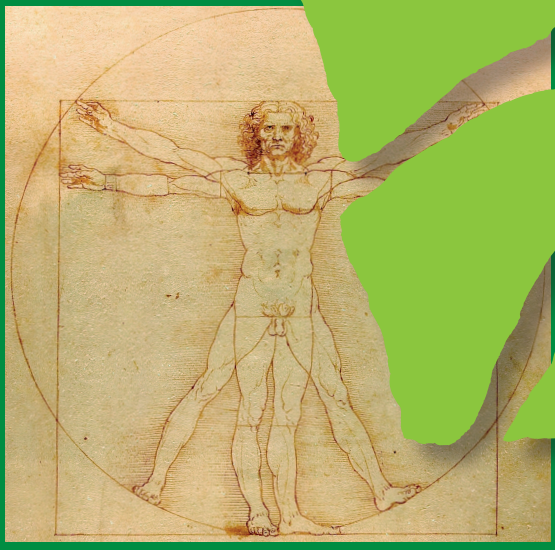
Johannes Rüegg-Stürm/Thomas Bieger (Hrsg.)

Unternehmerisches Management

Herausforderungen und Perspektiven



Haupt

Auszug

1. Auflage: 2012

Bibliografische Information der *Deutschen Nationalbibliothek*
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-258-07770–3

Alle Rechte vorbehalten.
Copyright © 2012 by Haupt Berne
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.
Umschlag: René Tschirren nach einem Entwurf von V. Kraus
Satz: Verlag Die Werkstatt, Göttingen
Cartoons: Volker Kraus
Printed in Germany

www.haupt.ch

Die Entwicklung des Public Managements in der Schweiz

Kuno Schedler

1 Einleitung

Public und Private Management seien «fundamentally alike in all unimportant respects». Dieser Satz wird Wallace Sayre nachgesagt und immer wieder zitiert (Allison Jr., 1983; Edeling et al., 1998; Boyne, 2002). In der Tat lässt sich fragen, wo die wesentlichen Unterschiede zwischen einem Management in der Privatwirtschaft und in öffentlichen Organisationen (Verwaltung, Unternehmung, Körperschaft etc.) liegen. Dies insbesondere, seit mit dem New Public Management ein Konzept Einzug gehalten hat, das sich stark am Vorbild der Privatwirtschaft orientiert. Als ich 1996 vom damaligen Prorektor Peter Gomez eingeladen wurde, mich für die Professur in «Betriebswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Institutionen» in St. Gallen zu bewerben, befand sich das New Public Management in der Schweiz auf dem Höhepunkt seines Pionierstadiums. Die Betriebswirtschaft dominierte die heiß laufenden Design-Prozesse dieses neuen Konzepts für die Schweiz, und etliche Bausteine wurden aus der Privatwirtschaft übernommen und für die öffentliche Verwaltung angepasst. Dabei wurde rasch deutlich, dass eine reine Übernahme nicht möglich war, zu groß waren und sind die Unterschiede zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Management (Schedler, 2005).

Zentral ist für mich die Erkenntnis, dass sich der Kontext des Managements in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor fundamental unterscheidet – und damit auch das Management selbst, wenn es in diesen Kontexten Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Organisation herstellen soll.

- Staatliche Organisationen arbeiten mit einer Ressource, die der Privatwirtschaft nicht zur Verfügung steht: Staatsmacht. Damit können sie in die Pri-

vatsphäre des Einzelnen eindringen und seine Freiheiten beschneiden. Sie benötigen dazu eine besondere *Legitimation*, die in demokratischen Staaten durch die *Public Governance*[1] sichergestellt wird. Public Management agiert in diesem Rahmen und mit Mitteln, die legitimiert sind.

- Die formalen Strukturen staatlicher Tätigkeit werden – zumindest im kontinentaleuropäischen Kontext – durch demokratisch legitimierte Normen (Verfassung, Gesetz) festgelegt. Das darauf basierende *Legalitätsprinzip* schränkt staatliche Organisationen ein, schafft aber gleichzeitig Möglichkeiten des Handelns. Public Management agiert im Rahmen dessen, was das Gesetz zulässt.
- Staatliche Organisationen sind einer erhöhten Aufmerksamkeit durch die Öffentlichkeit, insbesondere die Medien, ausgesetzt. Tatsächliche oder vermeintliche Missstände haben ein großes Potenzial, rasch zu einem medialen Skandal auszuwachsen. Die politischen Stakeholder der staatlichen Organisation reagieren darauf empfindlich, nutzen diese Situation aber auch zum eigenen Vorteil. Public Management agiert in diesem Glashaus und dadurch mit einer erhöhten *Sensibilität und Vorsicht.*
- Nicht zuletzt sind öffentliche Organisationen latent überkomplex im Vergleich mit privatwirtschaftlichen. Sie sind von wichtigen und einflussreichen Referenzsystemen abhängig, die nicht selten widersprüchliche Anforderungen und Erwartungen an die Organisation stellen: Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, aufgabenspezifische Berufsfelder haben ihre je eigenen Rationalitäten. Public Management ist immer auch multirationales Management (Schedler, erscheint 2012).

Die Liste der Eigenheiten des Public Managements könnte beliebig erweitert werden. Sie macht deutlich, dass sich das Management in öffentlichen Organisationen in einigen Belangen fundamental vom Management in der Privatwirtschaft unterscheidet. Zentral ist außerdem, dass der oben beschriebene besondere Kontext nicht nur spezifisch für den öffentlichen Sektor ist, sondern dass er selbst maßgeblich vom politischen System und von der gelebten Kultur eines Landes abhängt. Um Public Management in einem Land zu verstehen, muss man sich daher auf das historisch entwickelte Fundament staatlicher Strukturen in diesem spezifischen Land einlassen. Im vorliegenden Bei-

1 Public Governance ist hier als Arrangement von Strukturen und Praktiken der Steuerung im öffentlichen Raum zu verstehen.

trag werde ich folglich zunächst die wichtigsten strukturellen Voraussetzungen des politisch-administrativen Systems in der Schweiz beschreiben, bevor ich auf die Entwicklung des Public Managements als Thema für Forschung und Praxis eingehen kann. Schließlich werde ich den Versuch eines Ausblicks wagen, der mögliche zukünftige Entwicklungen beschreiben soll.

Eigenheiten des schweizerischen Systems

Das Public Management funktioniert in der Schweiz anders als in anderen Ländern, insbesondere anders als bei den ebenfalls deutschsprachigen Nachbarn. Aus einem tiefen Misstrauen gegenüber (fremder) politischer Macht lassen sich die drei wichtigsten Schweizer Eigenheiten staatlicher Organisation erklären: der Föderalismus, das Milizprinzip und die direkte Demokratie.

Föderalismus

Das politische Konzept des Föderalismus in der Schweiz ist primär ein Bekenntnis für die Autonomie der Kleinräumigkeit. Mit ihren knapp 3000 Gemeinden und 26 Kantonen auf 7 Mio. Einwohner ist die Schweiz ausgesprochen kleinräumig organisiert. Dabei genießt die Gemeindeautonomie eine sehr große politische Beachtung, und die Kantone verstehen sich nach wie vor als das politische Zentrum, das seine Macht nur per expliziten Verfassungsartikel an den Bund abgibt (Niedermann, 1998). Alles, was nicht gemäß Verfassung in der Kompetenz des Bundes liegt, ist automatisch kantonale Angelegenheit (Vatter, 2002).

Dies führt dazu, dass in so wichtigen Politikbereichen wie der Bildung oder dem Gesundheitswesen jeder Kanton seine eigene Organisation aufweist. Koordination zwischen den Kantonen beruht in aller Regel auf Freiwilligkeit, weshalb die Harmonie ein wichtiges kulturelles Phänomen der Schweiz geworden ist. Schweizer sind – etwa im Vergleich zu den deutschen Nachbarn – regelrecht harmoniesüchtig und versuchen offene Konflikte zu vermeiden. Der Föderalismus ist nicht zuletzt ein Mittel, um der ausgesprochen großen Diversität in der Schweiz Herr zu werden, ohne dass die Unterschiede zu offenen Konflikten führen müssen.

Für die Organisation der Verwaltung (bzw. das Public Management) bedeutet dies, dass eine schier unüberschaubare Vielfalt an Lösungswegen die Normalität der Schweiz darstellt. Die typische Antwort auf die Frage: «Wie ist das in der Schweiz gelöst?» ist stets: «Das ist von Kanton zu Kanton unter-

schiedlich.» Verwaltungsforschung ist daher oft eine Falldarstellung (z. B. ein einzelner Kanton) oder aber vergleichend, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten. Die Schweiz, so klein sie ist, stellt für das Studium des Public Managements an sich ein hervorragendes Untersuchungsfeld dar, da sich durch die große Autonomie der dezentralen Einheiten alle denkbaren Lösungswege entwickeln, die analysiert und verglichen werden können.

Dennoch entwickelt sich die Schweizer Verwaltung mehr oder weniger harmonisiert. Da eine hierarchische Einflussnahme des Bundes in vielen Fällen ausgeschlossen bleibt, bilden sich oft formelle oder informelle Netzwerke kantonaler Fachexperten, die sich auf bestimmte Richtlinien einigen. Dies führte in den siebziger Jahren zur Empfehlung, eine Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden einzuführen, die jener der Privatwirtschaft ähnlich ist (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, 1978). In den neunziger Jahren wurde in praktisch allen Deutschschweizer Kantonen der Beamtenstatus abgeschafft und durch unbefristete Anstellung mit ordentlicher Kündigungsmöglichkeit ersetzt. Auch das New Public Management verdankt diesem Austausch an Ideen und Erfahrungen seine große Verbreitung in der (deutschsprachigen) Schweiz.

