Im Original erschienen in:

Lienhard, Andreas, Andreas Ritz, Reto Steiner, Andreas Ladner (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern: Paul Haupt, S. 223-235

Änderungen dieser Vorlage zum Original sind möglich!

Denkanstösse zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Kuno Schedler

In der Implementation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in der Schweiz wurden unterschiedliche Methoden und Vorgehensweisen angewandt. Nebst der instrumentell-strukturellen Einführung galt und gilt es, Handlungsweisen der Akteure zu verändern. Dabei wurde deutlich, dass die Botschaft der WoV zwei widersprüchliche Inhalte vermittelt: zum einen die durch moderne Managementtheorien geprägte Überzeugung, dass Mitarbeitende gute Leistungen erbringen, wenn sie den Sinn ihrer Arbeit erkennen. Zum anderen aber auch das durch das Menschenbild des *homo oeconomicus* geprägte Misstrauen gegenüber anderen, was zu einem ganzen Set an Kontrollinstrumenten und -verfahren in der WoV führt. Je nach Standpunkt der Empfangenden dieser Botschaft wird sie sehr unterschiedlich interpretiert. Zum zweiten vertritt der Artikel eine Idee für eine Aufteilung der WoV-Reformprozesse in drei Phasen, die unterschiedliche Anforderungen an die Kompetenzen der Projektleitenden stellen. Die beiden ersten Phasen der Jäger und der Hackordnungs-Neugestaltung verlangen eher männliche Qualitäten, die dritte Phase der Integration eher weibliche. Insgesamt soll der Beitrag *Denkanstösse* liefern, um die weitere Verbreitung der WoV bewusster gestalten zu können.

1 Lernfelder in der Reform

Die Geschichte der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in der Schweiz ist eine Geschichte von Lernprozessen in Politik, Verwaltung und Beratung - zumindest von Versuchen, solche auszulösen. Der Ansatz der Organisationsentwicklung stand dabei in vielen Projekten im Vordergrund. Vereinzelt scheinen allerdings auch Ideen im Raum gestanden haben, die Verwaltung lasse sich per Dekret reformieren. Jedenfalls war in der Praxis immer wieder der Ansatz erkennbar, über Anweisungen und hierarchische Interventionen Anpassungseffekte auszulösen. So wurde mir Ende der 90er Jahre von direkt Betroffenen die Geschichte berichtet, in einer Schweizer Stadt seien alle Verwaltungseinheiten ohne weitere Hilfestellung aufgefordert worden, innert eines bestimmten Zeitraums Produkte und Leistungsindikatoren zu

definieren. Auf Nachfrage sei auf das Buch "Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung" (Schedler 1995) verwiesen worden - darin sei das notwendige Vorgehen beschrieben.

WoV-Reformen sind weit mehr als die reine Einführung neuer betriebswirtschaftlicher Instrumente in der Verwaltung. Ohne deren angemessene Handhabung durch die Verwaltungsführung oder die politische Führung zu üben, und ohne sie in ein gesamthaftes Verständnis einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung einzubetten, drohen Instrumente zu pervertieren. Hier ist mir eine Schweizer Stadt in Erinnerung geblieben, die als eine der ersten die WoV einführte (oder jedenfalls das, was der Gemeinderat darunter verstand: die Kosten-Leistungsrechnung) und die nach relativ kurzer Zeit öffentlich kund tat, sie hätte den Beweis erbracht, dass WoV nicht funktioniert. Offensichtlich hatten Probleme mit der Verrechenbarkeit von Vollkosten für die Benützung öffentlicher Anlagen durch Vereine dazu geführt, dass WoV politisch diskreditiert wurde. Auch eine so gelebte WoV musste unweigerlich scheitern, denn sie wirkte politisch unsensibel und war zu sehr auf einen einzelnen Aspekt verkürzt worden.

Beide Fälle zeigen, dass die Umsetzung der WoV eine grosse Herausforderung für die Beteiligten darstellt: eine Herausforderung, Neues zu konzipieren, einzuüben und gleichzeitig zu optimieren. Die WoV-Projekte auf allen Staatsebenen waren und sind eine nicht zu unterschätzende Lernsituation sowohl für Mitarbeitende in den Verwaltungen, wie auch für Politisierende und Beratungsunternehmen. In der Zwischenzeit wissen wir, dass die meisten erfolgreichen Projekte die Methoden der Organisationsentwicklung eingesetzt haben, um ihre Verwaltungsreform umzusetzen. Dies wiederum bedeutet, nicht nur die Instrumente technisch korrekt einzuführen, sondern die Mitarbeitenden im richtigen Umgang mit ihnen zu schulen. Rieder und Ritz (2000) gelang es auf Bundesebene gar, mit einer mitschreitenden Evaluation und dem regelmässigen Einspeisen der Ergebnisse in den Reformprozess Reflexionen über das Projekt FLAG zu provozieren, die zu gewissen Anpassungen im Vorgehen führten. Was heute vorliegt, darf sich insgesamt sehen lassen. Wenn auch nicht alle Projekte in der Schweiz zum Erfolg führten, so ist es der WoV doch gelungen, wesentliche Veränderungen einzuleiten (Rieder und Lehmann 2002) - und dies auch in Gemeinwesen, die sie nicht als Reformmodell einführten (Steiner 2000). Ob man die WoV als Erfolg oder Misserfolg betrachtet, ist eine Frage der Perspektive. Befürworterinnen und Befürworter verweisen auf die

unbestreitbaren positiven Veränderungen, Kritikerinnen und Kritiker auf die nicht vollständig erreichten Ziele, die man sich vorgenommen hatte.

