

# NPM und NEF 2000 ins richtige Licht gerückt - eine Replik zum Beitrag von Markus Zürcher<sup>1</sup>

---

DANIEL KETTIGER<sup>2</sup>

## 1. Grundsätzliche Bemerkungen

### 1.1 Zur Notwendigkeit einer Replik

In seinem Beitrag unter dem Titel "Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management"<sup>3</sup>, übt Markus ZÜRCHER auf Grund von Erhebungen, die er selbst bei ausgewählten Pilotprojektleitern des bernischen NPM-Projektes "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" (nachfolgend NEF 2000) gemacht hat, teilweise erhebliche Kritik an der Konzeption der wirkungsorientierten Verwaltungsführung<sup>4</sup> in der Schweiz und auch am Projekt NEF 2000 selbst. Der Aufsatz von Markus ZÜRCHER ist als "wissenschaftlicher Beitrag" bezeichnet und er ist Teil einer Diplomarbeit am *Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP)*. Grundsätzlich ist zu begrüßen, wenn sich die Wissenschaft auch mit laufenden Reformprojekten in der öffentlichen Verwaltung befasst und wenn solche Projekte wissenschaftlich begleitet werden. Die Wissenschaftsfreiheit gebietet es auch, dass die Ergebnisse solcher wissenschaftlicher Arbeiten grundsätzlich jederzeit und unabhängig von

---

<sup>1</sup> Markus ZÜRCHER, Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit, *LeGes* 1999/2, S. 105 - 133.

<sup>2</sup> Der Verfasser ist Mitglied der Projektleitung des NPM-Projekts des Kantons Bern "Neue Verwaltungsführung NEF 2000". Die vorliegende Replik gibt ausschliesslich die persönlichen Ansichten des Verfassers wieder.

<sup>3</sup> Siehe Fn 1.

<sup>4</sup> "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" wird hier gleichbedeutend mit "New Public Management (NPM)" verwendet.

den Verwaltungsreformprojekten veröffentlicht werden können. Im vorliegenden Fall ist es allerdings angezeigt, gewisse Aussagen ins richtige Licht zu rücken bzw. in einen Gesamtzusammenhang zu stellen, dies im Interesse eines sachgerechten und fairen wissenschaftlichen Diskurses einerseits und im Hinblick auf die politische Diskussion im laufenden bernischen Projekt andererseits. Die Replik muss sich auf einzelne Fragen beschränken und erhebt im Übrigen nicht den Anspruch der Vollständigkeit. Sie kann es auch nicht, denn bei zahlreichen der angeschnittenen Themen ist die wissenschaftliche und politische Diskussion noch nicht abgeschlossen.

## 1.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: ein Entwicklungsprozess

Der Beitrag von Markus ZÜRCHER leidet an einem weitgehend fehlenden Kontextbezug. Dabei ist es wichtig und notwendig, die Untersuchungen in einen Gesamtzusammenhang zum gesellschaftlichen und politischen Umfeld zu stellen und die Ergebnisse im Lichte der gesellschaftlichen Entwicklungen zu würdigen. Wesentlich ist es dabei, die wissenschaftliche Diskussion und die Pilotversuche in den verschiedenen Kantonen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung als Entwicklungsprozess zu sehen, der sich in Wissenschaft, Verwaltung und Politik abspielt:<sup>5</sup>

- a) Markus Zürcher stützt sich in seinem Beitrag bezüglich der schweizerischen Konzeption der wirkungsorientierten Verwaltungsführung weitgehend auf ältere Literatur von Kuno SCHEDLER<sup>6</sup> und hält auch nicht mit Kritik an dessen Werken<sup>7</sup> zurück. Die wissenschaftliche

---

<sup>5</sup> Sämtliche nachfolgend dargestellten Entwicklungen waren Anfangs 1999 bzw. zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses von LeGes 1999/2 (30. April 1999) bekannt und die zugehörige Literatur (bzw. sog. graue Literatur) war zugänglich (vgl. auch nachfolgend Fn 8 bis 11 und 14).

<sup>6</sup> Laut Quellen- und Literaturverzeichnis (LeGes 1999/2, S. 132 ff.) u.a. Kuno SCHEDLER, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern 1995; Hans MÄDER / Kuno SCHEDLER, *Die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in der Schweiz vor dem Hintergrund der spezifischen nationalen Rahmenbedingungen*, in: Klaus Lüder (Hg.), *Öffentliches Rechnungswesen 2000*, Berlin 1994, S. 49 ff.

<sup>7</sup> So beispielsweise wie folgt: "Die insbesondere durch die Arbeit von *Schedler* popularisierte Vorstellung, öffentliche Betriebe liessen sich in Analogie zu Pro-

Diskussion ist aber nicht stehen geblieben. In den letzten zwei Jahren sind verschiedene neue wissenschaftliche Abhandlungen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung erschienen.<sup>8</sup> Auch mit der Frage des Einbezugs der Parlamente in neue Steuerungsmodelle hat sich die Wissenschaft beschäftigt.<sup>9</sup> Gerade auch Kuno SCHEDLER<sup>10</sup> hat sich mit der politischen Dimension der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vertieft auseinander gesetzt. Es wurde sogar versucht, einen Muster-Rahmenerlass<sup>11</sup> für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu schaffen. Die Diskussion um die Wirkungssteuerung durch das Parlament ist längst nicht abgeschlossen (vgl. dazu nachfolgend Ziffer 2, insbesondere 2.4).

- b) Das von Markus Zürcher beschriebene bernische Projekt NEF 2000 war von Beginn an als Entwicklungsprozess konzipiert.<sup>12</sup> Einerseits sollen in verschiedenen Pilotprojekten praktische Erfahrungen ge-

---

dukt/Marktstrategien über die richtigen Produkt/Wirksamkeitsstrategien lenken, ist in dieser Form nicht haltbar, aber dennoch handlungsanleitend", vgl. Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 130.

