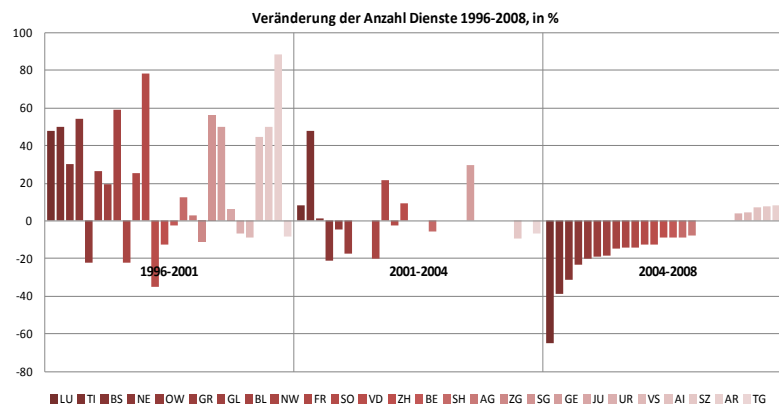


Christophe Koller, Nils Heuberger

Modernisierung der kantonalen Verwaltungen 1990-2008

Wandel von Administrativstrukturen und Einführung von
Verwaltungsreformen

Modernisation des administrations cantonales 1990-2008
Transformations structurelles et gouvernance administrative



Working paper de l'IDHEAP 05b/2011

Lehrstuhl schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public



Modernisierung der kantonalen Verwaltungen 1990-2008
Wandel von Administrativstrukturen und Einführung von Verwaltungsreformen

Modernisation des administrations cantonales 1990-2008
Transformations structurelles et gouvernance administrative

Christophe Koller¹, Nils Heuberger²

Lehrstuhl schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik
Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Working paper de l'IDHEAP no 05b/2011
Oktober / octobre 2011

Dieses Dokument befindet sich auf der BADAC : <http://www.badac.ch> > publikationen

Ce document se trouve sur le site de la BADAC: <http://www.badac.ch> > publications

© 2011 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

¹ Projektleiter BADAC am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP); Responsable de la BADAC et Chef de projet à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP).

² Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP); Collaborateur scientifique à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP).

Inhaltsverzeichnis

Einführung	3
1 Verwaltungsstrukturen und Angestellte.....	4
1.1 Veränderung der Verwaltungsstrukturen.....	4
1.2 Veränderung der Angestellten der kantonale Verwaltungen	6
2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	7
2.1 Verbreitung von NPM und weiteren Reformen	7
2.2 Gründe für die (nicht-)Verbreitung von NPM und weiteren Reformen	10
2.2.1 <i>Kantonsgrösse und Sprachraum</i>	10
2.2.2 <i>Einfluss der Parteienstärke</i>	11
2.2.3 <i>Indirekte anstatt direkte Kontrolle</i>	11
2.2.4 <i>Stellung der Parlamente</i>	12
3 Fazit	14
Anhänge: Multivariate Analyse.....	16
Bibliographie	19
Résumé / Zusammenfassung	20

Einführung

Die Bemühungen, die öffentlichen Verwaltungen zu modernisieren, wurden in den letzten 30 Jahren in fast allen westlichen Ländern verstärkt und beschleunigt (OCDE 2005, 2010; Bonelli 2010). Das Tempo der Reformen und deren Umfang sowie die Tatsache, ob sie sich an Modellen orientieren, welche aus der Privatwirtschaft bekannt sind, variiert stark zwischen den Ländern, in föderalistischen Staaten aber auch zwischen den einzelnen Gliedstaaten. Solche Reformen werden oft unter dem englischen Begriff „New Public Management“ (NPM) zusammengefasst und in die deutsche Sprache als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ übertragen (Lienhard et al. 2005; Giauque 2003, Giauque/Emery 2008; Heimgartner/Dietrich 2008). In der Schweiz werden diese Bezeichnungen seit Beginn der 1990er Jahre gebraucht, um Transformationen im öffentlichen Sektor zu beschreiben, welche in den 1970er Jahren begonnen und in den 1980er Jahren ausgedehnt wurden, zuerst auf der Ebene der eidgenössischen Verwaltung (Huber 1971, Geser 1981, Germann 1993, 1994, 1996).

Die Überlegungen bezüglich der Rolle des Staates, seiner Ausdehnung und Funktion, betreffen seit den 1980er Jahren ebenfalls die Kantone. In der Periode zwischen 1990 und 2005, waren mehrere Kantone mit einer Misswirtschaft bei ihren Kantonalbanken konfrontiert, wodurch die Reformen beschleunigt wurden. Dies zeigt sich am Beispiel des Kantons Bern, wo der Kanton „seine“ Bank rettete und ihre Schulden deckte, was seine Finanzen nachhaltig belastete, aber gleichzeitig zur Beschleunigung von Reformen führte. Die unterschiedlichen Umsetzungen von New Public Management haben gemeinsam, dass sie dem privaten Sektor Elemente entleihen und dass ihnen ein (neo)liberales Gedankengut zugrunde liegt. Die Rolle des Staates wird hinterfragt und seine Ausdehnung sowie sein Vorrecht diskutiert. Die Tendenz zur Zentralisierung von Kompetenzen auf Bundesebene sowie die Ausdehnung des Sozialstaates seit dem Zweiten Weltkrieg, werden auch von Vertretern einer Dezentralisierung und einer Wiederbelebung des Föderalismus in Frage gestellt.

Das Studium der Verwaltungsreformen in der Schweiz ist aufschlussreich wegen der grossen Heterogenität des politisch-administrativen Systems. Es kann beobachtet werden, dass die Reformen von der Grösse des Kantons, sowohl gemäss Einwohnerzahl als auch Angestellte im öffentlichen Sektor, beeinflusst wird, aber auch von geographischen und kulturellen Gegebenheiten. Der Einfluss des Bundes aufgrund von Harmonisierungsbestrebungen als auch die europäische Integration, insoweit sie kantonale Praktiken reguliert, muss ebenfalls berücksichtigt werden.

Dieses Papier zeigt im ersten Teil die Entwicklung der kantonalen Verwaltungen (Bezüglich Strukturen und Angestellter) sowie Modernisierungen zwischen 1990 und 2008. Zu diesem Zweck verfolgen wir die Entwicklung der Departemente sowie der Dienste der Kantone und erarbeiten Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten der Verwaltungsführung. Ebenfalls wird die Veränderung der Angestellten der kantonalen Verwaltungen untersucht und ihr Verhältnis zur Entwicklung der Organisationsstrukturen.

Im zweiten Teil des Papiers wird aufgezeigt, wo verwaltungsinterne Reformen momentan stehen und in welchen Kantonen *New Public Management (NPM)* ganz oder teilweise umgesetzt wird. Ein Grossteil der Kantone hat Elemente von Wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV ausprobiert. Während sich die entsprechenden Führungsinstrumente in einigen Kantonen durchgesetzt haben, existieren zahlreiche andere Kantone (UR, GE, SG, VD, BS, SH, NW), in welchen die Übungen abgebrochen wurden. Unabhängig von der Einführung des NPM gab es in den meisten Kantonen auch andere Wellen von Organisationsreformen der kantonalen Verwaltungen.

Die Beobachtung der Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte bietet die Möglichkeit zu untersuchen, ob sich Kantone, in welchen sich neue Führungsinstrumente durchsetzen, anders entwickeln als die übrigen Kantone. Ein häufig diskutierter Punkt bezüglich NPM sind die tatsächlichen Auswirkungen, welche die Einführung dieser Instrumente auf die Verwaltungsorganisation und die Effizienz haben. Die Daten der BADAC Erhebungen (1991-2008) bieten, dank ihrem Längsschnittdesign, die Möglichkeit zu untersuchen, ob sich die Entwicklung, zum Beispiel des Personalbestandes der Zentralverwaltung, des Personals der Parlamentsdienste, der Anzahl der Departemente, der Dienste und der Staatssteuerungsindikatoren in den Kantonen, welche die neuen Führungsinstrumente eingeführt haben, von derjenigen anderer Kantone unterscheidet.

Der Beitrag dieser Studie ist, NPM-Reformen in einen grösseren Rahmen zu stellen, indem die Organisationskultur sowie die Entwicklung der Angestellten einbezogen werden. Zudem wird die Rolle der Behörden in der Lenkung und Kontrolle der Verwaltungen berücksichtigt.

1 Verwaltungsstrukturen und Angestellte

Die Literatur zur Organisation der schweizerischen Kantonsverwaltungen ist ziemlich umfassend. Sie reiht sich unter anderem in die Forschungsrichtung über die Effektivität des Föderalismus und der gegen Ende der 1960er-Jahre begonnenen Modernisierung der Institutionen ein (z. B. Germann 1993, 1994, 1996, Geser/Höpflinger 1977, Geser 1981, Knapp 1991, Nüssli 1978, 1983, 1985, Moor 1992, Urio 1986)³. Die Bundeskanzlei hat verschiedene Botschaften und Berichte zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation publiziert, die als Vorbild für Verwaltungsreformen in einigen Kantonen dienten. "Was die formelle Struktur der Kantonsverwaltungen betrifft, kann eine mehr oder weniger deutliche Ähnlichkeit mit dem Verwaltungsmodell der Bundesverwaltung festgestellt werden – und dies trotz der Organisationsautonomie der Kantone" (Urio 1986: 109). Neuere Arbeiten stellen bei den Kantonen Restrukturierungstendenzen fest: Auflösung der Militär-, der Landwirtschafts- und der Fürsorgedepartemente sowie Fusion der Departemente des Innern und der Justizdepartemente mit anderen Departementen. Dieser Verwaltungsumbau sowie die Reformen der Geschäftsführung betreffen heute praktisch alle Kantone, allerdings unterschiedlich stark (Goumöens 2002, Bochsler-Koller 2004, Koller 2006).

Die Datenbank der Schweizer Kantone und Städte (BADAC) erlaubt in erster Linie die Beschreibung der Entwicklung der Verwaltungsstrukturen und der Organisation der Schweizer Kantone. Dazu stellt sie Organigramme zu den Kantonsverwaltungen bis auf die Dienststellenebene sowie die aktuellsten online publizierten Daten zur Verfügung.⁴

1.1 Veränderung der Verwaltungsstrukturen

Die Entwicklung der Anzahl Departemente und Dienststellen ist ein Indikator für administrative Reformen und die Modernisierung der kantonalen Verwaltungen. Sie enthält aber auch Informationen über die Entwicklung der Grösse und des Volumens der Staatsaufgaben. Zahlreiche Reformen mündeten in einer Verkleinerung der Anzahl Departemente (-25% zwischen 1990 und 2008), während sich die Anzahl Dienste in dieser Zeitspanne leicht erhöhte (+4%) (Vgl. III. 1). Eine starke Erhöhung war zwischen 1996 und 2001 feststellbar. Die Anzahl der Departemente hat sich in dieser Periode von 208 auf 156 verringert und diejenige der Dienste von 1070 auf 1110 erhöht, nachdem sie im Jahre 2004 den Höchststand von 1259 erreicht hat.

Zwei Tendenzen können beobachtet werden: a) für 13 Kantone, eine Reduktion der Anzahl Dienste (von -2% für TG bis -52% für LU). b) eine Zunahme in 11 Kantonen (zwischen +6% in AG und +104% in AR). Die Durchschnittliche Anzahl Dienste pro Departement beträgt 7.1 im Vergleich zu 5.6 im Jahre 1990. Die Modernisierung führt nicht zwangsläufig zu einer Verkleinerung des Staates, aber zu einer Verringerung der Anzahl Regierungsräte und dementsprechend zu einer geringeren Anzahl Departemente.