Ein für Public Management Reformen typischer Lernprozess ist in aller Regel von einer Vielzahl von Akteuren geprägt, die mit sehr unterschiedlichen Interessen, Vorkenntnissen, Positionen und Idealen mitwirken. Viele Dinge, die in der Schweizer Form des NPM, der WoV, zu finden sind, wurden von anderen Ländern übernommen und angepasst. Kritiker verweisen zu recht darauf, dass der Ausgangspunkt der Reformen nicht eine wissenschaftlich saubere Problemanalyse war (Maeder 2001), sondern die Hauptmotivation für die Reformerinnen und Reformer war eine Reihe wahrgenommener Probleme und Defizite der damals aktuellen Steuerung. In dieses 'Konzeptvakuum' hinein stiessen Ideen einer Neugestaltung aufgrund ausländischer Vorbilder. Betrachtet und teilweise übernommen wurde dabei nicht nur das Modell NPM, sondern auch die Art und Weise der Einführung, also die Reform Policy als Ganzes.

Dolowitz und Marsh (1996) stellen in einer Zusammenfassung verschiedener Studien zu einem solchen so genannten 'policy transfer' fest, dass Politiker sieben verschiedene Objekte von Policies (also Politiken) von anderen übernehmen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass: Politische Ziele; Struktur und Inhalt; Verwaltungstechniken; Institutionen; Ideologie; Ideen, Werthaltungen und Konzepte; negative Erfahrungen. Auf die WoV in der Schweiz übertragen, können zu all diesen Objekten Beispiele gefunden werden, die mit ihr in Verbindung gebracht werden (vgl. Tabelle 1). Die Reformthemen gleichen sich über die ganze Schweiz, in praktisch allen Projekten wurden dieselben "Catch Words" mit ähnlichen Konzepten verwendet.

Lernobjekte der Reformpolicy	Beispiele für Reformthemen in der Schweiz, die übernommen und diskutiert wurden
Politische Ziele	- Fokussierung auf die Wirkung des Verwaltungshandelns - Mehr Kosten- und Leistungsorientierung der Verwaltung - Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Verwaltung
Struktur und Inhalt	- Pilotprojekte mit WoV - Leistungsauftrag und Globalbudgetierung - Kosten-Leistungsrechnung

Verwaltungstechniken	- Produktdefinition - Indikatorendefinition - (Leistungs- und Finanz-) Controlling
Institutionen	- Projektleitungen mit einem Lenkungsausschuss der Regierung - Reformkommissionen in den Parlamenten - Dezentralisierung der Leistungserbringung
Ideologie	- Management statt Verwaltung - Markt statt Hierarchie
Ideen, Werthaltungen und Konzepte	- Vereinbarungen führen zu besseren Ergebnissen als Regulierung - "Let the managers manage"
Negative Erfahrungen	- Schwierigkeiten der Steuerung über Indikatoren - Schwierigkeiten der Einführung von Marktmechanismen in gewissen Politikbereichen, z.B. Schulen oder Gesundheitswesen

Tabelle 1: Beispiele für Lernobjekte der WoV-Politik

Die in Tabelle 1 dargestellten Lernobjekte der WoV-Politik zeigen beispielhaft auf, welche Inhalte für die Politikerinnen und Politiker potenziell von besonderer Bedeutung waren.

Dennoch sind die Ergebnisse im Vergleich sehr unterschiedlich. Während die einen Projekte das Modell der WoV heute ohne grössere Probleme umsetzen (etwa die Stadt Bern oder der Kanton Solothurn), ist es bei anderen auf einige Instrumente reduziert, oder aber die Reform ist gänzlich abgebrochen worden.

Gründe dafür werden an vielen unterschiedlichen Stellen vermutet. So vermag beispielsweise selbst eine gut inszenierte Reform von Verwaltung und Politik nicht grundlegende Schädigungen des Verhältnisses von Parlament und Regierung zu beheben. Unsere Erfahrungen zeigen, dass kantonale Projekte scheitern, wenn zwischen diesen beiden politischen Institutionen nicht ein minimaler Konsens und ein Vertrauensverhältnis besteht (Mastronardi und Schedler 2003). Der Abbruch der WoV-Projekte in den Kantonen Basel-Stadt

und St. Gallen ist m.E. Resultat eines Konkurrenzverhältnisses zwischen Parlament und Regierung.