- <sup>8</sup> Z.B. Peter GRÜNENFELDER, Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Bern 1997; Philippe MASTRONARDI, New Public Management im Kontext der Staatsordnung, in: Philippe Mastronardi / Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, 47 ff.; Christoph MEYER, New Public Management als neues Verwaltungsmodell, Basel 1998.
- <sup>9</sup> Z.B. Kurt NUSPLIGER, NPM - neue Parlamentarische Möglichkeiten, New Public Management und Parlament, Referat anlässlich der Jahrestagung der Interparlamentarischen Konferenz der Nordwestschweiz vom 24. Oktober 1997 in Sissach; Ulrich ZIMMERLI, NPM und die Rolle des Parlamentes, Referat anlässlich der 34. Versammlung der Büros der Kantonsparlamente der Westschweiz, von Bern und des Tessins vom 4. Oktober 1997.
- <sup>10</sup> Kuno SCHEDLER, Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht, in: Philippe Mastronardi / Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, S. 1 ff.; Kuno SCHEDLER, Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente, in: Philippe Mastronardi / Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, 121 ff.; Kuno SCHEDLER, Parlamentarisches Controlling, in: *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner*, St. Gallen/Lachen 1998, S. 435 ff.
- <sup>11</sup> Daniel BRÜHLMEIER et al., New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, *ZBl* 1998, S. 297 ff.
- <sup>12</sup> NEF 2000: Erfahrungen und Perspektiven, erster Zwischenbericht des Regierungsrates vom 15. April 1997, S. 18 f. [Buchausgabe, Bern/Stuttgart/Wien 1998: S. 10 f.].

sammelt werden, andererseits soll gleichzeitig durch die Projektleitung auf Grund dieser Erfahrungen und der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse ein neues Steuerungsmodell für den Kanton Bern entwickelt werden. In den Pilotprojekten ging es vorerst darum, den betrieblichen Aspekt umzusetzen. Das im ersten Zwischenbericht dargestellte Steuerungsmodell NEF SOLL<sup>13</sup> wurde inzwischen - teilweise im Dialog mit parlamentarischen Gremien - weiterentwickelt. Am 27. November 1998 fand ein projektinterner Expertenworkshop<sup>14</sup> zur Frage der parlamentarischen Steuerung im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung statt. In seinem Dritten Zwischenbericht<sup>15</sup>, welcher dem bernischen Kantonsparlament im Spätherbst zugeleitet wird, kommt der Regierungsrat des Kantons Bern bezüglich der Wirkungssteuerung durch das Parlament zu einem sehr differenzierten Ergebnis.

Das Projekt NEF 2000 ist zudem Gegenstand einer langfristig angelegten Evaluation. Eine erste Erhebung, die den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung umfasste, wurde 1997 durchgeführt.<sup>16</sup> Die zweite Erhebung soll im Herbst 1999 erfolgen; die Resultate werden zu Beginn des Jahres 2000 vorliegen. Der Vergleich der beiden Erhebungen wird zusätzliche Erkenntnisse darüber bringen, ob das Projekt NEF 2000 den erwarteten Entwicklungsprozess in Gang gesetzt hat und ob die Projektziele erreicht wurden bzw. erreicht werden können.

- c) Mittlerweile laufen in sämtlichen Kantonen ausser im Kanton Zug sowie in zahlreichen Schweizer Städten und Gemeinden Projekte, die Versuche mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zum Inhalt haben. Eine Beurteilung der Konzeption der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist nur unter Würdigung der Erkennt-

---

<sup>13</sup> Erster Zwischenbericht, Fn. 12, S. 59 ff. [Buchausgabe: S. 48 ff.].

<sup>14</sup> Expertenworkshop NEF 2000 vom 27. November 1998 - Gesamtdokumentation, Finanzdirektion des Kantons Bern, 1999 (erhältlich bei der Finanzverwaltung des Kantons Bern, Münsterplatz 12, CH-3011 Bern).

<sup>15</sup> Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, Teil III.

<sup>16</sup> Evaluation des Projekts "Neue Verwaltungsführung", Bericht über die erste Etappe vom 7. November 1997.

nisse aus einer Vielzahl dieser Projekte und auch dann nur unter Berücksichtigung der jeweiligen politischen Situation möglich. Dies gilt insbesondere bezüglich der Frage, ob in staatlichen Aufgabengebieten mit "weichen" Leistungsmerkmalen (Schulen, soziale Dienste, etc.) die Produktebildung sinnvoll und möglich ist, aber auch bezüglich der Erfahrungen der Parlamente mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

- d) Ein wesentliches Element der nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung konzipierten Verwaltungsreformen ist es auch, in Politik und Verwaltung ein Umdenken zu bewirken, hin zu mehr Leistungs-, Wirkungs-, Kosten- und Qualitätsbewusstsein.
- e) Die gesamte Diskussion über die Verwaltungsreform im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung findet auf dem Hintergrund einer teilweise bedenklich schlechten Lage der öffentlichen Haushalte statt. Der (kurzfristige) Spardruck auf die Regierungen aller Stufen und auf die Verwaltung darf bei der Diskussion nach neuen Formen der parlamentarischen Steuerung und der Verwaltungsführung nicht im Vordergrund stehen, wenn diese nachhaltig (d.h. mittel- bis langfristig) Wirkung entfalten sollen. Aber die ökonomischen Fragestellungen dürfen aus der Diskussion nicht ausgeklammert werden. Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung selbst führt nicht unmittelbar zu Einsparungen im öffentlichen Haushalt. Sie kann aber die Instrumente bereitstellen, die notwendig sind, um die öffentlichen Gelder gezielter einzusetzen.

Die Frage der Wirkungssteuerung betrifft insbesondere die Parlamente (vgl. nachfolgend Ziffer 2.4). Wenn untersucht werden soll, ob und wie weit die heutigen Konzeptionen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und der neuen Steuerungsmodelle effektiv zur Verbesserung der Steuerung der Wirkungen des staatlichen Handelns beitragen können, so muss dies auf dem Hintergrund der heutigen Situation der Parlamente gemacht werden. Es darf nicht nur ein Vergleich der vorläufigen Resultate des Reformprozesses zu einer hoch gesteckten Zielsetzung (Soll-Zustand am Ende des Reformprozesses) gezogen werden, sondern es muss auch untersucht werden, welche Verbesserungen der Reformprozess im Vergleich zu herkömmlichen parlamentarischen Steuerungsmodelle

dellen bereits gebracht hat. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass wir uns in der Schweiz in einem durch das Milizsystem geprägten politischen Umfeld befinden.

Letztlich muss auch immer bedacht werden, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung keine in sich geschlossene Konzeption und keine gefestigte Methode darstellt, sondern ein von verschiedenen, theoretischen Ansätzen<sup>17</sup> und von Versuchen im Ausland<sup>18</sup> ausgehendes loses Konzept, welches versucht, die Verwaltung unter neuen, teilweise der Ökonomie entnommenen Blickwinkeln zu reformieren (vgl. dazu Ziffer 2.1)

### 1.3 Kritik als wissenschaftliche Methode?

Der Beitrag von Markus ZÜRCHER ist teilweise darauf angelegt, an der heutigen Konzeption der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz Fundamentalkritik zu üben. Kritik als solche kann aber niemals wissenschaftliche Methode sein. Es fehlen glaubwürdige Alternativen bzw. ein wissenschaftlicher Vergleich zwischen den heute erprobten (und teilweise kritisierten) Konzepten und den ansatzweise vorgeschlagenen Alternativen.

