufbauen.* (Müller und Tschanz 1995, S.237)

Die Information nach innen und aussen sowie der Einbezug der Mitarbeitenden werden als wichtige Erfolgsfaktoren erachtet (S. 240).

Mehr als zwanzig Jahre später erinnert sich Bruno Müller an einen starken Motivationsschub und neue Zugkräfte, welche anfangs der 1990er Jahre in der Berner Stadtverwaltung, nach einer zwanzigjährigen bürgerlichen Mehrheit infolge der rot-grünen Wende entstanden. Eine Besonderheit des Projektes NSB war, dass alle Hauptakteure der SP nahestanden.

Endlich hatte die Linke freie Bahn, um Reformen umzusetzen, welche vorher undenkbar gewesen waren. Da die Linke ein enges Verhältnis zum Staat hat, war sie besonders motiviert, die Stadt aus der Blockade zu führen. Davor war das kantonale Projekt Effista aus den 1980er Jahren darauf ausgerichtet gewesen, die öffentlichen Kosten zu senken, damit der Staat mit den ungenügenden Mitteln den Aufgabenzuwachs bewältigen kann. In dieser *lean management*-Landschaft bot NPM einen Perspektivenwechsel, bei dem es darum ging zu definieren, welche Leistungen von der Verwaltung erwartet werden. Es ging also nicht in erster Linie um eine Strukturreform, bei welcher die Kernprozesse neu aufgezogen werden sollten, sondern darum, die Steuerungsmechanismen zu verändern und das Verwaltungshandeln grundsätzlich umzustellen. Als überzeugter Service Public-Verfechter liess sich Müller von der Idee motivieren, von der klassischen Input-Steuerung wegzukommen zugunsten einer Leistungs- und Wirkungsorientierung, bei welcher die Grösse des Budgets nicht mehr prioritär war. Gleichzeitig war er aber aufgrund der neoliberalen Tendenzen, welche sich zum Beispiel im 1995 erschienenen Weissbuch niederschlugen, auch skeptisch.

Die ersten drei Pilotversuche fanden bei der Berufsfeuerwehr, beim Strasseninspektorat und beim Jugendamt statt. Dabei war es unter den hiesigen Schweizer Demokratie-Funktionsbedingungen verständlicherweise nicht möglich, das niederländische Modell aus Tilburg zu kopieren. Dank der parallelen Führung einer verwaltungsinternen Projektgruppe und einer zweiten Gruppe in Zusammenarbeit mit dem Stadtparlament, konnte von Anfang an der Einbezug des Stadtrats (Legislative) gewährleistet werden. Schritt für Schritt näherte man sich dem gewünschten Modell: Die ersten Produktgruppenbudgets beispielsweise wurden mit geschätzten Zahlen aufgestellt und erst später justiert. Berechnungen erfolgten mit einem hohen Aggregationsgrad, finanzielle Vorgaben wurden mehr oder weniger entlang der organisatorischen Bereichsgrenzen festgelegt. Gleichzeitig wurden die Input-Steuerung mittels Finanzvorgaben und die Output-Steuerung mittels Leistungs- und Wirkungsvorgaben angegangen. Bei letzterer ergaben sich zwei

Hauptschwierigkeiten. Die erste betreffend die Relevanz der Leistungsziele („Was muss geliefert werden?“): Wo quantitative Soll-Vorgaben (z.B. Reinigung von x Strassenkilometern) keinen Sinn machten, wurden qualitative Kennziffern oder Massnahmen zur Zielüberprüfung definiert (z.B. Durchführung einer Personalbefragung alle zwei Jahre). Die zweite Schwierigkeit ergab sich in Bezug auf die Definition von Wirkungsindikatoren: Zwar war die klassische Verwaltung stets sehr schnell, freigiebig und offenherzig in der Formulierung von Wirkungszielen – aber äusserst zurückhaltend darin, sich anhand von Wirkungsindikatoren zu verpflichten. In der Anfangseuphorie wollten manche jede Kleinigkeit als Produkt definieren, weil das Definieren von Ist-Werten einfach ist – aber Konsequenzen daraus ziehen, nach dem Motto „Was machen wir jetzt anders?“ gestaltete sich sehr viel schwieriger. Retrospektiv skizziert Bruno Müller ein Seilziehen zwischen dem schweizerischen Verwaltungspfektionismus und der pragmatischeren NPM-Führungskultur. Auch die EDV machte einiges komplizierter und ausgeklügelter als angestrebt. Viele Strässer hat er ausgefochten gegen den bürokratischen Finanzpfektionismus, der sich eher nach der dritten Stelle nach dem Komma richtet, aber die Zahl vor dem Komma nicht berücksichtigt. Er ging stets „lieber ungefähr richtig als präzise falsch“ vor.

Nach der fünfjährigen Pilotphase wurde das Modell flächendeckend in die gesamte Berner Stadtverwaltung überführt (7 Direktionen, ca. 4500 Vollstellen, Haushaltsbudget 1995 1,2 Mia. Franken). Keine Dienststellen waren davon ausgenommen, sogar die Generalsekretariate waren miteingefasst. Eine wichtige Erweiterung des bisher gängigen jährlichen Horizonts brachte zudem die Einführung des Integrierten mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplans (IAFP), welcher auf der Output-Seite zu definieren ermöglichte, was man innerhalb der folgenden fünf Jahre erreichen wollte.

Zusammenfassend sieht Müller aufgrund seiner Erfahrung vier Hauptvorteile von NPM: a) Herstellung von Transparenz zwischen Exekutive, Legislative und Verwaltung zum Thema „Was bekommt der

Bürger für die Milliarde?“. Ein freimütiger Dialog fand zwischen der Verwaltung und den zuständigen Fachkommissionen statt, auch wenn je nach Bereich das Veränderungsniveau sehr unterschiedlich war. b) Schaffung von Handlungsspielräumen für die Verwaltung: Dank des Globalkredits kann die Verwaltung jonglieren und muss nicht für alles fragen. Leider wurde aber nach der Pilotphase die Möglichkeit, allfällige Überschüsse zu verwenden, zwecks Vermeidung einer Benachteiligung gewisser Bereiche (insbesondere der Stäbe) abgeschafft. c) Sinnvoller Planungsprozess, gutes Wirtschaftlichkeitsdenken: Man musste sich nun nicht mehr am Dezemberfieber orientieren, frei nach dem Prinzip „Sinnvoll ausgeben oder gar nicht!“. d) Neue Führungskultur: diese ist allerdings sehr unterschiedlich ausgefallen, Bürokraten gibt es ja auch heute noch in der Verwaltung. Bruno Müller meint, zu diesem Thema war man teilweise zu vollmundig, in der Praxis ist die Bilanz diesbezüglich durchzogen, denn Führungskultur hängt von einzelnen Personen ab. Im Grossen und Ganzen hat sich die Kultur in der Verwaltung schon verändert, wenn auch mit grossen Unterschieden.

Gesamthaft ist der ehemalige Projektleiter der Meinung, die Stadt Bern habe das Projekt „recht gut hingekriegt“ und vergibt für den Erfolg 8 von 10 möglichen Punkten. Die Bevölkerung hat im Allgemeinen wenig von diesem Veränderungsprozess mitbekommen. Die Diskussionen fanden mehrheitlich im Stadtrat statt. Auch fand mit dem Kanton Bern wenig Interaktion statt. Nach seiner Pensionierung im 2007 agierte Bruno Müller noch weiter als „Wanderprediger“, um schweizweit das Berner Modell zu erklären und insbesondere an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften als Dozent in NPM-Fragen aufzutreten.

Über mögliche zukünftige Entwicklungen im öffentlichen Sektor möchte er sich nicht äussern, zu lange ist er nun weg von der Praxis gewesen. Seit den 1990er Jahren ist für ihn das generelle Umfeld brutaler, schneller und dramatischer geworden. Infolge der bis zum Mauerfall herrschenden Konkurrenz zwischen Ost und West wurden die Arbeiter im Westen damals anständig behandelt. Seit dem Wegfall vom Druck und infolge der Globalisierung werden heute hingegen einige damals noch sakrosankte

Massnahmen, wie der automatische jährliche Teuerungsausgleich oder der Rentenausgleich, aufgehoben. Auf das innenpolitische Klima wirkt sich das so aus, dass im verstärkten politischen Spannungsfeld Konsens eine knappere Ressource geworden ist.

### **9.3.3 KARL SCHWAAR: INNEN- UND AUSSENPOLITISCHES ERWARTUNGSMANAGEMENT**

Dr. Karl Schwaar trat 1990 in die Bundesverwaltung ein. Er bekleidete Stellen im Eidgenössischen Personalamt (bis 1995), im Referentenstab des Eidgenössischen Finanzdepartements (1996), im persönlichen Stab von Bundesrat Moritz Leuenberger (1997–2002) und in der Abteilung Ausgabenpolitik der Eidgenössischen Finanzverwaltung, welche für das *Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung* (NFB) federführend ist. Seit 2004 leitet er diese Abteilung, und seit 2008 ist er stellvertretender Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

In den allerersten Anfängen des NPM stand Karl Schwaar als Stabschef im Eidgenössischen Personalamt (EPA) verwaltungsseitig an vorderster Front. Im Sammelband *Umbruch in Politik und Verwaltung* von 1995, den er als Co-Autor herausgab, tritt er als Verfechter der Pionierrolle der Personal- und Organisationsentwicklung (POE) in der allgemeinen Bundesverwaltung auf. Basierend auf einem entsprechenden Leitbild des Bundesrates von 1990, welches verabschiedet wurde, „noch bevor der europäische Kontinent vom Wellenschlag des New Public Management erreicht war und als Ergänzung und Erweiterung von zu technokratischen und nicht zuletzt deshalb ins Stocken geratenen Rationalisierungs- und Effizienzsteigerungsprogrammen“ (Jegge und Schwaar 1995, S.129), sollte das EPA in Zusammenarbeit mit den Personaldiensten der Departemente folgende drei Ansatzpunkte konkretisieren: Qualifizierung des Personals, Flexibilisierung der Organisationsformen und Rechtsnormen sowie Verstärkung der Führung. So sollten sich in der Legislaturperiode 1991-1995 die in Peter Hablützels Interview ausgeführten „Nadelstiche“ als Veränderungsimpulse auf die Menschen, die Strukturen und die Prozesse auswirken. Neben den bereits erwähnten

personalpolitischen Neuerungen gehörte die *Strategische Amtsführung* dazu, die Vorläuferin des FLAG-Programms (siehe Jegge und Schwaar 1995, 132-143). Damaliges Fazit: „Man darf sich die Frage stellen, ob mit dieser neuesten Entwicklung [FLAG] das POE-Leitbild bereits auf den Misthaufen der Verwaltungsreformgeschichte geworfen werden kann. [...] Auf die Frage ‚POE oder NPM‘ kann es [...] nur eine Antwort geben: ‚POE und NPM!‘“ (Jegge und Schwaar 1995, 132-143).

Heute charakterisiert Karl Schwaar seine Tätigkeit in Zusammenhang mit dem NFB in der Bundesverwaltung als innen- und aussenpolitisches Erwartungsmanagement: Dem Parlament muss die Gewissheit gegeben werden, dass es seine Budgethoheit nicht verliert, gleichzeitig gilt es, die Verwaltung davon zu überzeugen, dass es mit dem NFB nicht zu einer Übersteuerung durch die Politik einerseits und die Controller andererseits kommt. Zum Zeitpunkt des Interviews steht er, ein halbes Jahr vor Inkraftsetzung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB), mitten in den letzten Vorbereitungsarbeiten. Gleich vorneweg sein Fazit: „Ohne NPM gäbe es NFB nicht.“ Sicher hat sich die NPM-Euphorie mittlerweile gelegt, die Erwartungen haben sich normalisiert und die verschiedenen Instrumente sind mehr oder weniger in den Verwaltungsalltag integriert worden. Das NFB bietet nun aber die Chance einer flächendeckenden Integration. Als federführender Verantwortlicher für die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2013 hat er dafür gesorgt, zwanzig Jahre nach der Einführung von FLAG, das NFB vom damaligen Umbruch-Charakter des NPM zu befreien und als organische Weiterentwicklung zu gestalten. So können die einzelnen in den vergangenen Jahren eingeführten Führungsinstrumente mit dem NFB besser miteinander verknüpft, und die Vorteile des FLAG-Modells auf die ganze Verwaltung ausgedehnt werden. Laut Botschaft lehnt sich das NFB an die NPM-Konzepte an, „modifiziert sie aber namentlich in zwei Punkten“:

- *Die frühen Verfechter des New Public Management gingen von einer strikten Rollentrennung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung aus, indem sie dem Parlament die strategische und der*

*Regierung sowie der Verwaltung die operative Verantwortung zuwiesen. [...] Das NFB geht demgegenüber davon aus, dass die strategische und die operative Führung eng miteinander verbunden sind. [...] Dabei findet eine zunehmende Gewaltenverschränkung statt. [...]*

- *Das NFB verwendet den Begriff der Wirkungsorientierung zudem mit einer gewissen Zurückhaltung. Im Vordergrund steht die Ziel- und Ergebnisorientierung. Damit soll der Illusion vorgebeugt werden, dass über Budgetentscheide allein die Wirkung staatlicher Massnahmen direkt und rasch beeinflusst werden kann. Ziel- und Ergebnisorientierung ist zum einen ein Plädoyer für eine gewisse Bescheidenheit, zum andern bringt diese Bezeichnung zum Ausdruck, dass (Leistungs-)Ziele und (Finanz-)Ergebnis gleichberechtigt nebeneinander stehen und permanent ausbalanciert werden müssen. (Botschaft NFB, S. 783)*

Laut Karl Schwaar bietet das NFB verbesserte Grundlagen, um den Planungsdialog zwischen Bundesrat und Parlament auszubauen und zu verstärken. Dieser Abtausch fliesst seiner Meinung nach aus Hablützels damaliger Forderung nach „Kompetenz gegen Transparenz“. Auf der einen Seite entspricht das Globalbudget einer Kompetenzabtretung vom Parlament an den Bundesrat. Umgekehrt wird mittels Voranschlag und IAFP, als Ersatz für den bisher bei FLAG eingesetzten vierjährigen Leistungsauftrag an die Verwaltungseinheiten, dem Parlament mehr Einfluss auf das Verwaltungsgeschehen ermöglicht. Des Weiteren werden die bisher zahlreichen Produktegruppen der Verwaltungseinheiten in circa 120 Leistungsgruppen für die gesamte Bundesverwaltung zusammengezogen. Dabei löst die Möglichkeit der indirekten Leistungssteuerung über Aufwand und Ertrag einer Leistungsgruppe die bei FLAG ohnehin nie genutzte Möglichkeit der indirekten Leistungssteuerung über Kosten und Erlöse einer Produktegruppe ab. Und nicht zuletzt kommt die Möglichkeit der direkten Leistungssteuerung über Ziele, Messgrössen und Soll-Werte einer Leistungsgruppe hinzu.

Aus Schwaars Sicht findet mit dem NFB eine Vereinfachung statt, und die Mitwirkungsmöglichkeit des Parlaments wird erhöht. Für ihn wäre mit dem NFB ein grosses Ziel erreicht, wenn es zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Parlament und Verwaltung beitragen könnte. Wichtig ist, dass ein faktengestützter Dialog über die Leistungen und die Finanzen der Verwaltung stattfinden kann. Somit bezweckt das NFB letztendlich, die Schnittstelle zwischen Politik und Betrieb zu stärken. Hauptinstrument dazu ist der Voranschlag mit Integriertem Aufgaben und Finanzplan (IAFP), die helvetische, ebenfalls in mehreren Kantonen angewandte Ausprägung des Performance Budgeting, welches sich in anderen Ländern bereits gut durchgesetzt hat: „Performance Budgeting bezeichnet im Kern eine Budgetdarstellung, die Auskunft gibt, welche Verwaltungseinheit mit welchen finanziellen Mitteln (Input) welche Leistungen (Output) und Wirkungen (Impact) erzielen soll. Diese Darstellung ermöglicht es, im Budgetprozess finanzielle Mittel in Kenntnis der zu erzielenden Ergebnisse zuzuweisen“ (Botschaft NFB, S. 775). Weitere Neuerungen, welche das NFB unterstützen, sind aus seiner Sicht unter anderen das Neue Rechnungsmodell, welches die IPSAS-Regeln umfassend umsetzt, sowie die Schuldenbremse.

