

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
2	Reformen politischer Institutionen	13
2.1	Reformen politischer Institutionen im internationalen Kontext	13
2.2	Reformen politischer Institutionen in der Schweiz	16
2.3	Fragestellungen	18
3	Institutionelle Reformen in den Kantonen von 1990 bis 1999	21
3.1	Reformen nach Typen, Sprachregionen und Kantonen	21
3.2	NPM-Reformen in den Kantonen	28
3.3	Folgerungen	36
4	Gründe für die Entstehung und Diffusion von Reformen	39
4.1	Theoretische Ansätze zur Erklärung von Reformaktivitäten	39
4.2	Überprüfung der Hypothesen	52
4.3	Folgerungen	62
5	Auswirkungen von NPM-Reformen: Vier Fallstudien	65
5.1	Fragestellungen	65
5.2	Vorgehensweise bei den Fallstudien	66
5.3	Fallstudie WOV Solothurn	76
5.4	Fallstudie WOV Uri	110
5.5	Fallstudie Administration 2000 Wallis	131
5.6	Fallstudie wif! Zürich	163
5.7	Vergleich der Fallstudien: Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit	197
6	Zusammenfassung der Ergebnisse	207
	Literatur	213

Darstellungsverzeichnis

D 3-1:	Reformen nach Typen und Sprachregionen	22
D 3-2:	Durchschnittliche Anzahl Reformen pro Kanton	24
D 3-3:	Anzahl Reformprojekte pro Kanton, geordnet nach Sprachgruppen	25
D 3-4:	Anzahl Reformprojekte nach Jahren	26
D 3-5:	Anzahl Reformprojekte nach Kanton und Jahr	27
D 3-6:	Eingeführte Elemente von NPM zwischen 1990 und 1999	30
D 3-7:	Anzahl eingeführter NPM-Elemente nach Kantonen	31
D 3-8:	Anzahl NPM-Elemente in den Kantonen/Sprachregionen	32
D 3-9:	Anzahl realisierte NPM-Elemente in den Kantonen	33
D 3-10:	Kumulierte Anzahl der in den Kantonen aufgenommenen NPM-Elemente	34
D 3-11:	Anzahl Kantone mit drei, vier, fünf oder sechs NPM-Elementen	36
D 4-1:	Unabhängige Variablen und Indikatoren	53
D 4-2:	Erklärung der Reformaktivitäten	56
D 4-3:	Erklärung der NPM-Reformen	59

D 5-1: Auswahl der Fälle und dabei angewendete Kriterien	74
D 5-2: Volkseinkommen pro Kopf in Fr. (Index CH 1990 = 100)	78
D 5-3: Verschuldung Kanton Solothurn pro Kopf (in 1'000 Fr.)	79
D 5-4: Sitzanteile im Kantonsrat 1993, 1997, 2001 in %	80
D 5-5: Ergebnisse der Evaluation	91
D 5-6: Parlamentarische Vorstösse im Anschluss an die Evaluation	92
D 5-7: Verschuldung Kanton Uri pro Kopf (in 1'000 Fr.)	111
D 5-8: Sitzanteile im Landrat 1992, 1996, 2000 in %	112
D 5-9: Verschuldung Kanton Wallis pro Kopf (in 1'000 Fr.)	132
D 5-10: Sitzverteilung im Grossen Rat des Kantons Wallis 2001	134
D 5-11: Sitzanteile im Grossen Rat 1993, 1997, 2001 in %	134
D 5-12: Ergebnisse der Evaluation 2000	143
D 5-13: Verschuldung Kanton Zürich pro Kopf (in 1'000 Fr.)	165
D 5-14: Sitzanteile im Kantonsrat Zürich 1991, 1995, 1999	166
D 5-15: Projektorganisation wif! (Legislatur 1999-2003)	170
D 5-16: Das 5-Ebenen-Konzept von wif!	176
D 5-17: Überblick über die wif!-Projekte	179

1 Einleitung

Die politischen Institutionen der Schweizer Kantone sind zwischen 1990 und 2000 stark in Bewegung geraten. Eine Vielzahl von Veränderungen ist zu beobachten: Verwaltungen wurden nach dem Vorbild des New Public Management (NPM) reformiert, die territoriale Strukturierung der Kantone hat Veränderungen erfahren, etwa durch Gemeindefusionen. Weiter sind in verschiedenen Kantonen die Regierungen und die Parlamente verkleinert worden. Ausserdem sind die Spielregeln der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden neu festgelegt worden durch Veränderungen der kantonalen Finanzausgleichssysteme.

Das vorliegende Buch will erstens einen *Überblick* über die Reformaktivitäten in den Jahren 1990 bis 1999 geben. Zweitens soll die Frage nach den *Gründen* für die zu beobachtenden Reformaktivitäten der Kantone untersucht werden. Zu diesem Zweck wurden für alle 26 Kantone der Schweiz im genannten Zeitraum alle institutionellen Reformen systematisch erfasst und ausgewertet. Damit konnte geprüft werden, wie weit etwa die finanzielle Situation oder die Zusammensetzung der politischen Führung der Kantone mit den Reformaktivitäten in Verbindung steht.

Neben dem Wunsch nach einer Beschreibung und Erklärung kantonaler Reformaktivitäten stellt sich drittens die Frage nach den Auswirkungen von Reformen. Speziell New-Public-Management-Reformen sind in den 1990er Jahren in grosser Zahl durch die Kantone initiiert worden. Das vorliegende Buch geht in diesem Zusammenhang der Frage nach, welche Auswirkungen NPM-Projekte auf die demokratischen Spielregeln haben. Gibt es Machtverschiebungen zwischen den staatlichen Institutionen, etwa zwischen Parlament und Regierung? Wenn ja, wie sehen diese aus? Antworten auf diese Frage liefern vier Fallstudien, die NPM-Projekte in ausgewählten Kantonen im Detail untersuchen.

Die hier vorgestellten Ergebnisse stammen aus einem Forschungsprojekt mit dem Titel „Kantone im Wandel“, das im Rahmen des Schwerpunktprogramms

„Zukunft Schweiz“ vom Schweizerischen Nationalfonds gefördert worden ist. Mit der vorliegenden Publikation werden nun die vielfältigen Ergebnisse systematisch zusammengestellt und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Das Buch ist wie folgt aufgebaut:

- In Kapitel 2 wird der Reformtrend bei den Kantonen vor dem Hintergrund internationaler und nationaler Theoriediskussionen reflektiert. Primär geht es darum aufzuzeigen, dass Theorie und Praxis zwar von unterschiedlichen Punkten ausgehen, sich aber trotzdem dort treffen, wo es um den Handlungsspielraum und die Beurteilung konkreter Reformprojekte geht. Ausgehend von dieser theoretischen Diskussion werden die zentralen Fragen des vorliegenden Buches entwickelt und vorgestellt.
- Kapitel 3 gibt einen Überblick über die Reformprojekte aller 26 Kantone im Zeitraum von 1990 bis 1999. Dabei findet der Vergleich von Reformaktivitäten in der Deutschschweiz mit jenen in der Westschweiz und dem Tessin besondere Beachtung.
- Kapitel 4 geht den Gründen für die Entstehung und für die Diffusion bestimmter Reformtypen nach. Besonders soll gezeigt werden, wie sich die NPM-Reformen in der Schweiz ausgebreitet haben und welches die Gründe dafür sind.
- Kapitel 5 ist den Auswirkungen von NPM-Reformen auf die demokratischen Spielregeln kantonaler Politik gewidmet. Es werden im Detail die NPM-Projekte der Kantone Solothurn, Uri, Wallis und Zürich analysiert.
- Im letzten Kapitel 6 werden die wesentlichen Ergebnisse kurz zusammengefasst.

Die Autorinnen und Autoren danken dem Nationalfonds, der die Studie möglich gemacht hat. Dank gebührt auch den zahlreichen Expertinnen und Experten aus den Kantonen, die uns bei der Vollerhebung der Reformprojekte unterstützt und sich im Rahmen der Fallstudien für Interviews zur Verfügung gestellt haben. Die Autoren bedanken sich zudem bei der Expertengruppe des Programms „Zu-

kunft Schweiz“ sowie den Forschungskolleginnen und -kollegen aus dem Forschungsverbund.

2 Reformen politischer Institutionen

Die Reflexion über Reformen politischer Institutionen hat in der politikwissenschaftlichen Diskussion der 1990er Jahre einen breiten Raum eingenommen. Der Trend hin zu so genannten New-Public-Management-Reformen war einer der Motoren dieser Diskussion. In den folgenden zwei Abschnitten soll die internationale und nationale Diskussion rund um Reformen politischer Institutionen im Allgemeinen und von NPM-Reformen im Speziellen reflektiert werden.

2.1 Reformen politischer Institutionen im internationalen Kontext

Seit Jahrzehnten wird über die Regierbarkeit westlicher Demokratien debattiert (Crozier et al. 1975). Anfang der 1990er Jahre verdichteten sich die Diskussionen über die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des modernen Staates zu zwei Argumentationssträngen:

- Der eine Strang hat seine Ursprünge in der Auseinandersetzung zwischen systemtheoretischen Positionen und der Policy-Analyse, die unterschiedliche Perspektiven auf die zunehmende Komplexität moderner Gesellschaften entwickelten und damit die gestiegene Problemhaftigkeit staatlicher Interventionen unterschiedlich beurteilten. Entsprechend wurden unterschiedliche Rezepte zur Reform staatlicher Institutionen zwecks Erhöhung der Steuerungsfähigkeit verschrieben.
- Der zweite Strang entwickelte sich aus der Praxis heraus und weitgehend losgelöst von dieser theoretischen Diskussion: Traditionelle Formen staatlichen Handelns wurden angesichts steigender (finanzieller und anderer) Defizite der öffentlichen Hand und einer zunehmenden Bürokratisierung öffentlicher Verwaltungen in Frage gestellt. Eine neue Verwaltungsführung wurde angemahnt, die unter dem Titel New Public Management Verbreitung fand.

Wenden wir uns zunächst der theoretischen Diskussion um die Reform der staatlichen Institutionen zu. Die Wurzeln dieser Diskussion sind äusserst vielfältig. Im Wesentlichen lassen sich zwei Ansätze identifizieren, die sich verkürzt wie folgt zusammenfassen lassen:

- Auf der einen Seite stellten Exponenten der Systemtheorie, allen voran Luhmann (1989), die radikale Frage, ob der Staat angesichts zunehmender Komplexität und funktionaler Differenzierung der Gesellschaft überhaupt noch in der Lage sei, die gesellschaftlichen Teilsysteme wirksam zu steuern. Der skeptisch-präskriptiven Position von Luhmann zufolge hätte sich der Staat von der Illusion politischer Steuerung zu verabschieden, da diese ein sich selbst überforderndes Relikt des 19. Jahrhunderts darstelle. Andere Varianten der Systemtheorie nahmen zwar die radikalen Fragen von Luhmann ebenfalls auf, kamen aber in ihren Antworten zu einem anderen Schluss: Neue, komplexitätsadäquate, nicht-hierarchische Formen der staatlichen Intervention kennzeichnen demnach heute die Staatstätigkeit (Willke 1983, 1994).
- Auf der anderen Seite stellte – parallel zur theoretischen Reflexion der Systemtheorie – die Policy-Analyse einen stetig steigenden Anspruch an den Vollzug staatlichen Handelns fest (Mayntz 1993). Auslöser waren neue Technologien und eine Globalisierung politischer wie auch wirtschaftlicher Prozesse (Scharpf 1988, 1991, 1999; Mayntz/Scharpf 1995). Diese theoretische Analyse komplexer Vollzugsprobleme mündete allerdings nicht in einer Abwertung staatlichen Handelns, sondern in der Suche nach neuen Formen staatlicher Steuerung. Diese können sich auf einem Kontinuum zwischen staatlicher Regulierung und Freigabe der Marktkräfte bewegen. Etwa in der Mitte zwischen beiden Extremen sind neue Formen staatlichen Handelns, speziell Verhandlungslösungen und die Implementation öffentlicher Aufgaben mittels Politiknetzwerken, anzusiedeln (Mayntz 1993, Mayntz/Scharpf 1995, Kenis/Schneider 1996, Knoke 1990). In dieser Perspektive wird der klassische Interventionsstaat zum verhandelnden beziehungsweise kooperativen Staat (Benz 1994, Czada/Schmidt 1993, Grimm 1994, Voigt 1995; Benz 2001: 231-40). Seine Institutionen haben sich entsprechend anzupassen.

Zunächst nur wenig berührt von diesen theoretischen Debatten hat in der Praxis ein Nachdenken über die Art und Weise der Umsetzung staatlichen Handelns eingesetzt. Ausgangspunkt waren die steigenden finanziellen Defizite öffentlicher Verwaltungen, namentlich in Australien, Neuseeland, USA und Grossbri-

tannien. Dazu kam ein wachsendes Unbehagen gegenüber der zunehmenden Bürokratisierung staatlicher Institutionen. Als politisch, ideologisch und wissenschaftlich alimentierte Reaktion darauf entwickelte sich eine Reformbewegung, die sich heute unter dem Titel „New Public Management“ zusammenfasst und weite Teile der westlichen Demokratien beschäftigt (Osborne/Gaebler 1992, Hood 1991, Pollitt 1993, Jones et al. 2004). Die konkreten Folgen dieser „NPM-Welle“ sind Veränderungen bestehender Verwaltungsstrukturen im Sinne einer stärkeren Bürger- und Kundenorientierung kombiniert mit neo-liberalen Entwicklungen, wie etwa die Auslagerung von Aufgaben an Dritte oder die Privatisierung von vormals durch öffentliche Institutionen wahrgenommener Aufgaben. Diese Entwicklung sollte den Staat „verschlanken“, dadurch handlungsfähiger machen und gleichzeitig durch eine klare Definition von Leistungsaufträgen und Indikatoren die demokratische Kontrolle wieder stärken (Terry 1998).

Die theoretische Diskussion wie auch die pragmatische Veränderung der Verwaltungen treffen sich heute an dem Punkt, wo es um die Konsequenzen von Massnahmen geht, welche die Handlungsfähigkeit des Staates wiederherstellen sollen. Die neuen Formen staatlichen Handelns (Implementation in Netzwerken, Etablierung von Verhandlungslösungen usw.), die von der Policy-Analyse untersucht wurden, weisen oftmals Parallelen zu den Massnahmen im Rahmen von NPM-Reformen auf (Definition von Leistungsaufträgen, Dezentralisierung der Verwaltung, Delegation von Aufträgen an Dritte usw.), die sich unter den Stichworten Vermarktlichung und Binnenmodernisierung zusammenfassen lassen (Naschold 1997a).

Dabei bleiben aber zwei Fragen offen: Erstens bleibt unklar, welche Implikationen die genannten Reformen aus demokratietheoretischer Perspektive haben (vgl. Christensen/Lægreid 2002; Bresser-Pereira 2004). Zweitens ist erst in Ansätzen untersucht, welche Wirkungen „die neuen“ Formen staatlichen Handelns respektive NPM-Reformen entfalten (Pollitt 1995; Schick 1996; Widmer 2002). Zwar sind einzelne Untersuchungen zur Kooperation zwischen Staat und Privaten etwa in Deutschland (Döhler/Manow 1995; Czada 1995; Mayntz/Schneider 1995) und im internationalen Vergleich (Kickert 1997; Pollitt/Bouckaert 2004;

Peters/Savoie 2000; Bresser/Pereira 2004) durchgeführt worden, eine umfassende Analyse der NPM-Reformen steht aber noch aus.

Einige Antworten zu diesen beiden Fragen liefern Untersuchungen zu neuen Formen der Kooperation zwischen Staat und Privaten zum Beispiel in Deutschland (Döhler/Manow 1995, Czada 1995, Mayntz/Schneider 1995) und in Holland (Kickert et al. 1997). Ferner liefert die Evaluation von NPM-Reformen Hinweise auf Konsequenzen der Reform (Pollitt 1995, Holkeri/Summa 1996, Laughlin/Broadbent 1996, Pollitt et al. 1999; Ritz 2003; Wollmann 2003).

2.2 Reformen politischer Institutionen in der Schweiz

Die internationale Diskussion um die Reform staatlicher Institutionen fand und findet ihren Niederschlag auch in der Schweiz. Seit dem „Helvetischen Malaise“ von Imboden (1964) wurde jahrzehntelang von der Notwendigkeit grundlegender Reformen der politischen Institutionen der Eidgenossenschaft geschrieben und gesprochen. Die eingeleiteten umfassenden Reformwerke (Regierungsreform, Finanzausgleich, Verfassungsreform usw.) sind in der Substanz vielfach am Strukturkonservatismus gescheitert. In der Folge haben partielle Veränderungen stattgefunden, befördert durch die „NPM-Welle“ auf der einen Seite sowie Misserfolge bei der Umsetzung staatlicher Aufgaben (Vollzugsdefizite siehe Linder 1987; 2005: 181-4; Germann 1998; Vatter 2002b: 95-6) und Defizitwirtschaft in den Kantonen auf der anderen Seite. NPM-Konzepte aus dem internationalen Umfeld sind angepasst (Haldemann 1995, Schedler 1995, Schedler/Proeller 2003) und bei Bund, Kantonen und Gemeinden partiell umgesetzt worden (Hablützel et al. 1995, Steiner 2002). Regierungs- und Parlamentsreformen haben stattgefunden, bei den Kantonen stärker als beim Bund.

Diese Veränderungen sind von der schweizerischen Wissenschaft auf drei Arten aufgenommen worden:

- Ein Teil der Wissenschaft hat die Konzipierung und Implementation der neuen Instrumente vorangetrieben und sich nachdrücklich für die Umsetzung von NPM eingesetzt (Buschor 1993, 1997, 2003; Haldemann 1995; Schedler 1995; Finger 1998; Schedler/Proeller 2003) mit dem Ziel, die Bü-

rokratie hin zum Dienstleistungsunternehmen „öffentliche Verwaltung“ zu verändern und eine Verwesentlichung der politischen Steuerung zu erreichen (Brühlmeier et al. 2001: 14-5; Buschor/Grünenfelder 1999: 138-9; Mastronardi/Schedler 1998: 34; Naschold/Bogumil 2000: 86-8; Schedler/Proeller 2000: 179; Thom/Ritz 2000: 32-3; Lienhard 2005).

- Auf der anderen Seite wurden die Reformen heftig kritisiert. NPM sei weniger eine Reform zur Steigerung der Handlungsfähigkeit des Staates als vielmehr eine (neoklassische) Ideologie *gegen* den Staat. Entsprechend wurde die Problemlösungsfähigkeit der Reformen im Hinblick auf die Bewältigung finanzieller Defizite in Frage gestellt (Urio 1998). Weitere, gravierende Probleme wurden bei der Gleichbehandlung von Bürgerinnen und Bürgern vermutet (Merrien 1998). Kritisiert wurde auch die einseitige Fixierung der Regierung und Verwaltung auf vereinfachende Output-Indikatoren, was den Blick auf komplexe Zielgrößen demokratischer Politik zu verstellen drohe (Knoepfel 1997; Varone 1998; Zürcher 1999a, 1999b).
- Gleichzeitig mit der Konzipierung der Reformen lösten skeptische Beobachter in der Schweiz eine Diskussion um die Folgen von Reformen aus, namentlich um die Einführung von NPM-Instrumenten. Es wurden Fragen der Verträglichkeit von Reformen mit dem Rechtsstaat und demokratischen Grundsätzen aufgeworfen sowie ordnungspolitische Überlegungen angestellt (z.B. Bolz/Klöti 1996; Mastronardi 1996, 1999; Zimmerli/Lienhard 1996; Mastronardi/Schedler 1998; Klöti 1999; Zimmerli et al. 2000; Bolz/Lienhard 2001; Mosimann 2003; Brunner 2004).

Die Kontroverse ist im Gang, eine systematische Beurteilung von Chancen und Gefahren aktueller Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreformen ist notwendig. Dazu fehlen aber empirisch ausreichend abgestützte Untersuchungen der Auswirkungen dieser Reformen. Zwar sind spezifische NPM-Projekte in der Schweiz evaluiert worden. Die Ergebnisse sind aber nur schwer miteinander vergleichbar (vgl. Rieder/Lehmann 2004; Haering 2002; Wüest-Rudin 2002;

Buschor 2003; sowie für einen internationalen Überblick Wollmann 2003)¹. Fest steht lediglich, dass die Reformen der Exekutive und der Parlamente wie auch diejenigen der Verwaltung bei den Kantonen höchst unterschiedlich vollzogen werden. Zudem fokussieren die Analysen stark auf innerbetriebliche (Thom/Ritz 2004; Schedler/Proeller 2000) oder rechtsspezifische (Lienhard 2005) Aspekte der Reformen und sparen Fragen nach den gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen (Widmer 2002) sowie nach der Bedeutung für die demokratische Steuerungsfähigkeit weitgehend aus.

Der Fokus unserer Untersuchung liegt auf den institutionellen Reformen, die intentional, also nicht zufällig, sondern mit einer bestimmten Absicht, herbeigeführt werden und zu einer Veränderung institutioneller Politik führen. Letztere unterscheidet sich von der materiellen (oder substanziellen) Politik dadurch, dass sie einen Rahmen schafft, in dem mittels materieller Politik eine Lösung sozialer, wirtschaftlicher oder ökologischer Probleme angestrebt wird. Mit anderen Worten strebt also institutionelle Politik eine Problemlösung nicht direkt, sondern mittelbar an.

2.3 Fragestellungen

Die Reformprozesse auf Stufe der Kantone zeigten deutlich, dass Reformen der Exekutive und der Parlamente in den 1990er Jahren sehr häufig auftraten und dass die Reformen in den Kantonen höchst unterschiedlich vollzogen wurden. Es stellen sich die zwei Fragen,

- wieso sich die Kantone in ihrem Reformverhalten unterschiedlich verhalten und
- wie sich die Reformen namentlich auf die demokratischen Steuerungsfähigkeit auswirken?

¹ Ansätze eines systematischen Überblicks über die kantonalen Reformen finden sich bei Rieder/Farago 2000, Daguati 2001 und Ehrensperger 1999.

Um diese Fragen beantworten zu können, wurden Untersuchungen auf verschiedenen Ebenen angestellt.

- In einem ersten Schritt galt es, die Fülle der verschiedenen Reformen in den Kantonen zu sichten und zu systematisieren. Zu diesem Zweck wurde eine Datenbank erstellt, welche alle Reformen in den Kantonen zwischen 1990 und 1999 erfasst. Die deskriptive Auswertung der Datenbank bietet einen Überblick über Reformtypen geordnet nach zeitlicher Abfolge und Kantonen, in denen die Reformen stattfanden. Mit einer Auswertung dieser Datenbank können Fragen wie Umfang, Dauer, Verteilung und Art der Reformaktivitäten der Kantone beantwortet werden (Kapitel 3).
- In einem zweiten Schritt wurde der Einfluss politischer, ökonomischer und institutioneller Faktoren auf Reformen untersucht. Angesichts der unterschiedlichen Reformtätigkeiten der Kantone galt es zu prüfen, ob bestimmte politische Faktoren oder institutionelle Eigenheiten (politische Kräfteverhältnisse, Struktur der Institutionen wie Parlament, Regierung, Verwaltung, direktdemokratische Instrumente) Reformen befördern oder behindern. Ferner wurde nach unterschiedlichen Auslösern für Reformprozesse gesucht (Finanzsituation, Vollzugsdefizite, Reformeifer usw.). Die Einflussfaktoren auf Reformen und die Auslöser der Reformen wurden mittels statistischer Analysen überprüft, welche auf der Basis der Informationen aus der oben erwähnten Datenbank durchgeführt worden sind (Kapitel 4).
- In einem dritten Schritt wurden die Auswirkungen von Reformen auf die demokratischen Steuerungskapazitäten untersucht. Angesprochen sind dabei Fragen wie die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürgern und die Möglichkeiten der Steuerung der Verwaltung durch Parlament und Regierung. Um diesen Fragen nachgehen zu können, wurden die Reformprozesse in vier ausgewählten Kantonen im Detail rekonstruiert und analysiert (Kapitel 5).

3 Institutionelle Reformen in den Kantonen zwischen 1990 und 1999

Zwischen 1990 und 1999 wurden in den Schweizer Kantonen insgesamt 470 Reformprojekte in Angriff genommen. Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die Fülle von Reformen zu vermitteln. Die empirische Basis dazu bildet eine Datenbank, die alle Reformen der Kantone zwischen 1990 und 1999² systematisch anhand verschiedener Merkmale der Reformprojekte beschreibt. Erhoben wurden Variablen wie die inhaltliche Ausrichtung der Reform, ihr zeitlicher Ablauf sowie die Reichweite der Reformvorhaben (welche Institutionen sind davon betroffen?). Spezielles Augenmerk galt dabei den NPM-Reformen.

3.1 Reformen nach Typen, Sprachregionen und Kantonen

Eine erste einfache Unterscheidung der Reformen lässt sich vornehmen, indem man sie nach Reformtyp unterscheidet. Aus Darstellung D 3-1 geht hervor, dass gesamtschweizerisch mehr als die Hälfte aller institutionellen Reformen (51.9%) den Verwaltungsreformen zuzuordnen sind. Im Gegensatz dazu sind die Reformen politischer Rechte, obwohl mit rund einem Fünftel (22.1%) die zweitgrösste Gruppe, schon deutlich seltener. Wiederum um mehr als einen

² Die Datenbank umfasst eine etwas grössere Zeitspanne, als die hier diskutierte Dekade. In der Datenbank sind auch Reformen enthalten, die vor 1990 in Angriff genommen wurden, aber 1990 noch nicht abgeschlossen waren sowie Reformprojekte mit Beginn im Jahre 2000. Um linkszenzierte Daten zu vermeiden und um eine systematische Analyse zu gewährleisten, beschränken wir uns in diesem Buch auf Reformprojekte, die in den Jahren 1990 bis 1999 ausgelöst wurden. Selbstverständlich sind bei den Kantonen auch bereits vor 1990 Reformen durchgeführt worden. Der Untersuchungszeitraum konnte aber aus forschungsökonomischen Überlegungen nicht weiter ausgedehnt werden. Im Extremfall kann dies zu Verzerrungen der Resultate führen, wenn etwa ein Kanton kurz vor Beginn der Untersuchungsperiode eine starke Reformtätigkeit an den Tag legte, die es ihm dann erlaubt, für einige Jahre auf Reformen gänzlich zu verzichten. Wir sind der Auffassung, dass unser Zeithorizont von zehn Jahren ausreichend lang ist, um derartige Verzerrungen gering zu halten.

Faktor Zwei weniger häufig sind Reformen des Finanzausgleichs (10.0%) sowie Parlaments- (9.8%) und Justizreformen (8.7%). Verhältnismässig selten sind Regierungsreformen (5.5%) sowie Gebietsreformen (3.6%).

D 3-1: Reformen nach Typen und Sprachregionen³

Reformtyp	Anzahl		
	Deutsche Schweiz	Lateinische Schweiz ⁴	Ganze Schweiz
Verwaltungsreformen	168 (48.4%)	76 (61.8%)	244 (51.9%)
Reformen politischer Rechte	81 (23.3%)	23 (18.7%)	104 (22.1%)
Reformen des Finanzausgleichs	38 (11.0%)	9 (7.3%)	47 (10.0%)
Parlamentsreformen	33 (9.5%)	13 (10.6%)	46 (9.8%)
Justizreformen	33 (9.5%)	8 (6.5%)	41 (8.7%)
Regierungsreformen	18 (5.2%)	8 (6.5%)	26 (5.5%)
Gebietsreformen	11 (3.2%)	6 (4.9%)	17 (3.6%)
Total	382	143	525

Veränderungen der Territorien wie auch der Regierungsstrukturen scheinen sich damit einem Wandel eher zu verschliessen als andere Bereiche, wie die Verwaltung und (etwas weniger ausgeprägt) die politischen Rechte, die im Untersuchungszeitraum deutlich häufiger Veränderungen unterzogen wurden.

Gerade die Reformen der politischen Rechte zeigen aber auch, dass die reine Anzahl an Reformen wenig über deren Bedeutung aussagt, handelt es sich bei den Reformen politischer Rechte doch häufig um relativ geringfügige Anpas-

³ Das Total von 525 Reformen übersteigt die genannte Zahl von 470 Reformprojekten, da ein Reformprojekt mehrere Reformtypen umfassen kann.

⁴ Zur lateinischen Schweiz werden hier und im Folgenden in extensiver Auslegung alle französischsprachigen, die beiden deutsch-französisch gemischtsprachigen Kantone Fribourg und Wallis sowie das Tessin gezählt. Der Kanton Graubünden wird der Deutschschweiz zugeordnet.

sungen (zumeist Ausweitungen) der direktdemokratischen Instrumente (Änderungen von Unterschriftenzahlen, Eingabefristen obligatorischer Referenden).

Die Bedeutung eines einzelnen Reformprojekts ist äusserst schwierig zu bestimmen, besonders wenn das Bemühen darauf ausgerichtet ist, über die staatlichen Institutionen hinweg einen angemessenen Indikator zu bestimmen. Wie lässt sich die Bedeutung einer Reduktion der Mitgliederzahl einer Exekutivbehörde mit jener der Einführung eines flexibleren Personalrechts in der Verwaltung vergleichen? Ist eine Revision des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden im Spitalbereich wichtiger als die Verlängerung der Eingabefristen für Volksinitiativen? Aufgrund dieser Problematik haben wir uns im vorliegenden Beitrag dazu entschlossen, die Zahl der Reformen als Grundlage für unsere Überlegungen beizuziehen. Dies geschah besonders auch deshalb, weil wir keine A-priori-Vermutungen haben, die darauf hindeuten würden, dass Reformprojekte in einem Kanton grundsätzlich bedeutender ausgestaltet werden als andere. Deshalb beurteilen wir die Annahme, dass Reformprojekte über die Kantone hinweg in etwa gleicher Grösse (oder Bedeutung) „portioniert“ werden, für haltbar. Es ist aber eine Annahme, die wir empirisch nicht belegen können und die auf eine Beschränkung der Aussagekraft unserer Untersuchung hinweist.⁵

In der politikwissenschaftlichen Diskussion zu den Schweizer Kantonen wie auch in der öffentlichen Debatte wird immer wieder auf die unterschiedliche Staatskultur in den verschiedenen Sprachregionen verwiesen. Ebenso häufig wird auf die deutlichen Diskrepanzen zwischen den einzelnen Kantonen Bezug genommen. Wenn man die Verteilung der Reformtätigkeit nach Sprachregionen ordnet, zeigt sich folgendes Bild:

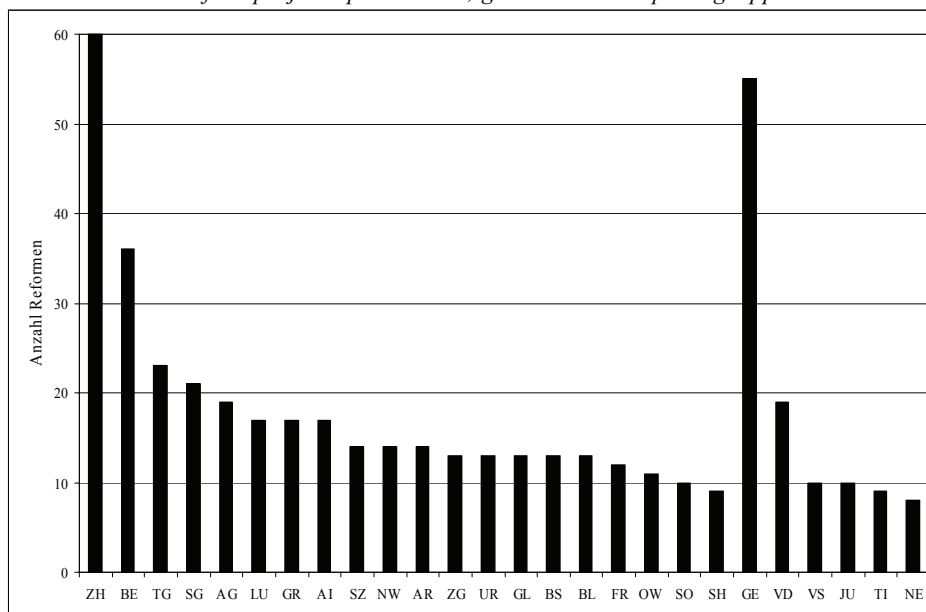
⁵ Wie wir weiter unten noch zeigen werden, bestand hinsichtlich der NPM-Reformen eine Möglichkeit, diese Problematik auf andere Art anzugehen.

D 3-2: Durchschnittliche Anzahl Reformen pro Kanton

Reformtyp	Mittelwerte ganze Schweiz	Mittelwerte Deutsch- schweiz	Mittelwerte lateinische Schweiz
Verwaltungsreformen	9.38	8.84	10.86
Reformen politischer Rechte	4.00	4.26	3.29
Reformen des Finanzausgleichs	1.81	2.00	1.29
Parlamentsreformen	1.77	1.74	1.86
Justizreformen	1.58	1.74	1.14
Regierungsreformen	1.00	0.95	1.14
Gebietsreformen	0.65	0.58	0.86
Total	20.19	20.11	20.43

Gemäss diesen Daten kann nicht von einer Diskrepanz zwischen Deutschschweiz und lateinischer Schweiz (inklusive Tessin) die Rede sein. Ein Vergleich der durchschnittlichen Anzahl von Reformen anhand der sprachregionalen Mittelwerte zeigt lediglich geringe Differenzen. Daraus ist zu schliessen, dass die Zugehörigkeit eines Kantons zu einer der beiden Sprachgruppen alleine die Differenzen in den Reformaktivitäten kaum zu erklären vermag. Vielmehr ergeben sich Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen wie folgende Darstellung zeigt.

D 3-3: Anzahl Reformprojekte pro Kanton, geordnet nach Sprachgruppen

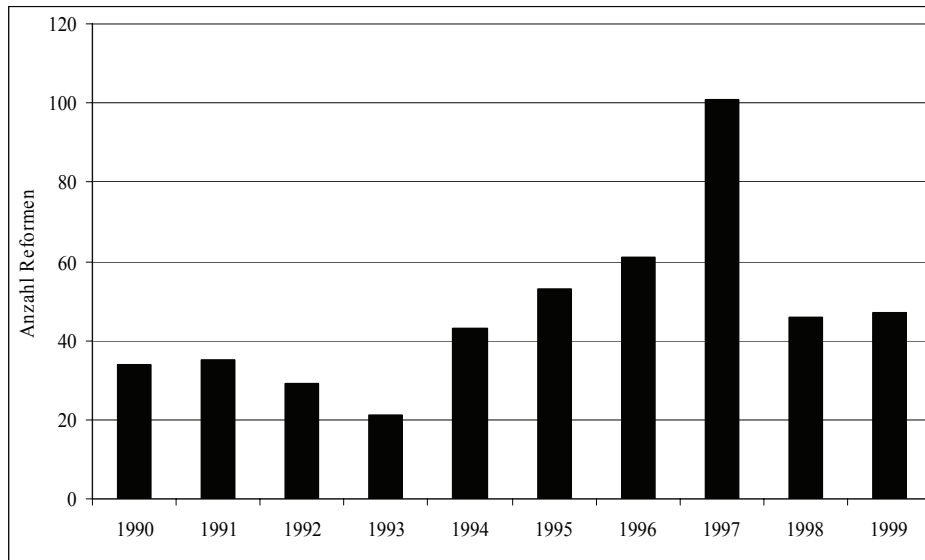


n = 470

Gewisse Kantone weisen eine weit über dem Durchschnitt von gut zwanzig liegende Zahl an Reformen auf, während andere eher selten Reformen durchführen: Besonders aktiv zeigen sich demnach die Kantone Zürich (60 Reformen), Genf (55 Reformen) und Bern (knapp 36 Reformen). Sehr zurückhaltend in ihren Reformaktivitäten erscheinen dagegen die Kantone Schaffhausen, Tessin und Neuenburg (alle weniger als 10 Reformen).

Wie verläuft die Reformtätigkeit in zeitlicher Perspektive? Die folgende Darstellung zeigt die Anzahl Reformen nach Jahren.

D 3-4: Anzahl Reformprojekte nach Jahren



n = 470

Generell zeigt sich, dass im Jahre 1997 mit insgesamt 101 deutlich am meisten Reformen durchgeführt wurden. Am wenigsten Reformen starteten die Kantone hingegen im Jahre 1993, als nur gerade 21 Projekte in Angriff genommen wurden. Wie lassen sich die Unterschiede zwischen den Jahren erklären? Die folgende Tabelle gibt hier Aufschluss.

D 3-5: Anzahl Reformprojekte nach Kanton und Jahr

Kanton	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	s	CV
Aargau	1	2	0	1	1	2	5	2	1	4	19	1.52	0.80
Appenz. AR	0	2	2	1	1	1	1	4	1	1	14	1.07	0.77
Appenz. IR	2	4	1	3	1	1	2	2	0	1	17	1.16	0.68
Basel-Land	1	3	1	0	4	1	0	2	0	1	13	1.34	1.03
Basel-Stadt	5	0	0	0	1	1	2	1	1	2	13	1.49	1.15
Bern	4	4	5	1	5	5	2	3	2	5	36	1.51	0.42
Fribourg	1	2	0	1	1	1	1	2	3	0	12	0.92	0.77
Genève	0	2	0	0	4	4	4	34	5	2	55	10.19	1.85
Glarus	2	0	1	1	2	0	0	2	2	3	13	1.06	0.81
Graubünden	0	1	3	1	2	2	1	1	3	3	17	1.06	0.62
Jura	0	1	0	1	1	2	1	3	1	0	10	0.94	0.94
Luzern	2	0	2	0	2	0	1	9	0	1	17	2.71	1.59
Neuchâtel	2	2	0	0	0	1	1	1	0	1	8	0.79	0.99
Nidwalden	2	0	0	1	0	2	3	3	3	0	14	1.35	0.96
Obwalden	1	0	1	0	0	2	0	4	0	3	11	1.45	1.31
Schaffhaus.	0	2	0	0	3	1	3	0	0	0	9	1.29	1.43
Schwyz	1	2	2	2	0	1	0	0	5	1	14	1.51	1.08
Solothurn	0	1	2	0	3	1	1	0	1	1	10	0.94	0.94
St. Gallen	0	1	1	3	3	4	0	1	6	2	21	1.91	0.91
Thurgau	4	3	1	1	1	1	0	4	2	6	23	1.89	0.82
Ticino	1	0	1	0	1	0	0	0	1	5	9	1.52	1.69
Uri	1	0	1	1	2	1	6	1	0	0	13	1.77	1.36
Valais	0	0	2	0	1	4	3	0	0	0	10	1.49	1.49
Vaud	2	1	0	0	1	1	7	5	2	0	19	2.33	1.23
Zug	2	1	2	0	0	2	1	4	1	0	13	1.25	0.96
Zürich	0	1	1	3	3	12	16	13	6	5	60	5.68	0.95
Summe	34	35	29	21	43	53	61	101	46	47	470	2.87	1.59

s = Standardabweichung; CV = Variationskoeffizient

Die rege Reformtätigkeit im Jahre 1997 lässt sich zu einem grossen Teil auf die ausgesprochen hohe Zahl an Reformprojekten im Kanton Genf (und in geringerer Masse im Kanton Luzern) zurückführen. Im Gegensatz zu den Kantonen Bern oder Zürich – mit einer ebenfalls gesamthaft gesehen hohen Zahl an Reformen – ergibt sich im Kanton Genf eine akzentuierte Konzentration im Jahre 1997. Angesichts der Standardabweichungen (s) und der Variationskoeffizienten (CV) lässt sich weiter sagen, dass neben den Kantonen Genf und Luzern auch der Kanton Tessin über die Jahre hinweg eine stark variierende Reformaktivität entwickelte, wobei sich bei Letzterem eine Konzentration auf das Jahr 1999 erkennen lässt. Besonders ausgeglichen reformiert haben dagegen über den Untersuchungszeitraum hinweg der Kanton Bern sowie (weniger ausgeprägt) die Kantone Appenzell Innerrhoden und Graubünden. Die nach Kantonen separierte Darstellung lässt auch erkennen, dass – mit Ausnahme des Jahres 1993 – in jedem Untersuchungsjahr zumindest ein Kanton seine regeste Reformtätigkeit aufweist.

3.2 NPM-Reformen in den Kantonen

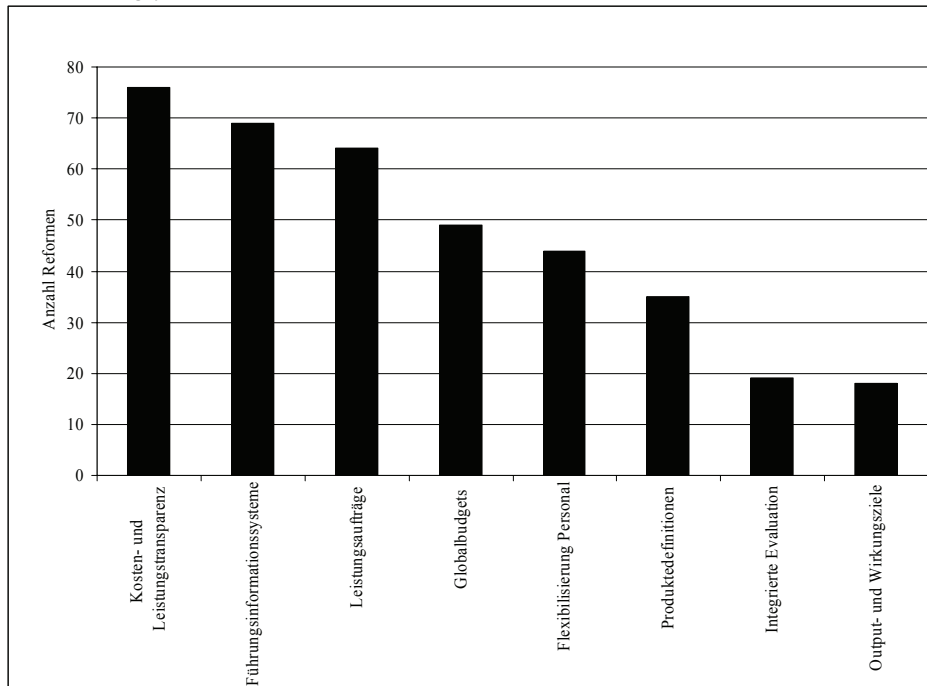
Um die Reformtätigkeiten der Kantone im Hinblick auf die Einführung des NPM etwas genauer zu untersuchen, haben wir acht Elemente bestimmt, die unseres Erachtens bei NPM-Projekten eine zentrale Rolle spielen, nämlich:⁶

- Globalbudget
- Leistungsauftrag
- Flexibilisierung im Personalbereich
- Produktdefinitionen
- Output- und Wirkungsziele

⁶ Diese Elemente dürfen für die Umsetzung von NPM in der Schweiz als konstituierend betrachtet werden (vgl. dazu z.B. Haldemann 1995: vii; Schedler/Proeller 2000: 113-155, Rieder/Farago 2000: 15, Haldemann/Schedler 1995: 101-103 sowie Mosimann 2003: 91-2 für eine Diskussion)

- Kosten- und Leistungstransparenz
- Führungsinformationssysteme (Controlling)
- Integrierte Evaluationsfunktion

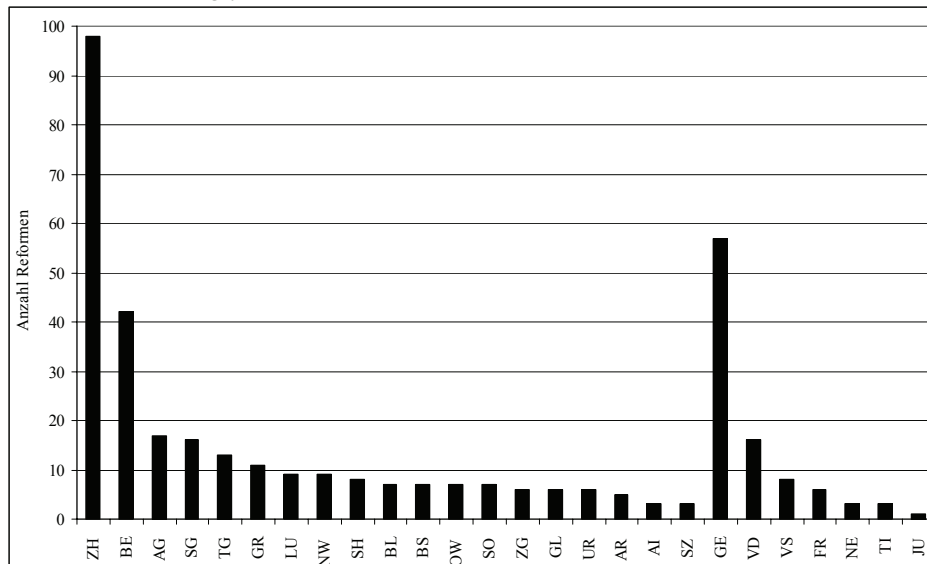
Für jeden Kanton wurde ermittelt, ob die entsprechenden Elemente vorhanden sind. Die Betrachtung dieses Zahlenmaterials muss allerdings mit einer gewissen Vorsicht geschehen. So hängt die Zahl der eingeführten NPM-Elemente wesentlich davon ab, wie ein Kanton die Einführung von NPM konzipiert hat. Zur Veranschaulichung sei auf die Kantone Zürich und Solothurn verwiesen. Im Kanton Zürich wurde die so genannte Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (wif!) unter einem gemeinsamen Dach, aber durch eine relativ grosse Zahl von unterschiedlichen Einzelprojekten eingeführt. Dies führte in der Datenbank zu sehr grossen Reformhäufigkeiten. Im Kanton Solothurn verfolgte man hingegen eine andere Konzeption, indem NPM primär im Rahmen eines Projekts eingeführt wurde, was zu sehr kleinen Reformhäufigkeiten führt. Erschwerend kommt weiter hinzu, dass die verschiedenen NPM-Elemente einzeln auch völlig losgelöst von NPM-Überlegungen in Reformprojekten auftreten können. Typischerweise ist das etwa bei der Flexibilisierung im Personalbereich (wie etwa die Abschaffung des Beamtenstatus) der Fall. Trotz dieser Vorbehalte lassen sich aufgrund der vorliegenden Zahlen aber Hinweise über die Ausrichtung der Kantone hinsichtlich NPM-Reformen nachzeichnen. Wir wenden uns zunächst der Zahl der eingeführten NPM-Elemente zu. Die Darstellung D 3-6 zeigt die Häufigkeit, mit der die acht Elemente insgesamt in den Kantonen eingeführt worden sind.

D 3-6: *Eingeführte Elemente von NPM zwischen 1990 und 1999*

Die Darstellung zeigt, dass Kosten- und Leistungstransparenz, Führungsinformationssysteme und Leistungsaufträge am häufigsten anzutreffen sind. Relativ selten sind dagegen Output- und Wirkungsziele sowie eine integrierte Evaluation eingeführt worden.

Betrachten wir die einzelnen Kantone, ergeben sich erhebliche Unterschiede. Zwar kommt kein einziger Kanton ohne eines der acht definierten NPM-Elemente aus. Zwischen den aktiven Spitzenreitern Zürich (98), Genf (57) und Bern (42) und den zurückhaltenden Schlusslichtern Appenzell Innerrhoden (3), Schwyz (3) und Jura (1) zeigt sich eine grosse Spanne, wie die folgende Darstellung zeigt.

D 3-7: Anzahl eingeführter NPM-Elemente nach Kantonen



Neben dem Umfang der NPM-Reform interessierten allfällige Differenzen zwischen den Sprachgruppen hinsichtlich der Einführung von NPM.

D 3-8: Anzahl NPM-Elemente in den Kantonen/Sprachregionen

Kanton	Globalbudgets	Leistungsaufträge	Flexibilisierung Personal	Produktdefinitionen	Output- und Wirkungsziele	Kosten- und Leistungstransparenz	Führungsinformationssysteme	Integrierte Evaluation	Total
Summe ganze Schweiz	49	64	44	35	18	76	69	19	374
Summe Deutschschweiz	44	50	36	25	17	51	48	9	280
Summe lateinische Schweiz	5	14	8	10	1	25	21	10	94
Mittelwert ganze Schweiz	1.88	2.46	1.69	1.35	0.69	2.92	2.65	0.73	14.38
Mittelwert Deutschschweiz	2.32	2.63	1.89	1.31	0.89	2.68	2.52	0.47	14.73
Mittelwert lateinische Schweiz	0.71	2.00	1.14	1.42	0.14	3.57	3.00	1.43	13.42

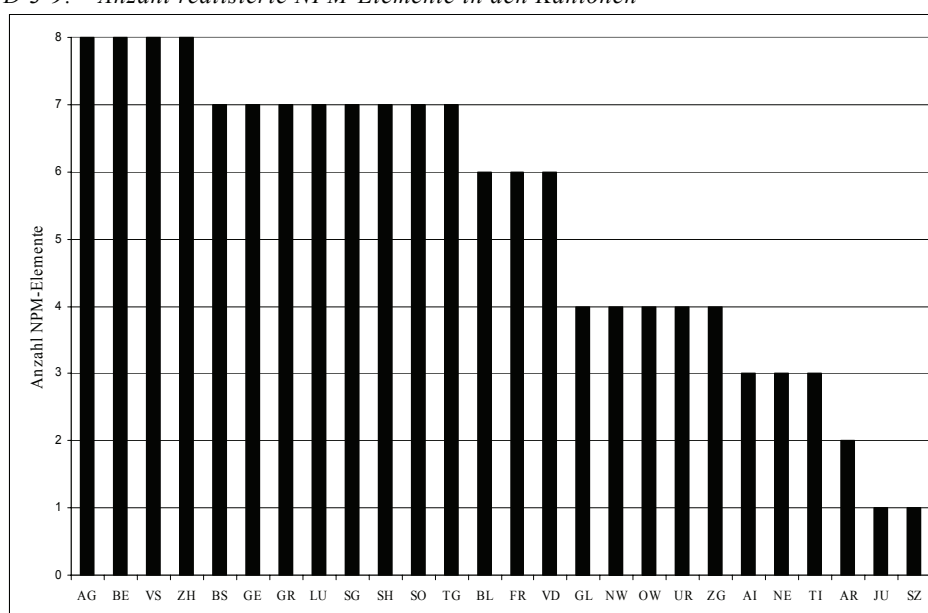
Über alle acht NPM-Elemente hinweg betrachtet gibt es kaum Differenzen zwischen der deutschen und der lateinischen Schweiz. Die Mittelwerte liegen mit 14.73 für die Deutschschweizer und mit 13.42 für die lateinischen Kantone nahe beieinander. Daraus lässt sich höchstens eine ganz leichte Tendenz zu einer gegenüber NPM positiveren Haltung der Deutschschweizer Kantone herauslesen.

Betrachtet man jedoch die Elemente des NPM separat, treten einige deutliche Unterschiede hervor. Die lateinische Schweiz zeigt beispielsweise deutlich grössere Vorbehalte hinsichtlich Globalbudgets als die Deutschschweiz. Noch deutlicher ist dies (bei absolut geringeren Zahlen) bei den Output- und Wirkungszielen. Im Gegensatz dazu sind integrierte Evaluationen sowie Kosten-

und Leistungstransparenz in der lateinischen Schweiz weitaus stärker vertreten als in der Deutschschweiz.

Aufgrund der acht unterschiedenen Elemente von NPM lässt sich zeigen, in welchem Umfang die Kantone NPM bis 1999 eingesetzt haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vorliegenden Daten lediglich Aussagen machen, in welcher Zahl die NPM-Elemente im Rahmen von Reformprojekten aufgetreten sind. Daraus lässt sich aber nicht schliessen, dass die entsprechenden Elemente auch flächendeckend und dauerhaft eingesetzt worden wären. So wurden in einigen Kantonen gewisse NPM-Elemente nur vorübergehend im Rahmen von Versuchen oder nur für bestimmte Amtsstellen eingeführt. Die folgende Darstellung zeigt die Anzahl der NPM-Elemente, die im Zeitraum von 1990 bis 1999 Teile von Reformvorhaben bildeten:

D 3-9: Anzahl realisierte NPM-Elemente in den Kantonen

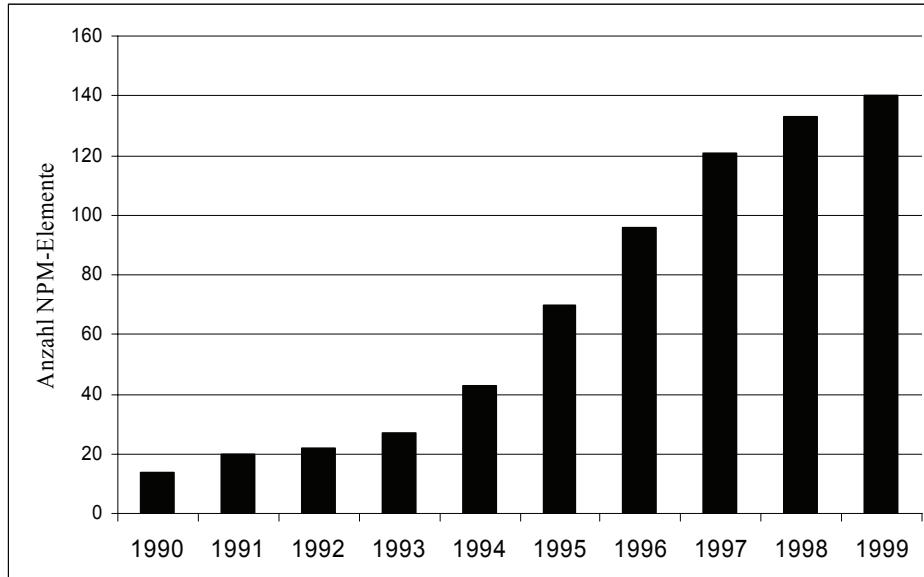


Es zeigt sich, dass die vier Kantone AG, BE, VS und ZH die meisten Elemente von NPM eingesetzt haben. Es folgen die Kantone BS, GE, GR, LU, SH, SO, SG und TG. Sie alle haben sieben der total acht NPM-Elemente in Reformvor-

haben aufgenommen. In den drei Kantonen BL, FR und VD sind es sechs von acht NPM-Elementen; die übrigen elf Kantone haben vier oder weniger NPM-Elemente in ihren Reformvorhaben berücksichtigt.

Interessant ist auch die Entwicklung des Einsatzes von NPM-Elementen über die Zeit. In der folgenden Darstellung ist die Anzahl der in den Kantonen auftretenden NPM-Elemente kumulativ aufgeführt.

D 3-10: Kumulierte Anzahl der in den Kantonen eingeführten NPM-Elemente

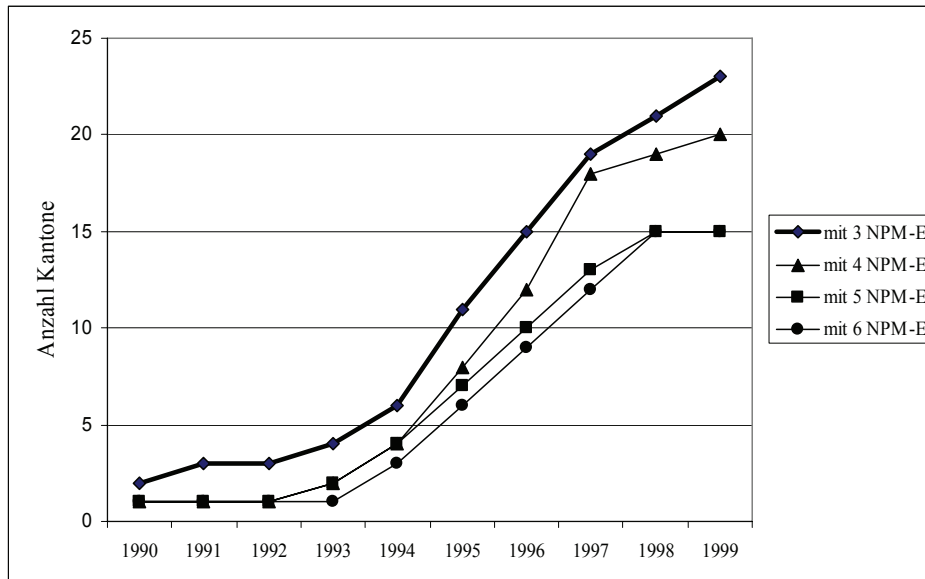


In den Jahren 1990 bis 1993 sind die NPM-Elemente zurückhaltend eingesetzt worden. Ab 1994 bis 1997 gewinnt die Entwicklung jedoch deutlich an Dynamik, um anschliessend in den Jahren 1998 und 1999 wieder allmählich abzuflachen. Wir können damit für die Zahl der eingesetzten NPM-Elemente bei den Schweizer Kantonen einen S-förmigen Verlauf konstatieren, wie er in der Literatur zu Diffusionsprozessen verschiedentlich postuliert wurde (vgl. Gray 1973; Berry 1994: 443-4; Bennett 1997: 223-5; Rogers 2003: 11-38). Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass zu Beginn wenige so genannte „early adopters“ eine In-

novation aufnehmen, anschliessend eine Phase folgt, in der die Mehrheit die Innovation übernimmt, bis eine gewisse Sättigung auftritt.

Dieses Muster lässt sich auch erkennen, wenn die Analyse nicht auf die NPM-Elemente, sondern auf die Kantone ausgerichtet wird. Die nachfolgende Abbildung zeigt die entsprechende Entwicklung nach Kantonen, wobei nach Anzahl der eingeführten NPM-Elemente unterschieden wurde. Zu Beginn der Beobachtungsperiode im Jahre 1990 weist ein Kanton, nämlich Bern, bereits ein Reformprojekt mit sechs NPM-Elementen aus, ein weiterer, nämlich St. Gallen, Reformen mit drei Elementen. Letzterer erhöht dann die Zahl der vertretenen NPM-Elemente auf fünf im Jahre 1993. Diese beiden Kantone können hinsichtlich der Einführung von NPM-Elementen des NPM in der Schweiz als „early adopters“ (oder „leaders“) bezeichnet werden. Im Jahr 1994 nehmen die Kantone Basel-Landschaft und Waadt sechs NPM-Elemente auf. Zu dieser Gruppe mit sechs (oder mehr NPM-Elementen) stossen im Jahre 1995 die Kantone Schaffhausen, Wallis und Zürich, im Jahre 1996 Basel-Stadt, Luzern und Solothurn. Im Jahr 1997 kommen weitere drei Kantone hinzu (Freiburg, Genf und Thurgau). 1998 sind es zusätzlich noch Aargau und Graubünden sowie St. Gallen, wo die Zahl der vertretenen NPM-Elemente von bisher fünf auf neu sieben ansteigt. Im letzten Jahr der Beobachtungsperiode stagniert die Zahl der Kantone mit fünf oder mehr NPM-Elementen bei 15, hingegen kommen noch ein Kanton mit neu vier Elementen (Glarus) und zwei mit neu drei Elementen (Neuenburg, Tessin) hinzu. Die drei letztgenannten Kantone bilden somit die „late adopters“ (oder „laggards“) in dieser Entwicklung, wobei drei Kantone bis zum Ende der Untersuchungsperiode weniger als drei NPM-Elemente aufgegriffen haben, nämlich Appenzell-Ausserrhodan mit lediglich zwei und Jura sowie Schwyz mit je einem NPM-Element.