An dieser Stelle darf auch die Frage gestellt werden, ob das Abstellen auf sechs von zwölf Pilotprojekten des Kantons Bern, ohne Einbezug der Gesamtprojektleitung NEF 2000 und ohne explizite Berücksichtigung der Erfahrungen des betroffenen Kantonsparlaments<sup>19</sup> aus wissenschaft-

---

<sup>17</sup> Z.B. Neue ökonomische Theorien der Politik; Managerialismus und Standardwerke wie David OSBORNE / Ted GAEBLER, *Reinventing Government*, Massachusetts 1992.

<sup>18</sup> Beispielsweise das Planning Programming Budgeting System (PPBS) in den USA der Sechzigerjahre, welchem in den Siebzigerjahren das Zero Based Budgeting (ZBB) folgte. An neueren Entwicklungen zu erwähnen sind etwa das Modell in Christchurch (Neuseeland), das Tilburger Modell mit dem so genannten Kontraktmanagement (Niederlande), *Reinventing Government* (USA, mit der Stadt Phoenix, welche 1993 zu den Preisträgern des Carl-Betelsmann-Preises gehörte), Agency-Initiative und Next Steps (Grossbritannien) oder das Modell der Free Commune Experiments (Skandinavien, insbesondere Finnland und Schweden).

<sup>19</sup> Vgl. z.B. Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission des bernischen Grossen Rates aus ihren Besuchen bei den NEF-Einheiten vom März 1998, Bericht

licher Sicht eine genügende Basis darstellt, um gültige Aussagen zur Frage der Wirkungssteuerung zu machen und teilweise sogar eine abschliessende Beurteilung der heutigen wissenschaftlichen und praxisbezogenen Konzeptionen vorzunehmen.<sup>20</sup> Eine Beurteilung der Frage, ob die gegenwärtigen Bestrebungen der Verwaltungsreform zu einer besseren Wirkungssteuerung führen, könnte wohl nur auf Grund einer breit angelegten, nach sozialwissenschaftlichen Grundsätzen durchgeführten Studie (Evaluation) bei einer Vielzahl von (repräsentativen) Projekten vorgenommen werden.

## 2. Zur Frage der Wirkungssteuerung

### 2.1 Die Wirkungssteuerung: ein Element des New Public Managements

Die Verwaltungsreform im Sinne von New Public Management hat zum Ziel, die Verwaltungsführung zu verbessern (Bürgerinnen- und Bürger Nähe, Entbürokratisierung, Dezentralisierung) und dadurch eine wirkungsvolle und wirtschaftliche Erfüllung der staatlichen Aufgaben herbeizuführen.<sup>21</sup> Die Verwaltungsreform setzt dabei auf verschiedenen Ebenen an und ist stark geprägt von unternehmerischen und marktwirtschaftlichen Elementen<sup>22</sup>:

---

vom 23. April 1998; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates über ihre Besuche der NEF-Einheiten 1999 vom 2. Juli 1999; *Tagblatt des Grossen Rates* (TBl) 1997, S. 626 f.; TBl 1998, S. 514 f.

<sup>20</sup> Diese Frage darf namentlich auch deshalb gestellt werden, weil dem Projekt NEF 2000 im fraglichen Aufsatz mangelnde Wissenschaftlichkeit vorgeworfen wird, vgl. Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 118 f. sowie S. 124.

<sup>21</sup> Reinbert SCHAUER, Verwaltungsreform und öffentliches Rechnungswesen, in: Klaus Lüder (Hg.), *Öffentliches Rechnungswesen 2000*, Berlin 1994, S. 23.

<sup>22</sup> Zu den Elementen und Zielsetzungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung siehe ausführlich bei Dietrich BUDÄUS, *Neue Wege im Rechnungswesen und Controlling öffentlicher Einrichtungen*, in: Baum Heinz-Georg (Hg.), *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart 1997, S. 44 f.; Peter GRÜNENFELDER, Fn 8, S. 32 f.; Christoph MEYER, Fn. 8, S. 9 ff.; Kuno SCHEDLER, *Ansätze*, Fn 6, S. 13 ff.; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hg.), *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*, KGSt-Bericht 5/1993, Köln 1996, S. 15 ff.

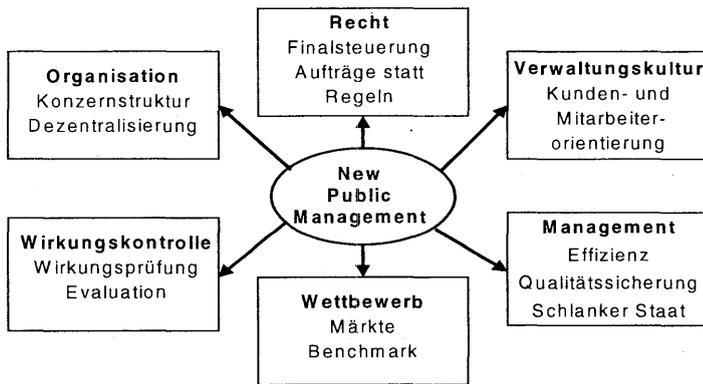


Abbildung 1: Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung<sup>23</sup>

Die Wirkungssteuerung ist mithin nur eines - wenn auch ein wichtiges - Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dementsprechend ausgestaltet wurden auch die Ziele des Projekts NEF 2000<sup>24</sup> (führungsorientiert, leistungsorientiert, wirkungsorientiert, kostenorientiert).

In der neueren Lehre ist unbestritten, dass der Ansatz der laufenden Projekte (bottom up) die Gefahr in sich birgt, den Aspekt der Wirkungsorientierung eher zu vernachlässigen.<sup>25</sup> Es wird deshalb gefordert, dass das Instrumentarium der wirkungsorientierten Verwaltungsführung über die Leistungsebene hinaus auf die Wirkungen in Gesellschaft und Wirtschaft auszudehnen sei.<sup>26</sup> Auch das Projekt NEF 2000 befasste sich intensiv mit Fragen der Wirkungssteuerung.<sup>27</sup> Insofern bringt Markus ZÜRCHER mit seinen Ausführungen keine neuen Erkenntnisse in die Diskussion ein. Er

<sup>23</sup> Kuno SCHEDLER, Ansätze, Fn. 6, S. 14.

<sup>24</sup> Erster Zwischenbericht, Fn. 12, S. 17 f. [Buchausgabe: S. 9 f.].

<sup>25</sup> Z.B. Kuno SCHEDLER, Betriebswirtschaftliche Sicht, Fn. 10, S. 125.

