

**Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte  
in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn,  
Wallis und Zürich**

**Ein Vergleich des Projektstandes 1999**

Dr. S. Rieder

Dr. P. Farago

Luzern und Zürich 25. August 2000

Kapellgasse 1  
6004 Luzern  
Tel.: 041 412 07 12  
Fax.: 041 410 51 82  
interface@interface-politikstudien.ch  
www.interface-politikstudien.ch

Grossmünsterplatz 6  
8001 Zürich  
Tel.: 01 265 39 90  
Fax.: 01 265 39 99  
pfarago@access.ch

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Inhalt</b>  |           |
| <b>Verzeichnis der Darstellungen</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Zusammenfassung</b>   | <b>6</b>  |
| <br>   |           |
| <b>1 Einleitung</b>  | <b>10</b> |
| 1.1 Ziele der Untersuchung   | 10        |
| 1.2 Untersuchungsgegenstand  | 10        |
| 1.3 Fragestellungen der Untersuchung   | 11        |
| 1.4 Vorgehen und Methode   | 12        |
| 1.5 Untersuchte Ämter  | 14        |
| 1.6 Konzept der NPM-Projekte und Nomenklatur                                     | 14        |
| <br>   |           |
| <b>2 Entstehung der Reformprojekte in den Kantonen</b>                           | <b>16</b> |
| 2.1 Kurzer Abriss über die NPM-Projekte in den Kantonen                          | 16        |
| 2.2 Initiativen und Motive zur Umsetzung von NPM-Reformen                        | 21        |
| 2.3. Zur organisatorischen Einbettung der Reformprojekte                         | 23        |
| <br>   |           |
| <b>3 Wirkungen der Reformprojekte auf das Parlament</b>                          | <b>27</b> |
| 3.1 Stärken und Schwächen der Reform aus der Sicht von ParlamentarierInnen       | 29        |
| 3.2 Behandlung der Globalbudgets / Leistungsaufträge                             | 31        |
| 3.3 Beziehung zwischen Parlament und NPM-Ämtern                                  | 33        |
| 3.4 Zusammenfassende Beurteilung   | 35        |
| <br>   |           |
| <b>4 Auswirkungen von NPM-Instrumenten auf die Arbeit der Regierung</b>          | <b>36</b> |
| 4.1 Diskussion der LA im Regierungskollegium                                     | 36        |
| 4.2 Auswirkungen von NPM auf die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament | 39        |
| 4.3 Auswirkungen von NPM auf die Beziehungen zwischen Departementen und Ämtern   | 44        |
| 4.4 Zusammenfassende Beurteilung der Auswirkungen von NPM auf die Regierung      | 48        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>5</b> | <b>Anwendung der NPM-Konzepte in den untersuchten Ämtern</b>                     | <b>49</b> |
| 5.1      | Strategisches Handeln und NPM  | 51        |
| 5.2      | Handlungsspielraum der Ämter gegenüber den Departementen                         | 53        |
| 5.3      | Handlungsspielraum innerhalb der NPM-Ämter                                       | 56        |
| 5.4      | Vergleich von Ämtern mit gleichartigen Aufgaben                                  | 59        |
| 5.5      | Zusammenfassende Beurteilung der Auswirkungen von NPM auf die untersuchten Ämter | 64        |
| <b>6</b> | <b>Schlussfolgerungen, Erfolgsfaktoren und Empfehlungen</b>                      | <b>66</b> |
| 6.1      | Entstehung der NPM-Projekte  | 66        |
| 6.2      | Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe Parlament                    | 66        |
| 6.3      | Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe Regierung                    | 70        |
| 6.4      | Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe Departemente                 | 72        |
| 6.5      | Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe NPM-Ämter                    | 72        |
| 6.6      | Generelle Schlussfolgerungen hinsichtlich der Einführung von NPM in den Kantonen | 74        |
| 6.7      | Erfolgsfaktoren einer Einführung von NPM in den Kantonen                         | 77        |
| 6.8      | Empfehlungen zuhanden der Kantone  | 80        |
|          | <b>Anhang: Fragebogen</b>  | <b>82</b> |

## **Verzeichnis der Darstellungen**

|  |    |
|--|----|
| D 1: Zahl der Interviews in den untersuchten Kantonen  | 12 |
| D 2: Untersuchte Ämter pro Kanton  | 14 |
| D 3: Übersicht über Instrumente und Bezeichnungen der NPM-Projekte in den Kantonen                         | 15 |
| D 4: Anzahl Ämter und Umfang der Globalbudgets im NPM-Projekt  | 24 |
| D 5: Organisatorische Einbettung der Reformversuche  | 26 |
| D 6: Rechtliche Kompetenz des Parlamentes im NPM-Prozess   | 28 |
| D 7: Einbindung des Parlamentes in den WOV-Prozess   | 29 |
| D 8: Stellenwert der Diskussion von Globalbudgets / Leistungsaufträgen im Vergleich mit anderen Geschäften | 32 |
| D 9: Schwierigkeit der Diskussion im Vergleich mit anderen Geschäften                                      | 32 |
| D 10: Veränderungen an Globalbudgets und Leistungsaufträgen  | 33 |
| D 11: Schwergewicht der Diskussion mit dem Parlament bei Output-Dimensionen?                               | 34 |
| D 12: Handlungsspielraum der NPM-Ämter gegenüber dem Parlament   | 35 |
| D 13: Stellenwert der NPM-Diskussion in der Regierung im Vergleich zu anderen Geschäften                   | 37 |
| D 14: Veränderungen der LA durch die Regierung   | 37 |
| D 15: Behandlungstempo von LA im Vergleich zu normalen Geschäften  | 38 |
| D 16: Verhandlung zwischen Parlament und Regierung bezüglich einzelnen Elementen der LA                    | 40 |
| D 17: Veränderung des Umfangs der Information des Parlamentes durch die Regierung                          | 42 |
| D 18: Wirkung von NPM auf strategische Ausrichtung Parlament   | 42 |
| D 19: Fand eine Neuaufteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen Regierung und Parlament statt?         | 43 |
| D 20: Auswirkungen der Verschiebung von Entscheidungskompetenzen   | 44 |
| D 21: Veränderung der Zahl der Kontakte zwischen Departementen und NPM-Betrieben                           | 45 |
| D 22: Fand eine Trennung Leistungsersteller - Leistungsbesteller statt?                                    | 46 |
| D 23: Wurden Ziele zwischen Departementen und Dienststellen verhandelt?                                    | 46 |
| D 24: Lassen sich die NPM-Ämter mit Leistungsaufträgen besser führen?                                      | 47 |
| D 25: Übersicht über die Kompetenzen der NPM-Ämter im Bereich Personal und Finanzen                        | 50 |

|  |    |
|--|----|
| D 26: Sind die Zielsetzungen Ihrer Arbeit im Rahmen von NPM grundsätzlich diskutiert worden?                       | 51 |
| D 27: Outputorientierung der NPM-Betriebe  | 52 |
| D 28: Findet der Inhalt der formulierten Ziele Eingang in die Diskussion und Beschlüsse der Ämter?                 | 53 |
| D 29: Veränderung Handlungsspielraum der Ämter gegenüber Departementen   | 54 |
| D 30: Veränderung der Entscheidungskompetenzen der NPM-Betriebe im Tagesgeschäft                                   | 54 |
| D 31: Zunahmen des Handlungsspielraums in einzelnen Bereichen der Amtstätigkeit                                    | 55 |
| D 32: Hat sich Ihre Freiheit bei der Einstellung von Personal und bei der Veränderung der Arbeitszeiten verändert? | 56 |
| D 33: Hat sich durch die Einführung von NPM die Freiheit beim Einsatz finanzieller Mittel verändert?               | 58 |
| D 34: Hat NPM Amtsführung erleichtert?   | 59 |
| D 35: Auswirkungen von WOV auf die untersuchten Strassenverkehrsämter  | 60 |
| D 36: Auswirkungen von NPM auf die Drucksachenzentralen respektive Lehrmittelverlage                               | 61 |
| D 37: Auswirkung von NPM auf die untersuchten Strafanstalten   | 63 |
| D 38: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe Parlament                                   | 67 |
| D 39: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe Regierung                                   | 70 |
| D 40: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe Departemente                                | 72 |
| D 41: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe NPM-Ämter                                   | 73 |

## **Zusammenfassung**

### **Zielsetzung und Durchführung**

Die Arbeitsgemeinschaft Reformvergleich, bestehend aus Interface Institut für Politikstudien und Landert Farago Davatz & Partner hat im Auftrag der fünf Kantone *Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich* eine vergleichende Evaluation von Reformprojekten im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltung durchgeführt. Die Studie verfolgte drei Ziele:

- Systematische Gegenüberstellung und Bewertung zentraler Elemente von NPM in den Kantonen
- Ermittlung von Erfolgsfaktoren bei der Einführung von NPM in den Kantonen
- Aufzeigen von Optimierungspotentialen bei der Implementation von NPM auf Kantonsebene

Die Studie konzentriert sich auf die Analyse der politischen und betrieblichen Führungsebenen. Sie basiert auf der Erhebung und vergleichenden Analyse qualitativer Daten aus den teilnehmenden Kantonen. Insgesamt wurden 94 Fachgespräche mit Mitgliedern von Regierungen und Parlamenten sowie mit Amtsleitungen in allen Kantonen durchgeführt. 30 Ämter sind in den Vergleich einbezogen worden.

Wie in jeder qualitativ angelegten Studie beziehen sich die analytischen Aussagen in erster Linie auf die untersuchten Departemente und Ämter. Generalisierungen sind im Sinne von resümierenden *Trendaussagen* zu verstehen.

Wir präsentieren an dieser Stelle die generellen Schlussfolgerungen, die eruierten Erfolgsfaktoren und die Empfehlungen. Für Detailresultate auf den Stufen Parlament, Regierung und Amt sei auf den Bericht und insbesondere auf die vergleichende Darstellung in Kapitel sechs verwiesen.

### **Schlussfolgerungen**

Aus der vergleichenden Analyse ergeben sich fünf allgemeine Schlussfolgerungen:

1. Die Evaluation zeigt, dass die *Grundideen* des NPM (Neudefinition der Aufgaben und Schnittstellen im Verhältnis Parlament-Regierung-Verwaltung) in den Projekten *umgesetzt* werden. Die Beziehungen zwischen den Akteuren und die Handlungsspielräume haben sich auf allen Stufen im intendierten Sinn verändert. Es konnte kein Reformprojekt beobachtet werden, das zentrale Mängel beim Einsatz von Instrumenten aufgewiesen hätte oder bei dem wesentliche Elemente fehlten.

2. Es sind gegenwärtig *keine fundamentalen Widerstände* gegen eine Veränderung im Sinne von NPM zu beobachten. Insofern kann die zukünftige Entwicklung optimistisch beurteilt werden.
3. Auffallend sind die starken *Unterschiede zwischen den Kantonen* auf der Ebene des Parlaments, der Regierung und der Departemente. Von einer einheitlichen Interpretation der verschiedenen NPM-Instrumente im Sinne der skizzierten Grundidee kann nicht gesprochen werden.
4. Es bestehen auch *Differenzen zwischen den Departementen innerhalb der gleichen Kantone*. Obwohl NPM von einem einheitlichen Konzept der Beziehung zwischen Departementen und Ämtern und einem uniformen Handlungsspielraum der einzelnen Verwaltungseinheiten ausgeht, sind in der Praxis grosse Unterschiede festzustellen. Dies kann aus Sicht der Amtsleitung insofern störend wirken, als in der gleichen Verwaltung die einzelnen Dienststellen je nach Departement über unterschiedliche Freiheiten bei der Umsetzung von NPM verfügen. Andererseits nehmen die Amtsleitungen die in einem Departement gegebenen Möglichkeiten jeweils in einem unterschiedlichen Masse wahr.
5. Bei der Umsetzung von NPM im Parlament werden in allen Kantonen die Fragen der *politischen Abstützung* der Reform und der *Professionalität des Parlaments* aufgeworfen. Das ist eine kritische Schlüsselgrösse bei allen Projekten.

### **Erfolgsfaktoren**

Beim derzeitigen Stand der Verwaltungsreformen in den untersuchten Kantonen können vier Faktoren benannt werden, die einen wesentlichen Einfluss auf die Erfolgchancen der Reform haben:

- *Kontinuität und Konsequenz*: Sowohl der Pilotversuch wie die definitive Einführung der Reform kann zielführend sein. Wesentlich sind die Kontinuität und die Konsequenz der Umsetzung der Reformvorhaben. Kann der Eindruck eines „stop-and-go“ entstehen, ist bei allen Beteiligten mit erheblichen Motivationsproblemen zu rechnen.
- *Verankerung im Parlament*: Die breite Abstützung im Parlament ist von grosser Bedeutung. Bei den periodischen personellen Veränderungen in den Legislativen erscheint es uns gefährlich, die Reform im Parlament nur über eine kleine Zahl (vielleicht besser informierte) Parlamentsmitglieder abzustützen. Die Verankerung im Parlament ist namentlich bei Projekten mit einer Versuchszeit ein wichtiger Erfolgsfaktor.
- *Machtpromotor*: Die Reformen müssen von einem Machtpromotor vorangetrieben werden. Bei einer Verwaltungsreform fällt diese Rolle zwingend der Regierung zu. Der Erfolg der Reformen in der Verwaltung ist wesentlich durch eine möglichst hohe

Erwartungssicherheit beeinflusst, die ein starker Machtpromotor hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Reformen zu vermitteln vermag.

- *Zieldiskussion*: Eine erfolgreiche Implementation der Reform in einzelnen Ämtern, Dienststellen und Betrieben ist stark von einer grundsätzlichen Zieldiskussion innerhalb der Ämter abhängig. Wenn diese zu Beginn des Reformprozesses ausbleibt, ist es in der Folge schwierig, eine Trennung zwischen Besteller / Ersteller und eine Outputorientierung innerhalb der Verwaltungsstelle zu etablieren. Die grundsätzliche Überprüfung der Aufgaben einer Verwaltungsstelle ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung der Reform.

## **Empfehlungen**

Für die Weiterentwicklung der NPM-Reformen auf kantonaler Ebene formulieren wir fünf Empfehlungen:

1. Es müssen Anstrengungen zur *NPM-bezogenen Weiterbildung der ParlamentarierInnen* unternommen werden. Dies stärkt einerseits die Funktionsfähigkeit des NPM-Systems und verbreitert andererseits die politische Basis. Die Ausbildung sollte zielgruppengerecht (Zeit, Umfang, Sprache), bedarfsspezifisch (je nach Wissensstand, Funktion im Parlament und Fraktion etc.) und in periodischen Abständen (Repetition, Einbezug neuer Mitglieder etc.) angeboten und durchgeführt werden.
2. Die Regierungen in den einzelnen Kantonen müssen auch in Zukunft eine *klare Führungsrolle* in den Reformvorhaben wahrnehmen. Es braucht weiterhin einen starken Machtpromotor für die Reformen. Dies um so mehr, da in vier der fünf Kantone über die Weiterführung der Reformen entschieden wird und entsprechende Überzeugungsarbeit zu leisten ist. Ferner gilt es, der Reform verwaltungsintern Nachdruck zu verschaffen, da mit fortschreitender Projektdauer auch Ämter auf NPM umzustellen sind, die weniger stark motiviert sind als die Pionierämter der ersten Stunde.
3. Im Bereich der Ämter sind die *Handlungsspielräume in der Personalpolitik* deutlich zu erhöhen. Dies gilt hinsichtlich der Flexibilität der Lohngestaltung, der Höhe der Leistungskomponenten und der Lockerung des Stellenplans. Auch die Kompetenzen im Finanzbereich stossen an ihre Grenzen, wenn Mittel nicht im gewünschten Ausmass zwischen Personal und Sachmitteln verschoben werden können. Der Führungsstil auf Stufe Departemente schränkt die Bewegungsfreiheit im Finanzbereich in bestimmten Fällen ebenfalls ein.
4. Die *Zieldiskussion* ist bei einem Teil der Ämter ungenügend. Es hat sich gezeigt, dass ohne ein grundlegendes Überdenken der Aufgaben der NPM-Prozess nicht in Gang kommt, die Verhandlung zwischen Dienststellen und Regierung ausbleibt, die Outputorientierung leidet und eine Trennung zwischen Leistungsersteller und -besteller Utopie bleibt. Das Verständnis für diesen Zusammenhang bei den Amtspitzen, aber auch bei Teilen der Regierung muss gesteigert werden.

5. Stark vernachlässigt wird oft die Rolle der *Querschnittsämter* (z.B. Finanzverwaltung und Personalamt). Sie sind vielfach nicht oder nur teilweise in den NPM-Prozess integriert. Das führt zu Abwehrreaktionen gegen die Einführung neuer Elemente, was bei den NPM-Ämtern wiederum Frustrationen auslöst (doppelt geführte Rechnungen, verweigerte Handlungsspielräume etc.). Daher müssen Personal- und Finanzverantwortliche (wo dies noch nicht der Fall ist) verstärkt und an wichtigen Positionen in die NPM-Projekte eingebunden werden.

## 1 Einleitung

Die Arbeitsgemeinschaft Reformvergleich, bestehend aus Interface Institut für Politikstudien und Landert Farago Davatz & Partner hat im Auftrag der fünf Kantone Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich eine vergleichende Evaluation von Reformprojekten im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltung vorgenommen. Wir stellen zunächst die Ziele, den Untersuchungsgegenstand, die zentralen Fragestellungen und das methodische Vorgehen dar.

### 1.1 Ziele der Untersuchung

Die Untersuchung verfolgt gemäss Angebot die folgenden Zielsetzungen:

- Systematische Gegenüberstellung und Bewertung zentraler Elemente von NPM, welche in den Kantonen angewendet werden;
- Ermittlung von Erfolgsfaktoren bei der Einführung von NPM in den Kantonen (z.B. erfolgreiche Organisationsformen, erfolgreiche Verfahren zur Umsetzung von NPM etc.);
- Aufzeigen von Problemen und Verbesserungspotentialen bei einer Einführung von NPM auf Kantonsebene.

### 1.2 Untersuchungsgegenstand

Das Modell des NPM ist komplex und greift bei seiner Umsetzung in die verschiedensten Mechanismen öffentlicher Verwaltungen ein. Ein umfassender Vergleich aller Elemente und Eigenschaften von NPM in den Kantonen ist wegen des grossen Erhebungsaufwandes nicht möglich. Es gilt daher Elemente auszuwählen, auf die sich ein Vergleich der Kantone sinnvollerweise konzentrieren kann. Dabei ist ein Modell hilfreich, welches die von NPM ausgelösten Veränderungen auf vier Ebenen zusammenfasst:<sup>1</sup>

- *Ebene politischer Steuerung*: Hier sind die Auswirkungen von NPM auf das Zusammenspiel zwischen Parlament, Regierung und Verwaltungsspitzen angesprochen.
- *Ebene betrieblicher Steuerung*: Damit sind die Folgen von NPM auf die Führung von Departementen durch Geschäftsleitung und Direktion der Amts- und Dienststellen gemeint.
- *Ebene betrieblichen Wandels*: Darunter fallen Veränderungen von Prozessen, Strukturen und Verwaltungskultur innerhalb der Ämter und Dienststellen.
- *Ebene der materiellen Wirkungen*: Damit werden die Veränderungen beim Output des Verwaltungshandelns (Produkte und Dienstleistungen etc.) zusammengefasst.

---

<sup>1</sup> vgl. Balthasar A., Rieder S., Charlot S., Thom N., Ritz A., 1998: Konzept zur Beurteilung von FLAG und erste Beurteilung, Bericht zu Handen der Steuerungsgruppe FLAG, Luzern und Bern.

Die Untersuchung konzentriert sich auf die Analyse der *politischen und betrieblichen Führungsebenen*. Entscheidend für diese Auswahl sind einerseits die zur Verfügung stehenden Mittel, die eine Untersuchung aller Bereiche nicht zulassen. Andererseits sind es diese beiden Ebenen, auf denen angesichts der Unterschiede zwischen den NPM-Projekten eine einheitliche Fragestellung möglich ist.

### **1.3 Fragestellungen der Untersuchung**

Die Untersuchung konzentriert sich auf folgende Fragen, welche den beiden Ebenen politische Steuerung und betriebliche Steuerung zugewiesen werden können:

#### *Ebene politischer Steuerung*

- Funktionieren die Instrumente, welche dem Parlament und seinen Kommissionen durch NPM neu zur Verfügung stehen? Werden Leistungsaufträge und Globalbudgets von den Parlamenten behandelt? In welchem Verhältnis stehen die neuen zu den traditionellen Instrumenten des Parlamentes?
- Findet eine Konzentration der Parlamentsarbeit auf strategische Fragestellungen statt und werden umgekehrt Detailberatungen zurückgestellt?
- Finden Zielformulierungen im Parlament statt und entstehen Aushandlungsprozesse zwischen Parlament und Regierung?
- Ergeben sich Machtverschiebungen zwischen Parlament und Regierung?
- Führt die Regierung die NPM-Ämter tatsächlich mit den Instrumenten des Leistungsauftrags und der Globalbudgets?
- Verändert sich der Handlungsspielraum von Regierung und Parlament?