Wie steht es um den Kulturwandel? Karl Schwaar bezeichnet sich als „Institutionalist“: für ihn prägt die Institution die Kultur. Das Scharnier besteht in der jährlichen Leistungsvereinbarung, welche im RVOG verankert ist, und welche wiederum auf dem IAFP aufbaut. Sie bietet die Grundlage für die Zielvereinbarung zwischen dem Departementschef und den Amtsleitungen und ist somit das Instrument, welches das NFB „unter Strom“ setzt, das Scharnier zwischen politischer und betrieblicher Führung. Kern der Leistungsvereinbarungen sind die Projekte und Vorhaben sowie die Leistungsziele der Verwaltungseinheiten. Diese wiederum bilden einen Anknüpfungspunkt für die jährlichen Zielvereinbarungen, die auf individueller Ebene zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten abgeschlossen werden. Das Führen mit Zielvereinbarungen ist heute für das Personal eine absolute Selbstverständlichkeit. So hat sich die Verwaltungsführung in den letzten 25 Jahren *peu à peu* verbessert,

mitunter als Folge der Einführung von zahlreichen betrieblichen Instrumenten auf der Verwaltungsseite. Zudem hat sich auch die Transparenz im öffentlichen Sektor drastisch erhöht. Hingegen hat sich das Misstrauen vom Parlament gegenüber Bundesrat und Verwaltung verstärkt, es herrscht eine allgemeine Geringschätzung gegenüber dem Expertenwissen. Die Politik hat sich professionalisiert, zugleich ist sie in einem immer komplexeren Umfeld und einer immer komplexeren Zusammenarbeit mit den Stakeholders kompetitiver geworden. Zudem steigen die Anforderungen auf internationalem Niveau. Heute sieht Schwaar keine absehbare Weiterentwicklung für die Zukunft oder weiterführende Reformvorhaben. Vorerst bleibt es bei der Umsetzung des NFB. Wenn dieses dazu beiträgt, dass die Beziehungen zwischen dem Parlament und der Verwaltung besser werden, dass ein faktengestützter Dialog über die Finanzen und die Leistungen der Bundesverwaltung stattfinden kann, dann wird für ihn ein ganz grosses Ziel erreicht sein.

#### **9.3.4 THEO HALDEMANN: ÜBERFÜHRUNG IN DEN BETRIEBSALLTAG**

Dr. Theo Haldemann war zwischen 1995 und 1999 am Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP (ehemals Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht IFF) an der Universität St. Gallen im Bereich Verwaltungsmanagement wissenschaftlich tätig. Danach verbrachte er als Leiter Controlling und Spezialprojekte zwölf Jahre im Finanzdepartement der Stadt Zürich. Seit 2011 ist er in der Eidgenössischen Finanzverwaltung als Gesamtprojektleiter *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung* (NFB) aktiv. Neben- und freiberuflich übt er mehrere Lehraufträge an Fachhochschulen sowie Beratungstätigkeiten in verschiedenen Deutschschweizer Kantonen und Städten aus.

Zum Zeitpunkt des Interviews steht Theo Haldemann zwei Wochen vor dem Inkrafttreten des NFB in den allerletzten Vorbereitungsarbeiten. Gerade befindet sich das erste Budget im Parlament, und es wird in nächster Zukunft darum gehen, die Übergabe des Projekts in den Betrieb zu gewährleisten sowie das Monitoring und die Evaluation vorzubereiten. Mit dem Inkrafttreten am 1.1.2017 wird die Arbeit noch nicht beendet

sein. Als er 2011 aus Zürich geholt wurde, war das NFB Bestandteil eines Projektauftrags für die bevorstehende Legislatur gewesen. Bundesrätin und Finanzvorsteherin Eveline Widmer-Schlumpf kannte NPM aus ihrem Heimatkanton Graubünden und war dem Vorhaben gegenüber wohlgesinnt. Haldemann hatte das Angebot akzeptiert, weil er die Chance ergreifen wollte, professionelles Management und Controlling sowie gute IT-Unterstützung und Planung im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Politik fördern und implementieren zu können.

Theo Haldemann erinnert sich zunächst daran, wie er in den 1990er Jahren infolge eines Forschungsauftrages des Eidgenössischen Personalamts ins Thema NPM hineingerutscht ist. Seither hat ihn die Motivation, sich für die Begutachtung, Einführung, Überprüfung und Weiterentwicklung von Public Management-Konzepten einzusetzen, stets begleitet. Zu Beginn bekam er immer wieder zu hören, dass NPM aufgrund der Elemente der direkten Demokratie (Initiative/Referendum) nur eingeschränkt möglich sei. Widerstand zeigte sich auch wiederholt aufgrund des Rechtsprimats. Dank Philippe Mastronardi, welcher die Widerstände langsam aufweichen konnte, wurde in den ersten fünf bis zehn Jahren der Abgleich mit den Juristen ermöglicht; diese mussten einsehen, dass NPM keine Gefahr für den Rechtsstaat darstellte.

Aus Haldemanns Sicht fand die eigentliche NPM-Welle zwischen 1995 bis maximal 2000 statt, bis zu dem Zeitpunkt also, zu dem das Wesentliche bei den Kantonen umgesetzt war. Beim Bund hat es die fünfzehn Jahre Nachholbedarf bis zur flächendeckenden Einführung gebraucht, weil niemand wirklich Interesse daran hatte. Für die FLAG-Ämter stimmte die Welt, andere grosse Verwaltungseinheiten (wie das Bundesamt für Verkehr oder Bundesamt für Energie) hatten eine Absage erteilt bekommen, es war keine treibende Kraft mehr da. Im Gegensatz beispielsweise zu Neuseeland war in der Schweiz das Einführungstempo ohnehin gemächlich, weil kein ökonomischer Druck herrschte. Heute befindet man sich allerdings im Spannungsfeld „mehr öffentliche Aufgaben, also mehr Verbrauch von Ressourcen, die aber nicht zur

Verfügung stehen“, darin braucht es ökonomisches Knowhow sowie IT-Knowhow.

Was man aus heutiger Sicht hätte anders machen müssen? Sicher die Regierung mehr einbinden, deren Haltung meist eine dulddende war, mit Ausnahme natürlich von Reformern wie Ulrich Fässler in Luzern und Ernst Buschor in Zürich. Beim Bund war die grosse Distanz zum Bundesrat ein Hindernis. Mehr Führung im Sinne von top-down hätte dem Projekt NPM gut getan und mehr Identifikation geschaffen. NPM hat an sich keine politische Färbung – die Sozialliberalen in der Exekutive und die Sozialdemokraten beim Kader waren dem Ganzen eigentlich immer gut gesinnt, einzig die SVP war auf Bundesstufe dagegen. Wichtig ist eine bessere Koordination der Planung und Steuerung von Projektvorhaben mit den Finanzen, was eine bessere Verankerung in Exekutive und Parlament bedeutet. Noch heute zeigt sich immer wieder das Prinzip des Schwarzen Peters: „Die Verwaltung sagt, das Parlament mache sowieso was es will, und das Parlament sagt, die Regierung mache keine globale Planung“. Auch ist man mit der Steuerung mittels Globalbudgets noch nicht am Ziel: Die Abschaffung der Querschnittskürzungen (Personal, IT, Beratung) hat nicht nur beim Bund noch nicht geklappt, noch immer werden sie vom Parlament zur politischen Machtdemonstration praktiziert. Und, obwohl dies nicht direkt mit NPM zusammenhängt, geht es in Zukunft vermehrt um Verzicht beziehungsweise ein Zurückstufen von weniger Wichtigem sowie um Prioritätensetzung. Ja, die Umsetzung habe beim Bund lange gedauert. Dies hat insbesondere mit dem Pilotbetrieb FLAG zu tun - die zwanzig Jahre waren viel zu lang. Ab 2017 werden die FLAG-Ämter auch keinen Minderheitenstatus mehr haben, womit es für sie nicht mehr so bequem wird ohne die Ausnahmeregelungen, die sie bisher gewohnt waren. Ein anderer Verzögerungsfaktor ist der Umstand, dass der Bund relativ spät auf moderne Informatik und Rechnungswesen umgestellt hat. Zudem wurde der gesamte Prozess in die Länge gezogen – zwei Jahre brauchte es nach der externen Studie von Steiner/Lienhard/Ritz im Jahr 2008 schon nur für den Auftrag zur Ablösung von FLAG durch NFB.

Theo Haldemann positioniert sich als Erfinder des IAFP, welcher für ihn Dreh- und Angelpunkt des NFB ist:

*Anknüpfungspunkt bleibt die Legislaturplanung mit den jährlichen Zielen des Bundesrates und der Departemente. Im Zentrum steht der neu gestaltete Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan [...], der jährlich in einem Planungs- und Budgetprozess erarbeitet beziehungsweise vorgelegt wird. Die neu jährlich zwischen Departement und Amt abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen fügen sich in die bestehenden Zielvereinbarungsprozesse ein und geben diesen eine minimal standardisierte Form vor.* (Haldemann et al. 2014, S.115)

Dank diesem Instrument kann man die Mittelfristperspektive stärken und es lässt sich damit sanfter und nachhaltiger umsteuern. Der IAFP, der „auf dem Prinzip einer selektiven Einflussnahme“ des Parlaments basiert und somit aufwendige und „flächendeckende Pflichtübungen“ vermeidet (Haldemann et al. 2014, S.116), ist ein Vehikel, das den Planungsdialog zwischen Verwaltung und Parlament intensiviert, wie dies beim skandinavischen Modell praktiziert wird. Der starrere vierjährige Leistungsauftrag aus FLAG wird damit gestrichen, und es geht nun um eine rollende Planung von Aufgaben und Finanzen. Auch wird mit dem neuen NFB die Finanzkommission aufgewertet. Was das Controlling anbelangt: In den Kantonen ist es gut verankert, beim Bund hingegen weniger, weil da eine Evaluationskultur herrscht (Vollzugs- und Wirkungskontrollen) und Controlling daher nicht gleichermassen erwünscht ist. Diese Evaluationskultur hat sich wiederum aber positiv ausgewirkt zugunsten eines neuen Standards, welcher aus dem Ausbalancieren von Leistungs- und Wirkungsinformationen besteht – eine ausgeprägte Controllingkultur hätte dies eher erschwert.

Generell kann man sagen, dass der Anspruch an mehr Management erfüllt ist, wozu es sicherlich auch einen Generationenwechsel benötigt hat. Strategisches Management ist heute Standard geworden, Public Management hat auch an Universitäten und Fachhochschulen einen besseren Stellenwert erlangt. NPM beim Bund ist eigentlich ein

Querschnittsprojekt gewesen, weil die Querschnittsämtler die Hauptpromotoren waren (Personal, Finanzen). Leider hat aber im Parlament der Verzicht auf Querschnittskürzungen nicht wie gewünscht stattgefunden. Auch die Image-Aufwertung der öffentlichen Verwaltung und ihrer Angestellten hat nicht gegriffen. Immer noch liest man in der Zeitung von den “Beamten“ und die abschätzige Haltung bleibt in den sozialen Medien wie auch im Parlament deutlich spürbar.

Übers Ganze gesehen (Bund und Kantone) verdient NPM in der Schweiz auf einer Erfolgsskala von 1 bis 10 die Note 7.5. Vor zwanzig Jahren hat sich niemand die realisierten Beispiele so vorgestellt, wie sie nun herausgekommen sind. Denn nicht nur ein einziger Weg oder ein einziges Instrument führt zu NPM, es braucht je nach Ansatzpunkt und Kontext einen modularen Werkzeugkasten mit differenzierten Variationsmöglichkeiten. Das Ganze hat auch Schulung benötigt, vor allem im Parlament. Innerhalb der Bundesverwaltung beruft man sich hauptsächlich auf das E-Learning-Tool<sup>10</sup>, ansonsten wird die Sensibilisierung an den Universitäten und Fachhochschulen sowie sehr punktuell in internen Führungsseminaren vorgenommen. Des Weiteren wurden Kick-off-Veranstaltungen in den Bundesämtern organisiert. Am 1. Januar 2017 soll also nichts Spezielles stattfinden - bewusst hat man versucht, “unter dem Radar zu fliegen“, weil das Thema keines mehr ist und das Ganze unspektakulär ist.

Theo Haldemann widerspricht denjenigen, die behaupten, die durch NPM erzielte Wirkungsorientierung sei nicht erreicht: Beim Bund ist ebendiese mustergültig, der Überhang an Zahlen herrscht vielmehr in den Kantonen. NFB setzt ja bereits eine Stufe früher ein, nach dem Motto „Wir produzieren Leistung im Umfang X mit dem Wirkungszweck Y und brauchen dafür die Ressourcen Z“. Die Kernfrage ist aber, wie man die Wirkungsorientierung ansatzweise in einem Budget darstellen kann. Umso wichtiger ist das Aufbereiten von Kosten-, Leistungs- und Wirkungsinformationen in einer lesbaren, politiktauglichen Form: „Wenn

---

<sup>10</sup> <http://www.data.efv.admin.ch/elearning>

wir es nicht schaffen, kurz, konzis und übersichtlich das Wichtigste zu kommunizieren, dann haben wir nicht nur ein Problem in der Politik, zu den Finanzmitteln zu kommen, sondern wir haben auch ein Problem, intern zu kommunizieren und zu führen.“ Sicher kann man es übertreiben mit Evaluationen, welche komplizierte Wirkungsketten aufzeigen oder mit komplizierten Kostenrechnungsinformationen hantieren – das Ausbalancieren in einer handhabbaren und modernen Form, in der man gleich lesen kann wie in einem gedruckten Buch, das ist der zentrale Angelpunkt und die Herausforderung der nächsten fünf bis zehn Jahre in der öffentlichen Verwaltung. Dann kann man mit der Zeit vielleicht auch mehr Flexibilität im Budget erreichen.

Ansonsten wird es in Zukunft immer stärker darum gehen, neue zusätzliche Aufgaben mit weniger Einnahmen zu bewältigen. Die Verwaltung wird weiter und zunehmend unter Druck stehen, was einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess benötigt. Ein Megatrend besteht zudem im Bereich IKS (Internes Kontrollsystem) und Digitalisierung. Im Zusammenhang mit der herrschenden Null-Fehler-Kultur und Risiko-Aversion in der öffentlichen Verwaltung sieht Haldemann in diesem Bereich erhebliche Hürden. Ansonsten identifiziert er kein Zukunftsthema, welches mit der NPM-Welle vergleichbar wäre.

## **9.4 DIE EXEKUTIVEN MACHER AUF KANTONSEBENE**

### **9.4.1 ERNST BUSCHOR: GELEBTE REFORMLEIDENSCHAFT**

Prof. Dr. Ernst Buschor studierte an der Hochschule St. Gallen (HSG), wo er ab 1985 Professor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Verwaltung tätig war. Später wurde er Direktor des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht sowie Prorektor der HSG. Ab 1993 war er Mitglied der Regierung des Kantons Zürich, zunächst zuständig für die Direktion Gesundheitswesen und Fürsorge. Von 1995 bis 2003 leitete er das Erziehungswesen des Kantons Zürich und präsierte zwei Mal den Regierungsrat. Er war zudem

Mitglied mehrerer schweizerischer Kommissionen und Gremien, darunter Präsident des Nationalen Forschungsprogramms ‘Wirksamkeit staatlicher Massnahmen’. 2004 erhielt er von der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) den Preis für öffentliche Excellence als ‘herausragende Persönlichkeit der öffentlichen Modernisierung’. Seit seinem Rücktritt aus der Zürcher Regierung hat er zahlreiche weitere Ämter bekleidet, mitunter als Vorsitzender des Kuratoriums der Bertelsmann Stiftung in Deutschland sowie als korrespondierendes Mitglied am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

In seinem Amt als Zürcher Erziehungsdirektor hat Ernst Buschor in der Öffentlichkeit viel von sich reden gemacht und sich einen Ruf als Turboreformer erworben:

*‘Bürgernähe’ ist eine seiner liebsten Vokabeln und die Grundlage eines Reformprojekts, das über sein Departement hinausgreift: WiF, die wirkungsorientierte Führung und Verwaltung [...]. Kaum in die Regierung gewählt, begann Ernst Buschor ab 1993 seine Ideen in die Tat umzusetzen, erst im Gesundheits- und Fürsorgedepartement, wo er unter anderem die Fallpauschale für bestimmte ärztliche Behandlungen im Spital einführte, danach in der Bildungsdirektion. Das Volk honorierte die Taten und stimmte seinen Vorlagen 15-mal hintereinander zu [...]. (Bilanz 31.12.1999)*

Ganz besonders brachte die Debatte um die Einführung von Englisch als erste Fremdsprache (Frühenglisch) an den Zürcher Volksschulen um die Jahrtausendwende sein Wirken in die Schlagzeilen und entfachte schweizweit eine sprachpolitische Diskussion, welche bis heute aktuell geblieben ist.