Anderseits ist der Föderalismus für die Innovationsfähigkeit der Schweizer Verwaltung eine große Chance. Durch die dezentrale Entwicklung neuer Lösungen zu ähnlichen Problemen entstehen zwar Redundanzen, die ökonomisch ineffizient sind. Der latente Wettbewerb zwischen den Kantonen ist jedoch auch Anreiz, sich besser und cleverer zu organisieren als die anderen. Föderalismus ist daher ein System, das langfristig zu einem Druck zu ständiger Verbesserung führt.

Milizprinzip

Der Begriff der «Miliz» bedeutet im schweizerischen Kontext schlicht das Gegenteil von Professionalisierung, und dies in allen möglichen Organisationsformen. Die Schweizer Armee ist eine nicht-professionelle Milizarmee, in der nur ein kleiner Anteil (die Ausbildner) Berufsmilitär sind. Die Schweizer Parlamente sind vollumfänglich nicht-professionelle Milizparlamente, in denen jeder Volksvertreter gleichzeitig einen ordentlichen Beruf ausübt, dessen Interessen er selbstverständlich vertritt. Diese nebenamtlichen Volksvertreter genießen – ganz im Sinne der inneren Freiheit des Einzelnen – so große Autonomie, dass es keinen Fraktionszwang gibt. Die Parlamentarier sind nicht gezwungen, sich an Parteibeschlüsse zu halten, wenn sie im Plenum abstim-

men. In vielen Gemeinden sind auch die Mitglieder der Exekutive nebenamtlich (also «Miliz»), und ebenso selbstverständlich gibt es in der Schweiz keine Beamtenkaste, die auf Lebenszeit eingesetzt wird, so wie in Frankreich oder in Deutschland. Schweizer Beamte waren immer schon auf eine bestimmte Amtszeit eingesetzt, um die Bildung einer *classe administrative z*u verhindern. Brändli-Traffelet (2004) führt diese Tatsache auf einen spezifisch schweizerischen Begriff der Freiheit zurück, die Bürgerfreiheit. Im Gegensatz zu Deutschland, Österreich und Frankreich, wo sich ein Beamtenstaat herausbildete, entstand in der Schweiz ein Volksstaat (Fleiner, 1911).

Für die Organisation der Verwaltung (bzw. das Public Management) bedeutet dies, dass eine offene Verwaltung entsteht, die gegenüber den Anliegen des Volkes sensibel zu bleiben hat. Schweizer haben eine besondere Bürokratie- und Amtsphobie entwickelt und misstrauen intransparenten administrativen Prozessen in großem Maße. In diesem Kontext ist es beispielsweise nie gelungen, eine eigene Verwaltungsausbildungsinstitution nach dem Muster der französischen *Ecole Nationale de l'Administration* oder der deutschen Hochschulen für Verwaltung zu etablieren. Schweizer Beamte müssen keine spezifische Verwaltungsausbildung vorweisen, um ein Amt antreten zu können, und nicht selten werden Führungspositionen mit Externen besetzt, die aufgrund ihrer besonderen Fachkenntnisse ausgewählt werden. Dies hat zwei Konsequenzen: *Erstens* entwickeln sich keine in sich geschlossenen, selbstreferenziellen Wissensgemeinschaften der Verwaltung, wie sie in den Nachbarländern zu finden sind. Stets fließen damit die Erkenntnisse nicht staatlicher Organisationen in die öffentliche Verwaltung ein. Privatwirtschaftliches Management hat einen starken Einfluss auf die Praxis des Public Managements. Über die Mobilität der Personen entsteht auch eine Durchlässigkeit für Innovationen im Management. *Zweitens* ist Public Management primär ein Fach, das sich als Weiterbildung etabliert. Dann nämlich, wenn der Lebensweg einer Führungskraft in die öffentliche Verwaltung führt, entsteht der Bedarf nach spezifischem Verwaltungswissen – und nicht bereits auf der Stufe der Primärausbildung, also dem regulären Studium. Damit ist die Forschung im Public Management auch deutlich auf die konkreten Bedürfnisse der Praxis ausgerichtet, die in Weiterbildungs- und Beratungsangeboten abgedeckt werden müssen. Auch das Selbstverständnis der Wissenschaftler im Bereich des Public Managements ist auf die Praxis ausgerichtet: Direktes Engagement in Reformprojekten ist hier eher die Regel als die Ausnahme, und das gelehrte Wissen beruht stets maßgeblich auf praktischer Erfahrung der Dozierenden.

Direkte Demokratie

Obwohl Ideale der Gleichstellung aller Bürger in der Eidgenossenschaft schon von Anbeginn weg gepflegt wurden, so bestanden doch faktisch große gesellschaftliche Unterschiede. Die Verfilzung von Wirtschaft und Politik führte im 19. Jahrhundert dazu, dass sich eine demokratische Bewegung konstituierte, die Instrumente der direkten Demokratie in kantonale und schließlich auch die Bundesverfassung einführte.

Dies hat primär zwei Konsequenzen. *Erstens* wird in der Schweiz über eine Großzahl von Sachgeschäften direkt durch das Volk abgestimmt. Dafür stehen regelmäßig vier Urnengänge pro Jahr zur Verfügung, in denen über Vorlagen aus Bund, Kanton und Gemeinde gleichzeitig abgestimmt wird. Das Volk nimmt so direkt Einfluss auf die politischen Entscheide, die in Regierung und Parlament gefällt werden, und schränkt damit die Macht dieser Gremien massiv ein. *Zweitens* führt allein die Androhung eines Referendums in der politischen Praxis dazu, dass Anliegen von Minderheiten in die Vorlage aufgenommen werden – sofern die Minderheit genügend Kraft besitzt, die notwendige Unterschriftenzahl zu organisieren. Jeder Beschluss in Exekutive und Legislative ist damit bereits ein Kompromiss.

Für die Organisation der Verwaltung (bzw. das Public Management) bedeutet dies, dass die Verwaltung in der Politikvorbereitung stets die Stimmung im Volk zu berücksichtigen hat. Jeder Beschluss, jedes Gesetz, das sie entwirft, muss eine allfällige Volksabstimmung überstehen. Der Gesetzestext muss daher für das Volk verständlich formuliert sein, und die Anliegen müssen gut begründet sein. Auch dies verhindert die Bildung einer abgehobenen Beamtenkaste – im Gegenteil: Politiker und Beamte, die dem Volk nahestehen, werden sehr geschätzt. Der Bundespräsident des Jahres 2006, beispielsweise, fuhr regelmäßig mit Tram und Bahn und ohne Begleitschutz von Zürich nach Bern zur Arbeit.

Eingespielte Verfahren der Konsultation von Interessengruppen (die sogenannten «Vernehmlassungen») sorgen zudem dafür, dass neue Beschlüsse bereits im Entwurfsstadium breit diskutiert werden. Dies verlängert zwar die Prozessdauer, bis ein Beschluss gefällt ist, doch es verschafft der jeweiligen Regelung eine große Legitimität. Dieser Zwang des Mitwirken-Lassens und des Mitwirkens führt dazu, dass die Verwaltungen stets über den eigenen Tellerrand hinaus mitdenken, wenn etwa eine Bundesregelung von den Kantonen beurteilt wird, oder wenn Wirtschaftsverbände den Entwurf eines neuen Sozialhilfegesetzes kommentieren.

Kulturelle Unterschiede

Ein letztes Merkmal der Schweiz, das mit dem Föderalismus einhergeht, ist das ausgeprägte Bewusstsein für die sprachlichen Unterschiede der Regionen. Die Schweiz hat vier offizielle Landessprachen: Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Die Sprachgrenzen bilden auch eine Art kulturelle Grenze: die Deutschschweizer gehören zu den Alemannen (wie die Süddeutschen), die Französischsprachigen zu den Burgundern (wie ein Teil der Franzosen) und die Italienischsprachigen zu den Langobarden (wie die Norditaliener). Die Rätoromanen schließlich sind Räter, die von den Kelten abstammen. Der Schweizer Föderalismus schützt nun nicht nur diese Regionen in ihren Unterschieden vor Übergriffen der anderen, sondern fördert aktiv die Pflege der Sprachen und Kulturen.

Für die Organisation der Verwaltung (bzw. das Public Management) bedeutet dies *erstens*, dass nicht nur die Bundespolitik, sondern auch die Bundesverwaltung paritätisch zusammengesetzt ist (Germann, 1997). Mit anderen Worten wird in der Besetzung der Stellen in der Bundesverwaltung offiziell darauf geachtet, dass die Sprachregionen repräsentativ vertreten sind. Inoffiziell legen die Kantone auch Wert darauf, dass sie ihren Anteil an Bundesverwaltungsstellen (zumindest bei den Führungspositionen) bekommen, um ihren Einfluss geltend zu machen. Außerdem wird von Bundesbeamten generell erwartet, dass sie Deutsch und Französisch fließend beherrschen. *Zweitens* werden sämtliche offiziellen Dokumente im Bund und jenen Kantonen, die zwei oder mehr Sprachregionen aufweisen, in die verschiedenen Landessprachen übersetzt. Dies verlangsamt die Prozesse und kann zu Auslegungsproblemen führen, wird aber nicht als gravierendes Problem angesehen.