<sup>26</sup> Kuno SCHEDLER, Betriebswirtschaftliche Sicht, Fn. 10, S. 125; Philippe MASTRONARDI, Fn. 8, S. 98 ff., insbesondere These 15, S. 100.

<sup>27</sup> Expertenworkshop, Fn. 14; Dritter Zwischenbericht, Fn. 15, Teil III.

weist aber zu Recht auf ein ungelöstes Problem hin, denn noch immer ist nicht vollständig geklärt, wie die Wirkungssteuerung erfolgen soll.

## 2.2 Leistungsebene und Wirkungsebene

Zum Verständnis der Wirkungssteuerung ist es wichtig, zwischen der Leistungsebene und der Wirkungsebene zu unterscheiden.

Unter *Leistung* versteht man das unmittelbare Ergebnis des staatlichen Handelns, beispielsweise ein ausgestellter Personenausweis, eine gereinigte Strasse oder eine psychiatrische Behandlung. Die staatlichen Leistungen werden in Produkte oder Produktgruppen gefasst und mit Hilfe von operativen Zielen, Leistungsindikatoren und Standards nach Qualitäts-, Kosten-, Zeit-, und Mengengesichtspunkten beurteilt (z.B. die Zeitdauer von der Antragstellung bis zur Ausstellung des Personenausweises). Die *Leistungssteuerung* stellt somit ein Element der Führung auf betrieblicher Ebene dar.

Als *Wirkung* bezeichnet man das Ergebnis, das mit dem staatlichen Handeln in der Gesellschaft oder bei einzelnen Bürgerinnen und Bürgern erreicht wird bzw. erreicht werden soll. Die Wirkung einer gereinigten und gut befahrbaren Strasse zeigt sich beispielsweise einerseits in einer höheren Mobilität und andererseits in einer höheren Verkehrssicherheit verbunden mit geringeren Unfallzahlen und Gesundheitskosten. Die *Wirkungssteuerung* umfasst mithin die Beeinflussung und Lenkung der Auswirkungen des staatlichen Handelns.

Leistung	Wirkung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• operativ</li> <li>• Details/Ausführung</li> <li>• Betrieb</li> <li>• unmittelbares Ergebnis (Output)</li> <li>• Produkt/Produktgruppe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strategisch</li> <li>• grundsätzlich/wichtig</li> <li>• Politik</li> <li>• Auswirkungen des staatlichen Handelns (Outcome)</li> <li>• (Produktgruppe)/Aufgabenfelder/ Staatsaufgaben</li> </ul>

Abbildung 2: Leistungsebene und Wirkungsebene

Die geforderte Trennung zwischen Betrieb und Politik legt an sich auch eine konsequente Trennung zwischen der Wirkungs- und der Leistungssteuerung nahe.<sup>28</sup> Die Trennung zwischen der Leistungs- und der Wirkungsebene ist in den laufenden Projekten - wie die Untersuchungen von Markus ZÜRCHER<sup>29</sup> zeigen, auch im Projekt NEF 2000 - nicht sauber umgesetzt. Der Grund dafür liegt meist in der Versuchsanordnung bzw. darin, dass oft nicht von einer homogenen Produktedefinition ausgegangen wurde ist und dass die unterschiedliche Grösse und hierarchische Einordnung der Versuchsbetriebe (Amt, Abteilung, unselbstständige Anstalt) zu einer jeweils anderen Sichtweise der Trennung zwischen Betrieb und Politik führte. In einigen Fällen dürfte allerdings die Leistungs- mit der Wirkungsebene zusammenfallen (vgl. unten Ziffer 2.3).

Die Frage, ob eine Wirkungssteuerung möglich ist, hängt insbesondere auch davon ab, ob es gelingen wird, überprüfbare Wirkungsziele im

<sup>28</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, plädiert zwar einerseits für eine "weit gehende Trennung der beiden Steuerungskreise" (S. 129), äussert sich dann aber andererseits zur Beurteilung der Wirksamkeit von Produkten (S. 121 ff.).

<sup>29</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 111 ff.

Sinne von politischen Indikatoren<sup>30</sup> zu formulieren.<sup>31</sup> Völlig neu ist die Fragestellung nicht; sie stellt sich seit Jahren auch im Rahmen der politischen Gesamtplanung. Eine ganz andere Frage ist es, ob sich die Politik überhaupt "messen" lassen will, die Frage also, ob der erforderliche Wertewandel auch in den Köpfen der Politikerinnen und Politiker stattfinden wird.

### 2.3 Zum Verhältnis zwischen Produkt und Wirkung

Vehement bestritten wird von Markus ZÜRCHER ein Kausalzusammenhang zwischen Leistung bzw. Produkt und Wirkung.<sup>32</sup> Die Kritik ist in der vorgebrachten Form schon deshalb nicht haltbar, weil die im Aufsatz wiedergegebenen Resultate der empirischen Abklärungen aufzeigen, dass es in der Praxis möglich war, einzelnen Produkten Wirkungsindikatoren zuzuordnen.<sup>33</sup>

Das staatliche Handeln äussert sich in den erbrachten Leistungen (Output), welche alle in Produkten und Produktgruppen zusammengefasst werden. Mit diesen Leistungen werden Individuen oder Gruppen, die Gesellschaft und die Umwelt konfrontiert. Die Leistungen entfalten Wirkungen (Outcome). Eine Wirkung kann dabei wesentlich von nur einem Produkt ausgehen oder aber von mehreren Produkten und ggf. zusätzlich von externen Einflüssen abhängen. Diese Wirkung wird von den Leistungsadressatinnen und -adressaten und von der übrigen Bevölkerung subjektiv wahrgenommen (Impact).

---

<sup>30</sup> Philippe MASTRONARDI, Fn. 8, S. 87 f., Kuno SCHEDLER, Parlamentarisches Controlling, Fn. 10, S. 461 f.

<sup>31</sup> In diesem Sinne zutreffend auch Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 129.

<sup>32</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 124 und vor allem S. 130: "Irreführend ist insbesondere die Vorstellung, dass Produkt und Wirkung in einem einsichtigen und sinnvoll erfassbaren Zusammenhang stehen, ...".

<sup>33</sup> Markus Zürcher, Fn. 1, S. 112 (insbesondere Tabelle 2), und S. 121 ("Immerhin wurden 32 Indikatoren identifiziert, welche der Outcome-Ebene zugeordnet werden konnten, ...").

