

Gewährleistungsstaat – eine Konzeption für den Staat im New Public Management

KUNO SCHEDLER¹

erscheint als Original in: Berliner Debatte INITIAL, 11. Jg., Nr. 3, 2000, S. 5-18

I. New Public Management

In fast französischer Manier hat der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder (1995, S. 288 f) vor einiger Zeit ein eigenes Konzept publiziert, das seine Vorstellungen zum Staat und seiner Organisationsform enthält. Er reiht sich damit in eine Gruppe von führenden Politikerinnen und Politikern ein, die in ihrer Arbeit nicht nur tägliches Politisieren, sondern auch die publizistische Verbreitung einer bestimmten Auffassung über den Staat sehen. Der „aktivierende Staat“ der modernen deutschen Sozialdemokratie löst darin den „schlanken Staat“ der CDU-dominierten Regierung Kohl ab. Ein „dritter Weg“ zwischen Sozialstaat und neo-liberalem Nachtwächterstaat tut sich auf, der die politischen Kontrahenten einander näher zu rücken verspricht. Wer sich als freundnachbarlicher Beobachter nicht explizit um die internationale Entwicklung des Public Management, oder vielleicht besser, des *Public Governance*, kümmert, nahm und nimmt beide Ideen nur am Rande wahr. Es schien und scheint dies primär ein innerdeutsches Thema zu sein, das zudem auch innerhalb des Landes keine grossen politischen Wellen zu schlagen vermag.

Trotzdem ist es für die Reformen nach dem Muster eines *New Public Management* von eminent wichtiger Bedeutung, dass sie im richtigen Lichte betrachtet werden. Wenn – wie zu Beginn der neunziger Jahre – primär das Abspecken des Staates auf der Traktandenliste sämtlicher Reformbemühungen steht, ohne eine weitere Vision zur neuen Aufgabe des Staates in einem dramatisch veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld zu entwickeln, so sind die Anreize für die Verwaltung klar definiert: Verhinderung des schmerzhaften Verschlankens. Es fehlen Aussichten und Ideen, welche die intrinsische Motivation der Beamten anzusprechen vermögen. So lässt sich keine wirkliche Reform bewerkstelligen. Man mag parteipolitisch stehen, wo man will: dies hat die Administration Schröder kommunikativ cleverer angepackt. Nicht die Abschaffung des Staates steht auf dieser Fahne, sondern die Konzentration seiner Kräfte auf seine unverzichtbaren Funktionen: die Sicherstellung, die Garantie, oder eben die Gewährleistung eines *Service Public*, wie er in der Schweiz genannt wird. Ein Service, für den die öffentliche Hand gerade zu stehen hat.

Nun deckt sich diese Vorstellung (praktischerweise) mit Reformideen, die im Zusammenhang mit dem New Public Management (NPM) entwickelt wurden. In Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ bekannt geworden, in der Schweiz als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, spielt dieses neue Führungs- und Organisationsmodell für öffentliche Institutionen mit Elementen des privatwirtschaftlichen Managements, verbunden mit Erkenntnissen der Politikwissenschaften und der Ökonomie. Dabei gibt es das NPM an sich nicht. In jedem Land wird es – je nach Ausgangslage – sehr unterschiedlich angewandt, wenn auch oft mit verwechselbar ähnlicher Terminologie. Was jedoch gemeint ist, wenn beispielsweise Schwe-

¹

Für die wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Artikels dankt der Autor Herrn Mathias Brun, St. Gallen.

den, Engländer und Deutsche von Kontrakten sprechen und schreiben, muss jeweils sorgfältig abgeklärt und in den entsprechenden Zusammenhang gestellt werden.

Allerdings lassen sich mit Mastronardi (1999) konstitutive Elemente von NPM bestimmen, jene Merkmale also, welche das Spezifische dieser Art von Verwaltungsreform ausmachen. Im Hinblick auf die staatspolitische Bedeutung von NPM sind diese Elemente zwei Ebenen zuzuweisen, einerseits der Ebene der Ziele, andererseits jener der Mittel (vgl. auch Schedler/Proeller 2000, S. 95 ff).

Die typischen **Ziele** von NPM sind

- a) die Wirkungsorientierung mit ihren Elementen des Verzichts auf Inputsteuerung, der Zielvorgabe und der Wirkungskontrolle
- b) die Kundenorientierung mit ihrer Dienstleistungsphilosophie und dem Legitimationskriterium der Kundenzufriedenheit
- c) die Kostenorientierung des Verwaltungshandelns durch Koppelung von Leistungs- und Budgetverantwortung
- d) die Produktorientierung mit ihrer Unternehmensphilosophie der Herstellung öffentlicher Güter.

Typische **Mittel**, mit denen NPM seine Ziele erreichen will, sind

- a) der Ersatz von Regeln und Anordnungen durch Aufträge und Vereinbarungen
- b) die Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen, d.h. der Entscheidung über das Was der Aufgabe und das Wie der Aufgabenerfüllung
- c) die Delegation von Verantwortung an die Front, um den Handlungsspielraum und die Kreativität der Verwaltung zu vergrössern
- d) Organisation der Verwaltung nach dem Konzernmodell mit dezentralen, autonomen Verwaltungseinheiten
- e) Leistungsauftrag und Globalbudgetierung
- f) die Schaffung von Anreizsystemen zur Steigerung der Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden
- g) die Einführung von Wettbewerbselementen in die Verwaltung.

Es ist ganz offensichtlich, dass sich diese Charakteristika einer öffentlichen Verwaltung weder mit der neo-liberalen Idee eines Nachtwächterstaates, noch mit der Idee eines fürsorglichen Sozialstaates in Einklang bringen lassen. Sie stehen irgendwo dazwischen. Es gilt daher die Frage zu beantworten, welche Staatsidee sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts implizit herausgebildet hat, die eine oben beschriebene Verwaltungs- und Politiktätigkeit unterstützt.

II. Subsidiarität in neuer Sichtweise

Das Subsidiaritätsprinzip ist sowohl für Deutschland wie auch für die Schweiz keineswegs neu. Letztere misst ihm traditionell in einem sehr hoch gehaltenen Föderalismus grosse Bedeutung zu. Es besagt in vertikaler Betrachtung, dass die hierarchisch höhere Stufe nicht erledigen soll, was die hierarchisch tiefere besser kann. Das Land (bzw. der Kanton) soll sich demnach aus Aufgaben heraushalten, die durch die Kommunen besser erfüllt werden können; Analoges gilt für das Verhältnis von Bund und Ländern (Kantonen). In horizontaler Be-

trachtung kann dasselbe Prinzip auf das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft bezogen werden: der Staat soll nicht aktiv werden, wo private Initiativen eine gesellschaftliche Grundversorgung mit Gütern ermöglichen.

Positivrechtlich ist das vertikale Subsidiaritätsprinzip in der Schweizer Verfassung seit 1848 fester Bestandteil (Schweizerische Bundesverfassung BV Art. 42 bzw. alte BV 3). Der Bund soll demnach nur jene Aufgaben erledigen, welche die Möglichkeiten der Kantone übersteigen. Die gleiche Funktion hat das Prinzip in der EU (EG-Vertrag Art. 3b).