Drittens sind die verschiedenen Sprachregionen nicht nur durch ihre Sprache, sondern auch durch die gesellschaftliche und administrative Kultur getrennt. Die Verwaltungskultur der französischsprachigen Schweiz orientiert sich am Etatismus Frankreichs, wo die Obrigkeit die Lösung der Probleme der Gesellschaft zu übernehmen hat. Gleichzeitig distanziert man sich als Einzelner jedoch von dieser Obrigkeit. Demgegenüber ist die Verwaltungskultur der Deutschschweiz durch den Pragmatismus des Volksstaates geprägt, in dem der Einzelne nach bestem Wissen und Gewissen seinen Beitrag dazu leistet, dass die Gemeinschaft bestehen kann. Weder wird erwartet, noch wird es geschätzt, dass staatliche Institutionen zu viele Bereiche der Gesellschaft regeln oder aktiv beeinflussen. Auch das Problememp-

finden unterscheidet sich maßgeblich zwischen dem lateinischen und dem alemannischen Raum. Die französische Schweiz scheint mit Staatsdefiziten erheblich lockerer umzugehen als die Deutschschweiz, was auch die Staatsquote entsprechend unterschiedlich macht. Ökonomische Argumente haben in der Verwaltung der französischsprachigen Schweiz einen vergleichsweise geringen Stellenwert. Das führt dazu, dass das New Public Management als Verkörperung der «Ökonomisierung des Politischen» (Pelizzari, 2001) in der französischen Schweiz nicht Fuß fassen konnte, während es in der Deutschschweiz zu epochalen Veränderungen der Verwaltungsstrukturen und -kultur führte (Lienhard et al., 2005).

2 Public Management als Thema in Forschung und Praxis

In der Schweiz gibt es bislang noch keine systematische Zusammenfassung der Forschung und Lehre in Public Management. Dies beklagt auch Brändli-Traffelet (2004), der darauf hinweist, dass insbesondere im Bereich Verwaltung eine politikwissenschaftliche oder geschichtlich-theoretische Aufarbeitung fehle. Höchstens in den Rechtswissenschaften sei solches zu finden. In der Tat hat beispielsweise Schweizer (2001) aufzeigen können, dass in der Schweiz die Rechtswissenschaften die Entwicklung in den Verwaltungswissenschaften maßgeblich prägten.

In der Folge wird zunächst dargestellt, welche Themen des (heute so bezeichneten) Public Management über die Jahre im Zentrum der Forschung standen. Danach wird kurz die Entwicklung der Institutionen nachgezeichnet, die sich um das Public Management verdient gemacht haben. Bemerkenswert ist die Zusammensetzung der *Foren*, in denen Public-Management-Forschung publiziert wurde. Die weitaus größte Zahl der Publikationen, die diesen Themen nachgehen, sind Bücher in deutscher Sprache – oft Herausgeberwerke. Auch Aufsätze sind mehrheitlich deutsch geschrieben. Dies führt etwa dazu, dass in komparativen Studien zum Public Management die Schweiz in aller Regel fehlt (z. B. bei Pollitt und Bouckaert, 2000). Viele Aufsätze, die in Englisch publiziert sind, bleiben außerdem oft deskriptiv, beschreiben also das schweizerische System in seinen Eigenheiten, ohne es mit dem Ziel allgemeingültiger Erkenntnisse zu analysieren (z. B. Steiner, 2000; Bonoli, 2001; Hofmeister

und Borchert, 2004; Lienhard, 2006). International relevante Grundlagenbeiträge anhand Schweizer Forschung sind praktisch nur in den letzten Jahren zu erkennen (Rieder und Lehmann, 2002; Schedler, 2003; Chappelet, 2004; Emery, 2004; Ritz, 2009).

Juristische Dominanz

Die Entwicklung der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz verläuft bis nach dem Zweiten Weltkrieg stark parallel zu jener in Deutschland. Wie dort ist die wissenschaftliche Debatte fast vollständig von den Juristen geprägt, wo sich um die Jahrhundertwende – nicht zuletzt unter dem Einfluss französischer Entwicklungen – eine eigenständige Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelt. In Abgrenzung zum Privatrecht, das von der Gleichheit aller an einem Rechtsfall Beteiligten ausgeht, unterstellt das neu entstehende Verwaltungsrecht eine Über- und Unterordnung zwischen Staat und Bürgern, aus der eine besondere Schutzbedürftigkeit der Rechtsunterworfenen (d. h. der Bürger) abgeleitet wird. Dieser Schutz kann nur sichergestellt werden, wenn *jedes* staatliche Handeln (also auch das bislang privatwirtschaftliche, oder mit heutigen Begriffen: leistungsstaatliche) an eine rechtliche Grundlage im dafür geltenden öffentlichen Recht gebunden ist (Fleiner, 1911). Erst diese strenge Abgrenzung zum privaten Recht sowie die Schaffung besonderer Institutionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die die Durchsetzung des öffentlichen Rechts garantieren, schützen den Bürger vor der Willkür von Verwaltung und Politik.

Anders als in Deutschland genoss in der Schweiz der Schutz der Bürger Priorität vor der Auffassung, der Bürger sei Untertan oder Unterworfener eines obrigkeitlichen Staates. Die Schweizer Verwaltungsrechtskultur scheint stets deutlich zweckorientierter und weniger formalistisch als die deutsche zu sein, was sowohl Ursache wie auch Wirkung einer offeneren Verwaltungsstruktur sein kann.

Dennoch gibt es auch in der Schweiz formalistische Bestrebungen, unter anderem durch führende Verwaltungsrechtler (Giacometti, 1960), die für eine rein normative Verwaltungsrechtswissenschaft eintreten, die sich nicht um empirische Wissenschaften zu kümmern habe. Diese Sichtweise wurde allerdings stark kritisiert (Grisel, 1970), und ab 1950 beziehen einzelne Juristen auch bewusst Studien anderer verwaltungsbezogener Wissenschaftler in ihre Forschung mit ein (Eichenberger, 1954; Schweizer, 2001). Es ist insbesondere Eichenberger, der sich vermehrt den Fragen der Steuerung der Verwaltung

zuwendet. Er beklagt, die «Hochleistungsverwaltung» gebe sich zunehmend selbstherrlich und sei immer schwerer durch die Regierung zu führen, weshalb es einer Staatsleitungsreform bedürfe (Eichenberger, 1989).

Der Jurist Schweizer (2001) führt aus, fast alle Staats- und Verwaltungsreformen in der Schweiz seit dem 2. Weltkrieg seien rechtswissenschaftlich bestimmt worden. Erst mit der zunehmenden ökonomischen Weltsicht im Zuge des New Public Managements seien betriebswirtschaftliche Konzepte dominierend geworden. Germann (1997) betont außerdem, dass die wissenschaftliche Beschäftigung mit öffentlicher Verwaltung in der Schweiz bis in die 70er-Jahre fast ausschließlich Sache der Juristen war. Es kann davon ausgegangen werden, dass hier «Wissenschaft» aus der Perspektive des Rechts als Leitdisziplin definiert ist.

Politikwissenschaften

Eine politikwissenschaftlich motivierte Verwaltungslehre entwickelte sich in der Schweiz mit dem «Schweizerischen Jahrbuch für Politische Wissenschaften» ab den 60er-Jahren. Hier wurde primär die Rolle der Verwaltung in bestimmten Policy Feldern analysiert, was vor allem in den achtziger Jahren mit der Policy Analysis eine Fortsetzung fand. Schweizer (2001) schreibt dazu: «Die vielfältigen Entwicklungen der amerikanischen *Public Administration*-Theorien ab den 30er-Jahren fanden, außer in der Finanzwissenschaft, lange Zeit kaum eine Nachfolge. Auch die wichtige französische *Science administrative* erlangte erst ab den 60er-Jahren Bedeutung.» In den siebziger und achtziger Jahren wurde die schweizerische Verwaltung deskriptiv erfasst und deren Organisation und Aufgaben in Bund und Kantonen analysiert (Neidhart, 1974; Germann, 1982). Diese Art von Publikationen erlebte in der Folge eine sich wiederholende Aufarbeitung, mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten (Germann und Weis, 1995; Germann, 1998; Neidhart, 2002).

Die siebziger und achtziger Jahre können ohnehin als die Hochkonjunktur politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung angesehen werden. In den siebziger Jahren dominierten Diskussionen um die Rolle und Soziologie von Staatsbediensteten (Klöti, 1972) sowie um den Aufbau von Planungsinstrumenten für den Staat, in Anlehnung an das amerikanische *Planning Programming Budgeting System* (Linder et al., 1979). In den achtziger Jahren dominierte die Forschung zur Rolle der Verwaltung im Politikprozess sowie zum Wachstum der Verwaltung (Du Pasquier, 1986) und zur Gesetzesflut in der Schweiz.

Nach dem Abklingen der Planungseuphorie in der Schweiz, und nachdem auch die Ansätze der Politikanalyse keine technische Steuerbarkeit der Verwaltung zu ermöglichen schien (Knoepfel, 1987), zogen sich die Politikwissenschaften weitgehend aus der Diskussion um Fragen zurück, die heute im Rahmen des Public Managements diskutiert werden.