Die sieben Kantone ZH, TG, BE, LU, SO, AG, VS haben zusätzlich zu Reformen der Verwaltungsstruktur die interne Organisation flächendeckend auf New Public Management umgestellt. Ebenfalls wurden im Kanton Basel-Landschaft zahlreiche entsprechende Reformen durchgeführt. Da das kantonale Parlament aber entschied, die Flächendeckende Einführung von NPM abzubrechen, wird BL hier nicht zu den NPM-Kantonen gezählt (vgl. Schmidt 2008).

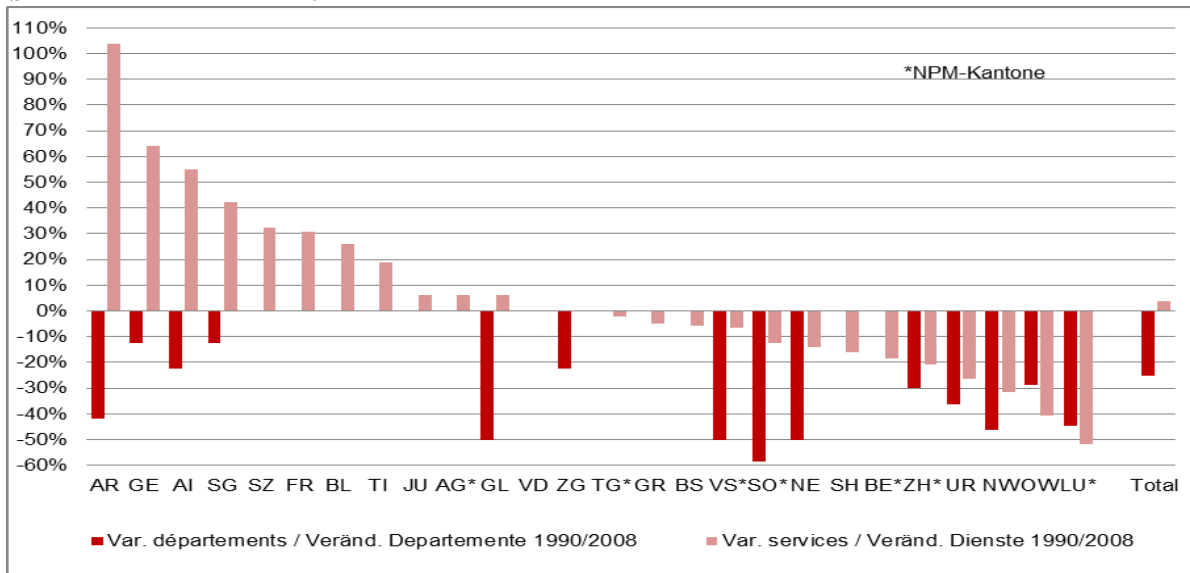
Es kann ein Zusammenhang zwischen der Veränderung der Verwaltungsstruktur und der Einführung von NPM festgehalten werden. In den genannten NPM Kantonen ist bereits in den 1990er Jahren eine Stagnation der Anzahl Dienste feststellbar, während in den übrigen Kantonen deren Anzahl um 24% zunahm (Vgl. III. 2).

Zwischen 2001 und 2008 reduzierte sich die Anzahl Dienste in den NPM Kantonen um 13%, in denjenigen, welche entsprechende Reformen (noch) nicht flächendeckend durchgeführt haben, um 9%. Ebenfalls ist festzustellen, dass die Pionierkantone ZH, TG und BE die Anzahl Dienste bereits in den 1990er Jahren stark reduzierten und die Nachfolgekantone LU, SO und AG vor allem nach der Jahrtausendwende. Lediglich im Kanton Wallis, dem letzten der sieben Kantone, welche WOV flächendeckend eingeführt haben, ist noch kein einheitlicher Trend feststellbar. Insgesamt kann aber ein klarer zeitlicher Zusammenhang zwischen der Einführung von WOV und der Reduktion der Anzahl Dienste festgestellt werden.

³ Zum Stand der Verwaltungsreformen in der Schweiz liefert Germann (1996: 172ff.) eine gute Zusammenfassung. Ausser den obengenannten politikwissenschaftlichen, verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungsrechtlichen Studien, siehe auch Werke aus der Organisationssoziologie und aus der Betriebswirtschaft. Zwei Expertenkommissionen trugen zum Start der Reformen in der Bundesverwaltung bei (Hongler 1967 und Huber 1971).

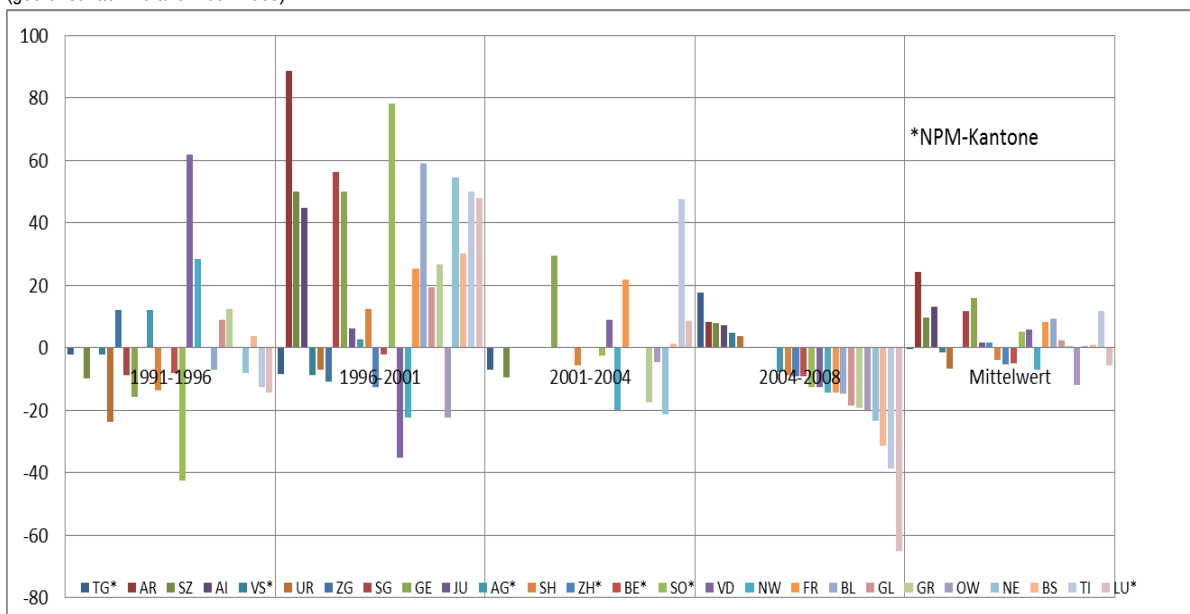
⁴ <http://www.badac.ch/de/prestations/organigrammes/index.php>

III. 1: Veränderung Anzahl Departementen und Dienste 1990-2008, in %
(geordnet nach Veränd. Anzahl Dienste)



Quelle : BADAC, Ekav08

III. 2: Veränderung Anzahl Dienste pro Periode 1990-2008, in %
(geordnet nach Veränd. 2004-2008)



Quelle : BADAC, Ekav

Während die Kantone in den 1990er Jahren zwischen 5 und 13 Departementen zählten, existieren im Jahre 2008 nur noch zwei Modelle: mit 5 oder mit 7 Departementen (Vgl. III. 3). Seit 1990 kam es in 15 Kantonen zu einer Reduktion der Anzahl Departementen. Lediglich in den Kantonen (BE, FR, SZ, BL, SH, GR, AG, TG, TI, VD, JU) blieb die Anzahl konstant. Die Departementstruktur wurde in den Kantonen vereinheitlicht und harmonisiert. Das 5/7 Modell entspricht der Anzahl Regierungsmitglieder (ein Departement pro Regierungsrat) und orientiert sich somit am Regierungsmodell des Bundes.

III. 3 Harmonisierungsprozess der Departemente 1990-2008

Evolution de la répartition du nombre de départements entre 1990 et 2006, Total = 26 cantons

Taille des départements en 1990	N cantons selon la taille du départements en 2006					
	N			%		
	5	7	Total	5	7	Total
5	7		7	53.8%	0.0%	26.9%
7	1	5	6	7.7%	38.5%	23.1%
8		2	2	0.0%	15.4%	7.7%
9	1	2	3	7.7%	15.4%	11.5%
10	3	1	4	23.1%	7.7%	15.4%
11		1	1	0.0%	7.7%	3.8%
12	1	1	2	7.7%	7.7%	7.7%
13		1	1	0.0%	7.7%	3.8%
Total	13	13	26	100.0%	100.0%	100.0%

Source: IDEAP-BADAC, D2.32

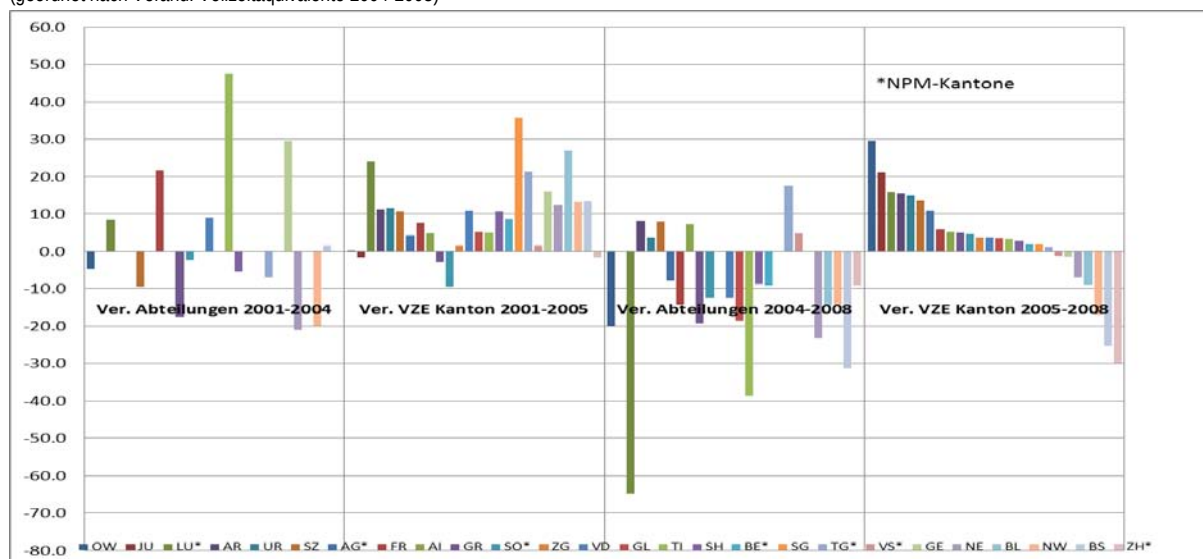
Die bevölkerungsschwachen Kantone mit einer grossen Departementszahl behalten die "traditionelle" Verwaltungsorganisation bei, die in der Zentralschweiz manchmal noch durch die Landgemeinde-Kultur geprägt ist. Demgegenüber weisen die bevölkerungsstärkeren Kantone eine dem Modell der Bundesverwaltung ähnliche Verwaltung auf (Urio 1986: 134). Während die ländlichen Zentralschweizer Kantone sowie die beiden Appenzell (mit der Ausnahme von Obwalden) allesamt eine Struktur mit sieben Departemente aufrechterhalten, haben sich die mittleren Kantone (LU, TI, VS, FR, BL, SO, TG, GR, NE) für ein Fünf-Departemente-Modell entschieden. Lediglich Freiburg bildet hier eine Ausnahme. Die bevölkerungsstärksten Kantone: ZH, BE, VD, AG, SG, GE sowie der Stadtkanton BS weisen allesamt 7 Departemente aus.