Die Idee der Subsidiarität entwickelte sich aus der katholischen Soziallehre und versteht sich historisch immer als vertikales Phänomen. Vermutlich unter dem Einfluss von Bischoff Ketteler (1877, S. 245 f) taucht sie vor ungefähr 150 Jahren auf und findet später den Eingang in die erste grosse Sozialzyklika „Rerum novarum“ 1891. Explizit thematisiert wird die Subsidiarität in der päpstlichen Enzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI (1931, S. 401 ff): „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstösst es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zudem ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja in ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär, sie soll die Glieder eines Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“

Bei der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips im Staat ergeben sich aus heutiger Sicht folgende Schwierigkeiten (vgl. Fleiner-Gerster 1994, S. 334 f):

1. Fehler von Beamten werden letztlich der gesamtverantwortlichen Regierung angelastet. Deshalb versuchen Regierung und Parlament möglichst wenig Entscheidungskompetenzen nach unten zu delegieren.
2. Viele Bürger sind der Meinung, dass der Rechtsschutz am besten gesichert ist, wenn möglichst viele Instanzen bis zur obersten Instanz an der Entscheidung mitwirken. Dies führt dazu, dass sich am Ende keine Instanz richtig und vollständig mit dem Entscheid befasst.
3. Auf der unteren Ebene sind die Behörden oft daran interessiert, die Macht zu haben, aber sie möchten nicht für Fehlentscheidungen die Verantwortung tragen.

Diese Problematik, kombiniert mit weiteren Entwicklungen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld des politisch-administrativen Systems, führt zu einem Anpassungsdruck, der auf dem – nach wie vor im Grundsatz unbestrittenen – Subsidiaritätsprinzip lastet. Es gilt, in wertkonservativer statt strukturkonservativer Haltung dem Prinzip zu neuer Geltung zu verhelfen.

Die Ökonomie, insbesondere die Public Choice Theorie (vgl. Johnson 1991, S. 294 ff), unterstützt in der Tendenz die strukturelle Auffassung des Subsidiaritätsprinzips. Nachdem sie ein unvermeidliches Grundproblem der Bürokratie u.a. in der Eigennutz- und somit Budgetmaximierung der Amtsleiter ortet, muss das ökonomische Optimum durch Abbau von Monopolen und möglichst weitgehende Privatisierung (eben von Strukturen) anvisiert werden. Verwaltung als Organisationsform mit dynamischen, gestaltbaren Prozessen scheint für die Ökonomie nicht primäres Untersuchungsobjekt zu sein.

In jüngerer Zeit erlebt das Subsidiaritätsprinzip eine Art Renaissance im Kleid neuer Organisationsformen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakteristisch ist dabei der Einfluss der modernen Organisationstheorie auf die öffentlichen Institutionen: nicht mehr die organisatorisch saubere Trennung zwischen öffentlichen und privaten Institutionen (d.h. die struk-

turelle Schaffung einer Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft) steht heute im Vordergrund, sondern die Optimierung von Prozessketten mit verschiedensten Produktionspartnern (als Anglizismus: *Public Private Partnerships*). Dies bedingt eine gedankliche und faktische Loslösung vom strukturellen Denken. Die Nahtstelle löst die Schnittstelle ab.

Für die Verwaltung bedeutet dies eine neue Rolle, die nach 1990 in unterschiedlichen Konzepten und Begrifflichkeiten beschrieben wird:²

- Clarke und Steward (1988) zeichnen das Bild einer Verwaltung als *enabling authority*, in der zwei Komponenten zu unterscheiden sind: a. eine strategisch denkende, an Politik gekoppelte Vergabezentrale, und b. ein mit der Umsetzung beschäftigter (operativer) Leistungsbereich.
- Nach Riegler (2000, S. 8) läutete die Schwedische bürgerliche Vierparteienregierung im Jahr 1991 einen Umbau des Schwedischen Staates zu einem Gewährleistungsstaat ein. „Die Einführung einer ganzen Palette von Marktmechanismen wie Betreibermodelle und geplante innere Märkte, Rollendifferenzierung von Auftraggeber und Auftragnehmer, öffentliche Ausschreibung und Markttest, Dienstleistungsgutscheine sowie Gebühren und Benutzungsentgelte sollten dies bewerkstelligen.“ Allerdings benützten die Schweden den Begriff des Gewährleistungsstaates nicht.
- Ridley (1993, S. 252) beschreibt einen Staat, der öffentliche Aufgaben finanziert und deren Erfüllung ermöglicht. Dies geschieht über Richtlinien der Politik, Regulierung der Leistungen und Sicherstellung von Einrichtungen, die diese Dienste übernehmen. Für diesen Staat benutzt Ridley keinen neuen Begriff.
- Reichard (1994, S. 39 ff) verknüpft diese beiden Ansätze mit der für Deutschland typischen Idee der Aufgabenkritik, in der Zweck- und Verfahrenskritik unterschieden werden. Über den Zweck einer Aufgabe entscheidet die Politik als Auftraggeber (wobei Reichard dieses Verfahren als *black box* unbeleuchtet lässt), die Verfahren werden durch die Auftragnehmer mehr oder weniger autonom bestimmt. Dieses Organisationsmodell der Verwaltung bezeichnet er als „Gewährleistungsverwaltung“. Allerdings limitiert er das Modell damit auf den Verwaltungsteil des politisch-administrativen Systems.
- Naschold (1994, S. 363 ff) erkennt im Hinblick auf die Produktivität öffentlicher Dienstleistungen eine Reduktion der staatlichen Rolle bei der direkten Erstellung von Dienstleistungen und eine Hinwendung des Staates zu verstärkter Regulierung (statt Eigenerstellung) des Dienstleistungs- und Erstellungsprozesses.
- Im Rahmen einer grundsätzlicheren Debatte über eine Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts entwickelte Schmidt-Assmann (1993, S. 43 ff) ein Konzept der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bei der Produktion öffentlicher Güter. Diese Idee wurde anschliessend von weiteren Wissenschaftlern aufgenommen und weiterentwickelt, so etwa Hill (1994, S. 11) konkretisierend bezüglich der Gewährleistungsfunktion von Staat und Verwaltung oder Reiner mann (1994, S. 25 ff) in einer der ersten Publikationen zur neueren Verwaltungsreform mit dem Titel „die Krise als Chance“.
- Hoffmann-Riem (1997, S. 21 ff) geht die Thematik unter dem Stichwort „Verfahrensprivatisierung“ an und unterscheidet zwischen den beiden Stufen staatlicher Verantwortung: a. Gewährleistungsverantwortung (z.B. durch Strukturvorgaben oder partielle Mitwirkung)

² Wichtige Hinweise für diese Übersicht verdanke ich Dieter Gronbach (Stadt Stuttgart) sowie Martin Eifert (Universität Hamburg).

und b. Auffangverantwortung in jenen Fällen, in denen die Gewährleistung allein nicht ausreicht.

- Als Begriff wurde "Gewährleistungsstaat" in Deutschland wohl das erste Mal verwendet von Hill (1997, S. 69), parallel dazu in der Schweiz von Schedler (1996). Eifert (1998, S. 18 ff) greift ihn auf und definiert ihn folgendermassen: "Der Begriff bezeichnet den an seiner konkreten Gemeinwohlverantwortung festhaltenden Staat, der die Instrumente zur eigenhändigen, also unmittelbaren Aufgabenerfüllung aufgegeben hat". Er ist charakterisiert durch die regelmäßig vorhandene, wenn auch verschieden intensive Entkoppelung von staatlicher Ergebnisverantwortung und gesellschaftlicher oder korporatistischer Aufgabenwahrnehmung (Eifert 1998, S. 18). Weitere Beachtung findet der Begriff des Gewährleistungsstaates ferner in der Habilitationsschrift von Schneider (1999).
- Nicht zuletzt trägt auch Willkes „Supervisionsstaat“ (1991 und 2000, S. 50 ff) Elemente einer horizontalen Subsidiarität in sich, indem die Politik als heterarchisch gleichgeordnetes Funktionssystem keine Aufgabe usurpieren soll, welche von einem fachlich zuständigen (funktional spezialisierten) System selbst wahrgenommen werden kann. So wie das Modell von Reichard die Politik als exogene Grösse behandelt, so vernachlässigt Willke die Verwaltung als eigene Variable in seiner Theorie des Supervisionsstaates. Reizvoll bleibt jedoch die Aussage, dass die Politik (und damit wohl das gesamte politisch-administrative System) sich selbst Bescheidenheit auferlegt, da sie in nicht-politischen Systemen dysfunktional wirkt.