#### *Ebene betrieblicher Steuerung*

- Wie verändert sich der Handlungsspielraum der Führung von Ämtern und Dienststellen gegenüber Departement und Regierung? Werden die Handlungsspielräume grösser?
- Lässt sich ein strategisches Denken bei der Führung der Ämter erkennen?
- Wie verändert sich der Handlungsspielraum der Führung von Amts- und Verwaltungsstellen gegenüber dem Personal und den Kundengruppen (Personalpolitik, Lohnpolitik, Beschaffungspolitik)?
- Welche Vorteile und Nachteile hat der Einsatz von Leistungsaufträgen und Globalbudgets für die Führung der Amtsstellen?

Die formulierten Fragen zeigen, dass sich die Untersuchung primär auf die Umsetzung der Instrumente der Leistungsaufträge und Globalbudgets konzentriert hat. Andere Instrumente (zu erwähnen sind beispielsweise das Controlling, die langfristige Planung, die verschiedenen Reportingsysteme etc.) sind nicht untersucht worden.

#### 1.4 Vorgehen und Methode

Der Vergleich basiert auf zwei methodischen Schritten. Der *erste Schritt* bestand in der Erhebung der notwendigen Daten in den jeweiligen Kantonen. Dazu wurden drei Fragebogen mit offenen und geschlossenen Fragen entwickelt (vgl. Anhang). Befragt wurden in jedem Kanton Vertreter des Parlamentes, der Regierung und der Amtsspitzen, respektive die Leitung der NPM-Betriebe und Dienststellen. In den Kantonen Solothurn, Luzern und Aargau fanden parallel zur vergleichenden Evaluation ausführliche kantonale Evaluationen der NPM-Projekte im Rahmen separater Aufträge statt. Die damit beauftragten Personen haben gleichzeitig die Erhebungen für die vergleichende Evaluation durchgeführt. In den Kantonen Zürich und Wallis findet gegenwärtig keine umfassende Evaluation der Gesamtreform statt, hier hat die Arbeitsgemeinschaft Reformvergleich die Interviews selber durchgeführt.

Der *zweite Arbeitsschritt* bestand in der Zusammenführung und Aufbereitung der kantonalen Daten. Diese werden im vorliegenden Bericht vergleichend dargestellt und analysiert. Die folgenden Darstellungen geben Auskunft über die Zahl der durchgeführten Gespräche und die dabei berücksichtigten Ämter. Dabei sind bei den Kantonen grosse Unterschiede zu beobachten. Diese sind darauf zurückzuführen, dass bei der vergleichenden Evaluation von einem Minimum von 12 Interviews ausgegangen worden ist. Diese Zahl wurde in zwei Kantonen überschritten, weil im Rahmen der ausführlichen kantonalen Evaluation ohnehin mehr Gespräche durchgeführt worden sind (AG, SO). In einem Fall (VS) wurden mit einem aufgestockten Budget mehr Interviews in Auftrag gegeben.

*D 1: Zahl der Interviews in den untersuchten Kantonen*

| Kanton       | Dep. Vorsteher | Mitglieder Parlament | Amtsleitungen | Total     |
|--------------|----------------|----------------------|---------------|-----------|
| AG           | 5              | 10                   | 12            | 27        |
| LU           | 3              | 4                    | 6             | 13        |
| SO           | 5              | 12                   | 4             | 21        |
| VS           | 3              | 5                    | 12            | 20        |
| ZH           | 5              | 3                    | 5             | 13        |
| <b>Total</b> | <b>21</b>      | <b>34</b>            | <b>39</b>     | <b>94</b> |

Alle Gespräche erfolgten im Zeitraum zwischen Dezember 1999 und Februar 2000. Die Antworten der Gesprächspartner geben mithin den *Stand der Reformprojekte um die Jahreswende 1999/2000* wieder.

Wie bei allen vergleichbaren Untersuchungen ging es darum, die auf Erfahrungen gegründeten subjektiven Meinungen und Bewertungen der Gesprächspartner einzufangen. Dies aus der sozialwissenschaftlich vielfach nachgewiesenen Erkenntnis heraus, dass das individuelle Handeln wesentlich auf solchen Ansichten gründet und durch sie gesteuert ist. Eine Analyse von Stand und Verlauf des Reformprozesses wäre wenig aussagekräftig, wenn sie die Haltungen ignorierte, die das Handeln der ihn tragenden Personen prägen. Selbst und gerade dann, wenn die geäußerten Meinungen objektiven Tatbeständen zu widersprechen scheinen. Denn beides, objektive Gegebenheiten und deren subjektive Wahrnehmung, ist Bestandteil der gesellschaftlichen Realität, in der sich Prozesse wie die NPM-Reform bewegen. Verlauf und Ergebnis solcher Prozesse sind als Resultate beider Faktoren zu verstehen.

Die Interviews wurden als teilstrukturierte Fachgespräche durchgeführt und auf Tonband aufgezeichnet. Die Antworten auf die geschlossenen Fragen wurden kategorisiert und für die Auswertung zahlenmässig aufbereitet, die Antworten auf die offenen Fragen wurden als Texte erfasst. Das gesamte Datenmaterial liegt elektronisch gespeichert vor.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden die kategorisierten Daten in Form von *Tabellen und Grafiken* zusammengefasst. Wegen der niedrigen Zahlen sind stets die absoluten Werte (keine Prozentwerte) ausgewiesen. Die Tabellen und Grafiken sind im Sinne *verdichteter Information* zu lesen. Sie sollen einen Überblick über die Resultate geben. Quantifizierende Vergleiche und Analysen sind nicht angestrebt und auch nicht sinnvoll, da die Auswahl der untersuchten Einheiten und der GesprächspartnerInnen inhaltlichen und nicht zufälligen Kriterien folgte. Wie in jeder qualitativ angelegten Studie sind Generalisierungen deshalb nur als resümierende Trendaussagen zu verstehen, nicht aber als statistisch belegte Befunde.

Um die naturgemäss eher abstrakten und allgemeinen Aussagen in den Tabellen und Grafiken mit zusätzlichem, oft sehr aussagekräftigen Material zu ergänzen und zu illustrieren, haben wir die *Antworten auf die offenen Fragen* jeweils zusammenfassend referiert. Besonders typische Aussagen wurden bei Eignung wörtlich zitiert, um etwas vom Originalton der Gespräche im Bericht anklingen zu lassen.

Die Zusammenfassungen und Zitate sind ein wichtiger und *integrierender Bestandteil* der Berichterstattung. Sie haben den gleichen Stellenwert wie die Tabellen und Grafiken. Eine Lektüre, die nur das eine oder nur das andere berücksichtigt, ist unvollständig.

Die *Vertraulichkeit* der in den Gesprächen geäußerten Ansichten und Meinungen wird gewahrt. Alle Antworten und Zitate gehen ausschliesslich in anonymisierter Form in den Bericht ein.

## 1.5 Untersuchte Ämter

Gegenstand der Untersuchung war die Behandlung von NPM im Parlament, in der Regierung und bei den Amtsspitzen. Dabei konnte teilweise nur eine Auswahl von Ämtern näher untersucht werden. Die untenstehende Darstellung zeigt, welche Ämter bei der Untersuchung berücksichtigt worden sind. Es ist unschwer zu erkennen, dass die Auswahl in den jeweiligen Kantonen uneinheitlich ist. Im Kanton Aargau und Kanton Wallis sind alle am Versuch beteiligten Ämter befragt worden. In anderen Kantonen wurden die zu untersuchenden Ämter im Rahmen der jeweiligen kantonalen Evaluationen bereits früher fixiert und konnten nicht mehr angepasst werden.

### D 2: Untersuchte Ämter pro Kanton

| Kanton    | Zuständige Departemente   | Untersuchte Ämter  |
|-----------|---|--|
| Aargau    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzdepartement</li> <li>• Gesundheitsdepartement</li> <li>• Gesundheitsdepartement</li> <li>• Baudepartement</li> <li>• Staatskanzlei</li> <li>• Baudepartement</li> <li>• Departemente des Inneren</li> <li>• Erziehungsdepartement</li> <li>• Erziehungsdepartement</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Staatswald</li> <li>• Kantonales Laboratorium</li> <li>• Kantonsspitäler Aarau und Baden</li> <li>• Abteilung Tiefbau</li> <li>• Statistisches Amt</li> <li>• Strassenverkehrsamt</li> <li>• Strafanstalt Lenzburg</li> <li>• Abteilung Sport</li> <li>• Kantonaler Lehrmittelverlag</li> </ul> |
| Luzern    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erziehungs- und Kulturdepartement</li> <li>• Justizdepartement</li> <li>• Baudepartement</li> <li>• Militär-, Polizei und Umweltschutzdep.</li> <li>• Volkswirtschaftsdepartement</li> <li>• Gesundheits- und Sozialdepartement</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sonderschulen Hohenrain</li> <li>• Strafanstalt Wauwilermoos</li> <li>• Liegenschaftsverwaltung</li> <li>• Strassenverkehrsamt</li> <li>• Kantonales Forstamt</li> <li>• Kantonsspital Luzern</li> </ul>  |
| Solothurn | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erziehungsdepartement</li> <li>• Departement des Inneren</li> <li>• Staatskanzlei</li> <li>• Erziehungsdepartement</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amt für Kultur und Sport</li> <li>• Strafanstalt Oberschöngrün</li> <li>• Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung</li> <li>• HTL Oensingen</li> </ul>   |
| Wallis    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dep. für Verkehr Bau und Umwelt</li> <li>• Finanz- und Volkswirtschaftsdepartement</li> <li>• Dep. für Gesundheit, Soziales und Energie</li> <li>• Dep. für Sicherheit und Institutionen</li> <li>• Dep. für Verkehr Bau und Umwelt</li> <li>• Dep. für Erziehung, Kultur und Sport</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienststelle für Nationalstrassenbau</li> <li>• Meliorationsamt</li> <li>• Amt für öffentliche Gesundheit</li> <li>• Amt für Feuerwehr und Zivilschutz</li> <li>• Dienststelle für Gebäude</li> <li>• Hochschule Wallis</li> </ul>  |
| Zürich    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktion für Soziales und Sicherheit</li> <li>• Bildungsdirektion</li> <li>• Finanzdirektion</li> <li>• Baudirektion</li> <li>• Direktion für Justiz und Inneres</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strassenverkehrsamt</li> <li>• Lehrmittelverlag</li> <li>• Kant. Druck- und Materialzentrale (KDMZ)</li> <li>• Tiefbauamt</li> <li>• Statistisches Amt</li> </ul>   |

## 1.6 Konzept der NPM-Projekte und Nomenklatur

Obwohl die einzelnen Projekte in den Kantonen grundsätzlich auf der gleichen NPM-Philosophie basieren (Outputorientierung, Teilung von Besteller-Ersteller und damit Verhandlungen und Vereinbarungen als zentrale neue Führungselemente), weisen Sie in der Praxis konzeptionelle Unterschiede auf. Ferner werden eine Reihe von unterschiedlichen Begriffen und Umsetzungsvarianten verwendet. Wir geben in der folgenden Darstellung zunächst einen Überblick über die wichtigsten Elemente der NPM-Projekte. Detailangaben folgen in den einzelnen Kapiteln.

*D 3: Übersicht über Instrumente und Bezeichnungen der NPM-Projekte in den Kantonen*

| Merkmale  | AG   | LU   | SO   | VS   | ZH  |
|---|--|--|--|--|---|
| Name des Projektes  | Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) | Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) und Leistungsorientierte Spitäler (LOS)                         | Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) | Staats- und Verwaltungsreform 2000   | Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (wif!)     |
| Bezeichnung der Vereinbarung zwischen Regierung und Parlament | Globalkreditvorlage                          | Politischer Leistungsauftrag (siehe auch unter weitere Planungsinstrumente)                          | Leistungsauftrag                             | Politikkontrakt  | Globalbudget                                      |
| Laufzeit der Vereinbarung Regierung Parlament                 | 4 Jahre                                      | 1 Jahr   | 3 Jahre                                      | 4 Jahre (inkl. Globalbudget)   | 1 Jahr  |
| Bezeichnung Vereinbarung Regierung - Departement              | Departementsauftrag                          | - Finanzplan/Regierungsprogramm <sup>1)</sup><br>- Integrierte Finanz- und Aufgabenplanung (geplant) | Departementsauftrag                          | Managementkontrakt   | KEF (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan) |
| Laufzeit Vereinbarung Regierung Departement                   | 4 Jahre                                      | 4 Jahre / 4 Jahre rollend (jährliche Anpassungen möglich)  | 3 Jahre                                      | 4 Jahre (inkl. Globalbudget)   | 4 Jahre   |
| Bezeichnung Vereinbarung Departemente - Amt                   | Kontrakt                                     | Jahreskontrakt<br>Rahmenkontrakt   | Rahmenkontrakt,<br>Jahreskontrakt            | Ausführungskontrakt  | Kontrakt  |
| Laufzeit Vereinbarung Departement - Amt                       | 1 Jahr                                       | 1 Jahr / 4 Jahre   | 4 Jahre / 1 Jahr                             | 2 Jahre (inkl. Globalbudget)   | 1 Jahr  |
| Weitere Planungsinstrumente                                   | ab 2005 Aufgaben- und Finanzplanung          | - Finanzplan/Regierungsprogramm <sup>1)</sup><br>- Integrierte Finanz- und Aufgabenplanung (geplant) |  | Qualitätsmanagement in Staat und Verwaltung: Dreistufige mehrjährige Leistungskontrakte und Controlling, Periodische Evaluation öff. Politik, Dokumentations-, Informations- und Kommunikationssystem (DIKS) | -   |
| Laufzeit  | 4 Jahre                                      | 4 Jahre / 4 Jahre rollend (jährliche Anpassungen möglich)  |  | 4 Jahre  | -   |

<sup>1)</sup> wird im neuen Luzerner WOV-Modell zum Legislaturprogramm

Wie die Tabelle zeigt, sind in den Kantonen ganz unterschiedliche Begriffe verwendet worden. Für unseren Bericht gehen wir wie folgt vor: Wenn die einzelnen Projekte in

den Kantonen angesprochen werden, reden wir immer von NPM-Projekten. Ferner verwenden wir NPM auch als generelle Bezeichnung für die Verwaltungsreform. Die Vereinbarung zwischen Regierung und Parlament bezeichnen wir als Leistungsauftrag, wir verwenden den Begriff auch für die Vereinbarung zwischen Departementen und Ämtern. Letzteres ist nicht ganz korrekt, angesichts der Vielfalt der Begriffe halten wir die Vereinfachung aber als vertretbar, zumal aus dem Kontext jeweils hervorgeht, welches Instrument jeweils angesprochen wird. Die Vereinfachung drängt sich auch darum auf, weil zwischen Regierung und Departementen verschiedentlich ebenfalls Vereinbarungen vorgesehen sind, diese aber oft nur als Konzept bestehen, in der Praxis bisher aber noch nicht angewandt worden sind (z.B. Solothurn). Die Verwaltungsstellen, welche mit NPM geführt werden, werden in den Kantonen ebenfalls unterschiedlich bezeichnet (Piloten, Pilotdienststellen, Pilotämter, NPM-Betriebe etc.). Wir verwenden im Text jeweils die Begriffe Ämter, Dienststellen, Betriebe synonym für die mittels der NPM-Konzeption geführten Verwaltungsstellen.

## **2 Entstehung der Reformprojekte in den Kantonen**

Wir gehen in diesem Abschnitt auf die Entstehung der NPM-Reformen in den Kantonen ein und beleuchten die organisatorische Einbettung der Projekte in die Verwaltung.

### **2.1 Kurzer Abriss über die NPM-Projekte in den Kantonen**

Im folgenden geben wir für jedes der untersuchten Reformprojekte einen kurzen Überblick über den Projektstand und dessen Entwicklung. Weitere Detailinformationen zu den einzelnen Projekten finden sich in den Tabellen in Kapitel eins sowie in der Übersicht in Kapitel fünf.

#### *WOV-Projekt Kanton Aargau*

Auslöser für das WOV-Projekt im Kanton Aargau waren zwei Postulate und eine Motion, welche vom Grossen Rat 1994 respektive 1995 überwiesen worden sind. Die Postulate betrafen die Suche nach Modellen eines modernen Verwaltungsmanagements und die Entwicklung von Verfahren zur Einführung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen in Departementen und Staatsanstalten. In der Motion wurde der Regierungsrat eingeladen, Verwaltungsreformen im Sinne des New Public Managements einzuleiten. Alle Vorstösse wurden von der Regierung entgegen genommen.

Die Regierung bereitete daraufhin die für die Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung notwendigen Grundlagen vor. Dazu mussten drei Gesetze geändert werden: Das Organisationsgesetz, das Finanzhaushaltsgesetz und das Gemeindegesetz. Die Anpassungen der Gesetzesgrundlagen gestattete die Durchführung von befristeten Pilotversuchen auf der Ebene des Kantons und der Gemeinden sowie Abweichungen vom traditionellen Finanzhaushaltsrecht. Ausgehend von den Grundsätzen einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurden für die Pilotversuche folgende generelle Zielsetzungen definiert:

- Die staatliche Leistungserstellung soll effektiver, effizienter, bürgerinnen- bzw. kundenfreundlicher werden.

Diese Zielsetzung wurde mittels folgender Umsetzungsziele konkretisiert:

- Entflechtung der politischen Führung und der betrieblichen Steuerung
- Verknüpfung der Leistungen mit den Finanzen
- Aufbau funktionierender Controllingprozesse

Das WOV-Instrumentarium wurde nicht direkt eingeführt sondern zuerst in Pilotbetrieben erprobt und ausgewertet. Die ersten vier Piloten starteten 1998. 1999 kamen weitere fünf dazu. Die Piloten erhielten vom Grossen Rat einen vierjährigen Leistungsauftrag (sog. Globalkreditvorlage) mit Zielen, Indikatoren und vierjährigem Globalkredit.

Im Sommer 1999 wurde mit der Evaluation des WOV-Projektes begonnen. Der Evaluationsbericht wird Ende November 2000 vorliegen. Über die flächendeckende Einführung von WOV wird das Parlament Anfang 2001 entscheiden.

#### *WOV-Projekt Kanton Luzern*

1994 starteten in Luzern auf Grund der Initiative des damaligen Vorstehers des Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartementes das Projekte WOV. In einer Modellphase bis 1995 liess die Regierung grundsätzlich prüfen, wie weit sich die neuen Instrumente der Verwaltungsführung für eine Einführung im Kanton Luzern eignen würden. Nach einem positiven Befund nach Abschluss der Modellphase gab Ende 1995 der Grosse Rat auf Antrag der Regierung den Startschuss zur Durchführung einer dreijährigen Versuchsphase. Ziel dieser Phase sollte es sein, die Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu testen und weiterzuentwickeln. Parallel dazu sollte ein Controllingssystem in Dienststellen und Departementen aufgebaut werden. Anfang 1996 starteten zunächst 8 Pilotämter mit der Umsetzung von WOV. Im Jahr 1997 kamen zwei, 1998 drei weitere Ämter mit Globalbudgets hinzu. Im Jahr 1998 wurde die Versuchsdauer um ein weiteres Jahr verlängert. 1999 wurden in der Folge zwei Departemente als ganzes mit Globalbudgets ausgestattet.

Bei den Spitälern wurde auf Initiative des Gesundheitsdepartements das Projekt Wirkungsorientierte Spitäler (LOS) gestartet. Dabei stand die Schaffung eines Globalkreditsystems sowie neuer Führungsstrukturen im Zentrum der Arbeiten. Seit 1997 wurden insgesamt vier Spitäler und Kliniken mit Globalbudget geführt.

Ende 1997 wurden die Projekte WOV und LOS zusammengelegt. In den darauffolgenden Jahren sollten Grundlagen gesammelt werden, um über eine zukünftige Weiterführung des Projektes entscheiden zu können. Im Zuge der Versuchsphase wurde 1999 eine erste Parlamentsreform durchgeführt, die zur Schaffung ständiger Kommissionen im Kantonsrat führte. Im Jahr 1999 fand eine Evaluation des Projektes statt, welche Anfang 2000 abgeschlossen werden konnte. Der Regierungsrat schickte daraufhin im Sommer

2000 den Entwurf für eine Botschaft betreffend der Weiterführung von WOV in die Vernehmlassung. Darin wird eine definitive Einführung von WOV bis 2005 vorgeschlagen. Im Herbst 2000 wird der Grosse Rat die Botschaft beraten.

#### *WOV-Projekt Kanton Solothurn*

Anfang der 90er Jahre geriet der Finanzhaushalt des Kantons Solothurn (unter anderem wegen des Niedergangs der Kantonalbank) in eine prekäre Situation: Es wurde mittelfristig mit strukturellen Defiziten von 150 Mio. Franken pro Jahr gerechnet. Daher wurde 1992 und 1993 im Rahmen zweier Programme eine Reihe von Sparmassnahmen (lineare Kürzungen, Streichungen einzelner Budgetpositionen etc.) ergriffen. Trotz dieser Anstrengungen wurden die Einsparungen als noch ungenügend erachtet. 1995 lancierte die Regierung das Projekt "Schlanker Staat", welches im Juni 1995 vom Kantonsrat verabschiedet worden ist. Dieses Projekt sollte eine umfassende Überprüfung staatlicher Aufgaben vornehmen. Dabei wurde ebenfalls die Idee der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) aufgegriffen. Der Kanton sah in WOV ein Instrument, mit dem die Sanierung des kantonalen Haushaltes vorangetrieben werden konnte. Das Projekt Schlanker Staat wurde daher mit den verfolgenden zwei Zielsetzungen versehen:

- Sanierung der Laufenden Rechnung in der Grössenordnung von rund 100 Mio Fr. (dies entsprach 10% des Aufwandes)
- Einführung schlankere Verwaltungsstrukturen und Testen von neuen Führungsmodellen (WOV).