Was Ernst Buschor auf kantonaler Stufe NPM-mässig in hohem Tempo durchzusetzen vermochte, bemängelte er gleichzeitig auf Bundesebene. Im Jahr 2000 schrieb er: „Trotz der Fülle von Projekten im Zusammenhang mit der Regierungs- und Verwaltungsreform auf Bundesstufe fehlt eine ganzheitliche Reformstrategie.“ Von zu kleinen

Schritten ist die Rede, von möglichem Frust und Leerläufen, wenn die NPM-Steuerungsinstrumente nicht konsequent angewendet werden:

*Unterschiedliche Steuerungsreformen zwischen der traditionellen, inputorientierten Budgetierung und den outputorientierten Globalbudgets können allerdings nicht beliebig lang parallel geführt werden, weil ihnen zwei völlig verschiedene Denkweisen zugrunde liegen. Ist der Anteil der Globalbudgets am Staatshaushalt zu klein, werden diese auf der politischen Ebene und in der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen. [...] Die Umstellung auf die neuen Finanzmechanismen muss daher rasch erfolgen. Dies bedeutet, dass die Steuerungsinstrumente konsequent auf die Anforderungen des New Public Management auszurichten sind. (Buschor 2000, S. 65)*

Fünf Jahre später, im Streitgespräch mit Peter Knoepfel an der Tagung *10 Jahre NPM in der Schweiz*, zeigte er sich ein wenig kulanter:

*Es gilt zunächst festzuhalten, dass es nicht nur eine Umsetzungsmöglichkeit des New Public Management gibt, sondern Facetten und Ausprägungen davon. Ich betrachte NPM eher als eine Form der Bewegung, die Transparenz, Effizienz und wirksame Führung verbinden will. [...] Das Primat der Politik wurde dadurch nicht aufgehoben. Ich räume ein, dass in der Frühzeit die Ökonomisierung ein zu grosses Gewicht hatte. Das hat sich inzwischen geändert. [...] Tendenzen der Gesellschaft zur Individualismus, zur Abschiebung von Risiken an den Staat [...] sind nicht bedingt durch NPM. Vielmehr hilft NPM, diese Tendenzen zu bewältigen, kann sie aber auch nicht vollständig eliminieren. Das Primat der Politik wird eher aufgewertet, und die weitere Entwicklung von NPM seit den 1990er Jahren geht in Richtung Governance (integrierte Betrachtung von Wirtschaftlichkeit und Politik). Diese Ausrichtung auf Governance und auf erhöhte Transparenz (z.B. Öffentlichkeitsprinzip des Bundes) sind positive Folgen von NPM. (zitiert in Lienhard 2005, S. 18)*

Heute erinnert sich der CVP-Politiker, wie er NPM zuerst als Professor von wissenschaftlicher Seite her kennenlernte. Später, als sich in der

Zürcher Regierung niemand für die Leitung des Erziehungsdepartements stark machte, akzeptierte er die Funktion unter der Bedingung, NPM umsetzen zu können. Mit Hilfe einer Projektgruppe wurden Schritt für Schritt die neuen Instrumente eingeführt. Zuerst an der Universität, wo es guten Aufwind gab, denn die erhöhte Selbständigkeit war sehr willkommen. Dann an der Mittelschule, wo die Umstellung dank der Einführung der neuen Maturitätsordnung im 1995 aus seiner Sicht ebenfalls einfach von sich ging. Zeitgleich ermöglichte das neue Fachhochschulgesetz die Gestaltung des neuen Bildungsbereichs nach NPM-Prinzipien. Am schwierigsten war es an der Volksschule – das Vorhaben wurde in der ersten Runde abgelehnt, doch nicht wegen NPM, sondern wegen der Einführung einer Vorschulstufe. Allerdings wurden zu dem Zeitpunkt bereits gewisse Elemente der schweizweiten Bildungsreform vorweggenommen – in Zürich gab es die Schulleiterfunktion zum Beispiel bereits ab 1996, auch wenn diese anfänglich auf grossen Widerstand stiess. Zudem ermöglichte die Deregulierung des kantonalen Personalrechts (1996), Automatismen abzuschaffen, womit der grösste „Meis“ betreffend Abschaffung der Jahresstufen bei den Lehrkräften und Einführung der Lehrerqualifikation entstand.

Relativ rasch erfolgte danach eine Generalisierung von NPM in der Zürcher Verwaltung, indem flächendeckend Globalbudgets, Leistungsaufträge sowie Indikatoren eingeführt wurden. Den Gemeinden und Schulen wurde mehr Autonomie gewährt. Keine Partei in Zürich war gegen NPM, sogar die SP befürwortete den Prozess. Unter dem Motto „Mehr Autonomie versus weniger Geld“ half der allgemein herrschende Spardruck dem Projekt. Die wichtigsten Punkte der zentralen Vision waren die Delegation nach unten beziehungsweise der Abbau der Kopflastigkeit sowie die Reduktion des grossen Umfangs an Vorschriften. Buschors persönliches Ziel war es, NPM möglichst breit einzuführen, und so ist das Ganze schliesslich nach seinen Vorstellungen zum Fliegen gekommen. Der Kulturwandel fing damit an, dass die Personen in der unteren Führungsstufe anfangen mitzudenken. Die Arbeitszufriedenheit stieg und unterdessen sahen einzelne Schulen und Akteure ihre Vorteile.

## WIEDERGABE DER INTERVIEWS

Kulturwandel aktiv zu bewirken ist ohnehin schwierig, und seiner Meinung nach teilweise sogar einfacher bei älteren Verwaltungsangestellten als bei jüngeren. Eine grosse öffentliche Debatte fand dennoch nicht statt, auch die Eltern befassten sich nicht zu sehr damit. Beim Volksschulgesetz war das öffentlich ausgetragene Problem die Verschulung der Kinder, nicht das NPM – dieses war einfach ein Bestandteil des Ganzen gewesen. In Zürich wurden auch nie Privatisierungen angestrebt – „es ist besser, die Instrumente in den Staatssektor einzuführen, als den Staat zu privatisieren“. Gesamthaft sind in Zürich die ursprünglichen 3000 Konten auf 90 Globalbudgets zusammengefasst worden. Auch im Gesundheitswesen, wo es am meisten Widerstände gegeben hatte, hat sich in den letzten fünf Jahren zugunsten der Verselbständigung einiges getan.

Ernst Buschor ist der Meinung, dass man mit NPM zwar Stimmen verlieren, aber keine Stimme gewinnen kann, weil man dazu keine wirkliche öffentliche Debatte führen kann. Vielleicht hätte man den Wandel anders verkaufen können, aber im Kern ist alles richtig verlaufen und geraten. Auch wenn heute gewisse Aspekte eher verwässert sind – in den letzten fünfzehn Jahren ist formal nichts wirklich rückgängig gemacht worden. Die zentrale Verwaltung versucht heute allerdings wieder, die Schraube anzuziehen und stärker zu regulieren. Zudem benutzt zum Beispiel das Parlament immer noch Instrumente wie Motionen für punktuelle Interventionen ins Verwaltungshandeln. Gewisse Instrumente sind seiner Meinung nach nicht für alle Stufen geeignet: So ist beispielsweise die Einführung einer doppelten Buchhaltung und Kostenrechnung bei der kantonalen Verwaltung möglich, aber nicht bei den Gemeinden. In der Schweizer Landschaft sind Globalbudget und Leistungsauftrag punktuell zwar in zahlreichen Kantonen eingeführt, aber NPM wurde nicht unbedingt in der ganzen Bandbreite angewandt wie in Zürich. Die erfolgreichsten Kantone sind aus seiner Sicht Solothurn und Luzern, gefolgt von St. Gallen, Bern und Aargau.

Schweizweit schätzt Buschor den Erfolg von NPM auf 50%, mit leicht steigender Tendenz, und in Zürich auf 80%. In der Westschweiz kam das

Thema infolge der französisch geprägten und weniger föderalistischen Verwaltungskultur nie gross auf. Erfreulich ist aus seiner Sicht, dass die Bundesverwaltung nun doch noch die flächendeckende Einführung geschafft hat. Gemeinde und Städte haben NPM ebenfalls punktuell eingeführt. Der Standard besteht aus Globalbudget und Leistungsauftrag, verbunden mit einer gewissen Autonomisierung. Auch die Mehrjahresplanung wird in der Schweiz auf Kantons- und Gemeindeebene im Allgemeinen angewandt. Zudem ist das Personalrecht in den meisten Kantonen erfolgreich flexibilisiert worden. Heute ist aber der Spardruck nicht mehr so hoch wie in den 1990er Jahren.

Für Buschor ist der Begriff NPM ungünstig, darum spricht man heute eher von *Governance*. Dieser Begriff ist stark geprägt von der Idee einer Dezentralisierung mit grösserer Einbindung des Bürgers. Damals war diese schwer zu konkretisieren, obwohl sie als Vorhaben deklariert wurde. In der Schweiz ist diese Bürgereinbindung nie wirklich angepackt worden, im Gegensatz zur eindrücklichen Umsetzung in Neuseeland. Natürlich war der Dialog ohne die heutigen Digitalisierungsmöglichkeiten ohnehin nicht einfach. Aber es liegt auch an der Schweizer Eigenart: „Zwar sind wir ein Land mit viel direkter Demokratie, aber im Umgang mit Informationen wird geheimnisvoll getan bis das Anliegen ins Parlament kommt.“ Dies bezeichnet Buschor als Demokratiedefizit und Kulturproblem: „Wir kennen zwar eine hohe Beteiligung der Bürger bei Sachentscheiden, aber eine schlechte öffentliche Einbindung im Vorverfahren, weil die Politiker es lieber so handhaben.“ Die positive Seite davon ist, dass die Verwaltung und die Bürger bereit sind, vermehrt Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse an die Basis zu delegieren, wie zum Beispiel an Spitäler und Schulen.

Ausschlaggebend am NPM ist für Buschor, dass dank der Kostenrechnung das Kostenbewusstsein der Verwaltung gestiegen ist. Auch stehen die Output-Steuerung und das Leistungsergebnis mehr im Zentrum. Es gibt dazu neue Formen der Verwaltungsaufsicht, welche das Output-Bewusstsein steigern. Allerdings ist es schweizweit immer noch so, dass

das Parlament noch Hemmungen hat zu intervenieren, wenn ein Leistungsziel nicht erreicht ist und es sich eher bei Budgetüberschreitungen meldet. Was hingegen die Outcome-Steuerung betrifft, so wurde diese aus seiner Sicht nie richtig eingelöst beziehungsweise ist gescheitert, obwohl sie versprochen wurde. Leider lässt sich Outcome nicht im nächsten Budget messen.

Wie soll es weitergehen? Ernst Buschor meint, dass nicht mehr viel passieren wird, solange kein Druck besteht. Eine wichtige Weiterentwicklung von NPM wäre für ihn die Verschärfung und Durchsetzung von Sanktionsinstrumenten bei Nichteinhaltung der Auflagen. Das Beispiel der SBB, die den Unterhalt der Bahnanlagen vernachlässigt, ist bezeichnend für die Kinderkrankheiten des NPM: Zwar besteht ein Leistungsauftrag, aber es wird zu wenig auf die Einhaltung der Unterhaltspflicht geachtet. Generell bergen für ihn die kurzfristige Sicht und die dezentrale Haltung in der Schweiz die Gefahr, dass das Land auseinanderfällt. NPM hätte auch einen "raumplanerischen" Anspruch, aber heute besteht das Risiko, dass Agglomerationsballungen zur Entleerung der ländlichen Räume führen. Für Buschor stellt die zunehmende Kurzfristigkeit in der Politik das Problem Nummer eins dar: Entscheide müssen im nächsten Jahr zu einem sichtbaren Ergebnis führen. Langfristorientierung ist in der Schweiz auf allen Stufen der Verwaltung leider verloren gegangen. Das Beispiel der AHV-Diskussion veranschaulicht klar, wie die strategische Orientierung von Entscheiden enorm abgenommen hat. Eine Lösung wäre für ihn die Förderung einer öffentlichen Debatte über Entwürfe beziehungsweise eine Wertedebatte über den Umgang mit Leistungsauftrag und Globalbudget zwecks einer eventuellen Mitwirkung der Bürger in einer früheren Phase.

Was die Digitalisierung angeht, so ist sie aus seiner Sicht zwar ein prägender Faktor für die Gestaltung der Zukunft, aber an sich ein rein technisches Instrument, und von wissenschaftlicher Seite her kein eigentliches Thema. Wichtiger für ihn sind, in einem breiteren Rahmen, die Kontextfaktoren, welche schwer prognostizierbar sind. Zunehmende

Parameter der Unsicherheit im europäischen und weltweiten Umfeld erschweren aus seiner Sicht die strategische Planung.

#### 9.4.2 ULRICH FÄSSLER: VERWALTUNGSREFORM IST DRINGEND NÖTIG

Dr. Ulrich Fässler, Rechtsanwalt, war von 1990 bis 2003 Luzerner Regierungsrat. In den 1990er Jahren stand er dem damaligen Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement vor und ab 1999 amtierte er als Bildungsdirektor. Das Pressecommuniqué der Staatskanzlei Luzern vom 14. Juni 2002 zur Bekanntmachung seines Rücktritts würdigt ihn als „‘Vater’ von WOV, der Wirkungsorientierten Verwaltung, die er in seinen beiden Departementen erfolgreich einführte“.<sup>11</sup> Die Botschaft vom 29. September 2000 des Luzerner Regierungsrates an den Grossen Rat stellt Folgendes fest: „Als wegweisend und ausgereift wird der WOV-Versuch und das Luzerner WOV-Modell aus wissenschaftlicher Sicht beurteilt. Die flächendeckende Einführung muss als ein sich ständig verbessernder Prozess angesehen werden. Sie soll bis Ende des Jahres 2005 abgeschlossen sein.“<sup>12</sup> Im 2005 wurde der Kanton Luzern am 7. Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb für öffentliche Verwaltungen mit einem Preis ausgezeichnet, denn

*der Kanton Luzern sei mit seiner Anwendung des New Public Management und vor allem mit der Art, wie dabei die Politik eingebunden wird, europaweit wegweisend. Im Luzerner WOV-Projekt wurde seit dem 2001 gefällten Beschluss, das neue Verwaltungsführungsmodell flächendeckend einzuführen, das Schwergewicht auf die Planungs- und Steuerungsinstrumente und die entsprechenden Prozesse gelegt. Dabei war und ist das Parlament permanent mit einer Begleitgruppe in die Entwicklung direkt und aktiv eingebunden. Das dürfte der entscheidende Faktor für die erfolgreiche Umsetzung des WOV-Modells im Kanton Luzern sein. (Medienmitteilung 30.9.2005, Staatskanzlei Luzern)*

<sup>11</sup> 4.6.2002, Medienmitteilung Staatskanzlei Luzern

<sup>12</sup> Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 29. September 2000, Kanton Luzern

Einige Jahre später fasst die Neue Zürcher Zeitung zusammen: „Mit dieser Reform rationalisierte er sich sozusagen selber weg. Als 2003 die Regierung von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert wurde, stellte er sich nicht mehr zur Wahl“ (NZZ 26.9.2005).

Nach Beendigung seiner politischen Laufbahn wurde Fässler zum Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform ernannt, mit dem Auftrag, dem Bundesrat detaillierte Projektbeschriebe zum Entscheid zu unterbreiten.<sup>13</sup> Dieses Amt bekleidete er von 2005 bis 2007.

*Auch wenn die Bundesverwaltung ein paar Schuhnummern grösser ist als die Luzerner Verwaltung, sind sich die Probleme ähnlich. Laut Fässler breitet sich in jeder Verwaltung der bürokratische Prozess wie eine Art Krankheit aus, die zur Aufblähung führt, wenn nicht rechtzeitig Gegensteuer gegeben wird. Ziel der Reform ist eine Straffung des Apparats, damit dieser disponibel für neue Aufgaben wird. [...] Er möchte die im internationalen Vergleich bereits gute Verwaltung zur modernsten und besten Europas machen. Ihm schwebt vor, dass es in ein paar Jahren kaum mehr möglich ist, die Karriereleiter in der Wirtschaft hinaufzusteigen, ohne eine Zeitlang in der Bundesverwaltung gearbeitet zu haben.* (NZZ 26.9.2005)

Heute ist der umtriebige Rentner neben seinen grossväterlichen Kinderhütepfllichten immer noch in verschiedenen Gremien aktiv und äussert seine Meinung weiterhin in der Öffentlichkeit. Erst kürzlich bezeichnete er in der Presse die vom Luzerner Stadtrat geplante Schaffung einer neuen Stelle für Strategiemangement als "bürokratische Verirrung" (Luzerner Zeitung, 8.2.2017).