Diese unvollständige Übersicht von Autoren, die im weiteren interdisziplinären Umfeld des Public Management forschen, zeigt, dass folgende Grundelemente die Entwicklung der Diskussion im deutschsprachigen Raum der neunziger Jahre prägen:

1. Die Dichotomie „Staat vs. Privat“ wird immer weniger als strukturelle Schnittstelle begriffen. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Institutionen lassen neue Nahtstellen im Rahmen integrierter Prozessketten entstehen.
2. Die Rollenteilung zwischen Politik als „Auftraggeber“ und Teilen der Verwaltung bzw. Privaten als Ausführende führt zu einer Formalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Parteien. Je nach Standpunkt der Autoren werden dabei unterschiedliche Bereiche des Gesamtsystems ausgeblendet.
3. Der Staat wird in seiner Rolle durch praktisch alle erwähnten Autoren neu interpretiert, wobei vielfach nicht deutlich zwischen deskriptiven, empirischen oder normativen Aussagen unterschieden wird. In jedem Fall hingegen werden neue Verantwortungen definiert; für die Umsetzung notwendig wird damit eine klare Aussage über die Zuordnung von Zuständigkeiten an die verschiedenen Akteure im politisch-administrativen System.
4. In eine vereinfachende Formel gepackt, kann die Entwicklung als ein Wandel vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat beschrieben werden. Der Leistungsstaat leistet im Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung selbst, der Gewährleistungsstaat stellt nur noch sicher, dass (von irgend jemandem) geleistet wird.

In einem nächsten Schritt wird es nun darum gehen, diese Ansätze eines neuen Staatskonzepts auf eine breitere Grundlage zu stellen. Wir gehen dabei von zwei grundsätzlich unterschiedlichen ethischen Konzepten aus, die je ihre eigenen Konsequenzen auf die Ausgestaltung und Instrumentalisierung der öffentlichen Institutionen haben. Daraus abgeleitet wird das Konzept des Gewährleistungsstaates detaillierter beschrieben und mit Beispielen illustriert.

III. Gewährleistungsstaat und New Public Management

Es will uns scheinen, dass die öffentliche Verwaltung als komplexes soziales System als eigenständiger Untersuchungsgegenstand in vielen Staatskonzeptionen vernachlässigt wird. Eben solche Überlegungen stellt jedoch die betriebswirtschaftliche Seite des *Public Management* an; ihre wissenschaftliche Intention zielt auf die Analyse und Optimierung des Zusammenspiels von Strategie, Struktur, Potenzial und Kultur in öffentlichen Institutionen. Natürlich ist dies eine Mikro-Sicht der Verwaltung als einzelne Organisation. In einem grösseren Rahmen betrachtet, geht NPM die für NPM interessanten Fragestellungen aus zweierlei Optik an: a. aus der betrieblichen der einzelnen Verwaltung (hier etwa über Prozess- oder Qualitätsmanagement) sowie b. aus der institutionellen des politisch-administrativen Systems (hier etwa über Kontraktmanagement). Uns interessiert in der vorliegenden Thematik primär die zweite (Mastronardi/Schedler, 1998, S. 9 ff).

1. Eine synthetische Staatskonzeption

Neben einer „ideologischen“ Argumentationslinie über die Rolle des Staates (Sozialstaat vs. liberaler Nachtwächterstaat) tritt in der Schweiz - als Spezialität gegenüber den Diskussionen in den anglo-amerikanischen Pionierländern - eine zweite Linie, die für die vorliegende Fragestellung von grösserer Bedeutung ist. Es gilt abzuklären, auf welcher ethischen Gerechtigkeitsvorstellung das NPM basiert. Dabei wird offenbar, dass ein überlebensfähiges, für unseren Rechtsstaat taugliches NPM nicht einer klassischen Vorstellung zugeordnet werden darf, sondern dass es gleichsam eine Verschmelzung von zwei massgebenden „Quell-Ethiken“ voraussetzt: die Zusammenführung des (im anglo-amerikanischen Recht sowie im Privatrecht dominierenden) Utilitarismus mit der (in unserem öffentlichen Recht dominierenden) Pflichtenethik (oder: Deontologie). Das ursprünglich sehr instrumentelle Modell des NPM muss sich zu einem umfassenden Staatsmodell weiterentwickeln; oft wird daher ein neuer Begriff verwendet: „Public Governance“.

1.1. Utilitarismus und Pflichtenethik

Der *klassische Utilitarismus* kennzeichnet sich durch eine Philosophie, die im Nützlichen die Grundlage des sittlichen Verhaltens sieht. Dabei ist das Beurteilungskriterium der Folgen eines Handelns ihr Nutzen. Als ein Merkmal des utilitaristischen Prinzips bezeichnet Lasars (1982, S. 25), „dass das Wohlergehen aller Betroffenen zu berücksichtigen ist“. Er bringt den klassischen Utilitarismus auf die Formel: „Der Massstab für Richtig und Falsch ist die höchste Freude für die grösste Anzahl.“ Wolf (1993, S. 192) betont, dass dem Utilitaristen nicht jedes Mittel recht sei, um beispielsweise die Kriminalitätsrate zu senken. Der Staat darf und soll jedoch in der Wahl seiner Mittel, also auch der Verfahren, situativ unterschiedliche Ansätze wählen, um den Nutzen aller Betroffenen zu maximieren. Als *Restriktion* für die Handlungsfreiheit des Utilitaristen gilt das „Leid“ anderer Betroffener, das der „Freude“ gegenübersteht. Damit bleibt der utilitaristische Staat vor Einäugigkeit und Benachteiligung einzelner Anspruchsgruppen bewahrt.

Dem Utilitarismus wird die Idee der *Pflichtenethik* gegenübergestellt. Sie basiert auf einem Staatsverständnis, das durch Rechte und Pflichten des Staates gegenüber seinen Bürgern (*et vice versa*) aufbaut. Hier gilt das *Primat der Politik vor dem Markt* (Ulrich, 1995, S. 33 ff) - dysfunktional aber auch vor dem Nutzen. Mit anderen Worten handelt die Politik auch dann sittlich, wenn sie *un-nützlich* handelt, wenn sie also keinen Nutzen stiftet, so lange sie sich an die politisch legitimierten Verfahren hält. Die zugrunde liegende politische Konsensfindung erfolgt über Gewichtung verschiedener Ansprüche, aber auch über die im Einzelfall notwendige Gewichtung der sich zum Teil widersprechenden Verfassungsprinzipien (Rechtsstaats-,

Demokratie-, Leistungsstaats- und Wirtschaftsstaatsprinzip) (Mastronardi, 1988, S. 37 ff). Dabei wird stillschweigend unterstellt, dass nur ein politisch legitimes Verfahren zu einer Optimierung der allgemeinen Wohlfahrt führen könne. Vor diesem Hintergrund erhalten das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip im Selbstverständnis des politisch-administrativen Systems ein erheblich stärkeres Gewicht als das Leistungs- und das Wirtschaftsstaatsprinzip.

Der Utilitarismus wie auch die Pflichtenethik haben ihre eigenen Instrumente entwickelt, um die staatlichen Ziele zu erreichen. Aus dem Utilitarismus erwachsen vorwiegend „nützliche“, d.h. zielbezogene Instrumente zur Optimierung von Effizienz und Effektivität. Beispiele sind die Marktinstrumente, die letztlich von NPM übernommen werden. Die Instrumente der Pflichtenethik bestehen aus rechtsstaatlichen Verfahren, die durch demokratische Prozesse legitimiert sind. Sie geht davon aus, dass nur demokratische Verfahren zur Optimierung der Wohlfahrt führen können. Dabei gilt als selbstverständlich, dass der Staat seine Pflichten selbst erfüllt; Wohlfahrt wird zur nicht delegierbaren Sache des Staates.