Im Dezember 1995 bewilligte der Kantonsrat mit grosser Mehrheit und Zustimmung aller Parteien die versuchsweise Einführung von Globalbudgets für drei Jahre. Ab 1996 startete die Einführung von Globalbudgets in allen Spitälern und 10 weiteren Amtsstellen. Im Jahr 1997 folgte eine zweite Serie von Pilotämtern. Ab 1999 und Anfang 2000 wurden weitere Staffeln von Piloten lanciert. Nach Abschluss einer Evaluation im Jahr 2000 hat das Parlament einer flächendeckenden Einführung von WOV zugestimmt. Der Regierungsrat ist beauftragt worden, bis Ende 2001 eine Vorlage zur präsentieren, welche die definitive Einführung von WOV zum Gegenstand hat.

#### *Staats und Verwaltungsreform 2000 im Kanton Wallis*

Der Staatshaushalt des Kantons Wallis rutschte Anfang der neunziger Jahre immer stärker in die roten Zahlen. Die Regierung und das Parlament entwickelten daraufhin Vorschläge zur Verminderung der Defizite. Damit einher ging die Erkenntnis, dass die Leistungen des Staates nur teilweise auf die Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern ausgerichtet seien. Die Regierung setzte sich zum Ziel, die Verwaltung zu modernisieren und leistungsfähiger zu machen. Im Parlament wurde eine entsprechende Motion der CVPO eingereicht. Die Regierung nahm den Antrag auf und beschloss 1994 eine umfassende Reform der Verwaltung, der Justiz sowie der Regierungs- und Parlamentsebene.

Der erste Umsetzungsschritt bestand in einer flächendeckenden Leistungsanalyse der gesamten Verwaltung, die als Administration 2000 bekannt geworden ist. Alle Dienststellen wurden einer kritischen Analyse unterzogen und es wurde überprüft, welche Personen welche Leistungen erbringen, respektive wo mögliche Einsparpotentiale liegen könnten. Diese Analyse fand ihren Abschluss im Juni 1995 und kam zum Schluss, dass sich der Aufwand in der Verwaltung um 18 Prozent reduzieren lasse, ohne dass gleichzeitig eine Kürzung der Leistungen erfolgen müsse. Anders ausgedrückt konnten 450 Stellen zur Disposition gestellt werden. Die eine Hälfte davon wurde abgebaut, die andere Hälfte für neue Aufgaben eingesetzt.

Nach Abschluss der Leistungsanalyse wurden vier weitere Teilprojekte lanciert: Justiz 2000, Erziehung 2000, Institutionen 2000 sowie Administration 2000 (= Staats- und Verwaltungsreform 2000). Das letzte Teilprojekt ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Es konzentriert sich auf die Erprobung der NPM-Philosophie in sechs Pilotseinheiten. Diese konnten sich freiwillig bewerben und wurden im Mai 1995 offiziell bezeichnet. Um den Prozess zu unterstützen wurde ebenfalls 1995 das Zentrum für Verwaltungsmanagement gegründet. Dieses sollte Parlament, Regierung und Verwaltung bei der Einführung und Umsetzung der neuen Instrumente unterstützen. Im Dezember 1995 legte der Staatsrat eine Botschaft für ein Gesetz vor, das eine Experimentierklausel für die Pilotseinheiten enthielt. Im März 1996 wurde dieses durch den Grossen Rat angenommen. Daraufhin begannen die Vorarbeiten an den verschiedenen Kontrakten. Im November 1997 lagen die Politikkontrakte für 1998 bis 2001 vor und wurden vom Grossen Rat angenommen. 1998 war der offizielle Start der Pilotphase mit den neuen Führungsstrukturen. Die Erprobung der Kontrakte in den sechs Pilotseinheiten wurde im Rahmen eines Qualitätsmanagementkonzeptes durchgeführt, welches aber nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist. Das Qualitätsmanagementkonzept umfasst die kontinuierliche Einführung eines Controlling-, Dokumentations-, Informations- und Evaluationssystems (SDIC) öffentlicher Politik. Gleichzeitig wurde die Einführung von ISO-Zertifizierungen in verschiedenen Amtsstellen an die Hand genommen. Dazu kommen Projekte im Bereich Finanzen (SAP) und Personalführung.

#### *Projekt wif! im Kanton Zürich*

Das Projekt *wif!* wurde nach einem Jahr Vorarbeit 1996 gestartet. Die Reform setzte sich zum Ziel, die Verwaltungsführung verstärkt auf langfristige Ziele auszurichten, die Steuerbarkeit staatlicher Leistungen zu erhöhen, die Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Leistungen zu verbessern sowie die Kundenorientierung zu fördern. Im Unterschied zu den Projekten in den anderen Kantonen ist eine *definitive Umsetzung* des NPM-Gedankens beschlossen worden (keine Versuche, keine Piloten). Die dazu notwendigen gesetzlichen Grundlagen (Verwaltungsreformrahmengesetz) wurden in einer Volksabstimmung im Dezember 1996 mit grossem Mehr angenommen. Ergänzend hierzu erfolgte die Annahme der Teilrevision des Kantonsratsgesetzes im November 1998, das der Legislative mit der Schaffung ständiger Sachkommission und der Einführung der

Leistungsmotion<sup>2</sup> wichtige Instrumente für die Umsetzung der Reform im Parlament in die Hand gab.

Seit Beginn der Verwaltungsreform sind die NPM-Instrumente wie Globalbudgets und Leistungsaufträge sukzessive entwickelt und in einer stets wachsenden Zahl von Ämtern in die Praxis umgesetzt worden. Zurzeit sind rund 50 Ämter aus allen sieben Direktionen in die Reform einbezogen. Eine Direktion ist bereits vollständig umgestellt, in den anderen soll die Umstellung in den nächsten 2-3 Jahren vollendet werden.

Neben den zentralen Instrumenten Globalbudget und Leistungsauftrag umfasst die Verwaltungsreform im Kanton Zürich auch andere wichtige Elemente. Dazu gehört der *Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan KEF* als zentrales strategisches Planungs- und Steuerungsinstrument der Regierung. Mit dem KEF werden die mittelfristig notwendigen finanziellen Mittel und Leistungen nach Organisationseinheiten gegliedert dargestellt. Der KEF umfasst einen Zeitraum von vier Jahren und wird jährlich aufgrund der Entwicklungs- und Finanzpläne der Direktionen aktualisiert. Er wird der Legislative zur Information zur Verfügung gestellt und ist über die Homepage der Verwaltung auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich.

Strategische Steuerungsgrösse des KEF ist die *Leistungsgruppe*. Für die gesamte Verwaltungstätigkeit wurden ca. 150 Leistungsgruppen definiert. Jede Leistungsgruppe setzt sich aus mehreren Einzelleistungen zusammen und deckt einen Nachfragebedarf von Dritten ab, sei dies verwaltungsintern oder –extern. Die Leistungsgruppen vermitteln eine Gesamtschau über die Leistungs- und Finanzentwicklung und ermöglichen wirksame Steuerungsmassnahmen im Rahmen der politisch-strategischen Zielfestlegung.

Detaillierte Vereinbarungen über die Leistungserstellung werden in den *Kontrakten* zwischen den Direktionen und den einzelnen Amtsstellen festgelegt. Am Ende des jeweiligen Rechnungsjahres geben diese mit einem Rechenschaftsbericht Auskunft über die erzielten Ergebnisse.

In ihrem bisherigen Verlauf hat die Verwaltungsreform im Kanton Zürich neben der Implementation der Instrumente auch zu einer Förderung der Dezentralisierung und Neugestaltung organisatorischer Strukturen geführt (z.B. teilautonome Volksschulen, Universitätsreform, Tiefbauamt).

Wirkungsanalysen und *Evaluationen* haben bisher auf der Ebene von Ämtern und Direktionen stattgefunden. Unter anderem wurde ein Handbuch für die Durchführung von Kundschafts- und Bürgerbefragungen erarbeitet und den Ämtern zugänglich gemacht. Eine Evaluation auf der Ebene der Gesamtreform ist in Vorbereitung.

---

<sup>2</sup> Die Leistungsmotion verpflichtet den Regierungsrat, mit dem nächsten Globalbudget die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder ein bestimmtes Leistungsziel in ein Globalbudget aufzunehmen.

## 2.2 Initiativen und Motive zur Umsetzung von NPM-Reformen

Umgestaltungen, die mit dem Anspruch und der Reichweite des New Public Management auftreten, haben meist ein ganzes Bündel von verursachenden Faktoren. Die diesbezüglichen Antworten unserer GesprächspartnerInnen lassen sich drei grossen Themenblöcken zuordnen: allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen (Makroebene), Veränderungen in der Handlungslogik der Verwaltung (Mesoebene) und personelle Umschichtungen (Mikroebene).

- Auf der Makroebene der *gesellschaftlichen Entwicklungen* werden vor allem die verstärkte Ökonomisierung aller Lebensbereiche sowie die steigende Bereitschaft, Autoritäten kritisch zu hinterfragen, genannt: „Man ist weniger hierarchiegläubig, denkt vermehrt prozessorientiert“. Die wirtschaftliche Globalisierung und die anhaltende Rezession in den neunziger Jahren haben die öffentlichen Verwaltungen vor neue Herausforderungen gestellt und gleichzeitig den Zufluss finanzieller Mittel eingeschränkt. Die gesellschaftliche und politisch artikulierte Erwartung war zunehmend, dass auch die öffentliche Verwaltung in Kategorien von Nutzen, Wirkung und Kosten zu denken und zu handeln beginne. Die im Ausland entwickelten Grundgedanken und praktischen Umsetzungsformen des NPM erschienen als adäquate Antworten auf den Problemdruck: „Die Zeit war reif für NPM.“
- Ansätze zu Verwaltungsreformen hat es in den letzten 20 Jahren wiederholt gegeben. Erinnert sei an Projekte zur Effizienzsteigerung, die unter Bezeichnungen wie „Effista“ o.ä. zwar in Gang gesetzt, aber nicht immer mit den erhofften Ergebnissen beendet oder gar abgebrochen wurden. Diese Projekte zur *Veränderung der Handlungslogik öffentlicher Verwaltungen* waren oft recht spontan und ohne grosse konzeptionelle Vorarbeiten unternommen worden. Der „Reformstau“ blieb und wirkte sich in stark hierarchiebezogenem, regelungsorientiertem und statischem Funktionieren der öffentlichen Verwaltung aus - dies bei steigender Komplexität der Aufgaben und steigenden Ansprüchen an Transparenz und Kostenoptimierung. Da kamen Theorie und Praxis von NPM mit ihren mittlerweile bekannten Maximen von Wirkungsorientierung, Kostenbewusstsein, Kundenfreundlichkeit und betriebswirtschaftlicher Rationalität im richtigen Zeitpunkt: das „Steuerungsdefizit“ sollte behoben werden. Die meisten Befragten sind der Ansicht, dass der Spardruck diesen Prozess beschleunigt hat.<sup>3</sup> Wenn auch die Spardiskussion hie und da die Verwaltungsreform zu übertönen droht, so ist beides doch zu trennen: „Wahrscheinlich wäre sowas wie NPM auch ohne Spardruck gekommen.“ Die knappen öffentlichen Finanzen haben als verstärkender Faktor gewirkt, weil es ja schliesslich um deren optimalen Einsatz geht. Dass NPM sich nicht im Sparen erschöpft, ist zwar theoretisch aner-

---

<sup>3</sup> Konkret ist das Verhältnis von Spar- und Reformthema in den Kantonen recht unterschiedlich: Vor allem in Solothurn ist der Spardruck allgegenwärtig spürbar. In Zürich ist das Thema eher im Hintergrund, während es im Aargau und in Luzern im Rahmen der NPM-Reform keine Rolle spielt. Im Wallis wurden vor dem Start der NPM-Piloten Sparmassnahmen umgesetzt („Leistungsanalyse“).

kannt; die bisher vorliegenden Evaluationen zeigen jedoch, dass der nötige Kulturwandel erst in Ansätzen erkennbar ist.<sup>4</sup>

- Gerade im politischen Bereich sind Reformen nicht zu trennen von den sie tragenden Personen. *Personelle Änderungen* in den Spitzen der Verwaltung und in der Regierung haben deshalb nach Ansicht der meisten Befragten eine grosse Bedeutung für den Verlauf der Reformen. Als ausgeprägtestes Beispiel mag die Zürcher Kantonsregierung gelten, die im Laufe der neunziger Jahre vollständig erneuert worden ist; das derzeit amtsälteste Mitglied ist erst seit 1993 in der Exekutive. Neue Kräfte auf Ebene Regierung und/oder Amtsleitung können die Abkehr von hergebrachten Routinen und Gewohnheiten erleichtern und die Offenheit für Neues fördern.

Die operative Realisierung der Reformen geschieht aber nicht auf Regierungs-, sondern auf *Amtsebene*. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die befragten Amtsleiterinnen und -leiter die Wichtigkeit des persönlichen Engagements betonen. Ein gewisses Pionierbewusstsein ist weit verbreitet: „Es ist besser, dabei zu sein, dann kann man mitbestimmen.“ Gleichzeitig baut man aber so weit wie möglich auf schon Bestehendem auf. Oft waren es die gleichen Amtschefs, die schon zu Beginn ihres Wirkens den jeweils gegebenen Spielraum auszuschöpfen trachteten: „Dank NPM erhoffte ich mir Rücken- deckung für meinen ohnehin unternehmerischen Führungsstil.“ Schon früher und auch unter NPM-Bedingungen wurde das erleichtert, wenn das Tätigkeitsgebiet des Amtes eher dienstleistungs- und aussenorientiert war. Vor allem in ihren Anfängen stützte sich die Reform deshalb im allgemeinen auf solche Ämter ab (z.B. Strassenverkehr, Statistik, Labor). Inzwischen sind auch Spitäler, (Hoch-) Schulen und Strafanstalten hinzugekommen.<sup>5</sup> Die Reform gestaltet sich bei Bereichen mit hoheitlichen Funktionen schwieriger (Standardbeispiel: Polizei). Querschnittämter schliesslich werden vorerst zögernd in die Reform einbezogen (z.B. Finanzkontrolle oder der Bereich Organisation/Informatik).

Die bisher genannten Faktoren beziehen sich in erster Linie auf Regierung und Verwaltung. Tatsächlich kamen die wichtigsten Initiativen in allen untersuchten Kantonen aus diesem Bereich. Das *Parlament* spielte höchstens eine anregende Rolle (z.B. durch entsprechende Vorstösse in den Kantonen Aargau, Wallis und Zürich<sup>6</sup>). Wir werden später noch ausführlicher auf die Frage des Einflusses des Parlamentes auf den Reformprozess eingehen. Vorerst genügt der Hinweis, dass auch nach Einschätzung der befragten Parlamentsmitglieder die Legislative in diesem Prozess in der Regel keinen prägenden Einfluss hat. Eine Ausnahme bildet der Kanton Wallis: Hier ist „das Parlament die treibende Kraft“ geworden, seit die Regierung in NPM-Belangen an Schwung verloren hat.

---

<sup>4</sup> Das ist ein wichtiges Ergebnis der Evaluationsberichte zur Neuen Verwaltungsführung im Kanton Bern (NEF) und zur Neuen Stadtverwaltung Bern (NSB).

<sup>5</sup> Im Kanton Zürich allerdings gehörte der Schulbereich zu den ersten, in denen NPM-Prinzipien und -Instrumente umgesetzt wurden.

<sup>6</sup> Im Falle Zürichs hat einer der Initianten inzwischen in die Regierung gewechselt.

Alles in allem ergibt sich in den untersuchten fünf Kantonen ein recht einheitliches Bild in bezug auf die Anstösse und Motive zur Umsetzung von NPM-Reformen: Es handelt sich überwiegend um Reformen, bei denen Regierung und Verwaltung die Stossrichtung und das Tempo der Entwicklung angeben. NPM ist heute - verkürzt gesagt - in erster Linie ein Management-Projekt der Staatsleitung zur Modernisierung und Optimierung von Führungsstrukturen und -prozessen in Regierung und Verwaltung.

### **2.3. Zur organisatorischen Einbettung der Reformprojekte**

Die konzeptuellen Diskussionen um die NPM-Reform gehen in den meisten Kantonen auf die erste Hälfte der neunziger Jahre zurück. Bis die Instrumente anwendungsreif waren, verging einige Zeit. Ab 1996 begannen dann ausgewählte Ämter auf der Basis der NPM-Instrumente und mit Globalbudgets zu funktionieren. Die Kantone Luzern, Solothurn und Zürich waren hier die ersten. Die Kantone Aargau und Wallis starteten 1998. In diesen beiden Kantonen umfassten die Reformprojekte eine fixe Zahl von Ämtern (im Kanton Aargau wurden 1998 und 1999 je zwei Tranchen von Pilotämtern lanciert). In den Kantonen Luzern, Solothurn und Zürich wurden die Projekte laufend mit neuen Staffeln von Ämtern ausgeweitet.

D 4: Anzahl Ämter und Umfang der Globalbudgets im NPM-Projekt

| Merkmale   | AG                                 | LU   | SO   | VS                              | ZH  |
|--|------------------------------------|--|--|---------------------------------|---|
| Anzahl Ämter im Versuch<br>1996                          |                                    | Start WOV mit 1. Serie von 8 Ämtern                        | Start mit 1. Serie von 8 Ämtern plus Spitälern |                                 | Start mit 18 Ämtern November 1995<br><br>2. Serie mit 6 Ämtern April 1996                             |
| 1997   |                                    | Start LOS mit fünf Spitälern, WOV 2. Serie mit zwei Ämtern | 2. Serie mit 10 Ämtern                         |                                 | 3. Serie mit 6 Ämtern Januar 97<br><br>4. Serie mit 6 Ämtern Mai 97                                   |
| 1998   | Start mit 3 Ämtern und 2 Spitälern | 3. Serie mit drei Ämtern                                   |  | Start mit 6 ausgewählten Ämtern | 5. Serie mit 2 Ämtern März 98<br><br>6. Serie mit 3 Ämtern September 98                               |
| 1999   | Start zweite Serie mit 5 Ämtern    |  | 3. Serie mit 11 Ämtern                         |                                 | 7. Serie mit 2 Ämtern April 99<br><br>8. Serie mit 5 Ämtern Nov. 99<br><br>9. Serie mit 1 Amt Dez. 99 |
| 2000   | -                                  | Umstellung von zwei Departementen auf Globalbudget         | 4. Serie mit 5 Ämtern                          |                                 | 10. Serie mit 5 Ämtern März 2000  |
| Anzahl Ämter im Versuch per Ende 1999                    | 9                                  | 23   | 32   | 6                               | 49  |
| Anteil aller Globalbudgets am Gesamtbudget per Ende 1999 | 25%                                | 25%  | 33%  | 29.5%                           | 50%   |

Die Anteile der Globalbudgets am Gesamtbudget sind verhältnismässig hoch.<sup>7</sup> Vielleicht mit Ausnahme von Zürich kann aber keineswegs davon gesprochen werden, dass die Verwaltung in den betrachteten Kantonen schon zu grossen Teilen NPM-gemäss geführt

<sup>7</sup> Beim Bund z.B. machen die von den Pilotämtern verwalteten Budgets nur wenige Prozent des gesamten Staatshaushalts aus.

werde. NPM-Ämter sind vielfach noch Inseln in einer nach wie vor traditionellen Verwaltung.

Das ist die unmittelbare Folge des *Pilotcharakters*, den die Reform in allen Kantonen ausser Zürich hat: Sie soll zunächst erprobt, auf ihre Tauglichkeit geprüft und aufgrund der Erfahrungen in der Praxis optimiert werden. Da der Entscheid über eine definitive Einführung noch bevorsteht, müssen alle Massnahmen rückgängig gemacht werden können (Reversibilität), um faktische Präjudizien zu vermeiden. Das erhöht den Komplexitätsgrad der Reform<sup>8</sup>, und gleichzeitig werden zusätzliche Ausweitungen erschwert.

Eine Ausnahme bildet der Kanton Zürich, in dem die Umstellung *definitiv* ist und in dem die entsprechenden gesetzlichen Regelungen schon in Kraft sind. Das dokumentiert den Willen, die Reform konsequent und in einem Zug zu realisieren, selbst auf die Gefahr hin, allfällige Probleme schwieriger korrigieren zu können als dies bei einem Versuchsbetrieb möglich wäre.

In bezug auf die *organisatorische Einbettung* der Reformprojekte muss zwischen den Ebenen der Regierung/Verwaltung einerseits und des Parlaments andererseits unterschieden werden.