Im Interview beschreibt Fässler zunächst seinen seit jeher festen Glauben an die Grundidee von NPM, die für ihn darin besteht, die Verwaltung aus ihrer bürokratischen Lethargie heraus zu führen. Immer hat er an den Kulturwandel geglaubt. Betonen möchte er aber von vornherein, dass NPM kein einmalig umgesetztes Rezept ist. Vielmehr handelt es sich um

---

<sup>13</sup> 27.4.2005, Medienmitteilung der Bundeskanzlei

einen Prozess, der mit grobgeschnitzten Ideen anfängt und daran anschliessend massgeschneidert umgesetzt werden muss. Auch wenn heute NPM einen negativen Touch bekommen hat und man nicht mehr gross davon spricht – in Tat und Wahrheit ist es bei Weitem nicht gestorben. Aus seiner Sicht müssten sowohl die Kantone wie auch der Bund je länger desto mehr nach NPM-Prinzipien führen.

In seinem Kanton hat Fässler als Projektleiter kurz nach dem Kanton Zürich angefangen, WoV einzuführen. Das Projekt dauerte vier bis fünf Jahre. Von Anfang an war eine flächendeckende Umsetzung geplant. Ulrich Fässler sieht sich als sehr praxisnaher Reformier. Natürlich kann man dennoch nicht einfach in die Verwaltung hinein greifen und meinen, man könne sie führen wie ein Privatunternehmen. Auch er hat mit der Zeit lernen müssen, dass man nicht rein nach unternehmerischen Prinzipien vorgehen kann.

Dem damaligen WoV-Erfolg in seinem Kanton vergibt Ulrich Fässler auf der zehnstufigen Erfolgsskala 7 bis 8 Punkte. Heute ist seiner Meinung nach die Lage aber wieder auf Stufe 4 zurückgefallen. Leider hat sich das, was damals mit WoV erreicht worden ist, seither wieder zurückentwickelt. Der Kanton Luzern befindet sich finanziell wieder in einer sehr schlechten Verfassung. Damals hatte der Leistungsauftrag eine neue Dynamik ins System gebracht. Heute ist aber derselbe, ursprünglich gut durchdachte Leistungsauftrag wieder zum bürokratischen Instrument erstarrt. Auch ist die gute alte Budgetierungsmethode zurückgekehrt – in der Verwaltung gilt es wieder, das Geld bis zum Jahresende auszugeben. Zum Thema Wirkungsorientierung kann er nicht absolut sagen, dass sie nicht greife, dafür wäre eine Langzeitsicht nötig.

Für Ulrich Fässler liegt es in der Natur der Verwaltung, immer wieder in die alten Muster und bürokratischen Trampelpfade zurückzufallen. Da sie nicht vom Markt abhängt, besitzt sie kein eigenes Korrektiv, und deswegen muss sie mit einem ausgeklügelten Controlling künstlich korrigiert werden. Es braucht also in regelmässigen Abständen, von Generation zu Generation, immer wieder einen neuen Reformschub, weil

der Impetus sonst irgendwann wieder verfliegen ist. In seiner Vision soll die Verwaltung ein schlankes Instrument des Staates werden. Heute ist aber seiner Meinung nach das Management klar überdotiert, zu viele Personen besetzen Kader- und Stabspositionen. Zudem stellt das Personalrecht trotz einer gewissen Flexibilisierung immer noch einen Bremsfaktor dar. Fässler wäre für massive Kürzungen in der Verwaltung. Auch beim Parlament müsste man ansetzen, dort herrscht ebenfalls Aufblähung, und dies belastet wiederum die Verwaltung. Zudem müsste auch die politische Führung ihre Arbeitsweise anpassen. Der Bundesrat zum Beispiel arbeitet nach wie vor noch in derselben Art und Weise wie vor zehn Jahren.

Schon damals in seinen Empfehlungen als Delegierter der Bundesverwaltungsreform 2005/2007 hatte er die Bildung einer für die massgeschneiderte Umsetzung von Reformprojekten verantwortlichen und von den Departementen unabhängigen Agentur vorgeschlagen (nach deutschem Vorbild). Diese Reformagentur würde dem Bundesrat Unterstützung bieten bei der Entwicklung einer umfassenden und langfristigen Strategie zwecks Vereinfachung und Entbürokratisierung von Regierung und Verwaltung in Bezug auf ihre Kultur, Führung, Prozesse und Strukturen.<sup>14</sup> Auch wenn die Bundesverwaltungsreform 2005/2007 nicht formell mit NPM verknüpft war, so entsprang sie doch der Vision eines effizienteren Staates. 2004 hatten die Eidgenössischen Räte einen Vorschlag des Bundesrates für eine Staatsleitungsreform zurückgewiesen und ihm den Auftrag erteilt, eine Verwaltungsreform durchzuführen. Als gewählter Delegierter für die Ausarbeitung eines Reformkonzepts setzte Ulrich Fässler insbesondere folgende Ziele fest: Verbesserung der Effizienz, Vereinfachung der Abläufe und Verfahren, Eliminieren von Doppelspurigkeiten, Abbau der Regelungsdichte, Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen in den Departementen, Schaffung von neuen Handlungsspielräumen,

---

<sup>14</sup> Die Informationen zur Bundesverwaltungsreform 2005/2007 stammen aus dem Schlussbericht REF 05/07 vom 20. Dezember 2007, von Ulrich Fässler als Delegierter des Bundesrates verfasst und in angepasster Form in Fässler 2009 publiziert.

Optimierung des Personalmanagements. Ferner ging es darum, zu prüfen, ob langfristig eine neue Verwaltungskultur sowie eine neues Führungs- und Steuerungsmodell zu schaffen wären.<sup>15</sup> Ausgehend von den Zielen wurde vom Bundesrat die Umsetzung von neun Querschnittsprojekten sowie fünfundzwanzig Departementsprojekten angeordnet. Nach der dreijährigen Arbeit hielt Fässler in seinem Schlussbericht fest:

*Das vom Parlament vorgegebene Ziel, die politische Führung zu stärken und das konzeptionelle Ziel des Delegierten, unter Führung und Einbezug des Bundesrates einen eigentlichen „Aufbruch“, eine Reformbewegung in der Bundesverwaltung einzuleiten, konnten nicht erreicht werden. Für das Ziel der Führungsstärkung fehlte der Wille des Bundesrates und dessen Bereitschaft, seine eigenen Führungs- und Entscheidungsprozesse kritisch zu hinterfragen. Diese Ziele sollen kurzfristig im Rahmen der kommenden Departementsreform und mittelfristig in einer Regierungs- und Parlamentsreform angegangen werden. Die Zielsetzung „Reformbewegung“ entstammte einer zu optimistischen Einschätzung des Delegierten. (Schlussbericht REF 05/07 vom 20. Dezember 2007, S. 20)*

Fässler beurteilte aufgrund seiner Beobachtungen, dass sich die Bundesverwaltung insgesamt in einem noch guten Zustand befinde und wehrte sich gegen „Behauptungen, man könne die Bundesverwaltung ohne Aufgabenverzicht in erheblichem Masse reduzieren“:

*Nach Überzeugung des Delegierten ist es künftig ohne Gefährdung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht mehr möglich, mit der bisher vielfach angewendeten, undifferenzierten Methode der linearen Kürzungen oder einer wie auch immer gestalteten „Opfersymmetrie“ zu sparen. Es braucht eine Aufgabenverzichtsplanung, die auf einer bundesrätlichen Strategie basiert, und die klar benennt, wo konkret*

---

<sup>15</sup> Aus diesem letzten Ziel und aufgrund der Feststellung einer vorbildlichen Prozessführung in den FLAG-Ämtern entstand die bereits erwähnte Kurzstudie der Universität Bern (Steiner, Lienhard und Ritz, 2008), welche den Grundstein für das NFB lieferte.

*verzichtet oder reduziert und welche Spareffekte damit erzielt werden sollen.* (Schlussbericht REF 05/07 vom 20. Dezember 2007, S. 21)

Die Bundesverwaltungsreform 2005/2007 wurde per 31.12.2007 formell abgeschlossen und Fässlers Amt als Delegierter aufgelöst. In der Folge begannen die Vorbereitungsarbeiten für das NFB.

Zehn Jahre später träumt Ulrich Fässler immer noch von einer effizienten, politisch geführten Verwaltung, welche regelmässig und dauernd Ballast abwirft, von Ämtern und Departementen, die in der Lage sind, polyvalent zu arbeiten. Von einer guten Verwaltung erwartet er, dass sie neue Aufgaben übernehmen und gleichzeitig Ballast abwerfen kann. Der heutige Mechanismus ist aber so, dass immer neue Organisationseinheiten mit neuen Aufgaben entstehen und herkömmliche Organisationseinheiten sich auf einen Rechtfertigungsmodus versteifen, um ihre Existenz zu wahren. Verwaltung reformieren bedeutet für ihn, sie unternehmerischer, dynamischer und effizienter zu gestalten sowie ihre Resultate zu überprüfen. Dies funktioniert aber nur, wenn die Politik dahinter steht. Zusammenfassend wäre für Fässler eine neue Führungsdynamik nach skandinavischem Vorbild entscheidend. Ein neuer Reformanlauf wäre für ihn dringend nötig. NPM ist als Begriff zwar abgegriffen, aber *Governance* ist zu abstrakt. Seine *lessons learned*? Verwaltungsreform ist erstens ein Dauerprozess und muss zweitens politisch mit Engagement geführt werden.

## 10 DISKUSSION DER INTERVIEWS UND ÜBERPRÜFUNG DER HYPOTHESEN

Die Interviews bilden ein Kaleidoskop um das Thema NPM in der Schweiz. Ziel der folgenden Diskussion ist es, quer durch die zehn Gespräche die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge sowie die augenfälligsten Unterschiede und Widersprüche herauszuarbeiten. Das Kapitel ist entlang der chronologischen Linie nach Themenbereichen strukturiert.

### 10.1 INITIALZÜNDUNG

Fast alle befragten Personen berichten von einem gewaltigen Aha-Erlebnis und einer grossen Begeisterung, als sie zum ersten Mal von NPM gehört oder gelesen haben. Bei den meisten lieferte der Bestseller von Osborne und Gaebler, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1992 auf Englisch erschienen und erst ab 1997 in deutscher Version erhältlich, die Initialzündung. Obwohl das Werk aus den USA kam, wurde es hierzulande mehr oder weniger vorbehaltlos aufgenommen. Wie manche der Gesprächspartner anschaulich geschildert haben, fielen die revolutionären Thesen Anfang der 1990er Jahre kurz nach dem Mauerfall in einen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Kontext, der von Unsicherheit geprägt war und dringend einer Neuorientierung bedurfte. In einer Zeit noch ohne Internet vermochte sich die Forderung nach einem effizienteren Staat wie ein Lauffeuer innerhalb einer kleinen Gemeinschaft von hauptsächlich akademisch gebildeten Männern aus der Management-Forschung und in leitenden öffentlichen Funktionen auszubreiten. Hinzu kam, dass bereits konkrete Umsetzungserfahrungen unter anderem aus dem holländischen Tilburg, dem amerikanischen Phoenix und dem neuseeländischen Christchurch zur Verfügung standen. Im deutschsprachigen Raum wurden die Erfolgsgeschichten durch die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)

mit ihrem Neuen Steuerungsmodell, die Carl Bertelsmann-Stiftung und die Universität Speyer ins Rampenlicht gesetzt und als Exempel statuiert, wodurch die Wirkung des NPM rasch bis in die Schweiz gelangte. Endlich vermochte ein neuer Ansatz eine ernsthafte Alternative zum Weberschen Bürokratie-Modell bieten. Die von Kuno Schedler als „unbändige jugendliche Kraft und grenzenlose Naivität“ umschriebene Dynamik konnte somit ihren Lauf nehmen.

## 10.2 POLITISCHES SPEKTRUM

Fast alle Interview-Partner betonen die grundsätzlich apolitische Natur von NPM, abgesehen von der durchwegs abgeneigten Haltung der SVP auf Stufe Bund. Je nach politischer Färbung gestaltete sich jedoch die Motivation unterschiedlich. Unter den Gesprächspartnern befinden sich Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei (Hablützel, Müller, Delley), welche Anfang der 1990er Jahre im NPM eine Chance sahen, den vom Neoliberalismus in Frage gestellten Staat mit Hilfe der ‘gegnerischen’ Mittel zu stärken und zu modernisieren. Eine riskante Taktik, wurde das Trojanische Pferd doch nicht von allen Parteikollegen als solches erkannt. Parallel dazu erwuchs fundierte Kritik aus dem eigenen Lager (Knoepfel). Weiter rechts im politischen Spektrum befinden sich die Regierungsräte, der Christdemokrat Ernst Buschor und der Liberale Ulrich Fässler, welche sich aufgrund ihrer politischen Überzeugung in Bezug auf die Ziele von NPM in der Öffentlichkeit klarer positionieren konnten. Die aussenstehenden Berater ihrerseits bekennen keine politische Farbe.

## 10.3 HEBELWIRKUNG UND DURCHSCHLAGSKRAFT

Je nach Kontext wurden die Hebel zur Veränderung unterschiedlich angesetzt. In der Bundesverwaltung entstand intern ein loses Netzwerk von Schlüsselpersonen, zunächst vor allem von Direktoren aus den zukünftigen FLAG-Ämtern sowie Verantwortlichen in Querschnittsämtern und Generalsekretariaten, welche NPM ins Rollen brachten und

aus persönlicher Überzeugung getragen haben. Diese organische Reformbewegung “von innen heraus“ rechtfertigt die lange Zeit, die zwischen den Anfängen und der erst kürzlich eingetretenen flächendeckenden Anwendung der neuen Führungsinstrumente im NFB verstrichen ist. Eine explizite Top-down-Führung war beim Bund nicht vorhanden. Zudem war der Beitrag der externen Berater vor allem post hoc zwecks Evaluation sichtbar. Insofern zog sich die von Theo Haldemann erwähnte Haltung des “unter dem Radar fliegen“ mehr oder weniger über 25 Jahre lang durch. Sicher mögen im Vergleich zu Gemeinde- und Kantonsverwaltungen die Grösse, die Diversität sowie die mangelnde Bürgernähe der Bundesverwaltung eine Rolle dabei gespielt haben, dass NPM mehr durchgesickert ist als durchgeschlagen hat. Ganz anders auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, wo meistens top-down gefahren wurde und/oder spezifische Projektorganisationen aufgestellt wurden. Auch wenn NPM in den kantonalen Beispielen nicht immer an die grosse Glocke gehängt wurde: Identifikationsmöglichkeiten mit starken Figuren waren durchaus gegeben. Gleichzeitig war der Einfluss von externen Beratern teilweise stark spürbar.

#### **10.4 KONZENTRATION AUF DIE ZENTRALVERWALTUNG**

In den Interviews wird auf die Zentralverwaltung fokussiert. Die wenigsten Gesprächspartner thematisieren ein breiteres Wirkungsfeld im Sinne des Vier-Kreise-Modells für die Bundesverwaltung und im Sinne der Privatisierung als zentrales Standbein des ursprünglichen NPM-Ansatzes. Die autonomen Agencies aus dem 3. und 4. Kreis, welche im Zuge von NPM in den 1990er Jahren entstanden sind, befinden sich nicht im Mittelpunkt des Interesses.

#### **10.5 UMGANG MIT KOMPLEXITÄT UND UNSICHERHEITEN**

Jeder der Drahtzieher passte sich an das jeweilige Gelände an. Sei es durch personalpolitische Nadelstiche und POE-Massnahmen, durch

finanztechnische Neuerungen und rechtliche Eingriffe, durch Pilotversuche oder flächendeckende Reformen, durch langwierige Erosion oder rasches Durchgreifen, durch Top-down-Verfahren oder Berater-Einsätze – in jedem Kontext gestalteten sich sowohl das Vorgehen wie auch die Ergebnisse unterschiedlich. Wie Theo Haldemann fragt, „Wer hätte vor zwanzig Jahren voraussagen können, wie es nun herausgekommen ist?“ Notwendig waren bei allen Beteiligten nicht nur ein unerschütterlicher Glaube und eine bemerkenswerte Beharrlichkeit, sondern eine ausgeprägte Elastizität im Umgang mit Komplexität und Unsicherheiten.