1.2. Wirkungs- und Verfahrenssteuerung

Mit New Public Management werden traditionelle Verfahren teilweise relativiert; im Gesamtbild ergibt sich eine stärkere Gewichtung der finalen Steuerung (Wirkungssteuerung) gegenüber dem traditionellen Modell. Insbesondere die interne Regulierung (z.B. Organisationsnormen) kann erheblich abgebaut und final ausgerichtet werden. Doch auch im Bereich der Leistungserstellung, d.h. bei den „Produktionsprozessen“, findet eine Lockerung der Vorgaben bezüglich der Verfahren statt, indem bewusste Freiräume für Kooperationen und andere alternative Gewährleistungsformen geschaffen werden. Auf die oben beschriebenen Ethiken bezogen, fließen Elemente sowohl der Deontologie wie auch des Utilitarismus in dieses neue Modell ein. Das utilitaristische Gedankengut prägt vor allem die Phase der Leistungserbringung bzw. –gewährleistung, während das deontologische die Phase der Zieldefinition und –vorgabe dominiert.

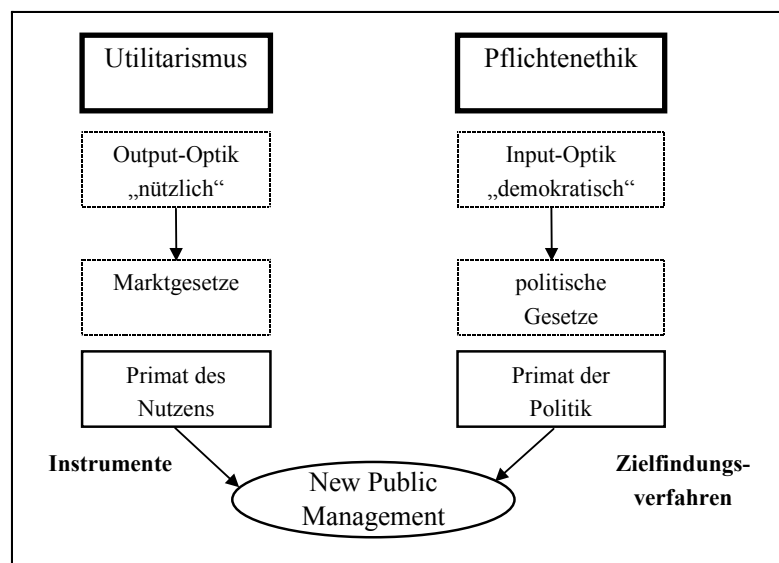


Abbildung: Die Legitimationsquellen von NPM (Mastronardi/Schedler, 1998, S. 12)

Die Verschmelzung oder - je nach Standpunkt - Aufweichung der beiden Leitbilder führt zu einem für traditionsbehaftete Betrachter ungewohnten Bild: Die „Wirkungsorientierung“ in NPM trägt utilitaristische Züge, ebenso wie die von NPM geforderten Marktinstrumente, die als Mittel angesehen werden, einen bestimmten Zweck (mehr „Fitness“ für die Verwaltung) zu erreichen. Die Überlegung lautet dann: Wettbewerb und Markt sind - auch für die staatliche Aufgabenerfüllung - sittlich, wenn sie zur Zielerreichung beitragen, also Nutzen für alle Betroffenen stiften. Mit diesem utilitaristischen Ansatz ist in NPM eine *institutionell-darwinistische* Grundhaltung verbunden, die eine Selbstentwicklung der Institutionen durch den Druck des Marktes unterstützt. Hierarchien fördern die Stabilität der Organisation, Märkte ihre Lernfähigkeit.

NPM verfolgt unmissverständlich das Ziel, die Verwaltung selbst - und konsequenterweise ihre Rahmenbedingungen, d.h. auch das politische System - so zu verändern, dass sie als lernfähige Organisation in der Lage ist, die aktuellen Herausforderungen der Umwelt dynamisch anzugehen. Es steht damit durchaus mit einem Bein in einer utilitaristischen, institutionell-darwinistischen Tradition. In der Terminologie der NPM-Theorie ist dies die Linie des Managerialismus und der Marketization. NPM muss jedoch in einem Rechtsumfeld bestehen können, das deontologisch motivierte Forderungen an die Legitimation des staatlichen Handelns stellt. Letztlich ergibt sich daraus ein differenziertes Bild einer dualen Legitimation, das vom rechtswissenschaftlichen abweicht: Der Staat legitimiert sich sowohl durch rechtliche Grundlagen als auch durch gute Leistungen gegenüber dem Bürger (vgl. Schedler/Felix 2000).

IV. Das Konzept des Gewährleistungsstaats

1. Staat als Gewährleister

Das aus dem oben Erläuterten abgeleitete Konzept des Gewährleistungsstaats entkoppelt den Entscheid über die Aufgabenbreite des Staates (Umfang des Service Public) von Fragen der Strukturen der Leistungserstellung und der Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung. Dabei können z.B. Gewährleistungs- (Sicherstellung der Leistung), Finanzierungs- und Leistungs- (Erbringung und Vollzug) sowie Eigentümergeverantwortung (für öffentliche Institutionen) unterschieden werden. Je nach Verantwortungskategorie, in die eine öffentliche Aufgabe fällt, unterscheidet sich die Rolle der Verwaltung bei der Aufgabenerfüllung. Der Gewährleistungsstaat ist demnach durch folgende Punkte gekennzeichnet (vgl. Schedler in Mastronardi/Schedler, 1998, S. 8)

1. Über die *Ziele und Aufgabenbreite* des Staates entscheiden die politischen Instanzen in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren. Damit verbunden ist auch die Allokation der Mittel auf die verschiedenen Aufgaben.
2. Die *Leistungstiefe* des Staates ist gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingeschränkt; der Service Public erfüllt nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung *selbst*. Diese Einschränkung ist nicht mit der neo-liberalen „Mini-Staat“-Konzeption gleichzusetzen, da die *Verantwortung* des Staates für bestimmte wohlfahrtsgewährende Aufgabenbereiche nicht aufgehoben wird. Seine Rolle im Entwicklungsprozess wird hingegen eine völlig andere sein: Der Staat soll die Gesellschaft vermehrt aktivieren, in dem auch direktere Partizipation der Bürger/Kunden an der Leistungserstellung ermöglicht und gefördert wird.
3. Auch die daraus entstehende Gewährleistungs*verwaltung* handelt zielgerichtet, aber autonomer und mit Verhandlungsspielraum. Über die konkrete Definition der Staatsaufgaben entscheidet nicht der Markt, sondern sie ist nach wie vor das Resultat eines demo-

kratischen Verfahrens. Diese Mechanismen übernimmt die neue Konzeption von jener des Wohlfahrtsstaats.

4. Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Politikimplementation nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch „*Empowerment*“ der Einwohnerinnen und Einwohner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden; in Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Der traditionelle Obrigkeitsstaat mutiert zum Partner, zum Moderator und Katalysator.
5. In diese Implementationsfelder bringt der Staat bewusst Mechanismen ein, die höchste Bedürfnisbefriedigung bei effizienter Erstellung erwirken, ohne sie durch Regulierung erzwingen zu wollen. Diese Mechanismen werden aus der Markttheorie entnommen und auf die konkrete Situation adaptiert.