1.2 Veränderung der Angestellten der kantonale Verwaltungen

Um die Entwicklung der kantonalen Verwaltungen darzustellen, wird ebenfalls der Personalbestand der Kantone analysiert. Bei der Anzahl Beschäftigten ist ein ähnliches Bild festzustellen wie bei der Anzahl Dienste. Nach einer Zunahme zwischen 1998 und 2005 ist seit diesem Zeitpunkt, über alle Kantone gerechnet, ein Rückgang der Anzahl Angestellter zu beobachten und sogar eine starke Abnahme für gewisse Kantone (ZH, BS, BL, NW, NE). Starke Veränderungen bezüglich der Beschäftigtenzahlen der Kantonsangestellten zwischen 2005 und 2008 lassen sich vor allem in Kantonen feststellen, welche von Auslagerungen betroffen sind (ZH: -29.8%, BS: -25.2%). In den meisten Zentral- und Ostschweizer Kantonen kann demgegenüber für den entsprechenden Zeitraum eine starke Zunahme der Beschäftigten festgestellt werden (OW +29.6%, LU +18.8%, AR +15.5%, UR, +14.9%) ebenfalls für den Kanton Jura (+21.1%). Der Anteil Beschäftigter im öffentlichen Dienst dieser Kantone gleicht sich also tendenziell den anderen Kantonen an.

III. 4 Vergleich Veränderung Dienste und Personal der kantonalen Verwaltungen 2001-2008, in %

(geordnet nach Veränd. Vollzeitäquivalente 2004-2008)



Quelle : BADAC, Ekav08

In den fünf Kantonen ZH, BS, NW, BL, NE reduzierte sich sowohl die Anzahl Dienste als auch der Personalbestand. Insgesamt kann aber kein einheitlicher Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Angestellten und der Veränderung der Verwaltungsstruktur festgestellt werden. Im Kanton Luzern erhöhte sich zum Beispiel die Anzahl Angestellter, während die Anzahl Dienste stark sank (Aufholeffekt der katholischen Kantone). Ebenfalls kann festgestellt werden, dass die Durchführung von NPM-Reformen keinen einheitlichen Einfluss auf den Personalbestand hat.

2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

NPM hat seine Wurzeln in Neuseeland und Australien und kam über die Vereinigten Staaten sowie Grossbritannien nach Kontinentaleuropa und auch in die Schweiz. Mit dem Modell *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* WOV wird eine umfassende Reform der Steuerung der öffentlichen (Zentral-)verwaltung in den Kantonen angestrebt. Insbesondere mittels Finalsteuerung, also Steuerung mit Zielvorgaben, Dezentralisierung, Delegation von Befugnissen und Verantwortung sowie der Anwendung von Marktmechanismen soll die Verwaltung die ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben bürgerfreundlicher, transparenter, wirksamer und effizienter erfüllen (Zimmerli/Leinhard 2001). Die Kompetenzen zwischen Finanzierungsträger und Leistungserbringer sollen getrennt werden, indem Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen ausgearbeitet und Controlling-Mechanismen eingeführt werden sowie die strategische Führung (Was?) von der operativen Führung (Wie?) getrennt wird (Schedler/Proeller 2006: 54ff).

2.1 Verbreitung von NPM und weiteren Reformen

Während der 1990er Jahre war die Diskussion rund um neue Führungsinstrumente sehr lebendig. Der Bund übernahm eine Pionierfunktion und führte Reformen mit dem Namen *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget* (FLAG) durch. Auch bei den Kantonen verbreitete sich der Enthusiasmus rund um die neuen Instrumente rasch und es wurden erste entsprechende Reformen eingeleitet. Etwa zur gleichen Zeit, in den frühen 1990er Jahren starteten der Bund und die Kantone zusammen das Projekt „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA). Nach zehnjähriger Planung wurde 2001 die erste NFA-Botschaft veröffentlicht. Bemerkenswert ist, dass sich der Text dieser Botschaft weitgehend nach der Terminologie des NPM richtet. So soll bei Staatsaufgaben die Inputsteuerung zur Anwendung kommen, und ebenfalls ist von einer Trennung von strategischer Führung und der operativer Ausführung die Rede. Der Staat soll gemäss NFA ergebnisorientiert gelenkt werden, die Ergebnisse und nicht die Art und Weise, wie diese zustande kommen, werden geprüft. Um Staatsaufgaben effizienter auszuführen, wurde ebenfalls eine Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen an die Hand genommen, damit auch zwischen den Staatsebenen Klarheit bezüglich der Steuerung von Staatsaufgaben herrscht. Ein wichtiger Teil der 1. NFA-Botschaft (Bundesrat 2001) ist der interkantonalen Kooperation gewidmet. Um die Effizienz bei der Ausführung von Staatsaufgaben der zum Teil viel zu kleinräumigen Kantone zu steigern, sollen die Kantone stärker zusammenarbeiten. Es ist sogar vorgesehen, dass kooperationsunwillige Kantone dazu gezwungen werden können. Die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit wird in der NFA-Botschaft als einzige Alternative zur Gebietsreformen (Fusion von Kantonen) präsentiert. Das NFA-Projekt und die Einführung von NPM, welche das Ziel verfolgten, öffentliche Aufgaben wirtschaftlicher auszuführen, wurden in den 1990er Jahren mit viel Elan gestartet. Sie wurden als Mittel angesehen, die angespannten Staatsfinanzen zu entlasten, welche in einigen Kantonen auf Grund der Rettung der Kantonalbanken entstanden sind, sowie wegen der schlechten Konjunkturlage zu Beginn der 1990er Jahren. Ebenfalls war der aufkommenden Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen, welcher mit Steuersenkungen verbunden war, ein Grund für die spärlicher fliessenden Einnahmen.

Seit Anfang der 2000er Jahre häufte sich aber die Kritik an den neuen Führungsinstrumenten. Ebenfalls wurden die Probleme, welche die interkantonale Zusammenarbeit mit sich bringt, sichtbar. Durch die Umsetzung von NPM-Reformen sowie durch die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit verändert sich die traditionelle Rolle der Parlamente. So ist die Einführung von WOV mit einer Kompetenzdelegation an Regierung und Verwaltung verbunden. Die Stellung des Parlamentes verändert sich bei einer Durchführung entsprechender Reformen, da es nicht mehr in operative Prozesse eingebunden ist, sondern diese von Regierung und Verwaltung ausgeführt werden, während das Parlament lediglich noch Ziele vorgibt und ihm eher eine Kontrollfunktion zukommt (vgl. Zimmerli/Leinhard 2001). So verbinden gemäss einer Untersuchung von Nicolas Schmidt die meisten Parlamentsmitglieder WoV mit einem Machtverlust zugunsten von Exekutive und Verwaltung (Schmidt 2008a). *Illustration 6* zeigt, dass bis ins Jahre 2008 NPM in sieben Kantonen flächendeckend eingeführt wurde (ZH-TG-AG; BE-LU-SO; VS), in ebenso vielen Kantonen wurden entsprechende Reformen aber auch abgebrochen (GE, VD, SG, BS, SH, NW, UR). Besonders in den letzten Jahren wurde die Euphorie bezüglich NPM gebremst.

III. 6 Einführung von NPM in den Kantonen 1995-2008⁵

	Bezeichnung	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ZH	Wif														
TG	OPTIMA														
BE	NE F2000														
LU	WOV														
SO	WOV														
AG	WOV														
VS	A2000														
BL	WOV														
GL	WOV														
NE	GESPA														
SZ	WOV														
GR	GR iforma														
OW	NOW														
FR	NGP														
TI	autonomia 2000														
ZG	WOV														
NW	NWtop											NE			
SH	WOV											NE			
BS	PuMa/NPM										NE				
VD	NGP -DUPLO										NE				
SG	WOV								NE						
GE	réforme....						NE								
UR	WOV					NE									
JU	Projekt „Vers un nouveau service publique“ (seit 1995 im Gange)														
AR															
AI															
Indikator Einführung NPM		3	8	16	20	23	22	18	22	21	13	11	13	13	9
	Pilotphase														
	teilweise Einführung														
	flächendeckende Einführung														
	NE Abbruch														

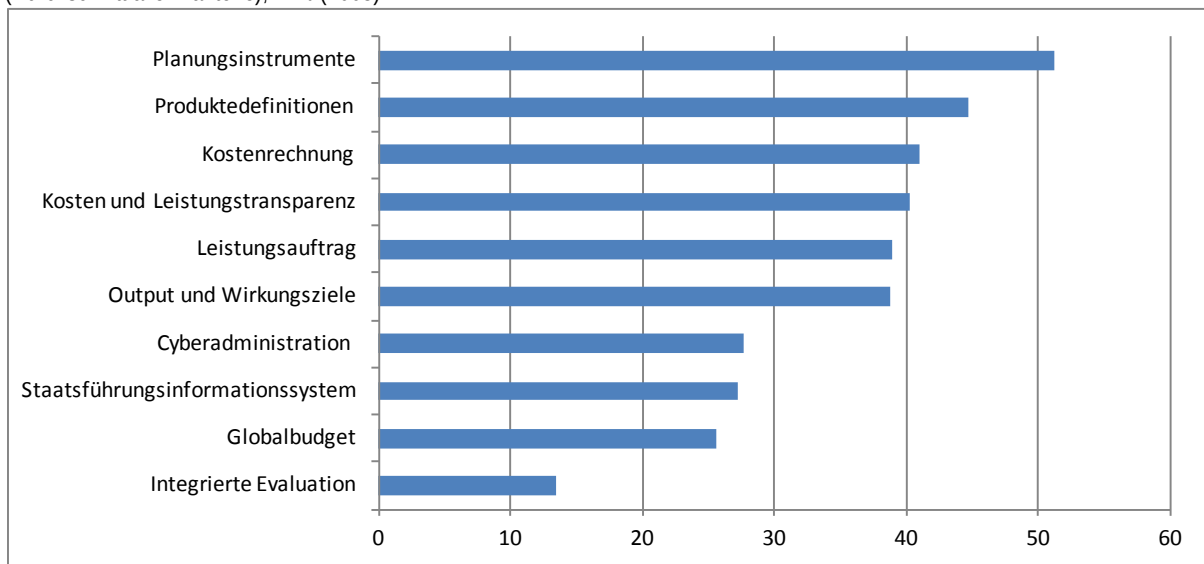
Quelle: Schmidt (2008); Moser/Kettiger (2004); Heimgartner/Dietrich (2008); BADAC-Erhebung (2008)

Ebenfalls die Stärkung des Instruments der interkantonalen Vereinbarung ändert die Stellung der Parlamente. Konkordate werden meist von Regierungen oder von den Verwaltungen - wenn es sich um Verwaltungsvereinbarungen handelt - ausgearbeitet. Der damit zusammenhängende Kontrollverlust der Parlamente führte seit der Jahrtausendwende in immer mehr Kantonen zu einer kritischen Haltung bezüglich entsprechender Reformen. Es wurde ein mögliches Demokratiedefizit und nicht mehr der Effizienzgewinn in den Vordergrund gestellt. Dies führte dazu, dass nach der Jahrtausendwende WOV-Reformen in mehreren Kantonen abgebrochen wurden und sich Kritik an der NFA, insbesondere am NFA-Postulat der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit, häufte (vgl. Bundesrat 2001; Iff et al. 2009). Die in der NFA-Vorlage propagierte Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit hat ihren Zenit noch vor Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung auf Bundesebene am 1.1.2008 bereits überschritten.