## 10.6 PERSÖNLICHES ENGAGEMENT

Auffällig in den Interviews ist die eher partielle und persönlich geprägte Sichtweise der Protagonisten. Die wenigsten mögen eine Gesamtsicht einnehmen, um die NPM-Saga aus einer systemischen Perspektive zu betrachten. Manche nehmen zwar punktuell Bezug auf andere Kollegen, entweder um deren Sichtweise zu bestätigen oder um sie zu widerlegen. Generell entsteht aber der Eindruck eines Patchworks von gleichzeitigen, teils in Untergruppen vernetzten Einzelkämpfen. Dies mag teilweise mit der Interview-Anlage zusammenhängen, wo jeder einzelne in erster Linie zu seiner eigenen NPM-Geschichte befragt wird. Auch spielt bei der Nachbereitung eine Rolle, dass mehrere der Interview-Partner inzwischen entweder pensioniert sind oder sich akademisch neuen Themen zugewandt haben, womit sie sich seit einigen Jahren von der NPM-Umsetzung entfernt haben. Einschätzungen nach dem Muster „Was ich damals schon befürchtet habe, ist eingetroffen“ ziehen auch den Verdacht einer gewissen Wahrnehmungsverzerrung auf sich. Auf die Frage, was sie denn anders hätten machen können, gehen die meisten eher oberflächlich ein. Demgegenüber ist zu betonen, dass sich alle befragten Personen mit viel Offenheit und Engagement für das Gespräch zur Verfügung gestellt haben. Fünfundzwanzig Jahre sind ein halbes Arbeitsleben, und für manche ist die persönliche Identifikation mit dem Thema NPM noch heute sehr deutlich spürbar, sodass aus dem Interview fast ein *récit de vie* wurde.

## 10.7 SONDERFALL ROMANDIE

Es würde den Umfang der vorliegenden Arbeit überschreiten, die Gründe der unterschiedlichen Umsetzung von NPM in der Romandie und in der Deutschschweiz zu analysieren. Die Frage wurde in mehreren der Interviews angegangen, und mehrheitlich mit dem französischen Staatsverständnis erklärt, welches mit vielen NPM-Grundsätzen nicht kompatibel sei. Am Rande ist zu bemerken, dass gewisse, mehrheitlich Innerschweizer Kantone sich gegenüber NPM ebenso immun verhalten haben wie die Westschweizer Kantone.

## 10.8 WIE HÄTTE MAN ANDERS VORGEHEN KÖNNEN?

Aus der Rückschau der Gesprächspartner lassen sich einige wenige Erkenntnisse herauschälen, wie man das NPM-Vorgehen hätte wirksamer gestalten können.

**Trennung von Parlament und Verwaltung:** In den Anfängen wurde eine sehr strikte Rollentrennung von Wirkung und Leistung, sprich von Parlament und Verwaltung angestrebt. Dieser „gravierende Fehler“ (Schedler) hat zahlreiche unnötige Blockaden ausgelöst, welche den Reformprozess massgeblich erschwert und verlangsamt haben. Beim Bund soll genau diese strikte Gegenüberstellung dank dem NFB wieder aufgelöst werden zugunsten eines besseren Dialogs zwischen der strategischen und der operativen Seite (Schwaar).

**Koordination und Führung:** Obwohl im Zuge der Verwaltungsmodernisierung das Projektmanagement stark gefördert wurde, gab es für das gesamte NPM-Vorhaben in der Bundesverwaltung im strengen Sinne keine Projektorganisation mit Expertenkommission (Hablützel), welche über die ganze Zeitachse für die Steuerung und Koordination der zahlreichen Reformbemühungen zuständig gewesen wäre. Die Hauptenergie floss in das FLAG-Pilotprojekt, welches mit der Zeit zum *courant normal* wurde. Parallel dazu liefen partielle Bemühungen mehr oder weniger in Eigenregie. Politische Führung war beim Bund zudem

nicht zu spüren (Haldemann, Fässler). Auf Gemeinde- und Kantonsebene gestaltete sich der Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungen zudem relativ verhalten. Von aussen entsteht der Eindruck, dass auf allen Stufen der öffentlichen Verwaltung das Rad zigfach erfunden worden ist. Mehrere Gesprächspartner begründen dies aber mit der Tatsache, dass jeder Kontext ein anderer sei, und dass es aus diesem Grund massgeschneiderte Lösungen braucht, die per se nicht übertragbar sind. Trotzdem sei das Ganze zu schweizerisch angegangen worden, und vielleicht hätte man mehr von internationalen Erfahrungen profitieren können (Ritz).

**Identifikationsmöglichkeiten und Kommunikation:** In der Bundesverwaltung war während der 25 Jahre keine eigentliche positive Hauptfigur festzumachen, zum Beispiel im Bundesrat, mit welcher der "Normalbeamte" oder die Öffentlichkeit das NPM in Verbindung hätte bringen können. Zudem geschieht heute der Übergang von FLAG zu NFB ohne Begräbnis, Geburtsanzeige oder Feuerwerk. Die Kommunikation wird möglichst diskret gehalten. Was weiss die neue Generation der Bundesangestellten über NPM, wie soll sie die neuen Vorteile schätzen können, wenn sie nicht erfährt, was sich verändert hat? Auch in den Kantonen hätte man „den Wandel anders verkaufen können“ (Buschor).

**Perfektionistisch vs. pragmatisch:** Das Seilziehen zwischen dem schweizerischen Verwaltungperfektionismus und der pragmatischeren NPM-Führungskultur (Müller) hat zu Verzögerungen und Widerständen im Gesamtprozess geführt. Zudem gestaltete sich die IT-Unterstützung nicht immer optimal (Haldemann).

**Ein für alle Mal:** Zu glauben, NPM sei einmal umgesetzt für immer wirksam, ist ein Trugschluss (Fässler). Verwaltungsreform ist eigentlich ein dauernder Prozess, Entschlackung sollte regelmässig stattfinden.

## 10.9 ERFOLGE UND MISSEERFOLGE

Bereits 2005 schrieb Kuno Schedler: „Ob man die WoV als Erfolg oder Misserfolg betrachtet, ist eine Frage der Perspektive. Befürworterinnen und Befürworter verweisen auf die unbestreitbaren positiven Veränderungen, Kritikerinnen und Kritiker darauf, dass nicht alle Ziele, die man sich vorgenommen hat, vollständig erreicht wurden“ (Schedler 2005, S. 224). In den Interviews befinden sich ausser Peter Knoepfel alle auf der Seite der Befürworter. Einzig Adrian Ritz gibt sich verhalten und bezeichnet NPM als Mode mit zu hohen Ansprüchen. Auf der vorgeschlagenen NPM-Erfolgsskala von 1 bis 10 liegen die meisten Beurteilungen der befragten Personen etwa zwischen 7 und 8. Nach dem Pareto-Prinzip interpretiert würde dies bedeuten: mit einem nicht allzu gewaltigen Kraftakt konnte man offenbar ein zufriedenstellendes Resultat erzielen. Was also wurde aus Sicht der befragten Personen konkret erreicht, und was nicht?

Die wichtigsten genannten Erfolge sind die gesteigerte **Leistungsorientierung und -transparenz**, das bessere **Kostenbewusstsein** sowie die **zielorientierte Steuerung und Führung**, gekoppelt mit einem **besseren Umgang mit Handlungsspielräumen**. Kontraktdenken und Management seien mittlerweile in der gesamten Führungskaskade anzutreffen, von oben auf der strategischen bis unten auf der operativen Ebene. Vom Standard-Paket „Globalbudget und Leistungsauftrag“ für die Organisationseinheit bis hin zur Zielvereinbarung für die einzelnen Mitarbeitenden ist das ganze System „unter Strom“ gesetzt (Schwaar). Auch die Mehrjahresplanung wird auf Kantons- und Gemeindeebene im Allgemeinen angewendet und beim Bund durch den IAFP unterstützt. Von den ursprünglich vier formulierten strategischen Stossrichtungen von NPM (Mastronardi und Schedler 1998, S.49) gelten demnach die *Kostenorientierung* und die *Produktorientierung* als grösstenteils erfüllt.

Anders fällt es für die beiden anderen Stossrichtungen, *Wirkungsorientierung* und *Kundenorientierung* aus. Kuno Schedler formuliert es geradeaus: die **Wirkungsmessung** stellt ein Problemfeld dar, welches

möglicherweise auch weiterhin bestehen bleibt. Was Peter Knoepfel schon immer als Hauptschwierigkeit von NPM angeprangert hat, betrachten andere ebenfalls als Misserfolg. Auch wenn für Theo Haldemann das Problem nicht beim Bund, sondern bei den Kantonen liegt – selbst der Bundesrat distanziert sich von der ursprünglich vorgesehenen Wirkungsorientierung und konzentriert sich auf die Ziel- und Ergebnisorientierung als „Plädoyer für eine gewisse Bescheidenheit“ (Botschaft NFB, S. 783). Ernst Buschor ist auch der Meinung, im Zentrum stehe die Output-Steuerung, hingegen sei das Versprechen der Outcome-Steuerung nie richtig eingelöst worden respektive gescheitert. Die meisten sind sich einig darüber, dass die nötige Mittelfristperspektive fehlt. Vielerorts ist immer noch das Jahresende das Mass aller Dinge und es fehlt die Flexibilität darüber hinaus. Wirkung lässt sich nun mal nicht beim nächsten Budget messen und das **kurzfristige Denken** nimmt zu. Zudem ist das Parlament weniger fortgeschritten als die Verwaltung und ihr gegenüber misstrauisch. Immer noch interveniert es zum Beispiel nach alter Manier ins Verwaltungshandeln. Darum auch das Ziel des NFB, das Zusammenwirken von Politik und Betrieb zu stärken. Des Weiteren wird immer wieder die Notwendigkeit einer **Priorisierung** beziehungsweise einer gezielten und sinnvollen **Verzichtsplanung** der Verwaltungstätigkeiten erwähnt.

Von vielen Gesprächspartnern wird denn auch bestätigt, dass vielerorts ein **Überhang an Indikatoren** herrscht, wobei man sich den Ball zwischen Bund und Kantonen gegenseitig zuwirft. Es ist aber auch beobachtbar, dass Bürokratie nicht nur in der öffentlichen Verwaltung grassiert. Auch in privatwirtschaftlichen Unternehmungen ist sie aufgrund neuer Compliance-Anforderungen und der zunehmenden Komplexität im Umfeld stark angestiegen. Was die Kunden- respektive **Bürgerorientierung** betrifft, so ist diese insbesondere für Ernst Buschor noch verbesserungsbedürftig, was allerdings ein anderes Demokratie-Verständnis voraussetzt.

## 10.10 HAT DER GEWÜNSCHTE KULTURWANDEL STATTGEFUNDEN?

Hat die Verwaltung von heute die NPM-Werkzeuge in alter bürokratischen Manier einverleibt oder hat ein tatsächlicher Wandel in den Köpfen, in der Führung, in der Zusammenarbeit und im Public Service-Verständnis stattgefunden? Peter Hablützel findet, die "Vollmodernisierung" sei nicht wie gewünscht erreicht worden. Dass die Bürokratie einen grossen Magen hat, streiten auch seine Interview-Kollegen nicht ab. Besonders pointiert äussert sich in dieser Frage Ulrich Fässler, indem er für wiederkehrende Entschlackungskuren plädiert, denn Bürokratie könne selbst die ausgeklügeltsten Reformbemühungen immer wieder überwachsen. Andere wie Kuno Schedler, Theo Haldemann und Karl Schwaar sind der Meinung, dass der Generationenwechsel, der Geist der Zeit sowie die institutionellen Veränderungen den Kulturwandel quasi automatisch mit sich bringen. Bruno Müller gibt zu, dass die Latte zu hoch gesetzt war, und meint, der Kulturwandel hänge von Einzelpersonen ab. Adrian Ritz findet, mehr liege mit den Rahmenbedingungen eines öffentlichen Betriebs sowieso nicht drin. Peter Knoepfel ist sich sicher, dass die Kultur sich verschlechtert hat, wie anfänglich befürchtet. Für Ernst Buschor kann man Kulturwandel nicht aktiv bewirken, aber die Arbeitszufriedenheit und das Mitdenken seien merklich gestiegen.

Was ist überhaupt Organisationskultur? „Wenn sich die externen und internen Bedingungen des Unternehmens ändern, ändert sich auch die Funktionalität oder die Richtigkeit von kulturellen Annahmen. Kultur entwickelt sich mit den fließenden Bedingungen des Unternehmens [...]. Man kann die Kultur nicht mit Fragebögen erheben“ (Schein 2003, S. 174-175). Mit Blick auf die Ergebnisse der Interviews bleibt die Frage nach dem Kulturwandel im Raum stehen, eine eindeutige Antwort lässt sich nicht festmachen. Dennoch kann behauptet werden, dass NPM Bewegung in der Verwaltung ausgelöst hat.

### 10.11 WIE WEITER?

In Bezug auf die möglichen zukünftigen Entwicklungen lässt sich allen voran das Thema **Digitalisierung** respektive Integration von E-Themen in der Verwaltungsführung festmachen. Um den bevorstehenden Herausforderungen in diesem Bereich zu begegnen, richtet zum Beispiel Kuno Schedler seine Tätigkeiten vollständig auf das Thema *Smart Government* aus. Andere betrachten Digitalisierung eher als eine unumgehbare Notwendigkeit, welche viele Ressourcen binden wird und angesichts der Risiko-Aversion in der öffentlichen Verwaltung eine besondere Herausforderung darstellt, die weder wissenschaftlich noch führungsmässig sehr motivierend ist. In keiner Art und Weise lässt das Thema denselben revolutionären Antrieb aufkommen wie bei NPM. Wie Gabrielle Merz Turkmani als externe Expertin für die vorliegende Arbeit treffend zusammenfasst: „Der Unterschied zwischen gestern und heute ist, dass man mit NPM die Veränderung aufgrund einer Vision antreiben wollte – heute wird man aber ohne eigentliche Vision von Veränderungen, sprich von der Technologie, getrieben.“<sup>16</sup>

Ein weiteres Thema liegt in der verbesserten **Innovationsfähigkeit** und Kreativität sowie im **Umgang mit Druck** der Verwaltung. Neue zusätzliche Aufgaben mit weniger Einnahmen bewältigen zu können setzt die Fähigkeit voraus, sich rasch an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und sensible Lösungen für konkrete Gegebenheiten zu entwickeln. Unweigerlich geht es um einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess auf organisationaler sowie um lebenslanges Lernen auf individueller Ebene.

Das Thema **Governance** wird zwar von einigen als natürliche Nachfolge von NPM genannt, aber relativ flüchtig, und oft mit der Bemerkung, es sei zu abstrakt und biete wenig Handfestes. Eher tauchen Themen auf wie Umgang mit Emotionalem, Verhaltensorientierung, Empirie,

---

<sup>16</sup> Ein ergänzendes Interview wurde am 31. November 2016 mit Gabrielle Merz Turkmani, Vizedirektorin und Leiterin Grundlagenentwicklung und Ausbildungszentrum des Eidgenössischen Personalamts, zum Thema NPM durchgeführt.

Berücksichtigung von Wertvorstellungen und humanen Fähigkeiten. Im Kontext einer gesamtgesellschaftlich steigenden Komplexität und Unsicherheit ist die Rede von einer Renaissance des Lokalen, von einer besseren Einbindung der Stakeholders, von Konsensfindung und einer längerfristigen und vernetzteren Sichtweise, von der Verknüpfung von Psychologie, Ökonomie und Management. Als ob auf dem Fundament der im NPM erfolgten Struktur- und Prozessveränderungen nun die Sinnfrage ins Zentrum gestellt werden könne.

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

## 11 INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

Wie lassen sich die Schweizer NPM-Erfahrungen aus Sicht der Forschung und im internationalen Kontext einordnen? Anhand weniger Modelle aus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung sollen die in der Diskussion der Interviews ausgearbeiteten Elemente in einen breiteren Kontext gesetzt werden.