Die Konzeption des Gewährleistungsstaats erwirkt eine Vorstellung des politisch-administrativen Systems, das sowohl sozialstaatliche als auch neo-liberale Züge aufweisen kann. Sie schafft neue Gestaltungsmöglichkeiten für die Politik, indem diese umso effektiver Einfluss auf die Staatstätigkeit nehmen kann, je konkreter die Ziele definiert sind, die der Verwaltung vorgegeben werden. Damit wird Politik aber auch anspruchsvoller: bisher konnte es durchaus genügen, als Politiker punktuell auf die Politikumsetzung einzuwirken, ohne eine klare „Strategie“ zu verfolgen – und ohne sich an irgend einer Zielsetzung messen lassen zu müssen. Die aus dem Management-System stammende Zielorientierung ermöglicht es nun der Politik, ihre Erfolge in Form der Zielerreichung auszuweisen. Die Kausalitäten im System werden damit bedeutsam, das Verständnis für komplexe Zusammenhänge notwendig.

2. Staat als Eigentümer

Im Gewährleistungsstaat ist nicht primär entscheidend, ob der Staat selbst Eigentümer bestimmter, eventuell korporatisierter Leistungsanbieter (SBB, Post, Swisscom etc.) bleibt. Wo er hingegen das Risiko als Eigentümer behält, sollte er – aus einer politischen wie auch betrieblichen Optik – mit seiner Beteiligung eine klare Eigentümerstrategie verfolgen:

- aus einem politischen Interesse muss es ihm möglich sein, bestimmte politische Anliegen als Eigentümer besser durchzusetzen, denn als Regulierer. So wurde etwa die Privatisierung des Flughafens Zürich nicht zuletzt deshalb kritisiert, weil damit ein direkter Einfluss auf die Lärmbelastung erschwert werde. Für die Beibehaltung der Gebäudeversicherungsanstalten beim Staat wird ins Feld geführt, dass nur so ihre regulierende und fördernde Funktion für die Brandverhütung beibehalten werden könne.
- aus einem ökonomischen Interesse muss die Beteiligung, die mit einem unternehmerischen Risiko verbunden ist, entsprechend abgegolten werden. So wird etwa im Zusammenhang mit Kantonalbanken darauf hingewiesen, dass die Staatsgarantie durch eine entsprechend höhere Rendite abgegolten werden müsste.

Der Gewährleistungsstaat lässt diese Entscheidung für die Politik offen – wesentlich ist aus seiner Optik, dass vorbestellte Leistungen und/oder Wirkungen optimal erstellt werden. Allerdings zeigt vor allem das politische Interesse, dass die Entscheidung darüber, wer (d.h. welcher Träger) bestimmte Aufgaben erfüllen soll, nicht immer allein der Regierung oder gar der Verwaltung übertragen werden kann. Die Idealvorstellung des Gewährleistungsstaates dürfte somit dort ihre Grenzen haben, wo in der Konkurrenz politischer Interessen zu (NPM-) organisatorischen Vorstellungen die Trägerschaft zu einem eigentlichen Qualitätsfaktor wird.

V. Elemente in der Schweiz

In der Folge sollen im Sinne von Kurzbeispielen einige Elemente des Konzepts des Gewährleistungsstaates geschildert werden, mit denen in der Schweiz Erfahrungen gesammelt werden konnten. Dies geschieht im Bewusstsein, dass die Betroffenen ihre Handlungen in aller Regel nicht mit dem verwendeten Begriff „Gewährleistungsstaat“ in Zusammenhang bringen würden. Sie erfolgen vielmehr in Projekten, die unter der weiten Bezeichnung „New Public Management“ oder „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ voran getrieben werden.

Grundsätzlich lassen sich – je nach Anforderungen der konkreten Steuerungssituation – zwei unterschiedliche Grundmodelle erkennen. Im ersten, dem hier als Auftraggeber-Auftragnehmer Modell bezeichneten, Fall nimmt die Verwaltung eine aktive Rolle als Marktteilnehmer ein, indem sie zumindest als Auftraggeber, eventuell aber auch als Auftragnehmer in Erscheinung tritt. Diese Situation ist typisch für Aufgaben, die vom Staat eingekauft und finanziert werden. Im zweiten, hier als Regulierer-Regulator-Operator Modell bezeichneten, Fall stützt sich der Staat auf einen vorhandenen Markt ab, dessen dysfunktionale Erscheinungen er aus gesellschaftlicher Sicht durch Regulierung korrigiert.

1. Auftraggeber – Auftragnehmer Modell (Kontraktmodell)

Als Auftraggeber wählt sich der Staat in einem wettbewerblichen oder nicht-wettbewerblichen Verfahren einen Leistungserbringer, den er mit der Erstellung bestimmter öffentlicher Leistungen betraut. Seine neue Rolle besteht also darin,

1. durch ein geeignetes Verfahren den optimalen Kontraktpartner zu finden;
2. klare Zielvorgaben für den Leistungserbringer zu formulieren und damit den Vertragsgegenstand festzulegen;
3. die Einhaltung des Vertrages zu überwachen und allfällige Verletzungen zu korrigieren;
4. Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung festzulegen.

Das wohl prominenteste Beispiel eines Kontraktmodells in der Schweiz ist der öffentliche Verkehr, insbesondere die Schweizerische Bundesbahn sowie der regionale Schienenverkehr. Hier wird konsequent mit dem Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell gearbeitet:

- Infrastruktur und Verkehr werden organisatorisch und rechnerisch getrennt. Damit wird mehr Transparenz bei der Leistungserbringung geschaffen. Organisatorisch erfolgt die Trennung analog der Praxis der EU. Somit enthält der Bereich Infrastruktur alle Komponenten, die für die Abwicklung des Zugverkehrs zur Verfügung stehen müssen, wie zum Beispiel der Fahrweg, die Anlagen, das Kapazitätsmanagement und die Betriebsführung. Zum Bereich Verkehr zählt der Transportvorgang mit allen Dienstleistungen, Marketing, Distribution, Rollmaterial und Unterhalt.
- Die Bahninfrastruktur wird anderen Bahnunternehmen gegen Entgelt geöffnet und somit der „free access“ ermöglicht. Ausländische Unternehmen sollen den Zugang zum Schweizerischen Netz erhalten, wenn die entsprechenden Staaten Gegenrechte gewähren. Damit eine Unternehmung eine Netzzugangsbewilligung erhält, muss sie generelle und technische Anforderungen erfüllen.
- Das Bestellprinzip wird auf alle Verkehrsarten ausgeweitet. Mit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 wurde das regionale Bestellprinzip im regionalen Personenverkehr eingeführt. Damit werden die ungedeckten Kosten nicht mehr im nachhinein abgedeckt, sondern Bund und Kantone bestellen das Angebot bei den Transportunternehmen auf

Basis einer Offerte zu einem im voraus bestimmten Preis. Nun wird das Prinzip auf das gesamte Bahnangebot ausgedehnt. Ziel ist also, dass nur noch marktwirtschaftliche Leistungen erbracht werden oder solche, die von der Politik ausdrücklich gewünscht, in Auftrag gegeben und auch bezahlt werden.

- Der Güterverkehr soll den Kräften des freien Marktes überlassen werden. Die Bahnen müssen im Güterverkehr grundsätzlich ohne staatliche Abgeltung auskommen.

Daraus ergeben sich verschiedene Massnahmen für die Struktur der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB):

Erstens wurden die Beziehung der SBB zum Staat neu geregelt. Der Bund legt heute die strategischen Ziele und die finanziellen und politischen Vorgaben fest. Bund und SBB halten gemeinsam in Form einer Leistungsvereinbarung die Unternehmensziele fest. Die erste Leistungsvereinbarung für die Jahre 1999-2002 steht deutlich unter dem Grundsatz der operativen Selbständigkeit und der unternehmerischen Freiheit der SBB. Die Verantwortung für die operative Unternehmensführung liegt bei den SBB. Der Zahlungsrahmen beinhaltet die finanziellen Vorgaben und die Infrastrukturfinanzierung während vier Jahren. Im Gegensatz zu früher, erfolgt keine automatische Defizitdeckung mehr, sondern Fehlbeträge gehen zu Lasten der Unternehmensrechnung. Die Finanzierung der Grossprojekte ist nicht im Zahlungsrahmen enthalten.