Trotz der Verlangsamung des Reformtempos in den letzten Jahren, funktioniert heute ein beträchtlicher Teil der öffentlichen Verwaltungen gemäss Prinzipien des NPM (vgl. III 8). Die wichtigsten Elemente der neuen Führungsinstrumente sind der Leistungsauftrag und das Globalbudget. Diese beiden Elemente ermöglichen die outputorientierte Steuerung. Die Resultate der BADAC-Erhebung 2008 zeigen, wie gross der Anteil Dienststellen nach Kantonen ist, in welchen die entsprechenden Instrumente benutzt werden (Vgl. III. 9). Neben NPM im engeren Sinne - a) Leistungsauftrag und b) Globalbudget - wurde in der Erhebung ebenfalls nach weiteren Elementen gefragt, welche der neuen Verwaltungsführung zugeordnet werden können und zwar: c) Kosten und Leistungstransparenz, d) Produktd Definitionen, e) Output und Wirkungsziele, f) Staatsführungsinformationssystem, g) Planungsinstrumente, h) Integrierte Evaluation, i) Kostenrechnung, j) Cyberadministration (Elektronische Dossierverwaltung).

⁵ Für die Berechnung des Indikatorwertes wurden für die pilotweise Einführung von NPM 1 Punkt, für die teilweise 2 und für die Flächendeckende Einführung 3 Punkte vergeben. Für einen Abbruch werden 3 Punkte abgezogen.

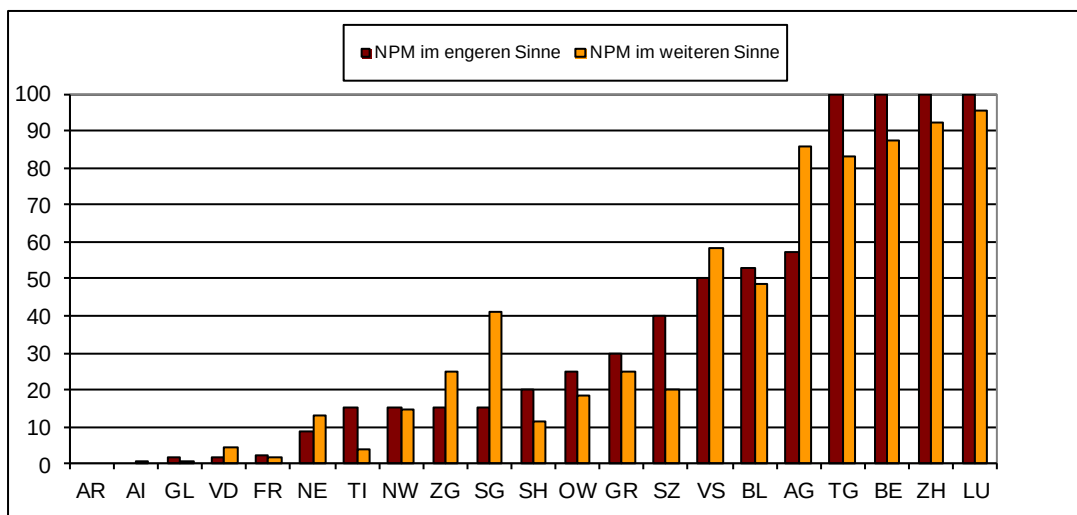
III. 8 Anteil der Dienste der kantonalen Zentralverwaltungen, welche Elemente des NPM benutzen
(Durchschnitt aller Kantone), in % (2008)



Quelle : BADAC, Ekav08;

In III. 9 wird, neben der Darstellung des Anteils an Dienststellen, welche NPM im engeren Sinne anwenden (Leistungsauftrag und Globalbudget), ein Durchschnittswert über alle zehn oben genannten Instrumente gezeigt. Im Allgemeinen wenden Kantone, welche Leistungsauftrag und Globalbudget kennen, auch die übrigen Instrumente an. Eine gewisse Ausnahme bildet St.Gallen, wo die Einführung von NPM abgebrochen wurde und deshalb nur selten mit Globalbudget und Leistungsauftrag gesteuert wird, andere Instrumente aber dennoch eingeführt wurden.

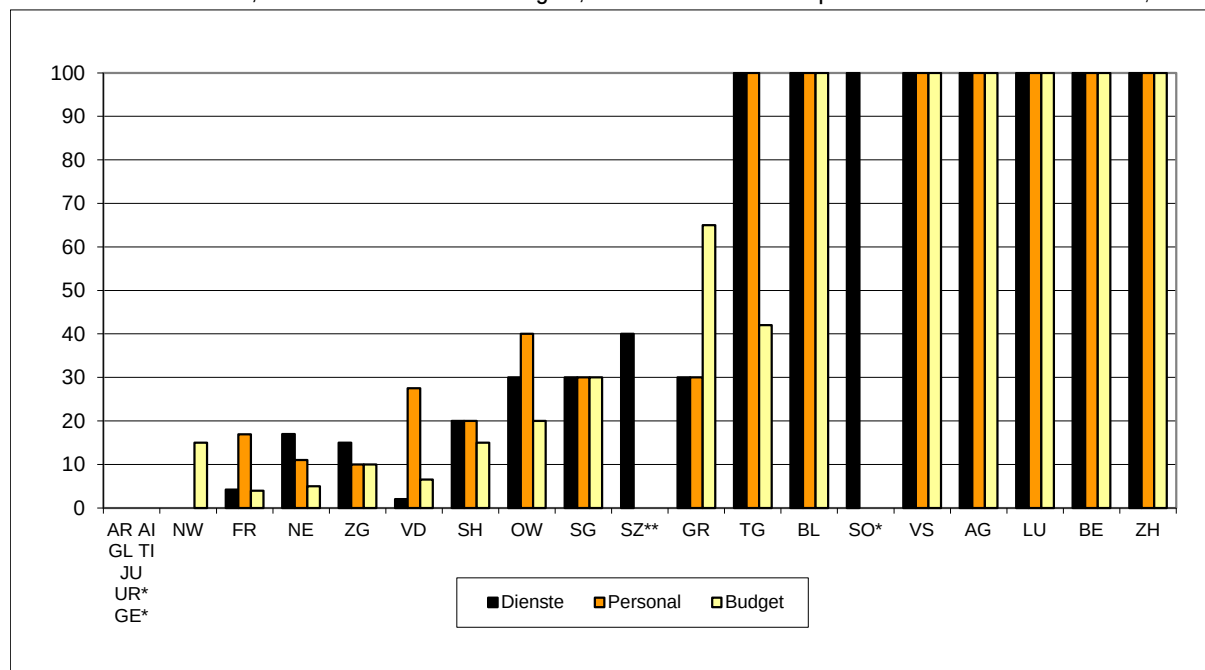
III.9: Anteil Dienststellen, welche NPM-Elemente benutzen 2008, in %



Quelle : BADAC, Ekav08

Ebenfalls wurde bei der BADAC-Erhebung 2008 nach dem Anteil Dienste, des Personals und des Budgets gefragt, welche gemäss NPM funktionieren. Die Ergebnisse sind in Illustration 10 dargestellt.

III. 10: Anteil der Dienste, des Personals und des Budgets, welche nach den Prinzipien des NPM funktionieren 2008, in %



Quelle : BADAC, Ekav08

NB: Für BS liegen keine Daten vor

* die Antworten wurden aus dem Bericht Heimgartner/Dietrich 2008 abgeleitet

** SZ hat nur auf die Frage nach den Diensten geantwortet.

NPM ist vor allem in grössten Deutschschweizer Kantonen verbreitet (BE, ZH, LU, AG). Im Gegensatz dazu wird in der Zentralschweiz sowie in der Ostschweiz, mit eher ländlich geprägten Gebieten, NPM weniger häufig angewendet. Ebenfalls ist es in der lateinischsprachigen Schweiz nur schwach verbreitet. Im Folgenden werden Erklärungen für diesen Sachverhalt gesucht.

2.2 Gründe für die (nicht-)Verbreitung von NPM und weiteren Reformen

2.2.1 Kantonsgrösse und Sprachraum

Wir sehen zwei Hauptfaktoren, welche dafür verantwortlich sind, ob ein Kanton bei der Einführung von NPM weit vorangeschritten ist oder nicht. Einerseits die Bevölkerungszahl des Kantons und zweitens die Frage, ob es sich um einen Deutschschweizer Kanton oder um einen der lateinischsprachigen Schweiz handelt. Ein Einfluss der Kantonsgrösse wird deshalb erwartet, weil grössere Kantone kompliziertere Aufgaben zu lösen haben und deshalb eine Reform der Verwaltungsstruktur von grösserem Nutzen ist als in kleinen. Sowohl die Bevölkerungsstärke als auch die Anzahl Kantonsangestellter hat einen Einfluss auf die Einführung von NPM, allerdings ist derjenige der Einwohnerzahl grösser.

In einer multivariaten Analyse wurde der Einfluss der Wohnbevölkerung und der Mehrheitssprache auf die Verbreitung von NPM in den Verwaltungen berechnet. Als abhängige Variable dient ein Gesamtindikator, der das Gewicht von NPM in den Verwaltungen repräsentiert. Dieser setzt sich aus dem Durchschnitt des Anteils der Dienste, des Personals und des Budgets zusammen, welche gemäss den Prinzipien des NPM funktionieren (vgl. Abs. 3.1). Die Analyse zeigt einen starken positiven Zusammenhang zwischen der Kantonsgrösse und der Einführung von NPM. Ebenfalls hat die Zugehörigkeit zu deutschsprachigen Landesteilen einen signifikant positiven Einfluss auf die Einführung von NPM (vgl. Anhang 1). In bevölkerungsschwachen Kantonen mit kleinen Verwaltungen kommt der Einführung von neuen Führungsinstrumenten praktisch keine Bedeutung zu. Von den Deutschschweizer Kantonen mit über 150'000 Einwohnern können hingegen lediglich St. Gallen und Basel-Stadt nicht zu den NPM-Kantonen gerechnet werden. Beiderorts wurden allerdings WoV-Reformen begonnen, die von den Parlamenten in den Jahren 2003, resp. 2004 abgebrochen wurden (vgl. Schmidt 2008).

Die reine Feststellung, dass sich NPM in der Deutschschweiz stärker verbreitet hat als in der lateinischsprachigen Schweiz, stellt noch keine befriedigende Erklärung dar. Aus diesem Grund wird im Folgenden versucht, den Gründen nachzugehen, weshalb neue Führungsinstrumente in den grossen Kantonen der deutschsprachigen Schweiz im Allgemeinen weiter verbreitet sind als in strukturell vergleichbaren Kantonen der Romandie.