Die primäre Verantwortung für die Realisierung der Verwaltungsreform liegt bei *Regierung und Verwaltung*. Dementsprechend wurden in allen Kantonen Projektorganisationen aufgebaut. Im Detail gibt es Unterschiede:

- Die **strategische Steuerung** wird zum Teil auf Regierungsebene (AG, LU, VS, ZH) wahrgenommen. Die Regierung des Kantons Aargau wird dabei von einem Verwaltungsgremium unterstützt. Solothurn und Zürich kennen Gremien, in denen Regierungs- und Parlamentsvertreter zusammenarbeiten; dieses Modell wurde gewählt, um die Gesichtspunkte und Anliegen des Parlaments frühzeitig in den Reformprozess integrieren zu können.
- Für die **operative Leitung** sind Projektleitungen zuständig, deren Verortung innerhalb der Verwaltungsorganisation jeweils unterschiedlich ist: Im Kanton Solothurn ist die Projektleitung an die Finanzverwaltung angegliedert, im Aargau an die Staatskanzlei. Im Kanton Zürich ist sie dem Präsidenten des strategischen Steuerungsgremiums (wif-Ausschuss) unterstellt. In den Kantonen Luzern und Wallis ist für die Projektleitung eine eigene Verwaltungsstelle geschaffen worden.

---

<sup>8</sup> Z.B. müssen die Rechnungen doppelt geführt werden, nach neuem und nach altem Modell. Unsere Interviews haben gezeigt, dass hier ein Mehraufwand nötig ist, der in den betroffenen Ämtern als erhebliche Belastung betrachtet und je länger je unwilliger erbracht wird.

D 5: Organisatorische Einbettung der Reformversuche

|           | Regierung/Verwaltung  |   | Parlament  |
|-----------|---|---|--|
|           | strategische Steuerung  | operative Steuerung                     |  |
| Aargau    | WOV-Steuerungsausschuss (Chefbeamte)                                | Projektleitung (Staatskanzlei)          | GPK, SRK (Staatsrechnungskommission)<br>Fachkommission<br>WOV-Kommission |
| Luzern    | Regierungsausschuss   | Projektleitung<br>(Geschäftsstelle WOV) | GPK/FiKo<br>Fachkommissionen<br>WOV-Kommission (WOK)                     |
| Solothurn | WOV-Kommission (Vertreter Regierung, Parlament und Projektleitung)  | Chef Finanzverwaltung                   | GPK/FiKo<br>Sachkommissionen   |
| Wallis    | Regierungsausschuss   | Zentrum für Verwaltungsmanagement       | Reformkommission<br>GPK/FiKo entsendet Vertreter in die Reformkommission |
| Zürich    | wif Ausschuss (Vertreter Regierung, Parlament und Geschäftsleitung) | Geschäftsleitung des wif-Ausschusses    | GPK/FiKo<br>Fachkommissionen<br>Reformkommission                         |

FiKo=Finanzkommission, GPK= Geschäftsprüfungskommission

Im *Parlament* beschäftigen sich in der Regel mehrere Kommissionen mit NPM-Belangen: In Aargau, Luzern, Wallis und Zürich gibt es eigens für das NPM-Thema konstituierte Kommissionen. Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen behandeln im Rahmen ihrer normalen Tätigkeit überall auch mit NPM verknüpfte Fragen, und in allen Kantonen ausser dem Wallis gibt es Fachkommissionen, die bei der Behandlung von Geschäften aus NPM-Ämtern mit der neuen Verwaltungsführung in Berührung kommen. Im Wallis nimmt die Reformkommission diese Aufgabe wahr.

Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Kommissionen lässt sich am Beispiel des Kantons Zürich illustrieren:

- Die *Reformkommission* kümmert sich vor allem um methodische Aspekte der Instrumentenentwicklung und -implementation und wacht über den Ablauf des Gesamtprozesses aus Sicht der Legislative. Sie hat sich zudem mit der Parlamentsreform aus NPM-Sicht beschäftigt (neues Kantonsratsgesetz: Einführung der Fachkommissionen, Leistungsmotion).

- Die Kontakte mit den Ämtern und die Diskussionen über die Globalbudgets laufen - ausser im Wallis - in erster Linie über die zuständigen *Fachkommissionen*.
- Der *Geschäftsprüfungs-* und der *Finanzkommission* bleiben die grundsätzlichen Fragen der Entwicklung des Staatshaushalts auf allgemeiner Ebene sowie die Aufsichtsaufgaben.

Diese Vielfalt an Organen bedeutet aber nicht, dass die intensive Beschäftigung mit den NPM-Reformen das ganze Parlament erfasst hätte. Aus unseren Interviews ergibt sich vielmehr in allen Kantonen das Bild eines *in Sachen NPM zweigeteilten Parlaments*: Einer begrenzten Zahl von „NPM-Sachverständigen“, die der Reform gegenüber offen sind, steht ein grosser Teil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern gegenüber, die der Reform indifferent oder kritisch begegnen. Teile der letzteren Gruppe werden sich mittelfristig wahrscheinlich in den Fachkommissionen näher mit NPM-Fragen befassen. Vorerst aber sind es verhältnismässig wenige Mitglieder der Kantonsparlamente, die mit angemessener Sachkompetenz als Verhandlungspartner von Regierung und Verwaltung auftreten können.

Dabei ist nicht so sehr die Tatsache neu, dass im Parlament unterschiedlich kompetente Leute sitzen. „Vorderbänkler“ und „Hinterbänkler“ hat es immer schon gegeben. Neu ist vielmehr, dass die Grundsätze der NPM-Reform strategisches Denken und entsprechendes fachliches Wissen in der Diskussion mit Regierung und Verwaltung bei *allen* Parlamentarierinnen und Parlamentariern voraussetzen. Die Zweiteilung des Parlamentes erscheint so in einem schärferen Licht und wirkt, gemessen an den Reformzielen, hinderlich.

Generell ist die Zusammenarbeit mit dem Parlament eines der zentralen Elemente jeder NPM-Reform. Es ist deshalb bedeutsam, wie die *institutionelle Einbindung* des in seiner Zusammensetzung notwendigerweise heterogenen Parlaments gelingt. Hier haben die Kantone Zürich und Solothurn insofern einen eigenen Weg beschritten, als schon sehr früh und seither kontinuierlich Parlamentariermitglieder im NPM-Steuerungsgremium Einsitz hatten. Das hat zwar die erwähnte Zweiteilung des Parlaments nicht verhindert. Die Voraussetzungen für einen optimalen Informationsfluss und die kontinuierliche gemeinsame Diskussion konnten so aber deutlich verbessert werden.

### **3 Wirkungen der Reformprojekte auf das Parlament**

Das Parlament ist ein ausserordentlich wichtiger Teil jeder NPM-Reform. Als gesetzgebende und die Exekutive kontrollierende Instanz hat es eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Reform. Mittel- und langfristig wird die Reform kaum ohne und jedenfalls nicht gegen das Parlament realisiert werden können. Wir haben deshalb die parlamentarische Ebene in unserer vergleichenden Evaluation mitberücksichtigt. Aus Aufwandgründen konnten wir allerdings nicht alle Mitglieder der 5 Kantonsparlamente befragen. Wir haben uns deshalb auf Gespräche mit ausgewählten Parlamentarierinnen und Parlamentariern aller politischen Richtungen konzentriert, die unsere Fragen aus ihrer eigenen Erfahrung mit der Arbeit in NPM-Gremien beantworten konnten.

Bevor wir auf die Behandlung der NPM-Themen im Parlament näher eingehen, stellen wir im Sinne einer Übersicht die Kompetenzen und den Stand der Parlamentsreformen in den Kantonen dar. Die Kompetenzen der Parlamente in Sachen NPM sind unterschiedlich geregelt: Über Globalbudgets kann das Parlament in allen Kantonen beraten, Leistungsaufträge gehören im Aargau, in Solothurn und im Wallis, nicht aber in Luzern und in Zürich<sup>9</sup> zu seinen rechtlich festgelegten Möglichkeiten. Inwiefern diese Möglichkeiten in der Realität auch genutzt werden, ist eine der in diesem Kapitel diskutierten Fragen.

*D 6: Rechtliche Kompetenz des Parlamentes im NPM-Prozess*

| <b>Aargau</b> | <b>Luzern</b>                                       | <b>Solothurn</b> | <b>Wallis</b>                          | <b>Zürich</b>   |
|---------------|---|------------------|--|-----------------|
| Globalbudgets | Globalbudgets <sup>1)</sup>                         | Globalbudgets    | Globalbudgets                          | Globalbudgets   |
| Leistungen    | Gesamtzielsetzung des politischen Leistungsauftrags | Leistungen       | Politische Ziele und Leistungsvorgaben | Leistungsmotion |

<sup>1)</sup>Die Schaffung von Leistungsgruppenbudget ist vorgesehen

Die definitive Einführung der NPM-Reformen setzt meist rechtliche Umgestaltungen in den Parlamenten voraus. So wurden z.B. in Zürich ständige Fachkommission geschaffen und das Instrument der Leistungsmotion eingeführt. Ähnliche Vorhaben, ausgerichtet auf die jeweils unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, sind in allen Kantonen zumindest in Diskussion.

---

<sup>9</sup> Mit dem Instrument der Leistungsmotion kann das Zürcher Parlament allerdings Einfluss nehmen auf die Ausgestaltung der Leistungsaufträge. In Luzern kann sich das Parlament zu den Gesamtzielsetzungen des politischen Leistungsauftrags äussern.

## D 7: Einbindung des Parlamentes in den WOV-Prozess

|  | <b>Aargau</b>   | <b>Luzern</b>  | <b>Solothurn</b>  | <b>Wallis</b>   | <b>Zürich</b>   |
|--|---|--|---|---|---|
| aktueller Stand der Parlaments-reformen  | Leitsätze<br><br>Botschaft Herbst 2000  | Botschaft erar-beitet  | realisiert im Rahmen der Versuchsver-ordnung  | geplant/ in Um-setzung  | realisiert  |
| Realisierte re-spektive ge-plante Inhalte der Parlaments-reformen  | <i>geplant:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung der Ratsleitung</li> <li>• Neue Struktur für Fach-kommissionen</li> <li>• Neue Instru-mente (Auf-trag)</li> <li>• Ausbau der Parlaments-dienste</li> </ul> | <i>realisiert:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkleinerung des grossen Rates auf 120 Mitglieder</li> <li>• Schaffung ständiger Kommissionen</li> </ul> <i>geplant:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung neuer Kom-missionen</li> <li>• Revision der parl. Inter-ventionsin-strumente</li> </ul> | <i>realisiert:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung neuer Instru-mente des Parlamentes (Auftrag, pol. Indikator, Detaillierung Globalbudget, parl. Initiative)</li> </ul> <i>geplant:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Veränderung des Kommiss-ionssystems</li> </ul> | <i>realisiert:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfas-sungsände-rung "Parla-ment 2001 angenommen"</li> </ul> <i>geplant:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Veränderung Rhythmus der Sessionen</li> <li>• Organisation der Kommiss-ionen</li> <li>• Bildung Par-lamentsdienst</li> <li>• Veränderung Anzahl Le-sungen</li> <li>• Behandlung Regierungs-richtlinien und Finanz-planung</li> </ul> | <i>realisiert:</i><br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachkommis-sionen</li> <li>• Leistungsmo-tion</li> </ul> |
| Anzahl Parla-mentsmitglie-der, welche sich mit LA und GB in Kommissio-nen auseinan-dersetzen <sup>1)</sup> | 70 %<br><br>(200 Mitglieder Parlament total, 140 in Kom-missionen)  | 76 %<br><br>(120 Mitglieder Parlament total, 91 in Kommiss-ionen)  | 62 %<br><br>(144 Mitglieder im Parlament total; 89 in Kommissionen)   | 13 %<br><br>(130 Mitglieder im Parlament total, 17 in Reform-kommission)  | 62 %<br><br>(180 Mitglieder im Parlament total, 112 in Kommissionen)  |

<sup>1)</sup> Berechnung: Anzahl Personen in parlamentarischen Kommissionen, welche sich mit NPM-Geschäften auseinandersetzen in Prozent der gesamten Mitglieder des Rates

### 3.1 Stärken und Schwächen der Reform aus der Sicht von ParlamentarierInnen

Fragt man nach den Stärken und Schwächen der NPM-Reformen aus heutiger Sicht, so wird man wiederholt auf die gleichen Dimensionen hingewiesen, die freilich je nach Sichtweise und persönlichen Erfahrungen unterschiedliche Bewertungen erfahren.

**Betriebswirtschaftliche Aspekte:** Stärker als bisher kommen Fragen des Zusammenhanges von Aufwand, Nutzen, Wirkungen und Dienstleistungsqualität ins Blickfeld. Das wird von etlichen Befragten positiv gewertet: „Bessere Kenntnisse über die erbrachten und die zu erbringenden Leistungen und ihre Kosten“ - *aber* der mit der Umsetzung verbundene Aufwand gilt manchen als zu hoch. Das Wort vom „administrativen Wasserkopf“ ist einigen zur Hand, und andere fügen präzisierend hinzu, dass etwa das Berichtswesen oder die jährliche Budgetierung zwar viel Informationen, aber wenig Tran-

sparenz produzierten. Es wird aber auch eingeräumt, dass einige Probleme mit „Kinderkrankheiten“ bzw. Einführungsschwierigkeiten zu tun hätten.

**Kommunikationskultur:** Wir haben die Feststellung gehört, die Kommunikation unter den Kommissionen sei verbessert, und man fühle sich jetzt „mehr dem Geschäft als der Fraktion verpflichtet“. Mehrere von uns befragte Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben auch von „neuem Schwung“ in der Parlamentsarbeit berichtet - *aber* die Attraktivität des Neuen, ohnehin auf einen kleinen Teil des Parlaments begrenzt, könnte sich bald einmal verlieren: „Wenn der jetzige Zustand zur Normalität wird und der erste Gwunder vorbei ist, sehe ich eine gewisse Gleichgültigkeit NPM gegenüber kommen.“ Ob eine neue Kommunikationskultur entstanden ist und sich über die Zeit aufrechterhält, wird sich erst dann erweisen.

**Strategisches Denken:** Die im NPM-Konzept postulierte verstärkte Ausrichtung des Parlaments auf strategische Fragen und Themen wird als „Verwesentlichung“ und „Aufwertung“ der Parlamentsarbeit gelobt: „Das Parlament muss sich nicht mehr um operativen Krimskrams kümmern“ – *aber* es wird auch auf die erhöhten Ansprüche an die ParlamentarierInnen hingewiesen, die zu Überforderungen führen können: „Mit NPM kommen viele ans Limit.“ Nicht für alle zähle strategisches Denken zum Alltag, und sie müssten zuerst einen Lernprozess durchlaufen, um ihre neue Rolle wahrnehmen zu können.

**Neubewertung der Rolle des Parlamentes:** Ganz allgemein muss das Parlament, soll die NPM-Reform konsequent umgesetzt werden, eine neue Rolle einnehmen. Eines der hierzu genannten Stichworte ist „Professionalisierung“, aber nicht im Sinne einer vollamtlichen Tätigkeit, sondern im Sinne des Erwerbs vertiefter Sachkenntnisse in einzelnen Bereichen der Verwaltungstätigkeit (z.B. im Rahmen von Fachkommissionen). Das widerspreche einerseits dem herkömmlichen Bild des politischen Generalisten, der zu vielen Themen etwas sagen kann – und andererseits bedinge das eine entsprechende Weiterbildung der sonst schon stark belasteten ParlamentarierInnen, und gleichzeitig bedinge das eine Parlamentsreform, die dem Parlament die nötigen Arbeitsinstrumente in die Hand gibt.<sup>10</sup> Beides sind Prozesse, die erst in den wenigsten Kantonen (z.B. im Kanton Aargau) angelaufen sind.

Die häufigste Kritik, die in fast allen Kantonen vorgebracht wird<sup>11</sup>, betrifft weniger die NPM-Reform als solche, sondern das *Tempo*, in dem sie realisiert werden soll: „Wir führen ständig neue NPM-Ämter ein, so schnell, dass wir gar keinen Vergleich mehr machen können zwischen neu und alt.“ Angesichts des objektiv unterschiedlichen Rhythmus’ bei der Umsetzung der NPM-Reformen relativiert sich die Klage über den „enormen Zeitdruck“ freilich. Möglicherweise löst eher die Reform als solche Stress aus als

---

<sup>10</sup> Im Kanton Zürich, wo ja die Reform definitiv umgesetzt wird, ist dies mit der Einführung von ständigen Fachkommissionen und der Leistungsmotion geschehen. Ständige Fachkommissionen bestehen ebenso im Kanton Solothurn (seit 1991) und Luzern (seit 1999, auf Vorschlag der Spezialkommission WOV/LOS [WOK] eingeführt). Im Kanton Solothurn wurden versuchsweise eine Reihe von neuen parlamentarischen Instrumenten eingeführt im Zusammenhang mit WoV.

<sup>11</sup> Eine Ausnahme bildet das Wallis, wo seit Beginn des Prozesses keine neuen Ämter dazugekommen sind.

die zeitlichen Vorgaben, unter denen sie durchgeführt wird. Die Frage stellt sich auch, ob der Veränderungsstress die Reform blockieren würde, wäre er nicht mit zusätzlichem Zeitstress verknüpft.

### 3.2 Behandlung der Globalbudgets / Leistungsaufträge

Im *Ratsplenum* ist der Stellenwert der Debatten um Globalbudgets und Leistungsaufträge eher gering: „Im Parlament ist die Lust, sich mit den Globalbudgets und den Leistungsaufträgen auseinanderzusetzen, nicht besonders gross.“ Die meisten Befragten führen das auf mangelnde Vertrautheit der Ratsmitglieder mit den neuen Instrumenten zurück. „Vor allem die älteren Hasen fühlen sich vor vollendete Tatsachen gestellt.“ Soweit Diskussionen stattfänden, drehten sie sich mehrheitlich um die Budgets: „Die Ziele werden praktisch nicht diskutiert“. Hier beschliessen die Räte auch am ehesten Veränderungen, bei denen es sich aber vorwiegend um Kostensenkungen handle, „ohne die Leistungsseite anzupassen“ - was jedenfalls den Grundgedanken von NPM nicht entspricht.<sup>12</sup> Die optimistischen unter unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern sehen einen Prozess des langsamen Kennenlernens und Gewöhnens an die neuen Instrumente („Wir sind auf dem Weg, gedanklich Fortschritte zu machen“). Die Pessimisten weisen darauf hin, dass ParlamentarierInnen sich grundsätzlich immer mehr für Details als für die strategischen Linien interessieren werden, unter anderem, weil sie das den Wählern besser vermitteln könnten („Das Parlament ist wesensbedingt am Dreinreden interessiert“).

Etwas anders sieht es in Bezug auf die Beratungen in den *Kommissionen* aus. Dort scheint der Prozess der Gewöhnung weiter fortgeschritten zu sein. „Sie sind wichtiger geworden“ ist der Tenor der Einschätzungen, der sich auch quantitativ niederschlägt. Hier zeigt sich die in Kapitel zwei angesprochene Zweiteilung des Parlaments in Zusammenhang mit NPM. Allerdings ist man noch weit entfernt davon, den einschlägigen Debatten überragende Bedeutung zu attestieren. In drei der fünf Kantone sind die Einschätzungen geteilt, und nur in Solothurn und im Wallis erhalten die Beratungen über die NPM-Instrumente eindeutig ein höheres Profil. Während in Solothurn sich die Diskussionen eher auf die Budgetseite konzentrieren, sind im Wallis auch die Leistungsaufträge Gegenstand der Debatten.

---

<sup>12</sup> Wohl wegen dieser Widersprüchlichkeit sind die Erinnerungen unserer Gesprächspartnerinnen und -partnern daran, ob im Ratsplenum überhaupt etwas verändert wurde, sehr unbestimmt: Wenn überhaupt Änderungen, dann solche, die „es eigentlich nicht geben dürfte“.

*D 8: Stellenwert der Diskussion von Globalbudgets / Leistungsaufträgen im Vergleich mit anderen Geschäften*

|                  | Wichtig | Unwichtig |
|------------------|---------|-----------|
| AG               | 5       | 5         |
| LU               | 2       | 2         |
| SO               | 7       | 3         |
| VS               | 4       | 2         |
| ZH <sup>13</sup> | 1       | -         |
| Total            | 19      | 12        |

Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34.

Wie sehr selbst die in den Kommissionen versammelten erfahreneren Parlamentarier mit den Tücken des noch ungewohnten Objekts kämpfen, zeigen die Antworten auf die Frage nach einer allfälligen Beschleunigung oder Vereinfachung der NPM-Debatten im Vergleich zu anderen Beratungen. Die meisten Interviewpartner bezeichneten diese Debatten als langsamer und schwieriger. Dabei scheint nicht nur das Neue und Ungewohnte eine Rolle gespielt zu haben. Die Diskussionen seien „anspruchsvoller, intensiver, gründlicher“ gewesen. Der Hinweis, dass vor allem die erstmalige Behandlung eines Globalbudgets viel Zeit gebraucht habe, lässt allerdings einen gewissen Routinisierungsprozess erwarten. Es ist auch anzunehmen, dass einmal verabschiedete Globalbudgets beim nächsten Durchgang nur mehr gezielt im Hinblick auf Änderungen beraten werden. Der Zeit- und Energieaufwand dürfte deshalb mittelfristig eher sinken.