Um Vertrauen zu schaffen, und um den politischen Instanzen die für sie wichtige Einflussnahme auch im Rahmen der WoV zu ermöglichen, muss die Verwaltung mehr Informationen bereit stellen als im alten System. Brun (2003) macht in seiner weit greifenden Analyse der Informationsbedürfnisse von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in der Schweiz deutlich, dass die Berichterstattung unter WoV sehr bewusst gestaltet werden muss. Die Verwaltung kann sich dabei nicht auf den Standpunkt stellen, die Politik müsse vorgeben, was sie benötigt. Sie muss im Sinne der Politikberatung aktiv mit den politischen Instanzen an der Informationsbereitstellung arbeiten, so dass ein gemeinsamer Lernprozess einsetzen kann.

2 "Männliche" und "weibliche" Qualitäten in der Reform

WoV-Projekte zielen auf die Veränderung eines ganzen Systems der Steuerung und der Führung in Politik und Verwaltung. Es geht nicht nur darum, einzelne organisatorische Umschichtungen vorzunehmen. Ziel sind auch nicht eher kurzfristig wirkende Sparmassnahmen, sondern es geht um eine nachhaltige, langfristige Entwicklung. Das würde eigentlich dafür sprechen, dass schon früh im Prozess alle Betroffenen zu Beteiligten gemacht werden. Die Geschichte der WoV in der Schweiz zeigt aber ein anderes Bild, jedenfalls in jenen Städten und Kantonen, die früh in den Reformprozess eingestiegen sind. Zwar wurde in aller Regel in partizipativen Ansätzen gearbeitet, wurden Projektgruppen mit Mitarbeitenden unterschiedlicher Herkunft und mit unterschiedlichen Interessen besetzt. Dennoch schien es pragmatischerweise angezeigt, nicht allzu früh in die Breite zu gehen.

In frühen WoV-Projekten lassen sich im wesentlichen drei Phasen von Reformansätzen unterscheiden, die unterschiedliche Qualitäten der Projektleitung und -gestaltung verlangen: Die Phase der Jäger, die Phase der Neugestaltung der Hackordnung, sowie die Phase der Integration der bislang Nichtbeteiligten. Wenn nun diese Phasen näher beschrieben werden, so verwende ich dazu die Metaphern der männlichen sowie der weiblichen Qualitäten. Als Nichtbeteiligter der Gender-Diskussion begebe ich mich damit auf für mich weitgehend unbekanntes Terrain. Meine nun folgenden Gedanken

sind denn auch nicht als wissenschaftlich erhärtete Erkenntnisse, sondern als Anregung für die Einnahme einer etwas anderen Perspektive in der Analyse der WoV-Prozesse in der Schweiz zu verstehen.

2.1 Die Phase der Jäger

Als die ersten Projekte in der Schweiz gestartet wurden, war noch völlig unklar, wie die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz letztlich aussehen sollte. Die Projektleitungen wie auch die Experten orientierten sich an Beispielen aus dem Ausland, vorwiegend die Niederlande (Herweijer 1996) und Neuseeland (Gray 1993; Grünenfelder 1997), aber auch England, die USA und Skandinavien (Löffler 1997; Reichard 1994; Schedler 1995). Die neuen Ideen der Führung über Leistungsvorgaben, kombiniert mit einer ganzen Reihe mitschreitender Massnahmen und dem Aufbau moderner Managementkompetenzen, begeisterte viele. Dennoch war von Anfang an klar, dass diese Veränderungen Widerstand von verschiedenen Seiten auslösen würden. Der Einbezug verschiedener Gruppen in die Projektstrukturen wurde daher sehr sorgfältig diskutiert. In der Regel entschieden die Lenkungsausschüsse, die Projektorganisation zulasten eines breiten Einbezugs schlank und handlungsfähig zu halten. Alle Erfahrung wies darauf hin, dass sich die Verwaltung nur bewegen liesse, wenn nicht von Anfang an auf Parität, Interessenausgleich und Mitbestimmung geachtet wird. Es ging in dieser Phase primär darum, in überschaubaren Arbeitsgruppen ein neues Modell für die Verwaltungsführung in der Schweiz zu entwickeln und in Pilotprojekten umzusetzen.

Ich bin heute überzeugt, dass der Erfolg dieser ersten Phase (ca. 1993 - 1996) wesentlich darauf zurück zu führen ist, dass das Modell der WoV zunächst in relativ kleinen Kreisen von Befürwortern einer Veränderung entwickelt wurde. Es war die Phase der Jäger, die eine Beute entdeckt hatten, und die ihren Weg ohne Rücksichtnahme auf die Widerungen der Umwelt gehen mussten. Es galt, das Tier zu erlegen. Einsprüche - auch aus berufener Feder (Häfelin und Müller 1993; Knoepfel 1995; Lienhard 2003; Mastronardi 1995) - wurden in dieser Phase erfolgreich ignoriert. Verwaltungsintern wurden die Rechtsdienste bzw. deren Vertreter/innen nur sehr selektiv in die Projekte eingebunden. Es wurden Leute ausgewählt, von denen anzunehmen war, dass sie nicht nach Gründen suchen würden, warum die WoV nicht eingeführt werden kann. Gefragt waren Juristinnen und Juristen, die als aufgeschlossen gegenüber moderneren Ideen

galten, die also gleichsam "systemkonform" mitarbeiteten. All das führte dazu, dass die WoV-Modelle dieser ersten Phase zwar konzeptionell zu einseitig, aber rasch und erfolgreich entwickelt und in Piloten eingeführt werden konnten.