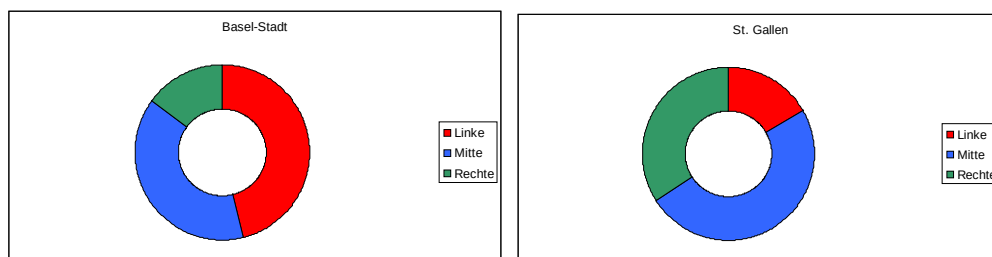
2.2.2 Einfluss der Parteienstärke

Als erstes wird untersucht, ob die politischen Mehrheitsverhältnisse, welche sich zwischen den verschiedenen Landesteilen unterscheiden, einen Einfluss auf die Einführung von WOV haben. Besonders die kantonalen Exekutiven könnten einen Einfluss auf Reformen haben, da sie die Strategien definieren und die Ziele festlegen. Eine gewisse Wirkung sollte aber auch den Parlamenten zukommen, da sie die Regierungen kontrollieren und beeinflussen und die Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft an sie herantragen. Im Folgenden wird untersucht, ob der Sitzanteil der Parteien einen Einfluss auf die Verbreitung von WOV in den Kantonen hat:

Die Stärke der FDP in den Kantonsregierungen im Jahre 2008 hat keinen positiven Effekt auf die Verbreitung von WOV (Korrelationskoeffizient $p = -0.22$, nicht signifikant). Dasselbe gilt für ihren Sitzanteil in den Parlamenten ($r = -0.18$). Ebenfalls die Stärke der SVP in den Parlamenten hat keinen signifikanten Einfluss auf die Einführung von NPM, wenn auch ein positiver Zusammenhang festgestellt werden kann ($r = 0.26$). Dasselbe gilt für die Stärke der SVP in der Regierung. In zwölf kantonalen Regierungen ist die SVP allerdings nicht vertreten. Ebenfalls ist der Einfluss der CVP und der SP sowohl in den Parlamenten als auch in den Regierungen gering und nicht signifikant. Auch bei Kontrolle der Variable „Grösse der kantonalen Verwaltungen“ oder „Einwohnerzahl des Kantons“ hat keine der drei bürgerlichen Parteien einen signifikanten Einfluss auf die Verbreitung von NPM.

Dass kein Einfluss einer einzelnen Partei festgestellt werden kann, ist insofern nicht erstaunlich, als es in keinem Kanton ein Regierungs-Oppositionssystem gibt, in welchem eine Partei oder eine Koalition Reformen alleine durchführen kann. Es ist aber nicht nur eine Tatsache, dass keine einzelne Partei einen signifikanten Einfluss auf die Einführung neuer Führungsinstrumente hat, es gibt auch Hinweise darauf, dass das Kräfteverhältnis zwischen „links“ und „rechts“ prinzipiell nicht von Bedeutung ist. St. Gallen und Basel-Stadt zum Beispiel, welche eine Weiterführung von NPM gestoppt haben, unterscheiden sich stark bezüglich politischer Ausrichtung. In Basel-Stadt stimmten sowohl Teile der Linken als auch der Rechten gegen die Reform (Pibs 2005).

III. 11: Politisches Kräfteverhältnis der Parlamente in BS und SG 2008



Quelle: BADAC Indikator Csi121d

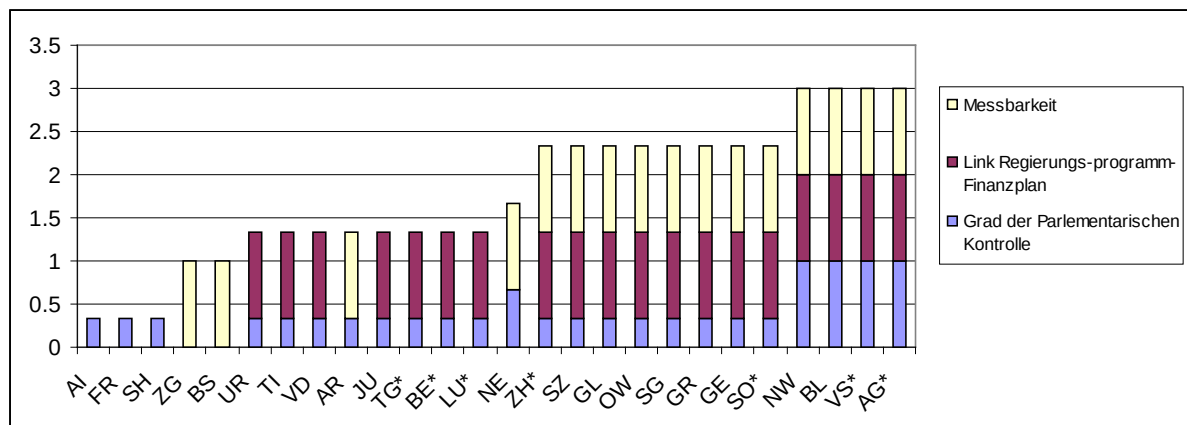
Die Frage, ob NPM eingeführt wird oder nicht ist bis zu einem bestimmten Grad von einzelnen Personen (z.B. Regierungsräten) und der spezifischen Konstellation (z.B. Parteienkoalitionen), in welcher entsprechende Reformen durchgeführt werden/werden sollen, abhängig. So begründet die WOV-Kommission des Kantons St. Gallen den Abbruch der Reform unter anderem mit der kurzen Pilotphase sowie der mangelnden Unterstützung der Regierung selbst. Ebenfalls sollte im Kanton Basel-Stadt die gescheiterte Verwaltungs- und Parlamentsreform in einem raschen Tempo und „in einem Guss“ durchgeführt werden (Müller 2006). In Basel-Stadt sprachen sich vor allem die Kantonsangestellten gegen die Reform aus (Pibs 2005).

2.2.3 Indirekte anstatt direkte Kontrolle

Da kein signifikanter Einfluss einzelner Parteien auf die Einführung von neuen Führungsinstrumenten gefunden werden konnte, wird im Folgenden nach strukturellen Erklärungen gesucht. Gemäss der Literatur über NPM führen entsprechende Reformen prinzipiell zu einer Delegation von Kompetenzen an die Regierung und die Verwaltung (vgl. Zimmerli/Leinhard 2001). Die Zustimmung zu NPM-Reformen bedeutet für ein Parlament also, direkte Beteiligung am politischen Prozess teilweise aus der Hand zu geben und diese unter anderem durch eine Stärkung von Kontrollmechanismen zu ersetzen. Das Interesse des Parlamentes verlagert sich von der detaillierten Kreditsprechung und -kontrolle auf die Kontrolle der Leistung (Schedler/Proeller 2006: 89). In diesem Zusammenhang kommt Regierungsprogrammen eine wichtige Funktion zu. Um die Entwicklung der Regierungsprogramme darzustellen, wird ein BADAC-Gesamtindikator gebildet, welcher aus folgenden Elementen besteht: a) Messbarkeit der im Regierungsprogramm vorgesehenen Ziele; b) Koppelung zwischen Regierungsprogramm und Finanzplan; c) der Grad der parlamentarischen Kontrolle über das Regierungsprogramm⁶.

⁶ Es wird ein Punkt vergeben, a) bei Messbarkeit des Regierungsprogramms sowie ein Punkt, b) wenn das Regierungsprogramm mit dem Finanzplan gekoppelt ist sowie, c) wenn das Parlament die Möglichkeit hat, das Regierungsprogramm zu ändern. 2/3 Punkte, wenn das Parlament das Regierungsprogramm lediglich genehmigt und 1/3 wenn dieses lediglich zur Information vorgelegt wird.

III. 12: Ausprägung der Rechenschaftspflicht der Regierungen 2008



Quelle: BADAC Indikatoren C2.12a, C2.13, C2.20d * NGP-Kantone.

Tendenziell ist die Rechenschaftspflicht der Regierungen in den Kantonen, welche NPM anwenden, stärker ausgeprägt als in den übrigen Kantonen. Es liegt eine signifikante positive Korrelation zwischen der Verbreitung von NPM und der Rechenschaftspflicht der Regierungen vor ($r=0.42$, $p<0.05$). Die Kantone Genf und Glarus bilden hier Ausnahmen, in diesen Kantonen müssen ebenfalls messbare Regierungsprogramme, welche zudem mit dem Finanzplan gekoppelt sind, ausgearbeitet werden. Wie in den übrigen nicht NPM-Kantonen, müssen die Programme allerdings nicht von den Parlamenten genehmigt werden. Es kann also ein Zusammenhang zwischen der Einführung von NPM und derjenigen von Kontrollmechanismen der Parlamente festgestellt werden. Im Folgenden wird versucht, Erklärungen dafür zu finden, weshalb manche Parlamente eher bereit sind, stärker auf die parlamentarische Kontrolle zu setzen und andere die direkte Beteiligung an politischen Geschäften bevorzugen. Es soll untersucht werden, ob ein Zusammenhang zwischen der Stellung der Parlamente in den einzelnen Kantonen und der Einführung von NPM besteht.

2.2.4 Stellung der Parlamente

Die Stellung der Parlamente wird anhand von zwei Dimensionen operationalisiert. Einerseits wird untersucht, wie stark diese professionalisiert sind und andererseits inwiefern die Legislativ-Kompetenz der Parlamente durch direktdemokratische Instrumente zurückgebunden wird.

Die Professionalisierung kann am besten durch die personelle Dotierung der Parlamentsdienste sowie durch die Entschädigung der Parlamentarier gemessen werden (vgl. Z'Graggen 2009). Die Anzahl Mitarbeitende der Parlamentsdienste wurde in der BADAC-Umfrage 2008 erhoben. Ein ausgebauter Parlamentsdienst stärkt die Rolle des Parlamentes gegenüber der Regierung und der Verwaltung. So schreibt die Leiterin Ratsdienste beim Parlamentsdienst Basel-Stadt: „Der Parlamentsdienst ist nur dem Grossen Rat und seinen Organen verpflichtet und trägt mit seinen Dienstleistungen zur Stärkung des Parlaments und zur Entlastung der Ratsmitglieder bei. Durch diese klare Unterstellung kann er sich auch für eine stärkere Position des Parlamentes gegenüber der Regierung einsetzen [...]“ (Canton 2007).

Ein weiterer wichtiger Faktor, welcher als Indikator für die Messung der Professionalität von Parlamenten gemeinhin anerkannt wird, ist die Entlohnung der Parlamentarier. Je kleiner diese ist, desto stärker wird der Milizcharakter betont (vgl. Z'gaggen 2009). In der BADAC-Erhebung 2004 wurde nach den Taggeldern und Entschädigungen der Parlamentsmitglieder gefragt.

Die Zurückbindung durch direktdemokratische Elemente ist die zweite hier untersuchte Dimension bezüglich der Stellung der kantonalen Parlamente. Durch den Anteil Stimmberechtigter, welcher für ein kantonales Referendum notwendig ist, kann ausgedrückt werden, mit welchem Aufwand Parlamentsentscheide durch die Bevölkerung rückgängig gemacht werden können (vgl. Koller/Heuberger/Rolland 2011). Eine hohe Hürde für die Ergreifung des Referendums bedeutet, dass die repräsentative oder parlamentarische Demokratie gegenüber der direkten Demokratie eine wichtigere Rolle spielt. In einem Kanton, in welchem verhältnismässig viele Unterschriften nötig sind, ist die Stellung des Parlamentes also insofern stärker, als dass es weniger durch direktdemokratische Elemente konkurriert wird.

Zwischen den beiden Dimensionen *Professionalisierung* und *direkte Demokratie* besteht ein Zusammenhang. Die Verbreitung direktdemokratischer Elemente wird mit dem Festhalten am Milizgedanken in Verbindung gebracht und kann als Ursache für eine schwache Professionalisierung angesehen werden (Z'gaggen 2009: 61).

Einfluss der einzelnen Indikatoren

In einer multivariaten Analyse kann ein signifikanter negativer Zusammenhang zwischen der Stärke der Parlamentsdienste und der Einführung von NPM nachgewiesen werden. Kantone mit einem grösseren Parlamentsdienst, gemessen an der Anzahl Parlamentsabgeordneter, führen NPM seltener ein (signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$). Wie für alle nachfolgenden Analysen wird hier die Einwohnerzahl der Kantone kontrolliert (vgl. Anhang 2).