Die zweite Massnahme für die SBB ist die Anpassung der Rechtsform. Aus der heutigen Rechtsform als staatliche Anstalt ohne eigene Rechtspersönlichkeit entstand per 1.1.2000 eine spezial-gesetzliche Aktiengesellschaft. Mit dem aktienrechtlichen Instrumentarium wird das unternehmerische Bewusstsein und die Verantwortung für das Ergebnis gestärkt und die Organisationsform an jene der konzessionierten Transportunternehmen der ausländischen Bahnen angeglichen.

Die Ergebnisse bis dato sind ermutigend. Der erste Jahresabschluss 1999 der Bahn AG zeigt einen Überschuss von über Sfr. 100 Mio., und Untersuchungen der Kundenzufriedenheit ergeben regelmässig positive Resultate. In diesem Fall scheint das gewählte Modell das richtige zu sein.

2nd Regulierer – Regulator – Operator Modell (Regulatormodell)

Besteht ein an sich funktionierender Markt, der jedoch aus gesellschaftlicher Sicht nicht ungesteuert belassen werden kann (z.B. da gewisse Ressourcen beschränkt sind), so kann der Staat sich des Regulatormodells bedienen. In diesem Modell werden grundsätzlich drei Funktionen unterschieden:

1. Der Regulierer schafft die gesetzlichen Grundlagen und legt damit die Spielregeln fest, nach denen sich der regulierte Markt zu richten hat.
2. Der Regulator überwacht die Einhaltung dieser gesetzlichen Grundlagen. Zusätzlich organisiert er den Markt, wo ein solcher an sich nicht selbst überlassen werden kann. Damit nimmt der Regulator eine aktive Rolle im Rahmen der sogenannten „managed competition“ ein.
3. Der Operator erbringt die Leistungen, die im vorgegebenen Rahmen zulässig sind. Er steht regelmässig in Konkurrenz zu anderen Operatoren und wird nicht über einen Leistungsauftrag gesteuert, d.h. er geniesst weitgehende Leistungsautonomie.

Typisches Beispiel für die Anwendung dieses Modells in der Schweiz ist der Telekommunikationsbereich (vgl. dazu Finger 2000). Als Regulierer ordnet das Parlament in einem Tele-

kommunikationsgesetz die Marktverhältnisse und legt weitere Bestimmungen fest. Als Regulator amten die sogenannte ComCom (Kommunikationskommission) sowie das Bundesamt für Kommunikation. Sie legen beispielsweise die beschränkt verfügbaren Frequenzen fest, versteigern Lizenzen unter mehreren Anbietern etc. Ausserdem überwachen sie die Einhaltung des Telekommunikationsgesetzes. Operatoren sind die Swisscom (zu über 60 % im Besitz des Bundes) sowie weitere private Anbieter, die in Konkurrenz zu einander stehen.

Die Erfahrung in der Schweiz zeigt, dass nicht das Modell an sich zu Problemen führt, sondern der Übergang vom alten zum neuen System. Als ehemaliger Monopolbetrieb verfügt die Swisscom über Vorteile, die sie nur mit einigem Druck von aussen aufgibt (z.B. das Durchleitungsrecht auf ihren Strecken), aber auch über Nachteile, vor allem in der Unternehmungskultur und in der latenten Gefahr einer Rücknahme des Einflusses durch die Politik.

3. Konzept einer Verantwortungsteilung im Schweizerischen Politischen System

Die oben angesprochene klare Zuteilung der Verantwortung an die verschiedenen Akteure im politisch-administrativen System kann nur gelingen, wenn eine neue Aufgabenteilung eingeführt wird. Dabei sind wir für ein Reformprojekt der Stadt Bern – als Diskussionsgrundlage – von folgendem Schema ausgegangen:

Volk	- Gesellschaftliche Verantwortung im Rahmen des „Gesellschaftsvertrages“. Steuerung über Wahlen und Abstimmungen.
Stadtrat (Legislative, Stadtparlament)	- Wirkungsverantwortung bezüglich Zielsetzungen und Finanzen: direkte Steuerung über Globalbudgets und Zielvorgaben pro Aufgaben- oder Produktgruppenbereich; grundsätzliche Steuerung über Normierung - Oberaufsichtsverantwortung bezüglich Ordnungsmässigkeit und Wirkung der Staatstätigkeit: Überwachung der Verwaltung im Sinne einer externen Revisionsfunktion (GPK)
Gemeinderat (Exekutive) (plus „policy making-Verwaltung“)	- (Betriebliche) Führungsverantwortung: Gestaltung und Lenkung der Verwaltung als produktive Organisation mit spezifischen Strukturen, Verfahren und Kulturen. Die Führungsverantwortung des Gemeinderats muss sich auf die von ihm beeinflussbaren Bereiche beschränken, dort aber greifen. - Gewährleistungsverantwortung: Sicherstellung eines vereinbarten oder vorgegebenen Leistungspaketes zuhanden der Kunden und Bürger. - Eigentümerverantwortung: Sicherstellung der Substanzerhaltung im Verwaltungsvermögen sowie - im Falle marktnaher Leistungen - einer angemessenen Rentabilität.³
(ausführende) Verwaltung	- Managementverantwortung : Jeder Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin mit Führungsfunktionen trägt für ihren Bereich die volle Führungsver-

³ Die **Eigentümerverantwortung** tritt insbesondere bei internen Dienstleistungsbereichen zum Vorschein, die keine Produkte an die externen Kunden abliefern. Das Gemeinwesen als Eigentümer beispielsweise eines Amtes für Informatik hat dafür zu sorgen, dass es mit seinem Amt eine klare Eigentümerstrategie verfolgt, deren Erreichung überprüft werden kann.

	antwortung - Ausführungsverantwortung: Umsetzung der politischen Vorgaben bezüglich Leistungen und Wirkungen im Rahmen der rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten, sofern sie selbst Leistungen erstellt.
--	---

Tabelle: Zuteilung der Verantwortlichkeiten im Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

4. Die Rolle des Volkes

Die schweizerische halbdirekte Demokratie bringt traditionell eine grosse Partizipationsmöglichkeit für das Volk. Es wählt seine Vertreter in den Stadt- und den Gemeinderat. Hier werden durch demokratisch legitimierte Personen die wichtigsten Entscheide zu städtischen Fragen gefällt. Zusätzlich hat das Volk in der Schweiz die Möglichkeit, in gewichtigen Fragen mittels seiner demokratischen Instrumente (Initiative, Referendum) direkt Einfluss zu nehmen. Demokratisierungsbestrebungen, wie sie derzeit in Teilen der EU zu verzeichnen sind, sind in der Schweiz in diesem Ausmass nicht notwendig.

Wenn im Gewährleistungsstaat die Rollen von Politik und Management klarer definiert werden, so hat dies auch Auswirkungen auf das Rollenverständnis des Volkes. In einer modern geführten Stadt kann es nicht Aufgabe des Volkes sein, als Ganzes am Management dieser Stadt teilzunehmen. Folglich sind Volksentscheide, die sich auf das Management der Stadt beziehen, im NPM systemwidrig. In diesem Zusammenhang muss beispielsweise diskutiert werden, ob substanzerhaltende Ersatzinvestitionen wirklich vor das Volk gebracht werden müssen.

Das Volk trägt letztlich die **gesellschaftliche Verantwortung** für das Handeln „seines“ Staates. Das heisst unter anderem, dass gesamtgesellschaftliche Aspekte im Rahmen eines „Gesellschaftsvertrages“ entschieden werden. Die Grundstrukturen des politisch-administrativen Systems werden daher auch unter NPM weiterhin in Gesetzen und Normierungen festgelegt, die vom Volk abzusegnet sind.