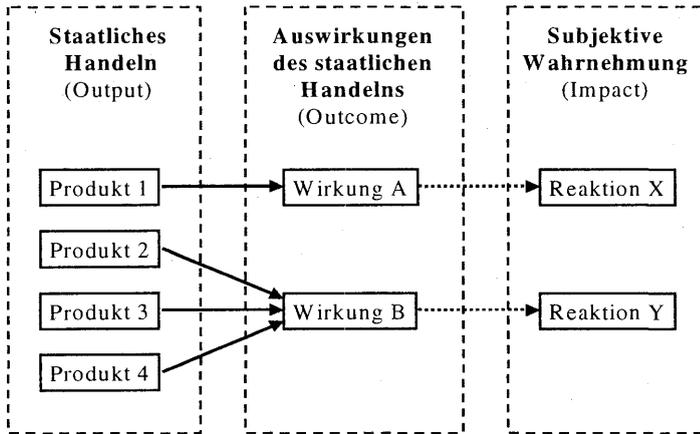


Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Leistung und Wirkung

Wenn sich also die Summe der wahrgenommenen Staatsaufgaben als Summe aller Produkte ausdrücken lassen und wenn sich - wie aufgezeigt - ein Bezug zwischen den Produkten und den Wirkungen des staatlichen Handelns herstellen lässt, dann lassen sich allen Staatsaufgaben auch Wirkungen zuordnen. Zwischen der Leistungs- und der Wirkungsebene besteht mithin ein Bezug. In einem System der Kosten- und Leistungsrechnung lassen sich die Kosten auf der Ebene der Staatsaufgaben als Summe der Produktkosten herleiten. Damit können die Kosten der staatlichen Aufgabenerfüllung bezogen auf bestimmte Wirkungen dargestellt werden.

Es ist zutreffend, dass die Informationen über die Leistungserstellung, welche sich über die Indikatoren und Standards der Produkte gewinnen lassen, in der Regel nur Aussagen über die Erfüllung der Leistungsziele, nicht aber direkte Aussagen über die erzielten Wirkungen zulassen. Sie können aber in den meisten Fällen zusammen mit anderen Erhebungen als Basis zur Beurteilung der Wirkung dienen. So sind sie beispielsweise zwingend notwendig zur Beurteilung der Frage, ob das staatliche Handeln in einem bestimmten Aufgabenbereich bei einer veränderten Leistung auch andere Wirkungen zeigt. Sind in einem bestimmten Bereich die Zusammenhänge zwischen Leistungserstellung und Wirkung zudem erkannt, so kann allenfalls direkt von den Leistungen auf die Auswirkun-

gen des staatlichen Handelns geschlossen werden. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass die Wirkungen des staatlichen Handelns auf Grund einer gewissen Unschärfe, welche der empirischen Wirkungsforschung inhärent ist, nur annäherungsweise ermittelt werden können. Eine praxistaugliche Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns muss sich damit abfinden. Wenige, dafür aussagekräftige Indikatoren reichen zur Wirkungssteuerung in der Regel aber aus.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Wirkungen des staatlichen Handelns in der Regel nicht unmittelbar bei der Leistungserstellung eintreten. Wirkungen zeigen sich meist erst mittel- und langfristig. Im Gegensatz zu den Leistungen können sie deshalb nur in durch längere Beobachtung oder in Zeitreihen ermittelt werden. Eine Änderung der Aufnahmebestimmungen für das Gymnasium wirkt sich beispielsweise erst einige Jahre später auf die Maturitätsquote, damit auf die Zahl der Studierenden und damit wiederum auf die Kosten der Hochschule einerseits bzw. auf die Qualität der Hochschulbildung andererseits aus. Eine Wirkungssteuerung kann deshalb nur mittel- und langfristig erfolgen.<sup>34</sup>

## 2.4 Die Steuerungsfunktion des Parlaments

### 2.4.1 Die Situation des Parlaments heute

Die Parlamente - insbesondere unsere Milizparlamente - vermögen die ihnen durch Verfassung und Gesetz gegebenen Aufgaben, namentlich die Steuerung des Staates mit Gesetz und Voranschlag, angesichts der immer komplexeren gesellschaftlichen Verhältnisse kaum mehr zu erfüllen.<sup>35</sup> Im Gesetzgebungsverfahren fehlen die notwendigen Informationen über die Zusammenhänge der Regelungen und des Regelungsbereichs im Kontext zum gesamten Staatswesen, zur Gesellschaft und zur Umwelt. Die Lehre ging bisher immer davon aus, dass die Parlamente den Staat in

---

<sup>34</sup> Vgl. auch Expertenworkshop, Fn. 14, Auswertungsbericht S. 2 f.

<sup>35</sup> Vgl. dazu Urs BOLZ / Ulrich KLÖTI, *Parlamentarisches Steuern neu erfinden?*, ZBl 1996, S. 148 ff.; Jürgen OCKERMANN, *Die Rolle des Parlaments bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung*, in: Hermann Hill / Helmut Klages (Hgg.), *Die Rolle des Parlaments in der neuen Steuerung*, Düsseldorf 1998, S. 92 ff.

finanzieller Hinsicht mit dem Voranschlag wirksam lenken können. Die Praxis zeigt, dass dies nicht der Fall ist. Die Parlamente beschliessen zwar formell über eine riesige Menge von Budgetzahlen und weisen damit Budgetkredite einzelnen Verwaltungsabteilungen zu; faktisch verfügen die Parlamente aber nicht über die nötige Information, um im Voranschlag die finanziellen Mittel gezielt im Hinblick auf eine bestimmte staatliche Leistung oder auf eine bestimmte Wirkung des staatlichen Handelns einzusetzen. Neue wirkungsorientierte Steuerungssysteme sind auf Grund des erheblichen Transparenzgewinns über die Leistungserstellung trotz einer Tendenz zu Globalbudgets für die Parlamente in jedem Fall ein Gewinn.<sup>36</sup> Bereits die in den Produkte- bzw. Produktgruppenbudgets enthaltene betrieblichen Kennzahlen erlauben es dem Parlament, mit dem Voranschlag gezielter zu steuern.

#### 2.4.2 Wirkungssteuerung durch das Parlament

Gemäss der verfassungsrechtlichen Grundordnung obliegt es dem Parlament als Gesetzgeber, die grundlegenden und wichtigen<sup>37</sup> Fragen im Gesetz zu regeln. Dieser Grundsatz steht im Einklang mit der Forderung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, dass sich das Parlament auf Grundlegendes und Wichtiges beschränkt. Die zu erzielenden Wirkungen des staatlichen Handelns sind politisch grundsätzlich und wichtig. Sie lassen sich - wie bereits erwähnt - in der Regel nur mittel- und längerfristig beeinflussen. Deshalb sollen Wirkungsziele (d.h. die gewollten Wirkungen) im politischen Prozess vereinbart und in der Regel durch Verfassung oder Gesetz verankert werden. Das Gesetz gehört damit auch im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung zu den zentra-

---

<sup>36</sup> Vgl. dazu das Votum von LMR Schoefer anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalens, Amdrucksache 12/1013, S. 60 f.; vgl. auch Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern vom 2. Juli 1999 über ihre Besuche der NEF-Einheiten 1999, Ziffer 5.2, S. 8.