Ebenfalls der zweite Indikator für die Professionalisierung der Parlamente, die finanzielle Entschädigung der Parlamentarier, hat einen negativen Einfluss auf die Einführung von WOV (signifikant auf dem Niveau $p < 0.1$). Parlamente, in denen Abgeordnete besser entlohnt werden, führen NPM tendenziell seltener ein (vgl. Anhang 3).

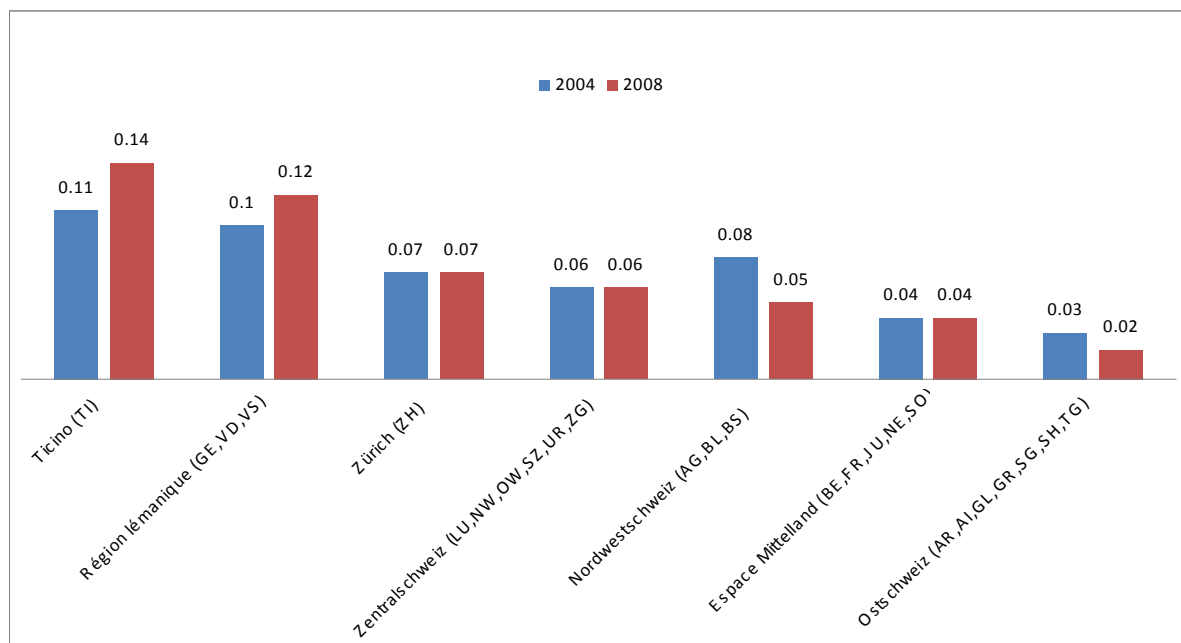
Die Zurückbindung der Parlamente durch direktdemokratische Instrumente, der dritte gemessene Indikator hat einen hoch signifikanten negativen Einfluss auf die Verbreitung von WOV ($p < 0.01$). In Kantonen, in welchen Parlamentsbeschlüsse durch die Sammlung relativ weniger Unterschriften umgestossen werden können, werden neue Führungsinstrumente eher eingesetzt. Demgegenüber führen Parlamente, deren Position insofern stark ist, als dass (im Verhältnis zur stimmberechtigten Bevölkerung) viele Unterschriften für die Einreichung eines Referendums notwendig sind, seltener Elemente des NPM ein (vgl. Anhang 4).

Interpretation

Bei Einbezug der Mehrheitssprache in ein Modell, welches die oben beschriebenen Dimensionen der Stellung der Parlamente enthält, verliert diese ihre Erklärungskraft beinahe vollständig (vgl. Anhang 5).

Die Unterschiede zwischen Deutschschweizer Kantonen und Kantonen der Romandie bezüglich der Einführung von WOV können fast vollständig durch die Stellung der Parlamente erklärt werden. Die Parlamentsdienste sind in lateinischsprachigen Kantonen personalmässig stärker dotiert als in den meisten Deutschschweizer Kantonen. So gehören Genf mit 22, sowie Tessin und Waadt je mit je 12.5 Mitarbeitern zu den Kantonen mit den grössten Parlamentsdiensten (vgl. III. 13).

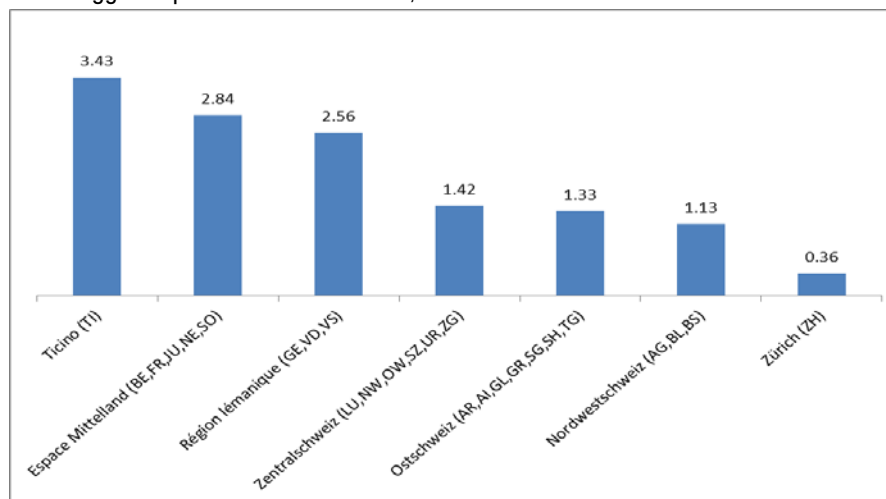
III. 13 Beschäftigte der Parlamentsdienste pro Parlamentarier 2004, 2008



Quelle : BADAC, Ekav08

Tendenziell werden die Parlamentarier in der Romandie auch stärker entschädigt als in der Deutschschweiz. So erhielt ein Mitglied des Genfer Parlamentes im Jahre 2004 39'050 Franken und im Waadtland 26'950 Franken an Taggeldern und Entschädigungen, während einem kantonalen Parlamentarier im Kanton Aargau zum Beispiel 7'640 und in Bern 14'820 Franken ausbezahlt werden. Die grössere Anzahl Angestellter der Parlamentsdienste sowie die höheren Entschädigungen für die Parlamentarier in der Westschweiz und im Tessin weisen auf eine stärkere Professionalisierung in diesen Landesteilen hin.

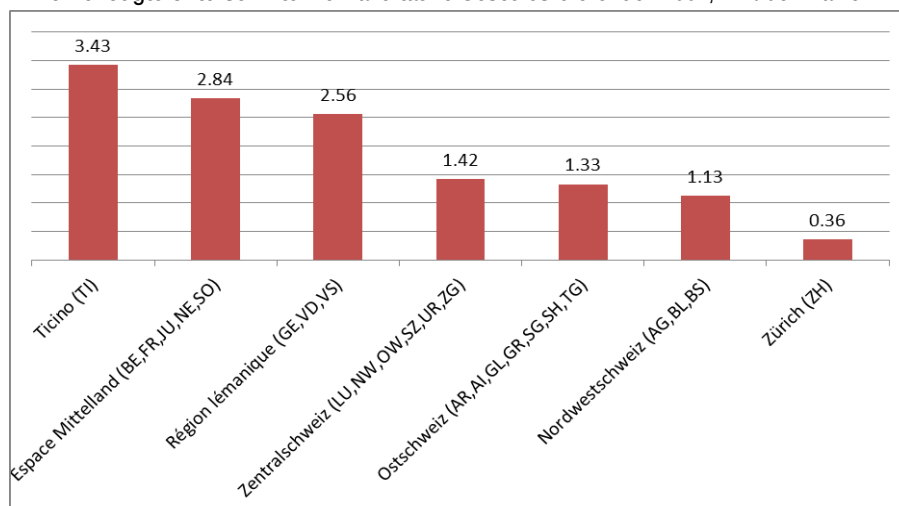
III. 14 Taggelder pro Parlamentarier 2004, in 1000 Franken



Quelle : BADAC, Ekav04

Ebenfalls ist es in der lateinischsprachigen Schweiz schwieriger, Entscheidungen, welche das Parlament trifft, mittels Referenden wieder umzustossen, da dafür (gemessen an der Stimmbevölkerung) eine relativ grosse Anzahl Unterschriften benötigt wird. So wird über Rückgängigmachen eines Parlamentsentscheides im Kanton Tessin nur abgestimmt, wenn dies von 3.4% der Stimmbevölkerung gefordert wird. Im Kanton Zürich reicht es, wenn 0.36% der Wähler ein Referendum unterschreiben.

III. 15 Benötigte Unterschriften für fakultative Gesetzesreferenden 2007, in % der Wähler



Quelle : BADAC, Indikator Csi1.12MATIC

Insgesamt deuten die untersuchten Indikatoren darauf hin, dass die Idee der Milizparlamente in der Deutschschweiz stärker verankert ist. Für weniger gut dotierte Parlamente mit einer schwächeren Stellung scheint die Alternative verlockend, auf Regierungen und die Verwaltungen mittels Kontrollmechanismen Einfluss zu nehmen, anstatt durch detaillierte Kreditsprechung.

3 Fazit

Dieser Artikel zeigt, dass der grösste Teil der kantonalen Verwaltungen seit Beginn der 1990er Jahre stark modernisiert und die Rolle des Staates und der Staatsorganisation auf Kantonsebene in Frage gestellt wurde. Reformen sind auf allen Ebenen getätigt worden (Regierung, Stäbe, Verwaltungen usw.) in fast allen Kantonen sowohl bezüglich Dienste wie auch Personal. Dieser Modernisierungsdruck antwortet auf Erwartungen der Wirtschaft, die wiederum von der Globalisierung sowie der Entwicklung von technischen Innovationen und der europäischen Integration geprägt ist. Das Ziel, zumindest der OECD und der meisten westlichen Länder ist es, gegen die zunehmende Bürokratisierung und zu starke Regulierung anzukämpfen, indem die Verwaltung dezentralisiert und die der Staatsapparat modernisiert wird.

Der politische Diskurs, welcher auf Umverteilung beruht, verliert immer mehr an Boden gegenüber den Gesetzen der Wirtschaft, welche sich auch auf die Staaten ausdehnen, die eine „Nachtwächterrolle“ einnehmen. Um einer Krise des Wohlfahrtsstaates vorzubeugen, werden Modernisierungen von Verwaltungen und neue Governanceformen von Verwaltungen und Regierungen vorangetrieben und der Staat wird an die Regeln des Marktes angepasst.

Wir haben in diesem Artikel nachgewiesen, dass Begleitumstände oft einen Einfluss auf die Modernisierung der kantonalen Verwaltungen hatten, welche zu einer Verringerung der Anzahl Departemente auf 5 oder 7 führten und zu einer Erhöhung der Anzahl Dienste zwischen 1996 und 2004, bevor zumindest für einige Kantone eine Reduktion erfolgte. Die Erhöhung der Anzahl Dienste und der Angestellten des öffentlichen Sektors von Kantonen mittlerer Grösse und insbesondere katholischer Kantone erklärt sich unter anderem durch einen Aufholeffekt, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der NFA und Harmonisierungsbestrebungen, welche vom Bund ausgingen und weniger durch die Einführung von NPM. Im Gegensatz dazu zeichneten die grossen Deutschschweizer Kantone (BE, ZH, AG) mit reformierter Mehrheit, wo der Staat traditionell mehr entwickelt war, eher durch die Gegenteilige Tendenz aus. Die Anzahl Dienste verringerte sich oder stagnierte und Staatsaufgaben wurden ausgelagert oder privatisiert. WOV-Prinzipien werden zudem häufiger angewandt.