### 11.1 REVOLUTION ODER EVOLUTION?

Je nach Rahmenbedingungen wurde NPM in der Schweiz verschiedenartig angepackt und hat unterschiedliche Ergebnisse gebracht. In ihrer Untersuchung über institutionelle Veränderungen präsentieren Streeck und Thelen eine einfache Typologie anhand der beiden Parameter *Prozess*, welcher sich inkremental oder abrupt gestalten kann, und *Ergebnis*, das aus Kontinuität oder Diskontinuität resultieren kann. Diese Unterscheidung soll insbesondere der Tatsache Rechnung tragen, dass weitreichende Veränderungen auch durch die Anhäufung von kleinen, oft scheinbar unbedeutenden Anpassungen (Nadelstiche) erfolgen können (Streeck und Thelen 2005, S. 8). Die verschiedenen Ausprägungen im Modell werden folgendermassen ausbalanciert:

*From the perspective of a punctuated equilibrium model, 'real' change that results in discontinuity takes place through abrupt institutional breakdown and replacement (lower right cell). Authors writing in this tradition do recognize that there is also incremental change; but they tend to conceive of this as fundamentally reactive and adaptive and serving to protect institutional continuity (upper left cell). In reality, however, there often is considerable continuity through and in spite of historical break*

*points, as well as dramatic institutional reconfiguration beneath the surface of apparent stability or adaptive self-reproduction, as a result of an accumulation over longer periods of time of subtle incremental change [...]. The former, which we tentatively refer as ‘survival and return’ (lower left cell), is of less interest to us in the present context than the latter, which we call gradual transformation and which stands for institutional discontinuity caused by incremental, ‘creeping’ change (upper right cell). (Streeck und Thelen 2005, S. 8)*

		<i>Result of change</i>	
		<b>Continuity</b>	<b>Discontinuity</b>
<i>Process of change</i>	<b>Incremental</b>	Reproduction by adaptation	Gradual transformation
	<b>Abrupt</b>	Survival and return	Breakdown and replacement

Abb. 3: Typologie von institutionellen Veränderungen (nach Streeck und Thelen 2005, S. 9)

Auf unsere Schweizer Beispiele angewandt lassen sich anhand dieses Modells folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- a) NPM wurde zu Beginn der 1990er Jahre als abrupter, diskontinuierlicher Veränderungsprozess aufgefasst und propagiert. Der Diskurs und die Haltung der Personen, die den Prozess in Gang brachten, zielten auf ein klares “Vorher-Nachher“ im Sinne von *breakdown and replacement* hin.
- b) Die Umsetzungsrealität präsentiert sich gemischter: Da wo ein Top-down-Prozess stattfand und der Prozess eher schnell ablief (ca. 2005 beendet war), wie in den “Vorzeige“-Kantonen und -Gemeinden, sind die Ergebnisse der Diskontinuität zuzuordnen. In den Pionier- und Pilotorganisationen, bei welchen NPM zuallererst eingeführt wurde, hat eine Reform im Sinne von a) stattgefunden. Die darauffolgende

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

flächendeckende Ausweitung von NPM, die Feinjustierung oder Nachrüstung gewisser Organisationseinheiten deutet indessen eher in Richtung *gradual transformation*. Idem beim Bund: Wo FLAG ein Veränderungsprojekt abrupten und diskontinuierlicher Natur war, handelt es sich beim NFB eher um eine inkrementale Entwicklung, welche sich vor allem angesichts der langen verstrichenen Zeit für die Beteiligten und Betroffenen kontinuierlich anfühlt.

- c) Die geäußerte Enttäuschung der Gestalter über gewisse Ergebnisse resultiert womöglich aus der Differenz zwischen a) und b). Aus der gewünschten Revolution ist teilweise eine Evolution entstanden, bei welcher sich das "Vorher-Nachher" nicht leicht nachvollziehen, sprich beobachten und messen lässt. Die gute Nachricht dabei ist, dass der Impuls, welcher aus dem ursprünglichen Elan resultiert, immer noch weiterläuft, wenn auch für gewisse Personen zu leise und diskret. Dies dürfte zumindest noch Hoffnung geben, dass der angestrebte Kulturwandel sukzessive weiter laufen kann. Die negative Nachricht ist, dass die heute verbleibenden Impulskräfte für die ursprünglich gewünschte Wirkungsorientierung entschieden zu schwach sind. Um diese zu erreichen, bräuchte es einen spezifischen neuen Reformschub.

## 11.2 THEORIE, REALITÄT UND INTERPRETATION

Interpretationshilfen liefern insbesondere die Untersuchungen in zahlreichen Ländern von Christopher Pollitt und Geert Bouckaert in ihrem Standardwerk zum Thema Public Management Reform, welches seit 2011 in dritter Herausgabe vorliegt. Leider wird die Schweiz in ihren Studien nicht berücksichtigt. Die zwölf Länder, die sie unter die Lupe nehmen, sind auf internationaler Ebene USA, Kanada, Neuseeland und Australien und im europäischen Raum Holland, Belgien, Schweden, Finnland, Grossbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Ihre allgemeinen Schlussfolgerungen liefern dennoch nützliche Hinweise, um die Schweizer Erfahrungen zu interpretieren.

Pollitt und Bouckaert teilen den klassischen Reformprozess in vier Phasen ein: *Talk – Decision – Practice – Results*. Für jede Phase braucht es in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung unterschiedliche Ansätze, denn:

*Basically, it is quicker and easier to research the headlines of talk and decision than to go out in the field and look in detail at operational practices and final outcomes. Thus, for example, a quick survey of official documentation shows that executive agencies in the UK, Sweden, Finland, and the Netherlands all have performance indicator systems. This could be seen as an example of convergence, with a strong NPM flavour [...]. What detailed fieldwork reveals, however, is that these indicators are used in very different ways and with different consequences in the four countries.* (Pollitt und Bouckaert 2011, S. 13)

Die vorliegende Arbeit befasst sich ein wenig mit allen Phasen, aber am wenigsten mit der letzten, das heisst mit den konkreten und messbaren Ergebnissen. Dazu Pollitt und Bouckaert:

*Final outcomes are frequently difficult (and expensive) to measure. Even more frequently there is an attribution problem, i.e. one cannot be sure how much of the measured change in outcomes can be attributed to the reform itself, as opposed to other factors.* (S. 13)

Zudem sei es einfach, das Ausmass an Intentionalität vieler Reformen aufzubauschen (S. 34), und Rhetorik und Realität seien schwer zu entwirren (S. 45). Die vorliegende Arbeit basiert sozusagen auf dieser Verzerrung und entledigt sich dadurch der objektiven Beobachtung und des Messens, indem sie die Perception und Interpretation der befragten Personen in den Mittelpunkt stellt. Damit geht sie aber das Risiko einer hohen Streuung der Ergebnisse ein:

*Elements of the NPM have been widespread, but have they worked? There is no straightforward ‘yes’ or ‘no’ answer to this, partly because many policymakers (and some scholars) start from a strong normative commitment either pro- or anti-NPM, and they are never likely to agree with each other.* (S. 15)

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

In dieser Hinsicht hat sich aufgrund der Interviews immerhin, trotz unterschiedlicher Kontexte und Sichtweisen, in der Schlussbilanz über Erfolge und Misserfolge ein kohärentes Bild ergeben.

### 11.3 LEISTUNGS- UND WIRKUNGSORIENTIERUNG

Zur zentralen Frage der Leistungs- und Wirkungsorientierung bei NPM zeigen sich Pollitt und Bouckaert vorsichtig. Ihrer Meinung nach lassen sich die Auswirkungen von Reformen in Bezug auf *efficiency* („the ratio between inputs and outputs“) und *effectiveness* („the degree to which the desired outcomes result from the outputs“) in der Praxis nicht so leicht messen, wie es die Theorie postuliert. Unklarheiten in der Definition und Abgrenzung von Politiken (*policy*), lange Kausalketten, verschiedene Auffassungen der Anspruchsgruppen, unzureichende Evaluationen und andere Faktoren können aus ihrer Sicht eine objektive Auseinandersetzung erheblich erschweren (Pollitt und Bouckaert 2011, S. 15-17).

### 11.4 DIE SCHWEIZ IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Je dezentralisierter der Staat, desto höher die Variation der NPM-Umsetzungsformen: Pollitt und Bouckaert stellen ein Kontinuum her zwischen den stark leistungsgetriebenen angelsächsischen Ländern auf der einen Seite und, auf der anderen Seite, den kontinentaleuropäischen Staaten, welche den Leistungstrieb zugunsten eines eigenen Mix an NPM-Werkzeugen relativiert haben. Mit ihren föderalistischen und demokratischen Eigenheiten dürfte sich die Schweiz näher bei den nord- als bei den südeuropäischen Ländern befinden (S.73).<sup>17</sup>

Ein weiteres Kontinuum stellen Pollitt und Bouckaert im Zusammenhang mit der Intensität der Reform-Umsetzung auf: Auf der einen Seite das energische Top-down-Verfahren, welches einher geht mit der Schaffung

---

<sup>17</sup> Zur 'Hybridität' der Schweizer Bundesverwaltung siehe auch Giaouque 2013.

von spezifischen neuen Organisationen und Strukturen, um die Reform anzukurbeln. Auf der anderen Seite das organischere, partizipative Bottom-up-Vorgehen unter der Wahrung der bestehenden Strukturen:

*These are not two separate categories but poles on a spectrum which passes through ‘top-down-guided bottom-up‘ and even ‘middle outwards’. So there are more intermediate cases than pure polar examples. Furthermore, since our focus is principally on central governments, it must be acknowledged that what constitutes the ‘bottom’ of central government [...] may still be far from the street. (S.112)*

Auch hier dürfte sich die Variation der Schweizer Beispiele in der Mitte befinden, mit Unterschieden zwischen der Bundes-, Kantons- und Gemeindestufe – im europäischen Vergleich aber eher in Richtung der *more adventurous* Staaten, die folgendermassen beschrieben werden:

*They have acknowledged the need for fairly fundamental changes in the way the administrative system was organized. Such changes typically include budget reforms which move towards some form of results or performance budgeting, some loosening of personnel rigidities (but not necessarily the abandonment of the concept of a distinctive career public service), extensive decentralization and devolution of authority from central ministries and agencies, and a strengthened commitment to improving the quality and responsiveness of public services to citizens. Within this group of modernizers there are different emphases as between managerial modernization (concentrating on management systems, tools, and techniques) and participatory modernization (giving greater salience to devolution of authority to subnational governments, and to developing user-responsive, high-quality services, and forms of public participation). We might term the two emphases Modernizing (managerial) and Modernizing (participatory). [...] Broadly (and this is very broad) one might see something of a north-south difference in continental Europe, with the participatory modernizers tending to be more in the north (Finland, Netherlands, Sweden) and the managerial modernizers being a bit further south (France, and later on, Belgium and Italy). (S. 116)*

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

Aufgrund der vorliegenden Untersuchung ist NPM in der Schweiz mehr dem ersten Typus (*managerial*) zuzuordnen. Mit ihrer föderalistischen und demokratischen Tradition musste die Schweiz grundsätzlich für die partizipatorischen Aspekte nicht auf NPM warten. Die in manchen Interviews geforderte Verstärkung der Bürgereinbindung würde dennoch in diese Richtung gehen.

### 11.5 THE NEO-WEBERIAN STATE

Aufgrund ihrer Forschungen im internationalen Kontext destillieren Pollitt und Bouckaert ein Grundmuster, welches zwei Hauptgruppen von NPM-Ländern beinhaltet, mit hybriden Formen dazwischen. Die erste Gruppe, die Kerngruppe, bestehend aus Australien, Neuseeland, Grossbritannien und USA, restrukturiert den öffentlichen Sektor mehrheitlich nach Prinzipien aus dem privaten Sektor (S. 117). Pollitt und Bouckaert kritisieren aber die anglo-amerikanisch-australasiatische *bashing bureaucracy*-Haltung, welche von Osborne und Gaebler propagiert wurde, als pauschal und einseitig, weil sie davon ausgehe, dass *neu = gut* und *alt = schlecht* ist. In ihren Augen greift die Vision zu kurz und spielt positive bürokratische Werte wie Kontinuität, Aufrichtigkeit und gerechter Umgang mit den Bürgern herunter (S. 71-72). Die zweite Gruppe (Kontinentaleuropa, mit gewissen Unterscheidungen zwischen Nord- und Zentraleuropa) beinhaltet Finnland, Frankreich, Holland, Italien und Schweden sowie Belgien und Deutschland (auf untergeordneter Staatsstufe). Die Besonderheiten dieser Gruppe sind:

*They continue to place greater emphasis on the state as the irreplaceable integrative force in society, with a legal personality and operative value system that cannot be reduced to the private sector discourse of efficiency, competitiveness, and consumer satisfaction. They thus continue, in modern form, their nineteenth- and twentieth-century traditions of strong statehood and a high status for the top, career civil servants.* (S.117)

Wenn man davon ausgeht, dass in der ersten Gruppe pures NPM betrieben wurde, dann plädieren Pollitt und Bouckaert dafür, dass es sich in der

zweiten Gruppe um ein anderes Reformmodell handelt, welches sie den *Neo-Weberian State* (NWS) nennen (S.118):

*NWS [...] is a vision of a modernized, efficient, citizen-friendly state apparatus. Further, it is not correct to identify NWS [...] as 'Weber plus NPM'. Careful reading of the 'neo' elements will show that they do not add up to the familiar NPM recipe of disaggregation plus competition plus incentivization [...].* (S.119)

Vergleicht man das, was in der Schweiz unter NPM umgesetzt und erreicht wurde, mit der Merkmalsliste von Weber-Elementen und Neo-Elementen (siehe Anhang, Pollitt und Bouckaert 2011, S. 118-117), ergibt sich eine deutliche Schnittmenge. Wie man es auch immer nennen will: schweizerisches respektive kontinentaleuropäisches NPM unterscheidet sich von angelsächsischem NPM insofern, als es zur Erhaltung des Service Public wertvolle bürokratische Elemente beibehält:

*The prophets of the core NPM states envisaged an entrepreneurial, market-oriented society, with a light icing of government on the top. The northern variant of the NWS foresaw a citizens' state, with extensive participation facilitated by a modernized system of public law that would guarantee rights and duties. Proponents of the central European variant of the NWS favoured a professional state – modern, efficient and flexible, yet still uniquely identified with the 'higher purposes' of the general interest.* (Pollitt und Bouckaert 2011, S. 120)

Es ist jedoch zu bemerken, dass die Forschung auch das erfolgreiche Eintreten des NWS teilweise bezweifelt, denn es sei noch nicht klar, „ob man das historische Stadium der bürokratischen Verwaltung verlassen hat und deren Systemrationalität zu einer post-bürokratischen Verwaltung fortgeschrieben worden ist“ (König 2014, S. 26). Der sprachliche Unterschied zwischen dem englischen *neo-* und der deutschen und französischen Übersetzung *post-* trägt allenfalls zur Unklarheit bei. Der erste impliziert ein Wiederaufleben des Weberschen in moderner Form, der zweite hingegen eine Aufhebung desselben.

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

## 11.6 ZUR FRAGE DES KULTURWANDELS

Über die aktuellen messbaren Ergebnisse einer Reform äussern sich Pollitt und Bouckaert (2011) wie folgt:

*Results are often the 'elephant in the room' for management reforms. [...] they can be remarkably difficult to pin down, even (perhaps especially) for the biggest, most loudly trumpeted reforms. Of course there may be masses of 'evidence', but on closer inspection [...], most of it turns out to be about changes in activities and procedures rather than about actual outcomes. To an extent, therefore, public management reform has been more a matter of faith than science [...]. We can think of public management as ,a social and perhaps a quasi-religious movement, arguably part of a broader 'managerial' movement (Hood, 2015, p. 13). (S.214)*

Die Frage der Kulturwandels wird bei ihnen nicht explizit angegangen, zumindest nicht in klarer Abgrenzung von einer "technischen" Seite des Wandels. Aus ihrer Sicht grenzen dennoch gewisse unrealistische Aussagen über Transformation an Romantizismus, weil: „The deep, sedimented structures of most of our twelve public sectors are hard to shift in such fundamental ways“ (S. 216). Einer der Gründe dafür sei, dass die Zeitachse für effektive Managementreformen viel länger ist als die Zeitachse der Medienaufmerksamkeit sowie die Zeitachse eines starken politischen Interesses (S.217). Dies führt wieder zur obigen Schlussfolgerung c) aus dem Modells von Streeck und Thelen zurück, wonach die Restenergie aus dem ursprünglichen NPM-*Big Bang* durchaus noch auf einen leisen, aber stetigen kulturellen Wandel hoffen lässt, was wiederum aber eine gewisse Geduld voraussetzt: „stability of purpose and continuity of practice are important ingredients in successful reform [...]. Yet stability and continuity are increasingly hard to come by in today's high-speed world“ (Pollitt und Bouckaert 2011, S. 217).

## 11.7 HYBRIDISIERUNG

Wie auch immer das Konzept der Zukunft ausfallen mag, wird es für Pollitt und Bouckaert immer intrinsische Einschränkungen, Widersprüche und Dilemmas in der öffentlichen Verwaltung geben, welche eine Reform nicht leicht aus dem Weg räumen kann. Die Erwartungen, die es unter Berücksichtigung grundlegender Werte und Prinzipien auszubalancieren gilt, sind aus ihrer Sicht folgende (S.203-205):

1. Kontrolle der Bürokratie erhöhen / Manager managen lassen / Dienstleistungsempfänger befähigen
2. Sparen als oberstes Ziel / Dienstleistungsqualität als oberstes Ziel
3. Flexibilität und Innovation fördern / Bürgervertrauen und somit Staatslegitimität erhöhen
4. Personal motivieren und kulturelle Veränderungen fördern / Anstellungsverhältnis schwächen und Personalabbau
5. Interne Kontrolllast und Papierkram reduzieren / Management-Verantwortung schärfen
6. Partnerschaften und *contracting out* ausbauen / Koordination von Politiken (*policy*) und Programmen verbessern
7. Relevanz verbessern / Management-Verantwortung schärfen
8. Offenen Staat fördern / Transparenz / Privatsphäre schützen.