<sup>37</sup> Zur Frage der Wichtigkeit vgl. Walter KÄLIN, Gesetz und Verordnung, in: Walter Kälin / Urs Bolz, *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern 1995, S. 140; vgl. zur Wichtigkeit als Kriterium für die Zuständigkeit auch Daniel KETTIGER, Deregulierung ist out: Plädoyer für eine differenzierte Regulierung; Beitrag zum Diskussionsforum, *LeGes* 1999/2, S. 146.

len und wichtigen Instrumenten der Staatssteuerung.<sup>38</sup> Damit die Gesetzgebung die Aufgabe der Wirkungssteuerung optimal erfüllen kann, sollte sie sich sowohl bezüglich Inhalt und Form der Gesetze sowie bezüglich des Rechtsetzungsverfahrens einem gewissen Wandel unterziehen.<sup>39</sup> Um mit dem Gesetz die Wirkungen des staatlichen Handelns steuern zu können, muss der Gesetzgeber mehr Informationen über die möglichen Auswirkungen von Erlassen haben. Konkret zu fordern ist der vermehrte Einsatz von Gesetzesfolgenabschätzungen<sup>40</sup>.

Ob neben der Verfassung und der Gesetzgebung noch Raum für andere Instrumente der Wirkungssteuerung bleibt, bedarf noch der Klärung. Wo das Gesetz dem Parlament Raum zur Konkretisierung der Wirkungsziele lässt, soll diese in der mittelfristigen Planung (politische Gesamtplanung/Finanzplan) erfolgen und nicht im Rahmen des (kurzfristigen) Voranschlagsprozesses. Soweit die abschliessende Budgetkompetenz im Parlament mit einer abschliessenden Kompetenz zum Erlass formeller Gesetze<sup>41</sup> zusammenfällt, wäre es auch möglich, Parlamentsbeschlüsse über die mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung mit den notwendigen Änderungen der Gesetzgebung zu koppeln (im Sinne eines "parlamentarischen Steuerungsbeschlusses"<sup>42</sup>).

Die Frage, mit welchen Instrumenten das Parlament die Wirkungssteuerung vornehmen soll, muss getrennt werden von der Frage, wie dem Parlament die zur Wirkungssteuerung notwendigen Informationen zugehen. Hierzu dienen einerseits die betrieblichen Kennzahlen aus der Kos-

---

<sup>38</sup> Vgl. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung (NEF-Gesetzgebung), Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2. Juli 1999, S. 3 ff. (erhältlich bei der Finanzverwaltung des Kantons Bern, Münsterplatz 12, CH-3011 Bern).

<sup>39</sup> Ausführlich dazu der Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung, Fn. 38.

<sup>40</sup> Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung, Fn. 38, S. 29 ff.; Ingo UNKELBACH, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, Aachen 1998.

<sup>41</sup> Das schweizerische Bundesverfassungsrecht erlaubt es den Kantonen, die Zuständigkeit zum Erlass formeller Gesetze abschliessend (d.h. ohne obligatorische oder fakultative Volksabstimmung) den Parlamenten zu übertragen. Zumindest auf der kommunalen Ebene kann eine derartige Kompetenzzuweisung durchaus sinnvoll sein.

<sup>42</sup> Ulrich ZIMMERLI, Fn. 9, S. 7.

ten- und Leistungsrechnung und aus der mittelfristigen Planung, andererseits aber auch die Ergebnisse von Evaluationen<sup>43</sup> sowie von Befragungen (dazu unten Ziffer 4) und von anderen Instrumenten der Meinungsforschung<sup>44</sup>.

### 3. Internes und externes Fachwissen: Führt NPM zu einer Verwissenschaftlichung der Verwaltung?

Markus ZÜRCHER hält wiederholt fest, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu einer Verwissenschaftlichung der Verwaltung<sup>45</sup> führe. Könnte die "Verwissenschaftlichung der Verwaltung" dahingehend verstanden werden, dass künftig die Verwaltung selbst ihr vorhandenes wissenschaftliches Potenzial besser ausnützt und vermehrt auch nach wissenschaftlichen Methoden arbeitet, wäre dies zu begrüßen. Leider ist dies nicht der Fall; gefordert wird vielmehr der vermehrte Beizug von verwaltungsexternen Expertinnen und Experten.<sup>46</sup> Es muss aber unter allen Umständen verhindert werden, dass die Verwaltungsreform von der Diktatur der Bürokratie zur Diktatur der Expertokratie führt. Letzteres muss allerdings kaum befürchtet werden, wenn man die Ausführungen von Markus ZÜRCHER ins richtige Licht rückt.

- a) Der von Markus ZÜRCHER geforderte "impartial spectator"<sup>47</sup> ist grundsätzlich nicht notwendig. Die Steuerungsfunktion, die in der Privatwirtschaft am freien Markt die Präferenz der Kundinnen und Kunden für ein bestimmtes Preis-/Leistungsverhältnis wahrnimmt, übernehmen im Bereich der öffentlichen Verwaltung einerseits der

---

<sup>43</sup> Neben den bereits erwähnten Gesetzesfolgenabschätzungen auch ex post Evaluationen von Gesetzen und Programmevaluationen. Im Bereich der Staatsbeiträge sind Gesetzesevaluationen im Kanton Bern bereits heute umfassend, institutionalisiert, nämlich durch das Programm "ERKOS" (vgl. Art. 5 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992, StGB; BSG 641.1).

<sup>44</sup> Vgl. dazu Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung, Fn. 38, S. 50 ff.

<sup>45</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 119 und S. 132.

<sup>46</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 113 ff., S. 118 f.

<sup>47</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 117.