Sofern man der populärwissenschaftlichen Darstellung geschlechtsabhängig unterschiedlicher Prägung von Kompetenzen wie etwa bei Pease und Pease (2002) glauben kann, so waren in dieser ersten Phase primär männliche Fähigkeiten gefragt. Das männliche Gehirn sei, so die Autorin und der Autor, durch tausende von Jahren Evolution auf eine Rollenteilung eingerichtet, in der die Männer als Jäger besondere Fähigkeiten entwickeln mussten. Es sei in der Lage, sich mit einem "Tunnelblick" auf ein anzustrebendes Ziel zu konzentrieren und dabei alle Nebengeräusche auszublenden. Auf die Anforderungen der WoV-Reformen der ersten Stunde übertragen, scheint sich hier eine spannende Analogie zu offenbaren. Rückblickend könnte man sich fragen, ob es systemimmanent oder jedenfalls der Sache dienlich war, dass Projektleitungen in dieser Phase in aller Regel mit Männern besetzt waren: Thomas Bichsel im Kanton Bern; Peter Tschanz und Bruno Müller in der Stadt Bern; Hans-Peter Egli und später Hans-Peter Heini im Kanton Luzern; Peter Grünenfelder im Kanton Zürich; Kurt Altermatt im Kanton Solothurn.

Diese Aussage soll jedoch nicht zu eindimensional verstanden werden: die Projektleiter waren in aller Regel erfahrene Verwaltungsleute, die den Ansatz der Organisationsentwicklung kannten und in Anwendung brachten. Die zu erwartende Komplexität eines breiten partizipativen Entwickelns der WoV als neues Steuerungsmodell für Verwaltung und Politik wurde jedoch in dieser Phase als zu hoch eingestuft - was später am Beispiel des WoV Projektes im Kanton St. Gallen bestätigt werden sollte (Mastronardi und Schedler 2003).

2.2 Die Phase der Neugestaltung der Hackordnung

Ab 1996 war in der Schweiz die erste praktische Anwendung der theoretisch entwickelten Konzeption WoV im Gange. In allen Projekten wurde vorerst das Bestehende (Budgets, Leistungsumfang und -qualitäten, Personalausstattung) in die neue Form gegossen. Das heisst, die neuen Globalbudgets, die Leistungsaufträge sowie die Messsysteme mit Indikatoren bildeten die Ist-Situation aufgrund der Daten von 1994-95 ab. Das war gut so, und es war nicht anders zu machen. Die Dynamik des Hinterfragens bestehender Leistungen, der Weiterentwicklung von Zielen sowie der Effizienz- und Effektivitätssteigerung

sollte im Zeitrahmen von etwa drei bis vier Jahren spürbar werden. Dies war auch der Grund, weshalb die meisten Versuchsphasen vorerst auf vier Jahre angesetzt waren.

Nachdem ein erstes Jahr im neuen Gewand erfolgreich umgesetzt war, d.h. ab 1997, gewannen die Projektleitungen und die Experten neue Einsichten, aber in aller Regel auch wieder vermehrten Handlungsspielraum in der Weiterentwicklung des Konzeptes WoV. Es wurde in der Praxis rasch deutlich, dass ohne Politik mittelfristig kein Staat zu machen war (Brändli 2000; Hofmeister und Buschor 1999; Schedler und Kettiger 2003). Die stark betriebswirtschaftlich geprägte Diskussion in Expertengruppen der Jägerphase weitete sich aus, und es wurden vermehrt politische und rechtliche Aspekte mit einbezogen (Bolz und Lienhard 2001; Kettiger 2001; Lienhard 2003; Mastronardi und Schedler 1998; Zimmerli und Lienhard 2002). Gleichzeitig wurde immer deutlicher, dass WoV kein vorübergehendes Phänomen sei, sondern dass sich das Verwaltungssystem mit seinen Mitarbeitenden auf eine permanente Anwendung der WoV-Grundsätze einrichten müsse. Dies erregte die Gemüter zusehends, und die zunächst impliziten Vorbehalte von verschiedenen Seiten wurden immer offener artikuliert. Konnte sich etwa eine Finanzverwaltung bislang noch vornehm zurückhalten und die noch ungefährliche Entwicklung beobachten, so begannen sich merklich die Machtkonstellationen innerhalb der Verwaltung zu verschieben. Die Amtsleitenden begannen, ihre neuen Entscheidungsfreiräume zu nutzen. Wer zudem nicht aktiv an der WoV beteiligt war, dem drohten die Felle davon zu schwimmen.

Nun entbrannte eine Art interner Machtkampf innerhalb der Verwaltung, aber auch zwischen den politischen Gremien. Die bislang gültige und bewährte Hackordnung war durch WoV und seine Globalbudgets (und dem damit verbundenen Freiraum für die Amtsleitungen) deutlich gestört worden. Lineare, inputorientierte Kürzungsvorgaben der Finanzverwaltungen (z.B. Limitierung des Personalaufwandes auf x % Wachstum im Rahmen der Budgeterstellung) waren für die WoV-Ämter systemfremd und wurden teilweise unterlaufen, teilweise offen abgelehnt. Nicht selten führte dies zu harten Konflikten, die durch die politischen Instanzen zu lösen waren. Da zu diesem Zeitpunkt die WoV noch ihre "Fahnenträger" in den Regierungen sitzen hatte, konnten sich die WoV-Vertreter/innen einer Dezentralisation der Entscheidungen überwiegend durchsetzen.