Auf die aufkommende Diskussion um das New Public Management in der Schweiz reagierte die politikwissenschaftliche Community nur vereinzelt. Frühe Kritik (Knoepfel, 1995) zog Parallelen zur Politikanalyse und machte deutlich, dass ähnliche Ansätze – z. B. der Steuerung über technische Lösungen – schon früher gescheitert seien und daher auch im NPM nicht zu Erfolg führen würden. Andere (Bussmann, 1995) kritisierten die Ökonomisierung der Verwaltungssteuerung. Nur wenige Politikwissenschaftler (z. B. Haldemann, 1995) machten sich für das NPM stark und versuchten, politikwissenschaftliche Aspekte in die weitere Ausgestaltung eines Schweizerischen NPM einzubringen (Brühlmeier et al., 1998; 2001).

Andere Disziplinen

Andere als die oben erwähnten Disziplinen, die sich mit Verwaltung befassen, sind insbesondere die Ökonomie und die Soziologie.

Ökonomische Fragestellungen, die mit Themen des Public Managements in Zusammenhang stehen, sind meist finanzwissenschaftlicher Art: die Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen (Buschor et al., 1993), die öffentliche Rechnungslegung und Finanzstatistik (Buschor, 1983; 1994), oder die Auswirkungen bestimmter Subventionierungs- und Finanzausgleichsmodelle. Frey (1995) erwartet beispielsweise, dass sich das NPM und die Reform des Finanzausgleichs positiv ergänzen werden – was aus heutiger Sicht bestätigt werden kann. Das NPM gilt international als ein Modell, das unter anderem auf den *New Institutional Economics* basiert. Dies müsste also dazu führen, dass gerade die Ökonomen sich aktiv an der NPM Diskussion beteiligen. Interessanterweise halten sich die Ökonomen in der Schweiz jedoch bedeckt, was Fragen der Verwaltungsmodernisierung betrifft. Nur gerade Lane (Lane, 1999; 2000) beschäftigt sich ausführlich mit NPM, vertritt jedoch eine eher neoliberale Position, die im französischsprachigen Umfeld als Beweis dafür genommen wird, dass NPM eine Ökonomisierungsstrategie für den Staat sei. Andere Ökonomen kritisieren NPM dafür, dass es auf einer veralteten Auffassung der Agency-Theorie basiere (Kopp, 1997), oder dafür, dass es mit dem Per-

formance-Pay-Konzept die intrinsische Motivation der Staatsangestellten zerstöre (Frey und Jegen, 2001).

Während die Ökonomie und die Managementwissenschaften sehr oft konzeptionelle Fragestellungen behandeln und die Empirie als Testfall für die Konzeption nutzen, scheinen Soziologen einen ganz anderen Weg zu gehen. Sie betrachten oft primär die konkret beobachtbaren Auswirkungen, die bestimmte Reformen für die Mitarbeitenden oder die Organisation mit sich bringen, ohne zunächst das Funktionieren des Konzepts «nachweisen» zu wollen. Mäder (2000) bezichtigt beispielsweise aufgrund seiner Forschungen das NPM, sich auf einem moralischen Kreuzzug zu befinden. Ruflin (2006) weist nach, dass die fachliche Innovationskraft der professionellen Leistungserbringer in Gefahr gerät, wenn die ökonomische Logik in den Leistungsaufträgen für soziale Nonprofit-Organisationen dominiert.

Managementwissenschaft

Die öffentliche Verwaltung war in der Schweiz der Neuzeit immer wieder punktuell Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung. Dabei entwickelte sich jedoch kein eigenes wissenschaftliches Gebiet, sondern es blieb eben bei den Eigenlogiken der Betrachter und deren Herkunftsgebieten. An der Universität St. Gallen, wo seit den sechziger Jahren unter Hans Ulrich ein modernes, ganzheitliches Managementmodell für die Privatwirtschaft entwickelt worden war, entstand später als «kleiner Bruder» eine Anpassung für die öffentliche Hand (Ulrich und Sidler, 1977). Diese unterschied sich jedoch in den Kernaussagen nicht vom Vorbild.

Eine eigenständige Public-Management-Forschung mit wissenschaftlicher Ausprägung entsteht in der Schweiz erst in den achtziger Jahren. Noch 1977 beklagt Bischofberger (1977) den Mangel an betriebswissenschaftlicher Verwaltungsforschung. Dann hingegen entsteht eine schweizerische Scientific Community, die sich Themen des Public Managements systematischer annimmt. Berchthold (1988) erforscht etwa die Entwicklung der Verwaltungsstrukturen von 1848 bis 1988.

Jans und Meili (1988) untersuchen anhand von drei Fallstudien die Strategien zur Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung, die sich zu der Zeit noch auf die Methode der Gemeinkosten-Wertanalyse abstützen – und die sich später dann als wenig erfolgreich herausstellen sollten. Mit dem NPM verstärkte sich die Forschung zum Public Management sowohl qualitativ wie auch quantita-

tiv. Eine frühe Publikation zum Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung traf in unerwartetem Ausmaß den Zeitgeist der neunziger Jahre und wurde zu einem Bestseller (Schedler, 1995). Viele ausgezeichnete Studien folgten. Etliche Dissertationen zum Public Management zeugen von dieser Intensivierung der Forschung. Allein die Schriftenreihe der Universität St. Gallen umfasst bis heute über 20 wissenschaftliche Studien, die in Buchform veröffentlicht wurden. Public Management als eigenständige Managementforschung und mit einer genügend breiten personellen und institutionellen Basis existiert demnach seit den neunziger Jahren. Es ist auch festzustellen, dass zunehmend englischsprachige Beiträge über die Schweiz und aus der Schweiz publiziert werden (Schedler, 1997; 2000; Steiner, 2000; Rieder und Lehmann, 2002).

Die interdisziplinäre Phase

Mit dem Aufkommen des New Public Managements dringt die Managementwissenschaft in Bereiche des politisch-administrativen Systems vor, die bislang den Juristen und Politikwissenschaftlern vorbehalten geblieben waren. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Kind einer Zeit, die von einer Verknappung der Ressourcen und dadurch einer allgemeinen Ökonomisierung des öffentlichen Raums geprägt ist (Lane, 2000). Sie ist ein Modell, das nicht nur den Verwaltungsapparat in seinem internen Funktionieren (und wie bisher punktuell) optimiert. Es will vielmehr den gesamten Steuerungsmechanismus der Verwaltung und der sie steuernden Politik neu gestalten, um die Strategiefähigkeit der öffentlichen Organisationen zu stärken – und dies weder unter Berücksichtigung der bisherigen Forschung der traditionellen Disziplinen, noch unter Verwendung von deren Terminologie. Dass dies Widerspruch provozieren würde, war den Verwaltungsreformern klar. Zu einem bestimmten Grad war eine Provokation angestrebt, um die vermeintlich unflexiblen Verwaltungsjuristen zu einem kreativeren Denken anzuregen.

Es ist hier nicht der Ort, auf die wenigen heftigen, zum Teil beleidigten Reaktionen und Pamphlete sowohl von Befürwortern wie auch Gegnern des NPM einzugehen. Viel wichtiger ist die Tatsache, dass in der Schweiz ab etwa Mitte der neunziger Jahre ein durchaus konstruktiver Dialog zwischen Juristen, Politikwissenschaftlern und Public-Management-Vertretern losging (Mastronardi und Schedler, 1998; Kettiger, 2000b; Lienhard, 2005; Mastronardi und Schedler, 2005), der die Themen aufgriff, die aus Sicht einer geordneten, rechtsstaatlichen Verwaltung notwendig zu diskutieren waren: die Frage der

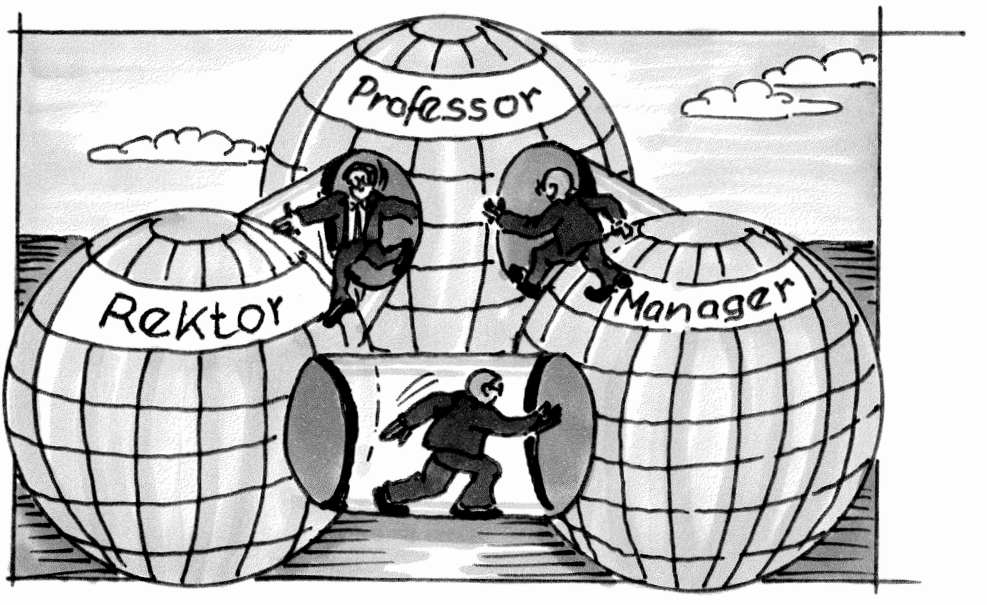
Gewaltenteilung im Zusammenhang mit NPM (Mastronardi, 1999; Nuspliger und Kettiger, 1999), die Rolle der Parlamente im NPM (Finger, 2002; Mastronardi und Schedler, 2003; Schmidt, 2008; Lüthi, 2009), die Schaffung von Legitimation (Lienhard, 2005).