Bei der Untersuchung des Effektes der Einführung von Instrumenten des NPM auf die Organisationsstruktur und die Kantonsangestellten konnten wir feststellen, dass die Intensität der Veränderung der Strukturen stark von Kanton zu Kanton variiert, ohne dass notwendigerweise ein Zusammenhang mit der Einführung von NPM besteht. Die Einführung von Reformen kann auch zu einer Erhöhung der Ausgaben führen und eher zu einer Erhöhung der Angestellten als zu einer drastischen Verringerung. Eine Verringerung der Beschäftigtenzahl kann zudem auch aufgrund von Auslagerungen erfolgen, wodurch der Staat nicht zwangsläufig verkleinert wird (vgl. Koller 2008).

Insbesondere haben wir einen Zusammenhang zwischen der Professionalisierung der Parlamente und der Einführung von NPM gefunden. Die Deutschsprachigen Kantone verfügen im Unterschied zu denjenigen der lateinischsprachigen Schweiz generell über weniger professionalisierte Parlamente, und es wird stärker am Milizgedanken festgehalten. Dies kann anhand der personalmässig schwächer dotierten Parlamentsdienste festgehalten werden sowie an den tendenziell tieferen Parlamentarierentschädigungen, welche ausbezahlt werden. Die schwächere Stellung der Parlamente kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass im Verhältnis zur Anzahl Stimmberechtigter, in der Deutschschweiz Parlamentsentscheide mit einer kleineren Unterschriftenzahl umgestossen werden können. Die vergleichsweise schwächer professionalisierten Parlamente der Deutschschweiz lassen für entsprechende Reformaktivitäten der Regierungen mehr Platz. Zumal eine indirekte Kontrolle der Leistung der Regierung, wie sie gemäss WOV verstärkt angewendet wird, für Parlamente, denen bescheidene Ressourcen zur Verfügung stehen, durchaus attraktiv ist. Die Professionalisierung der Parlamente hat denn auch einen stärkeren Einfluss auf die Verbreitung neuer Führungsinstrumente als die Mehrheitssprache eines Kantons. Gerade die beiden Deutschschweizer Kantone St. Gallen und insbesondere Basel-Stadt, welche NPM-Reformen abgebrochen haben, verfügen über Parlamente mit einem hohen Professionalisierungsgrad.

Anhänge: Multivariate Analyse

Anhang 1

Multivariate Analyse: Einfluss Mehrheitssprache und Bevölkerungszahl

	Regressionskoeffizienten unstandardisiert
Konstante	53.0 (21.2)**
Mehrheitssprache	-29.5 (15.3) *
Wohnbevölkerung (in 1000)	0.08 (0.02) ***

Abhängige Variabel: Verbreitung von MPM in den kantonalen Verwaltungen

* signifikant auf dem Niveau $p < 0.1$

** signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$

*** signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$

$R^2 = 0.39$

Anhang 2

Multivariate Analyse: Einfluss Parlamentsdienste und Kantonsangestellte

	Regressionskoeffizienten unstandardisiert
Konstante	30.8 (12.0) **
Parlamentsdienste	-304.8 (143.24) **
Wohnbevölkerung (in 1000)	0.08 (0.02) ***

Abhängige Variabel: Verbreitung von MPM in den kantonalen Verwaltungen

* signifikant auf dem Niveau $p < 0.1$

** signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$

*** signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$

$R^2 = 0.42$

Anhang 3

Multivariate Analyse: Einfluss Parlamentarierentschädigungen und Kantonsangestellte

	Regressionskoeffizienten unstandardisiert
Konstante	26.7 (11.1) **
Entschädigung	-1.7 (0.9) *
Wohnbevölkerung (in 1000)	0.1 (0.03) ***

Abhängige Variabel: Verbreitung von MPM in den kantonalen Verwaltungen

* signifikant auf dem Niveau $p < 0.1$

** signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$

*** signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$

$R^2 = 0.38$

Anhang 4

Multivariate Analyse: Einfluss Unterschriften für Referenden und Kantonsangestellte

	Regressionskoeffizienten unstandardisiert
Konstante	64.9 (18.6)***
Unterschriften	-18.1 (6.3) ***
Wohnbevölkerung (in 1000)	0.06 (0.02) **

Abhängige Variable: Verbreitung von MPM in den kantonalen Verwaltungen

* signifikant auf dem Niveau $p < 0.1$

** signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$

*** signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$

$R^2 = 0.47$

Anhang 5

Multivariate Analyse : Einfluss Stellung Parlament⁷ Mehrheitssprache

	Regressionskoeffizienten unstandardisiert
Konstante	47.2 (21.8)**
Stellung Parlament	-45.0 (42.3)
Mehrheitssprache	-11.8 (22.5)
Wohnbevölkerung (in 1000)	0.08 (0.02) ***

Abhängige Variable: Verbreitung von MPM in den kantonalen Verwaltungen

* signifikant auf dem Niveau $p < 0.1$

** signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$

*** signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$

$R^2 = 0.42$

⁷ Aus den drei Indikatoren „Dotierung der Parlamentsdienste“, „Parlamentarierentschädigungen“ und „Unterschriften für ein Referendum“ wird ein Gesamtindikator gebildet, da sie stark korrelieren und bei einzelem Berücksichtigen das Problem von Multikollinearität auftreten würde. Zudem besteht ein sachlicher Zusammenhang zwischen den drei Indikatoren (vgl. Z'graggen 2009)

Anhang 6: Auflistung der benutzten Variablen

	Stand Einführung NPM 2008 gemäss BADAC Umfrage	Stand Einführung NPM 2008 gemäss BADAC Umfrage	Stand Einführung NPM 2008 gemäss BADAC Umfrage	Einführungsjahr NPM gemäss Moser/Kettinger; Schmidt	Dienste	Kantons- angestellte	Dienste	Kantons- angestellte	Wohnbevölkerung	Mehrheitssprache
	Anteil Dienste, die gemäss Prinzipien des NPM funktionieren, in %	Anteil des Personals, welcher gemäss Prinzipien des NPM arbeitet, in %	Anteil des Budgets basierend auf Prinzipien des NPM, in %	Jahr der Flächendeckenden Einführung	Ver. Dienste 2001-2004	Ver. VZE_Kanton 2001-2005	Ver. Dienste 2004-2008	Ver. VZE_Kanton 2005-2008	2010	Deutschsprachig=1 Lateinischsprachig =2
ZH	100	100	100.0	2004	0	-1.57	-9.09	-29.78	1351300	1
BE	100	100	100.0	2005	0	8.7	-9.09	1.86	974235	1
LU	100	100	100.0	2005	8.45	24	-64.94	15.83	372964	1
UR	-	-	-	-	0.0	11.6	3.7	14.9	35335	1
SZ	40	-	-	2009	-9.52	10.62	7.89	13.56	144686	1
OW	30.0	40.0	20.0	-	-4.8	0.3	-20.0	29.6	35032	1
NW	0.0	0.0	15.0	-	-20.0	13.2	-14.3	-17.1	40794	1
GL	0.0	0.0	0.0	-	0.0	5.2	-18.6	3.5	38479	1
ZG	15.0	10.0	10.0	-	0.0	1.4	0.0	3.7	110890	1
FR	4.2	16.9	4.0	-	21.7	7.6	-14.3	6.0	273159	2
SO	100	-	-	2005	-2.44	-9.45	-12.5	4.64	252748	1
BS	-	-	-	-	1.5	13.5	-31.4	-25.2	187898	1
BL	100.0	100.0	100.0	-	0.0	27.0	-14.5	-8.9	272815	1
SH	20.0	20.0	15.0	-	-5.6	10.6	-8.8	2.8	75657	1
AR	0.0	0.0	0.0	-	0.0	11.1	8.2	15.5	53043	1
AI	0.0	0.0	0.0	-	0.0	4.8	7.1	5.1	15681	1
SG	30.0	30.0	30.0	-	0.0	35.6	0.0	1.8	474676	1
GR	30	30	65.0	2009	-17.54	-2.93	-19.15	4.99	191861	1
AG	100	100	100.0	2006	0	4.25	-7.89	10.79	600040	1
TG	100	100	42.0	2002	-6.98	21.23	17.5	1.08	244805	1
TI	0.0	0.0	0.0	-	47.6	5.0	-38.7	3.4	335720	2
VD	2.0	27.5	6.5	-	9.1	10.8	-12.5	3.6	701526	2
VS	100	100	100.0	2008	0	1.41	4.76	-1.26	307392	2
NE	17.0	11.0	5.0	-	-21.1	12.3	-23.2	-6.9	171647	2
GE	-	-	-	-	29.6	16.0	0.0	-1.4	453292	2
JU	0	0	0.0	-	0.0	-1.6	0.0	21.1	70134	2

NPM-Kantone
nicht NPM Kant.

	Sitzanteil Regierung CVP	Sitzanteil Regierung FDP	Sitzanteil Regierung GP	Sitzanteil Regierung SP	Sitzanteil Regierung SVP	Sitzanteil Regierung andere	Sitzanteil Parlament CVP	Sitzanteil Parlament FDP	Sitzanteil Parlament GP	Sitzanteil Parlament SP	Sitzanteil Parlament SVP
ZH	14.29	28.57		28.57	28.57		7.22	16.11	11.67	20	31.11
BE		14.29	14.29	42.86	28.57		0.63	16.25	11.88	26.25	29.38
LU	40	20		20		20	38.33	24.17	7.5	10.83	19.17
UR	42.86	28.57		14.29		14.29	37.5	17.19	4.69	10.94	28.13
SZ	42.86	14.29		14.29	28.57		29	21		8	41
OW	40	20				40	41.82	18.18		10.91	10.91
NW	28.57	42.86	14.29		14.29		38.33	30	11.67	1.67	16.67
GL	20	40		20	20		15	28.75	7.5	15	32.5
ZG	28.57	28.57	28.57		14.29		28.75	25	12.5	10	21.25
FR	42.86	14.29		28.57		14.29	33.64	17.27	2.73	22.73	16.36
SO	40	40		20			23	30	4	25	17
BS	14.29	14.29	14.29	42.86		14.29	8	11	13	32	14
BL	20	40		20	20		12.22	22.22	12.22	24.44	23.33
SH		40		20	40		5	23.33	8.33	23.33	31.67
AR		57.14		14.29	28.57		4.62	40		6.15	12.31
AI											
SG	28.57	28.57		28.57	14.29		27.5	19.17	3.33	13.33	34.17
GR	20	20		20	40		29.17	27.5		11.67	1.67
AG	40	20		20	20	20	18.57	17.14	5	21.43	32.86
TG	20	20		20	40		16.92	13.85	8.46	13.08	39.23
TI	20	40		20	20	20	23.33	30	4.44	20	5.56
VD		28.57	14.29	28.57	14.29	14.29	2	19.33	16	26	17.33
VS	60	20		20			56.15	20.77	1.54	13.85	4.62
NE		20	20	40		20		13.04	8.7	35.65	14.78
GE	14.29	14.29	28.57	28.57		14.29	12	12	16	17	11
JU	40	20		20		20	31.67	18.33	5	21.67	5

NPM-Kantone
nicht NPM Kant.