D 3-11: Anzahl Kantone mit drei, vier, fünf oder sechs NPM-Elementen (NPM-E)



Wie bereits in der Darstellung D 3-10 zu beobachten ist, zeigt sich auch hier, dass die Jahre 1994 bis 1997 als „Boom-Jahre“ des NPM in der Schweiz bezeichnet werden können. Besonders die Zahl der Kantone mit vier eingesetzten NPM-Elementen steigt in diesen vier Jahren von 2 auf 18 sehr stark an.

3.3 Folgerungen

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den Daten ableiten?

- Die Daten zeigen, dass sich die Kantone in den 1990er Jahren in erheblichem Masse institutionell reformiert haben. Am häufigsten sind Reformen im Jahr 1997 anzutreffen, wobei dies primär auf die grosse Zahl von Aktivitäten im Kanton Genf zurückzuführen ist. Andere Kantone – wie etwa Bern – weisen über den gesamten Untersuchungszeitraum eine relativ gleichmässige Verteilung von Reformaktivitäten auf.
- Die Verwaltungs-Reformen stellen den Hauptthrust der Reformen in der Schweiz im Untersuchungszeitraum dar: Rund 46 Prozent aller beobachte-

ten Reformen fallen in diese Kategorie.

- Der Grad der Reformaktivitäten fällt je nach Kanton sehr unterschiedlich aus. Dies gilt auch für Reformen, die sich am New Public Management orientieren. Am aktivsten zeigten sich die Kantone Zürich, Genf und Bern.
- Die Differenzen zwischen Deutsch- und Westschweiz (inkl. Tessin) ist insgesamt sehr klein. Gemessen an der Gesamtzahl der Reformen lässt sich kein wesentlicher Unterschied feststellen.
- Differenzen zwischen den Sprachregionen ergeben sich bei der inhaltlichen Ausgestaltung von NPM-Reformen: In der Deutschschweiz ist das Instrument des Globalbudgets weit beliebter als in der Westschweiz und dem Tessin. Umgekehrt sind integrierte Evaluationen in der Romandie und dem Tessin häufiger anzutreffen als in der Deutschschweiz.

4 Gründe für die Entstehung und Diffusion von Reformen

In Kapitel 1 wurden die Reformaktivitäten der Kantone ausführlich beschrieben. Welches sind aber die Gründe für die Reformtätigkeiten? Dieser Frage soll in Kapitel 4 nachgegangen werden. In einem ersten Abschnitt werden verschiedene Theorien herangezogen und basierend darauf Hypothesen entwickelt, welche helfen sollen, die Reformtätigkeiten der Kantone zu erklären. In einem zweiten Abschnitt werden die Hypothesen einer empirischen Überprüfung unterzogen. Im dritten Abschnitt finden sich die Schlussfolgerungen.

4.1 Theoretische Ansätze zur Erklärung von Reformaktivitäten

Betrachten wir die Zahl der Reformen und ihre Entwicklung gemäss Tabelle D 3–5 in Kapitel 3, so gilt es, aus theoretischer Sicht zwei Fragen zu erörtern:

- Die erste Frage lautet: Wieso werden Reformen in einzelnen Kantonen überhaupt in Angriff genommen? Diese Frage beschäftigt sich mit den *Auslösern* von Reformen in den Kantonen.
- Die zweite Frage lautet: Ist die Reformtätigkeit in einem Kanton abhängig von der Reformtätigkeit in anderen Kantonen? Kommt es zu einer Diffusion von Reformen?

Die erste der beiden Fragen betrifft die Reformen im Allgemeinen ebenso wie die NPM-Reformen im Besonderen. Die zweite Frage setzt voraus, dass gleichartige Reformen in verschiedenen Kantonen unternommen werden. Dies ist grundsätzlich für verschiedene, spezifische Reformen von Interesse, wird im Folgenden jedoch nur hinsichtlich der NPM-Reformen näher untersucht. Basis für die Suche nach Gründen für die Auslösung und Diffusion von Reformen bilden ausgewählte Theorien. Diese werden im Folgenden vorgestellt und besprochen. Sie liefern Hypothesen, welche im Abschnitt 4.2 einer empirischen Überprüfung unterzogen werden.

Aus der Literatur sind verschiedene Theorien bekannt, welche helfen den Wandel politischer Institutionen zu erklären. Wir verwenden zwei Gruppen von Ansätzen, die sich in Anlehnung an verschiedene Klassifizierungen (March/Olsen

1989: 58-60, Rogers 2003, Brunssen/Olsen 1993, Mooney/Lee 1995: 606 sowie Berry/Berry 1999) in zwei Untergruppen zusammenfassen lassen: *Problemlösungsansätze* und *Diffusionstheorien*. Erstere gehen davon aus, dass Systeme von externen oder internen Faktoren gefordert und dadurch zur Durchführung von Reformen veranlasst werden. Die Diffusionstheorien helfen erklären, warum in einem System erprobte Reformen auf andere Systeme überspringen und sich so verbreiten.

Die genannte Zweiteilung der Erklärungsansätze setzt implizit eine Unterscheidung zwischen Initialisierung und Diffusion von Reformen voraus. Dies ist dann sinnvoll, wenn Reformen als Innovationen begriffen werden, die von Organisationen mittels Lernprozessen erbracht werden. Nach Brunssen/Olsen (1993: 179) lernen Organisationen entweder selber durch eigene Experimente oder durch Übernahme von Wissen von anderen. Es ist daher nahe liegend, das Lernen durch Experimente als Erklärungsmuster für die Initialisierung von Reformen zu verwenden, das Lernen durch Übernahme bestehenden Wissens hingegen als Modell für die Diffusion bestehender Reformen heranzuziehen. Somit ist nun der Frage nachzugehen, welche Faktoren zu experimentellem Lernen oder zu Lernen durch Übernahme bestehender Reformen führen.

Die politikwissenschaftliche Föderalismusforschung in der Schweiz (aber zu einem grossen Teil auch auf internationaler Ebene) ist bis anhin geprägt von einer institutionentheoretischen Ausrichtung.⁷ Die institutionalistischen Ansätze setzen sich zum Ziel, das zu beobachtende Institutionengefüge (auch als politisch-institutionelles Arrangement bezeichnet; vgl. Vatter 2002a: 414) zu erklären. Diese Perspektive hat sicher ihre Berechtigung und hat äusserst wichtige Forschungsergebnisse erzielt. Hinsichtlich unserer Fragestellung sind die herkömmlichen, in diesem Forschungsgebiet verwendeten Ansätze hingegen weniger aussagekräftig, da sie primär statisch orientiert sind. An dieser Stelle geht es aber vielmehr darum, den *Wandel* politischer Institutionen zu erklären und Fak-

⁷ Adrian Vatter (2002a) zeigt diese Ausrichtung in seinen Studien zu den Schweizer Kantonen; vgl. dazu auch Lijphart (1999), an den sich Vatter in seinen Studien weitgehend anlehnt.

toren zu ermitteln, welche diesen Wandel beeinflussen. Dabei helfen Ansätze, die vor allem im Rahmen der policy-orientierten Forschung „entwickelt“⁸ wurden, wo Fragen nach policy change, policy learning, policy transfer und policy diffusion in den letzten Jahren eine zentrale Bedeutung eingenommen haben. Wir bezeichnen diese Ansätze als „*Problemlösungsansätze*“ bei denen auch die *Reformkapazität* (also die vorhandenen Ressourcen eines Teilstaates) eine wichtige Rolle spielen.

Daneben wird ein Forschungsstrang aufgenommen, der in der Schweiz bisher generell kaum auf Beachtung gestossen ist.⁹ Angesprochen ist damit die US-amerikanische Forschungstradition, die sich seit längerem mit der Frage befasst, wie sich Politikinnovationen über verschiedene Entitäten hinweg verbreiten. Im Vordergrund standen Untersuchungen, die sich mit der *Diffusion* von bestimmten Politikneuerungen in den US-amerikanischen Gliedstaaten verbreitet haben. Diese Forschungen sind in der Schweiz kaum auf Beachtung gestossen, obwohl sie sich durch ihren ausgeprägt föderalistischen Staatsaufbau als Forschungsgegenstand geradezu aufdrängen.

In den folgenden Abschnitten gehen wir auf die Problemlösungsansätze, die Frage der Reformkapazität und die Diffusionstheorien näher ein. Ziel ist es, Hypothesen zu entwickeln, die es anschliessend empirisch zu prüfen gilt.

4.1.1 Problemlösungsansätze zur Erklärung von Reformaktivitäten

Damit sich eine Organisation auf experimentelles Lernen einlässt, den damit verbundenen Aufwand in Kauf nimmt und Risiken eingeht, muss sie nach Auf-

⁸ Vielfach wurden die theoretischen Ansätze dort nicht entwickelt, sondern aus anderen Gebieten übernommen. Beispielsweise gilt dies für Konzepte des policy-learning, die aus der soziologischen Organisationstheorie stammen, die ihre Konzepte ihrerseits aus der Individualpsychologie entlehnt haben (vgl. etwa Argyris/Schön 1996).

⁹ Diese Ausführungen beziehen sich nicht nur auf den Bereich institutioneller Politik, sondern gleichermaßen auf Fragen der materiellen Politiken.

fassung vieler Autoren einem bestimmten Problemdruck ausgesetzt sein (vgl. dazu z.B. Rogers 2003: 135, Brunsson/Olsen 1993: 34). Was kann einen solchen Problemdruck auslösen? Das „Advocacy Coalition Framework“ (ACF) identifiziert zwei wesentliche Faktoren, die einen Reformdruck erzeugen und zum policy-change führen (Sabatier 1993, Sabatier/Jenkins-Smith 1993, 1999). Es sind dies erstens systemexterne Schocks (wie sozio-ökonomische Veränderungen, abrupter Wandel der öffentlichen Meinung usw.), welche die Einstellungen wichtiger politischer Koalitionen oder deren Machtposition verändern und dadurch eine neue Politik zur Folge haben.¹⁰ Zweitens können Veränderungen im Machtgefüge zu Reformen führen, wenn sich der Einfluss einer dominierenden Koalition verändert (Sabatier 1993: 136, Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 124, 147). In beiden Fällen finden Lernprozesse statt, die als ein anhaltender „Prozess der Suche und Anpassung verstanden werden können, der durch den Wunsch der Akteure motiviert ist, ihre Wertvorstellungen umzusetzen“ (Sabatier 1993: 138). Dabei bleiben die Wertvorstellungen der Koalitionen auf mittlere Frist durchaus konstant: Veränderungen ergeben sich dadurch, dass Akteurguppen mit unterschiedlichen Wertvorstellungen einen unterschiedlichen Einfluss auf die Politik erlangen.

Wie kann nun das Advocacy Coalition Framework das Auftreten institutioneller Reformen erklären? Betrachten wir zunächst den zweiten Grund für den Politikwandel, die Machtverschiebung zwischen den Advocacy-Koalitionen. Wenn wir von der plausiblen Annahme ausgehen, dass es wie in jedem Politiksubsystem Advocacy-Koalitionen für oder gegen eine Reform gibt, dann können Machtverschiebungen zum Beispiel im Parlament oder in der Regierung Auslöser von Reformen werden. Die neue dominante Koalition ist bereit, ihren Vorstellungen mittels Reformen zum Durchbruch zu verhelfen, auch wenn die Reformen neu und noch nicht erprobt sind. Beispiele dafür lassen sich bei Clark

¹⁰ Der Ansatz des ACF unterscheidet zwischen drei Gruppen von Einstellungen, welche Akteure teilen, die der gleichen Advocacy-Koalition angehören (Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 133): Dem Hauptkern (deep core), dem Policy-Kern (policy core) und den sekundären Aspekten (secondary aspects). Letztere verändern sich deutlich häufiger als erstere.

(2000) finden, der die Entwicklung von NPM-Reformen in England, Frankreich und Deutschland nach diesem Muster beschreibt. Besonders für England darf gelten, dass durch den Wechsel zur Regierung Thatcher 1979 eine eigentliche Reformwelle losbrach, weil sich damit eine neoliberale Auffassung von Staat und Verwaltung durchsetzte (Clark 2000: 27). Die Regierung Thatcher war bereit, über die Privatisierung weiter Teile staatlicher Unternehmen ihren politischen Einstellungen zum Durchbruch zu verhelfen. Auch Naschold (1997b: 12) identifiziert politische Krisen als wesentlichen Auslöser städtischer Reformprojekte und für Gray (1994: 239) bieten Wechsel in der Regierung „Gelegenheitsfenster“ (Kingdon 1995) für die Umsetzung von Reformen.¹¹ In den Worten des ACF formuliert würde dies heissen, dass Reformen dann auftreten, wenn es Machtverschiebungen zugunsten reformfreudiger Koalitionen gibt. Diese erhalten die Möglichkeit, ihre Einstellungen aus dem Hauptkern oder dem Policy-Kern mittels einer Reform zu realisieren. Es entsteht ein Impuls, der Lernprozesse auslöst, wodurch Reformen gestaltet werden und schliesslich ihre Form erhalten. Das politische System lernt dabei primär über die eigenen Versuche bei der Gestaltung der Reform.

Gemäss dieser Argumentation müsste in Kantonen mit einer Verschiebung in der Zusammensetzung der Legislative/Exekutive ein verstärktes Auftreten von Reformen zu beobachten sein, vorausgesetzt, die Wahlsieger machen sich für solche stark. Allgemein formuliert lässt sich zunächst folgende Hypothese formulieren:

H1a: Wenn im Vorjahr Veränderungen in der Zusammensetzung von Exekutiven aufgrund von Wahlen auftreten, desto eher kommt es in den Kantonen zu Reformen.

Im politischen System der Schweiz sind Veränderungen in der Exekutive relativ selten anzutreffen. Auch führen Verschiebungen der Wähleranteile bei Parla-

¹¹ Vgl. dazu auch analoge Überlegungen aus der Wirtschaftstheorie (Siegenthaler 1993 und 1997).

mentswahlen nicht zwingend und unmittelbar zu Veränderungen in der Exekutive. Dennoch kann ein sich wandelnder Wähleranteil bei Parlamentswahlen eine Einstellungsveränderung in der Bevölkerung darstellen und einen Reformdruck erzeugen. Wir formulieren daher in Ergänzung zu Hypothese 1a eine weitere Hypothese, in der wir den politischen Rückhalt einer Regierung berücksichtigen:

H1b: Je stärker die in der Regierung vertretenen Parteien sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es in einem Kanton zu Reformen kommt.

Der ACF-Ansatz formuliert als zweiten Grund für den politischen Wandel das Auftreten von systemexternen Schocks. Unfälle, Veränderungen in der öffentlichen Meinung, Skandale usw. können zu Veränderungen führen. Sind diese Veränderungen stark genug, so lässt sich eine substantiell veränderte Politik beobachten, die über eine Modifikation bestehender Konzepte hinausgeht (Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 124). Übertragen auf die Frage nach den Auslösern institutioneller Reformen, muss es zunächst darum gehen, mögliche Schocks zu identifizieren, die als Reformimpulse wirken könnten. Denkbar sind globale Ereignisse, die ausserhalb der betrachteten Systemgrenzen auftreten.¹² Pollitt/Bouckaert (2004: 27) verweisen in diesem Zusammenhang auf die Internationalisierung von Märkten, die steigenden öffentlichen Defizite sowie die Zunahme des Konkurrenzdrucks zwischen Staaten im Hinblick auf Unternehmensstandorte. Auf diesem Hintergrund macht es für die Regierungen Sinn, über Reformen effiziente Verfahren zur Senkung von Verwaltungskosten und damit eine Verbesserung der Standortgunst anzustreben (für eine vergleichbare Argumentation siehe z.B. auch Schedler/Proeller 2000: 25-30, Wollmann 2000: 695, Clark 2000: 34-8, Naschold 1997b: 3 und Gray 1994: 232).

¹² Als solche systemexterne Ereignisse sind Kriege, der erste Erdölschock oder die Preissteigerung des Erdöls 1980, der Reaktorunfall von Tschernobyl, die Konflikte im mittleren Osten oder die Terroranschläge in den USA denkbar; vgl. dazu Rieder (1998) oder Wollmann (2000): 695, 725).

Oftmals treffen externe Ereignisse alle Kantone gleichermaßen. Soll dennoch die Bedeutung externer Ereignisse gemäss ACF als erklärende Variable für das Auftreten von Reformen überprüft werden, ist nach Ereignissen zu suchen, die kantonsspezifisch, also auf die „kantonalen Systemgrenzen“ beschränkt sind. Nach Germann (1995: 86) könnte eine drastische Verschlechterung der Finanzlage eines Kantons (so geschehen zwischen 1990 und 1993, Bundesamt für Statistik 2002: 796) oder aber kantonale Skandale wie der Zusammenbruch von Kantonalbanken (vgl. Ladner et al. 2000: 154) als Auslöser von Reformen wirken. Pollitt und Bouckaert (2004: 32-3) haben auf nationaler Ebene sinngemäss die gleichen Faktoren als Auslöser für Reformen genannt; Peters (1997) hat Finanzkrisen als Auslöser von NPM-Reformen auf europäischer Ebene überprüft.

Von empirischer Seite her gibt es Indizien, welche den Zusammenhang zwischen Finanzkrisen und der Entstehung von NPM-Reformen besonders auf kantonaler Ebene stützen (vgl. z.B. Rieder/Farago 2000: 66, Thom/Ritz 2000).¹³ Basierend darauf lässt sich hinsichtlich der Initialisierung von Reformen eine zweite Hypothese formulieren:

H2: Kantonale Reformen treten dann besonders häufig auf, wenn der Kanton eine schlechte finanzielle Konstitution aufweist und wenn sich diese im Vorjahr verschlechtert hat.

Der Wandel in der öffentlichen Meinung kann Regierungen und Verwaltungen ebenfalls zu Veränderungen der Strukturen und Verfahren zwingen. Zwar ist

¹³ Allerdings bleibt der so konstruierte Zusammenhang zwischen Finanzsituation und Reformfreudigkeit nicht ohne Widerspruch. So etwa weisen Ladner et al. (2000: 153-8) auf andere Ergebnisse im Rahmen ihrer Literaturrecherche hin. Ihre empirischen Untersuchungen zur Bedeutung der Finanzknappheit beim Start von Reformen auf Stufe der Gemeinden liefern zudem durchgezogene Ergebnisse. Während auf dem Niveau von Aggregatdaten kein Zusammenhang zwischen Reformhäufigkeit und der Finanzsituation von Gemeinden zu beobachten ist, deuten Umfragen bei Gemeindeverantwortlichen in die umgekehrte Richtung.

Pollitt und Bouckaert ohne weiteres zuzustimmen, wenn sie Verwaltungsreformen nicht gerade zu jenen Themen zählen, welche die Volksseele am meisten bewegen. Wenn hingegen die Finanzlage der öffentlichen Hand sich drastisch verschlechtert und der Eindruck entsteht, dies sei die Folge einer Misswirtschaft beim Staat, kann dies sehr wohl Reformdruck aufbauen und Reformen induzieren (Pollitt/Bouckaert 2004: 32). In der Schweiz dürfte sich eine solche staatskritische Stimmung zum einen im vermehrten Einsatz direktdemokratischer Instrumente äussern (Volksinitiativen, Referenden, speziell Finanzreferenden).¹⁴ Der so aufgebaute Reformdruck richtet sich generell gegen alle politischen Parteien und unterscheidet sich von den Mechanismen, die in den Hypothese 1a und 1b beschrieben worden sind. Dies führt uns zu einer weiteren Hypothese zur Entstehung von Reformen in den Kantonen:

H3: Je häufiger es im Vorjahr in einem Kanton zu Volksbegehren kommt, umso eher werden Reformprojekte initiiert.

Die Lancierung von Initiativen und fakultativen Referenden stellt einen Indikator für ein Misstrauen der Bevölkerung gegenüber staatlichen Institutionen dar. Von diesen direktdemokratischen Instrumenten geht ein Reformdruck auf Parlament, Regierung und Verwaltung aus. Dieser Zusammenhang wird im Falle von NPM-Reformen als besonders ausgeprägt postuliert.

Dieser Argumentation lässt sich entgegenhalten, dass das vermehrte Auftreten von Referenden und Volksinitiativen nicht zu Reformaktivitäten führt, sondern vielmehr ein Indikator für bestehende Reformblockaden darstellt. Eine Reformen fordernde Minderheit würde demnach erfolglos gegen eine Reformen ablehnende Mehrheit aufbegehren. Die Angemessenheit dieser beiden konkurrierenden Argumentationsstränge wird auf empirischer Ebene zu klären sein.

¹⁴ Interessant wäre hier natürlich auch der Einbezug von politischer Mobilisierung ausserhalb der traditionellen Institutionen. Leider verfügen wir aber nicht über entsprechendes Datenmaterial zu Mobilisierungsereignissen, wie z.B. Demonstrationen usw., das uns eine Berücksichtigung dieses Aspekts in der empirischen Untersuchung erlauben würde.

4.1.2 Reformkapazität und Reformhäufigkeit

Die Unterschiede zwischen den schweizerischen Kantonen bezüglich Grösse und Ressourcenausstattung (Personal, Know-how und finanzielle Ressourcen) sind wohlbekannt und auch im internationalen Vergleich markant (Germann/Weis 1995, Germann 1999: 398, Neidhart 2001: 118, Linder 2005: 157, 194, Vatter 2002a: 17-19). Es liegt daher nahe, auch in dieser Richtung nach Gründen für die unterschiedlichen Reformtätigkeiten zu suchen, welche die bereits dargelegten Überlegungen ergänzen könnten. Welches aber könnte der Zusammenhang zwischen Ressourcenausstattung und Reformhäufigkeit sein?

Leonhard Neidhart argumentiert, dass die Kleinheit politischer Kollektive einhergeht mit geringer finanzieller Ausstattung einerseits und wenig Macht andererseits (Neidhart 2001: 118). Entsprechend ortet er bei kleinen Kollektiven (also auch kleinen Kantonen) ein besonders starkes Beharren auf Besitzständen. Dies gilt besonders für Veränderungen im Bereich des Einsatzes von Finanzmitteln aber auch hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen respektive innerhalb der Kantone. Es stellt sich nun die Frage, ob dieses Beharrungsvermögen auch hinsichtlich der Reformtätigkeiten zu beobachten ist.

Walker (1969) hat schon früh einen Zusammenhang zwischen Ressourcenausstattung (Wissen, Finanzen, Personal) und Reformhäufigkeit postuliert. Reiche Staaten können sich Reformen und auch die Gefahr von gescheiterten Reformen besser leisten als jene mit knappen Mitteln. Für Brunsson/Olsen (1993: 25) sind ausreichende Ressourcen eine notwendige Voraussetzung dafür, dass Regierungen in der Lage sind, Reformen zu ergreifen und Widerstände überwinden zu können. Gray (1994: 233), Mooney/Lee (1995: 611) aber auch Berry/Berry (1999: 180) weisen in diesem Zusammenhang auf verschiedene Studien in den USA hin, die einen Zusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung und Reformhäufigkeit belegen. Demnach sind finanziell schwache Bundesstaaten weit weniger innovativ als jene mit einem gut ausgestatteten Budget.

Für die Schweiz ist der Zusammenhang wenigstens in Ansätzen auf Stufe der Gemeinden beobachtet worden (Ladner et al. 2000: 153, Ladner 2001: 19). Umfragen bei Gemeindevertretern weisen darauf hin, dass ein Zusammenhang zwi-

schen vorhandenen Ressourcen, sozialem sowie politischem Kapital und dem Auftreten von Reformen vermutet werden kann.¹⁵ Übertragen auf die kantonalen Reformen würde das bedeuten, dass kleinen Kantonen oftmals die notwendigen Ressourcen fehlen, um jene Aufgaben wahrzunehmen, die bei einer Reform anfallen.¹⁶ Wo dieser Initialaufwand aber nicht erbracht werden kann, werden Reformen logischerweise auch weniger häufig ausgelöst. Allgemein formuliert führt uns dies zu folgender Hypothese:

H4: Reformen sind in wirtschaftlich starken Kantonen mit einer (finanziell wie personell) relativ grosszügigen Ressourcenausstattung häufiger anzutreffen als in wirtschaftlich schwachen Kantonen mit knappen Ressourcen.

Die Ressourcenausstattung kann mit Indikatoren zur Wirtschafts- und Finanzkraft der Kantone (Bruttoinlandprodukt, Finanzkraftindex) und mit der Verwaltungsdichte (Anzahl Vollzeitstellen in der Verwaltung) operationalisiert werden.

Wie bereits oben angesprochen, beschreibt Neidhart als wichtige Eigenschaft des Schweizer Föderalismus das grosse Beharrungsvermögen kleiner Kantone, wenn es um eine Reform des föderalen Aufbaus der Schweiz geht (Neidhart 2001: 118). Ebenso skizzieren Wollmann (2000: 696) und Clark (2000: 35-7) den Föderalismus als einen der wichtigsten Faktoren, der in Deutschland hemmend auf die Institutionenentwicklung, namentlich auf die Verbreitung von NPM, einwirkte. Der Zwang zu Regierungskoalitionen und der föderale Aufbau

¹⁵ In der empirischen Untersuchung wird dieser Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Reformhäufigkeit bestätigt, wenn der beobachtete Zusammenhang auch schwach ausfällt (Ladner et al. 2000: 155).

¹⁶ Dass Reformen zunächst Reformkosten verursachen und erst mittelfristig Einsparungen generieren können, wird auch von den Vertretern von NPM-Reformen eingeräumt. Vor allem die Ausbildungskosten fallen dabei stark ins Gewicht. Zudem muss eine NPM-Reform nicht zwangsläufig zu einer Redimensionierung der Verwaltung führen (vgl. dazu Thomson/Riccucci 1998: 237-8).

Deutschlands sind dabei die Hauptkriterien, die gemäss den beiden Autoren die Möglichkeit der Regierung zur Umsetzung von Reformen dämpfen, respektive die unterschiedliche Diffusion und Anwendung von NPM-Reformen in den Bundesländern erklären. Weiter ins Spiel gebracht wird hier auch das Argument der Veto-Punkte, die in föderalistischen Systemen zahlreicher sind als in unitaristischen Systemen (Schmidt 2001; Tsebelis 1999; Immergut 1990). Insgesamt lässt sich in der Literatur ein Trend erkennen, wonach NPM in unitaristischen Staaten grössere Chancen auf eine Umsetzung hat als in föderal aufgebauten Ländern (Pollitt/Bouckaert 2004: 41-4, Ritz/Thom 2000: 13; vgl. Halligan 2003).

Wenn wir die obigen Erkenntnisse auf die Stufe der Kantone übertragen, so kommen wir zu folgenden Schlüssen: Die Übernahme von Reformen durch stark föderal aufgebaute Kantone mit hoher Gemeindeautonomie (hoher Anteil der öffentlichen Aufgaben und der Steuererträge bei den Gemeinden) ist besonders schwierig. Kompetenzen sind stark dezentral verteilt und Vetomöglichkeiten sind zahlreich, was die Umsetzung neuer Ideen erschwert (Walsh 2000). Umgekehrt sollte es Regierungen von konzentriert-strukturierten Kantonen leichter fallen, Reformen von Pionierkantonen zu übernehmen.

H5: Je stärker ein Kanton föderal aufgebaut ist (d.h. über eine grosse Gemeindeautonomie verfügt), desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass er Reformen ergreift.

Gemäss Hypothese 5 würde in kleinen Kantonen mit einer relativ hohen Zahl an Gemeinden, mit einem hohen Grad an Gemeindeautonomie und hohem Anteil an Steuereinnahmen bei Gemeinden eine tiefe Anzahl von kantonalen Reformen erwarten. Diese Bedingungen könnten zum Beispiel auf die Kantone Obwalden, Schaffhausen, Glarus und die beiden Appenzell zutreffen (Ladner 1994: 81).

4.1.3 Diffusionstheorien und die Verbreitung von Reformen

Sind bestimmte Reformen in einem Kanton gestartet, so stellt sich die Frage, ob und wie Reformen sich auf andere Kantone ausweiten. Einleitend haben wir in diesem Fall von Lernprozessen durch Übernahme (vermeintlich) erfolgreicher Reformen gesprochen. Wovon solche Lernprozesse abhängig sind, lässt sich aus

Diffusionsmodellen ableiten (Walker 1969, Mohr 1969, Gray 1994, Mooney/Lee 1995, Berry/Berry 1990, 1999¹⁷). Anwendungen dazu finden sich vor allem in den USA etwa für die Diffusion von Reformen in den Bereichen soziale Sicherheit (Collier/Messick 1975), der Staatslotterien (Berry/Berry 1990), der Regelungen zur Abtreibung (Mooney/Lee 1995), der Verbreitung von NPM (Peters 1997) oder bei Schulmodellen (Mintrom 1997, Mintrom/Vergari 1998). Auch sind Studien bekannt, die Diffusionstheorien für die Erklärung der Verbreitung policy-übergreifender Themen verwendeten (Walker 1969, Gray 1973). Ausgehend von empirischen Arbeiten sind Kategorien für das Diffusionsverhalten von Teilstaaten entstanden (Walker 1969: 893, Collier/Messick 1975: 1308-14 sowie Mooney/Lee 1995: 606).¹⁸

Wann darf von einem Kanton eher eine Vorreiter- und wann eine Nachzüglerrolle erwartet werden? March/Olsen (1989: 61) haben in diesem Zusammenhang aus der Epidemiologie den Begriff der „Ansteckung“ entlehnt: Ideen werden demnach primär in jenen Regionen aufeinander überspringen, die entweder eine gemeinsame Grenze teilen oder aufgrund gemeinsamer Merkmale wie zum Beispiel der Sprache besondere Affinitäten zueinander aufweisen. Dabei wird ein Staat erfolgreiche Programme und Massnahmen seines Nachbarn kopieren (Berry/Berry 1999: 176). Fehlschläge und Misserfolge müssen dabei nicht notwendigerweise eine Diffusion verhindern. Vielmehr ist es denkbar, dass auch

¹⁷ Parallele Erklärungen lassen sich auch aus der Transfertheorie (Dolowitz/Marsh 2000) oder aus dem Ansatz des lesson-drawing (Rose 1993) ableiten, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll. (Vgl. kritisch dazu James/Lodge 2003)

¹⁸ Eine solche Einteilung, in fortschrittliche Staaten und Nachzügler ist nicht ohne Kritik geblieben. In erster Linie wird in Frage gestellt, ob es Staaten gibt, die über alle Politikbereiche hinweg generell progressiver agieren als andere. Weiter wird kritisch diskutiert, dass diese „leader-laggard models“ häufig zu Hypothesen führen, die von jenen zu den internen Innovationsgründen empirisch nicht separiert getestet werden können, vgl. dazu Berry/Berry (1999: 176-7). Für die Schweiz hat Germann (1995: 86) eine an die Diffusionstheorien anschliessbare Kategorisierung des Reformverhaltens von Kantonen entwickelt. Er unterscheidet zwischen Pionierkantonen, Nachahmern und Nachzüglern.

bei Misserfolgen Lernprozesse einsetzen und Reformen in modifizierter Form diffundieren (March/Olsen 1989: 60). Rogers (2003) stützt diese Betrachtung und geht sogar von einer spontanen Diffusion von Innovationen und Reformen aus. Gemäss seiner Argumentation sind Regierungen und Administrationen ständig auf der Suche nach neuen Strategien und Verfahren. Wenn solche von anderen vergleichbaren, benachbarten Organisationen erfolgreich¹⁹ angewendet werden, ist die Chance einer Übernahme gross. Die Diffusion von Innovationen ist daher nicht notwendigerweise „problemgetrieben“, sondern durchaus „lösungsgetrieben“. Dies kann in der Praxis dazu führen, dass Administrationen primär jene Probleme angehen, für die Lösungen vorhanden sind (Rogers 2003: 44).²⁰

Das Ausmass der Affinitäten der Kantone zu so genannten Pionierkantonen ist demnach für die Diffusion von Reformen entscheidend: Theoretisch verläuft die Verbreitung einer bestimmten Art von Reform (z.B. die Einführung von NPM) in konzentrischen Kreisen rund um die so genannten Pionierkantone. Mit steigender Entfernung der Kantone vom Pionierkanton erfolgt die Übernahme der Reform immer später. Allgemein formuliert führt dies zu folgender Hypothese:

¹⁹ Ausschlaggebend für die Bewertung einer Reform im Rahmen der Diffusionstheorie ist die Wahrnehmung durch die entsprechenden Entscheidungsträger: Wenn daher von erfolgreichen Reformen gesprochen wird, so wird dadurch keineswegs ein objektiv zu messender Erfolg unterstellt (vgl. dazu Widmer/Rüegg 2005). Dieselbe Feststellung ist auch für den gelegentlich verwendeten Begriff der Innovation – der (erschwerend) oft im Sinne einer Invention gebraucht wird (dazu schon Mohr 1969: 112) – angebracht, der häufig in einer positiven Konnotation verwendet wird. In diesem Buch wird der Begriff der Innovation aber gebraucht, ohne damit eine Bewertung zu implizieren. Ob eine Innovation nun eine Veränderung zum Besseren bringt, wird hier nicht behandelt. Es geht lediglich um die Frage, wie die Veränderungen zu Stande kommen. Zur Problematik der Evaluation von Reformprojekten, vgl. Widmer (2002).

²⁰ Eine Parallele zum „garbage can model“ ist hier offensichtlich, vgl. dazu Cohen/March/Olsen (1972) sowie Kingdon (1995).

H6: In Kantonen, deren Nachbarkantone eine bestimmte Reform bereits eingeführt haben, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass dieselben Reformen vorgenommen werden.

Wie die univariate Analyse in Kapitel 3 gezeigt hat, unterscheiden sich die Deutschschweiz und die lateinische Schweiz nicht grundsätzlich hinsichtlich ihrer Reformaktivitäten. Weiter kommt hinzu, dass die Kantone an den Sprachgrenzen oftmals zweisprachig sind, was die Diffusion über die Sprachgrenzen hinweg erleichtern kann. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle die gemeinsamen Grenzen in den Vordergrund gestellt, hingegen auf die Berücksichtigung der Sprachgruppenzugehörigkeit verzichtet.²¹

4.2 Überprüfung der Hypothesen

Die empirische Überprüfung der in Abschnitt 4.1 dargestellten Hypothesen erfolgt mittels zweier Erklärungsmodelle.

- Modell A umfasst die ersten fünf Hypothesen und dient der Erklärung der Reformtätigkeiten der Kantone im Allgemeinen.
- Modell B fokussiert auf die Entstehung von NPM-Reformen und bedient sich zusätzlich zu den Hypothesen 1 bis 5 auch der Diffusionshypothese 6.

Zuerst wird auf die Operationalisierung und die Datenstruktur eingegangen. Die beiden nachfolgenden Abschnitte diskutieren sodann die beiden genannten Erklärungsmodelle und stellen die zugehörigen empirischen Resultate vor.

²¹ Zumindest auf Stufe der Gemeinden scheint es einen Zusammenhang zwischen der Sprachregion und dem Auftreten von NPM-Reformen respektive von Gemeindefusionen zu geben. Während Ersterer vor allem in der Deutschschweiz verbreitet sind, sind Letztere vor allem in der Romandie anzutreffen (Ladner et al. 2000: 155)

4.2.1 Operationalisierung und Datenstruktur

Zur Operationalisierung der in den sechs Hypothesen verwendeten erklärenden Variablen werden die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Indikatoren eingesetzt. Die Tabelle enthält ebenso Angaben zur Charakterisierung der Indikatoren. Alle unabhängigen Variablen beziehen sich auf das Vorjahr, weil von einer verzögerten Auswirkung allfälliger Veränderungen auszugehen ist. Die entsprechenden abhängigen Variablen werden in den nachstehenden Abschnitten erläutert.

D 4-1: *Unabhängige Variablen und Indikatoren*

Hypothese	Umschreibung	Kurzbezeichnung	Messniveau
H1a	Änderungen in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung	stabil	Dummy (0/1)
H1b	Summierte Wähleranteile der Regierungsparteien in Prozent	konkurr	ratio (max. 100)
H2	Staatsverschuldung pro Kopf in Franken	schuldko	ratio
	Rechnungsüberschüsse der Kantone (ohne Gemeinden) in 1'000 Franken	defiz	ratio
H3	Jährliche Anzahl aller kantonalen Volksbegehren	abstot	ratio
H4	Reales kantonales Bruttoinlandprodukt zu Preisen von 1990 in Mio. Franken	gdp	ratio
	Finanzkraftindex gemäss Eidg. Finanzverwaltung; CH = 100	finkraft	intervall
	Reales Bruttoinlandprodukt pro Kopf eines Kantons zu Preisen von 1990 in 1'000 Franken	gdpkopf	ratio
	Verwaltungsdichte: Vollzeitbestand des Kantonspersonals pro 1'000 Einwohner im Jahre 1997 (zeitinvariant)	verwdich	ratio
H5	Anteil der Steuereinnahmen der Gemeinden an den Steuereinnahmen des Kantons	foederal	ratio (max. 100)
H6	Anteil der Kantone mit gemeinsamen Grenzen, die NPM-Reformen bereits eingeführt haben, in Prozent	nachbarn	ratio (max. 100)

Die Operationalisierung der Variablen zu Hypothese 6 (also der Anteil der Nachbarkantone, die NPM bereits eingeführt haben) bedarf einer zusätzlichen Erläuterung. Es wurde dabei wie folgt vorgegangen: Falls ein Kanton ein Reformprojekt initiiert hat, dass mindestens fünf der oben diskutierten acht NPM-Elemente enthält und falls sich diese Reform nicht nur auf eine einzige Amtsstelle (oder Institution anderer Art, wie Schule, Spital oder ähnlich) beschränkt, wird geschlossen, dass dieser Kanton NPM eingeführt hat. Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass diese Definition nicht impliziert, dass in einem solchen Kanton NPM flächendeckend oder dauerhaft eingeführt wurde. Nicht berücksichtigt wurden dagegen bei der Beurteilung die Bezeichnungen, die für die entsprechenden Reformen verwendet werden.

Dieses Datenmaterial wurde, zusammen mit den zu erklärenden Variablen, die unten erläutert werden, in einer kombinierten Quer-Längsschnittmatrix zusammengestellt, wobei eine Zeile für ein Kantonsjahr steht. Das heisst mit anderen Worten, dass pro Kanton jeweils ein Fall pro Jahr enthalten ist, was für die Untersuchungsdekade (1990-1999) also insgesamt zu 260 Fällen führt. Da die Zahl der Kantone grösser ist als die Zahl der Jahre, liegt eine Panel-Struktur vor, bei der Zeitabhängigkeiten (wie unit roots) keine Inkonsistenzen der Schätzer zur Folge haben (Wooldridge 2002: 251).

4.2.2 Erklärung der Reformaktivitäten der Kantone im Allgemeinen

Bei dieser ersten empirischen Analyse geht es um die Erklärung der Anzahl Reformprojekte, die in einem Kanton in einem bestimmten Jahr ergriffen wurden. Dementsprechend lautet hier die abhängige Variable „Zahl der ausgelösten Reformprojekte in einem Jahr pro Kanton“. Diese Variable wurde bereits oben in Kapitel 3.1 detailliert beschrieben (vgl. besonders Tabelle D 3.5). Zur Erklärung dieser abhängigen Variablen werden die Hypothesen 1 bis 5 beigezogen, nicht aber die Hypothese 6, die sich mit der Diffusion eines spezifischen Reformtyps befasst und hier nicht angemessen wäre.

Zur Schätzung dieses „count model“ wird eine so genannte „negative binomial regression“ mit einem Maximum Likelihood-Schätzalgorithmus verwendet.²² Bei der Modellspezifikation wurde eine pragmatische Vorgehensweise gewählt, die Variablen mit nicht-signifikanten Parameterschätzwerten eliminierte. Da die vorgestellte Analyse auf „pooled time series“-Daten beruht, ist es sinnvoll, die Schätzung hinsichtlich vorliegender Zeitabhängigkeiten zu überprüfen. Liegt Zeitabhängigkeit vor, können die Standardfehler zu den Parameterschätzwerten (nicht aber die Parameterschätzwerte selbst) verzerrt sein. Mit Zeitabhängigkeit ist der Umstand gemeint, dass die Situation zu einem gewissen Zeitpunkt nicht unabhängig von der Situation zu einem vorhergehenden Zeitpunkt ist. Und dies ist hier a priori nicht von der Hand zu weisen. Zur Überprüfung von Zeitabhängigkeit stehen verschiedene Verfahren zur Verfügung. Die wohl einfachste besteht darin, eine zusätzliche unabhängige Variable in die Schätzung einzubeziehen, die Werte für die vergangenen Untersuchungsjahre enthält, also hier den Wert 1 für 1990, den Wert 2 für 1991 usw. (sog. Counter-Variable).²³ Wenn sich die zugehörigen Parameterschätzwerte als signifikant erweisen, liegt eine Zeitabhängigkeit vor.

Darstellung D 4-2 zeigt die Resultate, die aufgrund des beschriebenen Vorgehens erzielt wurden, wobei das Modell 1 ohne die erwähnte Counter-Variable und das Modell 2 mit dieser geschätzt wurde.

²² Eine Poisson-Regression, üblicherweise das Verfahren der Wahl für ein „count data model“, ist hier nicht zulässig, da keine Equidispersion vorliegt (Test auf $\alpha = 0$ für die resultierende Schätzung; $\text{Chi}^2=125.87$, $p<0.001$) (vgl. dazu Agresti 2002:7-8 und 131 sowie King 1989:51-2). Diese und alle nachfolgenden Modellschätzungen wurden mit dem Softwarepaket SAS erstellt. Die Autoren danken Vera Troeger für ihre wertvolle Unterstützung bei der Modellspezifikation.

²³ Siehe dazu Beck et al. 1998; vgl. auch Buckley 2002, der auch kompliziertere Verfahren zum Problem der Zeitabhängigkeit darlegt und eine Reihe weiterer Probleme in der Schätzung von Diffusionsmodellen diskutiert.

D 4-2: Erklärung der Reformaktivitäten (negative binomial regression, log-link, MLE)

Abhängige Variable: Anzahl Re- formen pro Kanton/Jahr (anz_ref _t)	Modell 1		Modell 2	
	MLE	SE	MLE	SE
Unabhängige Variablen (im Vorjahr [ohne counter]):				
Wähleranteil der Regierungsparteien (konkurr _{t-1})	-0.0100*	0.0052	-0.0142***	0.0055
Staatsverschuldung pro Kopf (schuldko _{t-1})	0.0001***	0.0000	0.0000**	0.0000
Bruttoinlandprodukt pro Kopf (gdpkopf _{t-1})	0.0450**	0.0178	0.0471***	0.0176
Bruttoinlandprodukt pro Kopf quadriert (gdpkopf_sqr _{t-1})	-0.0005***	0.0002	-0.0005***	0.0001
Jahre seit Beginn der Untersuchungsperiode (counter)	-	-	0.0632**	0.0267
Dispersion	0.6303	0.1106	0.6002	0.1076
N	260		260	
Log-Likelihood	-77.4302		-74.6539	
Wald χ^2 (4 resp. 5)	96.10 ***		106.51 ***	

* p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01; MLE = maximum-likelihood estimates; SE = standard errors.

Beide resultierenden Modelle umfassen Variablen zu den Hypothesen 1b, 2 und 4, die Variablen aus den Hypothesen 1a, 3 und 5 entfallen aufgrund der empirischen Ergebnisse vollständig. Letztere müssen demzufolge zurückgewiesen werden. Wie aus der Tabelle (Modell 2) hervorgeht, ist die Counter-Variable signifikant, das heisst es liegt eine zeitliche Abhängigkeit vor. Wie aber weiter zu erkennen ist, verändern sich die Parameterschätzwerte und vor allem die dazugehörigen Standardfehler nur geringfügig. Dies lässt schliessen, dass einer-

seits eine Zeitabhängigkeit besteht, andererseits das Modell aber robust ist gegenüber den durch die Zeitabhängigkeit verursachten Verzerrungen.²⁴

Aufgrund der Ergebnisse in Tabelle D 4.2 lassen sich hinsichtlich der einzelnen Variablen folgende Aussagen machen (jeweils mit einer *ceteris paribus* Klausel):

- *Je tiefer die Wähleranteile der Regierungsparteien im Vorjahr, umso eher kommt es zu Reformen.*

Diese Aussage entspricht dem in der Hypothese postulierten Zusammenhang. Auch in der Hypothese wurde ein negativer Zusammenhang angenommen. Die Hypothese wird demzufolge durch die empirische Analyse gestützt.

- *Je höher die Verschuldung eines Kantons pro Kopf im Vorjahr, umso eher kommt es zu Reformen.*

Auch hier stimmt das Vorzeichen mit dem in der Hypothese postulierten Zusammenhang überein. Die Hypothese kann demzufolge ebenfalls als gestützt gelten.

- *Bei sehr geringer und bei sehr hoher Wirtschaftskraft eines Kantons sind die Reformaktivitäten geringer als bei Kantonen mit mittlerer Wirtschaftskraft.*

²⁴ Auch unter Bezug so genannter robuster Standardfehler zeigen sich die Modellschätzungen weiterhin signifikant. Aufgrund der Ergebnisse in Tabelle D 3.5 lässt sich eine Outlier-Problematik vermuten, und zwar besonders hinsichtlich des Jahres 1997 und der Kantone Zürich und Bern. Eine Schätzung unter Ausschluss dieser Fälle zeigt, dass sich die Parameterschätzwerte nicht wesentlich verändern, die Signifikanz teilweise aber nicht mehr gegeben ist. Die Vermutung, dass eventuell Heteroskedastizität vorliegt, kann aufgrund einer visuellen Prüfung der Residualplots verworfen werden.

Diese Aussage entspricht nur partiell dem Postulat in der Hypothese, die einen stetigen Zusammenhang postuliert. Stattdessen weisen die empirischen Resultate darauf hin, dass hier ein „kurvilinearere“ Zusammenhang vorliegt, und zwar in der Form eines umgekehrten u's (also \cap). Dies lässt sich auch durchaus auf theoretischer Ebene begründen (auch wenn das bei der Hypothesenformulierung nicht geschehen ist): Kantone mit geringem wirtschaftlichem Potenzial können die für Reformen erforderlichen Ressourcen nicht aufbringen und die wirtschaftlich überdurchschnittlich leistungsfähigen Kantone verspüren keinen Zwang zu Reformen. Dies steht auch durchaus im Einklang mit der folgenden Überlegung von Lawrence Mohr (1969: 114): „Innovation is directly related to the motivation to innovate, inversely related to the strength of obstacles to innovation, and directly related to the availability of resources for overcoming such obstacles.“

4.2.3 Erklärung der NPM-Reformaktivitäten der Kantone

Dieser Abschnitt diskutiert die Analyse zur Erklärung der NPM-Reformen. Hier gehen wir von der Grundannahme aus, dass sich alle Kantone längerfristig am NPM-Konzept orientieren werden. Wir setzen also voraus, dass es hinsichtlich dieser Frage zu einer Konvergenz unter den Kantonen kommt. Diese Annahme ist in der Literatur schon verschiedentlich hinterfragt worden (vgl. etwa Pollitt/Bouckaert 2004; Pollitt 2001a, 2001b). Es wird in Frage gestellt, ob das Konzept der Konvergenz (vgl. Bennett 1991) respektive des Isomorphismus' (vgl. DiMaggio/Powell 1983) im Kontext öffentlicher Organisationen anwendbar ist. Stattdessen wird das Konzept der Pfadabhängigkeit der Entwicklungen in den Vordergrund gestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass nationale politische Systeme aufgrund spezifischer kultureller, sozialer, ökonomischer und politischer Faktoren kein gleichförmiges Reformverhalten zeigen, sondern vielmehr ihren individuellen Weg gehen. Diese Diskussion bezieht sich jedoch auf internationale Konvergenz, also die Annäherung nationaler Systeme. Da wir uns mit unserer Untersuchung auf subnationaler Ebene bewegen und wir in diesem Fall von Rahmenbedingungen ausgehen können, die in vielerlei Hinsicht für die einzelnen Kantone ähnlich sind, halten wir für die nachfolgende Analyse die Konvergenz-Annahme aufrecht.

Unser Modell zur Erklärung von NPM-Reformen enthält im Vergleich zu der vorangegangenen Analyse einen zusätzlichen Erklärungsfaktor aus der Hypothese 6 zur Diffusion von Innovationen. Als abhängige Variable dient dieselbe Definition einer Einführung von NPM, wie sie bereits oben als Grundlage für die Variable „nachbarn“ erläutert wurde. Die abhängige Variable ist binär codiert, der Wert 0 steht für kein NPM, der Wert 1 für die Einführung von NPM. Die nachfolgende Analyse erfolgt anhand eines so genannten „binary response model“ mit einem Probit-Verfahren zur Schätzung der Wahrscheinlichkeit, dass die abhängige Variable den Wert 1 annimmt, also dass NPM eingeführt wird. Alle Beobachtungen nach der Einführung von NPM in einem Kanton werden aus der Datenanalyse ausgeschlossen, da dann die Einführung von NPM nicht mehr „at risk“ ist – jedenfalls nicht in dem Sinn, wie sie es zuvor war. Aus diesem Grund fällt die Fallzahl in der nachfolgenden Analyse von 260 auf 215. Wie noch zu erläutern sein wird, werden hierzu in Tabelle D 4-3 drei verschiedene Schätzungen präsentiert.

D 4-3: Erklärung der NPM-Reformen (binomial regression, probit-link, MLE)

Abhängige Variable: Einführung NPM (npm_t)	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Unabhängige Variablen (im Vorjahr [ohne counter]):						
Wähleranteil Reg.parteien ($konkurr_{t-1}$)	-0.0208***	0.0037	-0.0386***	0.0092	-0.0405***	0.0088
Staatsverschuldung p.K. ($schuldko_{t-1}$)	0.0001 *	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
Bruttoinlandprodukt (gdp_{t-1})	0.0000**	0.0000	0.0000**	0.0000	0.0000**	0.0000
Verwaltungsdichte ($verwdich_{t-1}$)	-0.0424*	0.0234	-0.0238	0.0251	-0.0225	0.0249
Anteil Nachbarn mit NPM ($nachbarn_{t-1}$)	0.0147***	0.0053	0.0042	0.0067	-	-
Jahre seit Beginn Untersuchungsperiode (counter)	-	-	0.2560**	0.1080	0.2942***	0.0910
N	215		215		215	
Log-Likelihood	-43.2540		-39.8699		-40.0661	
AIC	0.4489		0.4267		0.4192	

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$, MLE = maximum-likelihood estimates; SE = standard errors.

Die drei Modelle unterscheiden sich in den Variablen „Anteil der Nachbarkantone mit NPM“ und „Jahre seit Beginn der Untersuchungsperiode“. Modell 1 enthält nur die erste, Modell 3 nur die zweite und das Modell 2 beide Variablen. Bezüglich der anderen Variablen sind die drei Modelle hingegen identisch, wobei sich kleinere Änderungen in den Parameterschätzwerten ergeben, ohne aber die Grundaussage zu verändern. Deshalb kommen wir zuerst auf diese gemeinsamen Variablen zu sprechen, bevor wir die Modellunterschiede diskutieren. Die Aussagen, die sich aus den drei Modellen ableiten lassen, lauten wie folgt:

- *Je tiefer die Wähleranteile der Regierungsparteien im Vorjahr, umso eher kommt es zu NPM-Reformen.*

Diese Aussage stimmt wiederum mit der postulierten Hypothese überein. Ebenso wie dies schon bei der Erklärung der Reformaktivitäten der Kantone im Allgemeinen der Fall war, ergibt sich auch hier ein umgekehrt proportionaler Zusammenhang. Kantone mit Regierungen, die nur durch einen eher kleinen Anteil an Wählerstimmen unterstützt werden, nehmen eher NPM-Reformen in Angriff als breit abgestützte Regierungen mit deutlichen Mehrheiten.

- *Je höher die Verschuldung eines Kantons pro Kopf im Vorjahr, umso eher kommt es zu NPM-Reformen.*

Auch hier stimmt das Vorzeichen des Zusammenhangs mit dem Postulat in der Hypothese überein. Die Hypothese kann demzufolge – wie auch schon bei der Erklärung der Reformaktivitäten – als gestützt gelten. Die Staatsverschuldung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kanton zu NPM-Reformen greift.

- *Je stärker die Wirtschaftskraft eines Kantons absolut ist, umso eher kommt es zu NPM-Reformen.*

Diese Aussage entspricht dem postulierten Zusammenhang. Die Variable „gdpkopf“ entfällt hingegen in diesem Modell, da die Parameterschätzwerte nicht signifikant sind. Im Gegensatz zum Modell zur Erklärung der institutionellen Reformen im Allgemeinen, scheint hier die absolute Wirtschaftskraft von grösserer Bedeutung zu sein.

- *Je geringer die Verwaltungsdichte in einem Kanton ist, desto eher kommt es zu NPM-Reformen.*

Dieser Befund weist, verglichen mit der zugehörigen Hypothese, in die falsche Richtung. In der Hypothese wird postuliert, dass die Verwaltungsdichte die Wahrscheinlichkeit von NPM-Reformen erhöht. Die Hypothese muss demzufolge zurückgewiesen werden. Auch hier bietet sich aber eine alternative Ad-hoc-Erklärung für den empirisch festgestellten Zusammenhang an. Es erscheint plausibel, dass Kantone mit einer in Relation zur Bevölkerung kleineren Verwaltung eher die Agilität aufbringen, NPM-Reformen anzugehen, als dies Kantone mit hoher Verwaltungsdichte tun. Dass die ursprünglich postulierte Hypothese nicht zutrifft, kann möglicherweise damit erklärt werden, dass Verwaltungen personell nicht gut dotiert sein müssen, um NPM-Reformen bewältigen zu können, da die erforderlichen Reformleistungen auch extern eingekauft werden können.

Neben diesen Variablen, in denen sich die drei Modelle nicht unterscheiden, ergeben sich hinsichtlich der Variable aus der Diffusionshypothese, also dem Anteil der Nachbarn, die NPM bereits eingeführt haben, Differenzen zwischen den Modellen. Aufgrund der Schätzung zum Modell 1 lässt sich sagen:

- *Je mehr Nachbarkantone NPM eingeführt haben, umso eher kommt es in einem Kanton zu NPM-Reformen.*

Diese Aussage entspricht dem Postulat in der Diffusionshypothese und die Hypothese 6 kann deshalb vorerst als gestützt gelten.

Auch diese Schätzung muss aber, um nicht verzerrte Standardfehler in Kauf zu nehmen, auf Zeitabhängigkeit überprüft werden. Auch hier verwenden wir zu diesem Zweck wieder die bereits oben präsentierte Counter-Variable. Die Modellschätzung mit dieser zusätzlichen Variablen wird in Tabelle D 4.3 als Modell 2 präsentiert. Wie daraus hervorgeht, ändern sich durch den Einbezug der Counter-Variable die Parameterschätzwerte und vor allem die dazugehörigen Standardfehler zu den übrigen Variablen. Von Bedeutung ist dies vor allem für die Diffusionsvariable, weil deren Signifikanz dadurch am stärksten beeinträchtigt

tigt wird. Dies ist auch nicht weiter überraschend, liegt zwischen der Variable „nachbarn“ und „counter“ eine starke bivariate Korrelation vor ($r = 0.67$ bei $p < 0.001$). Dies erstaunt wiederum wenig, ist doch offensichtlich, dass der Anteil der Kantone mit NPM über die Untersuchungsperiode ansteigt und damit in dieser Variable ein positiver Trend anfällt, der auch mit der Counter-Variable erfasst wird (vgl. dazu Darstellungen D 3-10 und D 3-11).

Modell 3 zeigt sodann die Modellschätzung zum Modell mit Counter-, aber ohne die Diffusionsvariable. Auch hier sind – wie im Modell 2 – nicht alle Parameterschätzwerte signifikant. Nur der Parameterschätzwert zur Counter-Variable wird noch stärker signifikant, was aufgrund der oben erwähnten Korrelation nicht überrascht. Da das Modell 1 das einzige der drei Modelle ist, das durchgängig signifikante Schätzwerte aufweist, wäre es unseres Erachtens verfrüht, den anderen Modellen den Vorzug zu geben, auch wenn die zur Verfügung stehenden Masse zur Beurteilung der Gesamtmodelle, die Modelle 2 und 3 präferieren. Weiter ist aber auch zu bedenken, dass die Parameterschätzwerte zum Modell 1 zu akzeptieren sind, auch wenn Zeitabhängigkeit vorliegt. Hingegen werden die dazugehörigen Standardfehler unter- – und damit die Signifikanz der Resultate über- – schätzt. Wir schliessen daraus, dass die Hypothesen 1b (Variable „konkurr“), 2 (Variable „schuldko“), 4 (Variablen „gdp“ und „verwdich“) als vorläufig gestützt gelten können und dass hinsichtlich der Diffusionshypothese, also Hypothese 6 (Variable „nachbarn“), keine Entscheidung möglich ist, da die Resultate nicht eindeutig sind.

4.3 Folgerungen

Gestützt auf theoretische Überlegungen aus dem Advocacy Coalition Framework, zum institutionellen Lernen sowie zu Innovation und Diffusion wurden Modelle zur Erklärung der festgestellten Differenzen in den Reformaktivitäten formuliert. Die empirische Überprüfung dieser Modelle führte zu den folgenden Befunden:

- Die *Stärke der Regierung*, gemessen anhand der Wähleranteile der darin vertretenen Parteien, hat einen wesentlichen Einfluss auf die Reformaktivitäten allgemein wie auch hinsichtlich NPM. Schwache Regierungen führen

eher institutionelle Reformen durch. Hingegen scheint es weniger eine Rolle zu spielen, wenn sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung verändert. In Anlehnung an bekannte politikwissenschaftliche Aussagen liesse sich demnach formulieren: „Parties do not matter!“ Oder präziser: Es kommt nicht darauf an, welche Parteien in der Regierung vertreten sind, wichtig ist – für die institutionellen Reformen – wie stark diese Parteien sind.