Unter dem Eindruck der offensichtlichen Veränderungen, die mit dem NPM in der schweizerischen Praxis vor sich gingen, entstanden wichtige juristische Beiträge, die sich intensiv mit Publikationen des Public Managements auseinandersetzten. Herausragend sind diesbezüglich zwei Universitäten: Zeitlich zunächst die Universität St. Gallen, wo sich der Jurist Mastronardi schon früh mit konstruktiver Kritik in die NPM-Debatte einschaltete (Mastronardi, 1995; 1998) und in interdisziplinärer Diskussion mit den hiesigen Public-Management-Vertretern gar eine neue staatspolitische Konzeption entwickelte (Mastronardi, 2000). Dann ebenfalls die Universität Bern, wo sich vorwiegend Zimmerli und Lienhard (Zimmerli, 1997; Zimmerli und Lienhard, 2002; Lienhard, 2003; 2005) aktiv um eine rechtliche Weiterentwicklung von NPM-Fragen verdient machten, verstärkt durch weitere in Bern ansässige juristische Praktiker (Bolz und Klöti, 1996; Kettiger, 2000a; Bolz und Lienhard, 2001; Kettiger, 2003). Heute kann davon ausgegangen werden, dass die NPM-Diskussion in der Schweiz in einem bisher unbekannten Ausmaß die interdisziplinäre Diskussion um Public-Management-Fragen ermöglicht – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Scientific Community, die sich um NPM aktiv bemüht, nach wie vor überschaubar ist und gegenseitiger Respekt den Umgang miteinander prägt.

3 Inhaltliche Entwicklung der Public-Management-Ansätze

In der Analyse der Publikationen zu den Themen des Public Managements in einem engeren Sinne wird deutlich, dass bestimmte Fragestellungen immer wieder aufscheinen und als reformbedürftig bezeichnet werden.

Auffällig ist die immer wieder aufflackernde Diskussion um ein modernes *Rechnungswesen* für die öffentliche Verwaltung. Schon früh fordert Zindel (1945) beispielsweise eine Annäherung des öffentlichen Rechnungswesens an die Praxis der Privatwirtschaft – zu einem Zeitpunkt, als die Schweiz noch durch verwirrende Heterogenität der Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden geprägt war. Es sollte dann allerdings bis in die 70er-Jahre dauern,



Wanderer zwischen den Welten

bis in der Schweiz ein Modell für eine Rechnungslegung entwickelt und empfohlen wurde, das heute als «accrual accounting» bezeichnet würde (Buschor, 1994). Seither wird – insbesondere unter dem Einfluss des NPM – das Rechnungswesen weiter verfeinert und auf die Informationsbedürfnisse des Public Managements abgestimmt (Schedler und Knechtenhofer, 2002), und selbst die Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ist für den Bund und einzelne Kantone beschlossene Sache. Allerdings ist kritisch anzufügen, dass diese Umstellung zumindest kurzfristig kaum nachhaltige Wirkung erzielte, insbesondere in der Nutzung der Finanzinformationen durch die Politik (Schedler und Schmucki, 2009; Summermatter und Demaj, 2010). Weiter gehende Vorschläge, die durchaus wichtig wären, wie etwa die Darstellung von Gewährleistungsrisiken im modernen Gewährleistungsstaat (Knechtenhofer, 2003), scheinen die Aufnahmekapazität für Neues weiterhin zu überfordern.

Ein Schlüsselbegriff für die Schweizer Verwaltungslandschaft ist der Begriff des «*Service Public*». Obwohl er im Grunde lediglich eine besondere Kategorie von Dienstleistungen sein könnte (nämlich eben die öffentlichen Dienstleistungen), beschreibt er in der Schweiz – wie übrigens auch in Frankreich – ein

völlig anderes Konzept als etwa das englische «public services». Der Service Public ist in der Schweiz nicht nur eine Funktion, sondern vor allem eine Institution. Wird die Frage nach dem Service Public gestellt, so stellt der Schweizer gleichzeitig die Frage nach den Aufgaben des Staates. Das Poststellennetz gilt ebenso als Service Public wie die Versorgung mit Telekommunikation oder die soziale Absicherung. Der Begriff wie auch seine institutionellen Implikationen sind mittlerweile von den Gewerkschaften erfolgreich zu einem Mythos hochstilisiert worden, sodass prominente Vertreter des Personalamtes des Bundes forderten, der Service Public müsse zu einem «*Service au Public*» weiterentwickelt werden (Blindenbacher et al., 2000) – also wieder mehr als Dienstleistung angesehen werden und weniger als struktureller Besitzstand einzelner Gruppen oder Regionen.

Neue Zusammenarbeitsformen zwischen öffentlichen und privaten Organisationen (heute als *Public Private Partnerships* bezeichnet) thematisierte Germann (1987) als einer der Ersten in der Schweiz. Bis heute fehlt jedoch eine so konsequente Umsetzung von PPPs in der Schweiz, wie sie aus dem Ausland bekannt ist (Hofmeister und Borchert, 2004). Die Gründe für dieses Phänomen wurden in einem Forschungsprojekt der Universität St. Gallen erforscht (Ehrensperger, 2008). Es wurde unter anderem deutlich, dass die finanzielle Lage der Schweizer Gemeinwesen es nicht notwendig erscheinen lässt, das Risiko einer Partnerschaft mit Privaten einzugehen. Wie zudem Walther (2010) zeigte, ist es eine anspruchsvolle – wenn nicht überfordernde – Aufgabe, auf Dauer ein guter Partner in einer PPP zu sein. Zu vieles ist in der Denkweise von privaten und öffentlichen Führungskräften unterschiedlich, zu weit liegen ihre Erfolgskriterien auseinander. Nicht zuletzt, so scheint es, besteht eine gewisse Furcht davor, sich mit multinational tätigen Unternehmen im Bereich des Service Public einzulassen, weil daraus eine unkontrollierbare Abhängigkeit entstehen könnte. Ein Thema, das schon die alten Eidgenossen in der Wahrung ihrer Unabhängigkeit beschäftigte.

Mit nur wenig Verzögerung nach dem NPM wurde in der Schweiz – ebenfalls interdisziplinär, diesmal aber vorwiegend zwischen Politik, Management und Technologie – eine neue Welle an *Informations- und Kommunikationstechnologie* im Public Management diskutiert: das Electronic Government. Für viele geht E-Government und Modernisierung der Verwaltung ineinander (Chappelet, 2004; Summermatter, 2006), die beiden Aspekte helfen sich gegenseitig in ihrer Entwicklung (Schedler und Schmidt, 2004). Obwohl der Bundesrat zu Beginn noch das Ziel vorgab, die Schweiz müsse weltweit führend im

E-Government sein, zeigte sich rasch, dass unser Land den Anschluss an die Entwicklung verpasste. Etliche Studien zum Zustand des E-Governments in der Schweiz belegten vor allem eines: dass sich kaum etwas bewegte (Schedler und Summermatter, 2005). In einer zweiten Welle erscheint das Thema motivierter, vor allem auch durch die Schaffung rechtlicher und technischer Grundlagen wie etwa der elektronischen Signatur. Allerdings reagiert die Bevölkerung eher gelassen, und komplexe Angebote werden nicht angenommen (Golder et al., 2011).

Über den Zusammenhang von Public Management und *direkter Demokratie* wurde interessanterweise in der Schweiz kaum publiziert. Das Thema ist zwar für die Schweiz im höchsten Grad kulturell wie auch juristisch relevant, dennoch fehlt eine Forschung etwa zur Frage, ob die direkte Demokratie zu einer besonderen Form des Public Managements führe – eine Annahme, die durchaus plausibel erscheinen würde. So könnte etwa erwartet werden, dass die ständige Gefahr, dass gegen eine zu «abgehobene» Lösung der Verwaltung das Referendum ergriffen wird, den Pragmatismus und die Volksverbundenheit der Verwaltung stärken müsste. Nachdem sich in der Schweiz durch die direkte Demokratie keine «classe politique» bilden kann, weil Politik stets auf die Zustimmung des Volkes angewiesen ist, wird auch die Verwaltung nicht als «classe administrative» ein isoliertes Eigenleben entwickeln können, sondern sie wird sich stets an der Akzeptanz der Bevölkerung messen müssen. Im Vergleich zu Frankreich ergibt sich daraus eine Differenz, was die Professionalisierung anbelangt. Hingegen dürfte der ständige Druck des «Sich erklären müssens» die Volksnähe erheblich stärken.

Möckli (1995) macht als Politikwissenschaftler deutlich, dass die direkte Demokratie in der Schweiz eine Rahmenbedingung ist, die für das NPM konstitutiv wirken wird. Sollte NPM, so Möckli wohl zu Recht, die Demokratie einschränken, so dürfte es in der Schweiz zum Scheitern verurteilt sein. Solche Überlegungen standen Pate, als im Kanton Solothurn eine Verfassungsänderung für NPM beschlossen wurde. Hier kann seit 2006 das Volk ein Referendum gegen Leistungsaufträge der Regierung an Verwaltungsstellen ergreifen. Damit ist die Demokratie durch NPM nicht nur nicht verletzt, sondern zusätzlich gestärkt worden (Mastronardi und Stadler, 2003).