Diese Phase führte zu einem labilen Gleichgewichtszustand des politisch-administrativen Systems. Wollte sich die WoV nachhaltig etablieren, so musste sie durch eine anschliessende Phase der Integration abgelöst werden.

2.3 Die Phase der Integration der bislang Nichtbeteiligten

Jedes Verwaltungssteuerungssystem, das über die Pilotphase hinaus wachsen möchte, muss letztlich alle beteiligten Spieler in einer Weise integrieren, dass sie ihre Rolle auch zukünftig wahrnehmen, ihre Funktion erfüllen können. Eine solche Integrationsleistung bedeutet zu kommunizieren, aufzunehmen, breit zu bleiben, ganzheitlich zu denken, gleichzeitig an vier oder fünf verschiedenen Themen zu arbeiten und diese miteinander in Einklang zu bringen. Nach Pease und Pease (2002) sind dies Eigenschaften, die typischerweise als weibliche Qualitäten beschrieben werden. Ihre Denkweise und ihre Fähigkeiten seien durch Jahrtausende der Familientätigkeit geprägt, in denen sie gleichzeitig Kinder betreuen, Mahlzeiten zubereiten, in der Sippe kommunizieren und auf mögliche Gefahren von aussen achten mussten. Erfolgreich ist in diesem Kontext, wer zu einer so komplexen Kommunikation in der Lage ist, wer in der Gleichzeitigkeit der unterschiedlichen Aktivitäen zurecht kommt, und wer den so genannten "Panoramablick" hat.

In der dritten Phase der WoV-Einführung gilt es, folgende Akteure in die Reform bzw. die auf Permanenz ausgelegte neue Organisation mit einzubeziehen:

- die Amtsleitenden, die ihren Freiraum dazu nutzen sollen, mit ihrem Amt möglichst zielgerichtete und kostengünstige Leistungen zu erbringen;

- die Kontrollierenden und Steuernden in den Verwaltungsstäben, die gleichzeitig die Gesamtübersicht behalten und genügend Freiraum für die Amtsleitenden gewähren sollen;

- die Regierenden, die mit dem neuen Steuerungssystem arbeiten und gleichzeitig die politische Sichtweise einbringen sowie Verantwortung tragen sollen;

- die Mitarbeitenden, die Unzulänglichkeiten der Organisation möglichst selbständig beseitigen sollen, so dass sie in der Lage sind, ihre Leistungen optimal zu erbringen;

- die Kundinnen und Kunden, die bisweilen einen Teil der Tätigkeiten der Verwaltung selbst übernehmen sollen (beispielsweise im Rahmen des E-Government), die vor allem aber durch gezieltes Feedback die Qualitätssicherung in der Verwaltung ermöglichen sollen;

- die Medien, die über ihre Berichterstattung nicht die risikofreudigen Reformerinnen und Reformer abstrafen und damit die beharrenden Kräfte stärken sollen.

Unzweifelhaft stellt diese dritte Phase eine enorme Herausforderung dar. Es geht darum, die existierenden unterschiedlichen Bedürfnisse der Anspruchsgruppen zu erkennen, sie zu beachten und zu thematisieren. Ihre Energie sollte zur weiteren Entwicklung der WoV genutzt und nicht als Behinderung abgeblockt werden. Meines Erachtens wird diese Phase nur dann erfolgreich gemeistert werden können, wenn nicht mehr der einsame Jäger, sondern eine integrative Projektleitung dominiert, wenn also mehr "weibliche" Qualitäten in die Projekte bzw. deren Umsetzungsorganisation einfliessen. Wiederum ist die Frage zu stellen, ob es zufällig oder systematisch sei, dass in der Praxis in dieser Phase zunehmend Frauen in den Projektleitungen vertreten sind.

Sicherlich wäre es zu vereinfachend, aus dem Geschilderten allein die Forderung nach mehr Frauen als Projektleiterinnen abzuleiten. Vielmehr ist dies metaphorisch zu verstehen: es geht um die Qualitäten der Projektleitung und -gestaltung, es geht nicht primär um das Geschlecht der Personen. Offenheit, Breite, Integration, Kommunikation und soziale Ausgestaltung der Modernisierungsprozesse, das ist es, worauf es heute ankommt.

3 Das Kontrollierer - Kontrollierte Dilemma

Die WoV vermittelt - wie das NPM weltweit ebenso - zwei widersprüchliche Botschaften, die auf ihre unterschiedlichen theoretischen Quellen zurück zu führen sind. Was Aucoin (1990) schon früh analysierte und auch Hood (1991) in seinem klassischen Artikel betonte, hat in der Schweiz gerade in jüngerer Zeit zu nachhaltiger Verwirrung geführt.