*D 9: Schwierigkeit der Diskussion im Vergleich mit anderen Geschäften*

|       | Einfacher | Etwa gleich | Schwieriger |
|-------|-----------|-------------|-------------|
| AG    | -         | 4           | 6           |
| LU    | -         | 1           | 2           |
| SO    | 4         | 1           | 4           |
| VS    | 1         | 1           | 2           |
| ZH *  | -         | -           | 1           |
| Total | 5         | 7           | 15          |

Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34.

\* Siehe Fussnote 13.

---

<sup>13</sup> Was Zürich betrifft, muss relativierend angemerkt werden, dass nur Mitglieder der NPM-Kommission (Reformkommission) befragt wurden. Diese Kommission ist vorwiegend methodisch orientiert. Die Sachdiskussionen finden in den Fachkommissionen statt. Deshalb konnten zwei der drei Befragten zu dieser Frage keine Angaben machen.

Ungeachtet des relativen Gewichts der NPM-Instrumente in den Kommissionsberatungen sind Änderungen an den Vorschlägen der Verwaltung und Regierung nicht die Regel (vgl. folgende Darstellung). Einzig im Kanton Wallis berichtet eine Mehrheit der Befragten von Änderungen auf allen drei Ebenen. Im Kanton Solothurn scheint sich die Aufmerksamkeit auf die Budgets zu konzentrieren. In Luzern sind die Meinungen in bezug auf Veränderungen geteilt, und im Aargau finden offenbar kaum solche statt. In unseren Gesprächen war wiederholt von „kleineren Anpassungen“ und von Korrekturen einzelner Posten die Rede. Das entspricht dem traditionellen Vorgehen, ist aber nicht NPM-Konform, insbesondere da „Leistungsaufträge nie angepasst“ worden seien. Auch die „NPM-Elite“ des Parlaments, so muss hieraus geschlossen werden, hat noch Entwicklungsbedarf hin zu einem optimalen Einsatz der neuen Instrumente.

*D 10: Veränderungen an Globalbudgets und Leistungsaufträgen*

|       | Ziele |      | Budgets |      | Produktegruppen |      |
|-------|-------|------|---------|------|-----------------|------|
|       | Ja    | Nein | Ja      | Nein | Ja              | Nein |
| AG    | 2     | 8    | 2       | 8    | 2               | 8    |
| LU    | 2     | 2    | 2       | 2    | 2               | 2    |
| SO    | 3     | 7    | 8       | 2    | 3               | 7    |
| VS    | 4     | 1    | 4       | 1    | 4               | 1    |
| ZH *  | 1     | -    | 1       | -    | 1               | -    |
| Total | 12    | 18   | 17      | 13   | 12              | 18   |

Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34.

\* Siehe Fussnote 13.

### 3.3 Beziehung zwischen Parlament und NPM-Ämtern

Die Einschätzungen der befragten *Parlamentsmitglieder* über das Verhältnis von Legislative und NPM-Ämtern sind im grossen ganzen positiv: „Das gegenseitige Verständnis ist gestiegen, das Problembewusstsein hat sich zum Guten verändert.“ Es werde mehr und vertrauensvoller zusammengearbeitet, weil man sich besser kenne und die jeweiligen Probleme eher zur Kenntnis nehme. „Breitere Information, qualitativ bessere Gespräche“, so hat es ein Interviewpartner zusammengefasst.

Das verbesserte Verhältnis stützt sich überall auf eine grössere Anzahl von Kontakten,<sup>14</sup> die offensichtlich überwiegend positiv verlaufen. Die Parlamentarier haben denn auch den Eindruck, dass Anregungen von ihrer Seite von den Ämtern aufgegriffen werden: „In dieser Hinsicht läuft es bei den NPM-Ämtern gut, besser als bei den anderen“. Die

<sup>14</sup> Zum Teil dürfte die gestiegene Kontaktintensität mit der Einführungsphase zusammenhängen, die einen grösseren gegenseitigen Informations- und Erklärungsbedarf hervorruft als der courant normal.

Ämter seien „offen und kooperationsbereit“. Inwieweit sich dies auch auf konkrete Veränderungen bei den Tätigkeiten der Ämter auswirke, wird noch offen gelassen. Dies könne momentan nicht beurteilt werden, es fehle dazu noch an Erfahrungen. Auch die Frage, ob man die Tätigkeit der Pilotämter besser überblicken könne, wird praktisch einhellig bejaht (Ausnahme: Luzern, wo sich positive und negative Äusserungen die Waage halten).

Trotz dieser grundsätzlich positiven Stellungnahmen bleibt eine Skepsis gegenüber den Möglichkeiten des Parlamentes, die Verwaltungstätigkeit zu steuern und zu überwachen. Zwar sind 28 von 32 Befragten der Meinung, diese Möglichkeit sei dank NPM tendenziell besser (wiederum sind einzig bei den Luzernern die Meinungen gleichmässig geteilt). Aber in den zusätzlichen Erläuterungen wird doch darauf hingewiesen, dass die Verwaltung das Parlament nach wie vor dominiere und dass die Ressourcen des Parlamentes immer noch sehr knapp seien. Deswegen seien der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle der Verwaltung auch im NPM-Zeitalter enge Grenzen gesetzt.

Auch die befragten *Amtschefs* berichten von mehr Kontakten zwischen Amt und Parlament. Dabei gehe es allerdings vordringlich um Kontakte und Erklärungen im Zusammenhang mit Budgetdetails. Eine im engeren Sinne outputorientierte Diskussion über Ziele und Produkte findet nur begrenzt statt, vor allem in den Kantonen Wallis und Zürich.

*D II: Schwergewicht der Diskussion mit dem Parlament bei Output-Dimensionen?*

|       | <b>Ja</b> | <b>Nein</b> |
|-------|-----------|-------------|
| AG    | 5         | 7           |
| LU    | 1         | 4           |
| SO    | 2         | 1           |
| VS    | 8         | 2           |
| ZH    | 3         | 1           |
| Total | 19        | 15          |

Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Die Amtschefs führen das mehrheitlich auf die mangelnde Vertrautheit des Parlamentes mit den Mitteln und Möglichkeiten von NPM zurück: „Das Parlament denkt noch nicht nach dem neuen System, sondern hält sich immer noch an die Rubriken.“ In den Augen der Amtschefs handelt es sich dabei um einen gravierenden Mangel, der unter anderem die NPM-gemässe Ausweitung ihres Handlungsspielraums gegenüber dem Parlament behindert. Nur im Kanton Wallis ist eine Mehrheit von ihnen der Ansicht, dieser Spielraum habe sich vergrössert.

#### D 12: Handlungsspielraum der NPM-Ämter gegenüber dem Parlament

|       | Grösser geworden | Unverändert |
|-------|------------------|-------------|
| AG    | 4                | 7           |
| LU    | 3                | 3           |
| SO    | -                | 3           |
| VS    | 6                | 2           |
| ZH    | 1                | 4           |
| Total | 14               | 19          |

Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Insgesamt ist demnach der Grundton bezüglich der Beziehungen zwischen Parlament und NPM-Ämtern *gemässigt positiv*. Es überwiegt der Eindruck, man befinde sich am Anfang eines Prozesses, der sich erst noch entwickeln müsse. Nicht alle Befragten sind jedoch optimistisch im Hinblick auf den weiteren Verlauf und das Ergebnis dieses Prozesses.

### 3.4 Zusammenfassende Beurteilung

In Theorie und Praxis des New Public Management kommt dem Parlament eine grosse Bedeutung zu. Nur wenn das Parlament bereit ist, die ihm zugeordnete Rolle zu übernehmen, sich also mehr mit langfristigen, strategischen Fragen zu beschäftigen als mit dem operativen Alltagsgeschäft der Verwaltung, kann die Reform richtig greifen. Nur dann werden die Verwaltungsabteilungen ihre neu gewonnenen Spielräume auch voll ausnützen können und wollen. Eine Weiterführung der inputorientierten und auf einzelne Budgetposten konzentrierten Steuerung durch das Parlament hingegen erschwert die Umsetzung des neuen Verwaltungshandelns und wirkt auf das Verwaltungskader demotivierend.

Um seine neue Rolle wahrnehmen zu können, muss beim ganzen Parlament ein Umdenken stattfinden. Die Anforderungen, welche die strategische, an Zielen und Wirkungen orientierte Steuerung stellt, sind komplexer und den Wahlberechtigten weniger direkt vermittelbar als die vertrauten Mechanismen der Inputsteuerung.

Unsere Untersuchung zeigt, dass dieses Umdenken in allen betrachteten Kantonen *erst am Anfang* steht:

- Die Einschätzungen über die Vor- und Nachteile von NPM sind sehr ambivalent und nicht frei von Pauschalurteilen.
- Globalbudgets und Leistungsaufträge werden nur zum Teil ihrem eigentlichen Zweck entsprechend behandelt. Der Bezug zwischen investierten Mitteln und erwartbarer Leistung wird nicht konsequent hergestellt. Es dominieren nach wie vor

von Leistungszielen losgelöste Kostendebatten, nicht selten zu Detailfragen des Budgets.

- Die Kontakte zwischen dem Parlament (bzw. den zuständigen Kommissionen) und den NPM-Ämtern bewegen sich oft auf einer „technischen“ Ebene der gegenseitigen Information und Erläuterung. Substantielle Debatten über Themen grösserer zeitlicher oder sachlicher Reichweite finden kaum statt. Gerade das „technische Niveau“ der Kontakte birgt die Gefahr in sich, dass auf seiten des Parlaments die kritische Distanz zu den Vorgaben der Verwaltungsstellen relativiert wird oder gar verloren geht. Die genaue Kenntnis der Details könnte dann den Blick für grundsätzliche Alternativen trüben.

Bei der Würdigung dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass sie sich nicht auf eine Vollerhebung aller Parlamentsmitglieder stützen, sondern auf Gespräche mit Personen, die in Sachen NPM als besonders erfahren und kompetent gelten. Es ist anzunehmen, dass der aktuelle Stand des NPM-Prozesses in den Parlamenten generell weniger avanciert ist, als dies hier erscheint.<sup>15</sup>

#### **4 Auswirkungen von NPM-Instrumenten auf die Arbeit der Regierung**

Bei unserer Befragung von Vertreterinnen und Vertretern aus der Regierung haben wir uns auf drei Themen konzentriert. Erstens wollten wir ermitteln, wie sich die Einführung von Leistungsaufträgen (respektive Politik- oder Managementkontrakten, Rahmenkontrakten) auf die Arbeit der Regierung auswirkt. Zweitens wurde untersucht, wie sich der Dialog zwischen Regierung und Parlament durch die Einführung von NPM verändert hat. Drittens wurden die Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen NPM-Dienststellen und dem Regierungskollegium beleuchtet.

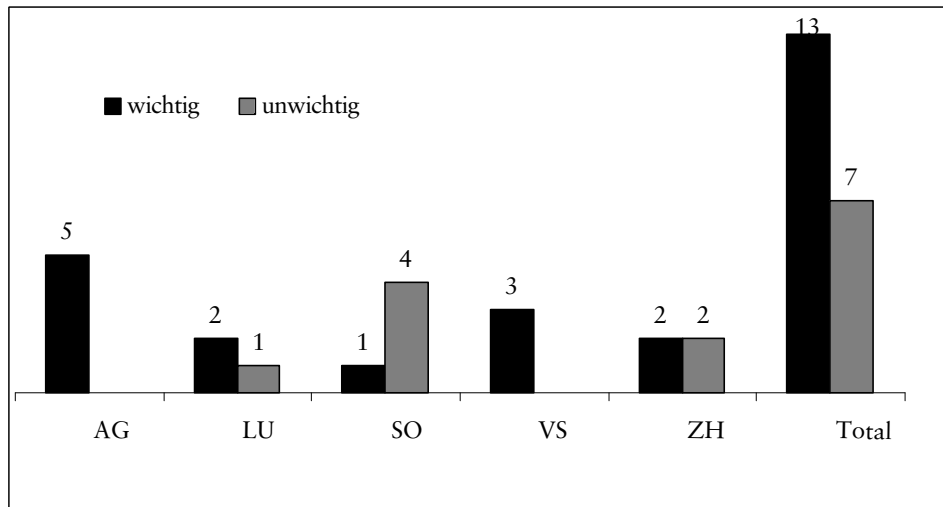
##### **4.1 Diskussion der LA im Regierungskollegium**

In allen untersuchten Kantonen werden die Leistungsaufträge (im Kanton Wallis Politik- oder Managementkontrakte) im Regierungskollegium besprochen. In diesem Zusammenhang haben wir ermittelt, welchen Stellenwert die Diskussion der neuen NPM-Elemente hat, ob die Regierung inhaltliche Veränderungen vorgenommen hat, wie der Zeitbedarf zur Behandlung der NPM-Geschäfte aussieht und wie die Einführung von NPM die Diskussion innerhalb der Regierung verändert hat. Kommen wir zunächst zum Stellenwert, der der Diskussion der Leistungsaufträge im Vergleich zu "normalen" Geschäften zukommt.

---

<sup>15</sup> Die Annahme findet ihre empirische Bestätigung in jenen kantonalen Evaluationen, in denen eine Vollerhebung im Parlament gemacht worden ist.

*D 13: Stellenwert der NPM-Diskussion in der Regierung im Vergleich zu anderen Geschäften*



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Der Stellenwert der NPM-Geschäfte wird sehr unterschiedlich bewertet. In den Kantonen Aargau und Wallis haben sie einen hohen Stellenwert. Im Kanton Solothurn wird die Bedeutung der Leistungsaufträge in der Regierungsdiskussion eher als gering beurteilt. Hier laufen die wichtigen Diskussionen nach Ansicht der Regierung zwischen den Departementsvorstehern, respektive der Finanzdirektion und den Ämtern ab. Kommen die Leistungsaufträge dann in die Regierung, sind sie nach Aussagen der Befragten weitgehend bereinigt und bieten wenig Anlass zur Diskussion. In Luzern und Zürich sind die Meinungen eher geteilt. In Zürich liegt das daran, dass die Diskussion über den Koordinierten Entwicklungs- und Finanzplan KEF einen hohen Stellenwert hat, da der KEF als das zentrale strategische Planungsinstrument der Regierung eine grosse Rolle spielt. Wie stark nehmen die Regierungsvertreter Einfluss auf die Leistungsaufträge? Wir haben den Einfluss, differenziert nach den drei Bereichen Ziele, Budget und Produktgruppen, zu ermitteln versucht.

*D 14: Veränderungen der LA durch die Regierung*

|              | Ziele |      | Budget |      | Produktgruppen |      |
|--------------|-------|------|--------|------|----------------|------|
|              | Ja    | Nein | Ja     | Nein | Ja             | Nein |
| <b>AG</b>    | 1     | 2    | 3      | 2    | 3              | 2    |
| <b>LU</b>    | 1     | 2    | 3      |      |                | 3    |
| <b>SO</b>    |       | 5    | 3      | 2    |                | 5    |
| <b>VS</b>    | 2     | 1    | 1      | 1    | 1              | 2    |
| <b>ZH *</b>  | 1     | 2    | 1      | 1    |                | 2    |
| <b>Total</b> | 5     | 12   | 11     | 6    | 4              | 14   |

Anzahl Antworten

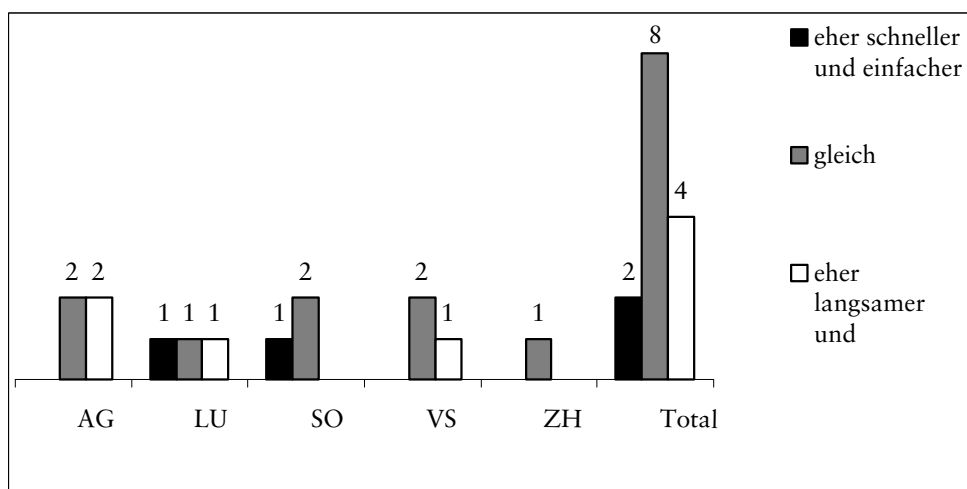
Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

\* Der durch die Regierung verabschiedete KEF relativiert die Bedeutung der Diskussionen um LA auf Regierungsebene.

Betrachten wir das Gesamtergebnis, lässt sich ein klarer Trend erkennen: Die Regierung nimmt im allgemeinen am ehesten auf das Budget der Leistungsaufträge Einfluss, verändert im Gegensatz dazu die Ziele und die Produktgruppen nur selten. Die einzelnen Kantone weichen nur unwesentlich von diesem Trend ab. Am ehesten ist dies im Kanton Wallis (die Ziele werden hier intensiver diskutiert und in geringem Masse auch verändert) und im Aargau (hier greift die Exekutive teilweise auch bei den Produktgruppen ein) der Fall. Die Konzentration auf die Budgets wird von den Regierungsvertretern selber verschiedentlich kritisiert: Das richtige Vorgehen würde an sich in der Diskussion und Veränderung der Ziele bestehen und nicht im Steuern über das Budget. Es sei vielfach der Spardruck (vor allem in Solothurn), welcher ein Abweichen vom theoretisch richtigen Vorgehen diktiert. Die Tatsache, dass nur ein Teil der Ämter mit NPM geführt werde, erschwert die Ausrichtung der Regierung zusätzlich. Die Regierung muss immer wieder von NPM-Ämtern auf Nicht-NPM-Ämter "umschalten", was die Führung nicht eben erleichtert.

Wie verhält es sich mit dem Zeitbedarf bei der Diskussion der Leistungsaufträge? Werden diese schneller abgewickelt als "normale" Geschäfte? Dies ist im allgemeinen nicht der Fall, wie die nachfolgende Grafik zeigt.

*D 15: Behandlungstempo von LA im Vergleich zu normalen Geschäften*



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21; Kanton ZH: Der durch die Regierung verabschiedete KEF relativiert die Bedeutung der Diskussionen um LA auf Regierungsebene.

In der Regel dürfte die Behandlung der Leistungsaufträge vergleichbar sein mit anderen Geschäften. Von diesem Trend weicht lediglich der Kanton Aargau ab, hier sind doch zwei von vier antwortenden Regierungsräten der Meinung, die Leistungsaufträge brauchten mehr Zeit. Tendenziell zielen die Antworten im Kanton Wallis in die gleiche Richtung. Als Gründe für den höheren Zeitbedarf wird die Neuartigkeit des Instrumentes, aber auch Abstimmungsprobleme im Bereich der Finanzen (Integration der Globalbudgets in die Rechnung) angeführt. Generell wird von allen Beteiligten berichtet, dass

zu Beginn der Laufzeit der Leistungsaufträge der Aufwand naturgemäss etwas höher sei, während die Behandlung während der Laufzeit eher Routine darstelle.

Wie beurteilen die Exekutivmitglieder den Einfluss von NPM generell auf die Arbeit der Regierung? Die Antworten fielen von Kanton zu Kanton, aber auch innerhalb der Kantone sehr unterschiedlich aus. Einheitlich präsentiert sich einzig der Kanton Solothurn. Hier sind die fünf befragten Regierungsmitglieder grundsätzlich der Ansicht, dass NPM zu einer stärkeren strategischen Ausrichtung der Regierung geführt habe, dass die Abwicklung der Geschäfte eher einfacher verlaufe und die Diskussion sich geöffnet habe. In den anderen Kantonen halten sich positive wie kritische Bemerkungen die Waage. Positiv beurteilt wird insbesondere der ausgelöste Veränderungsprozess: Bestehendes werde hinterfragt und neue Lösungen diskutiert. Die Diskussion in der Regierung habe sich intensiviert. In Teilbereichen habe es Vereinfachungen gegeben. Besonders im Wallis wird mit einer starken Veränderung bei vollständiger Umstellung der Verwaltung auf NPM gerechnet. Kritisiert wird von einigen Regierungsmitgliedern die durch NPM ausgelöste zeitliche und inhaltliche Belastung, der momentan noch zu wenig positive Resultate gegenüberstehen würden. Im Kanton Aargau und Luzern wurde mehrfach auf das Fehlen eines griffigen Controllings für die Regierung hingewiesen. Dies mache es der Exekutive schwer, die Leistungsaufträge zu beurteilen und gegebenenfalls einzugreifen. Mit dem KEF hat der Kanton Zürich ein Instrument entwickelt, um auf einige dieser Schwierigkeiten eine Antwort zu finden.

#### **4.2 Auswirkungen von NPM auf die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament**

Vier Aspekte der Zusammenarbeit von Regierung und Parlament wurden untersucht: *Erstens* die Verhandlungen um die Leistungsaufträge und die dabei vorgenommenen Veränderungen, *zweitens* der Informationsfluss zwischen Parlament und Regierung, *drittens* die strategische Ausrichtung des Parlamentes und *viertens* die Frage der Neuaufteilung der Kompetenzen zwischen Exekutive und Legislative.