Diese Spannungen, die insbesondere durch die Banalisierung der *res publica* (Giauque und Emery 2016, S. 42) und die "Hybridisierung" von öffentlichen und privaten Prinzipien und Praktiken entstehen, bergen die Gefahr einer Demotivation der Verwaltungsmitarbeitenden sowie einer Sinn- und Legitimationskrise im öffentlichen Dienst. Unterstützt durch eine angemessene Personal- und Organisationsentwicklung, könnten durch die Herausforderungen aber auch neue wertschöpfende Identifikationsformen entstehen (Emery und Martin 2010).

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

## 11.8 GOVERNANCE

In den Interviews wird *Governance* als mehr oder weniger natürliche Weiterführung der bisher unter NPM erfolgten Reformen genannt. Auch wird Digitalisierung als wichtige Herausforderung für die Zukunft herausgestrichen. Pollitt und Bouckaert sprechen von einer breiten und leicht chaotischen theoretischen Debatte darüber, welches Modell für die nahe Zukunft NPM ablösen könne. Zwei Modelle werden besonders erwähnt, welche beide *Governance* beinhalten. Zum einen ist dies *New Public Governance* (NPG), zum anderen *Digital-Era Governance*, beides aus ihrer Sicht schwammige Konzepte ohne theoretischen Treiber (S.123).

Ein kurzer Einblick in einschlägige Literatur hinterlässt in der Tat den Eindruck, dass der Begriff *Governance* schillernd ist. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, in diesem Bereich in die Tiefe zu gehen. Wir begnügen uns damit festzustellen, dass der Begriff immer wieder im Zusammenhang mit Komplexität, Unsicherheit, Volatilität, Anpassung, Flexibilität, Umgang mit Widersprüchen, Innovation, Globalisierung, systemischer Sichtweise usw. benutzt wird (siehe Baber 2014). Insofern kann es nicht sein, dass der Begriff sozusagen einfach nur NPM ablöst, weil NPM nicht mehr *new* ist. Im Vergleich zur NPM-Ära öffnet sich der Horizont zugunsten eines vernetzteren und vielschichtigeren Vorgehens, welches weniger von Grundüberzeugungen als vielmehr von Resilienz und Lernen geprägt wäre, und dies zugunsten eines besser funktionierenden Gesamtgefüge. Oder anders gesagt:

*Die Frage nach Governance ist funktional. Sie führt zur Feststellung eines Trends, nach welchem der Staat in Zukunft nur noch ein Player unter vielen sein wird. Diese Feststellung gibt uns keine Orientierung dazu, wie wir uns diesem Trend gegenüber verhalten sollen. Sie kann auch als self-fulfilling Prophecy wirken. Handlungsorientierend ist erst der Schritt zur Frage nach Good Governance. Dieser Schritt aber verlangt den normativen Entscheid darüber, welche Richtung die "richtige" sei. (Mastronardi 2003, S. 396)*

## 11.9 AUSBLICK: AGILITÄT UND FITNESS

Wenn *Governance* oder ein anders benanntes Programm es schaffen würde, für alle Modernisierungsprojekte im Staatsapparat ein gemeinsames Dach zu bilden, wäre dies ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem bisherigen Vorgehen. Geht man zudem davon aus, dass der Staatsapparat seine Fitness im komplexen Umfeld laufend erhalten muss, werden Staats- und Verwaltungsreformen zum Dauerzustand, nach dem Prinzip „Nichts ist so beständig wie der Wandel“.

*Der [...] Versuch, NPM stärker einer Vision systémique zugänglich zu machen, ist eine partielle Antwort auf die Defizite, die Crozier gegenüber der Nouvelle gestion publique moniert. Ich denke, dass sich NPM zwar sehr gut gegenüber dem ersten Defizit, der mangelnden Kontextbegründung, erwehren kann, weniger gut allerdings gegenüber dem zweiten, nämlich der Reduktion auf ein Optimierungsmodell, als welche sie oft verstanden wird und sich allzu oft selbst verstanden hat. Die Öffnung gegenüber dem Systemgedanken könnte entscheidend dazu beitragen, hier einen Schritt weiter zu kommen. Vernetzte, flexible und lernwillige Akteure und Subsysteme können ihren Beitrag zu diesem Weiterschreiten leisten. (Brühlmeier 2003, S. 54)*

Schedler und Rüeegg-Stürm sprechen von “multirationalem Management”, wenn es darum geht, erfolgreich mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation umzugehen, und unterstreichen die Notwendigkeit einer “Entwicklungskultur” (Schedler und Rüeegg-Stürm 2013, S. 19). Gegenüber NPM wäre der Hauptunterschied eines neuen Ansatzes, dass man sich weniger über das Was (*results*) und mehr über das Wie (*process*) abstimmt. Nach der Typologie von Streeck und Thelen (2005) würde man sich damit bewusst zur *gradual transformation* bekennen, beziehungsweise sogar in die *reproduction by adaptation* kippen.

Im Zeitalter der ausgeklügelten technologischen Vernetzung dürfte einem koordinierten Change Management nichts im Wege stehen. Angesichts der gegenwärtigen Schnelllebigkeit mutet mittlerweile sogar das

## INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK ANHAND EINIGER MODELLE UND GEDANKEN AUS DER FORSCHUNG UND DER PRAXIS

klassische Konzept der lernenden Organisation ziemlich schwerfällig an. Seit einigen Jahren kommt aus dem Informatikbereich eine Projektmanagement-Methode auf, welche die starre herkömmliche Projektführung aus den 1990 Jahren ablöst. Statt monate- und jahrelang auf Ziele hin zu arbeiten, welche in der Zwischenzeit infolge der Veränderungen im Umfeld obsolet geworden sind, geht es darum, die gemeinsamen Entscheidungen und Handlungen laufend zu justieren. Agiles Projektmanagement legt den Fokus auf die Anpassung und nicht mehr auf den Wandel, weil dieser in einer systemischen Perspektive ohnehin laufend geschieht. Einer der vier Grundwerte des 2001 formulierten *Agile Manifesto* ist „Auf den Wandel antworten statt einem Plan folgen“<sup>18</sup>. Einer der Gründer der agilen Methode bringt es auf den Punkt:

*Adaptive/Agile transformations are not about changing, they are about adapting. Change happens. The goal is to grow people and organizations that both respond to change and generate change for competitors. Companies operate in an ever-changing ecosystem, bombarded by technology change, competition change, economic change, demographic change, customer change. Responsiveness to these changes, adapting appropriately to them, is a strategic capability that must engage an entire organization — from individual contributors to chief executives. This is the goal of adaptive/agile transformations. (<http://jimhighsmith.com/adaptive-leadership/>)*

Aus dieser Perspektive wirkt der Begriff *Reform* zu abrupt. Die disruptiven Ansätze des zwanzigsten Jahrhunderts sind in einem fluiden System nicht mehr wirksam genug, weil sie zu rigide sind. Heute ist die neue Generation der *Millenials* gefordert, sich für die Fitness der öffentlichen Verwaltung zu engagieren. Fitness beinhaltet zwei Aspekte zugleich: Einerseits geht es um den Gesundheitszustand einer Person oder einer Organisation, andererseits um die Eignung einer Person oder Organisation innerhalb eines grösseren Ganzen. Immer wieder wird von

---

<sup>18</sup> [http://andrey.hristov.com/fht-stuttgart/The\\_Agile\\_Manifesto\\_SDMagazine.pdf](http://andrey.hristov.com/fht-stuttgart/The_Agile_Manifesto_SDMagazine.pdf)

Studenten und Studentinnen die öffentliche Verwaltung unter den beliebtesten Arbeitgebern angegeben. Im Top 100 Swiss Student Survey von 2014 stand die Bundesverwaltung im Ranking gleich in zwei Rubriken, *Humanities* und *Law*, an erster Stelle.<sup>19</sup> Sollte es der Nachwuchsgeneration bei dieser Wahl nicht hauptsächlich um Arbeitssicherheit und -komfort gehen, besteht Hoffnung, dass die beiden genannten Bereiche, die für Sinn und Ordnung zuständig sind, sich fruchtbar ergänzen zugunsten einer effizienten, aber vor allem wirksamen öffentlichen Verwaltung des 21. Jahrhunderts.

---

<sup>19</sup> *Die attraktivsten Arbeitgeber der Schweiz, Top 100 Swiss Student Survey, Bilanz & Universum, Juni 2014, <https://issuu.com/universum/docs/universum-top-100-2014>*

## 12 SCHLUSSFOLGERUNG

Möge die vorliegende Überlieferung für die Nachwuchsgeneration anschaulich darstellen, was in der öffentlichen Verwaltung ihrer Eltern geschah, wo sie heute steht und wohin der Weg führen könnte. Auch wenn heute keine scharfe Trennlinie zwischen Vorher und Nachher gezogen werden kann: *Eppur si muove!* Die Führung innerhalb der Verwaltung hat sich in den letzten 25 Jahren von oben bis unten bewegt und verändert, mit lokal unterschiedlichen Ausprägungen zwar, aber grundsätzlich unumkehrbar. Auch wandeln sich die Kräfteverhältnisse zwischen den staatlichen Instanzen, je nach Kontext mehr oder weniger. In welchem Verhältnis diese Veränderungen einerseits direkt dem NPM zuzuschreiben und andererseits indirekt auf Verschiebungen im Umfeld zurückzuführen sind, lässt sich nicht eindeutig ermitteln. Ohne die Herren Buschor, Delley, Fässler, Hablützel, Haldemann, Knoepfel, Müller, Ritz, Schedler und Schwaar und ihren zahlreichen Kollegen wäre die Verwaltung aber nicht da, wo sie heute steht. Ob an vorderster Front oder mehr im Hintergrund, sie haben deutliche Spuren hinterlassen und den Weg geebnet für einen zeitgemässen Service public. Die vorliegende Arbeit trägt dazu bei, ihre Leidenschaft und ihr Engagement sichtbar zu machen. Für die Verfügbarkeit und die Offenheit sei ihnen hier herzlich gedankt.

Dass New Public Management als solches heute kein Thema mehr ist, ist eigentlich nicht weiter verwunderlich. Das Modell war ein Produkt der Jahrhundertwende, das in einem gegebenen politischen, ökonomischen und soziokulturellen Kontext frischen Wind zur Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung gebracht hat. Dass nicht alles durchgefegt wurde, wie es sich die Gestalter vorgestellt hatten, liegt in der Natur der Sache. Wie die Forschung zeigt, können Reformen nicht alles – manchmal können sie auch ganz anders, als man denkt. Einmalige Veränderungen werden von der Bürokratie oft bürokratisiert oder provozieren kontraproduktives Zurückpendeln. Zur Bewältigung der

immer komplexeren und vernetzteren Herausforderungen an den Staat und die öffentliche Verwaltung erweisen sie sich als zu wenig flexibel.

Für die Verwaltung der Zukunft braucht es ein stetigeres, alerteres und resilienteres Veränderungsmanagement. Private Unternehmen würden ohne interne *Research & Development*-Funktion Mühe haben, erfolgreich auf dem Markt zu bestehen. Der öffentliche Bereich benötigt ebenso eine institutionelle Radar-, Innovations- und Veränderungsfunktion, um seine eigene Fitness laufend zu erhalten. Als neue Querschnittsfunktion sollte diese möglichst nahe bei der politischen Führung angesiedelt und zugleich breit innerhalb und ausserhalb der Organisation vernetzt sein. Um ihre eigene Bürokratisierung zu vermeiden respektive ihre eigene Fitness, Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit zu wahren, wäre es sinnvoll, sie nach agilen Methoden und sozusagen als internes Managementlabor zu gestalten.

Aufgrund meines eigenen beruflichen Engagements im Dienste der Bundesverwaltung nehme ich das Vertrauen der zehn Gesprächspartner und die Ergebnisse der Studie im Sinne von Scheins *Humble Inquiry* gerne demütig entgegen. Der konstruktivistische Forschungsansatz hat es möglich gemacht, aufgrund individueller Wahrnehmungen und Sichtweisen ein erfreulich konsistentes und reichhaltiges Gesamtbild der NPM-Bewegung in der Schweiz zu erarbeiten. Die Rückschau bekommt durch die Vielschichtigkeit eine stoffliche Dichte und Beschaffenheit, die eine herkömmliche Untersuchung kaum erreicht hätte, und der Ausblick auf mögliche Entwicklungen wirkt umso griffiger.

## 13 BIBLIOGRAPHIE

- Baber W., 2014. Public Management for volatile times. Towards adaptive, collaborative and deliberate governance, in Conteh C., Greitens T., Jesuit D., Roberge I. (ed): *Governance and Public Management. Strategic foundations for volatile times*. Routledge, London/New York.
- Brühlmeier D., 2003: Vernetzte, lernende und geführt-führende Verwaltungen, in: Schweizer R., Jeanrenaud C., Kux S., Sitter-Liver B. (Hg.), 2000, *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*. 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Universitätsverlag Freiburg, S. 45-57.
- Buschor E., 2000. New Public Management – Reformbedarf auf Bundesstufe, in Blindenbacher R./ Hablützel P. / Letsch B. (Hg.), 2000: *Vom Service Public zum Service au Public. Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft*, NZZ Verlag, Zürich, S. 63-69.
- Chappelet J.-L., 2013. Das Tetraeder des Public Management, in Ladner A. et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, S. 323-345.
- Delley J.-D., 1994. *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat. Pour une réforme de du service public*. Tiré à part revu et augmenté de la série d'articles parus dans *Domaine Public* du 13 avril au 30 juin 1994 et inspirés du livre de David Osborne et Ted Gaebler : *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. *Domaine Public*.
- Delley J.-D., 1995. New Public Management und neue staatliche Handlungsformen..in Hablützel P., Haldemann T., Schedler K., Schwaar K. (ed.), 1995. *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern, Haupt, S. 439-451.
- Emery Y. (ed), 2000. *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*. Actes de colloques. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

- Emery Y., Martin N., 2010. *Le service public au XXIème siècle. Identités et motivations au sein de l'après-fonctionariat*. Editions romandes/L'Harmattan, Paris.
- Fässler U., 2009. Bundesverwaltungsreform 2005 bis 2007 – REF 05/08, in: Knoepfel P. (Hg.), 2009. *Réformes de politiques institutionnelles et action publique – Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne / Verlag Haupt, Bern, S. 75-89.
- Giauque D., Emery Y. (sous la direction de), 2016. *L'acteur et la bureaucratie au XXIème siècle*. Presses de l'Université Laval, Canada.
- Giauque D., 2013. Die schweizerische Bundesverwaltung im internationalen Vergleich: auf der Suche nach einer Verwaltungstradition, in Ladner A. et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, pp. 47-60.
- Hablützel P., Haldemann T., Schedler K., Schwaar K. (Hg.), 1995. *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern, Haupt.
- Hablützel P., Weil S., Borel T., 1997. Personalfunktion zwischen Bürokratie und Management. Kulturbewusste Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: *Human Resource Management*, hg. von H. Siegwart, R. Dubs, J. Mahari; Serie "Meilensteine im Management", Band VI Helbing & Lichtenhahn / Schäffer Verlag, 95-108.
- Hablützel P./ Weil, S., 1998. Personalfunktion im New Public Management. Entbürokratisierung als Lernprozess, in: Neisser, Heinrich / Hammerschmid, Gerhard (ed.): *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*; Signum, Wien, 117-139.
- Hablützel P., 2000. Verwaltungsmodernisierung als Herausforderung für die Personalpolitik des Bundes, in Blindenbacher R., Hablützel P., Letsch B. (Hg.), 2000, *Vom Service Public zum Service au Public. Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft*, NZZ Verlag, Zürich, S. 155-161.