- Die *finanzielle Situation* eines Kantons ist für seine Reformaktivitäten von Bedeutung. Er ist eher bereit institutionelle Reformen (besonders NPM-Reformen) in Angriff zu nehmen, wenn die Verschuldung des Kantons hoch ist. Der finanzielle Druck, der auf der öffentlichen Hand lastet, erweist sich somit als wesentlicher Faktor zur Erklärung institutioneller Reformen in den Kantonen.
- Der durch direktdemokratische Instrumente gebildete *plebiszitäre Druck* scheint, so die Ergebnisse der empirischen Analyse, keinen wesentlichen Einfluss auf die Reformaktivitäten im Allgemeinen und NPM-Reformen im Besonderen zu haben.
- Die *Ressourcen*, die einem Kanton zur Verfügung stehen, spielen zwar teilweise eine Rolle, es ist hier aber eine detailliertere Betrachtung erforderlich. Für Reformen im Allgemeinen haben die Analysen gezeigt, dass Kantone mit einer mittleren Wirtschaftskraft in Relation zur Bevölkerung eher Reformen ergreifen als wirtschaftlich schwache oder wirtschaftlich starke Kantone. Den wirtschaftlich potenten Kantonen scheint dafür die Motivation (oder der Druck) zu fehlen, den wirtschaftsschwachen Kantonen die Ressourcen um Reformwiderstände zu überwinden. Die absolute Grösse der kantonalen Wirtschaft hat offenbar nur eine Bedeutung für die Durchführung von NPM-Reformen. Kantone mit einer grossen Wirtschaftskraft ergreifen eher NPM-Reformen als wirtschaftlich eher schwache Kantone.
- Die *Binnenstruktur* eines Kantons, also die Frage ob ein Kanton eher zentral oder föderalistisch strukturiert ist, spielt gemäss den empirischen Befunden keine Rolle für die Reformtätigkeiten eines Kantons, seien dies nun NPM-Reformen oder institutionelle Reformen anderer Art.

- Schliesslich hat aufgrund unserer Analysen die Hypothese, dass sich NPM-Reformen – einer Krankheit gleich – von Kanton zu Kanton weiter verbreiten, weder bestätigt noch verworfen werden können. Inwiefern der direkte Kontakt zu Grenzkantonen mit NPM-Reformen zu einer *Übernahme der NPM-Konzepte* führt, kann aufgrund der Empirie nicht eindeutig entschieden werden.

5 Auswirkungen von NPM-Reformen: Vier Fallstudien

5.1 Fragestellungen

Zu den Auswirkungen von NPM-Reformen bei den Schweizer Kantonen besteht bereits eine ganze Reihe von Untersuchungen. Im Rahmen von Evaluationen, die im Auftrag der zuständigen kantonalen Stellen zu vielen kantonalen NPM-Projekten erstellt wurden, werden die Binneneffekte der Reformen thematisiert (vgl. Rieder/Lehmann 2004 und Widmer 2002). Hingegen werden in diesen Evaluationsstudien in der Regel die interinstitutionellen und gesellschaftlichen Auswirkungen kaum behandelt. Die nachfolgende Analyse konzentriert sich auf einen Aspekt dieser weiterreichenden Konsequenzen, nämlich die demokratische Steuerungskapazität. Darunter verstehen wir die Möglichkeit von demokratisch legitimierten Institutionen (Parlament, Regierung und das Volk) das Verwaltungshandeln (und damit die Staatstätigkeit) zu steuern. Ausgeblendet bleibt dabei die Frage, inwiefern die Einführung von NPM-Konzepten zu einer verbesserten Wirksamkeit staatlicher Tätigkeit geführt hat, also die Frage, inwiefern NPM einen Beitrag zu einer effektiveren und effizienteren staatlichen Zielerreichung leisten konnte. Diese Thematik verschliesst sich aber einer institutionellen Betrachtungsweise, da institutionelle Politik ja nur vermittelt über materielle Politiken Wirkungen entfaltet. Die Frage, ob institutionelle Veränderungen zu einer Steigerung der materiellen Politikwirkungen geführt haben, kann nur politikspezifisch bearbeitet werden. Um den Einfluss auf die demokratische Steuerungskapazität analysieren zu können, werden wir uns auch mit Fragen zu befassen haben, welche die Steuerung der staatlichen Tätigkeit und das Verhältnis zwischen den staatlichen Institutionen betreffen.

Neben der zentralen Frage nach den demokratischen Steuerungskapazitäten bieten die Fallstudien auch Gelegenheit, die Frage nach den Gründen der Einführung von NPM-Konzepten, der wir bereits in den quantitativen Analysen im vorangegangenen Kapitel nachgegangen sind, zu vertiefen.

Die Fallstudien bearbeiten damit folgende Fragestellungen:

- Welche Konsequenzen haben NPM-Reformen für die demokratische Steuerungskapazität in den Kantonen?
- Welches sind die Gründe für die Einführung von NPM-Konzepten bei den Kantonen?

5.2 Vorgehensweise bei den Fallstudien

Für die Fallstudien wurden vier Kantone (Zürich, Uri, Solothurn und Wallis) ausgewählt. Alle vier Kantone wurden nach einem einheitlichen Raster analysiert. Die Datenbasis bildeten jeweils eine vertiefte Dokumentenanalyse sowie rund zehn Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone. Wir stellen in den folgenden Abschnitten das Untersuchungs raster vor und gehen anschliessend auf die Auswahl der Kantone und die in den Fallstudien eingesetzte Methodik ein.

5.2.1 Untersuchungs raster mit neun Fragen

Die Fallstudien wurden anhand von neun untersuchungsleitenden Forschungsfragen analysiert. Diese geben das Raster vor, das für alle vier Fälle einheitlich anzuwenden war. Die Fragen richteten sich nach dem eingangs zu diesem Kapitel formulierten Forschungsanliegen.

Frage 1: Die Suche nach einer günstigeren und besseren Verwaltung als Grund für die NPM-Reformen?

NPM hatte zunächst einmal eine bessere und günstigere Verwaltung versprochen beziehungsweise eine effizientere und effektivere Bereitstellung staatlicher Leistungen. Die erste Forschungsfrage für die Fallstudie lautet daher wie folgt: *Trifft es für den Untersuchungskanton zu, dass die NPM-Reformen prioritär mit dem Argument einer effizienteren und effektiveren Verwaltung begründet wurden (werden)?*

Frage 2: Wird die bisherige inputorientierte Legitimierung des Verwaltungshandelns abgelöst durch eine outputorientierte Legitimation?

Die Protagonisten der Reformbewegung in der Schweiz wiesen immer darauf hin, dass mit den neuen Modellen der Produktion öffentlicher Dienstleistungen auch die Kontrollqualität für die Kunden des Staates gesteigert werden könne: Vom New Public Management wurde von Beginn an auch eine grundlegende Veränderung des Staatswesens ausserhalb der Verwaltungen erwartet. Mastronardi hat festgehalten, dass es sich bei NPM nicht bloss um eine neue *Verwaltungsführung*, sondern um eine neue *Staatsführung* handle. (Mastronardi/Schedler 1998: 65). Schedler unterscheidet zwischen NPM als Philosophie, die hinter der Reformbewegung steht, und „Wirkungsorientierter Verwaltungsführung“ (WOV) als konkreter schweizerischer Anwendungsform dieser Philosophie (Mastronardi/Schedler 1998: 2). Die Philosophie wird von Schedler als Überwindung des ideologischen Antagonismus zwischen Neo-Liberalismus und Sozialstaat aufgefasst, als eine Synthese der beiden Gegenpositionen im „Gewährleistungsstaat“.²⁵ Das NPM-Modell kombiniert nach Schedler utilitaristische und pflichtenethische Perspektiven der Legitimation staatlichen Handelns mit dem Ziel, „die Verwaltung selbst – und konsequenterweise ihre Rahmenbedingungen, das heisst auch das politische System – so zu verändern, dass sie als lernfähige Organisation in der Lage ist, die aktuellen Herausforderungen der Umwelt dynamisch anzugehen.“ (Mastronardi/Schedler 1998: 13)

Der Gewährleistungsstaat ist in dieser normativen Perspektive auf eine für die systemische Handlungskoordination verstärkte Berücksichtigung des Modells „Markt“ gegenüber dem Modell „Politik“ eingestellt. Vereinfacht ausgedrückt setzt das Marktmodell den Erwerb eines Produktes ins Zentrum und nimmt einen rational rechnenden Kunden an, der die Qualität eines Produktes beurteilt. Das Politikmodell setzt demgegenüber auf die Teilhabe des Bürgers in einer „polis“, der den Umfang, die Art und das Ergebnis der Produktion kollektiver

²⁵ Schedler bezieht sich dabei auf Begriffsbestimmungen wie den funktionalen Staat bei Böhret/Konzendorf (1995), den aktivierenden Staat bei Schröder (1995) und Bandemer (1995) sowie auf das Konzept der Gewährleistungsverwaltung bei Reichard (1994).

Entscheidungen (mit)bestimmt, entweder über seine Vertreter im Parlament oder direkt in Volksabstimmungen. Im Rückgriff auf eine von Scharpf (1970) vorgeschlagene Unterscheidung zwischen inputorientierter und outputorientierter Demokratietheorie könnte man behaupten, dass das NPM eine Verlagerung der demokratischen Legitimation politischer Entscheidungen von der Inputseite (z.B. Wahlen) zur Outputseite anstrebt, wenn man Politik als einfaches kybernetisches Modell konzipiert. Pointiert gesagt: Ergebnisse interessieren, nicht die Frage, wie sie zustande gekommen sind.

Ausgehend von diesen Überlegungen lässt sich eine vertiefende Frage für die Analyse der Fallbeispiele formulieren, die eine Verlagerung von der Input- zur Outputlegitimation des Staates zum Inhalt hat: *Wirkt die Einführung von NPM beziehungsweise der darin eingesetzten Instrumente als Ergänzung oder als Erweiterung der inputorientierten Legitimierung (kumulativer Effekt) oder wird die Inputlegitimierung durch die Outputlegitimation ersetzt (substitutiver Effekt)?*

Frage 3: Zielen die in NPM eingesetzten Instrumente auf Effizienz- und Effektivitätssteigerung ab?

Zur Beantwortung dieser empirischen Frage ist eine genauere Betrachtung der jeweils eingesetzten NPM-Instrumente nötig. Schedler (Mastronardi/Schedler 1998: 14-7) hebt drei *konstitutive* Elemente einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung heraus:

- Die zu reformierende Organisation und ihre Leistungserstellung sollen dynamisiert werden. Dazu benötigt sie einen erweiterten Handlungsspielraum. Als konkrete Instrumente gelten die Kompetenz zur Selbstorganisation und das Globalbudget.
- Der rationale Diskurs in Politik und Verwaltung soll gestärkt werden. Der Weg dazu führt über die funktionale Spezialisierung. Konkrete Instrumente sind Leistungsvereinbarungen, Finanz-, Leistungs- und Personalcontrolling sowie die Delegation von ausführender Verantwortung.

- Der systemimmanente Effizienz- und Effektivitätsdruck soll eingeführt werden. Dazu wird der Wettbewerb eingesetzt. Als konkrete Instrumente sind die Trennung von Besteller und Ersteller, die Kundenorientierung und die Kostenrechnung vorgesehen.

Diese drei konstitutiven Elemente der Verwaltungsreform beziehungsweise die dazugehörigen Instrumente werden in den einzelnen kantonalen Reformprojekten in unterschiedlichen Kombinationen sowie in verschiedener Ausgestaltung und Ausprägung erprobt und eingesetzt. Es fällt aber auf, dass sie primär auf eine *Binnenmodernisierung der Verwaltung* hinauslaufen. Es entsteht der Eindruck, dass die Binnenmodernisierung (Effizienz- und Effektivitätssteigerung) der Verwaltung prioritär behandelt wurde, während die demokratische Legitimation des politischen Handelns bloss sekundär ins Blickfeld rückte – oder auch gar nicht. Dies führt uns zu Frage drei: *Stimmt die Vermutung, dass die konkreten Instrumente der NPM-Reformen zum überwiegenden Teil auf eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung der Verwaltung abziel(t)en?*

Frage 4: Parlamentsreformen erst nach Verwaltungsreformen?

Der Anspruch von NPM auf eine weitere Reform des politischen Systems äussert sich unter anderem dahin, dass Reformen auf Stufe der Parlamente angemahnt werden. In manchen Projekten ist erst spät an die veränderten Rahmenbedingungen für die parlamentarische Kontrolle gedacht worden. Möglicherweise hielten sich die Verantwortlichen an Überlegungen, wie sie Mastronardi (Mastronardi/Schedler 1998: 58) festhielt: „Vorläufig dürfte es (...) ratsam sein, NPM als eine Medizin zu betrachten, die wir der Verwaltung gegen die Krankheit der Bürokratisierung verabreichen.“ Und wie bei jeder unerprobten Medizin gelte es, vorsichtig damit umzugehen (Mastronardi/Schedler 1998: 65).²⁶ Dies führt uns zu Frage vier: *Trifft es zu, dass Parlamentsreformen oder Reformen der Volksrechte erst nach den Verwaltungsreformen angegangen*

²⁶ Die Medizin-Metapher findet sich auch bei Naschold/Bogumil (2000: 231).

wurden, als klar wurde, dass die Parlamentarier eine „Modernisierungshürde“ für die Verwaltungsreformen darstellen?

Frage 5 bis 7: Dominiert eine durch NPM gestärkte Verwaltung die Politik?

In vielen Kantonen ist die Binnenmodernisierung der Verwaltung ein dringendes Geschäft, das so oder so angepackt werden muss. Modernisierungsreserven bestehen auf allen Ebenen. Eine erweiterte Selbstorganisation von Regierung und Verwaltung, die Einführung von verbesserten Instrumenten des Controlling oder eine stärkere Orientierung von Verwaltungseinheiten an Kundenbedürfnissen kollidieren nicht grundsätzlich mit der rechtsstaatlichen und demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns.

Probleme können dort auftreten, wo mit konkreten Reformen der Verwaltungsinstrumente grundlegende Weichenstellungen vorgenommen werden, die politische Entscheidungen von Parlament und Volk einengen oder unterlaufen. Damit würde sich die „Medizin“ NPM ins Gegenteil verkehren. Naschold/Bogumil (2000:130) haben an kommunalen Beispielen gelernt, dass die Politik „zurückschlagen“ kann, „um verlorenes Terrain zurückzuerobern“. Dies kann dann geschehen, wenn sich Parlamente auf Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen einlassen, ohne sich selbst ausreichend auf die neuen Rahmenbedingungen einzustellen. Dies führt uns zu drei weiteren Fragen, die es im Rahmen der Fallbeispiele zu prüfen gilt:

- *Frage 5: Findet eine Gewichtsverlagerung von parlamentarischen und direktdemokratischen Entscheidungen hin zu gouvernementalen und administrativen Kompetenzen statt?*
- *Frage 6: Werden politische Entscheidungen zugunsten betriebswirtschaftlicher Effizienz eingeschränkt?*
- *Frage 7: Werden politische Entscheidungen durch technisch-administrativen Sachverstand dominiert?*

Diese drei Fragestellungen sind nicht exklusiv auf die Verwaltungsreformen zurückzuführen. Ähnliche Beobachtungen über die gesteigerte Dominanz der Verwaltung im politischen Prozess sowie über den schwindenden Einfluss von Parlament und Volk sind seit längerem an der Tagesordnung. Im Übrigen verweisen Exponenten des NPM selbst auf solche Trends (z.B. Mastronardi/Schedler 1998: 25-27 und 32-34). Schedler zumindest nimmt sie als „Steuerungslücken“ hin. Verwaltungsreformen nach dem Vorbild des NPM, zumal dort, wo sie auf einige wenige effizienzsteigernde Instrumente und auf die Stärkung der Regierung beschränkt bleiben, dürften den Trend verstärken und beschleunigen, ohne dass die „Steuerungslücke“ durch zusätzliche (Kontroll-)Instrumente kompensiert wird.

Frage 8: Findet eine Steuerung über Leistungen statt?

Die Umstellung auf eine neue Steuerungsphilosophie bringt für die betroffenen Verwaltungen nicht nur neue Handlungsspielräume mit sich. Parallel dazu sind sie auch mit der Anforderung konfrontiert, ihre Leistungen im Rahmen von spezifischen Massnahmen kontinuierlich zu verbessern und gegen aussen transparent zu machen. Die konventionelle Kontrolle, die bisher massgeblich aufgrund von Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Gleichheit erfolgte, soll ersetzt werden durch Anforderungen, die auf die erbrachten Leistungen und Produkte abzielen. Die Ansatzpunkte zur Steuerung der Erbringung staatlicher Aufgaben sollen sich mit NPM von der Input- und Prozesssteuerung zur Leistungs- und Wirkungssteuerung verschieben. Es gilt Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Impacts) zu erfassen und diese Information zur Steuerung einzusetzen. Dies führt uns zu Frage Nummer 8: Ist eine spürbare Verschiebung von der Input- und Prozesssteuerung zu einer Leistungs- und Wirkungssteuerung im Kanton festzustellen? Oder: wird bloss davon gesprochen?

Die Steuerung über Leistungen und Wirkungen ist deutlich anspruchsvoller als die Ressourcen- und Prozesssteuerung und zwar in drei Hinsichten:

1. Bei der Ressourcen- und Prozesssteuerung ist die *Festlegung erfassbarer Vorgaben* einfacher als bei der Leistungs- und Wirkungssteuerung. Die *prä-*

zise Festlegung von Rahmenbedingungen und Vorgaben bildet aber eine unabdingbare Voraussetzung für eine *wirkungsvolle* Steuerung. Weiter ist die Definition von Wirkungsvorgaben oft auf der politischen Ebene noch umstrittener als bei den Ressourcen. Dies gilt besonders dann, wenn unterschiedliche politische Interessen bei demselben Programm von unterschiedlichen Wirkungen ausgehen.

2. Die *Erfassung des Erreichten* bei Input- und Handlungsvorgaben ist deutlich einfacher zu realisieren als bei Leistungs- und speziell bei Wirkungszielen. Bei vielen Politiken ist es zudem keine Seltenheit, dass die Impacts erst (deutlich) nach Abschluss des Steuerungszyklus erkennbar werden können. Wie soll da die Steuerung (zeitgerecht) funktionieren? Bei Wirkungsvorgaben kommt erschwerend hinzu, dass die Zieldimensionen nicht nur durch die zu steuernden Prozesse beeinflusst werden, sondern einer Vielzahl weiterer Einflussfaktoren ausgesetzt sind.
3. Die Leistungs- und Wirkungssteuerung verfügt – im Gegensatz zur Ressourcen- und Prozesssteuerung – über *keine lange Tradition*. Im Rahmen der Ressourcen- und Prozesssteuerung besteht ein ausgebautes Überprüfungssystem. Die Steuerung via Leistung und Wirkung ist bei der öffentlichen Hand noch wenig erprobt. Entsprechende Massnahmen sind erst seit kurzem im Einsatz oder sind noch im Planungsstadium. Eine echte Wirkungssteuerung erfordert den Einsatz beträchtlicher Ressourcen (vgl. Widmer/Rothmayr/Serdült 1996: 251), wenn die Qualität der Wirkungsinformationen, deren Vielgestaltigkeit und Widersprüchlichkeit sowie mangelnde Eindeutigkeit bedacht werden (Widmer 2001, 2004).

Fragen 9: Wie wird die Politik mit Steuerungsinformationen bedient?

Das neue Steuerungsmodell benötigt dringend neue *Steuerungsinformationen*; nicht nur für die Verwaltungsführung sondern auch für die Parlamente und in der Schweiz letztlich für den Stimmbürger an der Urne.

In den meisten Reformprojekten geben de facto die Verwaltungen nicht nur die Produkt- und Produktgruppendifinitionen vor, sondern ermitteln auch die Indikatoren. Insbesondere das Steuern über Globalbudgets leidet daran, dass diese

Indikatoren selten politisch definiert werden und sie zumeist keine Wirkungsin-
dikatoren darstellen. Auch Schedler stimmt der Kritik von Mastronardi zu, dass
das NPM „in absehbarer Zeit Mittel und Wege finden (muss), Produkte (oder
zumindest Produktgruppen) und Indikatoren einer demokratischen Prüfung und
nötigenfalls Neu-Definition zu unterziehen“ (Mastronardi/Schedler 1998: 131).

Solange solche Informationen für Parlamentarier und Bürger nicht verfügbar
sind – und manche Kritiker des NPM betonen, dass sie grundsätzlich nicht ent-
wickelt werden können (z.B. Knoepfel 1997) –, bleibt die Steuerungslücke bei
fortschreitender Modernisierung der Verwaltung bestehen. Dies führt zu zwei
weiteren Fragen: *Wie sieht die Qualität von Steuerungsinformationen zuhanden
von Regierung, Parlament, Volk aus? Sind die Akteure mit der Qualität dieser
Information zufrieden?*

5.2.2 Auswahl der Fälle

Im Rahmen unserer Untersuchung war es nicht möglich, alle 26 Kantone detail-
liert in Fallstudien zu untersuchen. Deshalb war das Treffen einer Auswahl
zwingend. Um eine ausreichende Dichte der Analyse im vorgegebenen Rahmen
zu erzielen, beschränkte sich diese auf vier Kantone. Aufgrund der geringen
Zahl möglicher Fallstudien haben wir uns dazu entschlossen, auf den Einbezug
französisch- und italienischsprachiger Kantone zu verzichten, was natürlich
auch die Aussagekraft unserer Analysen limitiert. Dies drängte sich auf, da es
im Rahmen der uns zur Verfügung stehenden Fallzahl unangemessen gewesen
wäre, mit einem Fall aus der Romandie die französischsprachigen Kantone fun-
diert abbilden zu können.

Innerhalb der Deutschschweiz strebten wir eine Auswahl von möglichst unter-
schiedlichen Fällen an (most different systems design; vgl. Przeworski/Teune
1970: 34-9; Lijphart 1975). Die Auswahl erfolgte aufgrund unterschiedlicher
struktureller Kantonsmerkmale (volkswirtschaftliche Stärke, Grösse, Region),
in denen eine möglichst grosse Varianz angestrebt wurde. Als weiteres Aus-
wahlkriterium zogen wir die Ausgestaltung der Reformtätigkeiten bei, die uns
aufgrund unserer Datenbank für alle 26 Kantone bekannt war (vgl. Kapitel 3).
Auch hier ging es darum, eine möglichst grosse Vielfalt anzustreben. Die bei-
den mittelgrossen Kantone Solothurn und Wallis wurden einbezogen, weil sie

im Zuge der NPM-Welle eine zentral gesteuerte – und damit eine hohe innere Kohärenz aufweisende – versuchsweise Einführung der NPM-Instrumente vorgenommen haben. Während der Kanton Solothurn als typischer Mittellandkanton gelten kann, ist das Wallis – neben seiner Zweisprachigkeit – eher den ländlich geprägten Bergkantonen zuzuordnen. Der Kanton Uri wiederum, ein typischer Vertreter eines kleinen, strukturell schwachen Bergkantons, hat zwar auch Reformen im Sinne des NPM diskutiert, aber bisher kaum umgesetzt. Und schliesslich der Kanton Zürich, der grösste, wirtschaftlich stärkste Kanton der Schweiz, der NPM eingeführt hat, im Gegensatz zu Solothurn und Wallis jedoch nicht versuchsweise, sondern definitiv und in ausgeprägt dezentraler Form.

In einem Überblick präsentieren sich die Eigenschaften der ausgewählten Kantone wie folgt.

D 5-1: Auswahl der Fälle und dabei angewendete Kriterien

Kriterium	Ausgewählte Kantone für die Fallstudien			
	VS	SO	UR	ZH
Sprache	französisch/ deutsch	deutsch	deutsch	deutsch
Volkseinkommen	tief	mittel	tief	hoch
Natürliche Faktoren				
- Grösse	mittel	mittel	klein	gross
- Region	Berggebiet	Mittelland	Berggebiet	Mittelland
Situative Faktoren	Finanzkrise Kantonalbank	Finanzkrise Kantonalbank		
Reformtätigkeit (Anzahl Projekte)	11	11	12	71
Vorgehensweise	experimentell	experimentell	situativ	flächen- deckend

Sicherlich lässt sich dieses Vorgehen kritisieren – wie bei jeder Auswahl von vier Einheiten aus einer Gesamtheit von 26. Da es aber in der vorliegenden Un-

tersuchung darum geht, die Auswirkungen der kantonalen Reformen auf die demokratische Steuerungsfähigkeit zu untersuchen, scheint uns unser Vorgehen, das sich auf die Selektion mittels der unabhängigen Variablen stützt, gerechtfertigt und bringt zudem keine Inferenzprobleme mit sich (King et al. 1994: 137).

5.2.3 Methode

In einem ersten Schritt wurden die einschlägigen Dokumente zu Verwaltungs-, Regierungs- und Parlamentsreformen erhoben und ausgewertet. Das Resultat dieses Schrittes stellte eine Schilderung der zentralen Punkte der entsprechenden Reformen dar. Basierend darauf wurden die Interviews vorbereitet, die im zweiten Schritt durchgeführt wurden. Total wurden zehn bis zwölf Interviews pro Kanton geführt. Dabei wurden zwei Mitglieder der Regierung, drei bis vier Mitglieder des Parlamentes, drei bis vier Personen aus der Verwaltung sowie zwei Personen als Vertreter von Adressatengruppen interviewt.

Die aufgezeichneten Gespräche wurden in einem dritten Schritt transkribiert. Die so erstellten Transkripte wurden mittels des Verfahrens der zusammenfassenden Inhaltsanalyse (Mayring 2003: 59-76) ausgewertet. In diesem Verfahren ist es das Ziel, das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben und durch Abstraktion ein überschaubarer Corpus geschaffen wird, der immer noch ein Abbild des Grundmaterials ist. Das macht die folgenden vier Arbeitsschritte erforderlich:

1. Nach einer ersten Lektüre des gesamten Transkripts (der zwei wichtigsten Interviews) werden die Auswertungseinheiten festgelegt (in unserem Fall Aussagen).
2. Die inhaltstragenden Textstellen werden paraphrasiert.
3. Die Paraphrasen werden generalisiert, damit erfolgt eine Reduktion durch Selektion.
4. Das damit geschaffene Kategoriensystem wird auf die anderen Interviews angewendet.

Aufbau der Fallstudien

Die Fallstudienberichte sind wie folgt gegliedert:

- Im ersten Teil wird der Kanton entlang der Auswahldimensionen und im Vergleich mit den übrigen Kantonen charakterisiert.
- Der zweite Teil besteht in einer Beschreibung der NPM-Reform in den Kantonen (Geschichte, Auslöser, Zusammenhang zwischen verschiedenen Reformtypen usw.)
- Im dritten Teil werden die Antworten zu den neun Fragen unseres Untersuchungsrasters präsentiert.

5.3 Fallstudie WOV Solothurn

5.3.1 Charakterisierung des Kantons

Bevor wir uns eingehend mit den Ursachen, dem Verlauf und den Folgen des Projekts *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) im Kanton Solothurn* befassen, soll nachfolgend kurz der Kanton charakterisiert werden.²⁷

Geographie

Betrachtet man den Umriss des Kantons Solothurn auf einer Landkarte, so fällt seine stark verästelte Lage zwischen den Kantonen Bern, Baselland, Aargau, dem Jura und dem Elsass auf. Zum Kantonsgebiet gehören die zwei Enklaven Kleinlützel und Mariastein, die bis an die französische Grenze (Elsass) reichen. Mit einer Fläche von 791 Quadratkilometern ist Solothurn der elftgrösste Kanton der Schweiz. Die Bevölkerung wuchs von 1990 bis ins Jahr 2001 von 231'700 auf 245'100, die Bevölkerungsdichte lag im Jahr 2001 mit 311 Personen pro Quadratkilometer weit über dem Schweizerischen Durchschnitt von 176.

²⁷ Wenn keine andere Quelle genannt wird, so stammen die angegebenen Zahlen von der Homepage des Bundesamtes für Statistik (www.statistik.admin.ch/Eckdaten Schweiz 2005).

Binnenstruktur

Die Zahl der Gemeinden im Kanton Solothurn liegt bei 126 (Stand 01.01.01). Der Zentralisierungsgrad liegt ungefähr im schweizerischen Mittelfeld, gemessen am von Germann und Weis vorgeschlagenen Indikator (Verhältnis der Zahl der Gemeindeangestellten zur Zahl des gesamten Gemeinde- und Kantonspersonals; Germann/Weis 1995: 76). Der Kanton ist in fünf Amteien bestehend aus je zwei Bezirken gegliedert, wobei die Anzahl der Gemeinden pro Bezirk zwischen einer (Bezirk Solothurn) und 21 (Bezirke Wasseramt und Bucheggberg) variiert. Die Bezirke dienten bis anhin als Wahlkreise. Aufgrund einer Volksinitiative, die neben der Verkleinerung des Parlaments auch die Reduktion der Zahl der Wahlkreise verlangt hat, dienen ab dem Jahr 2005 die fünf Amteien als Wahlkreise.

Wirtschaft

Im Jahr 1990 arbeiteten überdurchschnittlich viele Personen im Kanton Solothurn im sekundären Sektor, nämlich 41,7 Prozent. Zum Vergleich: Der gesamtschweizerische Durchschnitt lag bei 31,6 Prozent (Germann/Weis 1995: 136). Dies ist insofern von Bedeutung, als dadurch die schwere Rezession der 1990er Jahre, die besonders die grossen Industrieunternehmen betraf, den Kanton Solothurn stärker in Mitleidenschaft zog als andere Kantone. Im Jahre 1995 waren immer noch 39,9 Prozent der Erwerbstätigen in Solothurn im sekundären Sektor tätig, im Vergleich zu 29,4 Prozent in der gesamten Schweiz.

Die Arbeitslosenquote stieg von Anfang bis Mitte der 1990er Jahre dramatisch an. Ausgehend von einer im schweizerischen Vergleich im Mittelfeld angesiedelten Quote von 0,2 Prozent im Jahre 1990 stieg sie auf 4,6 Prozent im Jahre 1996 (Bundesamt für Statistik 1998: 164). Solothurn wies somit zu diesem Zeitpunkt die achthöchste Arbeitslosenquote auf, innerhalb der Deutschschweizer Kantone gar die zweithöchste. Bis ins Jahre 2001 sank die Quote wieder auf 1,6 Prozent. Diese Entwicklung gibt zum einen das bekannte Bild der Schweizer Wirtschaft der 1990er Jahre wieder, zeigt aber auch, dass Solothurn stärker betroffen war als andere Kantone.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Volkseinkommens für den Zeitraum vom 1990 bis 1999.

D 5-2: Volkseinkommen pro Kopf in Fr. (Index CH 1990 = 100)

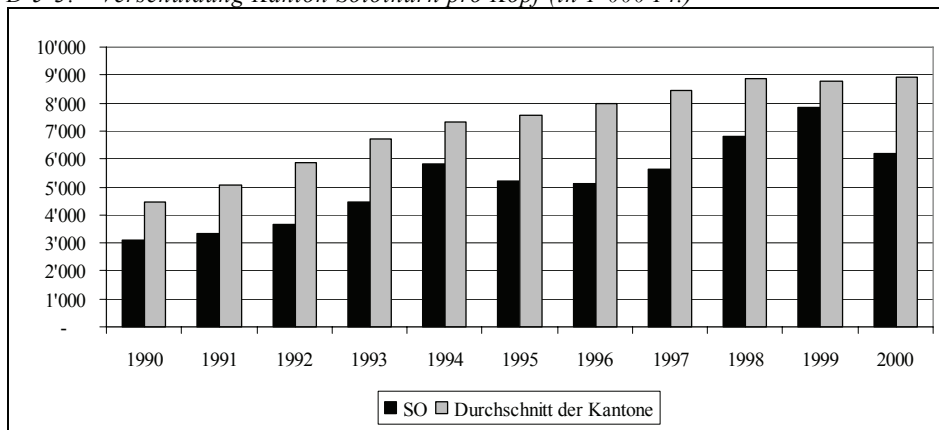
	1990	1995	1999
Solothurn	35'396 (92.7)	39'186 (102.7)	40'155 (105.2)
CH	38'170 (100)	42'514 (111.4)	46'620 (122.1)

Quellen: 1990/1995: Bundesamt für Statistik (1998: 181); 1999: www.statistik.admin.ch sowie eigene Berechnungen

Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt fällt der Kanton Solothurn hinsichtlich des Volkseinkommens pro Kopf also etwas ab, besonders in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts. Der Index der Finanzkraft kletterte in den Jahren 1990/91 bis 2000/01 von 84 auf 87 Punkte, zwischenzeitlich (in den Jahren 1996/97) erreichte er aber einen Tiefststand von 79 Punkten (CH = 100). Der Kanton Solothurn gehörte damit trotz wirtschaftlicher Problemlage stets zur Gruppe der mittelstarken Kantone.

Deutlich wird die finanzielle Notlage des Kantons beim Blick auf die Verschuldung, welche im Laufe der 1990er Jahre deutlich anstieg, wie Darstellung D 5.3 zeigt.

D 5-3: Verschuldung Kanton Solothurn pro Kopf (in 1'000 Fr.)



Quelle: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/03/blank/key/schulden/schulden.html> (Zugriff: 12. Oktober 2006)

Öffentlicher Sektor

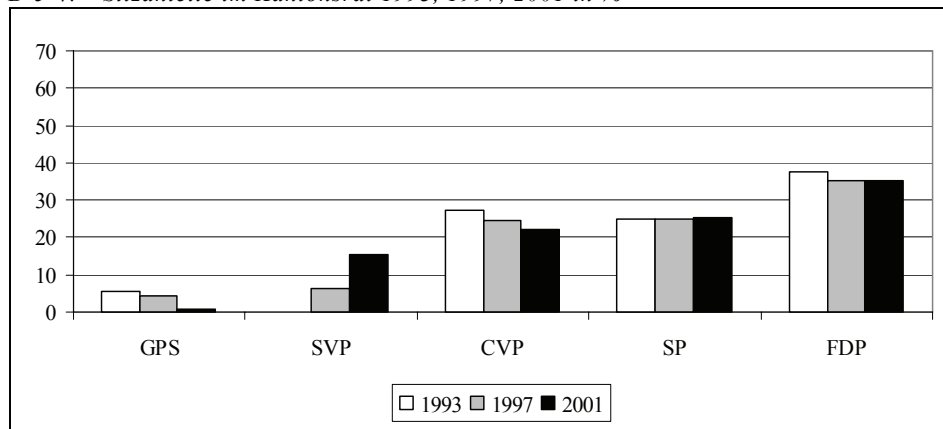
Gemäss Berechnungen von Germann und Weis auf der Grundlage der Volkszählung von 1990 kamen auf tausend Einwohner im Kanton Solothurn dreissig Kantonsangestellte. Damit lag der Kanton Solothurn unter dem schweizerischen Durchschnitt von 45 Kantonsangestellten pro tausend Einwohner (Germann/Weis 1995: 78). Von 1980 bis 2000 blieb der Personalbestand der kantonalen Verwaltung praktisch konstant (Bochsler et al. 2004: 156). Es lässt sich somit festhalten, dass die solothurnische Kantonsverwaltung schon vor der Reform zu den schlankeren gehörte. Dementsprechend gering waren auch die finanziellen Belastungen durch die Löhne der Kantonalverwaltung: 1991 gab der Kanton Solothurn für die Löhne der Angestellten der Kantonsverwaltung pro Kopf der Wohnbevölkerung lediglich 1'499 Franken aus, nur gerade fünf andere Kantone gaben noch weniger aus. Kantone wie Zürich, Aargau, Luzern oder Bern, die in den folgenden Jahren ähnliche Reformprojekte in Angriff nahmen wie Solothurn, wiesen zu diesem Zeitpunkt deutlich höhere Werte aus (zwischen 1'788 bis 2'703 Franken; Germann/Weis 1995: 81). Bis ins Jahr 1996 stiegen die Löhne auf 1'606 Franken pro Kopf der Wohnbevölkerung, aller-

dings war der Anstieg geringer als in anderen Kantonen, sodass 1996 nur noch der Kanton Schwyz einen geringeren Wert aufwies.²⁸

Politik

Von den 144 Sitzen des Solothurner Kantonsrates ist der grösste Teil in den Händen der Parteien SP, CVP und FDP. Die SVP, deren Gründung im Jahr 1991 erfolgt war, konnte allerdings in den vergangenen Jahren stark aufholen (siehe Darstellung D 5.4), derweil die Grüne Partei zwischenzeitlich in die politische Bedeutungslosigkeit abzurutschen drohte.

D 5-4: Sitzanteile im Kantonsrat 1993, 1997, 2001 in %



Quelle: Zahlen für 1993 aus Germann/Weis (1995), für 1997/2001: BADAC

Eine im September 2000 angenommene Volksinitiative verlangte die Verkleinerung des Kantonsrats auf 100 Mitglieder. Die Verkleinerung erfolgte auf den Beginn der Legislaturperiode 2005-2009.

Die Kantonsregierung setzt sich zusammen aus fünf vollzeitlich tätigen Regierungsräten, von denen aktuell je zwei der CVP und der FDP sowie einer der SP angehören. Zurzeit ist eine Frau im Regierungsrat vertreten. Jedes Mitglied des

²⁸ Vgl. <http://www.badac.ch/d/badac/ac/cantons/index.html> (Daten 1997)

Regierungsrates steht einem Departement vor.²⁹ Die Solothurner Kantonsregierung gehört der Nordwestschweizerischen Regierungskonferenz an, gemeinsam mit den Kantonen Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt und Bern.

Eine Besonderheit in der politischen Kultur des Kantons Solothurn ist die Öffentlichkeit der Sitzungen des Regierungsrates. Grundsätzlich ist es jedem Bürger erlaubt, den Sitzungen der Regierung beizuwohnen, auch wenn die Regierungsmitglieder Besucher bei gewissen Entscheidungen auffordern können, den Raum zu verlassen. Von der Möglichkeit der Teilnahme an den Regierungsratsitzungen wird allerdings nur selten Gebrauch gemacht, in den ersten sechs Monaten des Jahres 2002 etwa lediglich drei Mal.³⁰

Im Allgemeinen wird das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und dem politischen System, aber auch zwischen den Gewalten als unkompliziert, teilweise gar familiär beschrieben und ist geprägt von vielen direkten Kontakten. Ein Mitglied des Regierungsrates beschreibt das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wie folgt: „Dadurch, dass wir ein kleiner Kanton sind, haben wir relativ nahen und entspannten Kontakt. Wir sind da etwas anders als beispielsweise der Kanton Bern.“

5.3.2 Beschreibung der Reform WOV Solothurn

Die Beschreibung der Reform folgt dem zeitlichen Ablauf. Nacheinander wird auf die Ausgangslage, die Sparmassnahmen, die Entstehung des Projekts „Schlanker Staat“, den Start mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen, die anhaltenden Sparbemühungen, die Einführung der WOV-Versuchsverordnung und die Weiterführung des Versuchs ab 2001 eingegangen.

²⁹ Bei den fünf Departementen handelt es sich um das Finanzdepartement, das Departement des Inneren, das Bau- und Justizdepartement, das Bildungs- und Kulturdepartement sowie das Volkswirtschaftsdepartement.

³⁰ Vgl. NZZ am Sonntag, 16.06.2002.

Ausgangslage: Finanzkrise zu Beginn der 1990er Jahre

Zu Beginn der 1990er Jahre sah sich der Kanton Solothurn mit einer dramatischen Verschlechterung seiner Finanzlage konfrontiert. 1995 ging der Regierungsrat von einem strukturellen Defizit in der Höhe von 150 Millionen Franken jährlich aus, sollte die Entwicklung unkorrigiert voranschreiten (Regierungsrat Solothurn 1995a: 3). Verantwortlich für die finanzielle Schieflage war die aufkommende Rezession, welche den Wirtschaftsstandort Solothurn aufgrund seines besonders stark ausgeprägten sekundären Sektors stärker traf als andere Kantone. Besonders in der Region ansässige grosse Unternehmen wie Von Roll, die Papierfabrik Biberist oder die Ascom litten darunter.³¹ Verschärft wurden die finanziellen Probleme des Kantons durch unerwartet hohe Mindererträge bei den Steuern.³²

Als sprichwörtlicher Tropfen, welcher das Fass zum Überlaufen brachte, erwies sich das Debakel rund um die Solothurner Kantonalbank, das letztlich zu einem Finanzloch in der Höhe eines einjährigen Steuereinganges führte.³³ Als Folge dieser anhaltenden Probleme präsentierte sich der Abschluss der Staatsrechnung 1994 als der schlechteste aller Zeiten.³⁴

1992 bis 1994: Sparmassnahmen

Die sich abzeichnenden anhaltenden Finanzprobleme veranlassten die Kantonsregierung, im April 1992 ein erstes Sanierungspaket mit dem Titel „Massnah-

³¹ Vgl. NZZ, 10.01.1994.

³² Vgl. NZZ, 18.03.1994.

³³ Nach der Übernahme der maroden Bank in Kriegstetten 1992 geriet die Solothurner Kantonalbank (SKB) immer stärker ins finanzielle Abseits. Dies führte schliesslich 1994 zur Privatisierung. Insgesamt verursachte der Zusammenbruch der SKB für den Kanton Belastungen in der Höhe von über 400 Mio. Franken.

³⁴ Vgl. NZZ, 18.03.1995.

menplan Haushaltsgleichgewicht“ zu lancieren. Dies beinhaltete ein Bündel von Massnahmen zur Senkung der Staatsausgaben. Steuererhöhungen wurden angesichts der überdurchschnittlich hohen Steuerbelastung ausgeschlossen. In den darauf folgenden Jahren wurden zwei weitere Sparanstrengungen gestartet: das Sparprogramm 1993 sowie das Sparpaket 1994. Alle drei verfolgten dieselben Ziele: Unnötig gewordene Aufgaben streichen, weiterhin nötige Aufgaben effizienter erfüllen. Dazu wurde systematisch der Aufgabenkatalog der kantonalen Verwaltung durchforscht und nach Sparpotenzial gesucht. Die vorgeschlagenen Massnahmen reichten von „Akten günstiger archivieren“ (Akten sollen nicht mehr in Leder gebunden werden) über „Kopierkosten senken“ oder „Umfang aller Berichte reduzieren“ bis hin zur Prüfung einer Privatisierung der Motorfahrzeugkontrolle. Der „Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht“ enthielt auch den Vorschlag, den Kantonsrat von 144 auf 100 Mitglieder zu verkleinern. Diese Idee wurde dann aber wieder fallen gelassen, nachdem eine Motion, welche die Verkleinerung auf 120 Mitglieder verlangt hatte, vom Kantonsrat abgelehnt worden war.³⁵ Der Vorschlag zur Verkleinerung wurde schliesslich doch noch weiterverfolgt, wenn auch aufgrund einer Volksinitiative.

1995: Projekt „Schlanker Staat“

Das Sanierungspotenzial der oben erwähnten Massnahmen reichte aber für die Behebung der Krise nicht aus (vgl. Projektleitung WOV 1998). Daraufhin wurde das Projekt „Schlanker Staat“ gestartet, das zwei Ziele verfolgte:

1. Sanierung der laufenden Rechnung in der Grössenordnung von rund hundert Millionen Franken (zehn Prozent des Aufwandes).
2. Schlankere Verwaltungsstrukturen und Testen neuer Führungsmodelle (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV).

³⁵ Der Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht sowie die erwähnte Motion wurden beide in der Kantonsratssitzung vom 1. Juli 1992 behandelt.

Das erste Ziel sollte kurzfristig zu einer Verbesserung der Finanzlage führen und stand somit in der Tradition der bisherigen Sparmassnahmen. Die Absicht des zweiten Ziels bestand darin, bestehende strukturelle Probleme zu beseitigen und den Kanton für künftige Herausforderungen vorzubereiten. Auf der Ebene der Einsparungen beinhaltete das Projekt „Schlanker Staat“ 228 Massnahmen, wovon 155 in der Kompetenz des Regierungsrates realisiert werden konnten und wovon über 73 vom Kantonsrat oder allenfalls vom Volk zu befinden war.³⁶ Von diesen Massnahmen versprach man sich bis ins Jahr 1998 Einsparungen von rund 100 Millionen Franken.

Zur Umsetzung des zweiten Ziels orientierte man sich am zu diesem Zeitpunkt noch jungen „New Public Management“ (NPM) beziehungsweise an dessen Schweizer Pendant „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WOV). Für unsere Fragestellung sind diese strukturellen Änderungen von grösserem Interesse als die eigentlichen Sparmassnahmen. Im Folgenden betrachten wir deshalb ausschliesslich diesen Teil der Reform und verwenden dafür die Bezeichnung „WOV Solothurn“³⁷.

Die Verquickung von herkömmlichen Sparmassnahmen einerseits und dem Versuch einer umfassenden Reorganisation des staatlichen Handelns andererseits erwies sich in der Folge allerdings eher als unglücklich, denn dadurch wurden die strukturellen Änderungen vorab als Sparmassnahmen betrachtet, was besonders bei Kantonsangestellten auf den unteren Hierarchiestufen zu Unzufriedenheit und Widerständen führte. Zumindest zu Beginn der Reform wurde die Trennung zu wenig deutlich gemacht, sodass rückwirkend die meisten der Befragten denn auch den Spardruck und die Finanzlage als Auslöser für die Reform nennen.

³⁶ Vgl. NZZ, 28.06.1995.

³⁷ Der Begriff der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurde erstmals in Botschaft und Entwurf vom 31. Oktober 1995 verwendet.

Die regierungsrätliche Botschaft vom 8. Mai 1995 sah für 17 verschiedene Ämter, Anstalten und Schulen die versuchsweise Einführung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen vor. Mit dem im Juni 1995 vom Kantonsrat verabschiedeten „Experimentierartikel“ wurden die dazu notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen.³⁸ In der Botschaft vom 31. Oktober 1995 wurden die Grundlagen zur Erprobung des NPM-Instrumentariums genannt und erklärt. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die folgenden Punkte (Regierungsrat Solothurn 1995b):

- *Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget:* Der Kantonsrat formuliert den Leistungsauftrag und beschliesst das dazugehörige Globalbudget; die Laufzeit beträgt drei Jahre. Departement und Amt (bzw. eine andere unterstellte Verwaltungseinheit) schliessen auf der Grundlage des Leistungsauftrags den dreijährigen Rahmenkontrakt ab sowie die mit einer einjährigen Laufzeit versehenen, den Rahmenkontrakt konkretisierenden Jahreskontrakte. Rahmen- beziehungsweise Jahreskontrakte beinhalten eine detaillierte Umschreibung der zu erstellenden Produkte und werden durch qualitative und quantitative Vorgaben ergänzt.³⁹ Durch das Globalbudget erhalten die Amtsstellen mehr Autonomie in der Ausübung der im Leistungsauftrag festgehaltenen Aufgaben. Dadurch soll die traditionelle Ressourcen- und Prozess-Steuerung durch eine Leistungs- und Wirkungs-Steuerung abgelöst werden.
- *Erhöhte Transparenz des Rechnungswesens:* Die jeweilige Amtsstelle soll

³⁸ Folgender Art. 1, Abs. 3 wurde neu in die Finanzhaushaltsverordnung eingefügt: „Der Regierungsrat kann zum Zweck der Einführung und Erprobung neuer finanzieller Führungsinstrumente zeitlich befristet für bestimmte Verwaltungseinheiten von den Bestimmungen dieser Verordnung abweichen, wenn a) nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und b) die Kompetenz der Finanzkontrolle zur Überprüfung des Rechnungswesens nicht eingeschränkt wird.“

³⁹ Ursprünglich war auch ein so genannter Departementsauftrag vorgesehen, der zwischen der Regierung und dem Departement hätte abgeschlossen werden sollen. Dieser kam allerdings nie zum Einsatz.

eine eigene Finanzbuchhaltung führen. Mittels Einführung einer Kostenrechnung und dem Aufbau von Quervergleichen (Benchmarks) soll die Transparenz und Aussagekraft des Rechnungswesens erhöht werden.

- *Marktauftritt*: Einzelne Stellen treten in Konkurrenz zu privaten Anbietern auf dem Markt auf. Wichtige Voraussetzung ist die Verrechnung intern bezogener Dienstleistungen und die Umlage von Gemeinkosten zur Herstellung der Kostentransparenz und somit zur Vermeidung von Quersubventionen.
- *Berichterstattung und Controlling*: Die verstärkte Autonomie der Stellen bedingt den Aufbau neuer Steuerungsmechanismen. Mittels transparenter Berichterstattung und einem der Privatwirtschaft entlehnten Controlling soll diesem Erfordernis nachgekommen werden. Unterschieden wird zwischen der Berichterstattung zuhanden des Parlaments und der Regierung. Einmal jährlich wird das Plenum des Kantonsrats über die Verwaltungstätigkeit informiert, die zuständigen Sachkommissionen hingegen erhalten halbjährliche Informationen und treten auch sonst öfter in Kontakt mit der Verwaltung. Zuhanden des Regierungsrates erstatten die Stellen vierteljährlich Bericht; diese Quartalsberichte stellen das eigentliche Führungsinstrument des Departementschefs dar.
- *Projektelevaluation*: Um nach Ablauf der Versuchsperiode über eine allfällige Weiterführung oder gar Ausweitung des Versuchs zu entscheiden, soll eine Evaluation unter Beizug externer Fachleute durchgeführt werden.

Das Projekt hielt sich somit relativ eng an die in der wissenschaftlichen Diskussion um NPM genannten Prinzipien, was auch durch den Beizug von Professor Philippe Mastronardi als externem Berater zu erklären ist. Mastronardi hat sich zusammen mit Kuno Schedler (beide von der Universität St. Gallen) schon früh mit Fragen rund um NPM auseinandergesetzt.

Nebst den bisher genannten Elementen Sparmassnahmen und WOV beinhaltetete „Schlanker Staat“ noch weitere Massnahmen, so genannte „Expressprojekte“, die ebenfalls zu einer Entlastung des Finanzhaushalts beitragen sollten. Dazu gehörten die Einführung einer Defizitbremse sowie die Reduktion der Zahl der

Departemente von zwölf auf fünf, die noch im selben Jahr umgesetzt wurden (Regierungsrat Solothurn 1995a: 8).

1996: Start mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen

Nachdem der Kantonsrat am 13. Dezember 1995 der Einführung von Globalbudgets zugestimmt hatte, wurden per 1. Januar 1996 zehn ausgewählte Pilotdienststellen sowie alle Spitäler nach den neuen Grundsätzen geführt. Bei der Auswahl der Pilotdienststellen wurde auf eine möglichst grosse Varianz hinsichtlich der Dimensionen Aufwand/Ertrag, Personal sowie Art der Aufgabe (Leistungs- bzw. Eingriffsverwaltung) geachtet, die Teilnahme war freiwillig. Um den Versuchscharakter zu unterstreichen erhielten sowohl der Regierungsrat wie auch der Kantonsrat die Möglichkeit, Pilotprojekte jederzeit abzubrechen (Projektleitung WOV 1998).

Ab Januar 1997 erhielten weitere Dienststellen die Möglichkeit, ihre Aufgaben mit Globalbudget und Leistungsauftrag zu erfüllen. Bis zum Jahr 2000 stieg die Zahl der beteiligten Dienststellen auf 33 an. Der Aufwand der Pilotdienststellen belief sich zu diesem Zeitpunkt auf rund 500 Millionen Franken, was rund einem Drittel des Gesamtaufwandes entsprach. Vom Versuch betroffen waren 4'500 der insgesamt 8'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Fluri 2001).

1997: Die Sparbemühungen laufen parallel weiter

Von der Sparvorgabe von 100 Millionen Franken waren bis Ende 1996 rund 30 Millionen realisiert worden. Allerdings hatten der Kantonsrat und das Volk verschiedene Massnahmen verworfen, sodass absehbar wurde, dass nicht das volle Sparpotenzial ausgeschöpft werden konnte.⁴⁰ Bis Ende 1999 gelang es, rund 80 Millionen Franken einzusparen (Regierungsrat Solothurn 2000: 7). Ein beacht-

⁴⁰ So wurde etwa die Vorlage zur Einführung eines Schulgeldes für die nachobligatorische Schulzeit oder die Schliessung der Klinik Allerheiligenberg abgelehnt; vgl. NZZ 30.12.1996.

licher Teil dieser Sparbemühungen wurde allerdings durch die Kostenentwicklung in vielen Bereichen zunichte gemacht (beispielsweise Mehrkosten durch die Prämienverbilligungen bei der Krankenversicherung oder Beiträge an ausserkantonale Hochschulen und Universitäten). Dies zeigt sich unter anderem in der Nettoverschuldung des Kantons, die von 336,5 Millionen Franken im Jahr 1990 auf 1'037,3 Millionen Franken im Jahr 1999 anwuchs (vgl. Darstellung D 5–3). Deshalb wurde bereits 1997 ein weiteres Sparprogramm beschlossen, dem im Jahr 2000 das Projekt SO+ folgte. Letzteres enthielt nebst reinen Sparmassnahmen auch Massnahmen mit einem direkten Bezug zum WOV-Projekt. So wurden die flächendeckende Einführung von Globalbudgets und die Verstärkung der Wirkungsorientierung mit Konzentration auf wesentliche Leistungen, die Befristung von Erlassen im Leistungsbereich sowie deren wirkungsorientierte Ausgestaltung, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die Verstärkung beziehungsweise der Aufbau dezentraler Controlling-Funktionen sowie die Verstärkung der Steuerungskomponenten im Lohnsystem vorgeschlagen (Regierungsrat Solothurn 2000: 48-52).

Der anhaltende Spardruck erwies sich weiterhin als tendenziell hinderlich für den Verlauf von WOV, da die Trennung zwischen Sparen und WOV für viele nur schwer erkennbar war. Ein Mitglied der Regierung vertrat im Interview die Meinung, „es wäre viel spannender, man müsste mit WOV nicht sparen“, weil man sich dadurch eher an den konzeptionellen Prinzipien und weniger am äusseren Druck orientieren müsste.

1998: WOV-Versuchsverordnung

Aufgrund der ersten Erfahrungen mit den WOV-Pilotdienststellen zeigte sich schon bald, dass sich eine Reform nach WOV-Vorgaben nicht bloss auf die Verwaltung beschränken konnte. Denn die neue Steuerungsform erforderte ein Überdenken der klassischen Rollenverteilung zwischen Parlament und Regierung. Die Verfassung verleiht dem Parlament ein uneingeschränktes Budgetrecht. Das neue Steuerungsmodell erforderte aber nicht nur Entscheide über das Budget sondern auch über die zu erbringenden Leistungen. Dafür musste das Parlament auf eine beliebige Detaillierung des Budgets verzichten und stattdes-

sen der Amtsstelle einen Globalbetrag zusprechen. Im Kanton Solothurn versuchte man dies nun während der Versuchsphase durch ein „Gentlemen’s Agreement“ zu erreichen: Das Parlament verzichtete freiwillig auf eine extensive Nutzung seiner Budgetrechte und erhielt dafür neue Instrumente der Einflussnahme auf Regierung und Verwaltung (vgl. Fluri 2001). Dadurch konnte eine Lösung gefunden werden, ohne eine neue gesetzliche Regelung einzuführen, was ganz im Sinne des Pilotversuchs war. Die folgenden parlamentarischen Instrumente wurden neu eingeführt (Regierungsrat Solothurn 1998):

- *Auftrag*: Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selber eine Massnahme zu treffen. Der Auftrag kann die Wirkung einer Weisung oder einer Richtlinie haben. Ersteres ist dann der Fall, wenn der Kantonsrat den Regierungsrat oder die Verwaltung dazu auffordert, ihn bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenzen zu unterstützen. Fordert der Kantonsrat die Regierung auf, Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte vorzunehmen, die in deren Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie. Unabhängig davon, welcher Fall nun vorliegt, kann der Auftragstext – im Unterschied zu einer Motion – auf Antrag einer Kommission oder des Regierungsrates durch den Rat geändert werden.
- *Politischer Indikator*: Der Kantonsrat soll sich nicht nur anhand der von der Verwaltung gesetzten Indikatoren von der Wirksamkeit der staatlichen Massnahmen überzeugen können, sondern er soll für ausgewählte Produktgruppen selber Ziele festlegen können, zu denen mit dem Voranschlag politisch bedeutsame Indikatoren der Zielerreichung zu liefern sind.
- *Parlamentarische Initiative*: Mit einer parlamentarischen Initiative kann im Kantonsrat beantragt werden, eine Bestimmung zu erlassen, die den Regierungsrat verpflichtet, einen seit mehr als einem Jahr überwiesenen Auftrag zu erfüllen.
- *Detaillierung des Globalbudgets*: Erfüllt der Regierungsrat seit mehr als einem Jahr einen Auftrag nicht, der sich auf die Leistungs- oder Wirkungssteuerung bezieht, so kann der Kantonsrat das Globalbudget bis auf Produktebene herunterbrechen.

Der Kantonsrat hiess die Versuchsverordnung gut und sah eine Versuchsdauer bis zum 31. Dezember 2001 mit einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit von höchstens drei Jahren vor. Nach Ablauf dieser Frist wurde eine flächendeckende Einführung der NPM-Reform 2004 im Kanton beschlossen und ab 2005 mit der flächendeckenden Einführung begonnen.