Die hauptsächlichen theoretischen Grundlagen der WoV sind die moderne Managementlehre sowie die Neue Institutionenökonomie, hier vor allem die Public Choice Theorie und die Principal Agent Theorie (Aucoin 1990; Hood 1991; Thom und Ritz 2000). Aus der modernen Managementlehre floss eine Führungsphilosophie in die WoV ein, die auf Delegation, klare Aufgabendefinition, Entscheidungsspielraum und intrinsische Motivation setzt ("Let the managers manage"). Etwas vereinfachend kann sie mit der Theorie Y von McGregor (1960) verglichen werden. Die Grundbotschaft, die daraus vermittelt wurde, ist Vertrauen in die Leistungsbereitschaft und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, wenn die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. "Good people trapped in bad systems" (Gore 1993) sollten durch die Reform zu besseren Leistungen geführt werden.

Die Public Choice Theorie und die Principal Agent Theorie hingegen basieren auf dem Menschenbild des homo oeconomicus, der seinen eigenen (materiellen) Nutzen zu maximieren versucht. Aus unterschiedlichen Interessenkonstellationen zwischen der Auftrag gebenden Regierung und der ausführenden Verwaltung, verbunden mit dem latenten Informationsvorsprung der Verwaltung, entsteht die moralische Gefahr, den Auftraggeber zu hintergehen. Um dies zu verhindern, empfiehlt die Principal Agent Theorie die Einführung von Kontrollinstrumenten und spezifischen Anreizmechanismen. In der WoV spiegelt sich diese Empfehlung in den Instrumenten der Leistungsmessung und -kontrolle sowie in der leistungsorientierten Honorierung wieder.

Beide Botschaften finden sich in den einschlägigen Publikationen zur WoV. Die einführenden Kapitel des Lehrbuches von Schedler und Proeller (2003) widmen sich unter anderem dem Menschenbild der WoV und verorten dieses klar in der modernen Managementlehre. Dasselbe Buch erläutert dann aber in darauf folgenden Kapiteln recht detailliert, wie die für die WoV typischen Kontrollinstrumente entwickelt und eingeführt werden sollten. Dies allein wäre an sich nicht weiter tragisch, wenn die Zielgruppe der WoV-Botschaft eine gewisse Homogenität aufwiese.

Hier aber zeigt sich eine weitere Eigenheit, die ebenfalls nicht neu ist, aber in einem anderen Zusammenhang ausführlicher behandelt wurde: in der Public Budgeting-Debatte in den USA. Wildavsky (1974) unterscheidet da zwischen den Geld Ausgebenden (Spenders) und den Geld Zurückhaltenden (Guardians).

Im WoV-Umfeld scheint es mir angezeigter, von den Kontrollierenden und den Kontrollierten zu sprechen. Die Kontrollierten sind typischerweise die Linienmanager, die in ihren Teilgebieten Sachaufgaben zu erfüllen haben und dabei auf eigenen Handlungsspielraum angewiesen sind. Die Kontrollierer hingegen sitzen typischerweise an den Schaltstellen der Steuerung der Verwaltung, d.h. in Querschnittsfunktionen wie der Finanzverwaltung oder dem Personalamt, oder aber in Stäben der Departemente, die die Ämter koordinieren und/oder überwachen sollen.

Die buchstäblich zweideutige Botschaft der WoV trifft nun auf zwei Gruppen, deren Wahrnehmung dadurch geprägt ist, wie sie ihre hauptsächliche Aufgabe definieren. Die Kontrollierten fühlen sich durch die Elemente der modernen Managementlehre in ihren Anliegen bestärkt und blenden die (für sie weniger vorteilhaften) Kontrollinstrumente tendenziell aus. Die Kontrollierer wiederum werden durch die neuen Kontrollmöglichkeiten angesprochen, die die WoV bietet. Neu kann nicht nur die Einhaltung der Kredite, sondern auch noch die Erbringung der Leistung kontrolliert werden. Sie begrüssen die WoV, weil sie aus ihrer Sicht mehr und präzisere Kontrollen ermöglicht.

Aus ihrer jeweiligen (fokussierten) Wahrnehmung heraus konstruieren beide Gruppen ein Teilbild der WoV, das sie als vollständig erachten, denn es erfüllt ihre Anforderungen. Offenbar werden diese Widersprüche dann in Sitzungen, in denen die beiden Gruppen zusammentreffen. Nicht selten werfen sie sich gegenseitig vor, nicht verstanden zu haben, was die WoV ist oder sein soll. Die Kontrollierten bezichtigen die Kontrollierer, sich wie Spinnen im Zentrum ihres Netzes zu verhalten und alle Fäden in der Hand behalten zu wollen. Die Kontrollierer wiederum weisen darauf hin, dass es nicht angehen kann, wenn alle möglichen Freiheiten der Linienmanager dazu führen, dass die Verwaltung insgesamt nicht mehr führ- und steuerbar ist. Beide Gruppen berufen sich auf dasselbe Modell, oft sogar auf dasselbe Buch.