## BIBLIOGRAPHIE

- Hablützel P., 2013. Bürokratie – Management - Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel, in Ladner A. et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, S. 93-106.
- Haldemann T., Pauli B., Bärtschi D., De Bon M., 2014. Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, in *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2014*, Seiten 111-124.
- Hofmeister A., Buschor E. (ed.), 1998. *Verwaltungsreform in der Schweiz – eine Zwischenbilanz“ Welches sind die bisherigen Erfahrungen? Wo stehen wir heute? Wie geht es weiter?.* Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW).
- Hood C., 2005. Public management: The Word, the Movement, the Science', in Ferlie E., Lynn L., Pollitt C. (ed), 2005: *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, S. 7-26.
- Knoepfel P., 1995. New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden. Eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse, in Hablützel P., Haldemann T., Schedler K., Schwaar K. (ed.), 1995. *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern, Haupt. 453-470.
- Knoepfel P., 2016. *Zur Gouvernanz des „Lokalen“.* Anforderungen an eine nachhaltige Regulierung lokaler Mikrokosmen. Cahier de l'IDHEAP 298/2016, Lausanne.
- König K., 2014: Verwaltungskultur – Typologisch betrachtet, in: König K., Kropp S., Kuhlmann S., Reichard C., Sommermann K.-P., Ziekow J. (Hg.), 2014, *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*. Nomos, Baden-Baden, S. 13-28.
- Ladner A., Chappelet J.-L., Emery Y., Knoepfel P., Mader L., Soguel N., Varone F. (Hg.), 2013. *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, S. 321-343.

- Lienhard A., Ritz A., Ladner A., 2005. *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Haupt, Bern.
- Mastronardi P., Schedler K., 1998. *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs*. Haupt, Bern.
- Mastronardi P., 2003: Die Verwaltung im 21. Jahrhundert – eine Skizze, in: Schweizer R., Jeanrenaud C., Kux S., Sitter-Liver B. (Hg.), 2000, *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*. 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Universitätsverlag Freiburg, S. 369-400.
- Müller B., Tschanz, P., 1995. Das Projekt «Neue Stadtverwaltung Bern»: Vorgehen und Bedeutung der „weichen Faktoren“, in Hablützel P., Haldemann T., Schedler K., Schwaar K. (ed.), 1995. *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern, Haupt, S. 223-241.
- Nagel E., Müller W., 1999. *New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung (!)*. Basel, WWZ-Forschungsbericht 1/99.
- Osborne D., Gaebler T., 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading MA, Addison-Wesley.
- Pasquier M., Fivat E., 2013. Die autonomen öffentlichen Organisationen oder Agencies, in Ladner A. et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, S. 183-198.
- Pelizzari A., 2001. *Die Ökonomisierung des Politischen: New public management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste*, Konstanz.
- Pollitt C., Bouckaert G., 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis –New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd edition, Oxford University Press.
- Quinn Patton M., 2015. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 4th edition. SAGE.
- Reichard C., 1987. *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*. 2. Aufl., Berlin/New York.

## BIBLIOGRAPHIE

- Reichard C., 1995. Von Max Weber zum „New Public Management“. *Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert*, in Hablützel P. et al. (ed.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern, Haupt, S. 57-79.
- Ritz A., 2003. *Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern, Haupt.
- Ritz A., 2005. 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive, in Lienhard A., Ritz A., Ladner A., 2005. *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Haupt, Bern, S.47-67.
- Ritz A., Sinelli P., 2013. Performance Management in der öffentlichen Verwaltung, in Ladner A. et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, pp. 347-367.
- Schedler K., 1995. *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz*. Bern, Haupt.
- Schedler K., Proeller I., 2000. *New Public Management*. 5. Aufl. 2011, Bern, Haupt.
- Schedler K., 2005. *Denkanstösse zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, in: Lienhard A., Ritz A., Ladner A., 2005. *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Haupt, Bern, S. 223-235.
- Schedler K., Rüegg-Stürm J. (Hg.), 2013. *Multirationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation*. Bern, Haupt.
- Schein E. H, 2003. *Organisationskultur*. EHP, 3. Auflage, Bergisch Gladbach.
- Schein E. H, 2016. *Humble Inquiry. Vorurteilslos Fragen als Methode effektiver Kommunikation*.EHP, Bergisch Gladbach.

- Steiner R., Lienhard A., Ritz A., 2008. *Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung?. Studie im Auftrag des Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform*. Bern, KPM-Schriftenreihe Nr. 22.
- Streeck W., Thelen K., 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: Streeck W., Thelen K. (Hg.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press, S. 1-39.
- Thom N., 2000. Zentral oder dezentral? Eine Frage des Augenmasses im Reformprozess, in: Blindenbacher R., Hablützel P., Letsch B. (Hg.), 2000: *Vom Service Public zum Service au Public. Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft*, NZZ Verlag, Zürich, S. 189-196.
- Thom N., Ritz, A., 2000. *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. 4. Auflage 2006. Wiesbaden, Gabler.
- Weil S., 1998. Les principes d'une administration apprenante: quelques réflexions préliminaires, in: *Sind Verwaltungen lernfähig? Modernisierung als Lernprozess / Les administrations sont-elles capables d'apprendre? La modernisation, processus d'apprentissage*; Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes/Publications de l'Office fédéral du personnel, vol. 10, Berne, S. 43-50.

### **Gesetze, Botschaften und verwaltungsinterne Dokumente**

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), Stand 1. Januar, RS 172.12

Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. Januar 2016), RS 172.220.1

Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 29. September 2000, Kanton Luzern, Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der «Wirkungsorientierten Verwaltung» und der «Leistungsorientierten Spitäler» (WOV/LOS-Versuch) – Änderung des

## BIBLIOGRAPHIE

Organisationsgesetzes und anderer Erlasse zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern, [www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/1999-2003/pdf/botschaften/b\\_073.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/1999-2003/pdf/botschaften/b_073.pdf), abgerufen 14.6.2017

Loi française Organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), NOR: ECOX0104681L, Version consolidée au 09 décembre 2016

Bericht des Bundesrates über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001, 02.028, BBl 2002 3535, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/3535.pdf>

Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 24. November 2004, 04.079

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, Stand 1. Januar 2016), 611.0

Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07 vom 20. Dezember 2007, Delegierter des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform

Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, 13.092

Personalstrategie Bundesverwaltung 2016-2019, [www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/personalpolitik/personalstrategie\\_2016\\_2019.html](http://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/personalpolitik/personalstrategie_2016_2019.html)

## **Presseartikel und Medienmitteilungen**

31.12.1999, Ernst Buschor – Ein Mann macht Schule, Bilanz, [www.bilanz.ch/people/ernst-buschor-ein-mann-macht-schule](http://www.bilanz.ch/people/ernst-buschor-ein-mann-macht-schule), abgerufen 4.4.2017.

23.2.2001, Genève abandonne le New Public Management, mais poursuit sa réforme, Le Temps, [www.letemps.ch/economie/2001/02/23/geneve-abandonne-new-public-management-poursuit-reforme](http://www.letemps.ch/economie/2001/02/23/geneve-abandonne-new-public-management-poursuit-reforme), abgerufen 29.5.2017.

4.6.2002, Regierungsrat Dr. Ulrich Fässler tritt im Juni 2003 zurück, Pressecommuniqué Staatskanzlei Luzern, [www.presseportal.ch/de/pm/100000205/100017784](http://www.presseportal.ch/de/pm/100000205/100017784), abgerufen 13.6.2017.

12.6.2002, Die Bürokratie lebt, Handelszeitung [www.pme.ch/de/artikelanzeige/artikelanzeige.asp?pkBerichtNr=48508](http://www.pme.ch/de/artikelanzeige/artikelanzeige.asp?pkBerichtNr=48508), abgerufen 18.12.2016.

24.11.2004, Neues Rechnungsmodell für den Bund, EFD Medienmitteilung, [www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-1\\_medienmitteilung\\_2004-11-24.pdf](http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-1_medienmitteilung_2004-11-24.pdf), abgerufen 9.4.2016.

27.4.2005, Bundesrat beschliesst Konzept der Verwaltungsreform, Medienmitteilung der Bundeskanzlei, [www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=de&msg-id=4398](http://www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=de&msg-id=4398), abgerufen 13.6.2017.

26.9.2005, Der Reformator, Neue Zürcher Zeitung, [www.nzz.ch/articleD63MC-1.172850](http://www.nzz.ch/articleD63MC-1.172850), abgerufen 16.6.2017.

30.9.2005, Kanton Luzern erhält international renommierten Preis, Medienmitteilung, Staatskanzlei Luzern, [www.presseportal.ch/de/pm/100000205/100497255](http://www.presseportal.ch/de/pm/100000205/100497255), abgerufen 13.6.2017.

24.5.2006, Markante Ausdehnung des FLAG-Bereichs: Bundesrat verabschiedet neun neue Leistungsaufträge, EFD Medienmitteilung, [www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-1\\_medienmitteilung\\_2006-05-24.pdf](http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-1_medienmitteilung_2006-05-24.pdf), abgerufen 9.4.2016.

## BIBLIOGRAPHIE

20.11.2013, Bundesrat verabschiedet Botschaft für ein neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, Medienmitteilung, [www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51039](http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51039), abgerufen 3.2.2016.

Juni 2014: Die attraktivsten Arbeitgeber der Schweiz, Top 100 Swiss Student Survey, Bilanz & Universum, <https://issuu.com/universum/docs/universum-top-100-2014>, abgerufen 18.6.2017.

9.6.2015, La Suisse n'a jamais compté autant de fonctionnaires: L'administration publique emploie 186 000 personnes. C'est 40% de plus qu'il y a vingt ans, Le Temps, [www.letemps.ch/economie/2015/09/06/suisse-jamais-compte-autant-fonctionnaires](http://www.letemps.ch/economie/2015/09/06/suisse-jamais-compte-autant-fonctionnaires), abgerufen 5.5.2016.

4.12.2016, Urs Paul Engeler, Ein Bremsler startet durch, Die Weltwoche 36/2005, [www.weltwoche.ch/ausgaben/2005-36/artikel/ein-bremsler-startet-durch-die-weltwoche-ausgabe-362005.html](http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2005-36/artikel/ein-bremsler-startet-durch-die-weltwoche-ausgabe-362005.html), abgerufen 29.10.2016.

8.2.2017, Luzerner Zeitung, Alt Regierungsrat Fässler: «Es braucht keine zusätzlichen Manager», [www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/zentral-schweiz/luzern/Es-braucht-keine-zusaetzlichen-Manager;art9647,962934](http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/zentral-schweiz/luzern/Es-braucht-keine-zusaetzlichen-Manager;art9647,962934), abgerufen 16.6.2017.

**Webseiten**

[andrey.hristov.com/fht-stuttgart/The\\_Agile\\_Manifesto\\_SDMagazine.pdf](http://andrey.hristov.com/fht-stuttgart/The_Agile_Manifesto_SDMagazine.pdf), abgerufen 18.6.2017

[bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/abgeschlossenes-projekt/ppid/carl-bertelsmann-preis-1993-demokratie-und-effizienz-in-der-kommunalverwaltung-204/](http://bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/abgeschlossenes-projekt/ppid/carl-bertelsmann-preis-1993-demokratie-und-effizienz-in-der-kommunalverwaltung-204/), 3.12.2016

[data.efv.admin.ch/elearning/deu/index.html#page/item\\_020\\_010\\_de/10/end](http://data.efv.admin.ch/elearning/deu/index.html#page/item_020_010_de/10/end)

[kgst.de](http://kgst.de)

[jimhighsmith.com/adaptive-leadership](http://jimhighsmith.com/adaptive-leadership), abgerufen 18.6.2017

[wikipedia.org](http://wikipedia.org)

[zeitverein.com](http://zeitverein.com), abgerufen 30.11.2017

## 14 LISTE DER ABKÜRZUNGEN

FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NPM	New Public Management
NWS	Neo-Weberian State

## 15 ANHANG: THE NEO-WEBERIAN STATE

(Pollitt und Bouckaert 2011, S. 118-117)

### ‘WEBERIAN‘ ELEMENTS

- Reaffirmation of the role of the state as the main facilitator of solutions to the new problems of globalization, technological change, shifting demographics, and environmental threat
- Reaffirmation of the role of representative democracy (central, regional, and local) as the legitimating element within the state apparatus
- Reaffirmation of the role of administrative law – suitably modernized – in preserving the basic principles pertaining to the citizen-state relationship, including equality before the law, privacy, legal security, and the availability of specialized legal scrutiny of state actions
- Preservation of the idea of a public service with a distinctive status, culture, and – to some extent, though perhaps not as much as in the past – terms and conditions.

### ‘NEO‘ ELEMENTS

- Shift from an internal orientation towards bureaucratic rule-following towards an external orientation towards meeting citizens‘ needs and wishes. The primary route to achieving this is not the employment of market mechanisms (although they may occasionally come in handy) but the creation of a professional culture of quality and service
- Supplementation (not replacement) of the role of representative democracy by a range of devices for consultation with, and the direct representation of, citizens‘ views [...]

## ANHANG: THE NEO-WEBERIAN STATE

- In the management of resources within government, a modernization of the relevant laws to encourage a greater orientation on the achievement of results, rather than merely the correct following of procedure. This is expressed partly in a shift in the balance from ex-ante to ex-post controls, but not a complete abandonment of the former. It may also take the form of a degree of performance management [...]
- A professionalization of the public service, so that the ‚bureaucrat‘ becomes not simply an expert in the law relevant to his or her sphere of activity, but also a professional manager, oriented to meeting the needs of his/her citizens/users.

## In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
286	<b>SCHMID Silvio</b> Regulierungen an der Schnittstelle zwischen den Ressourcen Wald und Klima. Einflussfaktoren auf die Inwertsetzung der CO2-Senkenleistung des Waldes, 2014
287	<b>PRIGIONI Mina-Claire</b> Le management de juridiction: Analyse comparative de l'organisation et du fonctionnement managérial de cinq juridictions du pouvoir judiciaire à Genève, 2014
288	<b>DAYER Alexandre</b> L'hôpital public sous l'ère de la nouvelle gouvernance. Une «camisole de force» pour le personnel soignant? 2015
289	<b>TALL Ismaël</b> Le renforcement de la loi fédérale sur la protection des données : le cas de la protection de la vie privée dès la conception ( <i>privacy by design</i> ), 2015
290	<b>SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn</b> Vergleich 2014 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2014 des finances cantonales et communales, 2015
291	<b>ZUMOFEN Raphaël</b> Accountability publique. Une analyse synthétique, 2016
292	<b>LADNER Andreas</b> Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 2016
293	<b>MAZZA MUSCHIETTI Eva</b> Lebensbewältigung nach Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, 2016
294	<b>MATHYS Laetitia</b> Les conventions-programmes. Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse, 2016
295	<b>FÜGLISTALER Gabriel</b> The Principle of Subsidiarity and the Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights' Post-2011 Jurisprudence, 2016
296	<b>SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn</b> Vergleich 2015 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2015 des finances cantonales et communales, 2016
297	<b>DIEU Anne</b> Apports et limites des ententes intercantionales. Le cas de l'enseignement des langues « étrangères » à l'école primaire, 2016
298	<b>KNOEPFEL Peter</b> Zur Gouvernanz des „Lokalen“ - On the Governance of the 'Local', 2016
299	<b>LAPRAZ Elisabeth</b> L'initiative populaire fédérale «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», 2017



## L'IDHEAP en un coup d'œil

### Champ

Intégré au 1<sup>er</sup> janvier 2014 dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, l'IDHEAP poursuit dans un environnement académique élargi et fertile ses missions d'enseignement dans les programmes de base, de formation continue, de recherche et d'expertise qui lui ont permis d'atteindre un rayonnement national et international.

Ainsi recomposée, la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique développe un profil totalement inédit en Suisse, propice aux échanges interdisciplinaires, dans la ligne adoptée de longue date par l'UNIL.

L'IDHEAP se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

### Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

### Mission

Au service des étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision :

- **Enseignement universitaire** au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics ;
- **Recherche fondamentale et appliquée** en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse ;
- **Expertise et conseil indépendants** appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

## Principales prestations

1. **Enseignement : former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public**
  - Doctorat en administration publique
  - MPA (Master of Advanced Studies in Public Administration-MPA)
  - Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
  - CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
  - CAS en administration publique avec spécialisation dans une douzaine de domaines (Certificate of Advanced Studies in Public Administration)
  - SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)
  
2. **Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
  - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
  - Direction de thèse de doctorat en administration publique
  - Publications scientifiques (ouvrages et articles)
  - Colloques et conférences scientifiques
  - Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP
  
3. **Expertise et conseil : imaginer de mettre en œuvre des solutions innovatrices**
  - Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic
  
4. **Services à la cité : contribuer à la connaissance du service public**
  - Bibliothèque spécialisée en administration publique
  - Sites badac.ch, gov.ch, ivote.ch
  - Manuel de l'administration publique
  - Renseignement aux collectivités publiques
  - Interventions médiatiques
  - Articles et conférences de vulgarisation