Ergebnisse und Weiterführung der Reform

Das WOV-Projekt des Kantons Solothurn sah von Beginn an die Durchführung einer Evaluation vor, um dem Kantonsrat eine Entscheidungsgrundlage über Abbruch, Verlängerung oder Ausweitung des Projekts zu liefern. Das Evaluationsteam wurde 1998 mit der Durchführung der Studie beauftragt, der Schlussbericht lag im April 2000 vor. Im Mai 2000 legte die WOV-Kommission dem Kantonsrat einen Bericht vor, der die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation zusammenfasste (WOV-Kommission 2000). Für unseren Zweck von besonderem Interesse sind die in der folgenden Tabelle zusammengefassten Erkenntnisse:

D 5-5: Ergebnisse der Evaluation

Ebene	Auswirkungen von WOV
Parlament	<p>Verstärkter Kontakt zwischen Parlament (Sachkommissionen) und Regierung/Verwaltung</p> <p>Mehr Informationen über die Ämter vorhanden (aber: Gefahr der Papierflut)</p> <p>Grenzen der Belastbarkeit werden erreicht (Miliztauglichkeit in Frage gestellt)</p> <p>Kommissionen nehmen keine wesentlichen Veränderungen an den Leistungsaufträgen und den Globalbudgets vor</p> <p>Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und Nichtmitgliedern</p> <p>Tendenz zur strategischen Ausrichtung noch wenig vorhanden</p> <p>Erfahrungen mit den neuen Instrumenten fehlen noch (im Zweifelsfall wird auf die altbewährten zurückgegriffen)</p>
Regierung/ Departemente	<p>Führungs- und Steuerungsrolle wird noch wenig wahrgenommen</p> <p>Leistungsaufträge und Globalbudgets werden in der Gesamtregierung nicht diskutiert</p>
Ämter	<p>Mehr Handlungsspielräume</p> <p>Ämter geben sich Ziele teilweise selbst vor (keine Aushandlung der Leistungsaufträge mit den Departementen)</p> <p>Problematik der Erfassung der Wirkungen: Aussagekräftige Indikatoren fehlen meist</p>

Quelle: eigene Darstellung nach Bericht und Antrag der WOV-Kommission an den Kantonsrat von Solothurn vom 15. Mai 2000; Evaluation des WOV-Versuchs; vgl. Rieder/Furrer 2000.

Auch wenn es sich bei den angeführten Ergebnissen meist um kritische Punkte handelte, kam die Evaluation zum Schluss, dass das Potenzial des WOV-Konzepts zur Verbesserung der Verwaltungsführung gross sei und dass sich deshalb eine flächendeckende Einführung anbieten würde, zumal viele Probleme darauf zurückzuführen waren, dass während der Versuchsperiode zwei Systeme parallel liefen (Rieder/Furrer 2000: 16).

Als Folge daraus beantragte die WOV-Kommission im Kantonsrat, folgende parlamentarische Vorstösse als erheblich zu erklären:

D 5-6: Parlamentarische Vorstösse im Anschluss an die Evaluation

Vorstoss	Inhalt
Auftrag zur definitiven Einführung von WOV	Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlage für die dauerhafte Einführung von WOV vorzulegen. Insbesondere ist ein Finanzhaushaltsgesetz zu schaffen. Ferner ist zu prüfen, ob die Kantonsverfassung geändert werden muss. Die Geltungsdauer der WOV-Versuchsverordnung vom 9. Juni 1998 kann im Rahmen ihres Artikels 19 verlängert werden.
Auftrag zur Weiterentwicklung von WOV	Der Regierungsrat wird aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren jene Verbesserungen an WOV vorzunehmen, welche sich auf Stufe Regierungsrat und Verwaltung aus der Evaluation von WOV ergeben. Insbesondere sind die Aussagekraft der Ziele und der Wirkungsindikatoren zu erhöhen, das Controlling nach einem einheitlichen und integralen Konzept zu gestalten sowie die Rolle des Regierungsrates und der Departemente im Steuerungsprozess zu verstärken.
Auftrag flächendeckende Einführung von WOV	Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat innerhalb eines halben Jahres eine Strategie zur Kenntnis vorzulegen, welche festlegt, ob und wie (allenfalls in Etappen) WOV in der Kantonsverwaltung möglichst flächendeckend eingeführt werden soll. Der Antrag zum Beschluss über eine flächendeckende Einführung von WOV ist erst zu stellen, wenn die Aufträge zur definitiven Einführung und zur Weiterentwicklung von WOV erfüllt sind.
Postulat WOV-Instrumentarium des Kantonsrats	Das Büro des Kantonsrates wird aufgefordert, die WOV-Kommission zu beauftragen, die parlamentarischen Instrumente zu entwickeln, welche der Kantonsrat im Hinblick auf die definitive Einführung von WOV benötigt. Das Büro koordiniert die Arbeit der WOV-Kommission mit jener der Parlamentsreformkommission.

Quelle: eigene Darstellung nach WOV-Kommission 2000, S. 4.

Alle Vorstösse wurden vom Kantonsrat als erheblich erklärt. Im Sinne des Auftrags zur definitiven Einführung von WOV machte der Kantonsrat am 3. April 2001 Gebrauch von der in der Versuchsverordnung vorgesehenen Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung der Versuchsphase und beschloss, den Versuch bis 2004 zu verlängern.

2002: Vernehmlassung zur flächendeckenden Einführung eröffnet

Im August 2002 begann das Vernehmlassungsverfahren zu einer regierungsrätlichen Vorlage, welche die definitive Einführung von WOV beinhaltete. Dazu waren Änderungen der Verfassung nötig und es wurde ein Gesetz über die wir-

kungsorientierte Verwaltungsführung geschaffen, das folgende Gegenstände beinhalten sollte (Regierungsrat Solothurn 2002: 16):

- die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung,
- die Befugnisse zur politischen Verwaltungssteuerung durch den Kantonsrat einerseits, den Regierungsrat andererseits,
- die Regeln der Haushaltsführung und
- die Ordnung der Finanzkontrolle

Für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse ist der in der Vorlage eingebrachte Vorschlag der Globalbudgetinitiative, die es dem Volk erlauben sollte, auf ein Globalbudget Einfluss zu nehmen. Diese wird weiter hinten eingehender diskutiert, ebenso die Absicht der Regierung, das Verordnungsve⁴¹to⁴¹ abzuschaffen.

Die Vernehmlassung dauerte bis Ende November 2002. 2003 wurde die flächendeckende Einführung von WOV im Kanton Solothurn definitiv beschlossen.

5.3.3 Zentrale Akteure und Prozesse

Von zentraler Bedeutung für die Initialisierung des WOV-Projekts war sicherlich das Finanzdepartement und im Speziellen der damalige Finanzverwalter und *WOV-Projektleiter* Kurt Altermatt, der dank seiner Kontakte zur Universität St. Gallen bereits mit der WOV-Philosophie vertraut war und die Chance wahrnahm, im Rahmen des anstehenden Sanierungspakets die wesentlichen Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu verwirklichen. Politische Rückendeckung erhielt Altermatt vom Finanzdirektor Christian Wanner, der von Beginn an von der Idee des Projekts überzeugt war.

⁴¹ Im Kanton Solothurn können 17 Mitglieder des Parlaments per Unterschrift gegen eine regierungsrätliche Verordnung schriftlich Einsprache erheben. Stimmt der Rat dieser Einsprache mit einer Mehrheit zu, ist die Verordnung der Regierung zurückgewiesen.

Die von Kurt Fluri präsidierte *WOV-Kommission* (zu Beginn des Projekts *WOV-Ausschuss* genannt) begleitete den Versuch von Beginn an. Sie setzte sich anfänglich zusammen aus Vertretern der Geschäftsprüfungskommission (GPK) und der Finanzkommission (FiKo) sowie zwei Mitgliedern der in den Kommissionen nicht vertretenen Fraktionen. 2005 besteht sie – unter Abweichung vom sonst für Kommissionen angewandten Parteienproporz – aus je zwei Vertretern der vier Kantonsratsfraktionen. Zusätzlich nehmen an den Sitzungen der Finanzdirektor und der Ratssekretär teil. Fachlich unterstützt wird das Gremium vom externen Berater Philippe Mastronardi (Professor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen) sowie anfänglich vom Projektleiter Kurt Altermatt beziehungsweise nach dessen Ausscheiden im Jahr 1998 von seiner Nachfolgerin Pia Stebler (vgl. Brechbühl 1997). Als parlamentarische Spezialkommission beschäftigt sich die *WOV-Kommission* mit allen Fragen im Zusammenhang mit *WOV*.

Bei der Verwaltungskontrolle durch das Parlament kommt neben den traditionellen Aufsichtskommissionen (Finanz- und Geschäftsprüfungskommission) den *Sachkommissionen* eine grosse Bedeutung zu. Im Unterschied zu anderen Kantonen sind die ständigen Sachkommissionen allerdings schon vor Einführung von *WOV* geschaffen worden und gewannen durch das Kantonsratsgesetz von 1989 zusätzlich an Bedeutung. Es bestehen vier Sachkommissionen: Die Bildungs- und Kulturkommission, die Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission, die Justizkommission und die Sozial- und Gesundheitskommission, daneben gibt es die zwei Aufsichtskommissionen (GPK und FiKo) sowie die Redaktionskommission. Die Unterscheidung zwischen Sach- und Aufsichtskommissionen ist allerdings nicht ganz trennscharf: Die Justizkommission hat eine Aufsichtsfunktion über die Gerichte und Amtsschreibereien und stellt somit eine Mischform dar. In der Regel setzen sich die Kommissionen aus 15 Mitgliedern zusammen, im Falle der FiKo sind es elf, bei der Redaktionskommission deren drei. Die Zuständigkeit der Sachkommissionen ist nicht mit jener der Departemente identisch. So kümmert sich die Sozial- und Gesundheitskommission etwa auch um Fragen des Spital- und Heimbaus (Reformkommission 2001: 8). Mit dem *WOV*-Versuch änderte sich die Arbeit der Sachkommissionen insofern, als diese begannen, drei- bis vierköpfige Unterausschüsse zu

bilden, die sich im Detail um ein einzelnes Globalbudget kümmerten. Viele der Befragten stellten im Zuge von WOV eine eigentliche Gewichtsverlagerung vom Plenum zu den Sachkommissionen beziehungsweise zu den Ausschüssen fest. Ein Parlamentsmitglied meinte etwa: „Bei Sachen, wo man nicht selber im Globalbudgetausschuss ist, hat man weniger Einfluss (...)“

Im Kanton Solothurn war WOV als Versuch konzipiert, der sich auf Pilotdienststellen und alle Spitäler erstreckte. Der Versuch begann (neben den Spitälern) mit zehn Verwaltungseinheiten, im Jahr 2000 waren es deren 33. Als problematisch erwies sich die Verquickung der Reform mit den kantonalen Sparanstrengungen im Rahmen von „Schlanker Staat“. Die ersten Erfahrungen mit WOV-Pilotprojekten führten zur Einsicht, dass auch das parlamentarische Instrumentarium den WOV-Grundsätzen angepasst werden müsse. Auch dies geschah auf der Basis eines befristeten Versuchs. Im Jahr 2001 beschloss der Kantonsrat die Versuchsphase bis 2004 zu verlängern. Ein Jahr später erklärte der Kantonsrat mehrere Vorstösse im Sinne eines Auftrags zur definitiven und flächendeckenden Einführung von WOV als erheblich. Probleme in der Umsetzung von WOV wurden entweder darauf zurückgeführt, dass zwei Systeme während der Versuchsperiode parallel liefen, oder wurden im Rahmen der Weiterentwicklung von WOV als lösbar eingestuft. Der Regierungsrat schickte in der zweiten Hälfte von 2002 eine Vorlage zur definitiven und flächendeckenden Einführung von WOV in die Vernehmlassung (mit Änderungen in der Verfassung sowie einem Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung).

5.3.4 Beantwortung der neun Untersuchungsfragen

Im Folgenden sollen Antworten zu den neun Untersuchungsfragen gegeben werden, welche eingangs des Kapitels aufgeworfen worden sind.

Frage 1: Die Suche nach einer günstigeren und besseren Verwaltung als Grund für die NPM-Reformen?

Im Kanton Solothurn wurde WOV in einem Umfeld von stark ansteigenden Staatsdefiziten und einem sich daraus ergebenden Spardruck gestartet. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass ein Ziel der Reform die Verbesserung der finan-

ziellen Lage war. Allerdings bestand die ursprüngliche Absicht des Projekts „Schlanker Staat“ darin, einerseits mit herkömmlichen Sparmassnahmen kurzfristig den Staatshaushalt zu entlasten und andererseits mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung strukturelle Änderungen zu erreichen, die verhindern sollten, dass der Kanton wieder in eine ähnlich prekäre Finanzlage geriete. So war es auf Seiten der Projektinitiatoren, vorab des damaligen Finanzverwalters Kurt Altermatt, denn auch wichtig, dass WOV nicht bloss als weitere Sparübung (miss)verstanden wird, sondern als Element, das eine neue Vision bringen sollte.

In den Interviews wurde explizit nach dem Auslöser für die Reform gefragt. Die überwiegende Mehrheit der von uns interviewten Akteure verwies spontan auf die finanzielle Lage. Vereinzelt waren aber auch Stimmen zu vernehmen, die sagten, dass heute die Trennung zwischen den Sparübungen und WOV für die meisten ersichtlich sei. Von Seiten der Ämter wurde angemerkt, dass WOV nicht als Sparübung, sondern als Befreiungsschlag verstanden worden sei. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass die Trennung schwierig vorzunehmen war. Dies zeigt sich auch darin, dass in den Interviews grossmehrheitlich darauf hingewiesen wurde, dass Sparen wichtig war, nur selten wurde Sparen als nebensächlich oder unwichtig erachtet. Daneben wurde aber auch der Umstand, „dass wir innovative Leute im Finanzdepartement hatten“, als Grund für den Start des WOV-Versuchs genannt. Eine Person nannte auch noch den Zeitgeist als auslösendes Moment.

Bei der Frage nach den Zielsetzungen der Reform zeigt sich aber, dass die Perspektive durchaus breiter war. Zwar wurde auch bei dieser Frage oft Sparen als hauptsächliche Zielsetzung genannt, aber es kamen auch neue Aspekte, wie mehr Transparenz für das Parlament, Wirkungsmessung, effiziente und situationgerechte Aufgabenerledigung sowie unternehmerisches Denken und Handeln und somit ein attraktiveres Arbeitsumfeld für die Verwaltung zur Sprache. Unklar bleibt allerdings, ob diese Erkenntnisse schon von Anfang an vorhanden waren oder ob sie bei den Interviewpartnern nicht erst in der Retrospektive erkennbar wurden.

Um herauszufinden, ob eventuell der Wunsch nach einer „besseren“ Verwaltung bei der Einführung von WOV eine Rolle gespielt hat, wurde in den Interviews auch gefragt, ob im Vorfeld verstärkt Kritik an der Leistungsfähigkeit des Staates geäußert worden war und ob die Forderung nach Privatisierungen aufkam. Beides scheint aber nur begrenzt der Fall gewesen zu sein oder zumindest nicht in einem Ausmass, welches dasjenige der üblichen Diskussion um die Leistungen des Staates überschritten hätte. So erachteten die meisten die Diskussion um die Leistungsfähigkeit des Staates aber auch die Frage um die Privatisierungen von Staatsbetrieben als nebensächlich bis unwichtig im Hinblick auf die Lancierung des WOV-Projekts.

Abschliessend lässt sich also festhalten, dass primär eine sparsamere und erst in zweiter Linie eine bessere Verwaltung gewünscht wurde. In einer finanziellen Notlage war WOV vor allem ein hochwillkommenes Hilfsmittel und ein Hoffnungsträger, um die überbordende Schuldenlast in den Griff zu bekommen.

Frage 2: Wird die bisherige inputorientierte Legitimierung des Verwaltungshandelns abgelöst durch eine outputorientierte Legitimation?

Von Beginn an wurde der WOV-Versuch parallel zur traditionellen Verwaltungssteuerung umgesetzt und es wurde besonderer Wert auf den Versuchscharakter gelegt, was sich unter anderem darin äussert, dass verlangt wurde, dass die Reversibilität zu jedem Zeitpunkt gewährleistet bleiben soll (Regierungsrat Solothurn 1995b: 10). Konkret spiegelt sich dieses Anliegen etwa in der Botschaft zur WOV-Versuchsverordnung, wo es heisst: „Die neuen parlamentarischen Instrumente ergänzen bloss die bestehenden und sind in ihrer Wirkung an das geltende Recht gebunden.“ (Regierungsrat Solothurn 1998: 3). Insofern stellt der WOV-Versuch eher eine Erweiterung denn eine Substitution des bisherigen Systems dar. Längerfristig besteht aber die Absicht, die traditionelle Inputsteuerung durch die NPM-typische Leistungs- und Wirkungssteuerung auch teilweise zu ersetzen.

Was in allen Pilotdienststellen eingeführt wurde, ist die Globalbudgetierung, welche ja eine wichtige Voraussetzung der Outputorientierung ist. Allerdings

hat das Parlament nach wie vor die Möglichkeit, im Zweifelsfalle ein Globalbudget zu detaillieren und bis auf die Produktebene herunter zu brechen. Daneben gab es noch ein weiteres Problem mit den Globalbudgets, wie folgende Aussage eines Parlamentsmitglieds veranschaulicht:

„Das Parlament hat eine dumme Neigung: Globalbudgets kann man so schön kürzen und man muss nicht sagen, wo. Das hat unser Parlament mehr als einmal gemacht seit der Einführung von WOV. Ende Jahr, wenn man zu wenig Geld hatte, kürzten wir alle Globalbudgets um fünf Prozent.“

Dieser Eingriff auf der finanziellen Seite ohne entsprechende Korrektur bei den Leistungen ist mit der WOV-Konzeption – nach der Finanzen und Leistungen unmittelbar miteinander verknüpft sein sollten – nur schwer vereinbar und stellt im Prinzip einen Rückfall in die Inputorientierung dar. Dies zeigt, dass Globalbudgets alleine noch keine Outputorientierung garantieren. Die pauschale Kürzung in der genannten Größenordnung war allerdings ein Einzelfall und mit fortschreitender Dauer des Versuchs kamen solche Eingriffe immer seltener vor, wie eine der befragten Personen festhielt:

„Die Einsicht in die WOV-Unverträglichkeit eines derartigen Vorgehens ist meines Erachtens gewachsen.“

Die Reform hat also die bestehenden Instrumente nicht vollständig ersetzt, sondern teilweise ergänzt, was aber aufgrund der Versuchsanordnung auch so beabsichtigt war.

Frage 3: Zielen die in NPM eingesetzten Instrumente auf Effizienz- und Effektivitätssteigerung ab?

Aufgrund der oben beschriebenen Ausgangslage ist klar, dass die Steigerung von Effizienz ein hauptsächliches Ziel der Reform war. Dies zeigt sich etwa in der Einführung des Finanzcontrollings und der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Erfassung von Leistungsindikatoren. Die Projektverantwortlichen waren sich aber von Beginn an bewusst, dass WOV auch Aspekte der Verwal-

tungskultur sowie das politische Kräfteverhältnis tangiert. Im Gegensatz zu den reinen Sparmassnahmen wollte WOV als umfassenderes, nachhaltiges Konzept diesem breiteren Ansatz gerecht werden. Allerdings dauerte es etwas länger, bis dies allen Beteiligten klar wurde. Ein befragtes Parlamentsmitglied beschrieb dies wie folgt:

„In der Anfangsphase wurde es als Sanierungs- und Sparprojekt verkauft. (...) Mit der Zeit sah man, dass dies ein gewisses Sparpotenzial beinhaltet, dass aber die Verhaltensänderungen langfristiger wirken als das Sparpotenzial. (...) Dann hat man eher das Schwergewicht auf die Mentalitätsänderungen gelegt: Kulturwandel, wie man so schön sagt.“

Im Gegensatz zur Effizienzsteigerung stand die Steigerung der Effektivität (im Sinne von Wirksamkeit) bei der Lancierung von WOV-Solothurn nicht im Zentrum.

Frage 4: Parlamentsreformen erst nach Verwaltungsreformen?

Die Aussage kann für den Kanton Solothurn weder mit ja noch mit nein beantwortet werden. Der Grund dafür sind die ständigen Kommissionen (Sachkommissionen), die vor WOV bestanden und deren Bedeutung mit dem Kantonsratsgesetz von 1989 zugenommen hatte.⁴² In vielen anderen Kantonen entstand aufgrund von WOV beim Kommissionssystem Reformbedarf, weil die Ad-hoc-Kommissionen mit der Betreuung der Globalbudgetdienststellen überfordert waren. Der Kanton Solothurn hatte also wesentlich bessere Voraussetzungen, weshalb sich Reformen beim Parlament zu Beginn nicht aufdrängten.

⁴² Vor der Revision wurden trotz der Existenz von ständigen Kommissionen relativ viele „Spezialkommissionen“ eingesetzt – immer dann wenn es wichtige Vorlagen zu behandeln galt. Nach der Revision wurden nur noch in Einzelfällen Spezialkommissionen eingesetzt (bspw. die WOV-Kommission).

Beim Start von WOV im Kanton Solothurn wurde das Projekt vorwiegend als reine Verwaltungsreorganisation betrachtet. Erst allmählich wurde den Beteiligten klar, dass die Reform tiefer greift und auch das Parlament und die Regierung betrifft. Als Folge dieser Erkenntnis entstanden 1998 die neuen parlamentarischen Instrumente, welche in der WOV-Versuchsverordnung verankert wurden. Die Vermutung, dass das Parlament erst nach der Verwaltung reformiert wurde, kann also teilweise bestätigt werden, auch wenn nicht von einer eigentlichen Parlamentsreform die Rede sein kann. Eine solche ist unter dem Namen „Miliztaugliche Parlamentsreform“, durch verschiedene parlamentarische Vorstösse angeregt, erst noch im Entstehen. Die zu diesem Zweck gebildete Reformkommission nahm im Januar 2000 ihre Arbeit auf und legte ein Jahr später dem Kantonsrat einen Bericht vor, in dem sie ihre Vorschläge präsentierte. Vorgeschlagen wurde unter anderem der Ausbau der Parlamentsdienste und – darin angesiedelt – der Aufbau eines Controllingdienstes, welcher den Parlamentariern fachliche Unterstützung bei der Auswertung der Controllingberichte bieten sollte (vgl. Reformkommission 2001). Die „Miliztaugliche Parlamentsreform“ ist mittlerweile vom Kantonsrat gutgeheissen worden.⁴³

Überlagert wird dieses Reformvorhaben allerdings von der Verkleinerung des Parlaments, welche durch eine im September 2000 angenommene Volksinitiative angeregt wurde. Die bisherige Zahl von 144 Ratsmitgliedern wurde ab der Legislaturperiode 2005 bis 2009 auf 100 gesenkt. Im Zusammenhang mit WOV hat dies den Vorteil, dass dadurch prozentual mehr Parlamentarier als bisher in Kommissionen vertreten sind, was dem Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und Nichtmitgliedern entgegenwirkt. Als Folge der Verkleinerung wurde das Quorum von 25 Mitgliedern, welches beispielsweise für ein Verordnungsveto oder für das ausserordentliche Einberufen einer Kantonsrats-sitzung nötig war, auf 17 Mitglieder gesenkt.

⁴³ Kantonsratsbeschluss vom 19. Juni 2002.

Frage 5: Findet eine Gewichtsverlagerung von parlamentarischen und direktdemokratischen Entscheidungen hin zu gouvernementalen und administrativen Kompetenzen statt?

Die Meinungen in Bezug auf diese Aussage sind geteilt und hängen zum einen stark vom Blickwinkel ab, zum anderen auch von der Diskrepanz zwischen (WOV-)Anspruch und Wirklichkeit. Dies zeigt sich auch in den Interviews, wo rund die Hälfte der Gesprächspartner auf eine Gewichtsverlagerung hin zu Regierung und Verwaltung verwies, in einigen Fällen wurde aber auch die umgekehrte Entwicklung beschrieben oder es wurde gar keine Verschiebung festgestellt. Folgende Aussage eines Parlamentariers verdeutlicht dies:

„Ich würde sagen, das Einflussgebiet hat sich verschoben. Das Parlament hat im ausführenden Bereich, also in den Detailfragen, an Macht verloren, hätte aber eigentlich im strategischen Bereich viel mehr zu sagen. Aber leider nehmen wir uns das noch nicht.“

Aus der Perspektive der Verwaltung präsentierte sich die Situation gleich, wie folgende Aussage belegt:

„Die NPM-Anhänger im Parlament fanden, dass sie dafür (für den Wegfall von Detailinformationen im Budget) ausreichend kompensiert würden. Jetzt können sie über die wesentlichen Fragen diskutieren. Aber es gab auch „Detaillisten“, die nicht strategisch diskutieren wollten. Die haben es als Verlust empfunden.“

Diejenigen Parlamentarier, welche es als ihre Hauptaufgabe verstehen, in die Details der Verwaltungstätigkeit einzugreifen, werden folglich eine starke Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive feststellen. Wer die Aufgabe des Parlaments darin sieht, politische Rahmenbedingungen zu setzen und strategische Entscheidungen zu fällen, der wird sich gestärkt fühlen, allerdings auch feststellen müssen, dass es mit der Trennung zwischen strategischen und operativen Entscheiden noch nicht immer klappt. Als Beispiel dafür mag folgende Aussage eines Parlamentariers dienen, welche dem Evaluationsbericht entnommen ist (Rieder/Furrer 2000: 31):

„Als im Zusammenhang mit dem Niedergang der Kantonalbank die Definition der Oberaufsicht und der Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung und Kantonsrat zur Diskussion stand, benötigte der Rat für dieses Geschäft zwanzig Minuten. Als daraufhin die durch Wildschweine verursachten Flurschäden zur Sprache kamen, widmete der Kantonsrat dem Thema eine Dreiviertelstunde.“

Im Hinblick auf die 2003 formulierte Vorlage zur definitiven Einführung von WOV fallen zwei Punkte ins Auge, die im Zusammenhang mit einer allfälligen Gewichtsverlagerung stehen. Zum einen sieht die regierungsrätliche Botschaft die Abschaffung der institutionellen Besonderheit des Verordnungsvetos vor, das es 25 Mitgliedern des Kantonsrats erlaubt, innert 60 Tagen gegen eine Verordnung des Regierungsrates das Veto einzulegen (Regierungsrat Solothurn 2002: 30). In den Interviews wurde deutlich, dass Vertreter der Verwaltung beziehungsweise der Regierung dieses Instrument gerne im Rahmen von WOV abschaffen würden, da sie es als systemwidrige Möglichkeit zum Eingriff in operative Fragen betrachten. Für die Parlamentsmitglieder hingegen ist das Verordnungsveto ein äusserst schlagkräftiges Instrument, weshalb sie sich auch erfolgreich gegen dessen Abschaffung gewehrt haben.

Zum Zweiten schlägt die regierungsrätliche Botschaft die Einführung einer Globalbudgetinitiative vor, welche es 1'500 Stimmberechtigten oder fünf Einwohnergemeinden ermöglichen soll, auf ein Globalbudget Einfluss zu nehmen und damit einer Verschiebung des Machtgefüges, auf die in der Frage angespielt wird, zugunsten der Exekutive entgegenwirken soll. Interessanterweise stiess das Instrument der Globalbudgetinitiative in unseren Interviews auf wenig Gegenliebe, sowohl bei Vertretern des Parlaments als auch der Regierung und der Verwaltung. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass ein solches Volksrecht über das Ziel hinausschiesse und wenig sinnvoll sei. Trotz dieser Bedenken wurde die Globalbudgetinitiative im Mai 2004 vom Volk angenommen.

Frage 6: Werden politische Entscheidungen zugunsten von betriebswirtschaftlicher Effizienz eingeschränkt?

Diesbezüglich lassen sich im Kanton Solothurn gegenläufige Tendenzen beobachten. Ein Beispiel, welches eher gegen die obige Aussage spricht, ist die Diskussion um die Verwendung der Globalbudgetreserven. In der „Regelung über die Bildung und Verwendung von Globalbudgetreserven sowie über die Zusammenarbeit der Globalbudget-Dienststellen mit den Querschnittsämtern“⁴⁴ war festgehalten, dass die Spitäler auch Investitionen baulicher Art über das Globalbudget beziehungsweise über die Spitalreserven finanzieren können. Mit dieser Regelung wären also tatsächlich politische Entscheidungen zugunsten betriebswirtschaftlicher Effizienz eingeschränkt worden. Allerdings war die Finanzkommission mit dieser Praxis nicht einverstanden, weshalb der Regierungsrat beschloss, dass künftig alle baulichen Investitionsprojekte über 70'000 Franken einer Genehmigung durch den Kantonsrat bedürfen.⁴⁵ Der Einfluss des Parlaments sollte dadurch gewährleistet bleiben. Allerdings widerspricht dies ein wenig dem WOV-Gedanken, welcher ja darauf abzielt, den Dienststellen grösstmögliche unternehmerische Freiheiten zu lassen und die Politik dahingehend zurückbinden möchte, dass sie sich darauf beschränkt, Rahmenbedingungen zu setzen.

Ein Beispiel, das eher in die andere Richtung weist, sind die Gesamtarbeitsverträge, welche künftig zwischen dem Kantonspersonal und der Regierung abgeschlossen werden. Ein Mitglied des Kantonsrats fragte sich deshalb: „Wie viele Gestaltungsmöglichkeiten hat das Parlament am Schluss noch? Mit dem Entscheid GAV hat man einen Teil schon klar an die Regierung beziehungsweise an die Verwaltung delegiert.“

⁴⁴ Regierungsratsbeschluss Nr. 1078 vom 22. Mai 2001.

⁴⁵ Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 17.12.01, Regierungsratsbeschluss 2522.

Sowohl im Falle der Verwendung der Reserven als auch bei den Gesamtarbeitsverträgen bleibt es letztlich eine Frage der Optik, ob nun das Parlament Macht verloren hat oder ob nicht einfach dadurch die Aufgabenerfüllung „stufengerichter“, im Sinne der Trennung von strategischen und operativen Entscheiden, erfolgt. Diese Problematik der Verdrängung politischer Entscheidungen durch betriebswirtschaftliche Entscheide liegt also nicht in der spezifischen WOV-Versuchsanordnung des Kantons Solothurn, sondern entspricht dem Grundmodell des NPM. Das Beispiel der Verwendung der Globalbudgetreserven zeigt aber, dass man im Kanton Solothurn das WOV-Projekt pragmatisch angeht und fallweise auch Abweichungen vom NPM-Konzept in Kauf nimmt.

Frage 7: Werden politische Entscheidungen durch technisch-administrativen Sachverstand dominiert?

Ein Indiz für die Richtigkeit dieser Aussage ist die Versachlichung der politischen Diskussion, die im Bereich der WOV-Geschäfte von fast allen Interviewten festgestellt worden ist. In den Ausschüssen der Sachkommissionen, die sich vertieft mit einem einzelnen Globalbudget auseinandersetzen, sind meist alle drei grossen Parteien und teilweise auch die SVP vertreten. Durch die enge Zusammenarbeit verliert aber die parteipolitische Auseinandersetzung an Schärfe und es treten sachliche Argumentationen in den Vordergrund. Im Plenum dominiert zwar weiterhin die Parteirivalität, durch die Verschiebung des Gewichts vom Plenum zu den Kommissionen kann man aber insgesamt doch in den durch die WOV tangierten Bereichen von einer stärkeren Dominanz des Sachverständs und einer Schwächung der ideologischen Komponente sprechen.

Die Dominanz des technisch-administrativen Sachverständes über politische Entscheidungen kann auch zur Gefahr werden für die demokratische Kontrolle der Verwaltung. Durch die enge Zusammenarbeit der Sachkommissionen mit den Ämtern geht teilweise die kritische Distanz verloren, die Parlamentarier laufen Gefahr, zum Sprachrohr der Verwaltung zu werden. Dass dies nicht nur theoretisch ein Problem ist, zeigen Aussagen in den Interviews und zwar sowohl von Verwaltungs- als auch von Parlamentsseite. Ein Vertreter der Verwaltung gab unumwunden zu, dass er die Mitglieder „seiner“ Kommission so weit

gebracht hat, dass sie im Parlament in seinem Sinne votierten. Und die Parlamentsmitglieder mussten eingestehen, dass sie aufgrund des Wissensvorsprungs der Verwaltung auf deren Vorgaben angewiesen sind und die ausgewiesenen Zahlen selten kritisch hinterfragen können. Ein anderes Problem stellt sich aber auch deshalb, weil in den Sachkommissionen oft Leute Einsitz nehmen, die ein spezifisches Interesse am Gebiet haben. In den Interviews wurde oft das Beispiel der Bildungs- und Kulturkommission genannt, die sich fast ausschliesslich aus Lehrerinnen und Lehrern zusammensetzt, welche natürlich in Fragen der Bildungspolitik Gefahr laufen, ihr eigenes statt das allgemeine Interesse zu vertreten.

Letztlich liegt das Problem darin, dass der Aufbau von Sachwissen und die Wahrung der kritischen Distanz sich grundsätzlich schwer vereinbaren lassen. Denn um Sachwissen aufzubauen, müssen die Parlamentarier eng mit der Verwaltung zusammenarbeiten und sich von ihr deren Tätigkeiten erklären lassen. Dass dadurch Argumente der Verwaltung in das Argumentarium der Parlamentarier einfließen können, versteht sich von selbst. Dieses Problems ist man sich aber im Kanton Solothurn bewusst, weshalb die Zugehörigkeit zu einer Kommission auf maximal zwei Amtsperioden (acht Jahre) beschränkt ist. Damit wird auch versucht, die Dominanz des technisch-administrativen Sachverständigen gegenüber der Politik etwas einzudämmen. Eine höhere Eigenständigkeit des Parlaments liesse sich wohl nur durch eine erhebliche Aufstockung der parlamentarischen Ressourcen bewerkstelligen, was aber klar ausserhalb des politisch akzeptierten Rahmens liegen würde.

Frage 8: Findet eine Steuerung über Leistungen statt?

Eine wirksame Leistungs- und Wirkungssteuerung bedingt vor allem aussagekräftige und sinnvolle Indikatoren. Diesbezüglich orten viele der Befragten im Kanton Solothurn ein grosses Manko. Man sei noch kaum weiter als beim Start vor sechs Jahren, meinte etwa ein Amtsleiter. Auch aus Parlamentssicht werden die heute vorhandenen Indikatoren bemängelt, vorab weil sie meist quantitativer Natur sind, während sich das Parlament eher qualitative Indikatoren wünscht. Von der Möglichkeit, selber Indikatoren zu setzen, wie dies der Kantonsrat mit

dem Instrument des politischen Indikators ja theoretisch tun könnte, wird bis anhin jedoch kaum Gebrauch gemacht. Im Prinzip müsste die zuständige Kommission einen Vorschlag machen, wie ein solcher Indikator im von ihr überwachten Globalbudget auszusehen hat. Damit seien die Kommissionen aber überfordert, meinte ein Vertreter des Parlaments, man könne nicht mehr tun, als die Verwaltung damit zu beauftragen. Von Regierungsseite wird dies gleich gesehen, wie folgende Aussage belegt:

„Die Fortentwicklung vom Prozess oder vom Instrumentarium, da ist das Parlament relativ hilflos. Da war kaum eine Kommission in der Lage, einen politischen Indikator zu formulieren. Da haben sie sich in ihrer Hilflosigkeit an die Verwaltung gewandt, an die Regierung, die ihnen Vorschläge machen sollte.“

Etwas stutzig macht die Feststellung, dass bei der Entwicklung und der Diskussion von Indikatoren seit Abschluss der Testphase 2000 bis 2004 kaum Fortschritte gemacht wurden, obwohl in der Evaluation ausführlich auf diese Problematik hingewiesen worden war. So heisst es etwa im Evaluationsbericht (Rieder/Furrer 2000: 43): „Probleme bereitete insbesondere die Suche nach Indikatoren, die den Impact und Outcome einer Leistung adäquat wiedergeben. Befriedigende Lösungen stehen zurzeit noch aus.“

Die Mängel bei den Indikatoren führen natürlich dazu, dass die Diskussion der Leistungen nur oberflächlich erfolgt und dass von einer Leistungs- und besonders von einer Wirkungssteuerung mehr bloss *gesprochen* wird, als dass diese Art der Steuerung tatsächlich umgesetzt würde. Allerdings wäre es falsch, zu behaupten, dass die Problematik nicht erkannt worden wäre. So werden seit Herbst 2001 WOV-Workshops zum Thema „Optimieren von Wirkungs- und Leistungszielen, Indikatoren und Standards“ mit externer Unterstützung angeboten. Gemäss Angaben vom zuständigen Amt für Finanzen, wirken sich diese Kurse bereits positiv auf die Qualität der Indikatoren aus.

Frage 9: Wie wird die Politik mit Steuerungsinformationen bedient?

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat gewisse Formen der Information institutionalisiert, was aber auch zu einem Anwachsen der Informationsmenge geführt hat. Für die Ämter hat sich dadurch im Vergleich zu früher einiges verändert, wie folgende Aussage eines Amtschefs belegt: „Früher wurde nach eigenem Ermessen entschieden, ob und wie informiert wird. Heute ist das ganz klar: Es muss über die Verwaltungstätigkeit auf jeden Fall informiert werden!“

Aus den Interviews lässt sich entnehmen, dass die Befragten aller politischen Ebenen grundsätzlich mit der Qualität der Informationen zufrieden sind. Allerdings wird die erhöhte Quantität zum Problem, das durch die ebenfalls erhöhte inhaltliche Komplexität noch verschärft wird. Die Controllingberichte sind nicht einfach zu lesen und ohne entsprechende Schulung der Parlamentarier sind diesbezüglich Schwierigkeiten zu erwarten.⁴⁶ Ein Amtsdirektor drückte sich wie folgt aus:

„Aus meiner Sicht wird im Bereich Ausbildung dieser Leute zuwenig investiert. Wenn man die Seminare anschaut, die angeboten wurden, da kamen immer die gleichen Leute, die sich damit beschäftigt haben. WOV stellt an die Politiker sehr hohe Anforderungen.“

Gleichzeitig wurde in den Interviews aber auch darauf hingewiesen, dass das Anwachsen der Informationsmenge ein reges Interesse sowie ausreichende zeitliche Ressourcen auf Seiten von Parlament und Regierung voraussetzt. Aus Parlamentssicht wurde der Einblick in einzelne Bereiche der Verwaltung zwar erleichtert, gleichzeitig wurde es aber schwieriger, sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen, da die Menge an Informationen kaum mehr zu bewältigen ist. Problematisch ist also weniger die Qualität der Steuerungsinformationen als

⁴⁶ Etwas verbessert hat sich die Situation dadurch, dass 2001 das so genannte WOV-Cockpit eingeführt worden ist, das auf zwei Seiten einen einfacher lesbaren Überblick über Finanzen und Leistungen einer WOV-Dienststelle bietet.

vielmehr die Quantität, wobei dieses Problem bei den Milizparlamentariern naturgemäss stärker ausgeprägt ist als bei den vollamtlichen Regierungsräten.

Ein Aspekt zur Verwaltungskontrolle und -steuerung durch die Regierung wurde diesbezüglich in den meisten Interviews deutlich hervorgehoben: Die Verwaltungskontrolle und -steuerung hänge in erster Linie von den Kontrolleuren ab und erst in zweiter Linie vom angewandten System. Konkret bedeutet dies, dass das Interesse und die Fähigkeiten des Departementschefs viel wichtiger sind als die jeweiligen Kontroll- und Steuerungsinstrumente. Das blosses Vorhandensein der Informationen garantiert noch nicht die Nutzung derselben.

5.3.5 Synthese

WOV-Solothurn startete als ambitionöses Projekt, das den Kanton aus seiner misslichen Finanzlage befreien sollte, indem es deren strukturelle Ursachen angeht. Mindestens teilweise wurde dieses Ziel erreicht, indem die Amtsstellen vermehrt unternehmerische Freiheiten erhielten und ihre Aufgaben nach der Einschätzung einer Mehrheit der befragten Personen dadurch effizienter wahrnehmen konnten. Dieser betriebswirtschaftliche Aspekt wurde allerdings dadurch etwas geschmälert, dass die Steuerung über Indikatoren noch unausgegoren ist und einseitig auf Finanzkennzahlen abstellt.

Noch nicht eindeutig beantworten lässt sich die Frage, inwiefern denn nun die Reform das Kräfteverhältnis zwischen Regierung, Verwaltung, Volk und Parlament tangiert hat. Klar führt die verstärkte operative Freiheit der Amtsstellen zu einem unabhängigeren Handeln der Verwaltung. Werden allerdings die Zielsetzungen vom Parlament ausreichend klar definiert, so sollte der Rahmen für die Verwaltung genügend eng sein, um ein eigenmächtiges Handeln zu verhindern. Momentan sind diesbezüglich die Parallelität des alten und des neuen Systems sowie die teilweise noch unzureichenden Kenntnisse und die fehlende Motivation der Parlamentarier die grössten Probleme. Mit der definitiven Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und der Verkleinerung des Parlaments – die gewährleistet, dass der grösste Teil der Parlamentarier in Kommissionen vertreten ist – wird diesen zwei kritischen Punkten Rechnung getragen.

Auffällig ist die relativ grosse Akzeptanz des Projekts auf allen Staatsebenen. Fundamentalen Widerstand erfuhr das Projekt zu keinem Zeitpunkt, die Kritik konzentrierte sich auf einzelne Punkte. Offenbar war allen Beteiligten von Beginn an klar, dass der Kanton einer derart tiefgehenden Veränderung bedarf, um seiner misslichen finanziellen Lage zu entgehen. Mit WOV gelang es, den Einspareffekten eine neue Vision anzufügen.

Trotzdem verlief das Projekt nicht reibungslos. In den Interviews wurde auf die Frage nach der Schwäche der Reform eine ganze Reihe von kritischen Punkten ins Feld geführt. Bereits erwähnt worden ist etwa die Problematik der Doppelbelastung aufgrund der parallelen Existenz des alten und des neuen Steuerungsmodells. Der administrative Aufwand für die Einführung des neuen Modells wurde zu Beginn des Projekts unterschätzt, was dazu führte, dass die Belastung grösser wurde als ursprünglich angenommen. Verschärft wurde das Problem dadurch, dass der Prozess etwas länger dauerte und zunehmend ins Stocken geriet, etwa wegen der ungelösten Probleme bei den Indikatoren oder der ungenügenden Information eines Teils der Parlamentarier.

Ebenfalls als negativ wurde es von einem Vertreter des Parlaments erachtet, dass die Bevölkerung kaum ins Projekt involviert war und sich nur wenig mit WOV auseinandersetzte. Die Diskussion wurde zwar zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament breit geführt, darüber hinaus geschah allerdings wenig.

Für die meisten der befragten Personen überwogen allerdings die positiven Aspekte. Neben den (positiven) finanziellen Auswirkungen, welche die Interviewten auf die Reformen zurückführen, wurden vor allem die neue Bereitschaft zur Veränderung, die Aufbruchsstimmung und die zusätzliche Motivation der Staatsangestellten angeführt. Letztere begründete sich in den neu gewonnenen Handlungsfreiheiten der Verwaltung, aber auch in der verstärkten Reflexion des staatlichen Handelns, welche dazu führt, dass die Verwaltung nicht bloss mechanisch gesetzlich festgelegte Aufgaben erledigt, sondern vermehrt die Frage nach dem „wie“ und dem „warum“ stellt. Schliesslich wurde die von den Interviewten wahrgenommene und auf WOV zurückgeführte gesamtheitlichere Auseinandersetzung mit der Politik positiv beurteilt.

5.4 Fallstudie WOV Uri

5.4.1 Charakterisierung des Kantons

Geographie

Mit rund 35'000 Einwohnern gehört der Bergkanton Uri zu den fünf kleinsten Kantonen der Schweiz. Die Bevölkerungsstruktur des Kantons Uri weicht kaum vom schweizerischen Mittel ab. Auffallend ist der niedrige Ausländeranteil (1999: 8,34% der Wohnbevölkerung; Schweiz: 19,3%; Urner Kantonalbank 2000: 11).

Binnenstruktur

Der Kanton ist in zwanzig Gemeinden aufgeteilt. Davon hatten vier Gemeinden 1999 weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohner, lediglich Altdorf zählte über 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die kleinen kommunalen Einheiten besitzen ausgeprägte teilautonome Identitäten und beharren auf ihrer Autonomie – trotz wachsender Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung.

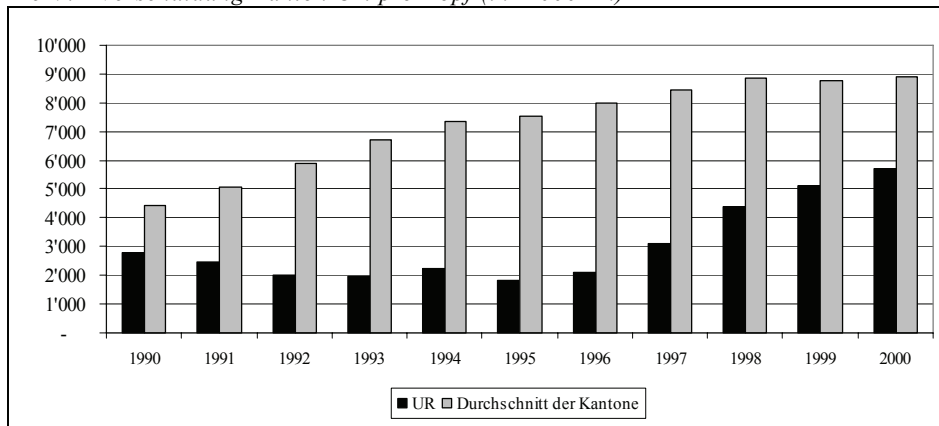
Wirtschaft

1990 betrug das durchschnittliche Volkseinkommen im Kanton Uri 32'836 Franken/Kopf (1997 38'348 Franken/Kopf). In den Jahren 1990 bis 1997 zählte Uri zu den finanzschwachen Kantonen und nahm zwischen 1990 und 1993 sogar die Schlussposition unter den Kantonen ein. Es lässt sich jedoch eine kontinuierliche Verbesserung der Finanzkraft des Kleinkantons ablesen, bis hin zu einer Verschiebung in die mittelstarke Finanzkraftgruppe in den Jahren 1998 bis 2000.

Die Verschuldung des Kantons Uri nahm in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ab und erreichte 1995 ein Tief von 63,8 Millionen Franken (siehe Darstellung D 5–7). Das tiefe Schuldenniveau des Kantons ist beachtlich. In den Jahren 1993 bis 1997 verzeichnete Uri die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aller Schweizer Kantone. Danach stieg die Verschuldung wieder an. Damit lag das Schuldenwachstum des Kantons Uri in den Jahren 1990 bis 2000 deutlich unter

dem schweizerischen Mittel. Trotz dieser ausgezeichneten Haushaltsziffern, mit denen der Kanton Uri in die 1990er Jahre startete verdoppelte sich die Verschuldung pro Kopf im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 auch im Kanton Uri.

D 5-7: Verschuldung Kanton Uri pro Kopf (in 1'000 Fr.)



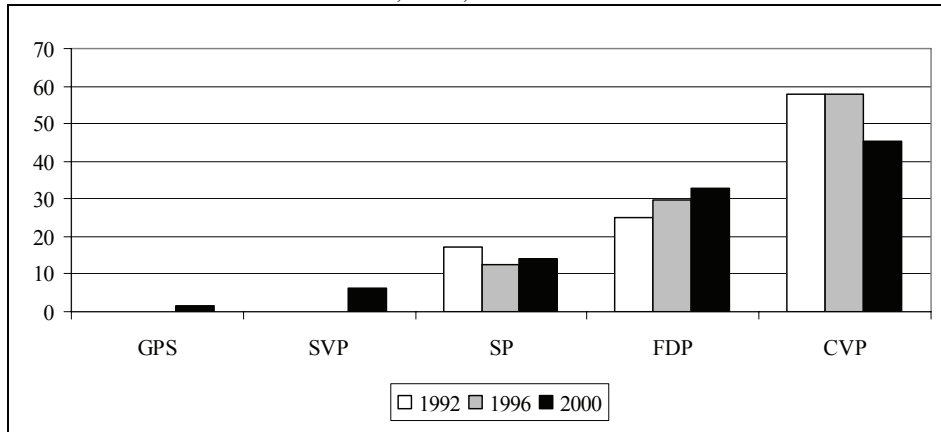
Quelle: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/03/blank/key/schulden/schulden.html> (Zugriff vom 12. Oktober 2006)

Ein wichtiger Wirtschaftssektor des Bergkantons bleibt die Landwirtschaft. 1995/1996 lebten im Kanton Uri mit gut 8 Prozent doppelt so viele Personen von der Landwirtschaft wie im schweizerischen Durchschnitt. Auch beim zweiten Sektor liegt der prozentuale Anteil mit 36,2 deutlich über dem Schweizer Durchschnitt von 29,4. Dagegen weist der Dienstleistungssektor einen unterdurchschnittlichen Anteil von 50,9 Prozent auf. (BADAC). Die grössten Arbeitgeber sind die Dätwyler AG, die SM Schweizerische Munitionsunternehmung, die kantonale Verwaltung, das Kantonsspital Uri sowie die SBB (Urner Kantonalbank 2000: 10).

Politik

Das *kantonale Parlament* (Landrat mit 64 Sitzen) wird in Uri von zwei Parteien, der CVP und der FDP dominiert (siehe Darstellung D 5.8). Die CVP hat im Verlaufe der 1990er Jahre ihre Mehrheit verloren. Im Gegenzug haben die FDP und SP Sitze gewonnen. Neu im Parlament vertreten ist seit 2000 die SVP.

D 5-8: Sitzanteile im Landrat 1992, 1996, 2000 in %



Quelle: www.uri.ch und direkte Auskunft beim statistischen Amt des Kantons Uri.

Die *Regierung* zählt sieben Mitglieder und war bis 2000 eine Koalition der drei Parteien CVP (4), FDP (2) und SP (1). Bei den Wahlen 2000 musste die SP ihren Sitz an einen Parteilosen abtreten und ist in der Regierung nicht mehr vertreten. Das Regierungspräsidium (Landammann) wechselt alle zwei Jahre; in der Regel folgt das Parlament als Wahlbehörde dem Regierungsvorschlag, weshalb es kaum zu Kampfwahlen kommt.

In Uri sind die *direktdemokratischen Mitwirkungsrechte* der Bürger und Bürgerinnen stark ausgebaut. Im Gegensatz zu anderen Kantonen scheiterten bisher alle Versuche einer „Verwesentlichung der Demokratie“, die Lockerung des obligatorischen zugunsten des fakultativen Gesetzesreferendums am Volk und die Übertragung des Wahlrechts für das Regierungspräsidium und für die Richter auf das Parlament bereits im Landrat.

5.4.2 Beschreibung der Reformen WOV Kanton Uri

Ausgangslage

Vor dem Hintergrund wachsender Problemkomplexität und einer globalisierten Wirtschaft sahen sich Regierung und Verwaltung im Kanton Uri vor neue Herausforderungen gestellt. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, startete der Regierungsrat auf Initiative des damaligen Landammanns 1995 eine kon-

zeptionell umfassend angelegte Regierungs- und Verwaltungsreform. Die Reform sollte die Nähe zur Bürgerschaft im Sinne der Nähe zu Kunden und Kundinnen zum wesentlichen Massstab des Handelns haben sowie eine leistungsfähigere Infrastruktur schaffen (Regierungsrat Uri 2000: 1)

Die Reformbemühungen in Uri lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- die Reform der Regierungs- und Verwaltungsstruktur,
- die Diskussion um die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung (WOV), und
- die Parlamentsreform (in Diskussion).

Reform der Regierungs- und Verwaltungsstruktur (1996 bis 2000)

In der ersten Phase setzte der Regierungsrat auf den 1. Juni 1996 eine *neue Regierungs- und Verwaltungsstruktur* in Kraft, deren abschliessender Schritt am 1. Juni 2000 rechtskräftig wurde. Die früher ungleichgewichtigen Direktionsstrukturen wurden neu definiert:

- Die Zahl der Direktionen wurde von zehn auf sieben verkleinert, wobei das Landammannamt (Kanzlei und Rechtsdienst) als „achte Direktion“ weiter bestehen blieb. Alle zwei Jahre übernimmt der zum Landammann gewählte Regierungsrat diese Stabstelle zusätzlich zu seiner Direktion.
- Die Direktion des Innern wurde in die Finanzdirektion und die Landwirtschaftsdirektion in die Justizdirektion integriert.
- Die Militär- und Polizeidirektion wurden zur neuen Sicherheitsdirektion vereint.
- Neben der Sicherheitsdirektion erhielten auch die Erziehungsdirektion sowie die Gesundheits- und Fürsorgedirektion neue Namen. Die Erziehungsdirektion heisst neu Bildungs- und Kulturdirektion, die Gesundheits- und Fürsorgedirektion wurde in Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion umbenannt.

- Wegen den unterschiedlichen Grössen der früheren Direktionen erfolgten zwischen 1996 und 2000 Neuzuteilungen von Ämtern und Abteilungen. Das Amt für Umweltschutz (vorher Volkswirtschaftsdirektion) wurde der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion zugeteilt. Das Amt für Raumplanung wurde neu der Justizdirektion angegliedert.

Mit der Neuorganisation der Direktionen, Ämter und Abteilungen wurde die strukturelle Verwaltungsreform nach ziemlich genau vierjähriger Arbeit definitiv abgeschlossen.

Diskussionen um eine materielle Reform (1996 bis 2000)

Mit dem Ziel, „eine noch bürgerfreundlichere, rascher und wirksamer handelnde Verwaltung“ (Regierungsrat Uri 2000) zu erreichen, leitete der Regierungsrat 1996 eine zweite Stossrichtung der Verwaltungsreform ein – die *materielle Reform*. Der Regierungsrat setzte fünf Arbeitsgruppen ein, die verschiedene Teilprojekte der Verwaltungsreform erarbeiteten sollten:

- Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten,
- Verfahrensbeschleunigung,
- Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse,
- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) und
- Abbau der Normendichte.

Arbeitsgruppe Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten

Die erste Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton, den Gemeinden und Privaten kritisch zu überprüfen. Zunächst verschaffte sich die Gruppe einen Überblick über die Aufgaben der kantonalen Verwaltung. Dann untersuchte sie, ob diese Aufgaben stufengerecht angesiedelt sind (Grundsatz der Subsidiarität) und prüfte schliesslich die Möglichkeit, diese an Private zu übertragen. Die Aufgabenbereiche wurden folgenden Beurteilungskriterien unterzogen:

- Kostenvergleich zwischen interner und externer Leistungserstellung,

- Qualitätsvergleich zwischen interner und externer Leistungserstellung,
- Auswirkungen auf Qualität und Effizienz der internen Leistungen,
- personelle Konsequenzen sowie
- übrige Vor- und Nachteile.

Für die Beurteilung der Stufengerechtigkeit unterschied die Arbeitsgruppe zunächst zwischen Bundes-, interkantonalen, kantonalen und kommunalen Ebenen. Erstere war nicht Bestandteil der Betrachtungen. Für die beiden unteren Ebenen stellte die Arbeitsgruppe *keine* Aufgabenbereiche fest, bei denen umfassende Aufgabentransfers vom Kanton auf die übergeordnete interkantonale Ebene beziehungsweise vom Kanton auf die Gemeindeebene zweckmässig oder gar zwingend wären.

Das Gremium prüfte danach Aufgabenbereiche, die auch von Privaten erledigt werden könnten. Ausschlaggebend waren die folgenden Kriterien:

- Die bisher von der Verwaltung wahrgenommene Aufgabe stellt keine „Kernaufgabe“ dar,
- die bisher von der Verwaltung wahrgenommene Aufgabe stellt keine „hoheitliche Aufgabe“ dar,
- ein Kostensenkungspotenzial ist erkennbar,
- ein Effizienzsteigerungspotenzial ist erkennbar,
- die Ausgliederung zieht keine erheblichen Nachteile mit sich.

Die betroffenen Direktionen nahmen die Feinbeurteilung vor, wobei sich dies bei der Baudirektion als besonders schwierig erwies, weshalb eine externe Beratungsfirma beigezogen wurde (Kosten: 30'000 Fr.).

Aufgrund des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe vom Februar 1998 hat der Regierungsrat die Drucksachen- und Materialzentrale, den landwirtschaftlichen Betrieb der Bauernschule Uri sowie die Forstbaumschule in Seedorf vollständig, sowie die landwirtschaftliche Betriebsberatung teilweise ausgelagert.

Nach den abschliessenden Erkenntnissen der Arbeitsgruppe war das Auslagerungspotenzial innerhalb der Kantonsverwaltung erheblich geringer als ursprünglich vermutet. Die Gruppe kam zum Schluss, für weitere Auslagerungen bestehe wenig Potenzial. Sie empfahl, für die verschiedenen Aufgabenbereiche eine optimale Grösse der mit dem Vollzug beauftragten Verwaltungseinheiten anzustreben.

Arbeitsgruppe Verfahrensbeschleunigung

Die zweite Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit Möglichkeiten zur Straffung der Verwaltungsverfahren und erarbeitete Vorschläge zu deren Beschleunigung. Die ursprünglichen Absichten der Arbeitsgruppe beschrieb ein ehemaliges Mitglied wie folgt:

„Man wollte die Verfahrensabläufe in der Verwaltung beschleunigen, das heisst einfachere Bewilligungsinstanzen und -wege und weniger Entscheidungsinstanzen schaffen. Man wollte die Macht, die jetzt im Prinzip beim Regierungsrat konzentriert ist, hinunterbrechen auf eine tiefere Ebene, damit für gewisse Bewilligungen die Ämter zuständig sind. Nur gewichtigere Vorhaben sollten von den Direktionen oder dem Regierungsrat behandelt werden. Ansonsten sollten die Bewilligungsstufen grundsätzlich bei den Ämtern liegen.“

Massnahmen zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren sollten:

- strukturelle, organisatorische und personelle Defizite im Verfahrensablauf beseitigen,
- rechtsstaatliche und verfassungsmässige Schranken beachten sowie
- wirtschaftlich sein, also ein vernünftiges Verhältnis von Nutzen und Ertrag aufweisen.

Die Untersuchungen der Arbeitsgruppe zeigten, dass das kantonale Recht viele Bewilligungstatbestände enthält, die entweder unzweckmässig, überholt oder aus anderen Gründen entbehrlich sind oder von einer hierarchisch zu hohen Stelle entschieden werden müssen. Weiter stellte die Arbeitsgruppe vor allem

im Baubewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren Koordinationsdefizite fest.

Gestützt auf diese Erkenntnisse empfahl die Arbeitsgruppe:

- die Delegation der Entscheidungskompetenz im Bewilligungsverfahren auf die Amtsstufe,
- die erweiterte Delegation der Unterschriftsberechtigung,
- die Schaffung einer Konferenz der Amtsvorsteher,
- die Einführung einer Geschäftskontrolle,
- die Abgabe einer Checkliste für vollständige Baugesuchsunterlagen sowie
- die Aufwertung der Koordinationsstelle für Baueingaben.