*D 16: Verhandlung zwischen Parlament und Regierung bezüglich einzelnen Elementen der LA*

|              | <b>Gab es Verhandlungen zwischen Regierung und Parlament in den folgenden Bereichen?</b> |      |               |      |                       |      |
|--------------|--|------|---------------|------|-----------------------|------|
|              | <b>Ziele</b>   |      | <b>Budget</b> |      | <b>Produktgruppen</b> |      |
|              | Ja   | Nein | Ja            | Nein | Ja                    | Nein |
| <b>AG</b>    | 4  |      | 4             |      | 3                     |      |
|              | 6  | 4    | 6             | 4    | 6                     | 4    |
| <b>LU</b>    | 1  | 2    | 1             | 1    | 1                     | 1    |
|              | 1  | 3    | 3             | 1    | 1                     | 3    |
| <b>SO</b>    | 2  | 3    | 5             |      | 1                     | 3    |
|              | 0  | 9    | 1             | 8    |                       | 9    |
| <b>VS</b>    | 3  |      | 3             |      | 3                     |      |
|              | 4  | 0    | 4             |      | 4                     |      |
| <b>ZH *</b>  | 0  | 1    |               | 1    |                       | 1    |
|              | 0  |      |               |      |                       |      |
| <b>Total</b> | 10   | 6    | 13            | 2    | 8                     | 5    |
|              | 11   | 16   | 14            | 13   | 11                    | 16   |

*Zahlen kursiv = Antworten der befragten Parlamentsmitglieder*

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34.

\* Der durch die Regierung verabschiedete KEF relativiert die Bedeutung der Diskussionen um einzelne Elemente der LA.

Betrachten wir das Total der Nennungen, fällt unmittelbar auf, dass die Beurteilungen von Regierung und Parlament auseinanderfallen. Während die Exekutivvertreterinnen und -vertreter mehrheitlich angeben, in allen drei Bereichen (Ziele, Budget und Produktgruppen) verhandelt zu haben, sehen dies die Parlamentsmitglieder mehrheitlich umgekehrt. Betrachten wir die einzelnen Kantone, fällt auf, dass einzig im Kanton Wallis die Angaben zwischen Parlamentsmitgliedern und Regierung nicht auseinanderfallen. Daraus lässt sich schliessen, dass der Verhandlungsprozess sehr homogen abgelaufen ist (Regierung und Parlament beurteilen die Verhandlungen gleich). Dies liegt vermutlich daran, dass im Wallis nur eine Kommission im Parlament die Verhandlungen führt, während in den anderen Kantonen die jeweils zuständige Sachkommission Verhandlungspartnerin der Regierung ist. Die Auswertungen der qualitativen Antworten im Kanton Wallis zeigen denn auch, dass Mitglieder der Reformkommission und Regierung das Gespräch um die Politikkontrakte weitgehend identisch beurteilen: Es fanden eine intensive und substantielle Diskussion und Verhandlung statt.

Neben dem Kanton Wallis stimmen Aussagen zwischen Regierung und Parlament am ehesten noch im Kanton Aargau überein (betreffend den Zielen). Eine Erklärung für die Differenzen bei den Antworten der übrigen Kantone dürfte darin liegen, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Parlamente nach eigenen Angaben teilweise überfordert waren mit den Inhalten. So ergab sich zwar eine Diskussion, welche von den Interviewten aber nicht als Verhandlung interpretiert worden ist. Im Kanton Luzern lassen die Daten lediglich den Schluss zu, dass der Verhandlungsinhalt von Kommission zu Kommission und Regierungsvertreter zu Regierungsvertreter sehr unterschiedlich sein dürfte. Die qualitativen Angaben in den Interviews zeigten, dass nach Ansicht von Vertretern des Parlamentes die Diskussion mit der Regierung zu wenig Tiefgang aufweise, was teilweise auf die mangelhafte Vorbereitung des Parlamentes zurückzuführen sei.

Am deutlichsten fällt die Beurteilung von Parlament und Regierung im Kanton Solothurn auseinander, zumindest was die Diskussion um Ziele und Budget betrifft: Während die Regierung findet, dass sie sehr wohl über die Budgets und Ziele verhandelt habe, sieht das die Mehrheit der befragten Parlamentsmitglieder gerade umgekehrt. Vermutlich stellt sich hier die Frage, was genau als Verhandlungen zu bezeichnen ist. In den qualitativen Antworten gaben die Vertreter des Parlamentes an, dass über Ziele und Inhalte der Leistungsaufträge diskutiert worden sei. Dies habe schlussendlich aber nicht zu substantiellen Veränderungen geführt, die Leistungsaufträge seien oftmals nicht verändert worden. Grund für diese nach Ansicht der Antwortenden unbefriedigende Situation ist das Fehlen klarer Kompetenzregelungen (wo hört die Kompetenz des Parlamentes auf, wo fängt die operative Tätigkeit der Regierung an). Zudem würde das finanziell enge Korsett des Kantons Veränderungen an den Leistungsaufträgen von vornherein stark einschränken.

Wenn wir wiederum das Total der Angaben anschauen, so wird das Budget am häufigsten Gegenstand von Verhandlungen. Am wenigsten sind die Produktegruppen von den Verhandlungen berührt worden.

Wie hat sich der Informationsfluss zwischen Regierung und Parlament im Zusammenhang mit NPM verändert?

*D 17: Veränderung des Umfangs der Information des Parlamentes durch die Regierung*

|       |           | Umfang der Information des Parlamentes |                      |                |
|-------|-----------|--|----------------------|----------------|
|       |           | hat zugenommen                         | ist gleich geblieben | hat abgenommen |
| AG    | Regierung | 4                                      | 1                    |                |
|       | Parlament | 10                                     |                      |                |
| LU    | Regierung | 3                                      |                      |                |
|       | Parlament | 2                                      | 1                    | 1              |
| SO    | Regierung | 4                                      |                      | 1              |
|       | Parlament | 8                                      | 3                    | 1              |
| VS    | Regierung | 2                                      | 1                    |                |
|       | Parlament | 4                                      | 1                    |                |
| ZH    | Regierung | 3                                      |                      |                |
|       | Parlament | 3                                      |                      |                |
| Total | Regierung | 16                                     | 2                    | 1              |
|       | Parlament | 27                                     | 5                    | 2              |

Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34.

Das Bild ist relativ einheitlich. Die Mehrheit der befragten Personen ist der Ansicht, das Parlament erhalte von der Regierung mehr Informationen im Zusammenhang mit NPM. Die Unterschiede zwischen Parlament und Regierung sind graduell.

Wie weit hat sich das Parlament im Zusammenhang mit NPM verstärkt auf strategische Fragen ausgerichtet?

*D 18: Wirkung von NPM auf strategische Ausrichtung Parlament*

|       |           | Fand auf Grund der Einführung von NPM eine Konzentration des Parlamentes auf strategische Fragen statt? |          |      |
|-------|-----------|---|----------|------|
|       |           | Ja  | zum Teil | nein |
| AG    | Regierung |   | 4        | 1    |
|       | Parlament | 4   | 4        | 2    |
| LU    | Regierung |   | 2        | 1    |
|       | Parlament | 2   | 1        |      |
| SO    | Regierung | 1   | 1        | 2    |
|       | Parlament | 1   | 4        | 7    |
| VS    | Regierung |   | 1        | 2    |
|       | Parlament | 2   | 1        | 2    |
| ZH    | Regierung | 1   | 1        | 2    |
|       | Parlament |   | 1        | 1    |
| Total | Regierung | 2   | 9        | 8    |
|       | Parlament | 9   | 11       | 12   |

Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34.

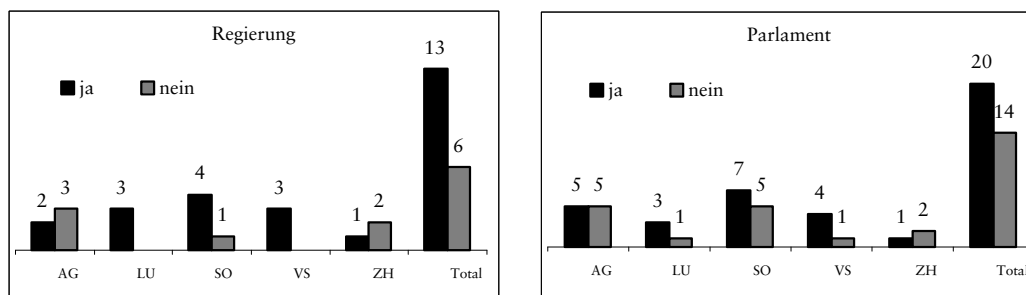
Die Meinungen von Regierung und Parlament bezüglich der strategischen Ausrichtung der Legislative zeigen insgesamt in die gleiche Richtung, auch wenn im Detail Unterschiede vorliegen. Insgesamt ist der überwiegende Teil der Befragten der Ansicht, eine strategische Ausrichtung habe entweder nur teilweise oder gar nicht stattgefunden. Der Grund dafür liegt nach Ansicht der befragten Regierungsmitglieder einerseits in der "Vorliebe des Parlamentes für griffige Detailfragen" (z.B. Personalpolitik), wo der Ein-

fluss nur widerwillig abgegeben werde. Andererseits brauche die Ausrichtung auf Grundsatzfragen seine Zeit, Ansätze in die richtige Richtung seien namentlich in den Fach- und Aufsichtskommissionen vorhanden, weniger aber im Parlament als Ganzem. Insgesamt sei das Parlament noch zu stark auf operative Eingriffe fixiert. Die befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind in ihrer Einschätzung etwas optimistischer. Ein Teil von ihnen vermag bereits heute eine stärkere strategische Ausrichtung der Legislative zu erkennen. Dies trifft vor allem im Kanton Aargau und im Kanton Luzern zu. Allerdings zeigt die Auswertung der qualitativen Antworten, dass trotz der optimistischeren Haltung der befragten Parlamentsmitglieder auch diese die strategische Ausrichtung noch kritisch bewerten. Es wurde darauf hingewiesen, dass z.B. im Gesundheitsbereich strategische Vorgaben zwar gefasst, in der Beratung aber noch zu oft über Bord geworfen würden. Ferner brauche die strategische Ausrichtung noch viel Zeit. Auch in den Kantonen Aargau und Luzern wurden Aussagen in diese Richtung gemacht, was das an sich optimistische Bild in diesen Kantonen relativiert.

Wenden wir uns schliesslich der Frage zu, ob sich *zwischen Parlament und Regierung eine Neuaufteilung der Kompetenzen ergeben haben*.

Die folgende Grafik gibt eine Übersicht über die Antworten.

*D 19: Fand eine Neuaufteilung der Entscheidkompetenzen zwischen Regierung und Parlament statt?*



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34. \* Im Kanton Zürich ist das neue Kantonsratsgesetz rund 1/2 Jahr vor unseren Gesprächen in Kraft getreten. Praktische Erfahrungen mit dessen Bestimmungen im Hinblick auf die Kompetenzaufteilung lagen zum Zeitpunkt der Gespräche noch nicht vor.

Der Vergleich zeigt ein leicht unterschiedliches Resultat bei der Befragung von Regierung und Parlament: Die befragten Regierungsmitglieder gehen mehrheitlich davon aus, dass eine Neuaufteilung der Kompetenzen stattgefunden habe, die befragten Parlamentsmitglieder sind mit ihrem Urteil etwas zurückhaltender. Die qualitativen Angaben in den Interviews zeigen aber auch, dass die Aufgabenteilung nach Meinung der Regierungsmitglieder oft nur formal vorliege, in der Praxis aber nicht greife. Das Parlament gebe bestimmte formale Eingriffsmöglichkeiten beim Budget ab, erhalte im Gegenzug über die Controllingberichte (und die teilweise neu geschaffenen Instrumente insbesondere im Kanton Solothurn) Einflussmöglichkeiten zurück. Bisher fehle aber noch die

Balance zwischen Abgabe von Kompetenzen und der Verwendung der neuen Mittel. Dazu brauche es noch Zeit. Die Antworten der Parlamentsmitglieder zielen in die gleiche Richtung, nur ist die Beurteilung etwas pessimistischer. Es wird anerkannt, dass formal eine neue Trennlinie zwischen Regierung und Parlament gezogen werde als logische Folge der Einführung der Globalbudgets und der strategischen Zielsetzungen. Es wird aber die Frage aufgeworfen, ob das Parlament (vor allem jene Personen, welche nicht in den Kommissionen sitzen) die neue Aufgabenteilung effektiv bewältigen könne. Konkret, ob das Parlament in der Lage sei, nicht mehr Detailfragen zu diskutieren, sondern abstraktere Ziele zu formulieren und Controllingberichte zu interpretieren. Möglicherweise würde hier das Milizsystem an seine Grenzen stossen. Die Grenzen der Gewaltenteilung würden immer diffuser, vor allem wenn die Kontakte zwischen Kommissionen und deren Ausschüsse zu den Verwaltungseinheiten immer enger würden.

Welches sind die Folgen, geht man von einer Kompetenzverschiebung aus? Die folgende Tabelle gibt Auskunft.

*D 20: Auswirkungen der Verschiebung von Entscheidkompetenzen*

|       | Parlament kann sich um Wesentliches kümmern. |           | Parlament hat Mitsprache verloren. |           | Keine Veränderung für Parlament durch Verschiebung der Kompetenz. |           |
|-------|--|-----------|------------------------------------|-----------|---|-----------|
|       | Regierung                                    | Parlament | Regierung                          | Parlament | Regierung   | Parlament |
| AG    | 1  | 7         | 1                                  | 1         |   | 1         |
| LU    |  | 1         |                                    | 1         | 2   | 1         |
| SO    | 3  | 4         | 3                                  |           |   | 5         |
| VS    | 1  | 4         | 1                                  |           |   | 1         |
| ZH    |  | 1         |                                    |           |   |           |
| Total | 5  | 17        | 5                                  | 2         | 2   | 8         |

Anzahl Ja-Antworten; nur jene Personen, die von einer Neuaufteilung der Kompetenzen ausgehen.

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

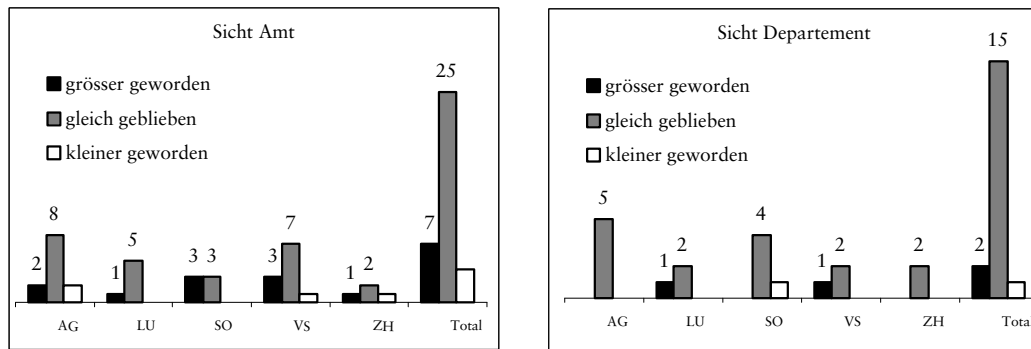
Durchgeführte Interviews mit ParlamentarierInnen: AG 10; LU 4; SO 12; VS 5; ZH 3; insgesamt 34.

Der grösste Teil jener Personen, die von einer Verschiebung der Entscheidkompetenzen ausgehen, sind der Ansicht, das Parlament könne sich nun besser um das Wesentliche kümmern. Einen Verlust an Mitsprache vermag nur eine Minderheit der Befragten zu eruieren. Ein etwa gleich grosser Anteil der Befragten gab an, die Verschiebung der Entscheidkompetenzen hätte die Arbeit des Parlamentes nicht tangiert.

### **4.3 Auswirkungen von NPM auf die Beziehungen zwischen Departementen und Ämtern**

Die Beziehung zwischen Departementen und ihren Ämtern respektive NPM-Betrieben und Dienststellen soll durch NPM verändert werden. Postuliert wird eine Trennung zwischen Leistungsersteller- und -besteller. Dies soll sich unter anderem in der Durchführung von Verhandlungen zwischen Departementen und Ämtern niederschlagen. Als Folge davon wird eine vereinfachte Führung der Verwaltungseinheiten durch die Departemente erwartet. Betrachten wir vorerst die Einschätzung der Befragten hinsichtlich der Veränderung der Zahl der Kontakte, welche durch NPM ausgelöst worden ist.

*D 21: Veränderung der Zahl der Kontakte zwischen Departementen und NPM-Betrieben*



Anzahl Antworten

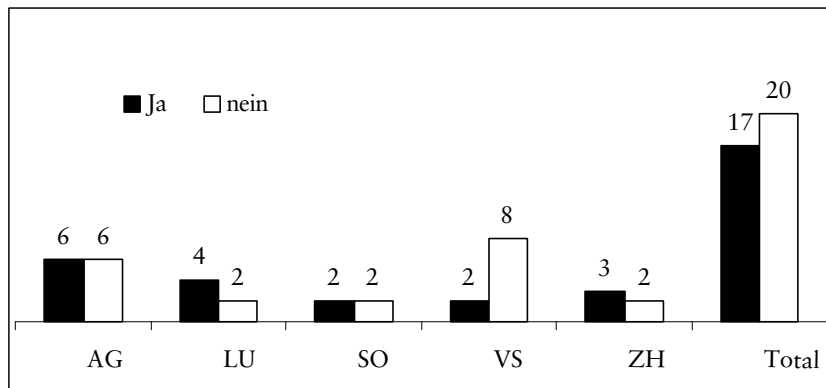
Durchgeführte Interviews mit Regierungmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Nach Aussagen der Befragten wurde die Zahl der Kontakte zwischen den Departementen und den Verwaltungseinheiten durch NPM kaum verändert. Die Interviews haben gezeigt, dass die verschiedenen Departementschefs ganz unterschiedliche Gepflogenheiten haben, was den Informationsfluss mit ihren Amtsstellen angeht. Die Spannweite reicht von mehrmaligen Kontakten pro Woche (sehr enge Führung der Ämter) bis zu einem Kontakt pro Monat. Die Befragung hat gezeigt, dass die Intensität der Kontakte im wesentlichen von den Neigungen der Departementschefs abhängig ist und von NPM nur unwesentlich beeinflusst worden ist. Bei einer Minderheit der Ämter nahmen die Kontakte infolge von NPM zu, in Ausnahmefällen ab. Die Veränderungen in den Beziehungen zwischen Departementen und Ämtern infolge von NPM ist (falls vorhanden) also nicht so sehr in der Quantität sondern in der Qualität der Beziehung zu suchen.

Gemäss der Grundidee von NPM soll die Zieldiskussion zu einer Trennung zwischen Leistungsersteller (Amt, NPM-Betrieb) und Leistungsbesteller (Departement) führen. Wie sieht es diesbezüglich aus in den fünf untersuchten Kantonen?

*D 22: Fand eine Trennung Leistungsersteller - Leistungsbesteller statt?*



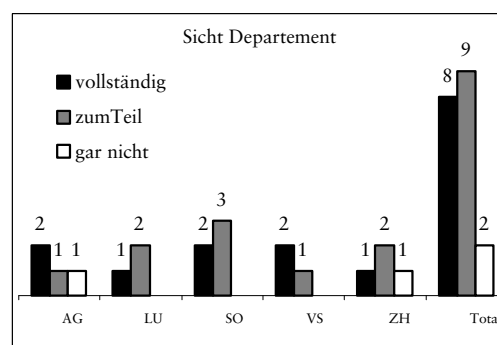
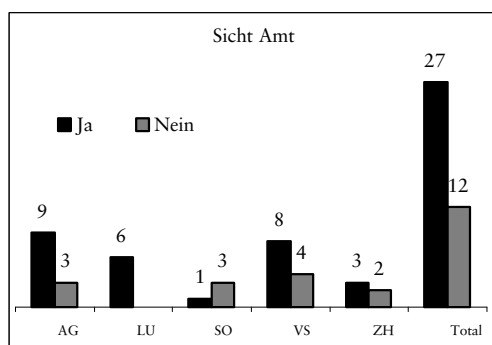
Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Die Grafik zeigt, dass die Trennung Leistungsersteller - Leistungsbesteller nach Meinung von etwas mehr als der Hälfte der befragten Personen eher nicht vorhanden ist. Im wesentlichen spiegelt sich hier die Zieldiskussion wieder (vgl. nächster Abschnitt): In jenen Ämtern und Departementen, in denen die Ziele neu formuliert und mit der Departementsspitze diskutiert worden sind, ist eine Trennung zwischen Besteller und Ersteller am ehesten zu realisieren und umgekehrt. Betrachten wir die einzelnen Kantone, so fällt auf, dass die Antworten im Kanton Wallis deutlich vom Gesamttrend abweichen. Hier gaben 8 von 10 Befragten an, dass eine solche strategische Trennung momentan noch nicht vorhanden sei. Umgekehrt ist im Kanton Luzern die Trennung Leistungsbesteller-ersteller am stärksten ausgeprägt.

Die Trennung zwischen Leistungsersteller und -besteller soll sich in Verhandlungen zwischen Regierung und ihrer Verwaltung niederschlagen. Inwieweit solche Aushandlungsprozesse nach Meinung der Befragten überhaupt stattfanden, zeigt die untenstehende Darstellung.