Benchmark<sup>48</sup> und andererseits die Politik. Leistungsvergleiche zwischen verschiedenen Gemeinwesen sind zwar derzeit noch kaum möglich, dies liegt aber insbesondere auch daran, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung noch fast in keinem Gemeinwesen abschliessend flächendeckend eingeführt worden ist und dass in zahlreichen Verwaltungsbereichen teilweise noch immer nach den idealen Produktedefinitionen gesucht wird. Auf der *Leistungsebene* setzt das Parlament den politisch richtigen Preis der staatlichen Leistungserstellung im Voranschlag fest. Dabei darf und muss es sich nicht nur an objektiven (z.B. ökonomischen) Kennzahlen orientieren, sondern es muss seinen Beschluss auch auf die Zielsetzungen des staatlichen Handelns (Outcome) einerseits und auf die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger (Impact) andererseits ausrichten. Auf der *Wirkungsebene* herrscht ohnehin der Primat der Politik. Die Politik ist dabei nicht weniger rational, als der Markt; auch im Bereich der Privatwirtschaft können Phänomene auftreten, welche sich mit den klassischen ökonomischen Theorien nicht erklären lassen (z.B. unberechenbares Verhalten von Kundinnen und Kunden wie Hamsterkäufe oder Boykotte auf Grund unvorhersehbarer Ereignisse).

- b) Bemängelt wird - am Beispiel des Projekts NEF 2000 -, dass zwar für die Einführung der Kostenrechnung Fachleute beigezogen worden seien, nicht aber für den Aufbau der Leistungsrechnung.<sup>49</sup> Dies ist schon in tatsächlicher Hinsicht falsch: Der Aufbau einer Kostenrechnung ist zwingend mit der Bildung von Produkten verbunden. Im Rahmen des Projekts NEF 2000 wurde primär zum finanztechnischen Aufbau der Kostenrechnung (d.h. zur Anbindung der Kostenrechnungen an das bestehende System des Neuen Rechnungsmodells) Fachleute eingesetzt. Die Bildung und Ausgestaltung der Produkte erfolgte in einem Entwicklungsprozess durch die Kader und Mitarbeitenden der betroffenen Verwaltungseinheiten (Pilotprojekte) in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus der Gesamtprojektleitung. Dass die Bildung von Produkten primär durch die Verwal-

---

<sup>48</sup> Sei es mittels eines interkantonalen oder interkommunalen Leistungsvergleichs, sei es mit Offerten von Privaten im Hinblick auf ein mögliches Outsourcing.

<sup>49</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 118 f.

tung erfolgt, ist richtig. Nur so kann einerseits das zur Definition der Produkte und deren Indikatoren notwendige Fachwissen in die Arbeit einfließen und nur so kann andererseits der Lernprozess herbeigeführt werden, der notwendig ist, damit die Verwaltung die neu geschaffenen Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung richtig einsetzen kann. Die externen Expertinnen und Experten müssen in diesem Entwicklungsprozess sicherstellen, dass die Produktebildung nicht aus einer reinen Innensicht der Verwaltung erfolgt.

Die Meinung, dass es in einem bestimmten Bereich gar keine externen Expertinnen und Experten gibt,<sup>50</sup> ist zudem gar nicht so unzutreffend, wie sie dargestellt wird. Zumindest im Jahr 1995, als im Projekt NEF 2000 mit der Produktebestimmung für die ersten Pilotprojekte begonnen wurde, gab es noch kaum NPM-Fachleute, welche über fundierte Kenntnisse zu einzelnen Verwaltungszweigen verfügten. Zudem verfügt die Verwaltung ganz allgemein über ein Potenzial an Fachwissen, das oft unterschätzt wird, weil es kaum in wissenschaftliche Publikationen eingeht.

- c) Auch bezüglich der Evaluation der Wirkungen des Verwaltungshandelns muss die wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht zwangsläufig zu einem vermehrten Einsatz externer Fachleute und Experten führen. Einmal genügen zur Wirkungssteuerung oft einige wenige, aber aussagekräftige Indikatoren, die teilweise auch durch die Verwaltung selbst erhoben werden können. Weiter können gross angelegte Evaluationen wohl nur dort eingesetzt werden, wo auf Grund der politischen Wichtigkeit das Kosten-/Nutzen-Verhältnis dies zulässt. Gefordert sind im Hinblick auf die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung deshalb modular aufgebaute Instrumentarien der Wirkungsprüfung. Bei der Gesetzesfolgenabschätzung beispielsweise kann in Einzelfällen eine einfache Checkliste<sup>51</sup> genügen, in anderen Fällen werden weitere Abklärungen oder gar ausgedehnte Evaluationen notwendig sein. Diesbezüglich beste-

---

<sup>50</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 118 f.

<sup>51</sup> Z.B. im Sinne der "Blauen Prüffragen" in Deutschland, vgl. Sachverständigenrat "Schlanker Staat", Abschlussbericht, Bonn 1998, S. 16 ff.

hen im Kanton Bern bereits gewisse Erfahrungen im Bereich der Evaluation der Wirkungen von Staatsbeiträgen.<sup>52</sup>

Es ist die Aufgabe der Verwaltungswissenschaften, die Verwaltung im Rahmen der laufenden Reformprojekte degestalt zu befähigen und sie mit dem notwendigen Instrumentarium auszustatten, dass diese künftig das interne Wissenspotenzial besser zu nutzen und die notwendigen wissenschaftlichen (insbesondere sozialwissenschaftlichen) Methoden zu beherrschen versteht. Um das in der Verwaltung vorhandene Fachwissen besser nutzen zu können, wird es vermehrt notwendig sein, das Wissen zu "poolen", beispielsweise durch den Einsatz von objekt- oder projektbezogenen Matrixorganisationen.

Letztlich muss darauf hingewiesen werden, dass externes Expertenwissen die Verantwortlichen aller Stufen in Verwaltung und Politik nie davon entbinden kann, ihre Führungsverantwortung wahrzunehmen. Schon deshalb darf die Verwaltungsführung nicht der Expertenwelt überlassen werden.

#### 4. Befragungen als Instrument zur Standortbestimmung

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird den Bürgerinnen- und Bürgerbefragungen ein wichtiger Stellenwert eingeräumt.<sup>53</sup> Der vermehrte Einsatz von Marktforschungsinstrumenten in Politik und Verwaltung stösst aber auch auf Skepsis, so teilweise auch bei Markus ZÜRCHER<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Programm "ERKOS", Fn. 41.

<sup>53</sup> Vgl. z.B. Kuno SCHEDLER, Ansätze, S. 25 f.; Wolfhard DOBROSCHKE, Informationspotential kommunaler Bürgerbefragungen für die polizeiliche Arbeit, in: *Bürger- und Mitarbeiterbefragungen in der polizeilichen Praxis*, Lübeck 1999, S. 43 f.; Uli GORITZKA / Jörn MÜLLER, Auf dem Weg zum Dialog mit dem Bürger - Bürgerbefragung im Lande Bremen, in: *Bürger- und Mitarbeiterbefragungen in der polizeilichen Praxis*, Lübeck 1999, S. 59 f.

<sup>54</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 124 ff.