Mit der Änderung der Organisationsverordnung vom 29. September 1999 (in Kraft seit 1. Januar 2000) wurden zwei Forderungen umgesetzt, nämlich die Delegation von Entscheidungskompetenzen und eine Neuordnung der Etatstellen. Zudem erhalten die Gemeinden heute eine Checkliste für Baugesuche, damit diese schon im ersten Anlauf vollständig sind und nicht aus formalen Gründen jeweils wieder vom Kanton an die Gemeinden – und von dort an die Gestuchsteller – zurückgeschickt werden müssen.

Arbeitsgruppe Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse

Die dritte Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit der „Anpassung des Dienstverhältnisses der kantonalen Beschäftigten an eine moderne Verwaltung“ (Regierungsrat Uri 2000). Mit der Flexibilisierung der Angestelltenverhältnisse sollte eine „wirksamere und schlankere Verwaltung mit entsprechender Entlohnung“ verwirklicht werden. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe führten zur neuen *Personalverordnung*, die vom Landrat am 15. Dezember 1999 verabschiedet und am 21. Mai 2000 vom Volk mit rund 75 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen wurde. Sie trat per 1. Januar 2001 in Kraft.

Die neue Personalverordnung, welche die bisherige Dienst- und Besoldungsverordnung (DBV) ersetzt, will den Führungsgremien ein Personalrecht zur Verfügung stellen, das ihnen erlaubt, die Verwaltung effizient, zielgerichtet und wirtschaftlich zu führen und dabei gleichzeitig den berechtigten Anliegen und Interessen des Personals Rechnung zu tragen. Bei der neuen Personalverordnung geht es um eine strukturelle Neuordnung des Beamtenrechts durch eine zeitgemässe, flexible und transparente Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse der Kantonsangestellten in Anlehnung an das Privatrecht.

Drei Schwerpunkte prägten die Revision. Als erster Schwerpunkt ist die Aufhebung der Wahl auf Amtsdauer zu nennen, das heisst die Abschaffung des grundsätzlichen vierjährigen Kündigungsschutzes. Stattdessen stehen dem Kanton, aber auch den Angestellten, im Wesentlichen die gleichen Kündigungsmöglichkeiten zur Verfügung wie im privaten Arbeitsvertragsrecht. Als zweiter Punkt ist die Abschaffung des Disziplinarrechts zu nennen. Der dritte Punkt betrifft die Lohnstruktur. Automatismen im Stufenanstieg werden einerseits weitgehend abgeschafft, andererseits wird die Leistung der Angestellten vermehrt gewichtet. Ein Stufenanstieg wird nur noch bewilligt, wenn der Angestellte sich durch gute, für die betreffende Funktion erwartete Leistungen und Verhaltensweisen ausweist. Zudem wird der Teuerungsausgleich nicht – wie bis anhin – automatisch gewährt, sondern nur, wenn der Regierungsrat dies mit Blick auf die Wirtschaftslage und die Lage der Kantonsfinanzen beschliesst.

Arbeitsgruppe Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Die vierte Arbeitsgruppe leistete erste *Vorarbeiten* zur „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ (WOV), wobei prioritär untersucht werden sollte, ob die Idee von WOV im Kanton Uri überhaupt aufgenommen werden soll, welche Vor- und Nachteile daraus resultieren, ob WOV mit der Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist und wie die Akzeptanz im Landrat und bei der Regierung einzuschätzen ist.

Die Arbeitsgruppe kam 1998 zu folgenden Feststellungen:

- Einzelne Verwaltungsstellen weisen bereits heute WOV-Elemente (z.B.

Benchmarking, Qualitätsmanagement) auf.

- Aufgrund der Grösse der kantonalen Verwaltung (verhältnismässig kleine Verwaltungseinheiten) und der hohen Kosten durch externe Beratung, Schulung und Software-Anpassung zeigte sich die Arbeitsgruppe gegenüber einem Pilotprojekt eher skeptisch. Trotzdem wurde eine Umfrage bei den kantonalen Verwaltungsstellen durchgeführt. Drei Ämter meldeten sich freiwillig für ein Pilotprojekt: das Amt für Umweltschutz, das Amt für Strassen- und Schiffsverkehr sowie der landwirtschaftliche Beratungsdienst. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe hätte das Amt für Umweltschutz am ehesten die Rahmenbedingungen für ein Pilotprojekt erfüllt, besonders weil die Einführung gemeinsam mit Umweltschutzämtern anderer Kantone hätte vorgenommen werden können.
- Statt eines Pilotprojekts plädierte die Arbeitsgruppe aber für die Einführung einzelner (Wettbewerbs-)Elemente, zum Beispiel Benchmarking, Verursacherfinanzierung, Controlling und Qualitätsmanagement in allen Organisationseinheiten.
- WOV-Projekte, die gemeinsam mit strukturell ähnlichen Kantonen oder Gemeinwesen erarbeitet werden können, sollen unterstützt werden.
- Organisationseinheiten der Staatsverwaltung, die Kernaufgaben haben, sollen dem Wettbewerb durch Benchmarking ausgesetzt werden. Mit dem Ziel die interkantonale Zusammenarbeit auf dem Gebiet Benchmarking zu fördern, Wettbewerbsgrössen zu erkennen und Vergleichskriterien zu erarbeiten wurde eine Arbeitsgruppe „interkantonales Benchmarking“ eingesetzt.

Arbeitsgruppe Abbau der Normendichte

Die fünfte Arbeitsgruppe überprüfte die Normendichte im kantonalen Recht. Sie sollte Massnahmen erarbeiten, die es ermöglichen, die Wirkung von Rechtserlassen vorausschauend abzuschätzen sowie jene bestehender Erlasse zu beurteilen. Zu diesem Zweck wurde ein Kriterienkatalog ausgearbeitet und anhand dieses Katalogs die geltende Gesetzgebung überprüft. Jene Erlasse, die ihr ursprüngliches Ziel verfehlen, wurden aufgelistet.

Ergebnisse und Weiterführung der Reform

Die fünf Arbeitsgruppen lieferten bis Ende Januar 2000 ihre Schlussberichte ab. Am 20. März 2000 hat der Regierungsrat den Landrat mit dem Schlussbericht bedient, der in der Landratssession vom 3./5. April 2000 diskutiert wurde. Anschliessend wurde das Landratsbüro zusammen mit dem Regierungsrat beauftragt, das weitere Vorgehen zu erörtern und dem Landrat entsprechende Anträge vorzulegen.

Die Resultate der fünf Arbeitsgruppen sind insgesamt bescheiden. Viele der Beteiligten sind über die Ergebnisse enttäuscht. Man hat viel Zeit für Diskussionen investiert, aus denen wenig Konkretes resultierte. Besonders der Verzicht auf einen WOV-Versuch wurde häufig kritisiert. Andere Interviewte verwiesen dagegen darauf, dass man mit dem neuen Kantonsspitalgesetz über eine Art „Quasi-WOV-Pilotprojekt“ verfüge.

In der Folge des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) von 1996 wurde in Uri ein neues Spitalgesetz erarbeitet, das besonders die Entscheidungs- und Führungsstrukturen sowie die Finanzierungsinstrumente den aktuellen (NPM-)Entwicklungen anpassen sollte.

Das Hauptziel des neuen Gesetzes besteht in der Gewährung grösserer betrieblicher Freiheiten für das Kantonsspital Uri. Das Kantonsspital erhält mehr Handlungsspielraum, übernimmt aber gleichzeitig auch betriebliche Verantwortung. Es soll seine Leistungen künftig unter den folgenden Bedingungen erbringen:

- Voraussetzungen und Anreize schaffen, um die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit beim Kantonsspital zu fördern und zu unterstützen,
- die Spitalgesetzgebung an die neuen Bundesvorschriften anpassen,
- auf Gesetzesstufe das rechtliche Instrumentarium für eine bedarfsgerechte Spitalplanung schaffen,
- ein System der leistungsorientierten Finanzierung statt der heutigen Restdefizitdeckung einführen,

- die Aufgabenteilung zwischen den politischen Behörden (Landrat, Regierungsrat, zuständige Direktion) und der Unternehmensführung (Spitalrat, Spitalleitung, Spitaldirektion) klar ordnen,
- dem Spitalrat möglichst grosse Freiheiten überlassen, um ihm zu ermöglichen, das Kantonsspital Uri nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen.

Im Rahmen des Gesetzes bestimmt das Kantonsspital seine Organisation und Betriebsführung selbst. Das Spital soll sich von der staatlichen Anstalt, die mit der jährlichen *Restdefizitdeckung* durch den Kanton rechnen darf, zum Unternehmen wandeln, das nur für die bestellten und erbrachten Leistungen entschädigt wird.

Der vom Regierungsrat gewählte fünfköpfige Spitalrat legt die strategische Ausrichtung des Kantonsspitals in einem umfassenden Sinne fest und erhält mehr Kompetenzen und Verantwortung als bisher. Zugleich wird der Spitalrat durch die Spitalleitung entlastet, die ihm als beratendes Gremium zur Seite steht. Die Spitalleitung setzt sich wie bis anhin aus sämtlichen Bereichen des Kantonsspitals zusammen: Medizin, Pflege und Verwaltung. Als geschäftsführendes Organ des Kantonsspitals wird neu die Spitaldirektion geschaffen.

Im Rahmen eines gemeinwirtschaftlichen *Leistungsauftrages* und des *Globalcredits* erbringt das Spital Dienstleistungen eines Akutspitals mit erweiterter Grundversorgung. Was das Kantonsspital Uri darüber hinaus leistet, fällt unter seine unternehmerische Freiheit. Dies wird vom Globalkredit zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht gedeckt, es sei denn, der Kanton bestellt ausdrücklich diese zusätzlichen Leistungen. Der Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Leistungserbringern steht sowohl bei den gemeinwirtschaftlichen wie auch bei den zusätzlichen Leistungen nichts im Wege.

Mit dem Globalkredit werden in einem Pauschalbetrag auch der bauliche und der betriebliche Unterhalt, sämtliche Ersatzinvestitionen sowie kleinere technische, medizinische und administrative Einrichtungen abgegolten. Alle anderen Investitionen wie beispielsweise Gebäudeerweiterungen oder grössere techni-

sche, medizinische und administrative Einrichtungen hat das Kantonsspital beim Kanton auf ordentlichem Weg zu beantragen.

Das neue Kantonsspitalgesetz wurde vom Landrat im November 1999 behandelt und in der Volksabstimmung vom 12. März 2000 mit 82 Prozent Ja-Stimmenanteil bei einer Stimmbeteiligung von 46 Prozent klar angenommen. Die Übergangsbestimmung (Artikel 26) ermächtigt den Regierungsrat zu bestimmen, wann das Globalkreditsystem eingeführt wird. Solange dieses System nicht in Kraft ist, richtet sich die Finanzierung des Kantonsspitals nach dem alten Recht (Gesetz vom 3. Dezember 1978 über das Kantonsspital und Verordnung vom 2. Mai 1979).

5.4.3 Zentrale Akteure und Prozesse

Hansruedi Stadler (CVP) wurde 1988 in den Regierungsrat gewählt und war 1992 bis 1994 sowie 1996 bis 1998 Landammann. Er initiierte die Regierungs- und Verwaltungsreform. Innerhalb der Regierung stiess Stadlers Reformeifer jedoch auf Skepsis. Nach seinem Wechsel in den Ständerat im Jahre 1999 versandeten die umfassenden Reformabsichten und weitergehende Reformprojekte.

Den Urner Parlamentariern und Parlamentarierinnen kam im Entscheidungsprozess keine zentrale Rolle zu. Im Gegenteil beklagten die Landräte den Macht- und Kontrollverlust gegenüber der Regierung und der Verwaltung. Sie beklagten die gesteigerte Dominanz der Verwaltung und äusserten die Befürchtung, zu einer „Folkloregruppe“ degradiert zu werden. Durch die zunehmende Professionalisierung der Verwaltung und die wachsende interkantonale Kooperation stieg das Kompetenzgefälle zwischen dem Parlament auf der einen und der Regierung und Verwaltung auf der anderen Seite. Bezeichnend für das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament ist der Umstand, dass erst rund zwei Jahre nach dem Beginn der Verwaltungsreformen am 22. Dezember 1998 das Landratsbüro eine landrätliche Begleitkommission (Verwaltungsreformkommission, VRK) einsetzte, deren Aufgabe darin bestand, einerseits als Ansprechpartnerin der regierungsrätlichen Verwaltungsreform zu dienen und andererseits den Landrat mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vertraut zu machen. Nach dem Abschluss der strukturellen Verwaltungsreform führte die Kommis-

sion in gleicher personeller Zusammensetzung ihre Arbeit als Parlamentsreformkommission weiter, die Massnahmen zur Modernisierung der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung berät. Bewusst wurden von der Kommission kleine Schritte vorgeschlagen und staatspolitische Fragen – wie die Verkleinerung des Landrates, Wahl des Landammanns und Statthalters durch den Landrat oder die Neueinteilung der Wahlkreise – ausgeklammert.

Gesellschaftliche Gruppen haben im Zusammenhang mit der Verwaltungsreformen weder Kritik geäussert noch Widerstand mobilisiert. Andere Themen wie die NEAT oder die Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer fanden bei den Urnerinnen und Urnern grössere Beachtung.

Der Prozess der Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Uri ist durch einen schwungvollen, vor allem rhetorischen Beginn gekennzeichnet. Nachdem allerdings das aus Sicht der meisten Akteure drängendste Problem der ungleichgewichtigen Direktionen gelöst werden konnte und zudem später der Promotor der Reformen aus der Regierung ausgeschieden war, erlahmte der Reformeifer. Es wurden lediglich noch einige kleinere Anpassungen vorgenommen.

5.4.4 Beantwortung der neun Untersuchungsfragen

Frage 1: Die Suche nach günstiger und besserer Verwaltung als Grund für die NPM-Reformen?

Das Hauptziel der strukturellen Verwaltungsreform war, die ungleiche Lastenverteilung (durch unterschiedlich grosse Direktionen) im Regierungsrat auszugleichen. Daher wurde die Zahl der Direktionen von zehn auf sieben reduziert und es erfolgte eine Neuzuteilung von Ämtern und Abteilungen. Mit dieser Angleichung der Zahl der Direktionen an die Zahl der Regierungsräte sollte eine schlankere Verwaltungsstruktur erreicht werden. Ziel war es, den Überblick über die Regierungsgeschäfte zu verbessern, was auch zur Steigerung der Effizienz im Regierungsrat führen sollte. Finanzielle Einsparungen wie auch die erhöhte Leistungsfähigkeit des Kantons spielten in dieser ersten Phase lediglich eine Nebenrolle. Die strukturelle Reform wurde kostenneutral gestaltet.

Bei den Diskussionen über materielle Reformen stand das Ziel der schlanken, effizienten und kundennahen Verwaltung im Mittelpunkt. Die eingesetzten Arbeitsgruppen erarbeiteten verschiedene Massnahmen, um die angestrebte Modernisierung der Verwaltung zu erzielen. Eine effiziente Bereitstellung staatlicher Leistungen und Abläufe sollte erreicht werden, indem die Verfahrensabläufe oder die Aufgabenzuweisung überprüft und gegebenenfalls optimiert werden sollten. Es blieb aber weitgehend bei einer theoretischen Diskussion. Nur wenige der vorgeschlagenen Massnahmen wurden umgesetzt. Es wurde kein NPM-Pilotprojekt gestartet, obwohl sich einige Verwaltungseinheiten zur Verfügung stellen wollten. Die Suche nach einer günstigeren Verwaltung spielte in der Reformdiskussion somit eine untergeordnete Rolle.

Frage 2: Wird die bisherige inputorientierte Legitimierung des Verwaltungshandelns abgelöst durch eine outputorientierte Legitimation?

Im Kanton Uri fehlte der politische Wille zur Einführung eines WOV-Pilotprojekts. So gab es bis 2002 keine Verwaltungseinheiten, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt wurden. Erfahrungen mit NPM-Instrumenten (Globalbudget, Leistungsauftrag, Trennung zwischen Ersteller und Besteller) stehen noch aus (Kantonsspitalgesetz). Der erwartete, erweiterte Handlungsspielraum des Spitals wird von allen Beteiligten begrüsst.

Angesichts dieser Situation kann man im Kanton Uri die Vermutung, die in Frage 2 geäussert wird, klar zurückweisen. Die durchgeführten Reformen haben zu keiner Verlagerung der Grundlagen der Legitimation geführt. Die Parlamentarier und Parlamentarierinnen beklagten allerdings grundsätzlich ihren geringen Einfluss, besonders auf das Budget.

Frage 3: Zielen die in NPM eingesetzten Instrumente auf Effizienz und Effektivitätssteigerung ab?

Eine der Zielsetzungen der Verwaltungsreform war die Effizienz- und Effektivitätssteigerung der Verwaltung. Durch die strukturelle Reform, die eine schlankere Verwaltungsstruktur zur Folge hatte, gab es jedoch im Hinblick auf die Ef-

fizienz und Effektivität der Verwaltungstätigkeit keine grossen Veränderungen. Die meisten Interviewten bemerkten, dass sie mit der Verwaltungsarbeit zufrieden seien, weshalb es auch keine Änderungen gebraucht habe: „Ich hatte nie den Eindruck, dass wir eine schlechte Verwaltung haben. Grosse Veränderungen waren nicht nötig.“

Kritische Bemerkungen zum Thema Effizienz und Effektivität betrafen vor allem nicht genutzte Synergien bei der strukturellen Reform. Beispielsweise seien die Bereiche Energie und Umweltschutz immer noch getrennten Verwaltungseinheiten zugeteilt. Zudem sei die ursprüngliche Situation in manchen Fällen gar verschlechtert worden. So wurde das Forstamt von der Landwirtschaft getrennt und in die Sicherheits- und Polizeidirektion integriert. Vielfach hätten die Neuzuweisungen der Ämter und Direktionen von Zufälligkeiten abgehangen, die im Hinblick auf die Prozessoptimierung nicht gerade zu glücklichen Lösungen geführt habe. Stellvertretend für viele Interviewte kann diese Beurteilung in Bezug auf die Effizienz angeführt werden: „Wenn alle mitgespielt hätten, dann wäre dies vielleicht der Fall gewesen. Durch die strukturelle Reform gab es gegen aussen hin eine grosse Veränderung im Departement. Die Bauern jedoch reden nach wie vor von der Landwirtschaftsdirektion oder dem Amt für Meliorationen, Amt für Veterinärwesen usw. Mich stört dies nicht. Für den Bürger hat sich nichts geändert, da die Ansprechpersonen die gleichen geblieben sind.“

Frage 4: Parlamentsreformen erst nach Verwaltungsreformen?

Mit Blick auf die zeitliche Abfolge von Verwaltungs- und Parlamentsreform kann die Frage mit Ja beantwortet werden. Die parlamentarische Reformkommission nahm ihre Tätigkeit erst dann auf, als die Regierungs- und Verwaltungsreform schon in Gang gesetzt war. Sie sollte das Thema „Parlamentsreform“ umfassend angehen und Vorschläge zur modernen Ausgestaltung des Parlamentsbetriebes entwickeln. Allerdings ist das breit geteilte Unbehagen über die Machtlosigkeit des Parlaments nicht eine Folge der durchgeführten Verwaltungsreformen. Die Ursachen für das „Malaise“, zum Beispiel die Befürchtung zur „Folkloregruppe“ degradiert zu werden, liegen tiefer, wie die folgende Aussage illustriert: „Die Parlamentsreformkommission setzt sich mit fol-

genden Fragen auseinander: Braucht es das Parlament überhaupt noch in dieser Form? Wenn ja, was sind die Funktionen des Parlaments? Was sind allfällige kompensatorische Massnahmen zum Konzentrationsprozess der Verwaltungszusammenarbeit in den Regionen und Kantonen, der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen oder dem Konkordat?“

Diese grundsätzliche Diskussion versickerte allerdings recht rasch. Die Befürchtung, die Einführung von NPM berge diverse Risiken in sich, falls das Instrumentarium des Parlaments nicht entsprechend ausgestaltet sei, spielte zu Beginn noch eine gewisse Rolle, die Parlamentsreformkommission beschloss aber ziemlich rasch, die NPM-Frage vorerst nicht weiter zu verfolgen.

Unter dem Titel „Der Berg hat eine Maus geboren“ stiessen die vorgeschlagenen Massnahmen besonders bei den reformwilligen Parlamentarier und Parlamentarierinnen auf Kritik. Die Massnahmen seien marginal und könnten problemlos durch eine Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung umgesetzt werden. Die wirklich brisanten Probleme – besonders das Kompetenzgefälle zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und dem Parlament andererseits beziehungsweise die unzureichende Professionalisierung des Milizparlaments – seien von vornherein ausgeklammert geblieben.

Ein – für jede tiefgreifende Parlamentsreform erforderlicher – Volksentscheid scheint derzeit im Kanton Uri keine Chance zu haben und wird deshalb von niemandem in Betracht gezogen: „Wir haben einen ersten Bericht verfasst und herausgefiltert, wo wir ansetzen können. Auf Verfassungsstufe waren wir sehr vorsichtig, damit es schlussendlich nicht vor das Volk muss.“

Frage 5: Findet eine Gewichtsverlagerung von parlamentarischen und direktdemokratischen Entscheidungen hin zu gouvernementalen und administrativen Kompetenzen?

Im Kanton Uri werden die politischen Entscheide in vielen Bereichen von gouvernementalen und administrativen Kompetenzen im vorparlamentarischen Ver-

fahrensprozess dominiert. Diese Situation ist unabhängig von der Diskussion um die Einführung von NPM-Instrumenten.

In vielen Bereichen sei die interkantonale Zusammenarbeit so weit fortgeschritten, dass das Parlament keine grundsätzlichen Entscheide mehr treffen könne, sondern solche interkantonalen Vereinbarungen nur noch absegnen dürfe.

Das Machtverhältnis von Parlament und Regierung im Kanton Uri ist eindeutig, wie die folgende Aussage typischerweise festhält: „Ich bin ja nur ein kleiner Verwaltungsmensch, doch ich beurteile das Gewicht der Regierung grösser als das Gewicht des Parlaments. Der Einfluss des Parlaments ist im Vergleich zu anderen Kantonen klein. Beachtet werden muss, dass vieles vom Bund vorgeschrieben ist und weder der Regierungsrat noch das Parlament daran etwas ändern können.“

Frage 6: Werden politische Entscheidungen zugunsten von betriebswirtschaftlicher Effizienz eingeschränkt?

Die Reduktion der Zahl der Direktionen und die neue Struktur der Verwaltung lassen die Vermutung aufkommen, die Verwaltung sei besser überblickbar und kontrollierbar. Nach Aussagen mehrerer Interviewten ist jedoch die Verwaltungstätigkeit für den *Gesamtregierungsrat* nicht zu überblicken. Der Regierungsrat steuert und lenkt nicht als Gremium. Ein paar wenige dominierende Persönlichkeiten bestimmen das Regierungsprogramm. Die anderen Regierungsmitglieder kümmern sich lediglich um ihre eigenen Dossiers.

Die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und der Verwaltung hängt nach Ansicht aller Interviewten vom zuständigen Regierungsrat und von den Direktionssekretären ab. Die Fähigkeiten des Vorstehers sind ausschlaggebend für das Ausmass der regierungsrätlichen Kontrolle über die Tätigkeit der Verwaltung. Die Reformen haben am Verhältnis zwischen politischer Entscheidung und betriebswirtschaftlicher Effizienz nichts geändert.

Frage 7: Werden politische Entscheidungen durch technisch-administrativen Sachverstand dominiert?

Eine Tendenz zur stärkeren Prägung von Entscheidungen durch technisch-administrative Gesichtspunkte wurde von den Interviewten nicht ausgemacht. Das Kompetenzgefälle zwischen Parlament einerseits sowie Regierung und Verwaltung andererseits war schon vor den Reformen sehr deutlich. Die Landräte verfügen nicht über die nötigen Informationen und das Wissen, um fachkompetente Entscheidungen zu treffen.

Frage 8: Findet eine Steuerung über Leistungen statt?

Im Kanton Uri findet kaum eine Steuerung über Leistungen oder Wirkungen statt. Gerade das Beispiel des Budgets zeige, dass politische Entscheide noch weit von einer wirkungsorientierten Steuerung entfernt seien. Voraussetzung für eine Leistungs- und Wirkungsdiskussion wären strategisch handelnde Regierungsräte und Parlamentarier. Diese ziehen jedoch grossmehrheitlich das konventionelle Steuerungsmodell vor und bewegen sich lieber im operativen Bereich. Die Verwaltung kritisiert, dass sich die Regierungsräte nicht vermehrt um ihre strategischen Aufgaben kümmern und den Verwaltungseinheiten die operativen Aufgaben überlassen. Zu viele Entscheidungskompetenzen seien nicht stufengerecht angesiedelt. Zudem erschwere der aufwendige formelle Ablauf eine schnelle und effiziente Verwaltungsarbeit. Der Grund für die ablehnende Haltung gegenüber dem neuen Steuerungsmodell seitens der Regierung und im speziellen auch des Parlaments liege im verbreiteten Misstrauen gegenüber selbstständigen Einheiten.

Stellvertretend für diese von allen Akteursgruppen geäusserte Ansicht steht das folgende Zitat: „Aber wenn sie das Amt für Umweltschutz hätten privatisieren beziehungsweise mit einem Leistungsauftrag bestücken und nach NPM-Kriterien führen wollen, bin ich überzeugt, da wäre die Welt untergegangen. Denen durfte man dieses Vertrauen nicht geben. (...) Die haben ein relativ hohes Budget. Die kommen in der Landschaft draussen laufend mit vielen Leuten in Kontakt und dies beschwört Konflikte. Die lassen Verfügungen aushändigen, nur wenn jemand ein Feuer anzündet und wenn jemand ein Loch gräbt, das

nicht den Vorschriften entspricht oder bei einem Bach etwas verändert. Kurz, die sind eine Landschaftspolizei und die muss man etwas besser im Griff haben. Der Landrat hätte sich nie bereit erklärt, ein Globalbudget zu bewilligen.“

Frage 9: Wie wird die Politik mit Steuerungsinformationen bedient?

Bereits mehrmals angesprochen wurde das Kompetenzgefälle zwischen Legislative und Exekutive. Das Parlament beklagt das Fehlen der nötigen Informationen, um das Budget zu beurteilen. Die parlamentarische Aufgabe der Budgetkontrolle könne nicht optimal ausgeführt werden. „Jetzt übernehmen wir die Verantwortung für jedes Konto, jedoch entbunden von den Informationen. Klar sind die Informationen vorhanden, doch sind das zehn dicke Ordner. All diese Ordner durcharbeiten, empfinde ich nicht als meinen Job.“

Die Parlamentsarbeit sei sehr aufwendig und anspruchsvoll. Den Milizparlamentariern und -parlamentarierinnen fehlen die *Zeit* und das *Wissen*, um sich mit allen Themen fundiert auseinanderzusetzen. Die Landräte seien auf Dienstleistungen angewiesen. Die Situation, dass der Sekretär des Parlaments gleichzeitig auch Chef der Standeskanzlei und des Rechtsdienstes in der Justizdirektion ist und Rechtsbeurteilungen im Auftrag von Landräten durchführt, wurde besonders von parlamentarischer Seite als unglücklich geschildert. Diese Personalunion gewährleiste sicherlich den internen Informationsfluss und nutze Koordinations- und Schnittstellen ressourcensparend. Doch berge die Situation auch den Nachteil in sich, dass tendenziös eingefärbte Auskünfte erteilt werden könnten. Die Frage, ob für den Landrat ein unabhängiges Sekretariat zur Verfügung gestellt wird, stand auf der Traktandenliste der Parlamentsreformkommission. Der Vorschlag für ein eigenständiges Parlamentssekretariat wurde aber wegen unverhältnismässiger Kosten nicht weiter verfolgt.

5.4.5 Synthese

Die Verwaltungsreform im Kanton Uri hat wenige Veränderungen ausgelöst. Prinzipiell begrüsst wurde lediglich die Tatsache, dass man darüber diskutiert habe. Die Reduktion der Zahl der Direktionen und die damit verbundenen strukturellen Veränderungen haben das primäre Ziel der gleichmässigen Lastenver-

teilung unter den Regierungsräten erreicht. Konsequenzen im Bereich der Effizienzsteigerung der Regierungstätigkeit oder der Übersicht über die Verwaltungstätigkeit sind marginal ausgefallen. Die Verwaltungsreform blieb im Wesentlichen reduziert auf die strukturelle Reform. Weitergehende Massnahmen wurden mit Ausnahme des Kantonsspitals „zurückgestellt“. Konsequenzen dieser Reform lassen sich derzeit wegen der Übergangsphase nicht abschätzen.

Die strukturelle Reform basierte nicht auf einer klar konzipierten, theoretisch geleiteten Vorgehensweise. Das Fehlen von theoretischen Überlegungen hatte zur Konsequenz, dass die Reform wenig wirkungs- oder prozessorientiert verlief.

Die Ziele der materiellen Reform wurden nicht erreicht. Die Resultate wurden von allen Beteiligten als sehr ernüchternd empfunden. Die Verwaltung sieht mögliche Auswege aus der unbefriedigenden Situation in der Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit und von öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden. Damit könne der operative Teil der Verwaltungstätigkeit entpolitisiert werden.

Die Parlamentsreform ist bisher weithin eine Diskussion von geringer Tragweite. Die Kumulation von Widerständen aus dem Parlament und die Angst vor einem negativen Volksentscheid blockieren einen Ausweg aus dem „Malaise“, das im Begriff kulminiert, das Parlament drohe zu einer „Folkloregruppe zu degradieren“.

5.5 Fallstudie Administration 2000 Wallis

5.5.1 Charakterisierung des Kantons

Bevor wir uns mit Reformen im Kanton Wallis, besonders mit den Ursachen, dem Verlauf und den Folgen des Projekts „Administration 2000“ befassen, soll nachfolgend kurz der Kanton charakterisiert werden.⁴⁷

Geographie

Der Kanton Wallis ist geprägt von seiner alpinen Lage. Entlang des Rhonetals entwickelten sich die grösseren Städte wie Brig, Visp, Siders, Sitten, Martigny und St. Maurice. Vor allem in den südlichen Seitentälern befinden sich die kleinen Bergdörfer und entwickelten sich die grossen touristischen Zentren, so unter anderem im Zermatter- und Saasertal, im Val d'Anniviers und Val de Bagnes.

Mit einer Fläche von 5'225 Quadratkilometern ist das Wallis der drittgrösste Kanton der Schweiz. Die Bevölkerung wuchs von 1990 bis ins Jahr 2001 von 249'800 auf 278'200, die Bevölkerungsdichte lag im Jahr 2001 mit 53 Personen pro Quadratkilometer weit unter dem schweizerischen Durchschnitt von 176.

Binnenstrukturierung

Der Kanton ist zweisprachig: Rund ein Drittel der Bevölkerung ist deutschsprechend (Oberwallis) und zwei Drittel französisch sprechend (Mittel- und Unterwallis). Die Sprachgrenze liegt bei Siders. Die Zahl der Gemeinden im Kanton Wallis liegt bei 160 (Stand 1.1.2001). Misst man die Zentralität am von Germann und Weis vorgeschlagenen Indikator (Verhältnis der Zahl der Gemeindeangestellten zur Zahl des gesamten Gemeinde- und Kantonspersonals) gehört der Kanton Wallis mit einem Wert von 58 Prozent zu den dezentralsten Kanto-

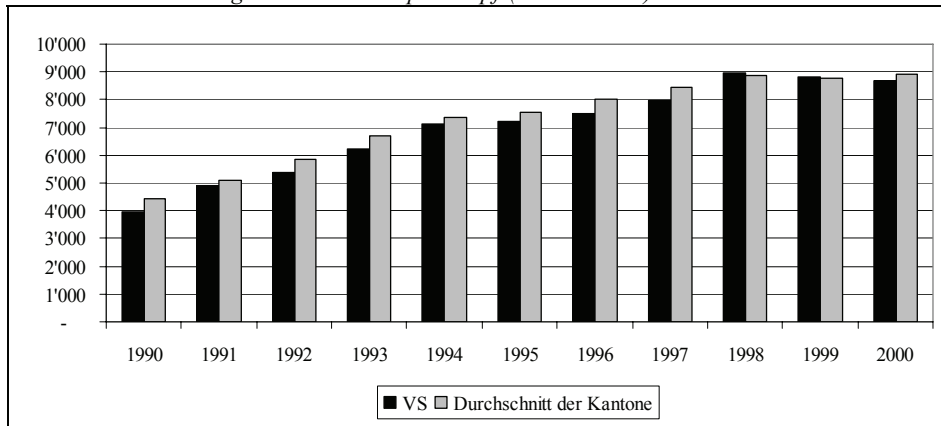
⁴⁷ Wenn keine andere Quelle genannt wird, stammen die angegebenen Zahlen von der Homepage des Bundesamtes für Statistik (www.statistik.admin.ch/Eckdaten Schweiz).

nen (Germann/Weis 1995: 76). Nur gerade Bern, Neuchâtel und Jura sind noch dezentraler. Unterhalb der Kantonebene ist das Wallis in 13 Bezirke mit verfassungsmässig verankerten Grenzen eingeteilt (Wahlkreise).

Wirtschaft

Das Volkseinkommen pro Kopf belief sich im Jahr 1990 auf 28'514 Franken und lag somit weit unter dem schweizerischen Mittelwert von 38'170 Franken. In den fünf darauf folgenden Jahren wuchs das Pro-Kopf-Volkseinkommen im Schnitt jährlich um 0,8 Prozent (Schweiz: 2,2%) und lag 1995 bei 29'663 Franken (Schweiz: 42'514 Fr.) (Bundesamt für Statistik 1998: 181). 1999 wurde ein Wert von 33'695 Franken erreicht. Der Index der Finanzkraft sank im Zeitraum von 1990/91 bis 2000/2001 von 44 auf 30 Punkte (Schweiz = 100). Der Kanton Wallis ist somit – gemessen am Volkseinkommen – nach dem Kanton Jura der zweitärmste Kanton der Schweiz. Nimmt man den Index der Finanzkraft als Massstab, so ist das Wallis gar der ärmste Kanton.

D 5-9: Verschuldung Kanton Wallis pro Kopf (in 1'000 Fr.)



Quelle: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/03/blank/key/schulden/schulden.html> (Zugriff: 12. Oktober 2006)

1995 waren im Kanton Wallis 11,9 Prozent der Erwerbstätigen im ersten Sektor tätig, was weit über dem gesamtschweizerischen Wert von 6,4 Prozent liegt. Als Folge davon sind der zweite und der dritte Sektor weniger stark im Vergleich

zum Rest der Schweiz. So arbeiteten 27,7 Prozent im zweiten Sektor (Schweiz: 29,4%) und 60,4 Prozent im dritten Sektor (Schweiz: 64,3%) (Bundesamt für Statistik 1998: 150). Innerhalb des dritten Sektors von grösster Bedeutung ist der Bereich Hotellerie/Gastgewerbe.

Öffentlicher Sektor

Gemäss Berechnungen von Germann und Weis auf der Grundlage der Volkszählung von 1990 kamen im Jahr 1990 auf 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Wallis 33 Kantonsangestellte. Damit lag der Kanton – trotz der Zweisprachigkeit – unter dem Schweizer Durchschnitt von 45 Kantonsangestellten pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner (Germann/Weis 1995: 78). 1991 gab der Kanton Wallis für die Löhne der Angestellten der Kantonsverwaltung pro Kopf 2'298 Franken aus und lag somit unter dem Schweizer Schnitt von 2'661 Franken (Germann/Weis 1995: 81).

Politik

Der Grosse Rat des Kantons Wallis setzt sich aus 130 Mitgliedern zusammen. Eine Besonderheit sind die 130 so genannten Suppleanten: die Grossrats-Stellvertreter, die ebenfalls gewählt sind. Das Parteiensystem im Wallis ist ausserordentlich fragmentiert, was daran liegt, dass es von den grossen Parteien jeweils eine Sektion Unterwallis und eine Sektion Oberwallis gibt. Von der CVP, welche die stärkste Partei im Wallis ist, gibt es zudem noch eine Sektion Zentralwallis. Deshalb sind im Grossen Rat elf verschiedene Parteifraktionen vertreten, was für ein Kantonsparlament ausserordentlich viel ist. Die aktuelle Verteilung der Sitze ist in der nachfolgenden Tabelle festgehalten.

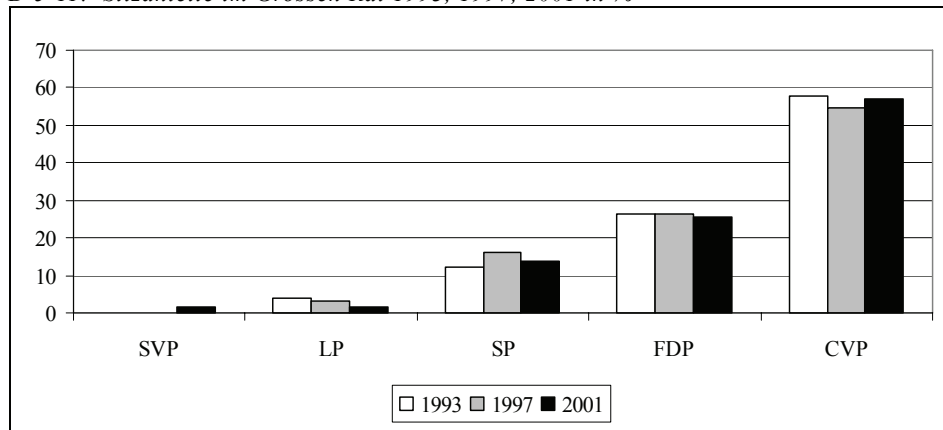
D 5-10: Sitzverteilung im Grossen Rat des Kantons Wallis 2001

Partei	Anzahl Sitze
Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis (CSPO)	14
Parti chrétien social du Bas-Valais (PaCS)	1
Christlichdemokratische Volkspartei Oberwallis (CVPO)	18
Parti démocrate-chrétien du Bas-Valais (PDCB)	18
Parti démocrate-chrétien du Valais central (PDCC)	24
Freie demokratische Partei Oberwallis (FDPO)	4
Parti radical-démocratique (PRD)	28
Parti libéral (PL)	3
Sozialdemokratische Partei Oberwallis (SPO)	4
Parti socialiste (PS)	14
Union démocratique du centre (UDC)	2
Total	130

Quelle: www.vs.ch/Home2/grandConseil/de/repartition.htm

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Sitzanteile der Parteigruppen für den Untersuchungszeitraum auf.

D 5-11: Sitzanteile im Grossen Rat 1993, 1997, 2001 in %



Der Staatsrat, wie die Kantonsregierung im Wallis genannt wird, setzt sich zusammen aus fünf Staatsräten. Seit 1997 stellt die CVP deren drei, die FDP und die SP je einen. Bis 1997 war die Regierung rein bürgerlich, jahrzehntelang mit jeweils vier CVP-Vertretern und einem FDP-Vertreter. Die Verwaltung ist in fünf Departemente gegliedert: Gesundheit, Sozialwesen und Energie; Verkehr, Bau und Umwelt; Volkswirtschaft, Institutionen und Sicherheit; Erziehung, Kultur und Sport sowie Finanzen, Landwirtschaft und äussere Angelegenheiten. Den Departementen sind insgesamt 52 Dienststellen unterstellt. Jeweils ein Mitglied des Staatsrats übernimmt für ein Jahr das Regierungspräsidium, dem nebst der Staatskanzlei auch noch die kantonale Finanzkontrolle sowie das Zentrum für Verwaltungsmanagement administrativ unterstellt sind.

5.5.2 Kontext und Beschreibung der Reformen⁴⁸

Ausgangslage

Anfangs der 1990er Jahre rutschte der Kanton Wallis immer stärker in die roten Zahlen. Während die Staatsrechnung im Jahr 1989 noch einen Überschuss von 20 Millionen Franken auswies, präsentierte sich die Situation nur zwei Jahre später ganz anders: 1991 fehlten in der laufenden Rechnung 140 Millionen Franken. Die Schulden belaufen sich im Jahr 2002 auf 2,75 Milliarden Franken, wovon rund eine Milliarde in den letzten zehn Jahren hinzugekommen ist (Bertelletto 2002: 6).

Begründet wurden die finanziellen Probleme mit der anhaltenden Rezession. Ausgehend von dieser Entwicklung wurden in der Regierung und im Parlament Überlegungen angestellt, wie man diesen Problemen begegnen könnte. Damit einher ging die Erkenntnis, dass die Leistungen des Staats nur teilweise auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet waren (Staatsrat Wallis 1995: 2). Daraus leitete sich der Wille der Regierung ab, die Verwaltung zu modernisieren und leistungsfähiger zu machen. Unterstützt wurde diese Absicht

⁴⁸ Die Ausführungen dieses Kapitels stützen sich auch wesentlich auf Bertelletto 2002 und Rieder/Bächtiger 2000.

durch eine von der Regierung angenommene Motion der CVP Oberwallis, die in den am 12. Januar 1994 gefällten Beschluss zur umfassenden Reform von Verwaltung, Justiz, Regierung und Parlament einfluss.

1994: Leistungsanalyse

Beim Kanton Wallis entschied man sich für ein zweistufiges Vorgehen. Der erste Schritt bestand in einer flächendeckenden Leistungsanalyse der gesamten Verwaltung. Zu diesem Zweck sollten alle Dienststellen einer kritischen Analyse unterzogen werden und es galt zu prüfen, welche Personen welche Leistungen erbringen und wo sich Einsparpotenziale befinden. Die Zielsetzungen dieser Leistungsanalyse waren die Folgenden (vgl. König 1997):

- Transparenz schaffen bezüglich Leistungsangebot, Strukturen und Abläufen sowie Vollkosten der Leistungen,
- Konzentration auf Kernaufgaben: interne und externe Kundenorientierung, Wirkungs- und Resultatorientierung,
- Kosteneinsparungen: „obligatorische Denkhürde“ (König 1997) von vierzig Prozent. Die Dienststellen mussten sich überlegen, welche Leistungen sie noch anbieten würden, wenn ihnen vierzig Prozent weniger Mittel zur Verfügung stehen würden.

Die Leistungsanalyse fand ihren Abschluss im Juni 1995 und kam zum Schluss, dass sich der Aufwand in der Verwaltung ohne Leistungskürzungen um 18 Prozent reduzieren liesse. Insgesamt 450 Stellen standen dadurch zur Disposition, wovon die eine Hälfte abgebaut und die andere für neue Aufgaben eingesetzt werden sollte. Weil die Leistungsanalyse der eigentlichen Reform voraus ging, wurde letztere vom Spardruck befreit. Die Pilotämter erhielten keine Sparvorgaben, dennoch hatten die Leistungsanalyse und deren Folgen bei Mitarbeitenden einiger Ämter Skepsis hinterlassen (Rieder/Bächtiger 2000: 10).

Reformen 2000

Nach Abschluss der Leistungsanalyse wurden vier Projekte gestartet, die unter dem Titel „Reformen 2000“ die zu reformierenden Bereiche gesondert angehen wollten. Bei diesen vier Projekten handelte es sich um Justiz 2000, Erziehung 2000, Institutionen 2000 und Administration 2000. Mit einiger Verzögerung wurde das Projekt Parlament 2000 umgesetzt, mit dem Ziel, die Verfahren und Prozesse im Grossen Rat den durch Administration 2000 veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Auf das Projekt *Parlament 2000* gehen wir am Ende dieses Kapitels ein.

Drei der vier Reformprojekte mündeten in eher bescheidenen Veränderungen:

- Das Reformprojekt *Erziehung 2000* hätte grosse Veränderungen im Volksschulbereich ausgelöst. Das entsprechende Gesetz wurde jedoch 1998 in der Volksabstimmung abgelehnt und blieb daher ohne Folgen.
- *Institutionen 2000* hatte zum Ziel, Reformen der Institutionen in den Gemeinden und Regionen zu unterstützen. Ziel war es, den öffentlich-rechtlichen Institutionen und Gebietskörperschaften (etwa Spitäler oder Gemeindeverbände) logistische Unterstützung in der Verbesserung der Ressourcennutzung oder im Qualitätsmanagement zu bieten, sowie die Schnittstellen dieser Institutionen mit dem Kanton zu definieren und deren Arbeitsabläufe zu optimieren. Institutionen 2000 erhielt unter anderem aus Kapazitätsgründen lange wenig Aufmerksamkeit, weshalb die Wirkung der Reform gering blieb. Ein neues Subventionsgesetz ging aus der Reform hervor.
- *Justiz 2000* entwickelte sich primär als administrative Reform. Deren Hauptstossrichtung lag in der Schaffung eines zentralen Untersuchungsrichteramtes, welches die Arbeit der drei regionalen Ämter koordinieren sollte (Gesetz über die Gerichtsbehörden vom 27. Juni 2000). Es handelte sich um eine kleine Reform, insofern hauptsächlich bestehende Instanzen besser koordiniert werden sollten. Von den der Regierung ursprünglich vorgelegten über 300 Verbesserungsvorschlägen für Reformen war nach der Prüfung

durch die im Jahr 1997 gegründete parlamentarische Justizkommission sowie durch das Parlament nicht viel übrig geblieben.

Die grössten Neuerungen bewirkte *Administration 2000*, welches die versuchsweise Einführung von NPM in sechs Dienststellen zum Inhalt hatte. Für unsere Fragestellung ist denn auch das Projekt *Administration 2000* von grösster Bedeutung, weshalb wir uns im Folgenden darauf konzentrieren.

1995/1996: Experimentierklausel für NPM-Pilotprojekte

Zur Unterstützung des Reformprozesses wurde im März 1995 das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) gegründet. Dieses sollte als Querschnittsamt dem Parlament, der Regierung und der Verwaltung bei der Einführung und Umsetzung der Neuerungen behilflich sein. Das ZVM übernahm die Rolle der Projektleitung von *Administration 2000* und wurde zum wichtigen Promotor der Reform.

Von den Dienststellen, welche die Bereitschaft zur Teilnahme am Pilotversuch signalisierten, wurden am 3. Mai 1995 sechs ausgewählt. Diese sechs repräsentieren rund dreissig Prozent des gesamten Staatshaushalts (Bertelletto 2002: 9). Es handelte sich um das Meliorationsamt, die Dienststelle für Gesundheitswesen, die Hochschule Wallis, die Dienststelle Feuerwesen und Zivilschutz, die Sektion Nationalstrassen sowie die Dienststelle für Hochbau.

Im Dezember 1995 legte der Staatsrat die Botschaft zum Dekretsentwurf betreffend die Experimentierklauseln für die Piloteinheiten vor. Als wesentliche Merkmale wurden darin die Folgenden genannt (Staatsrat Wallis 1995: 4):

- *Kundenorientierte Verwaltung*: Transparentere und bewusstere Produktdefinition sowie die systematische Einbindung und Ausrichtung aller Aktivitäten auf diese Produkte, Qualitätsbestimmung durch die Kunden.
- *Schlanke, kosten- und qualitätsbewusste Verwaltung*: Beschränkung auf die Kernaufgaben, teilweise oder vollständige Auslagerung von Aufgaben.

- *Wettbewerb*: Schaffung von externen und internen Märkten, Durchführung von Benchmarking, Ausschreibungen usw.
- *Wirkungskontrolle*: Weg von den einseitig auf finanzielle und personelle Mittel ausgerichteten Kontrollmechanismen hin zu einer umfassenden Wirkungsprüfung.
- *Organisation*: Bildung von Konzernstrukturen mit dezentralen, autonomen Verwaltungseinheiten.
- *Finalsteuerung*: Nicht mehr Prozessregelungen, sondern Ziele sollen für das Verhalten der Mitarbeitenden massgebend sein.

Die Einführung des neuen Modells der Verwaltungsführung erforderte die Abweichung von Bestimmungen der bisherigen Rechtsordnung (vgl. Staatsrat Wallis 1995: 9-12). Anstelle einer definitiven Änderung führte man die neuen rechtlichen Bestimmungen in Form von Experimentierklauseln ein, die besonders im Finanzhaushalts- und im Personalrecht neue Möglichkeiten des Verwaltungshandelns zulassen sollten. Speziell einschränkend im Finanzbereich waren für die Dienststellen die Prinzipien der Spezifität und der Annualität des Budgets. Mit der neuen Verwaltungsführung sollten die Budgetspezifität – das heisst die im Voranschlag detaillierte Zuweisung der Mittel für einen bestimmten Zweck – aufgehoben und der Übertrag von nicht voll ausgeschöpften Budgetkrediten auf das nächstfolgende Jahr unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht werden. Mit dieser Einführung der Globalbudgetierung wurde einer Dienststelle mehr Handlungsspielraum gewährt und eine effizientere Umsetzung der Leistungsaufträge ermöglicht. Die Kreditübertragung von einem Rechnungsjahr auf das andere musste von der Dienststelle begründet und von der Regierung und der Finanzkommission genehmigt werden. In diesem Bereich wurde das Verfahren durch die Experimentierklausel vereinfacht: Das Hauptkriterium für die Genehmigung des Übertrags war neu, ob die Piloteinheit den Leistungsauftrag erfüllt hat oder nicht.

Der Staatsrat schlug weiter vor, auch die herkömmlichen Regelungen im Personalbereich zu flexibilisieren. Im staatsrätlichen Dekret heisst es dazu: „Die heutigen administrativ schwerfälligen verwaltungsinternen Abläufe im Bereich der

Personalbeschaffung, Personalverwaltung und der Mitarbeiterförderung erlauben keinen optimalen Einsatz der vorhandenen Ressourcen und erschweren es den Dienststellen oft, geeignete Massnahmen zu treffen.“ (Staatsrat Wallis 1995: 11). Deshalb sollte den Dienststellen mit den Experimentierklauseln im Bereich der Personalbeschaffung, Personalverwaltung und Mitarbeiterförderung ein gewisser Freiraum gewährt werden, der in einem angemessenen Verhältnis zum neu entstandenen Freiraum im Bereich Budgetierung und Finanzierung stand.

Schliesslich wurde den Dienstchefs in den Piloteinheiten einzig die Freiheit zur Einstellung von zeitlich beschränkten Hilfskräften zugestanden. Die Ernennung des fest angestellten Personals blieb dem Staatsrat vorbehalten. Von andern bestehenden gesetzlichen Bestimmungen wollte der Staatsrat nicht abweichen, so etwa bei der Einreihung des Personals in die Gehaltsskala oder dem Disziplinarrecht. Ebenso sollte die Beschäftigungssicherheit für alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung während der Versuchsphase bestehen bleiben. Besonders Gewicht sollte auf allen Ebenen auf den Bereich der Aus- und Weiterbildung gelegt werden, wobei besonders Themen wie Kundenorientierung, bürgernahes Verhalten, Wirkungs- und Ergebnisorientierung und Qualitätssicherung als zentral angesehen wurden.

Das Gesetz mit den entsprechenden Experimentierklauseln wurde am 29. März 1996 vom Kantonsrat angenommen und trat per 1. Februar 1997 in Kraft. Im November 1997 lagen die so genannten Politikkontrakte (siehe unten) für 1998 bis 2001 vor und wurden vom Grossrat angenommen. Daraufhin konnte der Versuch offiziell per Anfang 1998 beginnen.

1998: Start der vierjährigen Versuchsphase

Das zentrale Instrument des Walliser WOV-Versuchs sind die so genannten dreistufigen Leistungskontrakte. Es handelt sich um Leistungsvereinbarungen auf der politischen, der strategischen und der operativen Ebene. Auf diesen drei Ebenen werden zwischen den Kontraktpartnern stufenrelevante Ziel-, Leis-

tungs- und Mittelvorgaben vereinbart (König 1997: 9-11; Bertelletto 2002: 13-16):⁴⁹

- Die *Politikkontrakte* sind Zielvereinbarungen zwischen dem Parlament und der Regierung über eine Zeitperiode von vier Jahren. Die Zielvereinbarungen betreffen die zentralen Aufgabenbereiche und Kerngeschäfte des Kantons. Sie werden aus den einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesaufträgen abgeleitet und aufgrund einer periodischen Politikevaluation und eines laufenden Politikcontrollings angepasst. Parlament und Regierung legen die Zielvorgaben über Prioritäten und politisch relevante Kriterien und Indikatoren fest, anhand derer die zu erreichenden Wirkungen und Resultate bestimmt, beurteilt und gemessen werden sollen. Die zur Umsetzung notwendigen Mittel werden über ein Globalbudget über vier Jahre zugeteilt.
- In den *Managementkontrakten* werden zwischen der Regierung und den Departementen die sektoriellen Leistungs- und Finanzierungsprogramme (in Produktgruppen) über die Dauer von vier Jahren vereinbart. Es werden strategisch relevante Kriterien und Indikatoren festgelegt, die es der Regierung und den zentralen Diensten gestatten, die Staats- und Verwaltungstätigkeit sowie deren Finanzierung aus einer mittelfristigen Perspektive zu steuern. Die Globalbudgets werden auf dieser Stufe an die definierten Produktgruppen gebunden.
- Die *Ausführungskontrakte* sind operative Leistungsvereinbarungen zwischen den Departementen und deren Dienststellen, Betrieben und Anstalten. Sie werden von den Managementkontrakten abgeleitet und haben eine Laufzeit von zwei Jahren. Die Kontraktleistungen werden als Produkte oder Projekte definiert: Produkte sind auf Dauer angelegte Verwaltungsleistungen; Projekte sind spezifische, zeitlich begrenzte und projektmässig abgewickelte Leistungen der Verwaltung. Die Produkte und Projekte werden über operativ relevante Kriterien und Indikatoren spezifiziert. Es handelt sich dabei

⁴⁹ Sie entsprechen damit den an ein Globalbudget gekoppelten Leistungsaufträgen in der gängigen NPM-Terminologie (Schedler/Proeller 2003)

vor allem um benutzerorientierte Qualitätskriterien sowie Prozess- und Resultatvorgaben, denen die Leistungserstellung beziehungsweise die Produkte und Projekte zu entsprechen haben.

Mit dem Politikvertrag ändert sich die Funktion des Parlaments: Nicht mehr die heutige Detailarbeit soll im Zentrum des parlamentarischen Handelns stehen, sondern die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen und die Festlegung von Globalbudgets. Der Managementvertrag tangiert die Regierung: Sie soll vermehrt strategische Vorgaben schaffen und sich aus dem Tagesgeschäft verstärkt zurückziehen. Die Ausführungskontrakte schliesslich legen fest, wie die geforderten Leistungen und Produkte zu erbringen sind und nehmen somit die Verwaltung in die Pflicht.

Mit diesem dreistufigen Kontraktssystem werden also die politische, die Regierungs- sowie die Verwaltungsebene eingebunden. Somit ist auch klar, dass das Projekt Administration 2000 nicht nur die Verwaltung betrifft, wie der Name vermuten liesse. Man spricht heute im Kanton Wallis denn auch eher von der Staats- und Verwaltungsreform.

2000: Evaluation des Versuchs

Als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen liess der Walliser Staatsrat im Jahre 2000 eine Kurzevaluation durchführen, welche die bisherigen Resultate und Erfahrungen aufarbeiten sollte. Die nachfolgende Darstellung hält die Ergebnisse der Evaluation tabellarisch fest.

D 5-12: Ergebnisse der Evaluation 2000

Ebene	Auswirkungen von WOV
Parlament	Reformkommission nimmt ihre Aufgabe im Sinne des Versuchs wahr Nur gerade die 16 Mitglieder der parlamentarischen Reformkommission sind ausreichend über das Reformprojekt informiert (Zweiteilung des Parlaments)
Regierung/ Departemente	Politik- und Managementkontrakte werden im Regierungsgremium diskutiert, aber inhaltlich kaum verändert Outputorientierung in der Regierung nimmt zu Belastung mit operativen Aufgaben ist sehr hoch, was eine verstärkte strategische Auseinandersetzung verhindert
Ämter	Qualität der Informationen verbessert Kontakte zum Parlament (Reformkommission!) stark zugenommen Erheblicher Mehraufwand (schwierige Arbeit an den Kontrakten, doppelte Führung der Rechnung) Interne Umsetzung der Kontrakte in drei Ämtern recht gut, in drei Ämtern mit nur marginalen Effekten

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Rieder/Bächtiger 2000

Der Evaluationsbericht endet mit folgenden Empfehlungen (Rieder/Bächtiger 2000: 26):

- Das Kompetenzgefälle zwischen den Mitgliedern der Reformkommission und dem Rest des Parlaments muss vermindert werden. Dazu ist die Ausbildung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier erforderlich. Zudem sollten die Politikkontrakte (wo vorhanden) von bereits bestehenden thematischen Kommissionen behandelt werden.
- Die Kontrakte müssen in Form und Sprache vereinfacht werden. Dadurch kann der Aufwand vermindert und die Akzeptanz im Parlament vergrößert werden.
- Die Regierung muss sich bei der Behandlung der Politik- und Managementkontrakte stärker einbringen. Dies bedingt eine stärkere Delegation von operativen Aufgaben an die Dienststellen.

2001: Verlängerung und Ausweitung des Versuchs

Der Grosse Rat beschloss am 2. Februar 2001, die Experimentierklausel bis Ende 2003 zu verlängern sowie den Versuch leicht auszuweiten.⁵⁰ Diese Verlängerung wurde notwendig, weil der Instrumentierungsprozess für einen Entscheid über die flächendeckende Ausweitung der Reform noch nicht weit genug fortgeschritten war. In die Verlängerungsphase fielen zwei für die Reform zentrale Elemente: die Einführung des Management-Informationssystems und die Umsetzung der Parlamentsreform. Die Regierung hat dem Parlament Ende 2003 Bericht über den Reformversuch erstattet. Daraufhin wurde der Versuch nochmals um zwei Jahre verlängert und 2005 die flächendeckende Einführung von Leistungsaufträgen in der gesamten Verwaltung beschlossen.

Ein für die erfolgreiche Weiterführung der Reform wichtiger Schritt war die Einführung eines Management-Informationssystems, für welches die Regierung im September 2001 grünes Licht gab. Das elektronische Dokumentations-, Informations- und Kommunikationssystem – das Projekt e-DIKS – sollte mit dem flächendeckenden Einsatz eines integrierten Führungssystems das Rückgrat der Reform bilden. Über dieses System sollten der politischen, der strategischen und der operativen Ebene die notwendige Dokumentation und die erforderlichen Führungsinformationen systematisch zur Verfügung gestellt werden. Es handelte sich dabei um den geregelten Zugriff auf die Verwaltungsdokumentation und Verwaltungsinformation, die Leistungsdefinition sowie das Leistungs-, Prozess- und Ressourcencontrolling, über die drei Kontraktebenen hinweg in allen Dienststellen und Anstalten des Kantons.