*D 23: Wurden Ziele zwischen Departementen und Dienststellen verhandelt?*



Anzahl Antworten

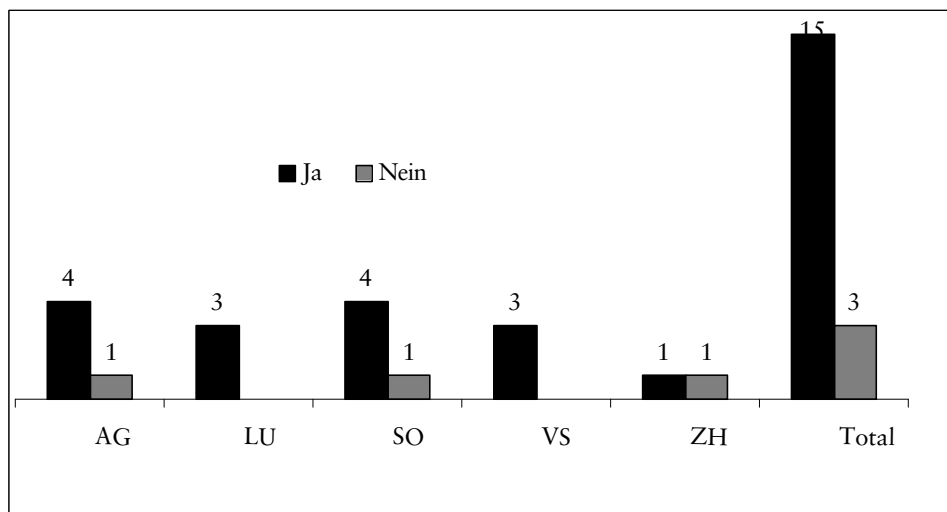
Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Etwa zwei Drittel der befragten Personen berichtet, es hätten Verhandlungen stattgefunden zwischen Amt und Departement. Etwa ein Drittel stellt dies in Abrede. Bei letzterem handelt es sich zum überwiegenden Teil um Personen aus Ämtern, bei denen auf eine interne Zieldiskussion ebenfalls weitgehend verzichtet worden ist (vgl. hinten). Betrachten wir die einzelnen Kantone, stellen wir eine homogene Situation in Luzern und in etwas geringerem Ausmass im Kanton Aargau fest. In beiden Kantonen wurden die Verhandlungen in fast allen Ämtern durchgeführt. In den anderen Kantonen können wir eine Zweiteilung beobachten: Etwa die Hälfte der Ämter hat Diskussionen mit dem jeweiligen Departementsvorsteher geführt, die andere Hälfte nicht. Vergleichen wir nun die Aussagen der Amtsvertreter mit denjenigen der Departementschefs, stellen wir in der Tendenz in allen Kantonen eine Übereinstimmung fest. Das heisst, die beiden "Verhandlungsparteien" haben die Gespräche über die Zielsetzungen in etwa ähnlich erfahren und darüber berichtet. Die Fragestellung bei den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern umfasste eine zusätzliche Kategorie "zum Teil", entsprechend fallen die Antworten differenzierter aus. Die Verteilung lässt insgesamt eine relativ gute Übereinstimmung vermuten.

Welche Auswirkungen hat NPM auf die Führung der Ämter durch die Departemente? Die folgende Darstellung zeigt die entsprechenden Antworten der befragten Departementsvorsteherinnen und -vorsteher.

*D 24: Lassen sich die NPM-Ämter mit Leistungsaufträgen besser führen?*



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Fast alle befragten Regierungsvertreter haben die Frage positiv beantwortet. Ihrer Ansicht nach erleichtert NPM die Verwaltungsführung. Allerdings tönt der positive Grundtenor in den qualitativen Aussagen etwas differenzierter. Wohl sei es richtig, dass namentlich die Produktgruppen eine bessere Übersicht erlauben und dadurch vor allem die (passive) Kontrolle erleichtert würde. Das aktive Steuern der Verwaltung sei noch sehr schwierig. Die Instrumente dazu (vor allem Produktgruppen) seien zu "grob-schlüchtig", die Einteilung noch zu statisch. Die Instrumente würden zudem noch immer

"bottom up" erarbeitet (also von der Verwaltung), was dem Steuerungsanspruch der Departemente zuwiderlaufe.<sup>16</sup>

Insgesamt wird die Veränderung der Kontakte zwischen Departementen und NPM-Ämtern von den befragten Regierungsvertreterinnen und -vertretern positiv bewertet. Zwar hat sich die Zahl der Kontakte insgesamt nicht wesentlich verändert. Hingegen hat sich die Qualität der Kontakte (die Intensität und der Gehalt des Dialogs) zwischen Regierung und Verwaltung verbessert: Es zeichne sich eine Tendenz in Richtung verbesserte Zusammenarbeit ab. Die Ämter würden selbstbewusster und würden ihren Handlungsspielraum auch nützen. Allerdings erwarten eine ganze Reihe von Befragten in Zukunft zusätzliche wesentliche Veränderungen. Die heutige Entwicklung sei zwar durchaus positiv, gemessen an den NPM-Zielsetzungen aber noch nicht genügend. Es wird teilweise bemängelt, dass die angemessenen Informationen fehlten, was eine effektive Steuerung nicht zulassen würde.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung der Auswirkung von NPM auf die Regierung**

Wir können die Wirkungen von NPM auf die Regierungstätigkeit an Hand von drei Punkten zusammenfassen: Veränderungen bei der Regierungsarbeit, den Beziehungen zwischen Regierung und Parlament sowie den Beziehungen zwischen Regierung und Ämtern.

Die Wirkung von NPM auf die Arbeit innerhalb der Regierung ist bisher in allen Kantonen gering ausgefallen. Es wird primär das Budget der Leistungsaufträge diskutiert, der Zeitbedarf dafür hat sich im Vergleich zu den normalen Geschäften kaum verändert. Bezüglich der übrigen untersuchten Faktoren (Bedeutung der Leistungsaufträge im Vergleich zu normalen Geschäften, generelle Beurteilung von NPM auf Regierungshandeln) lassen sich innerhalb der verschiedenen Kantone keine einheitlichen Muster erkennen. Unterschiede lassen sich am ehesten bezüglich des Stellenwerts der WOV-Geschäfte in der Regierung erkennen: Diese liegen im Kanton Aargau und Wallis (weniger deutlich in Luzern) über dem Niveau der anderen Kantone. Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass die Regierungsarbeit im Einzelfall zwar sehr wohl durch NPM beeinflusst sein kann, die bisherigen Effekte aber keinen einheitlichen Trend erkennen lassen.

NPM hat zu einem deutlichen Anstieg der Informationen geführt, die von Regierung und Verwaltung in Richtung Parlament fließen. Verhandlungen über Ziele, Budgets und Inhalte sind von Kanton zu Kanton in sehr unterschiedlichem Masse durchgeführt worden. Einzig im Kanton Wallis beobachten wir diesbezüglich eine homogene Situation: Sowohl die Befragten im Parlament wie auch in der Regierung beurteilen die Verhandlungen gleich, diese haben deutlich zugenommen und bis zu einem gewissen Grad zu einer Neuaufteilung der Kompetenzen zwischen Regierung und Parlament geführt. In den anderen Kantonen lässt sich keine solche einheitliche Schlussfolgerung ziehen. Parlament

---

<sup>16</sup> Ein Gegenbeispiel ist der Zürcher KEF, der als Instrument top down konzipiert und implementiert wurde.

und Regierung beurteilen die Situation jeweils unterschiedlich, insbesondere was die Kompetenzverteilung angeht.

Die Einführung von NPM hat die Zahl der Kontakte zwischen Regierung und Verwaltungsstellen nicht verändert. Hingegen ist vor allem in Luzern eine Trennung zwischen Besteller-Ersteller zu beobachten, die mit einem starken Anstieg der Verhandlungen zwischen Departementen und NPM-Dienststellen verbunden ist. In den anderen Kantonen ist diese Tendenz deutlich schwächer ausgeprägt, im Kanton Wallis ist sie kaum vorhanden. Für alle Kantone gilt, dass die Führung der Ämter sich für die Regierung offenbar einfacher gestaltet und der Dialog sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Regierung und Verwaltung sich wegen NPM durchwegs positiv entwickelt hat.

## **5 Anwendung der NPM-Konzepte in den untersuchten Ämtern**

Wir haben mittels der Befragung die Umsetzung der NPM-Konzeption in den Verwaltungen zu untersuchen versucht. Dabei haben wir uns auf drei Aspekte konzentriert: Das strategische Handeln (Formulierung von Zielen und Umsetzung derselben in das Verwaltungshandeln), die Veränderung des Handlungsspielraums gegen oben (d.h. Richtung Departemente) und gegen unten (d.h. vor allem im Personal- und Finanzbereich). Ziel der Interviews war es nicht, die effektive Situation in den einzelnen Amtsstellen zu erfassen. Es soll vielmehr aufgezeigt werden, wie die Neuerungen im Zusammenhang mit NPM von den Betroffenen *subjektiv wahrgenommen und beurteilt* werden. Die wichtigsten effektiv vorhandenen Handlungsspielräume der NPM-Ämter in den einzelnen Kantonen werden in der folgenden Darstellung zusammengefasst. Nicht aufgeführt ist die Aufhebung der Verpflichtung der Ämter, sich bei den Ausgaben an vorgegebene Beträge für einzelne Rubriken zu halten. Dies gestattet es heute allen NPM-Dienststellen, den Verwendungszweck von Finanzmitteln viel freier zu bestimmen. Die Grenzen werden dabei im wesentlichen durch den Handlungsspielraum im Personalbereich gesetzt.

D 25: Übersicht über die Kompetenzen der NPM-Ämter im Bereich Personal und Finanzen

|    | Personalbereich   |  |  | Finanzbereich  |  |   |
|----|---|--|--|--|--|---|
|    | Einstellung von neuem Personal frei?  | Leistungslohn vorhanden?   | Leistungslohn in Zusammenhang mit NPM eingeführt?  | Zusätzliche Finanzkompetenz durch NPM  | Verwendung von Überschüssen  | Übertragung von Budget über Jahresende hinaus |
| AG | Ja, aber nur begrenzt während Versuchsdauer (keine Festanstellungen)  | kein Leistungslohn   | nein   | Kredite Kleininvestitionen (Ausmass wird in Kontrakten unterschiedlich geregelt)   | Kreditverbuchungsmodell <sup>2)</sup>  | Ja  |
| LU | Ja, aber begrenzt während Versuchsdauer und ausserhalb des Stellenplans <sup>8)</sup>   | Je nach Einstufung in der Qualifikation (Leistungsbezogener Auf/Abstieg)     | Nein (in Diskussion)   | Kredite bis 200'000 Fr. bei frei bestimmbar Ausgaben   | 50% bleiben beim Amt, können für nichtpersonalwirksame Massnahmen eingesetzt werden (aber keine Barauszahlung) | Ja mit Antrag                                 |
| SO | Ja innerhalb des Globalbudgets frei, teilweise unterschiedliche Handhabung pro Departement  | max. 5 % des individuellen Lohnsumme (sog. Leistungsbonus)                   | nein   | nein <sup>1)</sup>   | verbleiben vollständig im Amt während der GB-Periode, nach Abschluss der Periode Aufteilung 50:50              | Ja mit Antrag                                 |
| VS | Einstellung von Hilfspersonal frei  | kein Leistungslohn <sup>7)</sup>   | nein   | Investitionen bis 50'000 Fr. frei bestimmbar, laufende Ausgaben bis 100'000 Fr. frei bestimmbar  | 2/3 der selber erarbeiteten Mittel bleibt beim Amt, 1/3 geht an die Staatskasse                                | Ja mit Antrag                                 |
| ZH | im Prinzip frei im Rahmen des Globalbudgets, effektiv nur frei im Rahmen der vom Departement (Direktion) fixierten Stellenpunktezahle | Ja, je nach Einstufung in der Qualifikation (Leistungsbezogener Auf/Abstieg) | Ja, aus Rücklagen von Überschüssen (max. 4 % der Lohnsumme) können max. 50% an das Personal ausgeschüttet werden, max. 5000 pro Person | Kompetenz zur Delegation von Finanzkompetenz liegt bei Direktion, maximal bis zu einer Mio. Fr. für einmalige, neue Ausgaben delegierbar <sup>4)</sup> | Ja, selber erarbeitete Mittel im Rahmen von maximal 4% der Lohnsumme bleiben bei den Ämtern <sup>5)</sup>      | Ja auf Antrag <sup>6)</sup>                   |

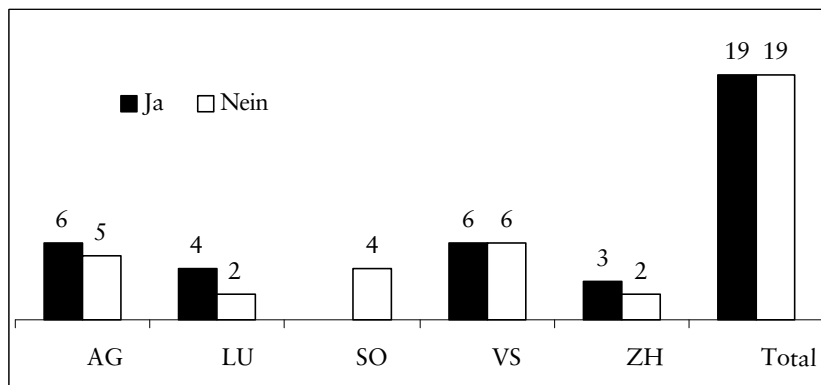
<sup>1)</sup> Departemente können nach eigenem Ermessen Finanzkompetenz nach unten delegieren, dieses Verfahren wurde von NPM nicht tangiert. <sup>2)</sup> Bildung von Überschuss- bzw. Fehlbetragsvortrag: Ermittlung Globalsaldo gemäss Rechnung, Anteile NPM-Pilotprojekte an Überschüssen/Fehlbeträgen werden in Verwaltungsrechnung als Einlage resp. Entnahme Überschussvortrag verbucht. <sup>4)</sup> Diese Kompetenz wurde im Rahmen von wif geschaffen, gilt mittlerweile aber für alle Verwaltungsstellen des Kantons Zürich. <sup>5)</sup> Das Amt muss nachweisen, dass die Überschüsse tatsächlich auf eine Effizienzsteigerung zurückzuführen sind, ist dies der Fall, kann es die Gelder als Rücklagen verbuchen und behalten. <sup>6)</sup> Nicht ausgegebene Budgetposten z.B. für Investitionen können als Rückstellungen auf das nächste Jahr übertragen werden. <sup>7)</sup> Lediglich Vorschlagsrecht über die Einstufung z.H. des Personalamtes. <sup>8)</sup> Abschaffung Stellenplan geplant

Die Darstellung zeigt einige markante Unterschiede, vor allem bei den Finanzkompetenzen und den Möglichkeiten zur Einstellung von Personal. Am stärksten limitiert ist der Handlungsspielraum diesbezüglich beim Kanton Wallis. Aber auch in anderen Kantonen mit formal grosszügigeren Regelungen im Personalbereich (Aargau, Luzern) ist deren praktische Anwendung limitiert: Der Vorbehalt, dass zusätzlich geschaffene Stellen im Falle eines Abbruchs des NPM-Versuchs wieder aufgehoben werden müssen, hemmt die Ausnützung dieser Kompetenzen doch sehr. Ferner zeigt sich, dass die Elemente von NPM nicht nur zwischen den Kantonen variieren, sondern auch innerhalb der Kantone durchaus sehr unterschiedliche Bedingungen herrschen können. In den Kantonen Solothurn und Zürich liegen die Finanzkompetenzen und deren Delegation im Ermessen der Departementsleitung. Der Handlungsspielraum der einzelnen NPM-Dienststellen ist damit nicht alleine vom Konzept NPM an sich, sondern in hohem Masse von dessen Ausgestaltung durch die Departemente abhängig.

### 5.1 Strategisches Handeln und NPM

Die Definition der Leistungsaufträge beinhaltet als ein wichtigstes Element die Formulierung der Zielsetzungen der Amtstätigkeiten. Wir haben die Amtsvertreterinnen und -vertreter zunächst gefragt, ob im Rahmen von NPM die Amtszielsetzungen grundsätzlich neu diskutiert worden sind.

*D 26: Sind die Zielsetzungen Ihrer Arbeit im Rahmen von NPM grundsätzlich diskutiert worden?*



Anzahl Antworten

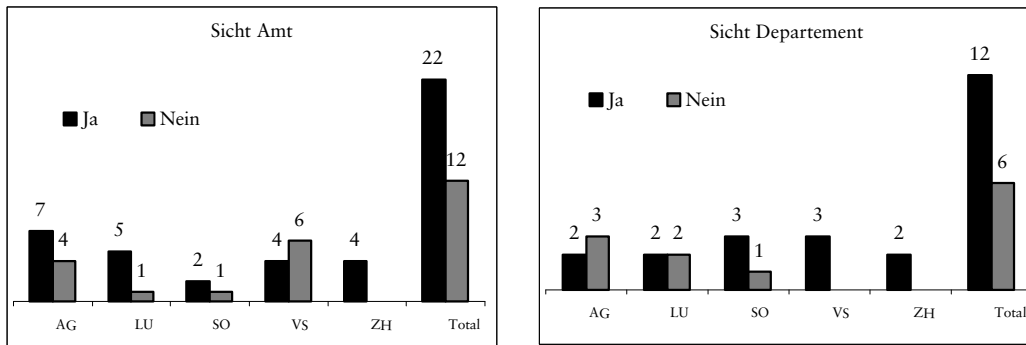
Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Die Grafik zeigt, dass sich die positiven und negativen Antworten etwa die Waage halten. In rund der Hälfte der Ämter wurden die Ziele eingehend diskutiert, teilweise wurden dazu Klausurtagungen mit externen Beratern durchgeführt und die gesetzlichen Grundlagen systematisch durchgearbeitet. Bei der anderen Hälfte der Ämter fand dieser Prozess nur sehr oberflächlich oder gar nicht statt. Die bestehenden Ziele wurden nach Aussagen der Verantwortlichen lediglich umformuliert oder von den Vorgesetzten im Alleingang aufgestellt. Oftmals führten die Befragten an, dass ihre Tätigkeiten ohnehin durch die Gesetze klar definiert seien und sich daher eine Zieldiskussion erübrige. Von

diesem Muster weicht der Kanton Solothurn ab, wo die Zielsetzungen bei allen befragten Ämtern nicht grundsätzlich diskutiert worden sind.

Wenden wir uns der sogenannten Outputorientierung zu, gemäss der die Ämter und Departemente ihr Handeln nicht so sehr am Ressourceneinsatz, sondern an der zu erbringenden Leistung ausrichten sollen. Die folgende Darstellung zeigt, dass nach Ansicht der Befragten eine Outputorientierung tatsächlich stattfindet.

*D 27: Outputorientierung der NPM-Betriebe*



Anzahl Antworten

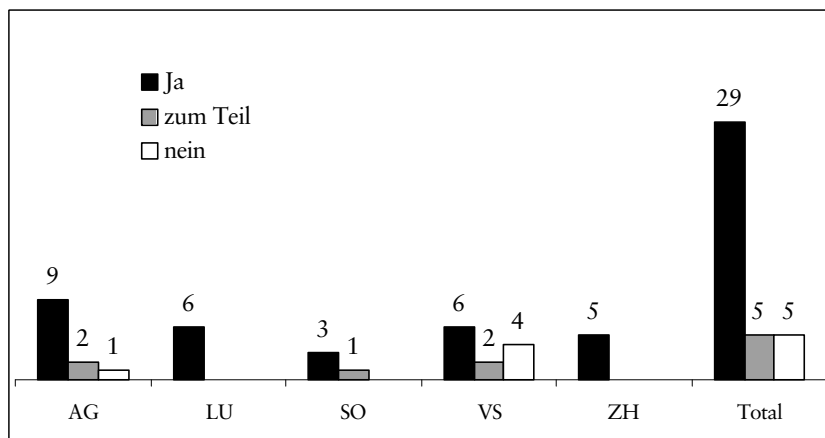
Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Im Grossen und Ganzen decken sich die Ansichten von Departementsspitzen und ihren Ämtern. Nach Meinung eines grossen Teils der Befragten ist eine Outputorientierung tatsächlich im Entstehen. Von diesem Muster weicht das Resultat im Kanton Wallis ab. Hier ist zwar die Regierung der Ansicht, eine Outputorientierung finde statt, die betroffenen Ämter teilen diese Ansicht aber nur zum Teil.

Die Formulierung und Diskussion der Ziele ist das eine, die Umsetzung derselben in die Amtstätigkeit das andere. Wir haben die Vertreter der Verwaltung gefragt, inwieweit die im Rahmen von NPM formulierten Ziele auch Eingang in die Diskussion und Beschlüsse des Amtes gefunden haben.