Insgesamt ist die Rolle des Volkes unter NPM noch wenig geklärt. Ideen wie die Einführung von Produktereferenden und Kundenmotionen (Mastronardi 1998, in Schedler/Mastronardi) stehen zwar im Raum, sind aber für die Umsetzung noch zu wenig ausgereift. Hier ist noch erheblicher Forschungs- und Entwicklungsbedarf auszumachen.

5. Konsequenzen für den Stadtrat als Legislative

Dem Stadtrat ist im NPM die wichtige Aufgabe übertragen, die Ziele städtischer Politik festzulegen bzw. abzusegnet. Dies bedingt, dass diese Ziele von Seiten des Gemeinderates und der Verwaltung offengelegt werden. Vielfach geschieht dies heute nicht; insbesondere fehlen in aller Regel Informationen über die tatsächliche Erreichung dieser Ziele. Diese sind jedoch notwendig, wenn der Stadtrat seine Verantwortung als Oberaufsichtsinstanz wahrnehmen möchte. Damit sind die zwei Verantwortungsbereiche des Stadtrates angesprochen: Die Wirkungs- und die Oberaufsichtsverantwortung.

5.1. Wirkungsverantwortung

Im Rahmen seiner Funktionen übt der Stadtrat Einfluss auf Zielsetzungen und Finanzen aus. Er kann direkt über Globalbudgets und Zielvorgaben pro Aufgaben- oder Produktgruppenbe-

reich Eingriffe vornehmen, oder aber er kann grundsätzlich über Normierung steuern. Bei all diesen Entscheiden trägt er gegenüber dem Volk die politische Verantwortung für die Wirkungen, die dabei verursacht werden. Diese Wirkungen bestehen im Nutzen, den ein Produkt der Verwaltung für die betroffenen Kunden erbringt, aber auch in Nebenwirkungen für andere Einwohner der Stadt. Dem Stadtrat obliegt es letztlich, die verschiedenartigen (gewollten und ungewollten) Wirkungen und Nebenwirkungen gegeneinander abzuwägen und im Sinne seiner Wähler zu gewichten.

Damit der Stadtrat diese Wirkungsverantwortung überhaupt wahrnehmen kann, muss er die Wirkungen seiner Entscheide kennen. Hier zeigt sich, dass NPM neue technische Anforderungen an die Informationen stellt, die im Moment noch unbefriedigend gelöst sind: Oft fehlen solche Wirkungsinformationen in den Vorlagen des Gemeinderates, sodass sie auch nicht systematisch überprüft werden. Viele dieser Informationen müssen erstmals mühsam erhoben werden. Zudem sind Wirkungen nicht immer einzelnen Massnahmen zuzuordnen, sondern sie entstehen aus einem komplizierten Geflecht verschiedener Einflüsse. Die schwierige Aufgabe des Stadtrates besteht nun darin, diese Einflüsse bei seinen Entscheiden möglichst zu berücksichtigen. Er ist jedoch dank seiner pluralistischen Struktur besonders geeignet, solch komplexe Probleme anzugehen, und er ist deswegen ein besonders wertvoller Ansprechpartner für den Gemeinderat.

5.2. Oberaufsichtsverantwortung

Klassischer ist die Rolle des Stadtrates als Oberaufsichtsinstanz. Hier trägt er die Verantwortung für die Überwachung von Gemeinderat und Verwaltung in Bezug auf die Ordnungsmässigkeit und Wirksamkeit der Staatstätigkeit. Dies ist eine Überwachung im Sinne einer externen Revisionsfunktion, wie sie heute von der parlamentarischen Geschäftsprüfungskommission und zum Teil von der Finanzkommission wahrgenommen wird. Der Stadtrat wird in dieser Frage auch unter NPM mit dem städtischen Finanzinspektorat zusammenarbeiten.

6. Konsequenzen für den Gemeinderat als Exekutive

Im Modell NPM tritt der Gemeinderat vermehrt als gesamthaftes Führungsgremium für die Stadtverwaltung auf. Dabei ist es notwendig, die daraus entstehende Gesamtverantwortung auf die verschiedenen Ressorts (Direktionen) so zu verteilen, dass letztlich jedes Mitglied des Gemeinderates einen Teil dieser Gesamtverantwortung mitträgt. Es ist auffallend, dass das schweizerische öffentliche Recht bezüglich der Verantwortlichkeitsregelungen noch relativ wenig klar ist bzw. dass es nicht auf eine allgemeine Delegation von Verantwortlichkeiten vorbereitet ist. Im Allgemeinen wird vermutet, dass der Gemeinderat als Kollegialbehörde oder aber das zuständige Mitglied die Verantwortung für alle Vorgänge in der Verwaltung tragen. Letztlich verbleiben dem Gemeinderat drei Kategorien der Verantwortung:

6.1. (Betriebliche) Führungsverantwortung

Der Gemeinderat führt die Verwaltung als Ganzes. Ihm stehen dazu seine traditionellen Organisations- und Führungsinstrumente zur Verfügung. Zusätzlich erhält er die Möglichkeit, unter NPM mit Leistungskontrakten klare Vorgaben für die Verwaltungseinheiten bzw. andere Leistungserbringer festzulegen.

In Analogie zum Privatrecht (Schweizerisches Obligationenrecht OR Art. 754) können für den Gemeinderat als „Konzernleitung“ drei hauptsächliche Verantwortungsbereiche festgelegt werden. Erfüllt er diese drei Anforderungen, so sollte er sich entlasten können:

- **Auswahl:** Der Gemeinderat hat dafür zu sorgen, dass die Kontraktpartner sorgfältig ausgewählt werden. Daraus folgt, dass Leistungskontrakte mindestens immer dann vom Ge-

meinderat selbst genehmigt werden müssen, wenn neue Kontraktpartner gewählt werden oder wenn langfristige Kontrakte eingegangen werden, die für das Gesamtwohl der Stadt von Bedeutung sind. Ebenfalls in den Bereich der Auswahl fällt die Anstellung wichtiger Personen der Verwaltung („Chefbeamte“). Hingegen wird der Gemeinderat (auch das einzelne Gemeinderatsmitglied) beispielsweise von der Anstellung weiterer Mitarbeiter entlastet; diese Verantwortung ist an die zuständigen Amtsleiter delegiert.

- **Unterrichtung:** Der Gemeinderat hat dafür zu sorgen, dass seine Ansprechpartner in der Verwaltung bzw. die Kontraktpartner angemessen informiert und bezüglich ihrer Aufgaben instruiert werden.
- **Überwachung:** Der Gemeinderat hat Massnahmen zu ergreifen bzw. anzuordnen, die eine wirkungsvolle Überwachung der Verwaltung ermöglichen. Als Führungsgremium hat er zudem wichtige Überwachungsfunktionen selbst zu übernehmen. Im Modell NPM wäre dies beispielsweise die Überwachung der Kontrakteinhaltung mit dem Instrument der Zwischenberichte.

Im Falle einer Untersuchung (beispielsweise durch eine parlamentarische Untersuchungskommission) würde der Gemeinderat bezüglich seiner betrieblichen Führungsverantwortung als entlastet gelten, wenn er nachweisen kann, dass er diese drei Bereiche sorgfältig erfüllt hat.

6.2. Gewährleistungsverantwortung

Die Gewährleistungsverantwortung des Gemeinderates bezieht sich auf seine Kompetenzen zur (operativen) Zielsetzung und Leistungsdefinition. Die neuere Entwicklung zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz geht dahin, dass eine Kompetenzteilung zwischen Parlament und Regierung an der Grenze zwischen Wirkungen und Leistungen stattfindet: Die Parlamente sollen direkt über das Globalbudget sowie die übergeordneten (Wirkungs-) Ziele befinden können, während die Formulierung operativer (Leistungs-) Ziele und die Festlegung von Leistungsmengen Sache der Regierungen ist.