Der *Föderalismus* ist ein Thema, das über die ganze betrachtete Periode (1900 bis heute) immer wieder untersucht und angesprochen wird. Anfangs vor allem aus rechtlicher Sicht und eher beschreibend, dann für das neu aufkommende

Public Management auch als Strukturelement des schweizerischen Kontexts, das nicht wegzudiskutieren ist. Klöti (1995) macht beispielsweise deutlich, dass die Vernetzungen im föderalen Staat eine so vereinfachende Trennung des Operativen vom Strategischen nicht zulässt, wie das NPM der ersten Generation es fordert. Anhand der Schließung von regionalen Bahnhöfen oder Poststellen zeigt er auf, dass Entscheide, die für die Bundesebene rein operativer Natur sind, für die Gemeinden von größter strategischer Bedeutung sein können. In dieses Kapitel fällt auch der Themenkreis der Gemeindezusammenschlüsse, die zunehmend an Bedeutung gewinnen (Steiner et al., 2004) und die politische Landschaft der Schweiz noch bewegen werden.

Das *Milizsystem* wurde in der Schweiz interessanterweise nur wenig aus der Sicht des Public Managements untersucht. Die Publikationen, die Fragen des Public Managements am nächsten kommen, sind meist politikwissenschaftlich und untersuchen die Rolle und den Einfluss der nebenamtlichen Politiker in Zusammenarbeit mit einer Verwaltung, die zunehmend professionalisiert wird (Albonico, 1979). Nur gerade Berchtold (1988) zeichnet die Entwicklung der Verwaltungsstrukturen vor dem Hintergrund des Milizsystems nach. Demgemäß entstehen aus den seinerzeitigen weitgehenden Milizstrukturen mit temporären Kommissionen, die von nur wenigen Beamten betreut wurden, durch vermehrte Aufgabenfülle immer professionellere Strukturen. Nur zögerlich wird jedoch dezentralisiert und in Ressorts aufgeteilt, da man eine Verschiebung des Machtzentrums vom legitimierten Bereich (d. h. von der Kollegialregierung) auf einzelne Mitglieder in der Kollegialregierung bzw. deren Beamte fürchtet. Nur mit Spürsinn und Fingerspitzengefühl einzelner Regierungsmitglieder und Verwaltungsbeamter sei solcher Verwaltungswandel zu bewerkstelligen gewesen.

Die Fragen des *Personalmanagements* wurden über lange Zeit unter dem Stichwort «Personalrecht» behandelt. Hierbei geht es primär um die Anstellungsbedingungen, wobei das Fehlen des Lebenszeitprinzips zu einer ausführlichen Diskussion der Auflösung von Arbeitsverhältnissen von Beamten führte (Jud, 1975). Ein großer Unterschied zu Deutschland besteht in der Schweiz im Grundsatz der Anstellung: In Deutschland wird von einer sogenannten «Alimentierung» der Beamten ausgegangen, d. h., der Staat verpflichtet sich zur Sicherstellung der materiellen Bedürfnisse seiner Beamten, während diese dem Staat ihre volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen haben. Diese Regel hat historische Wurzeln im Verhältnis zwischen Fürst und Staatsdiener (Hattenhauer, 1993). Verlangt wird also nicht eine spezifische Leistung, sondern die

Arbeitszeit und der Arbeitseinsatz der Beamten. Im Gegenzug übernimmt der Staat die Deckung aller Bedürfnisse, inklusive Krankenversicherung und Ruhegehalt nach der Pensionierung. In der Schweiz hingegen wird Leistung definiert und entlohnt, und die Staatsangestellten haben für ihre materielle Versorgung selbst (d. h. wie jeder andere Bürger) Verantwortung zu übernehmen.

Fragen der *Leistungs- und Wirkungsmessung* staatlicher Aktivitäten sind in der Schweiz in neuerer Zeit in zwei Kontexten aufgeworfen worden: Zunächst versuchte in den achtziger Jahren die Politikwissenschaft, im Rahmen der Policy Analysis eine stärkere Objektivierung der Leistungssteuerung durch die Politik zu erreichen. Das Mittel der Stunde war die Evaluation, die die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen ermitteln sollte (Bussmann et al., 1997). Das NPM brachte in den neunziger Jahren eine sehr starke Ausrichtung an den Leistungen, nicht zuletzt über die Einführung von leistungsorientierten Finanzierungssystemen, beispielsweise für die Universitäten (Schenker-Wicki, 2001) oder den öffentlichen Verkehr (Bieger et al., 2011). Die Wirkungsorientierung ist allerdings ein zweischneidiges Schwert. Einerseits ist sie zwingend notwendig, wenn staatliche Leistungen effektiv erfüllt werden sollen. Anderseits ist die Messung und Darstellung von Wirkungen nach wie vor eine große methodische und kommunikative Herausforderung (Rieder und Lehmann, 2002; Proeller, 2007; Scherer und Strauf, 2011).

4 Institutionelle Entwicklung der Public-Management-Forschung

Die frühe Phase der Studien zum Public Management ist – zumindest in der Deutschschweiz – stark von der Diskussion in Deutschland geprägt. Zwar entstehen auch hierzulande frühe Dissertationen (Nievergelt, 1916), die sich mit örtlichen Gegebenheiten befassen, doch methodisch lehnt man sich stark an die großen Nachbarn an.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die «Schweizerische Studiengesellschaft für die rationelle Verwaltung» gegründet, die ab 1946 in zweijährigen Rhythmen Tagungen zu Themen abhielt, die wir heute als Public Management bezeichnen würden (z. B. 1948). Ebenfalls in die gleiche Periode fallen erste Publikationen der Handelshochschule St. Gallen (heute die Universität St. Gallen), die 1938 ein (allerdings juristisch fokussiertes) «Schweizerisches Institut

für Verwaltungskurse» gründete und sich schon früh (1947) mit dem Thema Verwaltungsreform beschäftigte.

In den siebziger Jahren wurde der Ruf nach einer eigentlichen Verwaltungswissenschaftlichen Hochschule für die Schweiz lauter. So führte beispielsweise der Basler Ökonomieprofessor Pius Bischofberger in einem Aufsatz über den Stand der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz an, es fehle eine Disziplin für öffentliche Verwaltung, die ähnlich der privaten Betriebswirtschaft wirke. Die Folge sei, dass in betrieblichen Fragen immer wieder auf Erkenntnisse aus einer Disziplin gegriffen werden müsse, die für die Situation der öffentlichen Verwaltung nur beschränkt geeignet sei.

Dem Druck folgend, wurde 1981 das *Institut des Hautes Etudes en Administration Publique* (IDHEAP) in Lausanne gegründet, das sich in seiner Forschung jedoch stark politikwissenschaftlich und rechtlich ausrichtete. Wichtiger für die Entwicklung des Public Managements als eigenständige Forschungsrichtung ist gemäß Pelizzari (2001) die Schaffung des ersten – und bis vor Kurzem in der Schweiz einzigen – Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung an der Universität St. Gallen im Jahr 1980, der 1985 ordentlich mit Ernst Buschor besetzt wurde. Mit diesem Lehrstuhl hält eine starke Forschungstätigkeit im Rahmen von betriebswirtschaftlichen Dissertationen an der Universität St. Gallen Einzug. 1983 wurde zudem die Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften gegründet, die sich u. a. zum Ziel setzte, den ökonomischen Umgang mit öffentlichen Mitteln in der öffentlichen Verwaltung zu fördern.

Eine neue, große Welle an Public-Management-Aktivitäten wurde durch die Diskussion um das New Public Management ausgelöst, das in der Schweiz seit 1993 unter der Bezeichnung «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» firmiert (Buschor, 1993; Schedler, 1995). Die breite praktische Anwendung dieses Modells führte zu einer enormen Nachfrage nach Forschung, Lehre und Weiterbildung. Dies motivierte die etwa zur gleichen Zeit geschaffenen neuen Fachhochschulen, sich im Feld Public Management zu profilieren. Eine starke Stellung in Wissenschaft und Praxis hat die Universität Bern mit einem eigenen Kompetenzzentrum für Public Management, das sich auch thematisch sehr breit aufstellt (Lienhard et al., 2005). Heute wird in der Schweiz an insgesamt 10 Standorten akademisch zum Public Management gearbeitet.

5 Ausblick

Zunächst ist festzuhalten, dass die Schweiz als ein Land mit großer Pfadabhängigkeit gilt. Die institutionellen Rahmenbedingungen sind stark durch die Historie des Landes geprägt und werden auch von der heutigen Generation verteidigt. Revolutionäre Veränderungen im Public Management sind demnach kaum zu erwarten. Im Außenverhältnis wird sich zeigen müssen, wie stark der internationale Druck auf Konformität mit internationalen Standards (z. B. im Banking) bleiben wird, und ob die Schweiz auch zukünftig als zwergenhafte Insel im Spiel der Großen überleben kann.

Gegen innen ist absehbar, dass die wichtigsten Elemente der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV)*, also der Schweizer Variante des NPM, auch in Zukunft zum Repertoire des Public Managements in der Schweiz gehören werden. Zwar ist der Begriff der WoV politisch abgenützt und wird kaum mehr für neue Projekte verwendet werden, aber die Notwendigkeit einer an Wirkungen orientierten öffentlichen Organisation dürfte unbestritten bleiben. Kritischer muss die Idee beurteilt werden, sämtliche öffentlichen Leistungen messbar zu machen. Hier zeigen sich auch heute noch große methodische Probleme (Proeller, 2007).