⁵⁰ Bestanden in der ersten Versuchsphase die Piloteinheiten noch aus Teilen von Dienststellen, wurden sie nun vergrössert und umfassten ab 2002 die Dienststelle für Strassen und Flussbau (in der ersten Phase nur die Sektion Nationalstrassen), die Dienststelle für zivile und militärische Sicherheit (ehemals nur die Dienststelle Feuerwesen und Zivilschutz), die Dienststelle für Hochbau, Denkmalpflege und Archäologie (ehemals nur die Dienststelle für Hochbau).

Parlamentsreform

In die Phase der Verlängerung des Reformversuchs fiel auch die Umsetzung der Parlamentsreform. Da diese für die Umsetzung der Reform zentral ist, soll hier kurz auf die wichtigen Reformelemente eingegangen werden. Für die Parlamentsreform wurden die Kantonsverfassung, das Organisationsgesetz und das Grossratsreglement revidiert.⁵¹

Beim *Politikkontrakt* ist das Parlament in die Aushandlung von politischen Zielen, politischen Qualitäts- und Leistungskriterien, politischen Prioritäten und in die Planung der für die Zielerreichung notwendigen Finanz- und Personalressourcen sowie das Politikcontrolling eingebunden. Bisher war auf Parlamentsseite an diesem Prozess jedoch vornehmlich die Reformkommission sowie die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommission beteiligt.

Ab 2002 wurden nun die Arbeitsweise, die Arbeitsorganisation, die Abläufe und die Infrastruktur des Parlaments professionalisiert. Der Grossrat arbeitet neu mit einem monatlichen Sessionsrhythmus (eineinhalb bis zweieinhalb Tage pro Monat) statt den ehemals vier einwöchigen Sessionen pro Jahr. Dieser Sessionsrhythmus rüstet das Parlament besser für die Abwicklung der Prozesse im Rahmen der Reform. Zudem wurde ein unabhängiger Parlamentsdienst geschaffen, der den Grossrat nicht nur administrativ sondern auch inhaltlich unterstützt. Ebenfalls verstärkt wurde die Informatikunterstützung der Parlamentsarbeit. Das Parlament soll auch dem Informations- und Kommunikationssystem e-DIKS angeschlossen werden.

Das Kernstück der Parlamentsreform ist der Wechsel vom System der Ad-hoc-Kommissionen zu ständigen thematischen Kommissionen beziehungsweise

⁵¹ Art. 44, 45 und 49 der Kantonsverfassung wurden in der Volksabstimmung vom 24. September 2000 angenommen. Das revidierte Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996 wurde vom Grossen Rat am 28. Juni 2001 genehmigt und trat am 1. Mai 2002 in Kraft. Das Reglement des Grossen Rates vom 13. September 2001 trat ebenfalls am 1. Mai 2002 in Kraft.

Fachkommissionen mit je 13 Mitgliedern (Grossrat: 130 Grossräte und 130 Suppleanten). Im Jahr 2002 wurden sieben thematische Kommissionen gebildet. Diese setzen sich systematisch mit einem Politikbereich auseinander. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören in Zusammenarbeit mit den Aufsichtskommissionen die Gesetzgebungstätigkeit, die periodische Politikevaluation, das Politikcontrolling und die parlamentarische Oberaufsicht. Die thematischen Kommissionen befassen sich also mit den politischen Kontrakten, der Budget- und Rechnungsvorbereitung zuhanden der Aufsichtskommissionen sowie mit der vorausgehenden und mitschreitenden politischen Planung. Sie leisten in Budget- und Rechnungsfragen und Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht in einem Vorberichtsverfahren eine systematisierte Vorarbeit zuhanden der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission. Diese beiden Kommissionen beurteilen die sektorielle Sicht der Sachkommissionen kritisch aus einer Gesamtsicht und stellen die unterschiedlichen Sichtweisen in ihren Berichten dar.

Die genauen Kompetenzabgrenzungen und Abläufe zwischen den Sachkommissionen und der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission müssen teilweise noch abgestimmt werden. Die Steuerung der Umsetzung der Politikkontrakte wird erstmals ab 2002 von den neuen Kommissionen wahrgenommen. Die Protokollführung und Bereitstellung der Dokumente für die thematischen Kommissionen werden aus Kapazitätsgründen durch die zuständige Verwaltung, nicht durch die Parlamentsdienste, erfüllt. Die Reformkommission wurde auf Beginn des Jahres 2003 aufgehoben und die Zuständigkeit für die sektoriellen Reformen den Sachkommissionen übertragen.

5.5.3 Zentrale Akteure und Prozesse

Die zentralen Akteure im Rahmen der Einführung und Umsetzung der Reform waren das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) und die parlamentarische Reformkommission. Die Rolle der Regierung wird unterschiedlich beurteilt. Zwar bestand in der Regierung die Einsicht in den Reformbedarf, aber als treibende Kraft im Reformprozess wird sie kaum angesehen. In mehreren Interviews wurde der Regierung gar mangelndes Engagement vorgeworfen. Durch die Einsetzung des Zentrums für Verwaltungsmanagement spielte die Regierung jedoch indirekt eine wichtige Rolle. Zudem hat die Regierung die Umsetzung

der Reformprojekte als eines der zehn prioritären Legislaturziele der Periode 1998 bis 2001 bezeichnet und den Projekten dieselbe Priorität für die Periode 2002 bis 2005 eingeräumt. Ausserdem setzte die Regierung mit ihrem Entscheid für die flächendeckende Einführung des Management-Informationssystems e-DIKS in der Verwaltung (September 2001) sowie mit der Entwicklung der entsprechenden Führungsinstrumente auf einer einheitlichen Informatikplattform (Staatsratsentscheid vom 5. Juli 2002) klare technische Vorkehrungen.

Das 1995 gegründete Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM), das dem Staatspräsidium unterstellt ist und für die wissenschaftliche Unterstützung des Projekts verantwortlich zeichnet, wurde zu einem eigentlichen Motor des Reformprozesses im Kanton. Das ZVM zeichnete sich durch die Motivierung und Begleitung der Dienststellen bei der Umsetzung von NPM und die Organisation und Unterstützung der Arbeit der Reformkommission aus. Der Auftrag, den das Zentrum für Verwaltungsmanagement erhielt, umfasste folgende Elemente: Die Grundlagen und Instrumente der Verwaltungsreform entwickeln, die einzelnen Teilprojekte koordinieren und fachlich unterstützen, die Departemente, Dienststellen, Anstalten und Institutionen im Reformprozess beraten und begleiten, die am Reformprozess direkt Beteiligten informieren, aus- und weiterbilden sowie zuhänden der politischen Behörden eine Evaluation des Reformprozesses durchführen und den neuen Steuerungsprozess in der Einführungsphase sicherstellen (Staatsrat Wallis 1995: 9).

Eine wichtige Rolle im Reformprozess – einige sprechen von „Federführung“ – spielte die *parlamentarische Reformkommission*. Das Parlament hatte im Rahmen von Administration 2000 die Aufgabe, strategische Ziele, Budgets und Indikatoren zuhänden von Regierung und Verwaltung zu definieren (Staatsrat Wallis 1995: 5). Diese Aufgabe übernahm die eigens gebildete 16-köpfige Reformkommission, der Vertreter aller Parteien angehörten. Zur Kommission gehörten auch je zwei Mitglieder der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission. Innerhalb der Reformkommission setzte man sich intensiv mit der Einführung von Administration 2000 und den neuen Instrumenten auseinander, wobei es auch in dieser Kommission besonders einflussreiche Führungspersonen gab. Die Kommission hatte alle Politikkontrakte (sowohl die Finanz- als auch die

Leistungsseite) mit den zuständigen Staatsräten und Amtsleitungen diskutiert. Hier kam tatsächlich ein Dialog über Ziele und Aufgaben der öffentlichen Hand zu Stande.

Der Rest des Parlaments hingegen – die Nichtmitglieder der Reformkommission – verhielt sich passiv und zeigte sich teilweise auch als Bremser der Reform. Es fehlte an Engagement ebenso wie an Kenntnissen der NPM-Reform. Mit der 2002 angelaufenen Parlamentsreform rüstete sich das Parlament dafür, seinen Part in der Reform (besser) spielen zu können und seine Kompetenzen auszu-schöpfen.

Für die Reformen im Kanton Wallis wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt. In einem ersten Schritt wurde eine flächendeckende Leistungsanalyse der gesamten Verwaltung vorgenommen. In einem zweiten Schritt wurden unter dem Titel „Reformen 2000“ in vier Bereichen Reformen an die Hand genommen. Die bedeutendsten Neuerungen bewirkte Administration 2000. Diese Verwaltungsreformen wurden als Pilotversuch mit NPM-Instrumenten in sechs Dienststellen gestartet. Im Parlament begleitete die eigens gegründete Reformkommission den Prozess. Diese war durch den Politikvertrag in die Aushandlung von politischen Zielen, Qualitäts- und Leistungskriterien sowie das Politikcontrolling eingebunden. Im Jahr 2001 wurde der Reformversuch bis Ende 2003 verlängert und leicht ausgeweitet, sodass weiterhin mit Piloteinheiten und traditioneller Verwaltungsführung auf zwei Geleisen gefahren wurde.

Im Parlament hatte Administration 2000 eine Zweiteilung zur Folge: einerseits die NPM-versiert(er)en Mitglieder der Reformkommission sowie der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission und andererseits die weitgehend passiven bis bremsenden anderen Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Gewissermassen als dritter Reformschritt wurde im Jahr 2002 denn auch eine Parlamentsreform umgesetzt. Mit dieser sollte das Parlament seinen Einfluss auf den politischen Prozess wahren können und ebenso sollte verhindert werden, dass das Parlament zur Reformbremse wurde.

5.5.4 Beantwortung der neun Untersuchungsfragen

Im Folgenden sollen die Antworten zu den neun Leitfragen dargelegt werden.

Frage 1: Die Suche nach einer günstigeren und besseren Verwaltung als Grund für die NPM-Reformen?

Die finanziellen Probleme Anfang der 1990er Jahre waren der zentrale Auslöser für die Reformen. Durch den ansteigenden Schuldenberg wuchs der Druck, Veränderungen vorzunehmen. In diesem Sinne wurde 1994 eine Leistungsanalyse durchgeführt, welche die kantonale Verwaltung nach Sparpotenzial durchleuchtete. Die Leistungsanalyse ging der eigentlichen NPM-Reform voraus. Dies hatte den Effekt, dass der Spardruck auf die Reform 2000 reduziert wurde und sich die Verwaltungsreform auf die Inhalte konzentrieren konnte.

Nach dem Auslöser der Reform befragt, nannten denn auch fast alle der befragten Personen die angespannte finanzielle Lage des Kantons zu Beginn der 1990er Jahre. In allen Interviews ausser einem wurde der Spardruck spontan erwähnt. In lediglich zwei Aussagen wurde erwähnt, dass Sparen ein Nebenaspekt gewesen sei. Einige Interviewte unterstrichen die grosse Bedeutung der finanziellen Gründe für Administration 2000 noch mit der Aussage, die Reformdynamik habe Ende der 1990er Jahre wohl unter anderem nachgelassen, weil die Kantonsfinanzen vorübergehend besser aussahen. Der neuerliche Spardruck diene als guter Antrieb für die Weiterführung des Reformprozesses.

Der Spardruck verband laut den Interviews die Überprüfung der Notwendigkeit und Effizienz der staatlichen Leistungen mit einer Verwaltungsreform. Eine Aussage machte die Verbindung von Sparwillen zu Verwaltungsreform explizit: „Si vous avez des problèmes financiers, vous devez les résoudre aussi au niveau de l'organisation.“ In einer anderen Aussage kam zum Ausdruck, dass die angestrebte Erhöhung der Effizienz die Kehrseite der Erhöhung der Transparenz sei, und beides mit NPM-Reformen zu erreichen sei: Effizienz bedeute, dass einerseits die Zuteilung der Mittel auf die verschiedenen politischen Ziele zweckmässig sei und andererseits die zugeteilten Mittel über die „différentes politiques publiques“ die erhofften Resultate zeitigen.

Einige der befragten Personen nannten Sparen und Verwaltungsreform als unabhängige Ziele. Sie gaben an, dass die Reform lanciert wurde, weil man die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen, die Beziehungen zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament mit dem Ziel einer verbesserten Steuerungsfähigkeit des Staates neu ordnen, die Instrumente des staatlichen Handelns modernisieren und die Bürgerinnen und Bürger mehr in den Mittelpunkt stellen wollte. Bei Letzterem sei es auch um „strukturelle Gründe“ ausserhalb von Regierung und Verwaltung gegangen, „notamment dans le cadre des relations de l'État et des citoyens“. Zentral waren Forderungen nach einem besseren Funktionieren der Verwaltung mittels privatwirtschaftlicher und outputorientierter Prinzipien.

Ein Teil der Interviewten führte als weiteren Beweggrund für die Reform den Zeitgeist an. Die NPM-Welle, welche durch die Schweiz schwappte, habe auch vor dem Wallis nicht Halt gemacht und einen Einfluss auf die Reform gehabt beziehungsweise sich als Gefäss für diese angeboten.

Frage 2: Wird die bisherige inputorientierte Legitimierung des Verwaltungshandelns abgelöst durch eine outputorientierte Legitimation?

Die inputorientierte Legitimierung ist durch Administration 2000 nur ergänzt und keineswegs ersetzt worden. Die Aussagen in den Interviews gehen allesamt in diese Richtung. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Erstens könne in einem Pilotversuch unter Einbezug von nur sechs von über fünfzig Dienststellen die Outputorientierung nur ergänzend Wirkung entfalten. Zweitens sei die Qualität des NPM-Instrumentariums noch ungenügend (siehe Frage 9). Drittens mangle es teilweise am Willen der Akteure, sich mit den neuen Instrumenten auseinanderzusetzen beziehungsweise diese anzuwenden. Kritik wurde in erster Linie am Parlament (weniger an den Mitgliedern der Reformkommission) und an der Regierung (im Bereich der Managementkontrakte) geäussert. Aber auch in einem Teil der Pilotämter war die Wirkung der NPM-Instrumente auf die internen Prozesse und Strukturen anfangs marginal.

Die Interviewten befürworteten grundsätzlich eine verstärkte Outputorientierung. Sie waren sich einig, dass die Parlamentsreform und die Ausdehnung der Reform auf grössere Verwaltungsbereiche notwendig sind, um den Weg in Richtung Outputorientierung zu ebnen. Mehrere Interviewte meinten, die Zeit der Pilotprojekte sei vorüber, die Reform könne nicht viel länger auf Sparflamme (nur sechs von 52 Dienststellen) und mit zwei Systemen nebeneinander geführt werden. Es brauche eine Entscheidung: Entweder man breche ab oder die Reform werde flächendeckend umgesetzt. „Ein Milizparlament kann man nicht auf zwei Gleisen fahren“, hiess es etwa, oder: „Le problème qui bloque un peu le processus, c'est qu'on fait à la fois une gestion par objectif politique et une gestion traditionnelle. Le message public, c'est d'aller vers les budgets globaux et les contrats, mais ce qu'on voit pratiquement, c'est qu'on reste à l'ancien système.“

Frage 3: Zielen die in NPM eingesetzten Instrumente auf Effizienz- und Effektivitätssteigerung ab?

Die konkreten Reformen zielten tatsächlich in erster Linie auf eine Erhöhung der Effizienz und Effektivität. In den Interviews wurden Vermutungen zu Effizienzverbesserung mehrheitlich bestätigt. Wenn man effizienter Staat sage, meinte ein Gesprächspartner, dann müssten vor allem die „staatlichen Missionen“ neu definiert werden, diese müssten die entsprechenden Mittel erhalten, und dann bräuchte es noch Kontrollinstrumente. Zudem müssten die Beziehungen zwischen den Partnern Regierung, Verwaltung und Parlament neu geordnet werden. Und dies geschehe eben mittels einer modernen Verwaltungsorganisation. Nur ein Interviewter verneinte, dass es bei den Reformen um Effizienz oder Effektivität ging.

Einige der Interviewten bemängelte, dass der Reform kein wirklich ganzheitliches Überdenken der Staatstätigkeit und klares Aufzeigen von Prioritäten vorausgegangen war: „Il n'y a pas eu une vraie réflexion globale sur la nature et les fonctions de l'État, (...) une redonne générale des cartes sur les priorités de l'action étatique.“ Die Leistungsanalyse, die noch vor der Lancierung von Administration 2000 durchgeführt worden war, hatte den Zweck hatte, die Staatstä-

tigkeit unter die Lupe zu nehmen. Die kritischen Stimmen in den Interviews nahmen die damalige Leistungsanalyse als zu wenig umfassend wahr. Ein Interviewter meinte, es seien denn auch nicht die relevanten Dienststellen am Reformversuch beteiligt gewesen. Zwei weitere Personen äusserten sich kritisch zur Auswahl der Pilotdienststellen. Da die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht habe, sei die Reform dort eingeführt worden, wo es einfach war, und nicht weil die Pilotprojekte für NPM geeignet und politisch interessant gewesen seien.

Frage 4: Parlamentsreformen erst nach Verwaltungsreformen?

Im Kanton Wallis war die Parlamentsreform mindestens teilweise eine Folge der Verwaltungsreform. Da Letztere als Pilotversuch konzipiert war, wurde es als sinnvoll erachtet, die Reform auf Parlamentsseite vorerst von einer eigens eingesetzten Reformkommission begleiten zu lassen. So spielte sich in einem ersten Schritt die politische Auseinandersetzung im NPM-Bereich zwischen der Reformkommission und den Piloteinheiten ab. In den Interviews wird diese Sicht bestätigt. Die Parlamentsreform wurde dann laut den Interviewten nötig, um die Zweiteilung im Parlament aufzuhalten beziehungsweise rückgängig zu machen zu beheben. Ohne im Parlament breit verankerte Kenntnisse der Reforminstrumente könnten die Reformen keinen Boden fassen, so der Tenor in den Interviews. Ein Parlamentarier meinte, dass sich der Abstand zusehends vergrösserte: „L’élastique se tendait, se tendait parce que les autres ne suivaient pas.“ Schon Rieder/Bächtiger (2000) waren zum Schluss gekommen, dass eine derartige Zweiteilung im Parlament die Umsetzung der Reformen aufs Spiel setzt.

Die Interviewten begrüßten denn auch die Parlamentsreform mit dem neuen monatlichen Sessionsrhythmus, der verbesserten Infrastruktur (unabhängiger Parlamentsdienst und verbesserte Informatikunterstützung der Parlamentsarbeit) und den Sachkommissionen. Es wurde positiv gewertet, dass sich nun grössere Teile des Parlaments systematisch mit einem Politikbereich und mit der Budget- und Rechnungsvorbereitung sowie der politischen Planung und dem Politikcontrolling beschäftigen. Laut den Interviews wird die Einsetzung von Sach-

kommissionen das Parlament stärken und zu einer verbesserten politischen Steuerungs- und Aufsichtsarbeit führen.

Trotzdem ging der Mehrheit der Interviewten die Parlamentsreform zu wenig weit. Es wurde bedauert, dass weitergehende Reformvorschläge im Parlament keine Gnade fanden. In einigen Interviews wurde kritisiert, dass nicht die Kompetenzen *aller* Kommissionen im Zuge der Parlamentsreform von Grund auf überdacht wurden. Ausserdem fand zum Bedauern der meisten interviewten Gesprächspartner die Verkleinerung des Grossrats und/oder die Abschaffung der 130 Grossratsstellvertreter keine Mehrheit. Hier wurde aus Sicht verschiedener Akteure eine Effizienzsteigerung verpasst, denn mit der Umstellung auf thematische Kommissionen werde die Rolle der Suppleanten noch unklarer. Zudem reduziere der Rhythmuswechsel der Parlamentssessionen die Bedeutung der Ersatzleute.

Frage 5: Findet eine Gewichtsverlagerung von parlamentarischen und direktdemokratischen Entscheidungen hin zu gouvernementalen und administrativen Kompetenzen statt?

Die direktdemokratische Mitwirkung wurde durch die Reform nicht tangiert. Dies bestätigen die einhelligen Aussagen in den Interviews. Die Reformen per se würden keine Einschränkung der direktdemokratischen Entscheidungen bringen, hiess es. Über die wichtigen Angelegenheiten könne nach wie vor das Volk entscheiden. Eine Reduktion brachte der Wechsel zum fakultativen Gesetzesreferendum (im Jahr 1993), aber dieser Wechsel sei unabhängig von den NPM-Reformen vorgenommen worden. Ein Grossrat meinte, es sei jedoch vorstellbar, dass das Referendum nach der Ausweitung und Umsetzung der Reformen auf grössere Teile der Verwaltung weniger benutzt werde, weil die Informationssituation gegenüber heute besser sein werde.

Für eine abschliessende Antwort auf die Frage nach der Gewichtsverlagerung weg von parlamentarischen und hin zu gouvernementalen und administrativen Entscheidungen ist es zu früh. Erste Erfahrungen mit der Parlamentsreform müssen hierzu abgewartet werden. Bislang waren parlamentarische Entschei-

dungen zu Reformfragen vor allem Sache der Reformkommission. Die meisten Interviewten gehen davon aus, dass mit der Parlamentsreform und bei flächendeckender Einführung von NPM das Parlament gestärkt oder zumindest nicht geschwächt würde.

Zum heutigen Kräfteverhältnis zwischen Parlament einerseits sowie Regierung und Verwaltung andererseits befragt, meinte nur ein Interviewter, dass das Parlament im Bereich der Piloteinheiten an Einfluss gewonnen habe. Drei Interviewte sahen hingegen eine Verlagerung hin zu Regierung und Verwaltung, mit folgender Begründung: Die Reformen hätten bisher die Schwächen des Parlaments noch verstärkt, wobei sie mit „Schwächen“ die „normale“ Asymmetrie in einem System ansprachen, in dem ein Milizparlament einer professionellen Regierung und Verwaltung gegenüber steht. Deshalb erachteten diese Interviewten die Parlamentsreform auch als besonders wichtig. Über die Hälfte der Interviewten hielt das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung kräftemässig für unverändert, darunter auch Mitglieder des Grossrats.

Aus welchen Gründen wird eine Verlagerung hin zu gouvernementalen und administrativen Kompetenzen verneint? Einmal, so wurde angeführt, müssten Regierung und Verwaltung dem Parlament zu den definierten Zielen im Rahmen der verbesserten Instrumente (Ziele, Indikatoren, Reporting) nützlichere, aussagekräftigere Informationen liefern als dies mit dem System der Detailrubriken der Fall sei. Auch wenn die Informationen qualitativ noch nicht immer genügten, verlange die Reform trotz allem, dass die Verwaltung – die ja im alten und im neuen System über alle Informationen verfügt – dem Parlament einen einfacheren „Zugang zu leserlichen und verständlichen Informationen“ gebe, wie es ein Grossrat ausdrückte. Zweitens führten die Interviewten an, das Parlament beziehungsweise ein Teil davon habe mit der Reformkommission den Reformprozess nicht nur begleitet, sondern auch mitgestaltet. Ein dritter Grund ist wohl auch darin zu sehen, dass die interviewten Grossräte zu den überdurchschnittlich „NPM-Versierten“ im Parlament gehörten. Die meisten Interviewten meinten denn auch, dass die detailorientierten – und damit nicht der NPM-Philosophie folgenden – Parlamentarierinnen und Parlamentarier sich eher ge-

schwächt sähen als jene, die sich im Geiste des NPM auf strategische Kategorien konzentrierten.

Einen vierten Grund dafür, dass das Parlament im Kräfteverhältnis nicht geschwächt worden sei, sahen einige Interviewte in der Schwäche der Regierung: Die Regierung schöpfe ihre gouvernementalen Kompetenzen zu wenig aus, vor allem im Bereich der Managementkontrakte zwischen der Regierung und den Departementen. Der Managementkontrakt war bislang kaum ein Thema im Staatsrat. Das Controlling auf Departementebene interessiere noch kaum. Das Controlling auf Ebene der Ausführungs- und Politikkontrakte genüge vollends bei nur einer oder zwei Pilotdienststellen pro Departement. Wenn die Reform einmal flächendeckend eingeführt sei, würden laut einigen Interviewten auch die Managementkontrakte für die Führung der Departemente zentraler. Ausserdem trete die Regierung noch wenig als Gesamtgremium auf, sondern das departementale Denken dominiere nach wie vor.

Schliesslich wurde aus Regierungs- und Verwaltungssicht eingewendet, auf Regierungsseite müsse in den Reformbereichen manchmal klargestellt werden, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sich im operativen Bereich nicht zu stark einmischten und sich nicht zu nah zu den Dienststellen hin bewegten. Sobald die Reform in der Verwaltung ausgeweitet würde und das Parlament eingearbeitet sei, müsse dieses sich etwas zurückhalten und sich an den selbst gesetzten strategischen Vorgaben orientieren. Dann stimme auch die – jetzt teilweise zu geringe – Distanz zwischen Parlament und Dienststellen wieder.

Frage 6: Werden politische Entscheidungen zugunsten von betriebswirtschaftlicher Effizienz eingeschränkt?

Eine Einschränkung der politischen Entscheidungen zugunsten von betriebswirtschaftlicher Effizienz im Zusammenhang mit der Reform ist im Kanton Wallis nicht auszumachen. Weder die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Regierung noch jene der Verwaltung konstatierten oder erwarteten eine solche Einschränkung. Abgesehen davon, dass betriebswirtschaftliche Effizienz

keinesfalls automatisch mit einer Einschränkung der politischen Entscheidungen einhergehe sei es – so eine Aussage aus einem Interview – auch so, dass „les choix politiques, cela va rester entre le gouvernement et la parlement qui va faire les mandats politiques“. Die Umsetzung habe in diesem Rahmen zu geschehen, und ein gewisser Freiraum der Pilotstellen sei ja erwünscht und im Dienst der politischen Ziele, denn das operative Geschäft sei nicht Aufgabe des Parlaments. Gleichzeitig sei der Spielraum der Pilotdienststellen ja begrenzt.

Tatsächlich hat laut mehreren Aussagen – einige Interviewten sahen sich ausser Stande, die Frage zu beantworten – die betriebswirtschaftliche Effizienz jedoch zugenommen. Die Departementvorsteher seien heute im Rahmen des Controlling besser über die Tätigkeit der Dienststellen informiert als im traditionellen System, weshalb die Kontrolle durch die Regierung beziehungsweise die Departemente eher stärker geworden sei. Das laufende Controlling erlaube schnellere Massnahmen, falls „de mauvaises surprises“ auftauchen, hiess es in einem Interview. Auch Grossräte schlossen sich dieser Meinung an. Probleme würden fokussierter angegangen, weil das Denken in Produkten doch eingesetzt habe. So sind, laut einem Amtschef, auch die Gespräche und Sitzungen zwischen Dienststelle und Departementchef heute zielbezogener und konkreter. Die Abläufe seien reibungsloser. Trotzdem würden die politischen Entscheidungen nicht eingeschränkt.

Frage 7: Werden politische Entscheidungen durch technisch-administrativen Sachverstand dominiert?

Grundsätzlich sahen die Interviewten diese Gefahr nicht (siehe Frage 6). Die Frage ist aber schwierig zu beantworten, solange sich noch keine Praxis der ständigen Sachkommissionen in den Reformbereichen herausgebildet hat. Jemand meinte, dass die thematischen Kommissionen in Zukunft einen Beitrag zur Versachlichung der politischen Meinungsbildung leisten werden, da die Kommissionsmitglieder sich vertieft mit einer Sache auseinandersetzen können.

Als es ab Mitte der 1990er Jahre um die Ausarbeitung der Reformen bis zur Wahl der Piloteinheiten und den ersten Ausführungskontrakten ging, so die

Aussagen der Interviews, seien parteipolitische Auseinandersetzungen in der Reformkommission tatsächlich in den Hintergrund getreten. Laut mehreren Aussagen gab es Anzeichen dafür, dass der technisch-administrative Sachverstand in der Übergangsphase ins Zentrum gerückt ist. Dies liege daran, so der Tenor einiger Aussagen, dass das Parlament seine strategische Funktion im Sinne der Definition von Zielvorgaben noch ungenügend wahrnehme und es sich sehr nah ans operative Geschäft der Verwaltung heranbewege. Es bestehe also die Gefahr, dass sich das Parlament auch auf der Ebene der Management- und der Ausführungskontrakte einmische und sich auf der technischen Ebene mit der ganzen Verwaltung beschäftigen will. Dass dies während der Einführungs- und Lernphase der Reform der Fall war, konnten auch die Vertreter von Regierung und Verwaltung gelten lassen. Diese bemühten sich denn nach eigener Aussage auch um eine offene Kommunikation und um eine grosszügige Informationspolitik gegenüber dem Parlament. Dies habe zur Folge, dass die kritische Distanz zwischen Parlament und Verwaltung teilweise ungenügend sei (siehe auch Rieder/Bächtiger 2000).

In den Interviews wurde unisono die Haltung vertreten, dass in Zukunft klare Grenzen gezogen werden müssen, wenn die Reform ausgeweitet werde und die Sachkommissionen sich eingespielt haben: Das Parlament müsse sich auf die Definition politischer Vorgaben sowie auf die Überprüfung der Zielerreichung konzentrieren. Die notwendige Distanz zwischen Parlament und Verwaltung müsse gewahrt werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Sinne der Spezialisierung eben doch mit technisch-administrativen Angelegenheiten beschäftigen werden.

Frage 8: Findet eine Steuerung über Leistungen statt?

Da die Reformen als Pilotversuch angelegt waren, ist es klar, dass die Verschiebung zur Leistungs- und Wirkungssteuerung im Kanton noch nicht vollumfänglich stattgefunden haben kann. Dass sie eingesetzt hat, darin waren sich alle Interviewten einig, über die Reichweite und Tiefe der Verschiebung war man sich jedoch uneins. Einem gewissen „changement de culture dans les unités pilotes“ mochten alle zustimmen. Wenn es um die Pilotstellen gehe, seien die Gespräche

zwischen Dienststellen und Departementchefs zunehmend auf die Produkte und damit die Leistungen fokussiert, wie es ein Mitglied der Verwaltung formuliert. Einige Interviewte gingen davon aus, dass der Wandel in den Piloteinheiten vornehmlich auf der Führungsebene, weniger im mittleren und unteren Bereich, begonnen hat. Jemand präzisierte, die Verschiebung zur Leistungssteuerung sei eher noch schwach, weil das Parlament in den politischen Zielvorgaben zu wenig klar sage, was es eigentlich bewirken wolle. In der ersten Runde der politischen Kontrakte habe es hier Schwachstellen gehabt; in der zweiten Runde sehe man jedoch Verbesserungen, was auch ein Mitglied der Verwaltung bestätigte.

Die Leistungsorientierung im Parlament findet sich wie zu erwarten am ehesten bei den Mitgliedern der Reformkommission. Trotzdem komme auch hier immer wieder Operatives zur Sprache. Ein Amtschef meinte pointiert, die Grossräte hätten immer ihre politischen Schwerpunkte, und zu diesen wollen sie nach wie vor die Details, das habe mit den Reformen noch nicht geändert. Auf das ganze Parlament bezogen wird die Situation folgendermassen beurteilt: „Pour le moment, j’ai le sentiment que le Grand Conseil n’a pas encore fait le pas, mais ça peut venir. Je crois que c’est un trend qui est inévitable.“ Die weniger optimistische Sicht eines Mitglieds der Verwaltung lautet: „Le niveau de précision et de détails est aussi grand qu’avant.“

Immerhin, räumten einige Interviewte jedoch ein, werde in der politischen Diskussion insgesamt mehr von Zielen, Leistungen und Wirkungen gesprochen, als das vor Reformbeginn der Fall war. In Bezug auf die Regierung meinte ein Verwaltungsvertreter, dass die Regierungsräte nach wie vor in erster Linie Departementchefs und erst in zweiter Linie Regierungsmitglieder seien, und dass sie ein möglichst gutes Budget für ihr Departement herausholen wollten. Dies mindere aber die leistungsorientierte Führungsleistung der Departemente gegenüber den Dienststellen und sei nicht im Sinne der Reformen.

Die Interviewten betrachteten die Reformen als richtig und wichtig, um in Richtung Outputorientierung Fortschritte zu erzielen. Nur ein Interviewter meinte, dass die Outputorientierung nicht von der Einführung von NPM-Reformen abhängen, man könne im traditionellen System mit gutem Willen und einem Mini-

mum an Kontrolle die gleichen Resultate erreichen wie mit dem aufwendigen System von Leistungszielen.

Frage 9: Wie wird die Politik mit Steuerungsinformationen bedient?

Die Mehrheit der Befragten konstatierte im Bereich der Piloteinheiten eine reformbedingte Verbesserung der Qualität der Steuerungsinformationen. Gleichzeitig hielten alle Interviewten mit nur einer Ausnahme Verbesserungen der Qualität für ebenso zentral wie ein verbesserter Umgang mit den Instrumenten durch das Parlament.

Grundsätzlich, so die Aussagen in den Interviews, gebe die Steuerungsinformation der Piloteinheiten ein besseres Bild über die Tätigkeit der Verwaltung. Die Departementsvorsteher seien heute im Rahmen des Controllings besser über die Tätigkeit der Dienststellen informiert als im traditionellen System, weshalb die Kontrolle durch die Regierung beziehungsweise Departemente eher stärker geworden sei (siehe Frage 6). Für das Parlament seien die Informationen interessanter und aussagekräftiger geworden: Mit dem alten System, so eine Aussage, habe das Parlament mit Budget und Rechnung immer nur „une photographie d'un moment donné“ der Dienststellen erhalten, mit NPM hingegen habe man statt einer Momentaufnahme einen ganzen Film. Die strategische Führung werde so erleichtert.

Trotzdem ist laut der grossen Mehrheit der Aussagen die Transparenz für eine optimale Kontrolle durch das Parlament noch ungenügend. Die Qualität der Indikatoren und die verständliche Aufmachung und Darstellung der Information müssten verbessert werden. So seien einige der Indikatoren aussagekräftig, andere überhaupt nicht. Es gebe Indikatoren, die sich nicht zum Messen und Steuern des betreffenden Zieles eignen, teilweise weil sie zu kompliziert und nicht umsetzbar seien. Es wird jedoch auch zu Recht eingeräumt, dass die traditionellen Budgets mit Rubriken nicht unbedingt transparenter gewesen seien. Dass die Qualität der Informationen noch nicht genüge, liege natürlich auch daran, dass die Umstellung gross sei und komplexe Informatiklösungen bedinge, die erst im Aufbau seien. Ein Interviewter meinte zudem, dass die Vorstellung von Trans-

parenz per se für viele gewöhnungsbedürftig gewesen sei, weshalb der Wille dazu auch noch wachsen müsse.

Die Interviewten bemängelten neben der Qualität der Information jedoch auch die ungenügenden parlamentarischen Fähigkeiten zur kritischen Analyse der Steuerungsinformationen. Diese Kritik richtet sich weniger an die Mitglieder der Reformkommission als an die grosse Mehrheit der anderen Parlamentsmitglieder. Einige der Interviewten meinten, dass sich Nichtmitglieder der Reformkommission kritischer zur Information äussern würden. Es sei nicht gelungen, die Informationen an das gesamte Parlament weiterzugeben. Diejenigen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die nicht in der Reformkommission gewesen seien, fühlten sich gar schlechter informiert, weil sie die neuen Instrumente zu wenig verstünden und der Verzicht auf die detaillierte Darstellung des Budgets ihrer Meinung nach einem Informationsverlust gleichkäme.

Mit Blick auf die Zukunft waren die Interviewten optimistisch. Einerseits würde an der Verbesserung der Information gearbeitet. Andererseits verspricht man sich viel von der Parlamentsreform und den ständigen Sachkommissionen. Die Reform werde so im Parlament auf breiter Basis verankert, die Arbeit mit den neuen Instrumenten werde mit der Zeit vertrauter. Das Parlament werde besser informiert und schlagkräftiger sein und „erleben, dass es über den Politikkontakt viel mehr bewirken kann“, wie es jemand ausdrückte.

5.5.5 Synthese

Hat die Reform im Kanton Wallis die demokratische Steuerungsfähigkeit verbessert? Aufgrund der Analyse im Zeitraum von 1994 bis 2003 lassen sich folgende Aussagen treffen:

- Erstens können für die betroffenen Pilotdienststellen Verbesserungen konstatiert werden. Diesen Verwaltungseinheiten wurde gemäss den Zielsetzungen von NPM mehr Handlungsspielraum eingeräumt, den sie im intendierten Sinn genutzt haben. Zudem hat ein Wandel der Verwaltungskultur begonnen. Leistungs- und die Wirkungsorientierung haben Einzug gehalten, wenn auch erst langsam und keineswegs flächendeckend. NPM-Instrumente

sind eine Ergänzung zum bestehenden Inventar der Verwaltungsinstrumente, sie ersetzen diese jedoch noch keineswegs. Es ist sicher eine Stärke von Administration 2000 im Kanton Wallis, dass die Reform nicht unter einem permanenten Spardruck stand, da dieser mit der vor der Einführung der Verwaltungsreform durchgeführten Leistungsanalyse aufgefangen wurde. So wurden die Pilotseinheiten nicht mit einer Sparvorgabe „bestraft“.

- Zweitens hat sich die Qualität der Steuerungsinformation aus Sicht der Betroffenen verbessert. Gleichzeitig besteht in diesem Bereich nach einhelliger Meinung erheblicher Verbesserungsbedarf, vor allem bei der Definition der Indikatoren. Die notwendige Transparenz über die Qualität der erbrachten Dienstleistungen und deren Wirkungen erweist sich als sehr anspruchsvoll. Das Informations- und Kommunikationssystem e-DIKS wird die Umsetzung der Reform unterstützen. Dieses wird jedoch erst nach einer flächendeckenden Einführung helfen können, die Doppelspurigkeiten und die damit einhergehende Frustration im Verwaltungs- und Geschäftsführungsablauf aufzuheben.
- Drittens bekundet die Regierung noch Mühe im Umgang mit NPM-Instrumenten. Als strategisches Gremium mit Gesamtsicht muss sich die Regierung erst noch etablieren: Der „Departementalismus“ hat sich noch kaum verringert. Zudem wurde die Aushandlung der Managementkontrakte zwischen Regierung und Departementen bisher nicht umgesetzt. Dies liegt auch daran, dass der Aufwand bei der gegenwärtig kleinen Anzahl von Pilotseinheiten als zu gross erachtet wird.
- Viertens tut sich das Parlament noch schwer mit den Reformen beziehungsweise dem NPM-Instrumentarium. Dies trifft jedoch weniger auf die Mitglieder der Reformkommission zu. Nicht immer gewahrt war die kritische Distanz zwischen der parlamentarischen Reformkommission und den Pilotseinheiten, was aus Sicht der Gewaltenteilung problematisch ist. Auf die Wahrung der kritischen Distanz sollte nach der Übergangsphase beziehungsweise mit der Arbeit der ständigen Sachkommissionen hingearbeitet werden. Insgesamt hat die Einführung von Administration 2000 die Schwächen des Parlaments, die schon im alten System bestanden hatten, unübersehbar aufgezeigt und zur Parlamentsreform geführt. Damit wurde die Mög-

lichkeit einer Verbesserung der Steuerungsfähigkeit zumindest eröffnet.

Gewisse Befürchtungen, die im Zusammenhang mit der Reform im Kanton Wallis gehegt worden waren, sind nicht eingetreten.

- Einmal sind kaum Machtverschiebungen zwischen Parlament und Regierung auszumachen, obwohl die Parlamentsreform erst am Anfang der Umsetzung steht.
- Ebenso wenig scheinen politische Entscheidungen zugunsten von betriebswirtschaftlicher Effizienz eingeschränkt worden zu sein beziehungsweise die Zunahme an betriebswirtschaftlicher Effizienz wird von den Akteuren nicht als Einschränkung politischer Entscheidungen wahrgenommen.
- Auch Einschränkungen der direktdemokratischen Rechte als Folge der Reformbestrebungen sind keine eingetreten. Der Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum hatte im Kanton Wallis unabhängig von Administration 2000 schon Anfang der 1990er Jahre stattgefunden. Das Volk hat nach wie vor die gleichen Möglichkeiten, auf die Politik Einfluss zu nehmen.

5.6 Fallstudie wif! Zürich

5.6.1 Charakterisierung des Kantons

Geographie

Der Kanton Zürich grenzt an die Kantone Aargau, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zug sowie im Norden an Deutschland. Die Fläche des Kantons Zürich beträgt 1'729 Quadratkilometer. Ende 2002 wies der Kanton eine Bevölkerung von 1'211'600 Einwohnerinnen und Einwohnern aus. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 711 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer weit über dem schweizerischen Durchschnitt von 176 Einwohnerinnen und Einwohner pro Quadratkilometer. Der Ausländeranteil von 21,4 Prozent übertrifft den schweizerischen Durchschnitt von 19,8 Prozent (Zürcher Kantonalbank 2002).

Binnenstruktur

Der Kanton Zürich hat 171 Gemeinden (Stand 2002). Gemäss dem von Germann und Weis vorgeschlagenen Indikator (Verhältnis der Zahl der Gemeindeangestellten zur Zahl des gesamten Gemeinde- und Kantonspersonals) gehört der Kanton mit einem Wert von 57 Prozent zu den dezentralsten Kantonen der Schweiz (Germann/Weis 1995: 76). Zwischen der grössten (Stadt Zürich: 336'756 Einwohner/innen, 28,3% Ausländer/innen) und der kleinsten Gemeinde (Volken: 266 Einwohner/innen, 6,8% Ausländer/innen) bestehen ausgeprägte Strukturunterschiede.

Der Kanton ist in zwölf Bezirke gegliedert, wobei die Stadt Zürich seit 1989 einen eigenen Bezirk bildet. Die Bezirke übernehmen in ausgewählten Bereichen wie etwa der Gemeindeaufsicht oder der Rechtsprechung dezentralisierte Staatsaufgaben. Sie sind zudem identisch mit den Wahlkreisen, wobei die Stadt Zürich in sechs zusätzliche Wahlkreise eingeteilt ist.

Wirtschaft

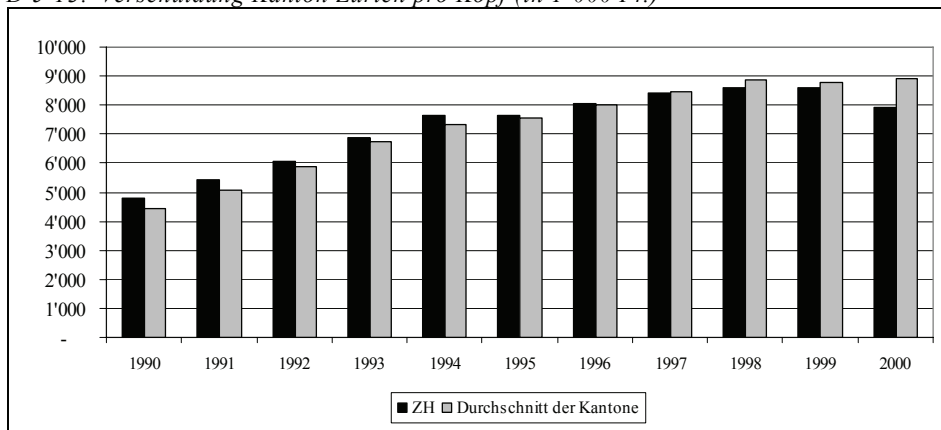
Die Wirtschaft des Kantons Zürich weist einen sehr hohen Anteil der Wertschöpfung im Dienstleistungssektor auf, wobei alleine in der Stadt Zürich rund fünfzig Prozent der Gesamtwertschöpfung des Kantons erarbeitet wird. In einzelnen Regionen ist zudem der zweite Sektor bedeutend, während die Landwirtschaft mit unter einem Prozent kaum Bedeutung hat.

Die Arbeitslosenquote stieg von 1,7 Prozent im Jahr 1991 bis auf 5,6 Prozent im Jahr 1997 an und nahm gegen Ende des Jahrzehnts wieder ab (2001: 2,4%). Im Allgemeinen lag sie leicht über dem schweizerischen Wert, verlief aber weitgehend parallel zur gesamtschweizerischen Entwicklung.

Das Volkseinkommen pro Kopf lag im Jahr 2000 mit 64'378 Franken im Kanton Zürich deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt von 48'840 Franken.

Der Index der Finanzkraft pendelte in der Periode von 1990 bis 2000 zwischen 151 und 157, womit der Kanton Zürich neben den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Zug immer zu den finanzstarken Kantonen zählte. Die Nettoverschuldung pro Kopf stieg von 1990 (4'805 Fr.) bis 1999 kontinuierlich an (8'611 Fr.). Im Jahr 2000 sank sie auf 7'926 Franken.

D 5-13: Verschuldung Kanton Zürich pro Kopf (in 1'000 Fr.)



Quelle: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/03/blank/key/schulden/schulden.html> (Zugriff vom 12. Oktober 2006)

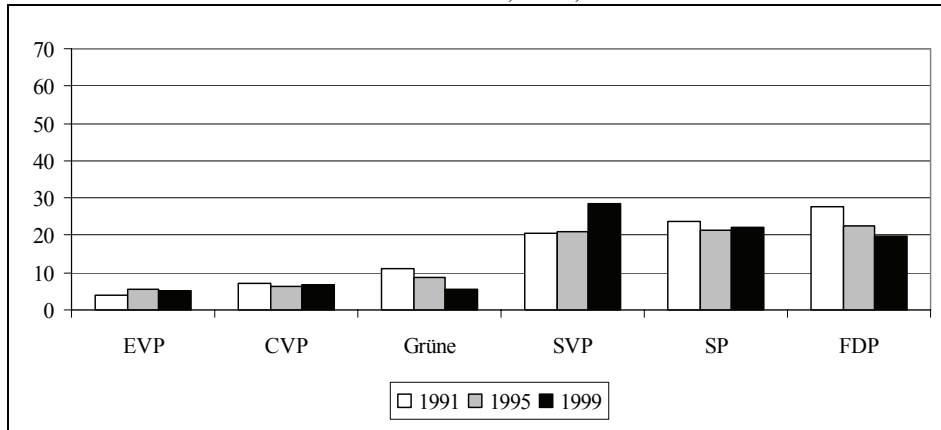
Öffentlicher Sektor

Gemäss den Berechnungen von Germann und Weis auf der Grundlage der Volkszählung von 1990 kamen im Jahr 1990 auf 1'000 Einwohner im Kanton Zürich 36 Kantonsangestellte. Damit lag der Kanton unter dem Schweizer Durchschnitt von 45 Kantonsangestellten pro 1'000 Einwohner (Germann/Weis 1995: 78). 1991 gab der Kanton für die Löhne der Angestellten der Kantonsverwaltung pro Kopf 2'703 Franken aus und lag somit über dem Schweizer Schnitt von 2'661 Franken (Germann/Weis 1995: 81).

Politik

Die 180 Sitze im Kantonsrat (Parlament) sind grösstenteils in den Händen der drei Parteien SP (44), FDP (36) und SVP (63), wobei Letztere in den Wahlen 1999 deutlich an Sitzen zulegen konnte. Grüne und CVP spielen ebenso wie die EVP und die vielen kleinen Parteien eine sekundäre Rolle.

D 5-14: Sitzanteile im Kantonsrat Zürich 1991, 1995, 1999



Der siebenköpfige Regierungsrat setzt sich aus je zwei Vertretern der SVP und der FDP sowie je einem Vertreter von SP, CVP und den Grünen zusammen. Seit der Strukturreform von 1999 führt je ein Regierungsrat eine der sieben Direktionen (Direktion der Justiz und des Innern, Direktion für Soziales und Sicherheit, Finanzdirektion, Volkswirtschaftsdirektion, Gesundheitsdirektion, Bildungsdirektion, Baudirektion). Das Präsidium wechselt jährlich. An den Sitzungen des Regierungsrats nimmt der Staatsschreiber mit beratender Stimme teil. Er leitet die Stabsstelle der Regierung (Staatskanzlei mit den zentralen Diensten, dem Rechtsdienst und der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates).

5.6.2 Beschreibung der Reform *wif!*

Die Verwaltungsreform *wif!* (Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung) des Kantons Zürich erfolgte zwischen 1995 und 2003. Sie setzte sich aus insgesamt 64 einzelnen Projekten zusammen, die in ihrer Mehrheit dezentral in den Direktionen und Ämtern durchgeführt wurden. Es war im Rahmen dieser Fallstudie nicht möglich, alle diese Projekte mit gleicher Aufmerksamkeit zu betrachten. Vielmehr konnten nur einige ausgewählte Amtsleiter interviewt werden. Zur Ergänzung sei in diesem Zusammenhang auf den Schlussbericht der Gesamtevaluation von *wif!* (Koch et al. 2002) verwiesen.

Ausgangslage

Ein erster Ausgangspunkt der Zürcher Verwaltungsreform *wif!* war eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen im Kantonsrat in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, die einerseits auf eine effizientere und effektivere Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, andererseits auf eine verbesserte parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung abzielten. Diese Vorstösse kulminierten 1994 in den parlamentarischen Initiativen Hösly (FDP) über die Einführung von Regierungsprogramm und Rechenschaftsbericht und Notter (SP) zur Reform des Parlamentsbetriebs. Die Absicht der Initianten wird rückblickend so beschrieben: „Man wollte das ‚Häuschendenken‘ der Regierung, das alleine in den Direktionen abläuft, durchbrechen und bereichsübergreifend die Legislatorschwerpunkte der Regierung festsetzen. Man wollte, dass Ziele vorgegeben sind, welche dann nicht ein Baudirektions- oder Finanzdirektionsproblem sind.“

Zum Zweiten hatten bereits in den frühen 1990er Jahren einzelne Dienststellen der kantonalen Verwaltung mit Reorganisationsmassnahmen und Reformen begonnen (z.B. Statistisches Amt; Staatskellerei), bevor die NPM-Welle über die Schweiz schwappte. Diese Reformprozesse wurden im Rahmen von *wif!* aufgegriffen und weiterentwickelt.

Finanzielle Überlegungen spielten bei der Konzeption des Projekts *wif!* in Zürich eine sekundäre Rolle, obwohl die damalige Finanzlage des Kantons alles andere als rosig war.

Die eigentliche Verwaltungsreform *wif!* ist in einem engen Zusammenhang mit zwei weiteren Reformprojekten des Kantons Zürich zu sehen, die inhaltlich zwar mit *wif!* verknüpft sind, formell und organisatorisch aber getrennt davon behandelt und abgewickelt wurden. Auf diese Reformen wird im Folgenden an jenen Stellen eingegangen, bei denen der Zusammenhang zur eigentlichen Verwaltungsreform *wif!* stark ausgeprägt ist:

- Strukturreform der Regierung und Verwaltung (Abschaffung von Doppeldirektionen, teilweise Neuzuteilung von Aufgaben und Ämtern zu den sieben neuen Direktionen mit dem Ziel einer gleichmässigen Belastung der Mit-

glieder der Regierung)

- Parlamentsreform (vor allem Einführung von ständigen Kommissionen und der Leistungsmotion)

Angesichts der im Frühjahr 1995 anstehenden Regierungs- und Parlamentswahlen wurden die Arbeiten im Zusammenhang mit den parlamentarischen Vorstössen auf die neue Legislaturperiode verschoben.

1995/1996: Vorarbeiten zu wif!

Der neu gewählte Regierungsrat ging die Arbeiten zur Verwaltungsreform unter der Federführung von Ernst Buschor (CVP) zügig an, obwohl sich vereinzelt skeptische Stimmen inner- und ausserhalb der Regierung meldeten. Erklärte Absicht von *wif!* war, dass sich der Kanton Zürich „als bedeutendes Wirtschafts- und Technologiezentrum der Herausforderung stellt, auf die aus dem weltweiten gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Wandel resultierenden, veränderten Anforderungen an Politik und Verwaltung zu antworten. Mit der Verwaltungsreform werden die Voraussetzungen geschaffen, damit die Verwaltung schneller, flexibler und unbürokratischer auf diese veränderten Anforderungen reagieren kann.“

Für das Gesamtprojekt *wif!* definierte die Regierung im Juli und August 1995 vier grundlegende Ziele:

- die Verwaltungsführung soll sich verstärkt auf langfristige Ziele ausrichten,
- die Steuerbarkeit staatlicher Leistungen soll erhöht werden,
- die Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Leistungen sollen sich verbessern sowie
- die Kundenorientierung soll gefördert werden.

Die Reform strebte eine klare Trennung der politisch-strategischen Führung von der betrieblich-operativen Führung an. Die bisherige, inputorientierte Feinsteuerung der Ressourcen sollte durch eine stufengerechte, leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung abgelöst werden. Die Verwaltungsstrukturen sollten als flache Hierarchien gestaltet werden, verbunden mit einer Dezentralisierung von

Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Die wirkungsorientierte Führung der Verwaltung sollte insgesamt zu einer stärkeren Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger führen, sowohl im Bereich der staatlichen Dienstleistungen als auch bei hoheitlichen Aufgaben.

Das Modell des New Public Management wurde zum Orientierungsrahmen für die Einführung der wirkungsorientierten Führung der Verwaltung. Die besonderen Merkmale des staatlichen Systems der Schweiz sollten dabei aber berücksichtigt werden. Als speziell wichtig erachtete die Regierung zudem die Unterstützung des Volkes für die Verwaltungsreform. Die zentralen Merkmale des Gesamtkonzepts der Zürcher Verwaltungsreform lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

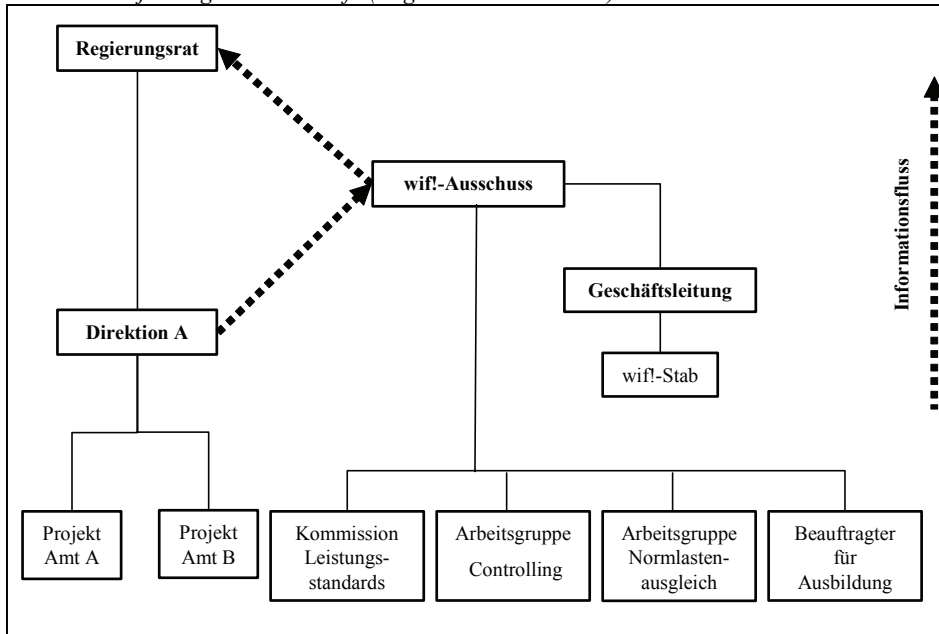
- die definitive Einführung der neuen Instrumente, *keine* Pilotprojekte,
- die dezentrale Projektorganisation,
- die Terminierung des Projekts nach zwei Legislaturperioden (1995 bis 2003) und
- die enge Koordination der Verwaltungsreform mit der Parlamentsreform.

Die Verwaltungsreform wurde von der Gesamregierung verantwortet. Sie entschied über die Grundzüge und die einzelnen Projekte der Verwaltungsreform auf Vorschlag der Direktionen. Für jedes Projekt war die federführende Direktion gegenüber der Regierung direkt verantwortlich. Über alle Aktivitäten der Verwaltungsreform wurde sie jährlich anhand standardisierter Berichte informiert.

Das für den Reformprozess entscheidende Gremium war die, zunächst Lenkungsausschuss, dann *wif!*-Ausschuss genannte Kommission, die sich aus drei Mitgliedern der Regierung zusammensetzte. Mit beratender Stimme nahmen im Ausschuss drei Vertreter des Parlamentes, nämlich der Präsident und der Vizepräsident sowie ein weiteres Mitglied der Reformkommission, der Staatsschreiber sowie der Vorsitzende der Geschäftsleitung *wif!* Einsitz. Der *wif!*-Ausschuss bereitete die wichtigen Geschäfte der Reform zuhanden des Regierungsrates

vor. Ferner verfügte er über ähnliche Finanzkompetenzen wie eine Direktion sowie über ein separates Budget zur Finanzierung von Stellen und Beratungsaufträgen, die von den Projekten für die Reform beantragt werden konnten. Das heisst, die für die Reformen zusätzlich benötigten Ressourcen wurden zentral bereitgestellt und bewilligt, jedoch in den Projekten eingesetzt und abgerechnet.

D 5-15: Projektorganisation wif! (Legislatur 1999-2003)



Quelle: <http://www.wif.zh.ch>

Die tägliche Arbeit der Koordination der Reform wurde einer sechsköpfigen Geschäftsleitung übertragen, die im Wesentlichen die Geschäfte des wif!-Ausschusses vorbereitete und die Kontakte zu den einzelnen Projekten pflegte. Ferner setzte der wif!-Ausschuss Arbeitsgruppen und Fachkommissionen ein, die Querschnittsprojekte begleiteten.

Im November 1995 beschloss der Regierungsrat nach der Etablierung dieser „Dachorganisation“ der Verwaltungsreform eine erste Serie von 18 wif!-Projekten. Die meisten dieser Projekte wurden nicht neu entwickelt, sondern stammten aus Direktionen beziehungsweise Ämtern, die bereits mit Überlegun-

gen zu einer Reform vor *wif!* begonnen hatten oder von Dienststellen, welche die günstige Gelegenheit ergriffen, sich zusätzliche Finanzquellen zu erschliessen. Bei manchen dieser Projekte bestand daher ein recht lockerer Zusammenhang zu den übergeordneten *wif!*-Zielen.