	Anzahl interkantonale Vereinbarungen in Kraft	Stand der Ausarbeitung des Regierungspro- grammes	Parlaments- dienste	Kantons- angestellte	Parlamentarier- Entschädigungen	Unterschriften für kant. Referendum
			Stellen pro Abgeordneter		Taggelder + Entschädigung pro Abgeordnetem in 1000 Franken	In % der Stimmbevölkerung 2008
	2008	2008	2008	2008	2004	
ZH		2.3	0.07	12961.6	24.39	0.36
BE	106	1.3	0.04	14607.7	14.82	1.43
LU	124	1.3	0.04	5549.34	11.36	1.24
UR	63	1.3	0.16	759.59	2.83	1.76
SZ	45	2.3		1379.48	3.88	2.14
OW	81	2.3	0.03	478.98	4.82	0.42
NW	96	3.0	0.05	482.42	4.92	0.85
GL	102	2.3	0.01	571.69	1.11	
ZG	47	1.0	0.03	1629.48	7.31	2.14
FR	26	0.3	0.06	8847.36	8.93	3.48
SO	90	2.3	0.04	2895.05	5.12	0.89
BS	104		0.08	7590.62	15.08	1.76
BL	107	3.0	0.06	4619.88	13.11	0.82
SH	194	0.3	0.03	1138.3	3.89	2.06
AR	34	1.7	0.01	648.94	2.81	0.81
AI	50	0.3	0.01	163.19	4.37	
SG	46	2.3	0.12	5802.3	5.1	1.37
GR	198	2.3	0.03	2662.83	15.24	1.11
AG	48	3.0	0.05	5121.28	7.64	0.8
TG	90	1.3	0.03	2847.28	6.97	1.32
TI	67	1.3	0.14	7736.49	24.14	3.43
VD	32	1.3	0.08	17751.6	26.95	3.11
VS	78	3.0	0.05	3522.64	16.35	1.53
NE	35	1.3	0.05	3657.59	5.34	4.27
GE	66	2.3	0.22	19678.5	39.05	3.05
JU	45	1.3	0.03	1640.54	12.38	4.1

Quelle: BADAC-Ekav 1991-2008

Bibliographie

- Bochsler, Daniel/Koller, Christophe et al. (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Haupt: Bern.
- Bonelli, Laurent/Pelletier, Willy (2010). L'Etat démantelé. Enquête sur une contre-révolution silencieuse Paris: La Découverte.
- Bundeskanzlei (2000): Regierungs- und Verwaltungsreform: Schlussbericht der Projektleitung. Genehmigt durch den Bundesrat am 18. Oktober 2000. Bern: Schweizerische Bundeskanzlei, EDMZ.
- Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001.
- Canton, Sabine (2007): Der Parlamentsdienst Basel-Stadt. Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, 10ème année, decimo anno – März/Mars/Marzo– 21.
- Friedrich, Roger (2009): La Suisse a-t-elle un avenir? – Réflexions sur les cantons, les régions et l'Etat fédéral. Les Presses du Belvédère. Pontarlier.
- Gaulejac Vincent (2009), La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social, Seuil, point-économie.
- Germann, Raimund E. (1993). Contributions au débat sur la réforme du gouvernement. Lausanne: IDHEAP.
- Germann, Raimund E. (1994). Staatsreform: der Übergang zur Konkurrenzdemokratie. Bern: Haupt.
- Germann, Raimund E. (1996). Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Der Staatsapparat und die Regierung. Bern: Haupt.
- Geser, Hans/Höpflinger, François (1977). "Staatsverwaltung und Sozialstruktur: Ein Vergleich zwischen vier Kantonen." Annuaire suisse de science politique 17, pp. 111-136.
- Geser, Hans (1981). Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtsetzung. Bern: Peter Lang.
- Giaque, D./Emery, Y. (2008): Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Giaque, D. (2003): La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle. Paris: L'Harmattan.
- Goumöens, Olivier (2002): Les structures départementales dans les administrations cantonales: une vue comparative. Lausanne: IDHEAP, Mémoire de diplôme.
- Heimgartner, Martin/Dietrich, Andreas (2008): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Gegenwärtiger Stand. Eidgenössisches Finanzdepartement EFD. Eidg. Finanzverwaltung. Abteilung Ausgabenpolitik. Programm FLAG: Bern.
- Hongler-Bericht (1967): Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates. Bern.
- Huber-Bericht (1971): Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung. Bern.
- Iff, Andrea/Sager, Fritz/Herrmann, Eva/Wirz, Rolf (2009): Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). SCHLUSSBERICHT. Kompetenzzentrum für Public Management: Bern.
- Koller, Christophe (2006): Administrations publiques et autorités cantonales. Exploitations sur la base des résultats de l'enquête sur les administrations cantonales 2004, Working Paper de l'IDHEAP 14/2006.
- Koller, Christophe (2008): La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable, in: Pyramides, N° 15, Bruxelles: CERAP.1
- Koller C./Heuberger N./Rolland A.-C. (2011): Staatsmonitoring. Indikatoren zur Messung der öffentlichen Verwaltung und der Behörden auf kantonaler Ebene, Working Paper BADAC-IDHEAP.
- Knapp, Blaise (1991) : Précis de droit administratif. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Lienhard, Andreas/Steiner, Reto/Ladner, Andreas, (Hrsg.). (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt Verlag.
- Moser, Christian/Kettiger Daniel (2004): 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven. PuMaConsult GmbH: Bern.
- Müller, Urs (2006): NPM in Basel-Stadt. Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt. Finanzverwaltung.
- Nüssli, Kurt (1978): "Indikatoren zum schweizerischen Föderalismus." Kleine Studien zur politischen Wissenschaft No 10, pp. 163-165.
- Nüssli, Kurt (1983): "Zentralisierung - Tatsache oder Fiktion?" Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 23, pp. 45-63.
- Nüssli, Kurt (1985): Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten. Zürich: Verlag Rüegger.
- OCDE (2010): Public administration after "New Public Management" Paris : OECD.
- OCDE. (2005) : Moderniser l'Etat : La route à suivre.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle (2006): New Public Management. 3. überarbeitete Auflage. Paul Haupt: Bern.
- Schmidt, Nicolas (2008a): New Public Management im Parlament: Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich: Rüegger.
- Schmidt, Nicolas (2008): New Public Management in den Kantonen – Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente. Parlament, Parlement, Parlamento 2/08 – 11. Jahrgang, 11ème année, 11° anno – August/Août/Agosto– 15.
- Urio, Paolo (1986): "Les administrations cantonales." in Raimund E. Germann & Ernest Weibel (eds.). Handbuch Politisches Systems der Schweiz. Bern: Haupt, pp. 107-136.
- WOV-Kommission (2003): Schlussbericht der Projektleitung an den Lenkungsausschuss. St. Gallen.
- Z'raggen, Heidi (2009): Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich. Haupt Verlag: Bern.
- Zimmerli, Ulrich/Leinhard, Andreas (2001): New Public Management – Grundzüge, Vorzüge, Problemfelder. In: Mey, Hansjürg/Lehmann Pollheimer, Daniel (Hrsg.). Gutes Entscheiden in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Absturz im freien Fall – Anlauf zu neuen Höhenflügen (221-223). Akademische Kommission Universität Bern: Bern.

Résumé

De nombreuses études ont été consacrées en Suisse à la promotion de la nouvelle gestion publique (NGP) au niveau des cantons, puis à son évaluation. Or, les chercheurs se sont peu intéressés jusqu'ici aux effets de son introduction sur les structures administratives et les effectifs de la fonction publique. Ils n'ont pas non plus expliqué suffisamment les facteurs ayant favorisé ou freiné la modernisation de l'Etat au-delà de la NGP. Les réformes de l'Etat menées au sein des administrations cantonales dans le cadre de la revitalisation du fédéralisme ont des causes multiples. Cette étude exploratoire tente de décrire les transformations au niveau des structures et de l'organisation de l'Etat depuis le début des années 1990 en analysant le niveau et l'impact des principes NGP ou d'autres facteurs ayant pu jouer un rôle dans la modernisation des administrations: force des partis, degré de professionnalisation des législatifs, taille de la population et des administrations, RPT et revitalisation de la collaboration intercantonale. Il ressort de l'étude qu'un groupe de cantons essentiellement alémaniques, plutôt de taille moyenne à grande (AG, BE, LU, SO, TG, VS, ZH) ont réussi à davantage réformer les administrations selon les principes de la NGP alors que d'autres ont choisi des voies différentes ou médianes (tels que BS, GE, JU, SG, TI, VD). Ces réformes se sont traduites pratiquement partout par un resserrement des structures décisionnelles (modèle ministériel 5/7), par une variation du nombre de services (hausse dans une première phase puis réduction) mais aussi du personnel (plutôt hausse à l'exception de BS et ZH) allant dans le sens d'une convergence des modèles institutionnels déterminée autant par des facteurs externes qu'internes aux cantons. Notre étude montre que la professionnalisation des parlements, davantage développée dans les cantons où le système représentatif est étendu (cantons latins, Bâle-Ville), retarde ou empêche l'essor des principes NGP alors que les cantons alémaniques à démocratie directe plus prononcée favorisent l'autonomisation des processus de réformes administratives avec une capacité de blocage moins grande des parlements.

Zusammenfassung

Zahlreiche Studien wurden zur Einführung und Auswertung von „New Public Management“ (NPM) in den Kantonen durchgeführt. Allerdings stand die Auswirkung auf die Verwaltungsstrukturen und die Angestellten im öffentlichen Dienst selten im Zentrum des Interesses. Ebenso wenig wurden Faktoren beschrieben, welche die Modernisierung des Staates ausserhalb von NPM beschleunigt oder gebremst haben. Es gibt zahlreiche Gründe für Staatsreformen und die Wiederbelebung des Föderalismus. Diese explorative Studie beschreibt Veränderungen bezüglich der Strukturen und der Organisation des Staates seit Beginn der 1990er Jahren sowie den Einfluss der Einführung von NPM-Prinzipien und anderer Faktoren, welche eine Rolle bei der Modernisierung der Verwaltungen spielten: Parteienstärke, Professionalisierung der Legislativen, Einwohnerzahl und Grösse der Verwaltungen, NFA und Wiederbelebung der interkantonalen Zusammenarbeit. Die Studie zeigt, dass vor allem mittlere und grosse deutschsprachige Kantone (AG, BE, LU, SO, TG, VS, ZH) zahlreiche Reformen ihrer Verwaltungen gemäss den Prinzipien des NPM durchgeführt haben, während sich andere für alternative Wege entschieden haben (BS, FR, GE, JU, SG, TI, VD). Die durchgeführten Reformen mündeten aber in allen Landesteilen in einer Anpassung der Entscheidungsstrukturen (Modell 5/7 Ministerien) und zu einer Veränderung der Anzahl Dienste (Erhöhung und nachfolgend Reduktion) sowie des Personals (mehrerheitlich Erhöhung mit der Ausnahme von BS und ZH). Diese Entwicklungen führten zu einer Anpassung zwischen den Kantonen, welche sowohl auf Grund von kantonsinternen wie auch –externen Faktoren zustande kam. Unsere Studie zeigt, dass die Professionalisierung der Parlamente - welche vor allem in Kantonen, in denen die repräsentative Demokratie eine wichtige Rolle spielt, fortgeschritten ist - NPM-Reformen nur zögerlich oder gar nicht zur Anwendung kommen (lateinischsprachige Kantone, Basel-Stadt). Eher direktdemokratisch orientierte Kantone sind Reformen, welche die Autonomie der Verwaltungen erhöhen, eher zugeneigt und sie werden von den Parlamenten weniger blockiert.