Das betriebswirtschaftliche Denken, das den Wert eines an langfristigen Entwicklungen orientierten Managements öffentlicher Organisationen hoch schätzt, wird gerade unter dem Einfluss weiterhin verknappter Ressourcen an Bedeutung gewinnen. Dies zeigt sich etwa an der zunehmenden Verbreitung mittelfristiger Steuerungsinstrumente, die eine «Politik mit Weitblick» (Schedler et al., 2010) ermöglichen. Es wird außerdem dazu führen, dass die heutigen Strukturen noch stärker hinterfragt werden. Auslagerungen, Fusionen, netzwerkartige Zusammenarbeitsformen und neue Modelle der Finanzierung öffentlicher Leistungen dürften weiterhin stark diskutierte Themen in Praxis und Forschung bleiben.

Im Moment erlebt die Schweiz einen ausgeprägten Steuerwettbewerb bei gleichzeitig steigenden finanziellen Ansprüchen in wichtigen Politikbereichen wie Gesundheit, Soziale Wohlfahrt und Bildung. Dies wird die Schere zwischen dem politisch Wünschbaren und dem finanziell Machbaren weiterhin öffnen. Für das Public Management bringt das einen verstärkten Druck,

- zwischen Notwendigem und Wünschbarem zu unterscheiden;
- das Notwendige effizient und effektiv anzubieten;
- allfällige schmerzhafte Entscheidungen transparent und nachvollziehbar zu begründen.

Der Public Manager der Zukunft wird noch mehr als heute auf der Klaviatur möglicher Steuerungs-Arrangements zur Gewährleistung des Service Public spielen müssen. Bei knapperen Ressourcen wird die öffentliche Organisation verstärkt der kritischen Beobachtung durch die Bevölkerung und die Medien ausgesetzt sein, sodass die Gelüste nach einer Re-Politisierung der öffentlichen Organisation zunehmen werden. Mit der Komplexität, die dadurch noch zunimmt, muss konstruktiv umgegangen werden, soll die öffentliche Organisation handlungs- und entscheidungsfähig bleiben.

Literatur

Albonico, R. (1979): Nebenamtlich – Nebenbei? Selbstverwaltung in kleinen Gemeinden: eine Untersuchung über Möglichkeiten und Grenzen des Miliz-Systems auf Gemeinde-Ebene in Graubünden. Fanas: Pro Alpina.

Allison Jr., G. T. (1983): Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects? In: *R. J. Stillman II.:* Public Administration: Concept and Cases. Boston: Houghton Mifflin, 453–467.

Berchthold, D. (1988): Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. Verwaltungskultur und Führungsorganisation. Zusammenhänge des Kollegial- und Departementalsystems 1848–1988. Bern: Haupt.

Bieger, T., Gross, M. und Laesser, C. (2011): Geschäftsmodelle zwischen Public und Private Value: Das Fallbeispiel der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). In: *T. Bieger, D. zu Knyphausen-Aufsess und C. Krys:* Innovative Geschäftsmodelle – Konzeptionelle Grundlagen, Gestaltungsfelder und unternehmerische Praxis. Berlin: Springer, 331–351.

Bischofberger, P. (1977): Regierungs- und Verwaltungsreform in der Schweiz. Stand und Chancen. In: *S. V. f. P. Wissenschaft:* Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Bern: Haupt, 17, 33–56.

Blindenbacher, R., Hablützel, P. und Letsch, B. (Hrsg.) (2000): Vom Service Public zum Service au Public. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Bolz, U. und Klöti, U. (1996): Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des New Public Managements (NPM) – ein Diskussionsbeitrag. In: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsmanagement, 97, 145–182.

Bolz, U. und Lienhard, A. (2001): Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 102, 2–30.

Bonoli, G. (2001): Switzerland: Stubborn Institutions in a Changing Society. In: *P. Taylor-Gooby:* Welfare States Under Pressure. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 123–146.

Boyne, G. A. (2002): Public and Private Management: What's the Difference? In: Journal of Management Studies, 39, 97–122.

Brändli-Traffelet, S. (2004): Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz. In: Revue Suisse d'histoire, 54, 79–89.

Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P. et al. (1998): New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 99, 297–316.

Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P. et al. (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Buschor, E. (1983): Die öffentliche Finanzwirtschaft zwischen Automatismen und Mittelverknappung. Bern: Haupt.

Buschor, E. (1993): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich 1. Juli 1993. Zürich: Zürcher Handelskammer.

Buschor, E. (1994): Introduction: From Advanced Public Accounting via Performance Measurement to New Public Management. In: *E. Buschor and K. Schedler:* Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting. Berne, Stuttgart, Vienna: Haupt, VII–XVIII.

Buschor, E., Schedler K. und Stäger L. (1993): Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich, Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich. Bern: Haupt.

Bussmann, W. (1995): Wirkungsorientierte Verwaltung, NPM und Evaluationen. In: *P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler et al.:* Umbruch in Politik und Verwaltung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 367–378.

Bussmann, W., Klöti, U. und Knoepfel, P. (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.

Chappelet, J.-L. (2004): e-Government as an enabler of public management reform: the case of Switzerland. In: Lecture Notes in Computer Science, 3183, 283–288.

Du Pasquier, J.-N. (1986): L'état englobé: l'insertion de l'état dans l'économie suisse 1950–1980. Lausanne: Editions Réalités Sociales.

Edeling, T., Jann, W. und Wagner, D. (Hrsg). (1998): Öffentliches und privates Management: Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In: Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung. Opladen: Leske + Budrich.

Ehrensperger, M. (2008): Erfolgsvoraussetzungen von Public Private Partnerships im öffentlichen Hochbau. Bern: Haupt.

Eichenberger, K. (1954): Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz: Bemerkungen zur Praxis der Rechtssetzung, insbesondere in der Gesetzgebung. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Eichenberger, K. (1989): Hochleistungsverwaltung des entfalteten Sozialstaats. In: *W. Haller:* Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag. Zürich: Schulthess, 443 ff.

Emery, Y. (2004): Rewarding civil service performance through team bonuses: findings, analysis and recommendations. In: International Review of Administrative Sciences, 70, 157–168.

Finger, M. (2002): Dynamique de la Nouvelle Gestion Publique et Rôle du Parlement. In: *Bellanger und F. T. Tanquerel:* Les Contrats de Prestations. Genève: Helbing und Lichtenhahn, 95–104.

Fleiner, F. (1911): Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen: Mohr.

Frey, B. S. und Jegen, R. (2001): Motivation Crowding Theory. In: Journal of Economic Surveys, 15, 589–612.

Frey, R. L. (1995): New Public Management und Finanzausgleich. In: *P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler et al.:* Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt, 425–438.

Germann, R. E. (1982): Regierung und Verwaltung beim Bund. Lausanne: IDHEAP.

Germann, R. E. (1987): L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse. In: Annuaire européen d'administration publique, 25, 305–331.

Germann, R. E. (1997): Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte. Lausanne: IDHEAP.

Germann, R. E. (1998): Der Staatsapparat und die Regierung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Germann, R. E. und Weis, K. (1995): Kantonsverwaltungen im Vergleich. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Giacometti, Z. (1960): Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts. Zürich: Polygraphischer Verlag.

Golder, L., Imfeld, M. und Tschöpe, S. et al. (2011): E-Government Initiativen müssen breite Bevölkerung erfassen. Gesundheitsportal und SuisseID können neuen Schwung bringen. Bern: gfs.bern.

Grisel, A. (1970): Droit administratif suisse. Neuchâtel: Editions Ides et Calendes.

Haldemann, T. (1995): New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Bern: EPA.

Hattenhauer, H. (1993): Geschichte des deutschen Beamtentums. Köln: Carl Heymanns.

Hofmeister, A. und Borchert, H. (2004): Public-Private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a new Governance Approach. In: International Review of Administrative Sciences, 70, 217–232.

Jans, A. und Meili, R. (1988): Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Jud, E. M. (1975): Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen. St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.

Kettiger, D. (2000a): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Kettiger, D. (Hrsg.) (2000b): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Kettiger, D. (2003): Die Einführung von New Public Management aus gesetzgeberischer Sicht. In: AJP/PJA, 641–654.

Klöti, U. (1972): Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung: Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969. Bern: Francke.

Klöti, U. (1995): Auswirkungen des New Public Management auf den Föderalismus. In: *P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler et al.:* Umbruch in Politik und Verwaltung. Bern: Haupt, 411–424.

Knechtenhofer, B. (2003): Der Einbezug von Beteiligungen in den jährlichen Abschluss der Gemeinde. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Knoepfel, P. (1987): Probleme (international) vergleichender Politikanalysen. In: *R. Koch:* Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden: Nomos.

Knoepfel, P. (1995): New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden – Eine Kritik aus Sicht der Politikanalyse. In: *P. Hablützel, T. Haldemann , K. Schedler et al.:* Umbruch in Politik und Verwaltung Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt, 453–470.

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (1978): Handbuch der Harmonisierung des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte. Bern: Haupt.

Kopp, D. (1997): New Public Management. Heil oder Segen? Möglichkeiten und Grenzen aus ökonomischer Sicht. Basel: Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität.