Die für die Durchführung dieser weit reichenden Reformpläne notwendigen Gesetzesänderungen wurden im so genannten Verwaltungsreformrahmengesetz (Änderungen bei Gemeindegesetz, Staatsbeitragsgesetz, Finanzhaushaltsgesetz, Organisationsgesetz, Verwendung von Krediten, Beamtenverordnung) zusammengefasst. Zur Beratung dieser Vorlage setzte der Kantonsrat eine Spezialkommission ein, die im weiteren Reformprozess alle einschlägigen Vorlagen des Regierungsrats behandelte wie auch die Grundlagen der Parlamentsreform erarbeitete (sog. Reformkommission). Gleichzeitig mit der Zustimmung zum Verwaltungsreformrahmengesetz genehmigte der Kantonsrat bereits im Oktober 1996 auch die zeitlich befristete Verordnung über die Globalbudgets. Das Verwaltungsreformrahmengesetz wurde von den Stimmbürgern des Kantons Zürich in der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 mit rund achtzig Prozent Ja-Stimmen gutgeheissen.

1997/1998: Erste Phase der Reform: Entwicklung und Erprobung der Instrumente

Der Voranschlag 1997, den der Regierungsrat im Oktober 1996 dem Parlament zuleitete, enthielt die ersten elf *Globalbudgets*. Mit der Einführung von *Globalbudgets* sollte das Parlament nicht mehr über einzelne Ausgabenarten entscheiden, sondern über globale Kredite, verbunden mit einer Umschreibung der damit zu erbringenden Leistungen. Die *Globalbudgets* sollten eine höhere Transparenz für das Parlament und den Regierungsrat schaffen. Zudem sollten damit der Handlungsspielraum der Amtsstellen erhöht und Anreize für ein wirtschaftliches Verhalten geschaffen werden.

Die meisten Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie Regierungsmitglieder waren sich bewusst, dass die neuen Instrumente, besonders das *Globalbudget*, die Interaktionen zwischen Regierung und Parlament entscheidend verän-

dem würden. Deshalb wurde bereits in der Anfangsphase der Reformprojekte auch eine Reform der Parlamentsarbeit in Gang gesetzt, die allerdings organisatorisch von *wif!* getrennt und unter Federführung des Parlaments erfolgte. Die Reformkommission des Parlaments ging dabei von vier Zielen für die Parlamentsreform aus:

- Die politischen Steuerungsmöglichkeiten durch das Parlament sollen erhöht werden,
- die Aufsicht über Regierung und Verwaltung soll optimiert werden,
- die Parlamentsarbeit soll effizienter werden,
- die Miliztauglichkeit des Parlaments muss erhalten bleiben.

Im Verlaufe der Legislaturperiode 1995-1999 wurden auf dieser Grundlage ein neues Kantonsratsgesetz sowie ein abgeändertes Geschäftsreglement des Kantonsrats erarbeitet. Das revidierte Kantonsratsgesetz wurde in der Volksabstimmung vom 29. November 1998 gutgeheissen und auf die neue Legislaturperiode 1999-2003 in Kraft gesetzt. Die wesentlichen Neuerungen umfassten:

- Die Schaffung von ständigen Kommissionen (Kommission für Bildung und Kultur; Kommission für Energie, Umwelt und Verkehr; Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit; Kommission für Planung und Bau; Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit; Kommission für Staat und Gemeinden; Kommission für Wirtschaft und Abgaben). Diese Kommissionen prüfen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich alle Vorlagen und Globalbudgets.
- Das Büro des Parlaments wird neu als Geschäftsleitung bezeichnet. Diese koordiniert den Ratsbetrieb und die Kommissionen und weist die Geschäfte den Kommissionen zu.
- Die mit der Oberaufsicht über Regierung, Verwaltung und Justizverwaltung betrauten Aufsichtskommissionen (Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission, Justizkommission) werden mit erweiterten Einsichts- und Befragungsrechten gestärkt.

- Für jede selbstständige Anstalt des Kantons wird eine ständige Aufsichtskommission bestimmt.
- Mit der neu eingeführten Leistungsmotion wird der Regierungsrat verpflichtet, mit dem nächstfolgenden Globalbudget die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder ein bestimmtes Leistungsziel in ein Globalbudget aufzunehmen.
- Bei der Motion wird neu ein strafferes, einstufiges Verfahren vorgesehen; bei den Postulaten werden die Behandlungsfristen generell verkürzt.
- Neu wird die dringlich erklärte Anfrage (mit schriftlicher Beantwortung) anstelle der dringlichen Interpellation eingeführt.
- Es werden professionelle Sekretariate für die ständigen Kommissionen aufgebaut.
- Auf das jeweilige Geschäft abgestimmte Beratungsarten sollen dazu beitragen, die Effizienz des Parlaments zu steigern (organisierte Debatte mit beschränkter Redezeit, reduzierte Debatte mit beschränktem Votantenkreis, schriftliches Verfahren).

Die grosse Mehrheit der SVP war gegenüber diesen neuen Regelungen äusserst skeptisch und lehnte sich zunehmend auch gegen das Projekt *wif!* auf. Einzelne negative Stellungnahmen gab es aber auch auf der grünen und linken Ratsseite vor allem mit dem Argument, dass eine betriebswirtschaftliche Sicht für das Staatswesen unangemessen sei.

Verwaltungsintern wurden ab dem Sommer 1997 die ersten Ausbildungsveranstaltungen für die Mitarbeitenden durchgeführt und die für die politische Steuerung zentralen Projekte Controlling und Kosten-Leistungs-Rechnung initiiert, die allerdings vorerst nur zögerlich implementiert wurden. Das Schwergewicht lag auf der Realisierung der *wif!*-Projekte, die Ende 1996 beschlossen worden waren beziehungsweise 1997 und 1998 neu initiiert wurden.

1999/2000: Zweite Phase der Reform: Konsolidierung und Weiterentwicklung

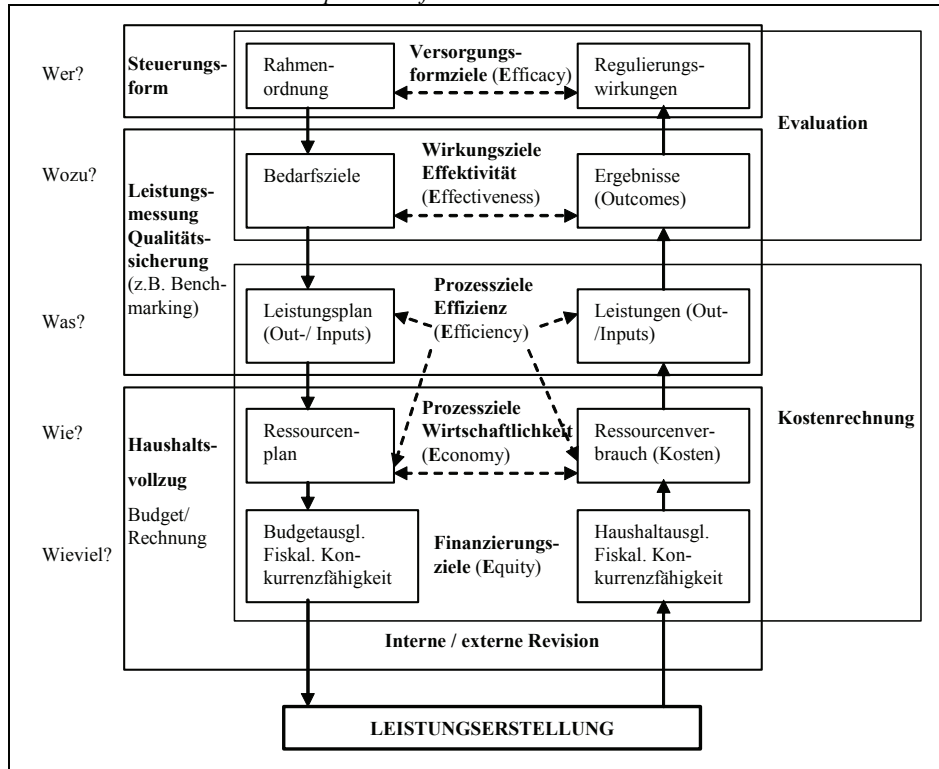
Nach dem Abschluss der ersten *wif!*-Projekte Ende 1998 legte der Ausschuss in der zweiten Phase der Verwaltungsreform *wif!* das Hauptgewicht auf vier Querschnittsprojekte, die über alle Direktionen hinweg die Grundlagen für eine verbesserte Effizienz und Effektivität schaffen sollten. Für die vier Querschnittsprojekte wurden die folgenden Zielsetzungen beschlossen:

- *Controlling*: Die Steuerung der kantonalen Verwaltung sollte mit Hilfe dieses Projekts für den Kantonsrat, die Regierung und die Verwaltungsführung auf eine neue Grundlage gestellt werden: Die weitgehend finanzorientierte Perspektive sollte durch eine leistungs- und wirkungsorientierte Sicht ergänzt werden, womit die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit verstärkt im Zentrum stehen sollten.
- *Qualitätsmanagement*: Das Projekt hatte zum Ziel, die Qualität der Leistungserbringung auf allen Ebenen und unter Mitwirkung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller Hierarchiestufen zu steigern und langfristig zu sichern. Das Qualitätsmanagement sollte den Kulturwandel der Verwaltung hin zur lernenden Organisation unterstützen. Wegweisend dafür sollten die Grundsätze der Zufriedenheit von Anspruchsgruppen (u.a. Kundinnen und Kunden, Mitarbeitende, Bürgerinnen und Bürger) sowie der Effizienz und der Effektivität sein.
- *Benchmarking*: Das Projekt bezweckte, dass die Amtsstellen ihre Leistungen, Ergebnisse, Wirkungen und Kosten messen, vergleichen und verbessern können. Dabei sollten Vergleiche von Leistungen im Zeitablauf und vor allem unter Organisationseinheiten mit gleichartigen Aufgaben vorgenommen werden.
- *e-Government*: Mit diesem Projekt sollte die Verwaltung dank des Dienstleistungsangebots im Internet besser erreichbar sein und ihre Leistungen verstärkt an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientieren. Intern sollte e-Government die Arbeitsabläufe vereinfachen.

Während die Projekte Qualitätsmanagement, Benchmarking und e-Government eher verhalten vorangetrieben wurden, sollten mit der Einführung des Controllings der Regierungsrat und das Parlament als politische Führungsorgane des Staats insgesamt gestärkt werden. Das Projekt Controlling wurde als erstes direktionsübergreifendes Vorhaben bereits 1996 gestartet, stiess aber auf erhebliche Probleme und schritt in der Zeit von 1995 bis 1999 insgesamt nur zögerlich voran. Als ein Schwerpunkt in der Legislatur 1999 bis 2003 sollte das Projekt nun an Fahrt gewinnen.

Als Orientierungsrahmen für den Aufbau des Controllings diente das 5-Ebenen-Modell, das zwischen 1995 und 2000 in immer wieder veränderten Varianten entwickelt wurde. Es sollte zudem eine entscheidungsorientierte Beurteilung einzelner Aspekte der staatlichen Leistungserstellung ermöglichen wie beispielsweise der Effektivität, der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit.

D 5-16: Das 5-Ebenen-Konzept von wif!



Quelle: Buschor 2003: 63

Die Hauptinstrumente des Controllings im Kanton Zürich bestehen heute aus dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), dem Globalbudget, dem Kontrakt und der Leistungserfassung mit Aufwandausweis (LEA) beziehungsweise der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR).

Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)

Der KEF ist das strategische Planungs- und Steuerungsinstrument des Regierungsrats für vier Jahre. Er wird dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der KEF gliedert sich in vier Teile: Legislatorschwerpunkte, Finanzentwicklung des Kantons Zürich, Planungen der Direktionen und der Staatskanzlei (nach Leistungsgruppen und Projekten), Planungen der Aufgabenbereiche (Funktionsbereiche). Der KEF ist ein umfangreiches Dokument: Er umfasst

rund 500 Seiten. Dazu kommen verschiedene Anhänge. Der eigentliche Kern des KEF ist die Planung nach Leistungsgruppen, da diese einerseits den Rahmen für die jährliche Ableitung des Globalbudgets bildet und andererseits die Leistungen mit den Finanzen verknüpft.

Der KEF wird jährlich aktualisiert, indem das jeweils abgelaufene Jahr weglassen und die neue vierte Planperiode angefügt wird. Im KEF sind messbare Zielvorgaben enthalten. Der KEF bildet aufgrund der Übersicht über die Verwaltungsleistungen auch die Grundlage für die Berechnung des Steuerfusses. Er löste im Jahr 1999 (KEF 2000-2003) die traditionelle Finanzplanung ab.

Das Globalbudget

Das Globalbudget ist die rechtsverbindliche Ausformulierung des KEF für eine Leistungsgruppe für ein Haushaltsjahr durch den Kantonsrat (eine Leistungsgruppe entspricht in der Regel einem Amt). Der Kantonsrat bestimmt die Höhe der Finanzmittel und den Umfang der zu erbringenden Leistungen. Diese werden in qualitativer und quantitativer Hinsicht definiert und zu Leistungsgruppen zusammengefasst. Um die Inputorientierung durch die Orientierung an den Leistungen und den angestrebten Wirkungen abzulösen, wurden entsprechende Indikatoren und Zielwerte für die Leistungen und Wirkungen bereitgestellt.

Die Amtsstellen sind nicht mehr auf die Einhaltung von vorgegebenen Aufwandgrößen in Einzelkonten verpflichtet und entscheiden im Rahmen der ihnen insgesamt zugeteilten Mittel selbstständiger über deren Verwendung. Sie können Rücklagen bilden, wenn der Saldo am Jahresende aufgrund eigener Leistungen besser ausgefallen ist als geplant. Aus den Rücklagen sind Auszahlungen an das Personal, die Reservenbildung für betriebliche Zwecke sowie die Deckung von Saldoverschlechterungen möglich. Mit Rückstellungen können Ausgaben für ein geplantes, aber nicht realisiertes Vorhaben auf das Folgejahr übertragen werden.

Seit 2003 wird der gesamte Staatshaushalt mit Globalbudgets geführt. Im Finanzhaushaltsgesetz (FHG), das zurzeit überarbeitet wird, sollen die zeitlich befristeten Globalbudgetregelungen in definitive überführt werden.

Kontrakt als Instrument zur Konkretisierung des Globalbudgets

Mit dem Kontrakt wird ein Globalbudget von der Direktion auf einen Leistungserbringer übertragen oder auf mehrere Leistungserbringer aufgeteilt. Er legt den Finanz- und Leistungsbereich genauer fest, beispielsweise in Bezug auf Nebenleistungen, die im Globalbudget teilweise sehr allgemein geregelt sind. Der Kontrakt wird nicht in jedem Fall vereinbart, sondern nur dann, wenn er als Führungsinstrument als notwendig erachtet wird. Entsprechend wird er im Kanton Zürich sehr selektiv verwendet.

Die Leistungserfassung mit Aufwandausweis (LEA) beziehungsweise die Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR)

Die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung für den Kanton Zürich ergibt sich zwingend aus der Globalbudgetierung. Denn nur mit Hilfe der Kosten-Leistungs-Rechnung lassen sich der Aufwand respektive der Ertrag je Leistung beziehungsweise je Leistungsgruppe bestimmen und als Führungsinstrument einsetzen. Mit der Unterscheidung zwischen der Leistungserfassung mit Aufwandausweis (LEA) und der eigentlichen Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) verfolgt der Kanton Zürich einen zweigeteilten Ansatz. Dieser liegt darin begründet, dass die Kosten-Leistungs-Rechnung im technischen Sinne vor allem für grössere beziehungsweise Gebühren erhebende Ämter oder solche, die Leistungen für Dritte erbringen, zweckmässig ist. Schon aus Legitimations- und Transparenzgründen ist es wichtig, dass diese die Kosten der Leistungserstellung ausweisen. Für die im rein hoheitlichen Bereich tätigen Organisationseinheiten (z.B. Justiz) oder die ausschliesslich internen Leistungserbringer (z.B. Finanzverwaltung und Personalamt) ist der Aufwand oft zu gross. Diese Ämter und Verwaltungseinheiten führen deshalb eine Leistungserfassung mit Aufwandausweis. Dabei wird die Arbeitszeit für die wichtigsten Leistungen erfasst.

Neben diesen auf eine bessere Steuerungsfähigkeit zielenden Instrumenten wurden die begonnenen dezentralen Projekte abgeschlossen, weiter geführt und eine ganze Reihe neuer Projekte gestartet. Überblickmässig lassen sich die vier wichtigsten Stossrichtungen der *wif!*-Projekte der folgenden Tabelle entnehmen:

D 5-17: Überblick über die wif!-Projekte

Schwerpunkte der Projekte	Anzahl	Projektbeispiel und Resultate
Überprüfung der Trägerschaft der Leistungserbringung	8	Verselbständigung der Universität: Die Universität als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt; Steuerung mittels Globalbudget und durch den neu eingesetzten Universitätsrat Privatisierung der Staatskellerei
Neukonzipierung der Ressourcenallokation, neue Finanzierungsmodelle (KEF, Globalbudget, Kosten-Leistungs-Rechnung und weitere)	7	Einführung KEF und Globalbudgets: Ablösung der traditionellen Finanz- und Budgetplanung, neu mit Fokus auf die zu erbringenden Leistungen und angestrebten Wirkungen
Neue Führungsmodelle, Strukturänderungen bezüglich Aufbau- und Ablauforganisation, Entwicklung prozessorientierter Organisationsformen, Re-Engineering	31	Handelsregisteramt: Neustrukturierung der Prozesse und Verbesserung des Leistungsangebots Statistisches Amt: Schaffung einer prozessorientierten Organisation
Querschnittsprojekte	17	Qualitätsmanagement (QM): Durchführung von über dreissig QM-Projekten in sechs Direktionen, der Staatskanzlei und der Finanzkontrolle mit dem Zürcher Qualitätsmodell und Qualitätsleitbild des Kantons Zürich als gemeinsame Grundlage

Auf das Ende der Legislaturperiode 1999-2003 wurde die Verwaltungsreform *wif!* formell abgeschlossen. Einzelne Projekte werden jedoch weiter verfolgt, besonders die erwähnten Querschnittsprojekte. Auf das Ende der Legislatur stellte auch die parlamentarische Reformkommission ihre Arbeit ein und wurde aufgelöst.

5.6.3 Zentrale Akteure und Prozesse

Ein Name wird im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform im Kanton Zürich immer wieder und von allen Akteuren gleichermassen prominent genannt: Ernst Buschor. Der frühere Professor an der Hochschule St. Gallen (HSG) gilt als zentraler Promotor der Reformen, zunächst als Gesundheits-, dann als Bil-

dungsdirektor: „Professor Buschor war *der* Auslöser im Kanton. Er kommt von der HSG. Ich glaube, man kann schon sagen, dass er die treibende Kraft war.“

Die Rolle des *Regierungsrats* wird von den Akteuren differenziert beurteilt. Zwar wurden die Einsicht in die Notwendigkeit der Reformen und die Geschlossenheit der Regierung in allen wichtigen Fragen immer positiv hervorgehoben, in manchen Anmerkungen allerdings wurde auch auf „zögerliche Bedenkenträger“ im Regierungsrat hingewiesen. Diese Bedenken führten allerdings aus der Sicht der Interviewten nie soweit, dass der Reformprozess insgesamt blockiert worden wäre. In einzelnen Fragen, besonders in Bezug auf die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente im hoheitlichen Bereich der Staatstätigkeit, kam es dagegen zu teilweise erheblichen Verzögerungen gegenüber den ursprünglichen Planungen.

Im *Parlament* gab es eine auf wenige Köpfe konzentrierte „Federführung“ der Reform. Diese Personen gehörten alle der Reformkommission an und vertraten das Parlament anfänglich auch im *wif!*-Ausschuss. Die Mehrheit des Parlaments folgte ihren Empfehlungen, nach teilweise intensiver Überzeugungsarbeit in den Fraktionen. Eine beträchtliche Opposition gegen die Neuerungen kam aus der SVP, deren Vertreter in der Reformkommission in der eigenen Fraktion häufig in die Minderheit versetzt wurden. Vereinzelt kritische Stimmen zur „Reformwut“ des Kantons konnte man auch von linker Seite hören. Bei der Beratung zur Leistungsmotion setzte beispielsweise die SVP durch, dass eine solche Motion in der zuständigen Kommission mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden muss. Da sich SVP und SP in grundsätzlichen Fragen, und darum hätte es sich bei einer Leistungsmotion im Kern gehandelt, kaum hätten einigen können, wurde bis Ende 2002 keine einzige Leistungsmotion im Kantonsrat eingebracht.

Man muss beim Kantonsparlament ganz klar zwischen den aktiven Promotoren einer Reform auf der einen Seite und der grossen Mehrheit der bezüglich Verwaltungsreform passiven Mitglieder aus allen Fraktionen unterscheiden. Obwohl Letztere über einen deutlich geringeren Kenntnisstand bezüglich der Verwaltungsreform verfügten (Eigeneinschätzung von Parlamentariern) werden die

neuen ständigen Kommissionen und die Beschleunigung im Parlamentsbetrieb insgesamt positiv beurteilt, wie das folgende Zitat illustriert:

„Der Ratsbetrieb insgesamt ist viel schneller und effizienter geworden. Die Geschäfte kamen manchmal so schnell auf die Traktandenliste, dass man gar keine Zeit hatte, in den Fraktionen darüber zu diskutieren. Früher war die Traktandenliste viel länger und es benötigte viel mehr Zeit, bis der eingereichte Vorstoss im Rat behandelt wurde. Ich bin in einer festen Sachkommission und stelle fest, dass die Mitglieder der Sachkommissionen kompetenter sind und auch gegenüber der Verwaltung mehr wissen. Sie sind immer am Thema dran. Das gibt dem Kantonsrat mehr Einfluss und Macht als früher, als jedes Mal wieder eine neue Kommission gegründet wurde. Oft dauerte es nur schon drei Monate bis ein erster Termin für eine gemeinsame Sitzung gefunden wurde.“

Eine dritte Gruppe von Promotoren der Reform stammte aus der *Verwaltung*, das heisst aus jenen Ämtern, die schon vor dem Projekt *wif!* mit Reorganisationsmassnahmen in ihrem jeweiligen Bereich begonnen hatten. Nicht zuletzt, um diese „Innovatoren“ in ihren Bemühungen zu unterstützen, wurde grundsätzlich eine dezentrale Projektstruktur der Verwaltungsreform beschlossen. Gemäss dem Schneeballprinzip sollte schnell mit wenigen Projekten gestartet werden. Damit war die Erwartung verbunden, dass laufende Projekte andere Ämter motivieren würden, eigene Projekte auszulösen. Diese Absicht der Projektleitung wurde von den reformorientierten Ämtern gerne aufgegriffen:

„Wir kamen schnell in diesen Veränderungsprozess und zwar schon bevor die ganze „*wif!*-erei“ losgegangen ist. Das hat damit zu tun, dass ich ziemlich genau vor X Jahren dieses Amt angetreten habe. Der damalige Regierungsrat (...) hat bewusst einen [X] genommen, bei dem er das Gefühl hatte, er verstehe etwas von Organisations- und Unternehmensentwicklung. Ich habe schon den Auftrag übernommen, dieses Amt etwas von den Denkweisen aus den 1950er Jahren zu lösen. Es ging sehr altertümlich zu und her. Sowohl von den Produktionsverhältnissen wie auch vom Output und den Diffusionen, die hier getätigt wurden. (...) Als dann die *wif!*-Sache aktuell wurde, war dies für mich ein sehr ange-

nehmes Vehikel, um aufzusteigen und um diesen Prozess zu beschleunigen. Es war mir hochwillkommen.“

Der Prozess der Verwaltungsreform *wif!* zwischen 1995 und 2003 lässt sich in vier Punkten zusammenfassen:

1. Die Verwaltungsreform wurde nicht als Versuch gestartet. Von Beginn an war es der erklärte politische Wille des Regierungsrats, definitive Pflöcke einzuschlagen. Dieses Vorgehen wurde vom Parlament und vom Volk Ende 1996 grundsätzlich gutgeheissen und in einer Reihe von politikfeldspezifischen Abstimmungen bestätigt. Diese Vorgehensweise hat sich in der Rückschau der meisten Akteure im Wesentlichen bewährt: „Der Hauptgrund [für die definitive Einführung] war, dass man gesehen hat, wenn man anfängt, Pilotprojekte in einzelnen Ämtern zu starten, dann dauert es nur schon einmal sechs Jahre, bis daraus die ersten Ergebnisse resultieren und gesagt werden kann, ob man NPM nun will oder nicht will. (...) So haben wir gesagt, das machen wir alles auf einmal. Wir schaffen die gesetzlichen Grundlagen dafür.“
2. Das Konzept der Verwaltungsreform war von Beginn weg mit einer entsprechenden Reform der parlamentarischen Kontrollmechanismen gekoppelt. Auch wenn sich das Parlament insgesamt mit der neuen, auf dem New Public Management basierenden Philosophie und den einschlägigen Instrumenten (besonders mit den Globalbudgets) weniger schnell zurecht fand als die (reformwilligen) Verwaltungseinheiten, entstand ein Reformklima, das eine insgesamt zielgerichtete Weiterentwicklung der Reformansätze begünstigte.
3. Einige Reformziele konnten in bestimmten Bereichen recht schnell realisiert werden. Zaudernde und zögernde Verwaltungseinheiten fanden somit Vorbilder, an denen sie sich orientieren konnten. Reformskeptische Stellen mussten überdies einen Verbleib beim Status quo immer besser begründen.
4. In zwei Hinsichten sind die Ziele der Reform in den acht Projektjahren (noch) nicht erreicht worden. Die angestrebte politische Gesamtsicht durch den Regierungsrat scheitert immer wieder am ausgeprägten Departementalismus, den auch die neu entwickelten Instrumente (z.B. KEF) bisher nicht durchbrochen haben. Zum Zweiten hat es auch das Parlament noch nicht ge-

schafft, seine Kontrollinstrumente auf die neuen Verwaltungsabläufe einzustellen. Speziell die Koordination von Globalbudget und einjährigem Budgetprozess bereitet allen Beteiligten erhebliche Probleme.

5.6.4 Beantwortung der neun Untersuchungsfragen

Im Folgenden sollen Antworten zu neun Fragen gesucht werden, welche sich im Zusammenhang mit der Reform aufdrängen.

Frage 1: Die Suche nach einer günstigeren und besseren Verwaltung als Grund für die NPM-Reformen?

Die Frage kann aufgrund der Interviews und Dokumentenanalyse weder eindeutig bejaht noch verneint werden. Trennt man die Spar-Argumente von der Frage nach der Effizienz („günstiger produzieren“) ergaben die Gespräche ein differenzierteres Bild.

Eine erste Gruppe von Interviewten sprach sich klar und eindeutig gegen die Meinung aus, dass das Projekt *wif!* aus finanziellen Überlegungen gestartet oder gar als Sparmassnahme konzipiert worden sei. Obwohl der Kanton Zürich, wie andere Kantone auch, in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in einen finanziellen Engpass geriet, standen beim Projekt *wif!* Überlegungen zu einer effizienteren und effektiveren Verwaltung im Vordergrund. Im Verlaufe des achtjährigen Prozesses habe man sich dann gelegentlich schon auch gewisse Kosteneinsparungen versprochen, allerdings sei dies zu keinem Zeitpunkt für *wif!* ausschlaggebend gewesen. In die gleiche Richtung argumentierte diese Gruppe auch bezüglich der Parlamentsreform: „Die Legislaturziele des Regierungsrates waren nicht mit finanziellen Überlegungen verbunden, sondern insbesondere mit Effizienzsteigerung. Auch bei der Parlamentsreform ging es primär darum, Leerläufe im Parlament zu verhindern – also Effizienzsteigerung im Parlament – und nicht primär ein finanzieller Aspekt.“

Eine zweite Gruppe von Interviewten sagte demgegenüber aus, dass finanzielle Gründe selbstverständlich eine zentrale Rolle beim Beginn der Verwaltungsreform gespielt hätten: „Ich denke, es stand im Zusammenhang mit der ganzen finanziellen Krise, in welcher der Kanton steckte. Man hatte das Gefühl, mit neu-

en Instrumenten kann man auch das bewältigen. Die ganzen *wif!*-Programme sind ja eine Kombination von Fiskalgeschichten mit einer Reformübung, wie man die gesamte Verwaltung neu gestalten kann.“

Die beiden unterschiedlichen Erinnerungen an den Ausgangspunkt von *wif!* decken sich weder mit den Funktionen der Interviewten (Parlament, Regierung, Verwaltung) noch mit der Parteizugehörigkeit. Sie dürften eher Ausdruck der jeweils sehr unterschiedlichen Erwartungshaltungen sein, die zu Beginn des Reformprozesses quer durch alle Lager gingen. Sowohl im Parlament, wie in Regierung und Verwaltung bestanden divergierende Ansichten darüber, welche Reform des Staats notwendig sei. Der grundsätzliche Reformbedarf wurde jedoch von keiner Seite bestritten.

Dieser uneindeutige Befund zur Frage 1 mag auch daher rühren, dass die Interviewten bei der Beantwortung entsprechender Fragen im Interview nicht in allen Fällen nur das Projekt *wif!* im Auge hatten. Für manche waren *wif!*, Parlamentsreform, das vorgängig zur *wif!*-Reform gestartete Projekt zur Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜB) sowie die Verwaltungsstrukturreform ein Gesamtpaket, andere dagegen differenzierten stärker zwischen den verschiedenen Reformen, die teilweise zeitgleich und teilweise mit personellen Übereinstimmungen durchgeführt wurden. Dafür spricht etwa die folgende kritische Aussage zur Zielsetzung von *wif!*: „Wenn man ganz sauber hätte vorgehen wollen, dann hätte man sich meiner Meinung nach zuerst mit ALÜB beschäftigen müssen. Irgendwie Aufgabenüberprüfung und dann in einer nächsten Phase sagen, was man machen muss. Sich überlegen, in welchem Gefäss man das macht und mit welchen Mitteln. Dann wären Strukturen und Instrumente der Verwaltungsreform das Thema gewesen. Das Vorgehen im Kanton Zürich war ein bisschen anders. Man ist relativ schnell auf eine instrumentelle Ebene geraten, sprich Globalbudgeteinführung und solche Sachen.“

Häufig wurde auch der „Zeitgeist“ Mitte der 1990er Jahre als (Mit-)Auslöser der Reform bezeichnet. Man habe sich überall Gedanken zum Staatsaufbau und zur Organisation der staatlichen Aufgaben und Verwaltung gemacht. Das habe selbstverständlich auch im Kanton Zürich eine Rolle gespielt. Die Zeitumstände

wurden im Übrigen auf allen Seiten als eine Ursache der Reform angeführt, was das folgende Zitat veranschaulicht: „Irgendwo spielte immer auch ein bisschen eine Rolle, was für Trends und theoretische Ansätze vorhanden sind. Es gab diese Trends und das ist ein Faktum, das eine relativ grosse Rolle gespielt hat.“

Frage 2: Wird die bisherige inputorientierte Legitimierung des Verwaltungshandelns abgelöst durch eine outputorientierte Legitimation?

Praktisch alle Interviewten glauben nicht, dass die die inputorientierte Legitimation durch eine verstärkte Outputorientierung ersetzt worden sei. Ein Teil der Befragten glaubt aber zumindest einen gewissen Perspektivenwechsel vom Input zum Output beobachtet zu haben und wertet diese positiv: „Das Globalbudget wurde mit *wif!* eingeführt, was für den Parlamentarier zwei Seiten hat. Auf der einen Seite bekommt er schöne Kennzahlen, die früher nie vorhanden waren. (...) All diese Sachen geben ihm neue Informationen. Auf der anderen Seite musste der Kantonsrat auch lernen, das Steuer ein bisschen aus den Händen zu geben, weil sie nicht mehr auf Einzelkonten herumreiten können. Wir hatten das NRM [Neues Rechnungsmodell]. Dort konnte man mir irgendwelche Aufwandspositionen einfach kürzen, ohne zu studieren. Das können sie jetzt nicht mehr. Jetzt müssen sie den Betrieb als Ganzes betrachten.“

Viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier, und zwar durchaus auch jene, die gegenüber der Reform grundsätzlich positiv eingestellt sind, beurteilten das Globalbudget beziehungsweise die konkrete Handhabung des neuen Instruments skeptischer als Regierung und Verwaltung. Besonders die Leistungsindikatoren als Element der Outputorientierung gaben immer wieder Anlass zu Zweifeln und Diskussionen: „Ich denke, vielen erging es ähnlich wie mir. Am Anfang wurde viel Hoffnung mit den Globalbudgets verbunden. Mit dem alten Budget konnte man Zahlen miteinander vergleichen und fragen, warum denn zwischen zwei Reihen die Abweichung so gross sei. Darauf bekam man irgendeine Antwort, doch es konnte nicht gesagt werden, was wirklich mit dem Geld gemacht wird. Wir haben uns erhofft, dass wir nun sagen können: Wir möchten so und so viele Kinderbetreuungsplätze und die Verwaltung sagt uns, wie viel dies kosten würde. Danach können wir entscheiden, ob wir dies wollen oder

nicht. Im Prinzip sollte es ja so funktionieren. Doch in der Praxis ist es so, dass die vorhandenen Leistungsindikatoren bei den Globalbudgets häufig nicht sehr viel aussagen.“

Frage 3: Zielen die im NPM eingesetzten Instrumente auf Effizienz- und Effektivitätssteigerung ab?

Betrachtet man das Gesamtvorhaben *wif!* und die meisten seiner 64 Teilprojekte isoliert, so kann man diese Aussage bejahen. Schliesslich trat *wif!* wesentlich mit dem Argument einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung der Verwaltung an und scheint auch in diesem Bereich die besten Resultate erzielt zu haben (Koch et al. 2002). So sehen speziell die teilweise schon seit längerem reorganisierten Verwaltungseinheiten beziehungsweise deren Chefs in dieser Hinsicht deutlich mehr positive Entwicklungen als Probleme: „Also, die wirkungsorientierte Verwaltung mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen (...) das sehe ich als eine wichtige Errungenschaft an. Damit verbunden ist die grössere unternehmerische Freiheit des Amtschefs, aber auf der anderen Seite auch die grössere Verantwortung.“

Gerade die neu eingeführten Instrumente würden es erlauben, flexibler und zielorientierter zu arbeiten, in manchen Bereichen sogar Geld zu verdienen, was wiederum als positiver Beitrag zur Mitarbeitermotivation angesehen wird. Erfreulich sei in dieser Perspektive auch die „neue“ Personalpolitik, mit Hilfe derer man die richtigen Leute zur richtigen Zeit am richtigen Ort einsetzen könne.

Die instrumentelle Seite der Reform wurde selbst von jenen Interviewten günstig bewertet, die sonst durchaus auch auf Versäumnisse und Probleme aufmerksam machten: „Für mich sind die grossen Erfolge noch nicht sichtbar. Ich denke, ein Gewinn ist im instrumentellen Bereich. Dort sind wir ein paar Schritte vorwärts gekommen. Wenn wir noch dazu kommen, die Kosten-Leistungs-Rechnung einzuführen, dann haben wir heute mehr Transparenz über unsere Tätigkeiten; wie wir das machen und was es kostet.“

Weniger positiv beurteilt wurde hingegen durchwegs die im Projekt *wif!* ebenfalls enthaltene Zielsetzung einer verbesserten Gesamtsteuerung durch den Regierungsrat. Der umfassende Gesamtüberblick jenseits der eigenen Direktion sei mit *wif!* nicht erreicht worden.

Frage 4: Parlamentsreformen erst nach Verwaltungsreformen?

Für die Reformen im Kanton Zürich kann die Frage eindeutig mit neun beantwortet werden. Zwar hat *wif!* 1995 zunächst verwaltungsintern begonnen, doch schon bei der Erarbeitung des grundlegenden Konzepts war die Notwendigkeit einer gleichzeitigen Parlamentsreform unbestritten. Die Einsetzung einer Reformkommission, in der alle mit Regierungs- und Verwaltungsreformen zusammenhängenden Fragen und Anträge behandelt worden sind, wie auch die Vertretung des Parlaments im *wif!*-Ausschuss der Regierung haben aus der Sicht praktisch aller Beteiligten zu einer Koordination „auf gleicher Augenhöhe“ geführt (für eine leicht divergierende Sichtweise, vgl. Mosimann 2003: 95-6).

Auch wenn im parlamentarischen Alltagsbetrieb die Umstellung auf die neuen Instrumente noch nicht vollständig gelungen ist und besonders die Einflussnahme auf die mittelfristige Finanzplanung kaum erfolgt sowie eine Reihe von Anpassungen der parlamentarischen Prozesse an die reformierte Verwaltung noch aussteht, hat die Vermutung, das Parlament sei zu spät erwacht, keine Basis. Hingegen wird auch deutlich, dass die *wif!*-Reform stärker exekutivseitig vorangetrieben wurde und sich das Parlament (mit Ausnahme einzelner Exponenten) primär mit einem parlamentsseitigen Nachvollzug administrativer Innovationen auseinandersetzte.

Frage 5: Findet eine Gewichtsverlagerung von parlamentarischen und direktdemokratischen Entscheidungen hin zu gouvernementalen und administrativen Kompetenzen statt?

Die Frage wurde von den Interviewten unterschiedlich beantwortet. Die grosse Mehrheit ist der Ansicht, dass eine solche Verlagerung nicht stattgefunden hat. Sei dies dennoch der Fall, wäre es sicher nicht auf *wif!* zurückzuführen.

In Bezug auf das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wurde in der Regel darauf hingewiesen, dass auch unter dem alten System das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung schon im Nachteil gewesen sei. In dieser Hinsicht habe sich mit der Verwaltungs- und Parlamentsreform eigentlich nichts geändert.

Geändert habe sich durch die neuen Instrumente allerdings die Art und Weise der Einflussnahme des Parlaments, wobei es vielen Parlamentarierinnen und Parlamentariern noch Mühe bereite, mit den neuen Instrumenten, speziell mit dem Globalbudget, umzugehen. Deswegen sind die Meinungen auch geteilt. Die einen begrüßen das neue System, andere trauern dem alten System nach: „Wir sorgen dafür, dass wir die Saldovorgaben, die uns das Parlament vorgibt – das ist eigentlich das Globalbudget auf einen Satz reduziert – nämlich, dass der Saldo im Laufe der Rechnung zwischen Aufwand und Ertrag, dass wir diesen erreichen. Es gibt Parlamentarier, die das gut finden und Sie finden andere, die der Meinung sind: (...) Wir haben schon nichts mehr zu sagen. Wir geben dem XY den Saldo vor und dann macht er, was er will. Natürlich hat das schon etwas.“

Neben solchen Aussagen finden sich aber auch Ansichten, die von einer Stärkung der Macht des Parlaments überzeugt sind. Speziell die „Professionalisierung“ der Parlamentsarbeit mit den ständigen Sachkommissionen habe in dieser Perspektive zu einer Kompetenzverschiebung zugunsten des Parlaments geführt: „Das ist die Aussage, dass die Regierung sagt, wir seien kompetenter als früher. Früher hatten wir Ad-hoc-Kommissionen. Bis diese Kommission das Geschäft wirklich durchblickte, war das Geschäft auch schon wieder abgeschlossen und man hat sich wieder aufgelöst. (...) Die ständigen Kommissionen können heute kompetent mitreden und wissen auch: Vor drei Jahren war *das* das Problem und die Regierung hat das gesagt. Es ist eine eindeutige Aufwertung des Parlaments, was auch die Regierung bestätigt.“

Die Vermutung, dass mit den ständigen Kommissionen eine zu starke Identifizierung zwischen den beteiligten Parlamentarierinnen und Parlamentariern und den von ihnen kontrollierten Verwaltungseinheiten entstehe, wurde in der Regel

von beiden Seiten bestritten. Zwar sei diese Tendenz im System angelegt, aber es gäbe auch ausreichende Korrekturmechanismen. Auch auf der Seite der Verwaltung wurde die angesprochene Gefahr als wenig bedeutend beurteilt. Gewisse Probleme mit diesem Aspekt der ständigen Kommissionen habe eher die Gesamtregierung, weil der intensivierete Kontakt zwischen den Kommissionsmitgliedern und dem zuständigen Regierungsrat Entscheidungen der Regierung präformieren könne: „Manchmal gibt es von Regierungsseite die Konstellation, dass ein Regierungsmitglied, wenn es sehr gut mit der Kommission zusammenarbeitet, die Regierung etwas aushebeln kann. Indem er hingehet und gewisse Vorlagen, bevor er sie in der Regierung vorlegt, mit der Kommission bespricht und dann der Regierung sagt, was die Kommission akzeptieren würde. Dieser Mechanismus ist relativ heikel. Was die saubere Gewaltenteilung angeht, treten hier gewisse Schwierigkeiten auf.“

Die Volksrechte sind in den Augen der Interviewten durch die Reformprozesse nicht tangiert worden. Die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums – im Übrigen kein Bestandteil der Verwaltungs- oder Parlamentsreform – wird nicht als Schmälerung der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung bewertet, nicht einmal von jener Person, die sonst zu einer klar negativen Würdigung der Verwaltungsreform kommt.

Eine Einschränkung der direkten Demokratie und damit des Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf politische Entscheidungen in der Folge der Verwaltungsreform schliessen mit einer Ausnahme alle Interviewten aus, teils kategorisch. Eine Person vertrat hingegen die Ansicht, dass die Reformen der 1990er Jahre im Grundsatz einen falschen Pfad eingeschlagen haben und von einer verfehlten Ideologie ausgegangen seien. Die blinde und illusionsbehaftete Übertragung privatwirtschaftlicher Konzepte auf den Staat würde die Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse drastisch reduzieren und damit letztlich die demokratische Legitimation einschränken: „(...) In verschiedensten Bereichen fehlt es an dieser Transparenz und dann führt dies für mich zu einem Demokratieverlust.“

Frage 6: Werden politische Entscheidungen zugunsten von betriebswirtschaftlicher Effizienz eingeschränkt?

Aus der Sicht der Interviewten ist diese Entwicklung keine Gefahr, sondern im Gegenteil eine begrüßenswerte Neuerung, solange die politischen Grundsatzentscheidungen weiterhin vom Volk und vom Parlament gefällt werden. Die Steigerung der Effizienz der Verwaltungstätigkeit sei ja gerade eines der Hauptziele der Verwaltungsreform *wif!* gewesen und diese habe auch in diesem Bereich ihre grössten Erfolge erzielt. Eine Einschränkung von politischen Entscheidungen sei mit den Neuerungen nicht eingetreten. Die wesentlichen politischen Vorgaben machen aus dieser Sicht immer noch das Parlament (und das Volk) auf dem Wege der Gesetzgebung. Die Umsetzung der Vorgaben habe sich selbstverständlich an Effizienz- und Effektivitätskriterien zu orientieren.

Frage 7: Werden politische Entscheidungen durch technisch-administrativen Sachverstand dominiert?

Eine solche Entwicklung sahen unsere Gesprächspartnerinnen und -partner – mit einer Ausnahme – nicht beziehungsweise nicht als Folge der Verwaltungsreform. Technisches und administratives Sachwissen seien angesichts der heutigen Komplexität unabdingbar für politische und administrative Entscheidungen. Die Lösung komplexer gesellschaftlicher Probleme und die Bereitstellung guter Dienstleistungen für die Bevölkerung seien in dieser Perspektive komplizierter und (zeit)aufwendiger geworden, was im Grunde genommen alle beteiligten Akteure gleichermaßen überfordere (Parlament, Regierung und Verwaltung).

Als positive Errungenschaft wurde in diesem Zusammenhang in den meisten Interviews immer wieder auf die Einführung der ständigen Kommissionen hingewiesen. Damit sei zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung die kompetente und sachliche Zusammenarbeit grundsätzlich gestärkt worden. Zwar bestünde noch eine Reihe von Problemen (aus der Sicht von Regierung und Verwaltung vor allem der nicht direktionsbezogene Zuschnitt einiger Kommissionen; aus der Sicht des Parlaments die Zusammenarbeit zwischen Sach- und Aufsichtskommissionen), grundsätzlich sei das neue System jedoch ein Erfolg.

Die notwendigen politischen Diskussionen fänden im Parlament ohnehin statt. Dafür Sorge schon die grosse Vielfalt der vertretenen Parteien.

In einer Hinsicht hätten Parlaments- und Verwaltungsreform aber keine Fortschritte erzielt: in der Überwindung des sektoralen Denkens. Dies sei möglicherweise mit der Einrichtung ständiger Kommissionen sogar noch verstärkt worden, weil nun zusätzlich zur Regierung auch das Parlament „in Kästchen“ denke: „Man sieht dies auch in der Budgetberatung. Die Sachkommissionen griffen letztes Jahr gegen keines der Einzelbudgets ein. Im Gegenteil wollten sie sogar noch mehr Geld für ihren eigenen Bereich. Aber der gesamte Kantonsrat schrie auf und beschwerte sich über das Budget der Regierung. Da fehlt schon die Gesamtsicht. Im Grunde genommen werden mit den Kommissionen die gleichen Probleme geschaffen, die ja schon die Regierung hat. Die Gesamtoptik kann verloren gehen.“

Frage 8: Findet eine Steuerung über Leistungen statt?

Die Verwaltungsreform *wif!* im Kanton Zürich hat einige wichtige Schritte in Richtung Leistungssteuerung unternommen. Econcept (Koch et al. 2002: 20) kommt in der Gesamtevaluation unter anderem zum Schluss, dass der Übergang zur zielorientierten Steuerung eingeleitet worden sei:

- „Es wurde ein umfassendes Instrumentarium für die Zielorientierung geschaffen. Ziele werden gesetzt und auch einem Controlling unterworfen. Leistungsvorgaben nehmen in der täglichen Arbeit aller einen zunehmend wichtigen Stellenwert ein.
- Die politischen Ebenen (Kantonsrat und Regierungsrat) führen im kurzfristigen Zyklus nach wie vor stark mit finanziellen Zielen. Dies führt verwaltungsintern auf Stufe Amtsleitungen wie auch auf Stufe Kantonsrat zu Enttäuschungen. Hier muss festgehalten werden, dass die NPM-Theorie und auch *wif!* zu hohe Erwartungen geweckt haben. Viele Ziele sind gesetzlich vorgegeben und können im einjährigen Budgetprozess nicht wirklich verändert werden. Im Rahmen einer finalen Gesetzgebung könnte die Steuerung durch den Kantonsrat verstärkt outputorientiert gestaltet werden, indem der

Kantonsrat auf der mittelfristigen Planungsebene die Wirkungsziele steuern würde.

- Die mangelhafte ergebnisorientierte Steuerung auf der politischen Ebene gründet zum Teil, aber nicht nur auf Schwachstellen im Controllinginstrumentarium. Sie gründet zudem in den Anforderungen einer sich zwangsläufig auch elektoral ausrichtenden Arbeit der Politik. Das Problem der wenig ergebnisorientierten politischen Steuerung taucht in vielen, wenn nicht allen NPM-/WOV-Versuchen auf.“

Dieser Beurteilung ist aus der Sicht der von uns Interviewten grundsätzlich nichts hinzuzufügen. Sie haben nachdrücklich auf den unbefriedigenden Budgetprozess hingewiesen, der es dem Parlament nicht erlaubt, mittelfristig und ergebnisorientiert zu steuern. Aus der Perspektive von Regierung und Verwaltung lautet eine typische Aussage dazu: „Ich denke, ganz entscheidend bei der Parlamentsreform war die Fragestellung, ob sich das Parlament mit mittelfristigen Instrumenten herumschlagen soll. Das wurde von der Regierungsseite auch vorgeschlagen. In einem Seminar am Bodensee hat die Reformkommission jedoch entschieden, der Kantonsrat könne sich nicht mit mittelfristigen Planungen befassen. Daher sind die Instrumente des Kantonsrates für die mittelfristige und langfristige Planung praktisch nicht vorhanden. Sie bekommen den KEF zur Information. Ausser sich zu informieren, können sie eigentlich nicht viel mehr machen. Von da her muss diese Fragestellung nochmals angegangen werden.“ Auch aus der Sicht des Parlaments ist die heutige Situation noch unbefriedigend.

Frage 9: Wie wird die Politik mit Steuerungsinformationen bedient?

Aus der Perspektive der Interviewten ist die Qualität der Steuerungsinformationen differenziert beurteilt worden, und zwar in Abhängigkeit davon, ob die Verwaltung, die Regierung oder das Parlament als Adressat dieser Informationen betrachtet wird. Für das Volk habe dieser Aspekt sowieso keine Bedeutung.

Für den Bereich der Verwaltungsstellen sind die mit dem KEF, dem Globalbudget und der Kosten-Leistungs-Rechnung verbundenen Steuerungsinformati-

onen in den meisten Fällen positiv beurteilt worden, manchmal gar etwas euphorisch. Zwar ist man sich mehrheitlich bewusst, dass einzelne Indikatoren (noch) keine ausreichende Qualität haben, im Gegensatz zu früher verfügt man aber heute immerhin über dieses Führungsinstrument: „Wenn ich damals (Beginn 1990er Jahre) auf die Frage hätte antworten müssen, was die ‚Leistung XY‘ im Kanton Zürich kostet, dann hätte ich eine Woche in den Ordnern gewählt. Heute habe ich diese Zahlen in fünf Minuten.“

Selbst wenn man sich bewusst ist, dass je nach staatlicher Leistung eine Messung schwierig ist, wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich die Kenntnisse über die Tätigkeiten der (eigenen) Verwaltungsstelle entscheidend verbessert haben. Dies wird nicht nur verwaltungsintern so gesehen, sondern auch von den anderen Akteuren als Fortschritt beurteilt.

Für den Regierungsrat stellt sich die Situation etwas anders dar. Grundsätzlich überblickt jede Direktion heute ihren eigenen Geschäftsbereich besser als früher. Wie intensiv die Informationen jedoch für die Führung genutzt werden, hängt von der personellen Besetzung der Direktion ab. Als unbefriedigend wird die Situation grossmehrheitlich für den Gesamtregierungsrat eingeschätzt, und zwar nicht wegen der Qualität der Informationen, sondern weil man sich ziert, „ins Gärtchen der anderen zu treten“. Solange der finanzielle Druck einigermaßen erträglich bleibt, befasst man sich als Regierungsrat mit dem „eigenen Laden“ und mischt sich nicht in die Geschäfte anderer Direktionen ein. Die unter anderem von *wif!* angestrebte Gesamtschau konnte bisher nicht erreicht werden. Auch in dieser Hinsicht waren sich unsere Gesprächspartnerinnen und -partner im Wesentlichen einig.

Weniger befriedigend scheint die Situation im Parlament. Noch haben nicht alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier gelernt (oder lernen wollen), mit den neuen Instrumenten richtig umzugehen. Aus der Sicht von Verwaltung und Regierung wären allerdings die Steuerungsinformationen grundsätzlich vorhanden, wie die beiden untenstehenden Zitate illustrieren:

„Das Indikatorensystem ist sehr schwierig zu etablieren, doch zumindest hat man eines. Wir haben einen enormen Aufwand betrieben und sind heute viel besser in der Lage, dem Parlament Eckdaten zu liefern.“

„Früher konnten sie (die Parlamentarier/innen) praktisch kontrollieren, wie viele Bleistifte ich kaufe. Das war keine gescheite Form von Aufsicht oder Führung. Darum meine ich, dass die Parlamentarier nichts verloren haben, sondern im Gegenteil nun effektiver arbeiten können. Diese Indikatoren gab es früher nicht. Wenn man führen will, muss man anhand solcher Indikatoren führen. Mein Controllingbericht basiert auch auf solchen Zahlen. Wir machen dies trimesterweise.“

Der Koordinierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), ursprünglich als Steuerungsgrundlage zuhanden des Regierungsrates konzipiert, wurde auf entsprechendes Drängen auch der Legislative zur Kenntnis gebracht (und wird heute auch der Öffentlichkeit auf dem Internet zur Verfügung gestellt). Diese Zweckentfremdung wird einerseits aufgrund der erhöhten Transparenz begrüsst, andererseits aber auch kritisiert, da der KEF (mit rund 500 Seiten Umfang) keine ideale Informationsgrundlage für das Parlament darstelle.

Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sahen ihre Erwartungen hinsichtlich der Qualität der Informationen nur teilweise erfüllt: „Wir haben uns erhofft, dass wir nun sagen können: Wir möchten so und so viele XY und die Verwaltung sagt uns, wie viel dies kosten würde. Danach können wir entscheiden, ob wir dies wollen oder nicht. Im Prinzip sollte es ja so funktionieren. Doch in der Praxis ist es so, dass die vorhandenen Leistungsindikatoren bei den Globalbudgets häufig nicht sehr viel aussagen. Ein Beispiel: Beim Amt für Landwirtschaft und Natur steht 94 Prozent gut gepflegte Biotope. Wenn ich dann frage, warum es nicht 91 Prozent sind, dann merkt man deutlich, dass diese Aussagen und das Ziel nicht sehr klar definiert sind.“

Allerdings sind sich auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier bewusst, dass die Messung staatlicher Leistungen alles andere als einfach ist: Zumindest kann man festhalten, dass der Kanton Zürich mit der Verwaltungsreform *wif!*

erste, wichtige Schritte unternommen hat, Informationen über die Staatstätigkeit auf eine neue Grundlage zu stellen und dass das neue System in manchen Bereichen gut funktioniert und von den Akteuren geschätzt wird.

5.6.5 Synthese

Die Verwaltungsreform *wif!* des Kantons Zürich wurde von einer kleinen Gruppe von Promotoren aus Regierung, Verwaltung und Parlament in Gang gesetzt und realisiert. Im Rückblick ist es – auch für manche Interviewte – erstaunlich, dass der Prozess insgesamt geglückt ist. Ausschlaggebend für diesen Erfolg scheinen vor allem vier Gründe gewesen zu sein:

1. Die Verwaltungsreform wurde ohne Pilot- oder Testphase definitiv implementiert. Zwar wurden die Teilprojekte gestaffelt und schrittweise durchgeführt, es wurde aber zu Beginn klar erklärt, dass es kein Zurück geben werde.
2. Die Verwaltungsreform erfolgte in einer sehr dezentralisierten Projektstruktur, bei der existierende Reformansätze eingebracht und eingebunden werden konnten.
3. Die Verwaltungsreform war über die Promotoren eng mit der Parlamentsreform gekoppelt; es entstand kaum Misstrauen zwischen Regierung und Parlament.
4. Die Verwaltungsreform verfügte über ein eigenes Budget. Die reformorientierten Ämter konnten somit Veränderungsprozesse teilweise ausserhalb des eigenen Budgets finanzieren.

Teilweise einschneidende Reformen resultierten auf zwei Ebenen:

- *Im Verhältnis von Parlament und Regierung:* Von zentraler Bedeutung für die Verwaltungsreform war der neu gestaltete Budgetprozess, der ab 2003 für die gesamte Verwaltung auf Globalbudgets beruht. Basierend auf dem KEF beantragt der Regierungsrat für alle Amtsstellen ein Globalbudget, das (seit 1999) in einer der sieben zuständigen parlamentarischen Sachkommissionen beraten und zuhanden der Finanzkommission beschlossen wird. Die

Finanzkommission hat die Oberaufsicht über das Budget. Sie arbeitet mit einem Referentensystem, um den Informationsvorsprung der Sachkommissionen etwas zu kompensieren. Allerdings stimmen die Parlamentsmitglieder darin überein, dass das Verhältnis zwischen Fachkommissionen und Finanzkommission noch nicht so richtig funktioniert, obwohl sich die Situation im Vergleich zum etwas „chaotischen“ Beginn des neuen Regimes 1999 schon stark verbessert habe. Es gäbe allerdings immer noch viel zu viel Doppelspurigkeiten. Ein zweites Problem orten vor allem Regierung und Verwaltung in Bezug auf die mittel- und langfristige Finanzplanung durch das Parlament. Dieses verfügt nicht über die notwendigen Instrumente und zeigt auch kaum Interesse für mittelfristige finanzielle Überlegungen. Den KEF nimmt das Parlament beispielsweise lediglich zur Kenntnis. Der jährliche Budgetprozess im Parlament ist aus dieser Perspektive unbefriedigend.

- *Veränderungen innerhalb der Verwaltung:* Jene Einheiten, die schon vor dem Projekt *wif!* Reorganisationsmassnahmen ausgelöst haben, haben laut eigenen und fremden Aussagen eine deutliche Veränderung dessen erfahren, was man üblicherweise unter dem Stichwort Organisationskultur zusammenfasst. Das hatte Auswirkungen auch auf jene Einheiten, die eher zögerlich oder ablehnend gegenüber den neuen Ansätzen reagierten. Sie konnten sich einem gewissen Veränderungsdruck nicht entziehen – oder in den Worten eines Interviewten: „Für mich sind die einzelnen Projekte wie kleine Punkte, die sich langsam ausbreiten.“

Eines der zentralen Probleme, das den Reformprozess angestossen hat, konnte dagegen (noch) nicht gelöst werden, der „Departmentalismus“ in Regierung und Verwaltung. Den Reformern im Kanton Zürich ist es noch nicht gelungen, das zu Beginn kritisierte „Kästchendenken“ wirklich zu durchbrechen. Die Direktionen führen – wenn auch in reorganisierter Form – weiterhin ein robustes Eigenleben, das stark von der Persönlichkeit des jeweiligen Regierungsrats geprägt wird. Auch der Umstand, dass die parlamentarischen Sachkommissionen nicht exakt entlang der Direktionsgrenzen organisiert sind (z.B. Kommission für Gesundheit und Soziales in der Zuständigkeit von zwei Direktionen), haben diesen Umstand nicht verändern können. Bei jenen Sachkommissionen, die mit dem Zuschnitt „ihrer“ Direktion kongruent sind, wird gar vereinzelt befürchtet,

dass das neue System den „Departementalismus“ stärkt. Der Regierungsrat als Gremium beschränkt sich weithin auf eine negative Koordination (Scharpf 1993). Das Fehlen einer Gesamtperspektive wird von praktisch allen Interviewten als weiterhin bestehender Schwachpunkt Punkt in der staatlichen Organisation eingeschätzt. „Da ist natürlich auch das Problem der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung. Wie kann man diese stärken? Die kann man schlussendlich nicht durch Instrumente stärken. Es ist eine Frage der vorhandenen Kultur. Man kann sie aber unterstützen, indem man die Wege und Mittel aufzeigt, die vorhanden sind, auch mal bei den anderen zu sehen, was sie machen. Auch hier stellt sich die Frage des politischen Willens, ob man den anderen in das Gärtchen treten möchte. Je enger die Mittel werden, desto grösser ist der Druck, das zu machen. Wenn man gut über die Runden kommt, dann lässt man einander leben.“

Die Verwaltungsreform *wif!* wurde per Ende der Legislatur 1999/2003 offiziell beendet. Einige (Querschnitts-)Projekte werden weitergeführt, damit die folgende Befürchtung nicht eintritt: „Die Schwierigkeit wird sein, dass man das Geisslein am Leben erhält. Man muss aufpassen, dass man nicht in das alte System zurückfällt. Der Kantonsrat macht das immer wieder.“

5.7 Vergleich der Fallstudien: Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit

Der Aufbau des Fallstudienvergleichs orientiert sich an den neun Untersuchungsfragen, wobei wir die Fragen teilweise zusammen behandeln.