Die Durchführung einer Befragung kann verschiedene Zielsetzungen verfolgen<sup>55</sup>:

- Überprüfung des staatlichen Leistungsangebotes;
- Einsatz als Instrument des Qualitätsmanagements;
- Eingehen auf die Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung;
- Ausweisen der Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens (als Folge des steigenden Legitimationsbedarfes, insbesondere bezüglich der Verwendung der Steuergelder).

Sie kann somit je nach konkreter Zielsetzung und Ausrichtung der Kundinnen- und Kundenorientierung, der Wirkungsorientierung oder dem Qualitätsmanagement dienen. Bezüglich des Zielpublikums können folgende Arten von Befragungen unterschieden werden:

- *Bevölkerungsbefragungen*: Diese Befragungen umfassen nicht nur die effektiven, sondern auch die potenziellen Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger eines Gemeinwesens. Es geht dabei meist um allgemeine Fragen oder um thematische Fragen von allgemeiner Bedeutung.
- *Kundschaftsbefragungen (Benutzerinnen- und Benutzerbefragungen)*: Diese Befragungen erfassen nur Kundinnen und Kunden eines bestimmten Angebotes der Verwaltung. Die Leistungsbeurteilung der Verwaltung (Qualitätsmanagement) steht dabei im Vordergrund.
- *Personalbefragungen (Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbefragungen)*: Befragt wird das Personal der Verwaltung bzw. eines Verwaltungszweiges. Im Vordergrund stehen Fragen der Organisations- und Personalentwicklung.

Bezogen auf einen längeren Zeitraum können Befragungen unterschiedliche Aussagekraft besitzen. Durch die Wiederholung der Untersuchung in regelmässigen Abständen lässt sich die Aussagekraft erhöhen. Es kann zwischen folgenden Arten von Befragungen unterschieden werden:

---

<sup>55</sup> Vgl. dazu auch Wolfhard DOBROSCHKE, Fn. 53, S. 44; Uli GORITZKA / Jörn MÜLLER, Fn. 53, S. 63 f.

- *Querschnittsbefragungen:* (einmalige) Momentaufnahmen
- *Trenduntersuchungen:* Die identischen Fragen werden zu mehreren Zeitpunkten an eine vergleichbare Stichprobe von Personen, nicht aber an dieselben Personen gestellt.
- *Panel-Untersuchungen:* Die gleichen Personen werden zu den gleichen Fragen periodisch befragt.

Wesentlich für den Erfolg und die Aussagekraft einer Befragung ist, dass man vor deren Konzipierung und Durchführung Ziel und Zweck der Untersuchung klar und eindeutig festlegt und dann die richtige Methode wählt, um die erwünschten Informationen möglichst unverfälscht zu gewinnen. Dabei muss - wie Markus ZÜRCHER teilweise richtig bemerkt<sup>56</sup> - darauf geachtet werden, dass sich die Leistungserstellung der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich an die gesamte Bevölkerung richtet und dass sich deshalb je nach Aufgabenbereich die Befragung nicht auf Kundinnen und Kunden beschränken darf. Aus dieser Erkenntnis darf allerdings nicht geschlossen werden, dass Kundinnen- und Kundenbefragungen im engeren Sinn in der öffentlichen Verwaltung keine Berechtigung hätten und dass immer Vollerhebungen durchzuführen seien. Bei zahlreichen von der Verwaltung erbrachten Leistungen interessiert nämlich sowohl bezüglich der Leistungs- wie auch der Wirkungsebene nur die Meinung der unmittelbaren Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger, weil diese einer in sich abgeschlossenen Bevölkerungsgruppe entsprechen. So macht es keinen Sinn, Personen, die keinen Pass oder keinen Führerausweis besitzen, über ihre Kontakte mit dem Passbüro oder mit dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt zu befragen. Ob eine Person eines der genannten Ausweispapiere benötigt, liegt ausschliesslich in ihren persönlichen Verhältnissen begründet und steht in keinem Zusammenhang mit den Wirkungen des staatlichen Handelns.

Erfahrungen aus dem Ausland<sup>57</sup> zeigen, dass Bürgerinnen- und Bürgerbefragungen durchaus ein geeignetes Instrument zur Leistungs- und Wirkungssteuerung darstellen können. Dies sollte dazu ermutigen, das Instrument auch in der Schweiz gezielt zur Leistungs- und Wirkungs-

---

<sup>56</sup> Markus ZÜRCHER, Fn. 1, S. 126 f.

<sup>57</sup> Wolfhard DOBROSCHKE, Fn. 53, S. 47 (Anmerkung 10); Uli GORITZKA / Jörn MÜLLER, Fn. 53, S. 77 ff.

steuerung einzusetzen. Dabei haben auch so genannte Image-Studien ihre Berechtigung: Sie stellen einerseits einen politischen Indikator bezüglich des Verhältnisses der Bevölkerung zur Verwaltung dar und ermöglichen es andererseits, gezielt festzustellen, wo allenfalls Bedarf nach spezifischen Untersuchungen besteht.

## 5. Schluss

Der heutige Stand der Forschung und die bisherigen Erfahrungen in den laufenden Reformprojekten lassen den Schluss nicht zu, dass die in der Schweiz vorherrschende Konzeption der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bezüglich einer verstärkten Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns gescheitert sei und dass nach grundsätzlich anderen Wegen der Verwaltungsreform gesucht werden müsse. Die Erfahrungen im Projekt NEF 2000 untermauern jedenfalls diesen Schluss nicht. Dass die Wirkungssteuerung im engeren Sinn jenes Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung darstellt, das im demokratischen Rechtsstaat am schwierigsten umzusetzen sein wird, war von allem Anfang an klar. Da die meisten Projekte zuerst bei der Dezentralisierung und bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung ansetzten (bottom up), wurden Fragen der Wirkungssteuerung erst relativ spät im gesamten Entwicklungsprozess gestellt. Damit fehlen - namentlich auch auf dem Hintergrund, dass die Wirkungssteuerung mittelfristig erfolgt - weitgehend Erfahrungen, welche gültige Aussagen über die Wirkungssteuerung zulassen. Um das Ziel einer vermehrten Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns zu erreichen, ist vor allem ein konstruktiver und transparenter Dialog zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik notwendig.

Letztlich ist muss bedacht werden, dass einerseits die Wirkungsorientierung nur ein Element und damit nur ein Erfolgsfaktor der Verwaltungsreform im Sinne von New Public Management darstellt und dass andererseits auch die laufenden Verwaltungsreformen nicht als in sich abgeschlossene Vorhaben, sondern als Teil eines kontinuierlichen Lernprozesses der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden müssen.