Hieraus entsteht die Gewährleistungsverantwortung des Gemeinderates: Er ist gegenüber dem Parlament und dem Volk verantwortlich,

- dass er die vom Parlament beschlossenen Wirkungsziele erreicht;
- dass er für die Verwaltung Leistungsziele und Leistungsmengen definiert, die dazu geeignet sind, die Wirkungsziele zu erreichen;
- dass er es dem Parlament durch transparente Information ermöglicht, die Erreichung dieser Wirkungsziele zu kontrollieren;
- dass er die zur Verfügung stehenden Mittel global so auf die Aufgabenbereiche verteilt, dass sie effektiv bearbeitet werden können.

Darüber hinaus gehört es zur Gewährleistungsverantwortung des Gemeinderates, dass er die für den Stadtrat notwendigen Entscheidungsgrundlagen bereitstellt und damit die Partnerschaft zwischen Stadt- und Gemeinderat aktiv pflegt.

Der Gemeinderat würde - unabhängig von der Wahl seiner Kontraktpartner - zur Rechenschaft gezogen, wenn vorgegebene Leistungen gegenüber legitimierte Kunden nicht erbracht werden. Vergibt beispielsweise der Gemeinderat die Kehrachtsammlung an ein privates Unternehmen, so bleibt er für die korrekte Leistungserfüllung verantwortlich. Im Falle der Nichterfüllung durch diesen Kontraktpartner müsste der Gemeinderat für eine Ersatzvornahme sorgen, könnte sich aber einer Sanktion entziehen, wenn er die Führungsverantwortung korrekt wahrgenommen hat.

6.3. *Eigentümergeverantwortung*

Die Verantwortung für die Pflege und Erhaltung der Substanz im städtischen Verwaltungsvermögen obliegt ebenfalls dem Gemeinderat. Dies hat zur Folge, dass Investitionen in den Unterhalt von Verwaltungsvermögen künftig abschliessend vom Gemeinderat beschlossen werden können. Dabei unterliegt der Gemeinderat der Pflicht zu effizientem und effektivem Handeln; er wird wie bis anhin keine ökonomisch unsinnigen Entscheide treffen können.

Als Eigentümer des Verwaltungsvermögens hat der Gemeinderat beispielsweise darüber zu entscheiden:

- ob er weiterhin selbst gewisse interne Dienstleistungen erbringen lassen möchte, d.h. ob er Eigentümer von internen Dienstleistungsabteilungen sein möchte;
- welchen ökonomischen Nutzen er aus dem Verwaltungsvermögen schlagen möchte;
- mit welchen Mitteln er die Erhaltung der Substanz sicherstellen möchte.

Die Konsequenz dieser klaren Verantwortungszuteilung an den Gemeinderat ist die Einführung sogenannter gebundener Ausgaben, die nicht dem Finanzreferendum unterliegen. Dazu muss jedoch voraussichtlich das kantonale Recht angepasst werden.

VI. Schlussfolgerung

Die Konzeption des Gewährleistungsstaates setzt sich implizit immer stärker durch in der Schweiz. Sie trägt Potential für weitreichende Konsequenzen in sich bezüglich der Rollenteilung im politisch-administrativen System, die bislang nur ansatzweise ausgeleuchtet sind. Für eine konsistente Ausgestaltung von Strukturen und Prozessen in Politik und Verwaltung im Zuge des NPM müssen solch grundlegende Konzeptfragen beantwortet werden. Bei allem Pragmatismus, den man Schweizer Politikern zu Recht positiv zuschreibt, werden solche etwas abstraktere Diskussionen geführt werden müssen.

Literatur

Clarke, M. / Stewart, J. (1988): The Enabling Council, Luton

Eifert, M. (1998): Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden 1998

Finger, M. (2000): Du Service Public au Service Universel, wird erscheinen in: Blindenbacher, R. / Hablützel, P. / Letsch, B. (Hrsg.): Vom Service Public zum Service au Public. Politik und Verwaltung der Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Zürich: NZZ-Verlag

Fleiner-Gerster, T. (1994): Die Gemeindeautonomie, der Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität, in: Riklin, A. / Batliner, G. (Hrsg.): Subsidiarität – Ein interdisziplinäres Symposium, Lichtenstein Politische Schriften, Band 19, Vaduz: Lichtensteinische Akademische Gesellschaft, S. 321-352

Hill, H. (1994): Konzentration und Beweglichkeit als Leitprinzipien, Referat veröffentlicht in: Blümel u.a. (Hrsg.): Verwaltungsarchiv, Band 85, S. 1-21

Hill, H. (1997): Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Schmidt-Aßmann, E. / Hoffmann-Riem, W. (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, S. 65-101

Hoffmann-Riem, W. (1997): Innovationen durch Recht und im Recht, in: Schulte, M. (Hrsg.): Technische Innovationen und Recht, Dresden, S. 3-32

Johnson, D. B. (1991): Public Choice – An introduction to the new political economy, California: Bristlecone books

Ketteler, W. E. Freiherr von (1977): Schriften, Aufsätze und Reden 1848-1866, in: Iserloh, E. (Hrsg.): Sämtliche Werke und Briefe, Mainz

Lasars, W. (1982): Die klassisch-utilitaristische Begründung der Gerechtigkeit, Berlin

Mastronardi, Ph. (1988): Strukturprinzipien der Bundesverfassung? Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 7, Basel

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

Naschold, F. (1994): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold F. / Pröhl M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 363-413

Pius XI (1973): Quadragesimo anno, in: Schnatz, H. (Hrsg.): Päpstliche Verlautbarungen zu Staat und Gesellschaft, Originaldokumente mit deutscher Übersetzung, Dokument 14, Darmstadt, S. 401-417

Reichard, Chr. (1994): Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin: Edition Sigma

Reinermann, H. (1994): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 139, 5. Auflage, Speyer

Ridley, F. (1993): Verwaltungsmodernisierung in Grossbritannien, in: Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement – Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 112, Berlin: Dunker&Hubolt

Riegler, C. H. (2000): Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Schweden, Modelle und Phasen der Reform, www.oeko-net.de/kommune/kommune3-96/Ariegler.htm, 19.4.2000, 15:51

Schedler, K. (1996): Systemanforderungen des NPM an das Recht, Referat an Tagung der HSG Weiterbildungsstufe zum Thema „NPM Rechtsfragen“, 20.9.1996; später publiziert in Mastronardi, Ph. / Schedler, K. (1998): New Public Management in Staat und Recht – Ein Diskurs, Bern: Haupt

Schedler, K. / Felix, J. (2000): Veränderung dank neuer Legitimation – Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung, in: Belz, Chr. / Bieger, Th. (Hrsg.): Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle, St.Gallen: Taxis

Schedler, K. / Proeller, I. (2000): New Public Management, Bern: Haupt

Schmidt-Assmann, E. (1993): Das Konzept der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, in: Hoffmann-Riem, W. u.a. (Hrsg.): Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, Heidelberg: Nomos, S. 34 ff

Schneider, J.P. (1999): Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation, Habilitationsschrift, Baden-Baden: Nomos

Schröder, G. (1995): Der aktivierende Staat aus der Sicht der Politik: Perspektiven für die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Politik, in: Behrens, F. / Heinze, R. G. / Hilbert, J. / Stöbe S. / Walsken E. M. (Hrsg.): Den Staat neu denken – Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin: Ed. Sigma, S. 277-291

Ulrich, P. (1995): Die Zukunft der Marktwirtschaft: neoliberaler oder ordoliberaler Weg? Eine wirtschaftsethische Perspektive, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft 62

Willke, H. (2000): Funktionen und Kompetenzen des postnationalen Staates, in: Hablützel, P. (Hrsg.): Staatsfunktionen neu denken, Bern

Wolf, J.-C. (1993): Utilitarismus, Pragmatismus und kollektive Verantwortung, Freiburg