Das Erzielen von Einsparungen ist ein bedeutendes Motiv für NPM-Reformen, die auf eine Steigerung von Effizienz und Effektivität abzielen. (Fragen 1 und 3)

In den Kantonen Solothurn und Wallis zeigt sich deutlich, dass die Situation der öffentlichen Haushalte einen wichtigen Auslöser für die Reformen darstellt. Im Falle des *wif!*-Projekts im Kanton Zürich gehen die Meinungen über die Bedeutung des Sparmotivs auseinander, wobei rund die Hälfte der Interviewten davon ausgeht, dass das Erzielen von Einsparungen ein zentrales Motiv für die Reform

darstellte. Im Kanton Uri hingegen war das Sparmotiv von untergeordneter Bedeutung, wobei die in diesem Kanton realisierten Reformen im Vergleich zu den anderen Kantonen eine deutlich geringere Reichweite aufweisen. Grundsätzlich bestätigen sich somit die Resultate aus der quantitativen Analyse, bei der sich die Staatsverschuldung pro Kopf besonders bei NPM-Reformen als wesentlicher Erklärungsfaktor erwiesen hat (vgl. Abschnitt 4.3; siehe auch Widmer/Rieder 2003). In den Fallstudien zeigt sich, dass die finanzielle Situation aus der Perspektive der Akteure eine bedeutende Rolle einnimmt, zumindest in jenen Kantonen, die ihre NPM-Reformen auch nachhaltig verfolgt haben. Das Beispiel des Kantons Uri scheint aufzuzeigen, dass ein gewisser Spardruck für die weitergehende Umsetzung einmal anvisierter NPM-Reformen von zentraler Bedeutung ist.

Die Steigerung von Effizienz und Effektivität im Rahmen der Reformen stand in drei von vier untersuchten Kantonen als ein wichtiges Ziel im Vordergrund. Die diesbezüglich tatsächlich erreichten Verbesserungen können an dieser Stelle nicht fundiert dargelegt werden; wir müssen uns auf die Wahrnehmung der von uns interviewten Akteure beschränken. Im Kanton Uri gehen die Befragten davon aus, dass die Effekte eher klein waren, was angesichts der geringen Reformtiefe wenig überrascht. Auch im Kanton Wallis kritisieren Befragte mitunter, dass die Effizienzgewinne nicht konsequent genug realisiert worden seien, was sie darauf zurückführen, dass die vorgängige Leistungsüberprüfung zu wenig ganzheitlich angegangen worden sei. Insgesamt habe aber ein Wandel in der Verwaltungskultur stattgefunden, welcher die Effizienz mittelfristig steigern dürfte: Die Amtsstuben der 1950er Jahre sind nicht nur in jenen Organisationseinheiten verschwunden, die als Piloteinheiten in die NPM-Versuche einbezogen waren. Die Reorganisationsmassnahmen haben auch die übrigen, häufig zögerlichen Einheiten einem Veränderungsdruck ausgesetzt. Am deutlichsten ist dies im Kanton Zürich der Fall, wo per 2003 die gesamte Verwaltung dem neuen Regime unterstellt wurde. Und selbst im Kanton Uri, wo die Reform nicht sehr tief gegriffen hat, sind Massnahmen ergriffen worden, um das Verhältnis des Amtes zu seinen „Klienten“ vermehrt auf Kundenorientierung auszurichten.

Ein Wandel in Richtung einer Outputorientierung ist nur in Ansätzen festzustellen. (Frage 2)

Eine gewisse Verlagerung hin zu einer verstärkten Outputorientierung durch Parlament und Regierung kann zwar festgestellt werden, aber eine umfassende Outputsteuerung ist bisher in keinem der vier untersuchten Kantone eingetreten. Es gibt Anhaltspunkte, wonach zumindest eine Betrachtung der Outputs die reine Inputsteuerung ergänzt: In den Kantonen Solothurn und Wallis, aber besonders auch in Zürich sind entsprechende Entwicklungen zu beobachten. Insgesamt wird dieser Trend aber durch verschiedene Faktoren stark gebremst: Erstens läuft in drei der vier untersuchten Kantone die traditionelle Inputsteuerung parallel zum neuen System. Dieses umfasst zweitens mit den Pilotstellen nur einen kleineren Teil der Verwaltung, was die Motivation des Parlamentes dämpft, sich auf eine Outputsteuerung einzulassen. Drittens garantiert die Einführung von Globalbudgets – und dies gilt auch für den Kanton Zürich – noch keineswegs eine Steuerung über den Output: Ein Globalbudget kann nämlich auch für eine reine Inputsteuerung zweckentfremdet werden. Dies ist dann der Fall, wenn pauschale Kürzungen ohne gleichzeitige Streichung von Leistungen vorgenommen werden. Schliesslich kann das Parlament im Zweifelsfall immer noch auf das traditionelle Budget zurückgreifen. Eine Outputsteuerung wird daher nicht eintreten, so lange die Reform nicht tief greift, die Instrumente nicht konsequent umgesetzt werden und sich der Wille zur Outputsteuerung besonders auf Seiten des Parlamentes nicht etabliert.

Parlamentsreformen folgen oft Verwaltungsreformen. (Frage 4)

Für die Kantone Solothurn und Wallis trifft diese Aussage mehrheitlich zu. Im Kanton Uri wurden im Untersuchungszeitraum keinerlei Schritte in Richtung Parlamentsreform vollzogen. In der Regel wurde die Notwendigkeit von Parlamentsreformen erst bei fortschreitender Verwaltungsreform erkannt. Im Kern laufen sie auf die Schaffung ständiger Kommissionen („Professionalisierung“) und die Einführung von neuen Mitteln zur Einflussnahme auf die Globalbudgets hinaus. Lediglich im Kanton Zürich war die Parlamentsreform schon sehr früh Bestandteil der NPM-Konzeption. Aber auch im Kanton Zürich, wo die neuen parlamentarischen Instrumente Hand in Hand mit der Verwaltungsreform kon-

zipiert und umgesetzt wurden, hatte das Parlament keine lenkende und aktiv gestaltende, sondern eher eine nachvollziehende Rolle.

Die strukturelle Benachteiligung der Milizparlamentarier gegenüber Regierung und Verwaltung zeigt sich also auch bei den Reformaktivitäten selbst und bleibt auch nach den Reformen bestehen. Dazu kommt, dass die Reformen von Regierung und Verwaltung zu Beginn des Prozesses lediglich von einer reformfreundigen Minderheit der Parlamentarier begleitet worden sind, während sich die Mehrheit der kantonalen Volksvertreter wenig dafür interessierte. Das hat in der Einführungsphase von NPM zu einer deutlichen Asymmetrie zwischen den Parlamentariern, die in einer (begleitenden) Reformkommission die Reformen aktiv mitgestalten konnten, und der grossen Mehrheit der „normalen“ Volksvertreter geführt. Letztere tun sich nun schwerer im Umgang mit den neuen Instrumenten und tendieren zu traditionellen Verhaltensmustern.

Die direktdemokratische Mitbestimmung des Volks ist durch das NPM nicht tangiert worden, eine Gewichtsverlagerung vom Parlament hin zu Regierung und Verwaltung fand nicht statt. (Frage 5)

Die Reformprojekte wurden im Modell immer auch mit der Erwartung auf eine verbesserte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger begründet beziehungsweise wegen einem erwarteten Abbau der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Souveräns kritisiert. Mit Blick auf die Volksrechte haben die Verwaltungsreformen der 1990er Jahre indessen zu keinen direkten Einschränkungen der politischen Steuerungsmöglichkeiten geführt. Die Stimmbürger mussten zwar in den Kantonen Zürich und Wallis auf das obligatorische Gesetzesreferendum verzichten (vgl. Trechsel/Serdült 1999), was aber nicht in einem kausalen Zusammenhang mit den hier zu diskutierenden NPM-Reformen stand.

Insgesamt hat sich der Einfluss des Volkes nicht verringert, sondern ist stabil geblieben. In keinem der vier Kantone sahen die Interviewten eine Schmälerung der Volksrechte aufgrund der NPM-Reformen. Wenn überhaupt Änderungen an den Instrumenten der direkten Demokratie erfolgten, dann war NPM nicht die Ursache dafür. Auch im faktischen Gebrauch der Volksrechte – etwa durch in-

direkte Wirkungen – sind als Folge dieser Reformen aus der Sicht der beteiligten Akteure keine Veränderungen eingetreten.

Etwas differenzierter muss die Frage nach einer Gewichtsverlagerung zwischen Parlament und Regierung betrachtet werden. In allen vier untersuchten Kantonen gehen die Befragten von einer starken Asymmetrie bei der Ressourcenverteilung zwischen Regierung und Parlament aus: Die Parlamente würden durch die Regierungen kraft deren Wissensvorsprungs und der Möglichkeit des Rückgriffs auf „Verwaltungsprofis“ dominiert. Dieser Befund ist nicht neu und wird auch unabhängig von NPM-Reformen festgestellt.⁵² Interessant ist hier aber die Frage, ob die Reformen an dieser Asymmetrie etwas geändert haben. Ein grosser Teil der Befragten verneint diese Frage: Die Möglichkeiten einer vermehrten Einflussnahme seien noch zu wenig bekannt und würden nicht genutzt. Im Kanton Uri wurden gar keine neuen Interventionsmöglichkeiten geschaffen. Eine Minderheit der Befragten in den vier Fallstudienkantonen glaubt, dass die Professionalisierung durch die ständigen Sachkommissionen (welche teilweise eine Folge der NPM-Reformen sind) dem Parlament mehr Einfluss eingeräumt hat. Ebenso hänge die dem Parlament zugeschriebene Macht davon ab, welche Interventionen als wünschenswert betrachtet oder bei der Beurteilung ins Zentrum gerückt werden: Auf der strategischen Ebene habe NPM klar mehr Einflussmöglichkeiten geschaffen, auf der operativen Ebene solche aber tatsächlich reduziert und damit Regierung und Verwaltung mehr Handlungsfreiheiten eingeräumt.

Ein besonderer Aspekt betrifft die Nähe zwischen den Sachkommissionen und Teilen der Verwaltung: In den Fallbeispielen tauchte immer wieder die Frage auf, ob nicht die kritische Distanz des Parlamentes zur Verwaltung durch die intensive Diskussion von Sachgeschäften zwischen ständigen Kommissionen und Stellen verloren gehe. Dies scheint bisher nicht der Fall zu sein. Hingegen zeigt dieser Aspekt, dass die Machtbalance immer wieder einer Überprüfung bedarf und zwar in beide Richtungen. Im Kanton Solothurn zeigt sich diese

⁵² Im Sinne der Gewaltenverschiebung von der Legislative zu Exekutive und Verwaltung; siehe Linder (2005), S. 198/199, 222.

Problematik am deutlichsten bei der Diskussion über die Abschaffung und Kompensation parlamentarischer Interventionsinstrumente.

NPM-Reformen haben, auf einen kurzen Nenner gebracht, die Verwaltungen unter einen Modernisierungsdruck gesetzt, das Versprechen einer verbesserten Steuerungsfähigkeit durch die Politik bisher aber nicht eingelöst. Jedoch zeigen die Erfahrungen in den untersuchten Kantonen aber auch auf, dass die teilweise befürchtete Entmachtung der Parlamente bisher nicht eingetreten ist. Parlamente nehmen nach den Reformen weder mehr noch weniger Einfluss auf die kantonale Politik.

Die politische Perspektive behauptet sich gegenüber der betriebswirtschaftlichen Perspektive. (Frage 6)

Es wird häufig vermutet, dass mit den NPM-Reformen eine Einschränkung politischer Entscheidungen zugunsten betriebswirtschaftlicher Effizienz einhergeht und weitere Dimensionen einer „good governance“ (wie Ordnungsmässigkeit oder Gleichbehandlung) in den Hintergrund treten könnten.

Die vier Fallstudien stützen diese These nicht. Bei der Diskussion solcher Folgen der Verwaltungsreform in den Interviews wurden die entsprechenden Änderungen ausdrücklich begrüsst. Es sei ja gerade die Absicht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gewesen, die Effizienz und Effektivität der staatlichen *Leistungserfüllung* zu erhöhen. Eine Einschränkung von politischen Entscheidungen zugunsten eines blossen Managementdenkens sei mit den Neuerungen jedoch keinesfalls eingetreten. Die wesentlichen politischen Vorgaben formulieren weiterhin das Parlament und das Volk, wobei Letzteres Reformen auf der Basis von NPM-Ideen in einzelnen Fällen mitunter klar abgelehnt habe (etwa die Reformvorlagen im Volksschulbereich in den Kantonen Wallis und Zürich). Der Entscheid über die Art und Weise, wie politische Vorgaben organisatorisch und verfahrensmässig ausgeführt werden, sei selbstverständlich unter Managementkriterien zu fällen.

Im Kanton Solothurn lässt sich am ehesten eine Konfliktlinie zwischen einer Managementperspektive und der politischen Optik erkennen: Während im Falle der Verwendung von Reserven aus den Globalbudgets das Parlament erfolgreich gegen einen Entscheid und die Entscheidungsfreiheit der Amtsführung intervenierte, sind die Gesamtarbeitsverträge für das Kantonspersonal dem Einfluss des Parlamentes unter NPM entzogen worden. Ob dies nun Ausdruck einer Dominanz des Managements über die Politik darstellt, ist letztlich eine Frage der Optik: Wer die Entlohnung des Kantonspersonals als operative Tätigkeit betrachtet, hält auch die Delegation der entsprechenden Kompetenzen an die Regierung für zweckmässig. Wer als Parlamentarier indes selber über die Gehälter entscheiden möchte, stellt tatsächlich einen Kompetenzverlust in Richtung Managerialismus fest.

Die politischen Entscheide werden verstärkt durch technisch-administrativen Sachverstand geleitet. (Frage 7)

Die eingehende Beschäftigung mit den neuen Steuerungsinstrumenten in den letzten Jahren könne den Trend zu einem Ersatz politischer Entscheidungen durch technisch-administrativen Sachverstand beschleunigen, so lautet eine im Kontext von NPM-Projekten häufig geäusserte Vermutung.

In den Kantonen, in denen die Globalbudgets von ständigen Sachkommissionen beraten werden (SO, VS und ZH), wird diese Vermutung teilweise bestätigt: Die dauernde Beschäftigung der Kommissionsmitglieder mit den Dossiers „ihres“ Bereichs führt zu einer sachlich-technischen Diskussion, bei der die politischen Trennlinien in den Hintergrund treten. Der Vorteil davon liegt in der höheren Kompetenz der Parlamentsmitglieder und in der Zeitersparnis, wie folgendes Zitat belegt: „Man weiss, was das Problem ist und was die Regierung vor drei Jahren dazu gesagt hat.“ Die Einführung der ständigen Sachkommissionen, also nicht die NPM-Reformen selbst, führte also zu einer Versachlichung der politischen Debatte – nicht unbedingt im öffentlichen Raum, aber bei der Kommissionsarbeit.

Diese Dominanz des Fachwissens kann allerdings auch die parlamentarische Aufsicht über die Verwaltung schwächen. Die Mitglieder der ständigen Kommissionen interagieren intensiver mit den entsprechenden Amtsstellen, was die kritische Distanz – und die Position der Regierung gegenüber der Verwaltung – schwächen kann. Häufig sitzen in den einschlägigen Kommissionen Fachleute, die ohnehin eine gewisse berufliche Nähe zum entsprechenden Sachbereich der Verwaltungstätigkeit aufweisen und daher befangen sein können (vgl. auch Frage 5). Die damit verzerrte Interessenvertretung zugunsten von Partikularinteressen ist nicht für alle „politisch korrekt“. Diese Entwicklung erinnert an die Konstellation des „iron triangle“ (Maass 1950), wie sie für die starke Bindung zwischen der jeweils führenden Interessenorganisation, der parlamentarischen Fachkommission und der zuständigen Verwaltungsstelle in den USA beschrieben wurde (auch „subgovernments“; vgl. Lowi 1964, 1979; Freeman 1965; Heclo 1978).

Wie präsentiert sich die Situation auf der Stufe der Regierung? Werden Entscheide zunehmend von technisch-administrativen Überlegungen geprägt? Dies scheint eher nicht der Fall zu sein: Die Regierungen kämpfen – je nach Person in unterschiedlichem Ausmass – mit Schwierigkeiten im Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten, weshalb deren Einfluss nicht so hoch zu veranschlagen ist. Weiter hat sich der vielfach beklagte Departementalismus durch die Einführung von NPM nicht reduziert. Vielmehr könnte die Einführung von ständigen parlamentarischen Sachkommissionen sogar noch eine Ausdehnung des Ressortdenkens auf das Parlament mit sich bringen. Diese Gefahr besteht besonders, wenn die Ressorts der parlamentarischen Kommissionen analog zur Ressortverteilung in der Regierung aufgeteilt werden – was aus pragmatischen Überlegungen verschiedentlich gewünscht wird.

Die Menge der Steuerungsinformationen hat zugenommen, dennoch findet eine Steuerung über Outputs nur in geringem Masse statt. (Fragen 8 u. 9)

In den untersuchten Kantonen sind durch die NPM-Reformen der 1990er Jahre eine ganze Reihe von neuen Führungsinstrumenten geschaffen worden. Damit wurden quantitativ und qualitativ mehr Steuerungsinformationen generiert, von

denen primär die Leitungen der reformierten Verwaltungseinheiten profitiert haben. Sie verfügen über mehr Steuerungsinformationen und haben innerhalb der Verwaltungseinheiten wenigstens teilweise eine Umorientierung hin zur Outputsteuerung vollzogen. Ein Befragter bringt die Vorteile der neuen Instrumente und deren Informationsgehalt wie folgt auf den Punkt: „Wenn mich früher jemand gefragt hätte, was die Leistung XY den Kanton kostet, dann hätte ich eine Woche lang in den Ordnern gewühlt. Heute habe ich diese Zahlen in fünf Minuten.“ Dies weist darauf hin, dass neue Instrumente (wie die Vollkostenrechnung) durchaus zu einer erhöhten Transparenz in der öffentlichen Leistungserbringung führen konnten – wobei eine gewisse Dominanz finanzieller Aspekte offensichtlich ist.

Die Regierungen und Parlamente haben durch die Einführung neuer Verwaltungsinstrumente zweifellos ebenfalls mehr qualitative wie quantitative Informationen erhalten. Insofern ist das Bild recht einheitlich. Lediglich der Kanton Uri schert hier aus, was darauf zurückzuführen ist, dass dort kaum neue Instrumente eingeführt worden sind.

Anders sieht es aus, wenn es um die Qualität und die Nutzung der neuen Instrumente durch Regierungen und Parlamente geht. Speziell die Regierungskollektive bekunden Mühe. Sie nutzen mit – Ausnahme einzelner Departementsvorsteher – das Potenzial der neuen Instrumente kaum. In den vier untersuchten Kantonen werden sowohl der Führungsstil als auch die Führungsqualität in aller Regel mit der Persönlichkeit des einzelnen Regierungsrates in Zusammenhang gebracht. Die Erwartungen einer strukturell erhöhten Steuerungsfähigkeit der Regierungen waren somit zu hoch. In vielen Fällen sind die fehlenden Ressourcen bei der Regierung dafür ausschlaggebend: Vor allem in kleinen Kantonen bestehen die Departemente aus dem Vorsteher und vielleicht einer oder zwei Personen (z.B. UR, VS). Hier kann das System einer Trennung von Besteller und Ersteller gar nicht funktionieren, weil der Departementsvorsteher von seinen Chefbeamten (zu) abhängig ist. Wenn, wie in manchen Kantonen der Fall, die „Departementsschicht“ zu dünn ist, kann diese die ihr vom NPM zugeordneten Aufgaben schlicht nicht bewältigen.

Im Parlament spitzen sich die Schwierigkeiten im Umgang mit den neuen Instrumenten und den einschlägigen Informationen weiter zu. Oft fehlen die Kapazitäten und das Know-how, um Informationen gewichten zu können und daraus die notwendigen Schlüsse zu ziehen. In den vier untersuchten Kantonen ist diese Kapazität denn auch nur teilweise vorhanden.

Die Menge der Information hat somit im Zuge der NPM-Reformen klar zugenommen. Ermöglicht die Qualität der Informationen die Entwicklung in Richtung einer Outputsteuerung? Die Antwort lautet: nur beschränkt. Am negativsten wirkt sich bei der Qualität der Steuerungsinformationen das Fehlen von Leistungs- und Wirkungsindikatoren aus. Zwar verzeichnen einzelne der untersuchten Kantone graduelle Fortschritte. Diese sind aber bescheiden, gerade was die Wirkungsindikatoren betrifft. Vielfach fehlen sie. Wo sie vorhanden sind, wurden sie zumeist von der Verwaltung selber gesetzt und von Regierung und Parlament kommentarlos übernommen (vgl. Zürcher 1999a, 1999b). Besonders die Steuerung über Globalbudgets (Harringer 2000) leidet darunter, dass die Indikatoren selten politisch definiert werden und sie zumeist keine Wirkungsindikatoren darstellen. Die Fallstudien bestätigen damit den von der Theorie festgestellten Mangel (Mastronardi/Schedler 1998: 131).

Insofern vermag das bisher Erreichte nicht wirklich zu befriedigen. Die Zweifel, ob es gelingen kann, flächendeckend in allen Bereichen befriedigende Wirkungsindikatoren zu definieren oder ob sich der dafür nötige finanzielle Aufwand lohnt, bleiben angesichts der bisherigen Erfahrungen in den Kantonen bestehen. Zudem diskutiert kaum je ein Kantonsparlament über die Outputebene hinaus die Impactebene. Dadurch entfallen aber die für den Übergang zur Leistungs- und Wirkungssteuerung in Aussicht gestellte Verwesentlichung der politischen Steuerung und eine stärkere Orientierung an Outputs statt an Inputs.

6 Zusammenfassung der Ergebnisse

Am Schluss fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung zusammen, dabei unterscheiden wir drei Aspekte: Die Entstehung und Verbreitung der Reformen, die Begründung für die Diffusion von Reformen und schliesslich die Auswirkungen von NPM-Reformen auf das demokratische Zusammenspiel zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung.

Entstehung von Reformen in den Schweizer Kantonen in den 1990er Jahren

Die Kantone der Schweiz haben in den 1990er Jahren einen erheblichen Reformeifer an den Tag gelegt. Nicht weniger als 470 Reformen konnten in den zehn Jahren identifiziert werden. Dabei sind alle Bereiche unseres politischen Systems betroffen: Die Verwaltung, die politischen Rechte, der Finanzausgleich, Aufbau und Verfahren der Parlamente, die Justiz, die Regierung und selbst Gebietsreformen (primär Gemeindefusionen) sind in Angriff genommen worden.

Zwischen 1990 und 1999 ist eine Häufung von Reformen im Jahr 1997 zu beobachten. Die Häufung im Jahr 1997 dürfte aber eher zufällig sein und ist primär auf die rege Reformtätigkeit in Genf in diesem Jahr zurückzuführen. Die Reformen verteilen sich somit eher zufällig über die Zeitachse. Dies legt den Schluss nahe, dass es schon vor 1990 eine erhebliche Reformtätigkeit gab und dass das politische System der Kantone auch nach dem Jahr 2000 weiter eine Baustelle bleiben wird.

Anders sieht es aus, wenn wir die einzelnen Typen von Reformen betrachten:

- Die NPM-Reformen stellen den Hauptbestandteil der Reformen in der Schweiz im Untersuchungszeitraum dar: Rund 46 Prozent aller beobachteten Reformen fallen in diese Kategorie. Mit anderen Worten, die NPM-Welle hat die Reformtätigkeit in den Kantonen in den 1990er Jahren entscheidend geprägt.

Es ist keine Überraschung, dass es im föderalen System der Schweiz grosse Unterschiede zwischen den Reformaktivitäten der Kantone gibt.

- Der Grad der Reformaktivitäten fällt je nach Kanton und Jahr sehr unterschiedlich aus. Am reformfreudigsten zeigten sich die Kantone Zürich, Genf und Bern mit rund 60, 55 und knapp 40 Reformen im Untersuchungszeitraum von zehn Jahren. Im Vergleich dazu haben die Kantone Solothurn, Schaffhausen, Wallis und Tessin im gleichen Zeitraum nur jeweils knapp 10 Reformen durchgeführt.
- Die Zahl der Reformprojekte sagt dabei noch nichts aus über deren erfolgreiche Umsetzung. So ist etwa im Kanton Genf eine beträchtliche Zahl von NPM-Projekten realisiert worden. Trotzdem wurde die NPM-Reform in diesem Kanton abgebrochen.

Vergleichen wir die Deutschschweiz mit der Westschweiz und dem Tessin, ergeben sich kaum Unterschiede bezüglich dem Total der durchgeführten Reformen. Die beobachteten Differenzen sind insgesamt sehr klein und es lassen sich keine sprachgruppenspezifischen Unterschiede feststellen.

Ein besonderes Augenmerk der Analyse galt den NPM-Reformen. Sie wurden aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung genauer analysiert:

- Quantitative Differenzen zwischen den Sprachregionen ergeben sich auch bei den NPM-Reformen nicht.
- Hingegen ergeben sich Differenzen bei der inhaltlichen Ausgestaltung von NPM-Reformen: In der Deutschschweiz ist das Instrument des Globalbudgets weit beliebter als in der Westschweiz und im Tessin. Umgekehrt sind integrierte Evaluationen in der Romandie und im Tessin häufiger anzutreffen als in der Deutschschweiz.

Ergebnisse zu den Gründen für eine Diffusion von Reformen in den Kantonen

Die Untersuchung ging der Frage nach, welche Gründe für eine Verbreitung der Reformen in den Kantonen verantwortlich sind. Es wurde eine Reihe von Faktoren auf ihre Erklärungskraft hin überprüft. Zwei Faktoren erwiesen sich als besonders relevant für die Zahl und den Umfang der Reformen in den Kantonen: Es sind dies die Stärke der jeweiligen Kantonsregierung und die Situation der Kantonsfinanzen:

- Die Stärke der Regierung wurde gemessen anhand der Wähleranteile der darin vertretenen Parteien. Sie hat einen wesentlichen Einfluss auf die Reformaktivitäten im Allgemeinen wie auch auf die Zahl der NPM-Reformen im Speziellen: Schwache Regierungen führen eher institutionelle Reformen durch, starke Regierungen sind eher zurückhaltend bei der Durchführung von Reformen. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung scheint hingegen keine Rolle zu spielen: Keine der Parteien kann somit als *die* Reformpartei bezeichnet werden. In Anlehnung an bekannte politikwissenschaftliche Aussagen liesse sich demnach formulieren: „Parties do not matter!“ Oder präziser: Es kommt nicht darauf an, welche Parteien in der Regierung vertreten sind, wichtig ist – für die institutionellen Reformen –, wie stark diese Parteien sind.
- Kantone mit einer hohen relativen Staatsverschuldung führen eher Reformen durch. Dies gilt für Reformen im Allgemeinen wie auch für NPM-Reformen im Speziellen. Der finanzielle Druck, der auf der öffentlichen Hand lastet, erweist sich somit als wesentlicher Faktor zur Erklärung institutioneller Reformen in den Kantonen.

Speziell das letzte Resultat legt die Vermutung nahe, dass die Wirtschaftskraft der Kantone ebenfalls einen Einfluss auf die Reformaktivitäten haben könnte. Dies trifft in dieser Form jedoch nicht zu. Vielmehr muss zu diesem Aspekt eine differenzierte Betrachtungsweise vorgenommen werden:

- Für alle Reformtypen zusammen haben die statistischen Analysen gezeigt, dass Kantone mit einer mittleren Wirtschaftskraft in Relation zur Bevölkerung eher Reformen ergreifen als wirtschaftlich schwache oder wirtschaftlich starke Kantone. Den wirtschaftlich potenten Kantonen scheint dafür die Motivation (oder der Druck) zu fehlen, den wirtschaftsschwachen Kantonen die Ressourcen, um Reformwiderstände zu überwinden.
- Die absolute Grösse der kantonalen Wirtschaft ist offenbar nur bedeutsam für die NPM-Reformen. Kantone mit einer grossen Wirtschaftskraft ergreifen eher NPM-Reformen als wirtschaftlich eher schwache Kantone. Dies lässt sich möglicherweise mit den erwarteten Kosten erklären, die offenbar mit der Durchführung einer NPM-Reform verbunden werden.

Eine Reihe von Faktoren erwies sich in der quantitativen Analyse für die Erklärung der Zahl der Reformen als wenig relevant:

- Der durch direktdemokratische Instrumente gebildete plebiszitäre Druck scheint, so die Ergebnisse der empirischen Analyse, keinen wesentlichen Einfluss auf die Reformaktivitäten im Allgemeinen und NPM-Reformen im Besonderen zu haben.
- Die Binnenstruktur eines Kantons, also die Frage, ob ein Kanton eher zentral oder dezentral strukturiert ist, spielt gemäss den empirischen Befunden ebenfalls keine Rolle für die Reformtätigkeiten eines Kantons, seien dies nun NPM-Reformen oder Reformen anderer Art.

Oftmals wird namentlich bei NPM-Reformen davon ausgegangen, dass sich diese rund um bestimmte Vorbilder herum entwickeln würden. Mit anderen Worten: Reformen würden dort entstehen, wo Pioniere erstmals Reformen ausprobieren und benachbarte Kantone von diesen Vorarbeiten unmittelbar profitieren könnten. Diese Hypothese konnte weder bestätigt noch widerlegt werden. Ebenso liefern die Daten keine Hinweise darauf, dass geographisch benachbarte Kantone vermehrt voneinander lernen würden und Reformen sich so in konzentrischen Kreisen verbreiten würden.

Auswirkungen von NPM auf das demokratische Zusammenspiel von Volk, Parlament, Regierung und Verwaltung

Mittels einer detaillierten Analyse von vier Fallstudien zu den Kantonen Solothurn, Uri, Wallis und Zürich wurde die Frage untersucht, welche Konsequenzen NPM-Reformen auf das Zusammenspiel von Volk, Parlament, Regierung und Verwaltung haben und wie weit es dank NPM-Reformen zu einem veränderten Steuerungsverhalten der Akteure der öffentlichen Hand kommt. Die wichtigsten Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- NPM-Reformen sind sehr stark durch den Finanzdruck der Kantone motiviert. Die Reformen können insofern die an sie gestellten Erwartungen erfüllen, als dass sie in der Wahrnehmung der Akteure die Effizienz und die

Effektivität des Verwaltungshandelns erhöhen. Die Analyse der durchgeführten Interviews legt zudem nahe, dass sich die Effizienzsteigerung nicht nur auf jene Ämter erstreckt, die sich an NPM-Projekten beteiligt haben, sondern auch auf Einheiten ausstrahlt, die in herkömmlicher Weise gesteuert werden.

- Wenig Effekte hat NPM bezüglich einem seiner wichtigsten Ziele ausgelöst, der Outputsteuerung und Wirkungsorientierung. Sie spielen bei Parlament, Regierung wie auch Verwaltung bisher nur eine marginale Rolle.
- NPM-Reformen führen oftmals zu Parlamentsreformen. Letztere hinken zeitlich in drei der vier untersuchten Kantone hinter den Verwaltungsreformen her. Es ist offenbar so, dass die Reform der Verwaltung die Notwendigkeit einer Parlamentsreform vor Augen führt. Dabei ist weniger die Reduktion der Grösse der Parlamente als vielmehr deren Binnenorganisation angesprochen: NPM induziert oftmals eine „Professionalisierung“ der Arbeitsweisen im Parlament, was zu einer Verstärkung der Parlamentsdienste und der Bildung von ständigen Sachkommissionen führt. Dadurch kann der teilweise erweiterte Handlungsspielraum auf Seiten der Regierung und Verwaltung kompensiert werden. Die starke Asymmetrie zwischen Regierung und Parlament hinsichtlich Informationsstand und Ressourcenausstattung bleibt damit auf höherem Niveau stabil. Eine grundsätzliche Veränderung im Zusammenspiel zwischen Regierung und Parlament haben wir jedoch nicht festgestellt. Das heisst, die Parlamente haben im Zuge von NPM-Reformen weder an Macht und Einfluss gegenüber Regierung und Verwaltung gewonnen noch verloren.
- Im Zusammenhang mit NPM-Reformen wurde vielfach eine Verlagerung von Macht und Einfluss weg vom Volk hin zu Regierung und Verwaltung befürchtet. In den vier untersuchten Kantonen gab es keine Hinweise für einen solchen Trend. Die Volksrechte wurden durch NPM nicht angetastet.
- Hat im Rahmen von NPM ein überhandnehmender Managerialismus politischen Erwägungen verdrängt? Die bei dieser Frage mitschwingende Befürchtung einer Dominanz der Manager über die Politiker erhält aus den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung wenig Nahrung. Es kann zwar

eine gewisse Versachlichung der kommissionsinternen Debatte festgestellt werden, die teilweise auch parteipolitische Identitäten in den Hintergrund rücken lässt. Durch eine kontinuierliche parlamentarische Arbeit gelingt es den Kommissionsmitgliedern, ressortbezogenen Sachverstand aufzubauen. Diese Entwicklung beschränkt sich aber auf die Kommissionsebene und ist beim Gesamtparlament nicht evident. Diese Versachlichung der Kommissionsarbeit ist grundsätzlich durchaus positiv zu bewerten. Eine negative Begleiterscheinung besteht jedoch darin, dass über das System der ständigen Kommissionen die kritische Distanz zwischen Parlament und Verwaltung verloren geht und dadurch die Obergrenzfunktion des Parlamentes tangiert werden könnte.

- Die Einführung von NPM hat die für Regierung und Parlament bereitgestellte Informationsmenge deutlich erhöht, was grundsätzlich begrüsst wird. Dieser positive Befund wird lediglich dadurch etwas getrübt, dass der für die Bereitstellung der Informationen notwendige Aufwand teilweise als (zu) gross beurteilt wird.

Literatur

- AGRESTI, Alan (2002): *Categorical Data Analysis* (2nd ed.). Hoboken NJ: John Wiley.
- BADAC: Datenbank für die Schweizer Kantone und Städte, <http://www.badac.ch>.
- BANDEMER, Stephan von; BLANKE, Bernhard; HILBERT, Josef; SCHMID, Josef (1995): Staatsaufgaben – von der „schleichenden Privatisierung“ zum „aktivierenden Staat“. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef (Hrsg.): *Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*. Berlin: Edition Sigma. 41-60.
- BENNETT, Colin J. (1997): Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. *Governance* 10(3): 213-33.
- BENZ, Arthur (1994): *Kooperative Verwaltung : Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- BENZ, Arthur (2001): *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. München: Oldenbourg.
- BERRY, Frances Stokes (1994): Sizing Up State Policy Innovation Research. *Policy Studies Journal* 22(3): 442-456.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. (1990): State Lottery Adoptions as Policy Innovations. *American Political Science Review* 84(2): 395-415.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. (1999): Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Sabatier, Paul A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder CO: Westview Press: 169-200.
- BERTELLETO, Xavier (2002): *Gestion par contrats de prestations : modèle et expériences du canton du Valais (Suisse)*. Exposé réalisé dans le cadre des Rencontres internationales de la Gestion publique „Améliorer la performance publique : 10 ans d'expériences internationales“, Paris, 20-21 juin

2002. Paris: Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique.
- BOCHSLER, Daniel; KOLLER, Christophe; SCIARINI, Pascal; TRAIMOND, Sylvie; TRIPPOLINI, Ivar (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt.
- BÖHRET, Carl; KONZENDORF, Götz (1995): Mehr Sein als Scheinen : der funktionale Staat. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef (Hrsg.): Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin: Edition Sigma: 17-40.
- BOLZ, Urs; KLÖTI, Ulrich (1996): Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des „New Public Management“. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 97(4): 145-82.
- BOLZ, Urs; LIENHARD, Andreas (2001): Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 102(1): 1-30.
- BRECHBÜHL, Fritz (1997): Rolle des Parlamentes unter WOV. Referat vom 10. Juni 1997 im Rahmen eines Seminars für Mitglieder des Kantonsrates, Solothurn.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2004): Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State. Oxford: Oxford University Press.
- BRÜHLMEIER, Daniel; HALDEMANN, Theo; MASTRONARDI, Philippe; SCHEDLER, Kuno (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltung. Bern: Haupt.
- BRUNNER, Stephan C. (2004): Kantonale Staatlichkeit im Wandel. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 15(1): 131-54.
- BRUNSSON, Nil; OLSEN, Johan P. (1993): The Reforming Organization. London: Routledge.

- BUCKLEY, Jack (2002): Diffusion or Confusion? Modeling Policy Diffusion with Discrete Event History Data. (Paper prepared for the 19th Annual Summer Political Methodology Meetings, Seattle, Washington)
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1998): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1998. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2002): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BUSCHOR, Ernst (1997): Vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat. New Public Management als pragmatischer Lösungsansatz. *Neue Zürcher Zeitung*, 11. November 1997, Nr. 262: 75.
- BUSCHOR, Ernst (2003): Evaluation und politische Führung im New Public Management. In: Serdült, Uwe; Widmer, Thomas (Hrsg.): Politik im Fokus : Festschrift für Ulrich Klöti. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 61-72.
- BUSCHOR, Ernst; GRÜNENFELDER, Peter (1999): Politikentmachtung durch Verwaltungsentwicklung oder zeitgemässe Kompetenzstrukturen für Politik und Verwaltung? Ein Zürcher Erfahrungsbericht. In: Klimecki, Rüdiger; Müller, Werner R. (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 131-40.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per (eds.) (2002): New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate.
- CLARK, David (2000): Public service reform : A comparative West European perspective. *West European Politics* 23(3): 25-44.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25.
- COLLIER, David; MESSICK, Richard E. (1975): Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *American Political Science Review* 69(4): 1299-315.

- CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji (1975): The crisis of democracy : report on the governability of democracies to the trilateral commission. New York: University Press.
- CZADA, Roland (1995): Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/M.: Campus: 299-326.
- CZADA, Roland; SCHMIDT, Manfred G. (Hrsg.) (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmann. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DAGUATI, Remo (2001): NPM-Versuchsphasen: Ein Erfolg? Meta-Evaluation der in der Schweiz evaluierten WOV-Projekte, insbesondere des Einführungsentscheids. Diplomarbeit, Universität St. Gallen (HSG). (mimeo)
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphisms and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147-60.
- DÖHLER, Marian; MANOW, Philip (1995): Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/M.: Campus: 140-68.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David (2000): Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 13(1): 5-24.
- FINGER, Matthias (1998): Néolibéralisme contre nouvelle gestion public. In: Hufty, Marc (éd.): La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique (*Nouveaux cahiers de l'IUED, no. 8*). Genève: Institut universitaire d'études du développement: 57-75.
- FLURI, Kurt (2001): Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn. *Parlament, Parlement, Parlamento* 4(1): 12-17.

- FREEMAN, John L. (1965): *The political process : executive bureau-legislative committee relations*. New York: Random House.
- GERMANN, Raimund E. (1995): *Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz*. In: Hablützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hrsg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern: Haupt: 81-95.
- GERMANN, Raimund E. (1998): *Die Schweiz im Umbau. Besichtigung der drei wichtigsten Baustellen*. *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Dezember 1998, Nr. 289: 83.
- GERMANN, Raimund E. (1999): *Die Kantone: Gleichheit und Disparität*. In: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 388-420.
- GERMANN, Raimund E.; WEIS, Katja (1995): *Die Kantonsverwaltungen im Vergleich*. Bern: Haupt.
- GRAY, Virginia (1973): *Innovation in the States: A diffusion study*. *American Political Science Review* 67(4): 1174-85.
- GRAY, Virginia (1994): *Competition, Emulation, and Policy Innovation*. In: Dodd, Lawrence, C.; Jillson, Calvin (eds.): *New Perspectives on American Politics*. Washington DC: Congressional Quarterly: 230-48.
- GRIMM Dieter (Hrsg.) (1994): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos.
- HABLÜTZEL, Peter; HALDEMANN, Theo; SCHEDLER, Kuno; SCHWAAR, Karl (Hrsg.) (1995): *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- HAERING, Barbara (2002): *Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen*. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 2002/1: 9-21.
- HALDEMANN, Theo (1995): *New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes (Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Band 1)*. Bern: EPA.

- HALDEMANN, Theo; SCHEDLER, Kuno (1995): New Public Management-Reformen in der Schweiz. In: Hablützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt: 99-127.
- HALLIGAN, John (2003): Federalism and Public Sector Reform. In: Serdült, Uwe; Widmer, Thomas (Hrsg.): Politik im Fokus. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 103-15.
- HARRINGER, Reinhold (2000): Das Globalbudget als Zentral- und Schwachstelle im Modell der „wirkungsorientierten Verwaltung“. *Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 101, No. 10: 505-25.
- HECLO, Hugh (1978): Issue Networks and the Executive Establishment. In: King, Anthony (ed.): The New American Political System. Washington DC.: American Enterprise Institute for Public Policy Research: 87-124.
- HOLKERI, Katju; SUMMA Hillka (1996): Evaluation of public management reforms in Finland. Helsinki: Ministry of Finance.
- HOOD, Christopher (1991): Exploring variations in 1980s public management reform: towards a contingency framework? (Paper presented at the conference on comparative civil service systems, Leiden/Rotterdam, October 17-19)
- IMBODEN, Max (1964): Helvetisches Malaise. Zürich: EVZ-Verlag.
- IMMERGUT, Ellen M., 1990: Institutions, veto points, and policy results : a comparative analysis of health care. *Journal of Public Policy* 10: 391-416
- JAMES, Oliver; LODGE, Martin (2003): The limitation of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research. *Political Studies Review* 1(2): 179-93.
- JONES, Lawrence R.; SCHEDLER, Kuno; MUSSARI, Riccardo (eds.) (2004): Strategies for Public Management Reform. *Research in Public Policy Analysis and Management* 13. Amsterdam: Elsevier.

- KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker (Hrsg.) (1996): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/M.: Campus.
- KICKERT, Walter J.M. (ed.) (1997): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar.
- KICKERT, Walter J.M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F.M. (eds.) (1997): Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. London: Sage.
- KING, Gary (1989): Unifying Political Methodology: The Likelihood Theory of Statistical Inference. New York: Cambridge University Press.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney (1994): Designing Social Inquiry. Scientific Research in Qualitative Research. Princeton NJ: PUP.
- KINGDON, John W. (1995): Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd ed.) New York : Harper Collins.
- KLÖTI Ulrich (1999): Deutliche Vorteile von New Public Management, *Neue Zürcher Zeitung*, 16.3.1999, Nr. 62: 78.
- KNOEPFEL, Peter (1997): NPM wider den sozialdemokratischen Ausbau der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie? *Rote Revue* 1/97: 11-17.
- KNOKE, David (1990): Political Networks, The structural perspective. Structural analysis in the social sciences. New York: Cambridge University Press.
- KOCH, Peter; HAERING, Barbara; PETERS, Matthias et al. (2002): Evaluation der Verwaltungsreform *wif!* Schlussbericht, im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Zürich, 18. November 2002. Zürich: Econcept.
- KÖNIG, Franz (1997): Erfahrungsbericht „Projekt der neuen Staats- und Verwaltungsführung im Kanton Wallis“. Sion: Zentrum für Verwaltungsmanagement.
- LADNER, Andreas (1994): Finanzkompetenz in der Gemeinde – Ein Überblick über die Praxis. In: Franz Eng, et al. (Hrsg.): Finanzföderalismus (*Schriften-*

- reihe Finanzen der öffentlichen Hand*, 5). Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden: 64-84.
- LADNER, Andreas (2001): Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7(3): 1-23.
- LADNER, Andreas; ARN, Daniel; FRIEDERICH, Ulrich; STEINER, Reto; WICHTERMANN, Jürg (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Bern: Institut für Politikwissenschaft; Institut für Organisation und Personal.
- LAUGHLIN, Richard; BROADBENT, Jane (1996): Redesign Fourth Generation Evaluation. An Evaluation Model for the Public-Sector Reforms in the UK? *Evaluation* 2(4): 431-51
- LIENHARD, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse. Bern: Stämpfli.
- LIPPHART, Arend (1975): The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies*, 8(2): 158-77.
- LIPPHART, Arend (1999): Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries. New Haven CT: Yale University Press.
- LINDER, Wolf (1987): Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz : Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 "Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie". Bern: Haupt.
- LINDER, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven (2. Auflage). Bern: Haupt.
- LOWI, Theodore J. (1964): How the farmers get what they want. *The Reporter*, XXX (21 May 1964), 34-37.
- LUHMANN, Niklas (1989): Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. *Politische Vierteljahresschrift* 30(1): 4-9.

- MAASS, Arthur A. (1950): Congress and Water Resources. *American Political Science Review* 44(3): 576-93.
- MARCH, James, G.; OLSEN, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.
- MASTRONARDI, Philippe (1996): Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns. *LeGes – Gesetzgebung heute* 1996/1: 25-38.
- MASTRONARDI, Philippe (1999): Gewaltenteilung unter NPM: Zum Verhältnis von Parlament und Regierung. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, Nr. 9: 449-64.
- MASTRONARDI, Philippe; SCHEDLER, Kuno (1998): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern: Haupt.
- MAYNTZ, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (*Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*). Opladen: Westdeutscher Verlag: 39-56.
- MAYNTZ, Renate; SCHARPF, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt/M.: Campus: 39-72.
- MAYNTZ, Renate; SCHNEIDER, Volker (1995): Die Entwicklung technischer Infrastruktursysteme zwischen Steuerung und Selbstorganisation. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt/M.: Campus: 73-100.
- MAYRING Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (8. Auflage). Weinheim: Beltz.
- MERRIEN, François-Xavier (1998): Misère de la nouvelle gestion publique. In: Hufty, Marc (éd.): La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique. *Nouveaux cahiers de l'IUED*, No. 8: 141-52. Genève: Institut universitaire d'études du développement.

- MINTROM, Michael (1997): Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science* 41(3):738-70.
- MINTROM, Michael; VERGARI, Sandra (1998): Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics* 60(1): 126-48.
- MOHR, Lawrence B. (1969): Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Science Review* 63(1): 111-26.
- MOONEY, Christopher; LEE, Mei-Hsien (1995): Legislation Morality in the American States. *American Journal of Political Science* 39(3): 599-627.
- MOSIMANN, Hans-Jakob (2003): „Gänsekiel gegen Laptop“ oder „Gemeinsinn gegen Marktlogik“? Skizze einer Wirkungsgeschichte von New Public Management in der Schweiz. In: Serdült, Uwe; Widmer, Thomas (Hrsg.): Politik im Fokus. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 81-103.
- NASCHOLD, Frieder (1997a): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. *KGS/ Sonderinfo* 42(1): 1-11. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle.
- NASCHOLD, Frieder (1997b): Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder; Oppen, Maria; Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart: Klett: 305-40.
- NASCHOLD, Frieder; BOGUMIL, Jörg (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive (2. Auflage). Opladen: Leske + Budrich.
- NEIDHART, Leonhard (2001): Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus. In: Benz, Arthur; Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus : Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (*Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32*). Opladen: Westdeutscher Verlag: 111-33.

- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- PETERS, B. Guy (1997): Policy Transfers between Governments. The Case of Administrative Reform. *West European Politics* 20(4): 71-88.
- PETERS, B. Guy; SAVOIE, Donald J. (eds.) (2000): *Governance in the Twenty-first Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- POLLITT, Christopher (1993): *Managerialism and the public services : cuts or cultural change in the 1990s?* (2nd ed). Oxford: Blackwell.
- POLLITT, Christopher (1995): Justification by Works or by Faith. Evaluating the New Public Management. *Evaluation* 1(2): 133-54.
- POLLITT, Christopher (2001a): Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4): 471-92.
- POLLITT, Christopher (2001b): Convergence: The Useful Myth? *Public Administration* 79(4):933-47.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform : A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hilka; WAERNESS, Marit (1999): *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- PROJEKTLEITUNG WOV (1998): *Projekt Schlanker Staat, Kurzinformation: WOV-Pilotprojekte im Kanton Solothurn*, 17.4.1998.
- PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley Interscience.
- REFORMKOMMISSION (2001): *Bericht und Antrag der Reformkommission an den Kantonsrat von Solothurn vom 15. Januar 2001: Miliztaugliche Parlamentsreform*.

- REGIERUNGSRAT SOLOTHURN (1995a): Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 8. Mai 1995: „Schlanker Staat“: Massnahmenvorschläge zur strukturellen Sanierung des Staatshaushaltes.
- REGIERUNGSRAT SOLOTHURN (1995b): Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 31. Oktober 1995: Globalbudgets 1996 bis 1998. Allgemeine Rahmenbedingungen und gemeinsames Vorgehen bei der Erprobung der Führung mit dem Instrument „Globalbudget“ in verschiedenen Amtsstellen, Schulen und Anstalten in den Jahren 1996-1998.
- REGIERUNGSRAT SOLOTHURN (1998): Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 9. Juni 1998: Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (sog. Versuchsverordnung).
- REGIERUNGSRAT SOLOTHURN (2000): Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 22. August 2000: SO+: Massnahmen zur Reformierung der staatlichen Tätigkeiten und zur Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes.
- REGIERUNGSRAT SOLOTHURN (2002): Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kanton Solothurn: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: 1. Änderungen der Kantonsverfassung, 2. Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.
- REGIERUNGSRAT URI (2000): Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2000 an den Landrat zur Verwaltungsreform. Nr. 167 R-362-11.
- REGIERUNGSRAT URI (2001): Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. April 2001 an den Landrat betreffend Kenntnisnahme des Rechenschaftsberichts, Genehmigung der Jahresrechnung sowie Übernahme des Betriebsdefizits des Kantonsspitals Uri für das Jahr 2000. Nr. 219-R-630-18.
- REICHARD, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin. (mimeo)

- RIEDER, Stefan (1998): *Regieren und Reagieren in der Energiepolitik. Die Strategien Dänemarks, Schleswig-Holsteins und der Schweiz im Vergleich.* Bern: Haupt (zugl. Bern Univ. Dissertation 1998).
- RIEDER, Stefan; BÄCHTIGER, Christine (2000): *Beurteilung der Einführung von Administration 2000 im Kanton Wallis. Kurzevaluation im Auftrag der Regierung des Kantons Wallis.* Luzern: Interface.
- RIEDER, Stefan; FARAGO, Peter (2000): *Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich. Ein Vergleich des Projektstandes 1999.* Luzern und Zürich: Interface und Landert Farago Davatz & Partner.
- RIEDER, Stefan; FURRER, Cornelia (2000): *Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn. Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen bei Parlament, Regierung und Verwaltung. Schlussbericht zu Händen der WOV-Kommission.* Luzern: Interface.
- RIEDER, Stefan; LEHMANN, Luzia (2004): *Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology.* In: Jones, Lawrence R.; Schedler, Kuno; Mussari, Riccardo (Hrsg.): *Strategies for Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, 13).* Amsterdam: Elsevier Jai: 395-414.
- RITZ, Adrian (2003): *Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung,* Bern: Haupt.
- RITZ, Adrian; THOM, Norbert (2000): *Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements – Eine vergleichende Analyse von 11 Länderentwicklungen (Arbeitsberichte des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern, Nr. 45).* Bern: IOP.
- ROGERS, Everett M. (2003): *Diffusion of Innovations (5th ed.).* New York: Free Press.
- ROSE, Richard (1993): *Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space.* Chatham: Chatham House.

- SABATIER, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (*Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*). Opladen: Westdeutscher Verlag: 116-48.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (eds.) (1993): Policy Change and Learning. Boulder CO: Westview Press.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (1999): The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Sabatier, Paul A. (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder CO: Westview Press: 117-66.
- SCHARPF, Fritz W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung (*Konstanzer Universitätsreden, 25*). Konstanz: Universitätsverlag.
- SCHARPF, Fritz W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit : international und historisch vergleichende Analysen (*Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19*). Opladen: Westdeutscher Verlag: 60-87.
- SCHARPF, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. *Politische Vierteljahresschrift* 32 (4): 621-634.
- SCHARPF, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (*Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*). Opladen: Westdeutscher Verlag: 57-83.
- SCHARPF, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/M.: Campus.
- SCHEDLER, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz. Bern: Haupt.
- SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella (2000): New Public Management (2. Auflage). Bern: Haupt.

- SCHICK, Allen (1996): *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission.
- SCHMIDT, Manfred G. (2001): Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 42(3): 474-91.
- SCHRÖDER, Gerhard (1995): Der aktivierende Staat aus der Sicht der Politik: Perspektiven für die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Politik. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef (Hrsg.): *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*. Berlin: Edition Sigma: 277-91.
- SIEGEL, John Philipp (2003): Staatsreform und Politik: Theoretische Folgerungen. In: Schedler, Kuno; Kettiger, Daniel (Hrsg.): *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen*. Bern: Haupt: 331-57.
- SIEGENTHALER, Hansjörg (1993): *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen : die Ungleichmässigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens*. Tübingen: Mohr.
- SIEGENTHALER, Hansjörg (1997): Learning and Its Rationality in a Context of Fundamental Uncertainty. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 53(4): 748-61.
- STAATSRAT WALLIS (1995): *Botschaft zum Dekretsentwurf betreffend die Experimentierklauseln für die Piloteinheiten des kantonalen Reformprojektes „Administration 2000“*. Sion.
- STEINER, Reto (2002): *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: Haupt.
- TERRY, Larry D. (1998): Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement. *Public Administration Review* 58(3): 194-20.
- THOM, Norbert; RITZ, Adrian (2000): *Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus Sicht Innovation – Organisation – Per-*

- sonal. Arbeitsbericht Nr. 46 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern. Bern: IOP.
- THOM, Norbert; RITZ, Adrian (2004): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor (2. Auflage). Wiesbaden: Gabler.
- THOMSON, Frank J.; RICCUCCI, Norma M. (1998): Reinventing Government. *Annual Review of Political Science* 1: 231-57.
- TRECHSEL, Alexander; SERDÜLT, Uwe (1999): Kaleidoskop Volksrechte : die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996). Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- TSEBELIS, George, 1999: Veto players and law production in parliamentary democracies : an empirical analysis. *American Political Science Review* 93(3): 591-608.
- URIO, Paolo (1998): La gestion publique au service du marché. In: Hufty, Marc (éd.): La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique (*Nouveaux cahiers de l'IUED*, No. 8). Genève: Institut universitaire d'études du développement: 91-124.
- URNER KANTONALBANK (Hrsg.) (2000): Uri in Zahlen. Altdorf: URKB.
- VARONE, Frédéric (1998): De l'irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique. In: Hufty, Marc (éd.): La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique (*Nouveaux cahiers de l'IUED*, No. 8). Genève: Institut universitaire d'études du développement: 125-39.
- VATTER, Adrian (2002a): Kantonale Demokratien im Vergleich : Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich.
- VATTER, Adrian (2002b): Föderalismus. In: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik (3. Auflage). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 77-108.

- VOIGT, Rüdiger (Hrsg.) (1995): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung. Baden-Baden: Nomos.
- WALKER, Jack L. (1969): The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review* 63(3): 880-99.
- WALSH, James I. (2000): When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas. (Paper prepared for delivery at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association. Atlanta, Georgia, September 2-5, 1999) *Comparative Political Studies* 33(4): 483-516
- WANNER, Christian (1999): Wo stehen wir mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn? (*Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 39*). Bern: Verlag SGVW: 64-74.
- WIDMER, Thomas (2001): Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 2001/2: 9-39.
- WIDMER, Thomas (2002): Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen. *Zeitschrift für Evaluation* 2002/1: 101-14.
- WIDMER, Thomas (2004): Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In: Stockmann, Reinhard (ed.): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (2. Auflage). Opladen: Leske + Budrich: 83-109.
- WIDMER, Thomas; RIEDER, Stefan (2003): Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1): 201-32.
- WIDMER, Thomas; ROTHMAYR, Christine; SERDÜLT, Uwe (1996): Kurz und gut? Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen. Chur: Rügger.
- WIDMER, Thomas; RÜEGG, Erwin (2005): Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit. Vergleichende Analyse zu vier Schweizer Kantonen. *Politische Vierteljahresschrift* 46(1): 86-109.

- WILLKE, Helmut (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts: Athenäum.
- WILLKE, Helmut (1994): Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht. In: Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos: 685-711.
- WOLLMANN, Hellmut (2000): Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Veränderungswelle? In: Czada, Roland; Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik : 10 Jahre Deutsche Einheit. Opladen: Westdeutscher Verlag: 694-731.
- WOLLMANN, Hellmut (ed.) (2003): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham: Edward Elgar.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2002): Econometric analysis of cross section and panel data. Cambridge, MA: MIT Press.
- WOV-KOMMISSION (2000): Evaluation des WOV-Versuchs. Bericht und Antrag der WOV-Kommission an den Kantonsrat von Solothurn vom 15. Mai 2000.
- WÜEST-RUDIN, David (2002): Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung : Bedeutung und Erfolgsfaktoren. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 2002/1: 57-82.
- ZIMMERLI, Ulrich; LIENHARD, Andreas (1996): Gutachten zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates. Bern: Universität Bern. (mimeo)
- ZIMMERLI, Ulrich; LIENHARD, Andreas; BOLZ, Urs (2000): Die staatsrechtliche Zulässigkeit und Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells WOV im Kanton Luzern. Rechtsgutachten zuhanden der Projektleitung WOV/LOS. Bern: Universität Bern und PricewaterhouseCoopers. (mimeo)
- ZÜRCHER KANTONALBANK (Hrsg.) (2002): Kanton Zürich in Zahlen. Zürich: ZKB.

- ZÜRCHER, Markus (1999a): Das Modell und die Praxis. Eine Untersuchung der Leistungs- und Wirksamkeitsmessungen in den NPM-Projekten des Kantons Bern. Lausanne: IDHEAP. (mimeo)
- ZÜRCHER, Markus (1999b): Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit. *Le-Ges – Gesetzgebung heute* 1999/2: 105-34.