Lane, J.-E. (1999): Contracturalism in the public sector – some theoretical considerations. In: Public Management, 1, 179–193.

Lane, J.-E. (2000): New Public Management. London/New York: Routledge.

Lienhard, A. (2003): Verwaltung im 21. Jahrhundert: Versuch eines Ausblicks aus staatsrechtlicher Sicht. In: *R. J. Schweizer, C. Jeanrenaud; Kux, S. et al.:* Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. Freiburg: Universitätsverlag, 401 – 423.

Lienhard, A. (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse. Bern: Stämpfli.

Lienhard, A. (2006): Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences – risks – potentials. In: International Review of Administrative Sciences, 72, 547–563.

Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. et al. (Hrsg.) (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Public Management. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Linder, W., Hotz, B. und Werder, H. (1979): Planung in der Schweizerischen Demokratie. Bern: Haupt.

Lüthi, R. (2009): Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen. In: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 3, 363–374.

Mäder, C. (2000): Der moralische Kreuzzug des New Public Management in der Schweiz. In: Sozialer Sinn: Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung, 2, 191–204.

Mastronardi, P. (1995): Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Management. In: AJP/PJA, 4, 1541–1553.

Mastronardi, P. (1998): Primat der Politik vor der Verwaltung? Das Verhältnis von Politik und Verwaltung – Wandel und Veränderungschancen. In: *B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. Schaffhauser et al.:* Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen – Festschrift für Yvo Hangartner. St. Gallen/Lachen: Dike Verlag AG, 63–78.

Mastronardi, P. (1999): Gewaltenteilung unter NPM. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100, 449–464.

Mastronardi, P. (2000): Die staatspolitische Erweiterung des NPM-Konzeptes aus rechtlicher Sicht. In: Verwaltung und Management, 6, 222–227.

Mastronardi, P. und Schedler, K. (1998): New Public Management in Staat und Recht – Ein Diskurs. Bern: Haupt.

Mastronardi, P. und Schedler, K. (2003): Konzeptentwicklung mit parlamentarischen Kommissionen: Erfahrungen aus WoV-Projekten in der Schweiz. In: *K. Schedler und D. Kettiger:* Modernisieren mit der Politik. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 145–180.

Mastronardi, P. und Schedler, K. (2005): New Public Management in Staat und Recht. Mit einem Kommentar von Daniel Brühlmeier und einer Stellungnahme von Daniel Kettiger. Bern: Haupt.

Mastronardi, P. und Stadler, P. (2003): Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 393–417.

Möckli, S. (1995): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und direkte Demokratie. St. Gallen: Institut für Politikwissenschaft.

Neidhart, L. (1974): Aufbau und Wandel des eidg. Regierungssystems. Schweizer Monatshefte, 54, 419–429.

Neidhart, L. (2002): Die politische Schweiz – Fundamente und Institutionen. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Niedermann, D. (1998): Zur Föderalismusreform – ein Diskussionsbeitrag aus kantonaler Sicht. In: *B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. Schaffhauser et al.:* Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen – Festschrift für Yvo Hangartner. St. Gallen/Lachen: Dike Verlag AG, 697–712.

Nievergelt, J. (1916): Beamtenrecht des Kantons Zürich. Zürich: Diss. Universität Zürich.

Nuspliger, K. und Kettiger, D. (1999): Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100, 465–482.

Pelizzari, A. (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. Konstanz: UVK.

Pollitt, C. und Bouckaert, G. (2000): Public Management Reform: a Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Proeller, I. (2007): Outcome-orientation in performance contracts: empirical evidence from Swiss local governments. In: International Review of Administrative Sciences, 73, 95–111.

Rieder, S. and Lehmann L. (2002): Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology. In: International Public Management Review, 3, 25–43.

Ritz, A. (2009): Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. In: International Review of Administrative Sciences, 75, 53–78.

Ruflin, R. (2006): Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement: die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Schedler, K. (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Schedler, K. (1997): The State of Public Management Reforms in Switzerland. In: *W. J. M. Kickert* (Ed.): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham: Elgar, 123–142.

Schedler, K. (2000): Performance Measurement Challenges in Switzerland: Lessons from Implementation. In: International Public Management Review, 1, 62–83.

Schedler, K. (2003): «… and politics?» Public Management Developments in the Light of two Rationalities. In: Public Management Review, 5, 533–550.

Schedler, K. (2005): Denkanstösse zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner et al.:* 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 223–235.

Schedler, K. (2008): The study of public management in Switzerland. In: *W. Kickert:* The study of public management in Europe and the US. London: Routledge, 144–166.

Schedler, K. (erscheint 2012): Multirationales Management. In: dms – der moderne staat.

Schedler, K. und Knechtenhofer B. (2002): Rechnungslegung in der öffentlichen Verwaltung. In: Der Schweizer Treuhänder, 76, 687–692.

Schedler, K. and Schmidt, B. (2004): Managing the E-Government Organization. In: International Public Management Review, 5, 1–20.

Schedler, K. and Schmucki, L. (2009): The Political Rationale of Administrative Reforms: Parliamentary Support of Output Control in Switzerland. In: Swiss Political Science Review, 15, 1–30.

Schedler, K. und Summermatter, L. (2005): Electronic Government Barometer. Bericht zum Stand von E-Government in der Schweiz 2004. St. Gallen: IDT-HSG.

Schedler, K., Summermatter, L. und Signer, D. (2010): Politik mit Weitblick. Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung. St. Gallen: IDT-HSG.

Schenker-Wicki, A. (2001): Assessing the Impact of Federal Funding to Swiss Universities: A New Performance Audit Concept. In: International Public Management Review, 2, 70–87.

Scherer, R. und Strauf, S. (2011): Regionales Wirkungsmonitoring für das Universitäts- und Forschungszentrum Tulln. St. Gallen: IMP-HSG.

Schmidt, N. (2008): New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich: Rüegger.

Schweizer, R. J. (2001): Verwaltung als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Studien oder über den Diskurs unter den Verwaltungswissenschaften in der Schweiz. In: *R. J. Schweizer, C. Jeanrenaud, S. Kux et al.:* Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. Freiburg: Universitätsverlag, 425–447.

Schweizerische Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung (Hrsg.) (1948): Studientagung über die technischen Arbeitsmethoden in der Verwaltung. Bern: EDMZ.

Schweizerische Verwaltungskurse (Hrsg.) (1947): Verwaltungsreform. Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse der Handelshochschule St. Gallen. St. Gallen: SVK.

Steiner, R. (2000): New Public Management in Swiss Municipalities. In: International Public Management Journal, 3, 169–190.

Steiner, R., Ladner, A. und Lienhard, A. (2004): Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines kantonsübergreifenden Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU). Interdisziplinäre Grundlagenstudie. Bern: KPM.

Summermatter, L. (2006): Einflussfaktoren der E-Government-Entwicklung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Summermatter, L. and Demaj, L. (2010): Do Politicians Matter in Public Sector Management Reform? Or What Room to Maneuver Do Public Managers Have? 14th International Research Society on Public Management Conference. Berne.

Ulrich, H. und Sidler, F. (1977): Ein Managementmodell für die öffentliche Hand. Bern: Haupt.

Vatter, A. (2002): Föderalismus. In: *U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi et al.:* Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 3., überarbeitete Auflage, 77–108.

Walther, M. (2010): Partnering Capacity in White-Collar Public-Private Partnerships. Bern: Haupt.

Zimmerli, U. (1997): New Public Management und parlamentarische Oberaufsicht. In: Der Schweizer Treuhänder, 97, 185–188.

Zimmerli, U. und Lienhard, A. (2002): Rechtsgutachten zu FLAG – Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament. Bern: Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, Institut für öffentliches Recht, 36.

Zindel, W. (1945): Neuzeitliche Abrechnungsmethoden im Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung. Zürich: Kaufmännischer Verein.

Hans Ulrich hat schon in den achtziger Jahren treffend festgestellt, dass Management eine *unverstandene gesellschaftliche Funktion* ist. Diese «Unverstandenheit» bezieht sich zum einen auf den *Wirkungshorizont* von Management. Heute wird – nicht zuletzt aufgrund problematischer Folgen von Managemententscheidungen gerade auch für Dritte – mehr denn je kontrovers diskutiert, inwiefern unternehmerisches Management und seine Wertschöpfung lediglich einer *ökonomischen Rationalität* oder wesentlich umfassender einer *ethischen Rationalität* verpflichtet sind, das heisst, eine aktive und achtsame Wahrnehmung von gesellschaftlicher Verantwortung einschliessen.

Zum anderen bezieht sich diese «Unverstandenheit» auch auf das «Funktionieren» von Management, das erstaunlicherweise vor allem in der Managementwissenschaft selbst oftmals als fraglos funktionierende «Black Box» konzeptualisiert wird.

Beides hat Peter Gomez stets als unbefriedigend wahrgenommen. Es war und ist Peter Gomez stets ein grosses Anliegen, Organisationen als *komplexe Systeme* und Management als eine *voraussetzungsreiche Form einer geteilten und verteilten Praxis des Organisierens* mit weitreichenden strategischen und ethischen Implikationen zu verstehen.

Dieses Buch zu Ehren von Peter Gomez möchte eine kleine Reflexionsplattform für *Management als Praxis* eröffnen – und Inspiration bieten für konstruktive Debatten zu aktuellen und absehbaren Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven von Management als gesellschaftlicher Funktion.

ISBN 978-3-258-07770-3