Tendenziell kann gesagt werden, dass WoV Projekte eher scheitern, wenn das Tauziehen zwischen den beiden verwaltungsinternen Akteursgruppen allzu deutlich von den Kontrollierern gewonnen wird. Es besteht nämlich die Gefahr, dass die Motivation für Effizienz und Effektivität in den Linienämtern verloren geht, wenn alle bürokratischen Möglichkeiten der zentralen Einflussnahme unter WoV ausgeschöpft werden. Gerade intrinsische Motivation lässt sich durch Kontrolle zerstören (Frey 2003). Extensive Berichterstattung ist ein klassischer

Kritikpunkt, der in der Schweiz zunehmend zu hören ist, und der als kulturelles Artefakt für die "Hoheit" der Kontrollierer im Reformprozess gewertet werden kann. Nicht selten wird in solchen Fällen aus Wirkungsorientierung eine überbürokratische Kosten- und Leistungskontrolle.

Der Konflikt ist scheinbar kaum zu lösen, und die Public Management Literatur hat dazu bislang wenig zu bieten. In der Schweiz haben zwar Nagel und Müller (Nagel 2001; Nagel und Müller 1999) die Bedeutung einer angemessenen Kulturentwicklung aufgezeigt, aber meines Wissens hat die Praxis darauf noch zu wenig deutlich reagiert. Ein wichtiger theoretischer Ansatzpunkt dürfte aus der moderneren Organizational Behaviour Literatur zu gewinnen sein. Hier könnte die Structuration Theory (Giddens und Turner 1990) fruchtbare Ergebnisse liefern, die ihre Untersuchungsschwerpunkte auf die Kommunikation zwischen Individuen sowie die Wahrnehmung von Kommunikation durch die Individuen in einer Organisation legt. Die Grundfrage lautet: wie müssen Kommunikationsprozesse ausgestaltet sein, um den latenten Konflikt zwischen Kontrollierern und Kontrollierten in einem konstruktiven Rahmen auszutragen und die gegenseitige Sensibilität zu fördern?

4 Schlussbemerkung

In diesem Beitrag ging es mir darum, zwei Aspekte aufzugreifen, die bislang in dieser Form noch zu wenig diskutiert werden, und sie in die Darstellung des Themas "10 Jahre WoV in der Schweiz" einfliessen zu lassen: Die Aufteilung von WoV-Reformprozessen in drei Phasen sowie das Kontrollierer – Kontrollierten Dilemma. Für beide Theorien fehlen momentan die empirischen Befunde, d.h. sie wären noch wissenschaftlich zu testen. Ich meine aber, dass sie prüfenswert sind. Dies vor allem im Hinblick darauf, dass in absehbarer Zeit etliche Städte und Kantone, ja sogar der Bund, neue Projekte aufgleisen oder bestehende ausweiten werden. Da wäre es angezeigt, sich mit Fragen der Projektabwicklung zu befassen, die nicht direkt technischer Natur sind.

Wenn WoV in der Schweiz an ihren Auswirkungen auf die Dynamik in der öffentlichen Verwaltung gemessen wird, kann sie einen beachtlichen Erfolgsausweis vorzeigen. Zumindest in der Leistungs-, der Kosten- und der Kundenorientierung konnten beachtliche Verbesserungen erreicht werden (Rieder und Farago 2000; Rieder und Furrer 2000; Rieder und Lehmann 2002).

Ausserdem haben wir in unserem Land Lerneffekte erzielt, die sich auch im internationalen Vergleich vorzeigen lassen. Wenn auch nicht alle Ziele in vollem Ausmass erreicht wurden, wenn sogar Projekte wieder abgebrochen wurden, so ist doch der Umfang und die Qualität der Veränderung in den betroffenen Gemeinwesen signifikant. Das ist nicht mehr die Verwaltung, die wir noch in den ausgehenden 80er Jahren gekannt haben.

Die Veränderung geht weiter. Was nicht heute nachhaltig reformiert werden kann, wird von den jungen Leuten angepackt werden, die noch in der Ausbildung zum Public Manager stecken. Fast alle Fachhochschulen, die Universitäten Bern, Lugano und St. Gallen, und auch die Fachausbildungen für Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber und andere Berufsgruppen auf kommunaler Ebene, sie alle lehren Inhalte des Public Management. Damit wird dieses Wissen zu einer Selbstverständlichkeit, und die heutigen Reformer/innen werden in Zukunft in guter und breiter Gesellschaft sein. Letztlich bleibt die Herausforderung, die Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Rahmen der Legalität und Legitimität der staatlichen Aufgabenverantwortung so effektiv und effizient als möglich zu organisieren.

1 Literatur

Aucoin, Peter. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 3 (2):115-137.

Bolz, Urs und Andreas Lienhard. 2001. Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 102 Jahrgang (ZBl 1):2-30.

Brändli, Sebastian. 2000. Neue Formen des Politikhandelns. *Verwaltung und Management* 6. Jg. (4/2000):211-216.

Brun, Mathias. 2003. *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

Dolowitz, David und David Marsh. 1996. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies* XLIV:343-357.

Frey, Bruno. 2003. *Corporate governance: What can we learn from public governance?* Zürich: Institute for Empirical Research in Economics.

Giddens, Anthony und Jonathan H. Turner, eds. 1990. *Social theory today*. Cambridge: Polity Press.

Gore, Al. 1993. *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Re-engineering Through Information Technology*. Washington DC: Government Printing Office.

Gray, John. 1993. *Christchurch, Neuseeland Fallbeispiel einer erfolgreichen Reform im öffentlichen Management*. Heidelberg: Dumont du Voitel.

Grünenfelder, Peter. 1997. *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management: am Beispiel von Christchurch*. Bern / Stuttgart / Wien: Haupt.

Häfelin, Ulrich und Georg Müller. 1993. *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*. 2., neu bearbeitete Auflage ed. Zürich: Polygraphischer Verlag.

Herweijer, Mix, ed. 1996. *10 Jahre Tilburger Modell - Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungscenter*, *Praxis Reihe Verwaltungsreform*. Bremen / Boston: SachBuchVerlag Kellner.

Hofmeister, Albert und Ernst Buschor, eds. 1999. *Verwaltungsreform in der Schweiz - eine Zwischenbilanz*. Edited by Schweiz. Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW). Vol. Band 39, *Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW)*. Bern: Verlag SGVW.

Hood, Christopher. 1991. A Public Management For All Seasons? *Public Administration* 1991 (69):3-19.

Kettiger, Daniel. 2001. Die Rolle des Parlaments im Neuen Steuerungsmodell - Die Tagung "Parlamentarische Steuerungsordnung" vom 12. bis 13. Oktober in Speyer. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 16. Jahrgang (2/01):161-163.

Knoepfel, Peter. 1995. New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden - Eine Kritik aus Sicht der Politikanalyse. In *Umbruch in Politik und Verwaltung Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, edited by Hablützel, Peter, Theo Haldemann , Kuno Schedler und Karl Schwaar. Bern: Haupt.

Lienhard, Andreas. 2003. Verwaltung im 21. Jahrhundert: Versuch eines Ausblicks aus staatsrechtlicher Sicht. In *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, edited by Schweizer, Rainer J., Claude Jeanrenaud, Stephan Kux und Beat Sitter-Liver. Freiburg.

Löffler, Elke. 1997. *The modernization of the public sector in an international comparative perspective implementation strategies in Germany, Great Britain and the United States*. Vol. 174, *Speyerer Forschungsberichte*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
Maeder, Christoph. 2001. Der moralische Kreuzzug des "New Public Management" in der Schweiz. *Sozialersinn* (1):191-204.
Mastronardi, Philippe. 1995. Staats- und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Management. *AJP/PJA*:1541-1553.
Mastronardi, Philippe und Kuno Schedler. 1998. *New Public Management in Staat und Recht - Ein Diskurs*. Bern: Verlag Paul Haupt.
Mastronardi, Philippe und Kuno Schedler. 2003. Konzeptentwicklung mit parlamentarischen Kommissionen: Erfahrungen aus WoV-Projekten in der Schweiz. In *Modernisieren mit der Politik*, edited by Schedler, Kuno und Daniel Kettiger. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
McGregor, Douglas. 1960. *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.
Nagel, Erik. 2001. *Verwaltung anders denken*. Baden-Baden: Nomos.
Nagel, Erik und Werner R. Müller. 1999. *New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung*. Vol. Jan. 1999, *Reihe WWZ-Forschungsberichte*. Basel: Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.
Pease, Allan und Barbara Pease. 2002. *Warum Männer nicht zuhören und Frauen schlecht einparken. Ganz natürliche Erklärungen für eigentlich unerklärliche Schwächen*. Vol. 20. München: Ullstein.
Reichard, Christoph. 1994. *Umdenken im Rathaus - Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. 3. Aufl. ed. Vol. Band 3, *Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma.
Rieder, Stefan und P. Farago. 2000. *Vergleichende Evaluation der NPM-Versuche in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich - Entwurf vom 29. März 2000*. Luzern / Zürich: Arbeitsgemeinschaft Reformvergleich.
Rieder, Stefan und Cornelia Furrer. 2000. *Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn*. Luzern: Inter-face.
Rieder, Stefan und Luzia Lehmann. 2002. Evaluation of New Public Manage-ment Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology. *International Public Management Review* 3 (2).

Rieder, Stefan und Adrian Ritz. 2000. Evaluation FLAG - Konzept und Ergebnisse im Bereich des betrieblichen Wandels. *LeGes - Gesetzgebung & Evaluation* (2000/1):73-91.

Schedler, Kuno. 1995. *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Schedler, Kuno und Daniel Kettiger, eds. 2003. *Modernisieren mit der Politik*. Edited by Schedler, Kuno, *Public Management*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

Schedler, Kuno und Isabella Proeller. 2003. *New Public Management*. 2. ed. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.

Steiner, Reto. 2000. New Public Management in Swiss Municipalities. *International Public Management Journal* Vol. 3 (No. 2):pp. 169 - 190.

Thom, Norbert und Adrian Ritz. 2000. *Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Edited by Schweizerische Gesellschaft für Organisation. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH.

Wildavsky, Aaron. 1974. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little.

Zimmerli, Ulrich und Andreas Lienhard. 2002. *Rechtsgutachten zu FLAG - Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament*. Bern: Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, Institut für öffentliches Recht.