*D 28: Findet der Inhalt der formulierten Ziele Eingang in die Diskussion und Beschlüsse der Ämter?*



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

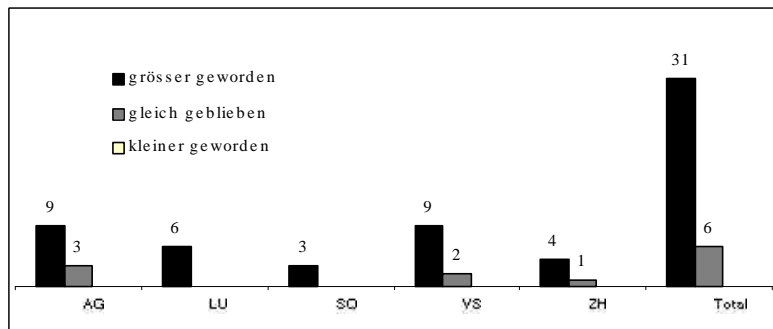
Die Grafik zeigt insgesamt ein positives bis sehr positives Bild. Generell hat die Ziel-diskussion nach Meinung der Befragten die Führung der Ämter tatsächlich verändert. Betrachten wir die einzelnen Kantone, gibt sich tendenziell die folgende Übereinstimmung: Je intensiver die Ziele mit den Departementsspitzen verhandelt werden, desto grösser ist die Wirkung auf die Amtstätigkeit (vgl. vor allem Luzern, Zürich und Aargau). Dort, wo das Gespräch zwischen Departement und NPM-Amt nicht sehr intensiv ausfällt oder fehlt, üben nach Angaben der Befragten die Zielsetzungen den geringsten Einfluss auf die Verwaltung aus (vgl. vor allem Wallis und Solothurn).

Wie werden insgesamt die Auswirkungen von NPM auf die strategischen Ausrichtungen des Amtes beurteilt? Der Grundtenor ist positiv. Es gibt nach Meinung eines grossen Teils der Befragten zwei wichtige Veränderungen: Erstens herrsche mehr Klarheit über die Ziele und Aufgaben der Verwaltungstätigkeit und den damit verbundenen finanziellen Folgen. Zweitens habe die Motivation und Unternehmenskultur der Führungskräfte sich zu verschieben begonnen. Die Verantwortlichen seien sich ihrer Aufgaben, aber auch der damit verbundenen Verpflichtungen besser bewusst. Es sei teilweise gelungen, unnötigen Ballast abzuwerfen, und die Autonomie habe zugenommen. Die kritischen Bemerkungen (zahlenmässig deutlich kleinere Zahl) gehen dahin, dass die "theoretischen" Vorstellungen einer strategischen Amtsführung in der Praxis noch nicht angekommen seien. Dies gelte vor allem für die Verknüpfung von Ressourcen und Leistungen. Ferner werde die strategische Ausrichtung von einer "Flut von Papier" begleitet, was der Übersichtlichkeit nicht eben zuträglich sei.

## **5.2 Handlungsspielraum der Ämter gegenüber dem Departement**

NPM soll die Verwaltung nicht nur auf ein strategisches Handeln verpflichten, sondern ihr auch den dazu notwendigen Handlungsspielraum verschaffen. Wir gehen zunächst der Frage nach, wie sich der Handlungsspielraum gegenüber den Departementen verändert hat.

*D 29: Veränderung Handlungsspielraum der Ämter gegenüber Departementen*



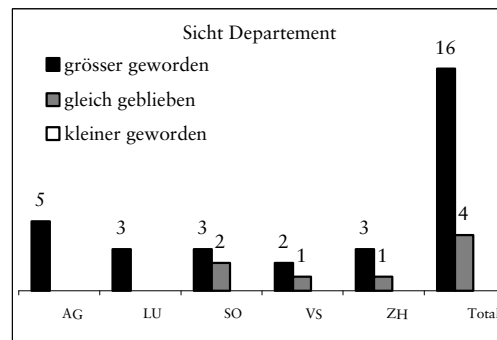
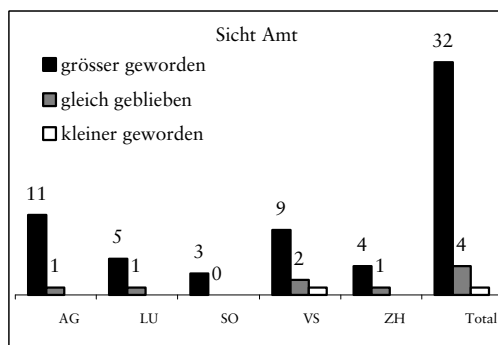
Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Die Handlungsspielräume haben zugenommen, und zwar in allen Kantonen in etwa gleich starkem Ausmass. Eine Analyse der Interviews ergab, dass primär und vor allen anderen Aspekten die finanziellen Freiheiten geschätzt werden (keine starre Bindung an Kontenplan, Budgetübertragungen über Jahresende, grössere Eigenkompetenz bei finanziellen Verpflichtungen gegenüber Dritten). Hier kann regelrecht von einem Aufatmen gesprochen werden. Dahinter treten andere Themen (z.B. Personalbereich) in den Hintergrund.

Logischerweise müsste die finanzielle Kompetenzsteigerung sich in mehr Entscheidungsfreiheit im Tagesgeschäft niederschlagen. Dies ist nach Ansicht der Befragten weitgehend der Fall, wie die untenstehende Darstellung zeigt. Dabei herrscht eine weitgehende Übereinstimmung zwischen der Beurteilung der Departemente und der NPM-Betriebe.

*D 30: Veränderung der Entscheidungskompetenz der NPM-Betriebe im Tagesgeschäft*



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Mittels eines Katalogs von Fragen versuchten wir zu ermitteln, in welchen konkreten Aufgabengebieten der Handlungsspielraum insbesondere zugenommen hat. Die folgende Darstellung gibt dazu einige Hinweise. Zu beachten sind vor allem das Total der Antworten bei den einzelnen Bereichen für die Befragten in den Ämtern und der Regierung.

Nicht aussagekräftig sind hingegen die Zahlen im direkten Vergleich zwischen den Kantonen. Die unterschiedliche Zahl von Interviews und die teilweise kleine Zahl von Antworten lassen diesbezüglich keine Schlüsse zu.

*D 31: Zunahmen des Handlungsspielraums in einzelnen Bereichen der Amtstätigkeit*

|       | Personalgeschäfte |             | Räume (Investitionen und Mietverträge) |             | Investitionen in Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, EDV |             |
|-------|-------------------|-------------|--|-------------|--|-------------|
|       | Amt               | Departement | Amt                                    | Departement | Amt  | Departement |
| AG    | 7                 | 1           | 5                                      | 1           | 12   | 5           |
| LU    | 5                 | 3           | 2                                      | 2           | 4  | 1           |
| SO    | 2                 | 2           | 2                                      | 3           | 3  | 3           |
| VS    | 8                 | 3           | 1                                      | 1           | 8  | 1           |
| ZH    | 3                 | 5           | 2                                      | 3           | 2  | 4           |
| Total | 25                | 14          | 12                                     | 10          | 29   | 14          |

|       | Gestaltung Produkte |             | Umfang und Aufbau Führungsinformation |             | Abläufe, Verfahren, Aufbauorganisation |             |
|-------|---------------------|-------------|---------------------------------------|-------------|--|-------------|
|       | Amt                 | Departement | Amt                                   | Departement | Amt                                    | Departement |
| AG    | 4                   | 4           | 3                                     | 4           | 8                                      | 3           |
| LU    | 4                   | 1           | 4                                     | 2           | 3                                      | 3           |
| SO    | 3                   | 1           |                                       | 2           | 3                                      | 3           |
| VS    | 9                   | 3           | 8                                     | 1           | 9                                      | 3           |
| ZH    | 1                   | 1           |                                       | 1           | 2                                      | 1           |
| Total | 21                  | 10          | 15                                    | 10          | 25                                     | 13          |

Anzahl Ja-Antworten pro Kanton und befragte Zielgruppe

Durchgeführte Interviews mit Regierungsmitgliedern: AG 5; LU 3; SO 5; VS 3; ZH 5; insgesamt 21.

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Die Tabelle bestätigt den Eindruck, der bereits aus der Darstellung 13 entstanden ist: Die Wirkungen auf den Handlungsspielraum sind unterschiedlich von Kanton zu Kanton, aber auch innerhalb der Kantone. Darauf deutet einmal das Total der Ja-Antworten hin: Dies liegt bei den Freiheiten für Investitionen in den Bereichen Anlagen Fahrzeuge, EDV etc. am höchsten, erreicht aber auch hier nur 60 Prozent des Maximums (d.h. "nur" 60 Prozent der Befragten haben hier über einen Zuwachs an Handlungsspielraum berichtet). Etwa gleich stark hat der Handlungsspielraum insgesamt im Personalbereich zugenommen und bei der Gestaltung von Abläufen und Verfahren. Deutlich weniger oft genannt wurde eine Vergrösserung des Handlungsspielraums bei der Gestaltung von Produkten und bei der Bestimmung des Umfangs an Führungsinformationen. Am wenigsten hat sich die Kompetenz bei der Wahl der Räume und der Fixierung von Mietverträgen vergrössert. Die unterschiedlich hohe Zahl von Ja-Antworten lässt vermuten, dass deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen und innerhalb der Kantone zwischen den Ämtern bestehen. Dies ist unseres Erachtens auf zwei wesentliche Elemente zurückzuführen: Erstens verfügten bestimmte Ämter bereits vor der Einführung von NPM über bestimmte Kompetenzen, NPM hat somit nicht alle Bereiche positiv beeinflusst (gilt zum Beispiel für die Spitäler und Strassenverkehrsämter). Zweitens führen die Departementsvorsteher ihre Verwaltungseinheiten offenbar an unterschiedlich langen Zügeln. Die Einführung von NPM hat bei einigen Departementen zu einer verstärkten Delegation von Verantwortung und Kompetenzen nach unten geführt, während andere Departemente verhältnismässig eng führen.

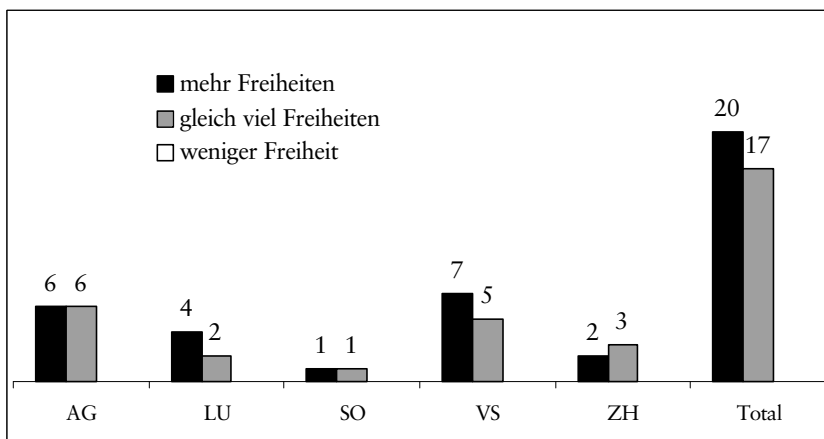
### 5.3 Handlungsspielraum innerhalb der NPM-Ämter

Die Erhebungen in den NPM-Ämtern und Dienststellen beschränkte sich auf die Befragung von Führungskräften. Daher liegt das Schwergewicht bei der Ermittlung des internen Handlungsspielraums ausschliesslich auf der *Führungsebene*, und zwar in den Bereichen Personal und Finanzen. Es geht dabei um die Überprüfung, wie weit die formellen Handlungsspielräume, welche das Departement den NPM-Ämtern eingeräumt haben, auch in der Praxis ausgenutzt werden.

#### Handlungsspielraum im Bereich Personal

Wir haben zunächst erfragt, welche Ämter bei den Mitarbeitenden individuelle Zielvereinbarungen eingeführt haben. Dies ist praktisch überall der Fall. In einigen Kantonen (z.B. Luzern und Wallis) wurden die Zielvereinbarungen allerdings nicht in Zusammenhang mit NPM, sondern unabhängig davon eingeführt. Insofern kann lediglich mit einem intensiveren Einsatz des Instrumentes gerechnet werden. Wie beurteilen die NPM-Dienststellen ihre Freiheit bei der Einstellung von Personal?

*D 32: Hat sich Ihre Freiheit bei der Einstellung von Personal und bei der Veränderung der Arbeitszeiten verändert?*



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Die Darstellung zeigt, dass sowohl innerhalb der Kantone wie auch über alle befragten Ämter betrachtet etwa die Hälfte der Befragten angibt, sie hätten dank NPM mehr Freiheiten im Personalbereich. Dies betrifft entweder die Einstellung von Hilfskräften (z.B. Kanton Wallis) oder aber die Besetzung regulärer Stellen. Für die andere Hälfte der Befragten haben sich die Kompetenzen nicht verändert. Wie bereits erwähnt, erklären sich die Unterschiede zwischen den Ämtern nur zu einem geringen Teil durch unterschiedliche NPM-Konzepte in den Kantonen. Vielmehr spielt das Verhalten der Personalämter und der jeweiligen Departementsspitzen sowie die unterschiedlichen Grundvoraussetzungen eine wichtige Rolle. Dazu zwei Beispiele.

Die Personalämter stehen den neuen Freiheiten der Pilotämter teilweise kritisch gegenüber. Sie weisen insbesondere darauf hin, dass es ihre Aufgabe sei, der Ungleichbe-

handlung einzelner Gruppen in der Verwaltung vorzubeugen. Dies betrifft einerseits den Lohn, aber auch die Anstellungsbedingungen. Die Personalämter stellen sich teilweise gegen die Veränderungen im Personalbereich, wenn sie dadurch eine Ungleichbehandlung von Beschäftigten in Nicht-NPM-Ämtern befürchten. Die NPM-Projekte geraten damit in Konflikt mit allgemeinen Grundsätzen des Personalrechts.<sup>17</sup> Dies führt teilweise dazu, dass die NPM-Ämter die formalen Freiheiten nicht voll ausnutzen können. Hinweise in dieser Richtung gab es vor allem im Kanton Aargau und im Kanton Wallis. Zu beobachten waren allerdings auch Informationsprobleme in dem Sinne, dass die NPM-Ämter über ihre Freiheiten im Personalbereich nicht oder nur ungenügend im Bild waren und daher von Beschränkungen ausgegangen sind, die effektiv nicht bestanden haben (Solothurn).

Das zweite Beispiel betrifft die unterschiedlichen Startvoraussetzungen der Pilotämter, die ihnen unterschiedliche Möglichkeiten bei der Rekrutierung des Personals eröffnen. So verfügte zum Beispiel der Dienst für Nationalstrassenbau im Kanton Wallis bereits vor der Einführung von "Administration 2000" über viel Handlungsspielraum im Personalbereich, weil ein grosser Teil der Personalkosten direkt vom Bund übernommen wird und die finanziellen Möglichkeiten im Vergleich zu anderen Dienststellen viel grösser sind. "Administration 2000" hat für dieses Amt keinen zusätzlichen Freiraum geschaffen, weil dieser schon vor dem Versuch bestand.

Während bei der Einstellung des Personals ein gewisser Anstieg des Handlungsspielraums vorhanden ist, trifft dies beim Gehaltswesen nicht zu. Eine entsprechende Frage wurde von allen befragten Vertreterinnen und Vertretern der NPM-Dienststellen verneint. Der Grund liegt weg darin, dass in dieser Richtung kaum neue Freiheiten geschaffen worden sind, wie aus der Übersicht weiter oben ersichtlich ist. Die geschaffenen finanziellen Leistungsanreize werden offenbar als zu gering eingestuft.

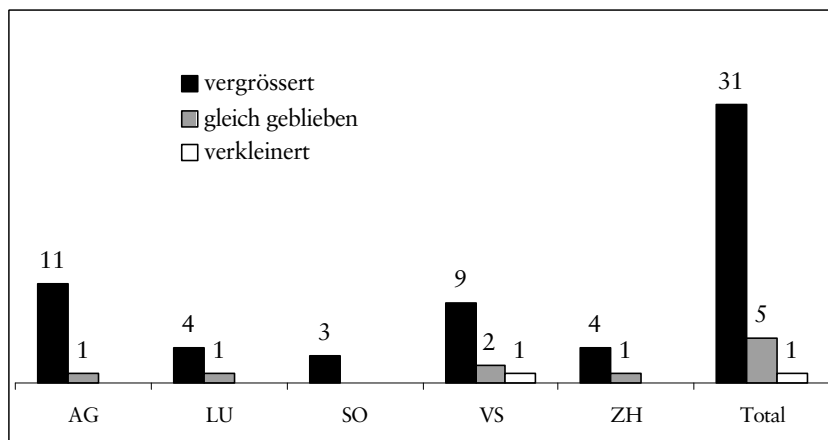
### **Handlungsspielraum im Bereich Finanzen**

Das Globalbudget erlaubt es den NPM-Betrieben, in bestimmter Masse eigenständig über den Einsatz von Finanzmitteln zu entscheiden. Die entsprechenden Kompetenzen wurden weiter oben in einer Übersicht präsentiert. Wie werden diese Möglichkeiten nun von den betroffenen Dienststellen beurteilt?

---

<sup>17</sup> Der Grund kann darin liegen, dass die NPM-Bestimmungen tatsächlich dem Personalrecht zuwiderlaufen oder dass das Personalamt die neuen Regelungen nicht nachvollzieht.

*D 33: Hat sich durch die Einführung von NPM die Freiheit beim Einsatz finanzieller Mittel verändert?*



Anzahl Antworten

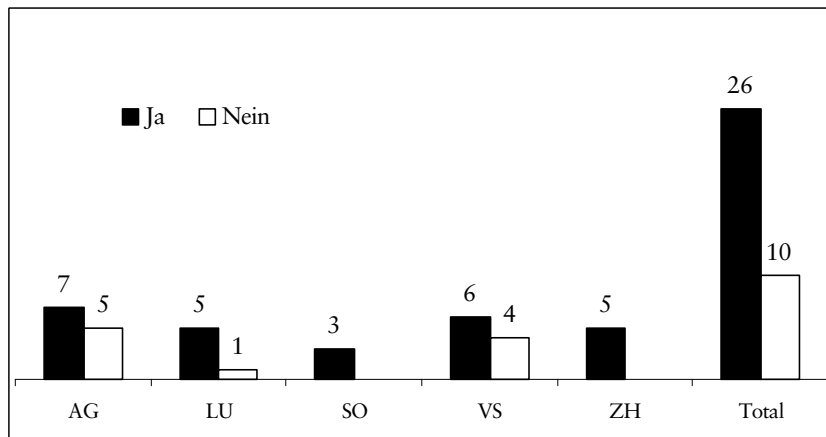
Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Das Resultat ist einheitlich und deutlich: Bei allen Ämtern und allen Kantonen ist der überwiegende Teil der Befragten der Ansicht, ihre Freiheiten im finanziellen Bereich hätten sich vergrössert. Eine konkrete Folge davon ist gemäss Aussagen der Befragten der grössere Spielraum bei der Anschaffung von Betriebsmitteln (Geräten, Einrichtungen etc., vgl. oben) sowie die freie Verfügung über einen Teil der Überschüsse. Eine nach Ansicht aller Befragten zentrale Verbesserung ist die Übertragbarkeit von Finanzmitteln über das Jahresende hinaus. Fast alle befragten Ämter machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Allerdings machte die Befragung auch deutlich, dass in diesem Bereich noch Unklarheiten vorhanden sind. Verschiedene Ämter kritisierten, dass die genauen Modalitäten des Übertrags noch unzureichend geregelt seien und entsprechende Probleme mit der Finanzverwaltung auftreten würden. In zwei von fünf Kantonen ist für die Übertragung die Einwilligung des Departementsvorstehers respektive der Finanzverwaltung notwendig (Wallis, Luzern).

### **Beurteilung der Veränderungen des internen Handlungsspielraums**

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass sich der interne Handlungsspielraum der NPM-Ämter in allen Kantonen vergrössert hat. Dies ist primär bei den Finanzen der Fall, weniger hingegen beim Personal, wo die vorhandenen Möglichkeiten (Stichworte Leistungslohn) recht bescheiden sind. Gravierende Unterschiede zwischen den Kantonen sind nicht zu beobachten. In einzelnen Bereichen fehlen offenbar noch klare Regelungen oder sie werden als unzureichend empfunden: Diese betreffen vor allem die Kreditüberträge und die Verwendung der Überschüsse. Insgesamt hat die Einführung von NPM die Amtsführung erleichtert, wie die untenstehende Abbildung zeigt: Die Formulierung von strategischen Zielen sowie die grösseren Freiheiten im Personal- und Finanzbereich sind im wesentlichen dafür verantwortlich. Einige Befragte beobachten in ihren Ämtern eine deutliche Verschiebung der Unternehmenskultur. Ein Interviewter formuliert einen deutlichen Trend in Richtung "Unternehmergeist, Mut im Auftreten, Transparenz und Partizipation der Beschäftigten".

#### D 34: Hat NPM die Amtsführung erleichtert?



Anzahl Antworten

Durchgeführte Interviews mit Amtschefs: AG 12; LU 6; SO 4; VS 12; ZH 5; insgesamt 39.

Neben den positiven Stimmen gibt es allerdings auch deutliche kritische Zwischentöne, die primär von Interviewpartnern in den Kantonen Aargau und Wallis formuliert worden sind. Kritisiert wird der grosse Aufwand, der mit der neuen Verwaltungsführung verbunden ist und die Führungskräfte teilweise absorbiere. Daneben wird die mangelnde Konsequenz von Regierung und Querschnittsämtern gerügt, wenn es um die Umsetzung von formal zugesicherten Freiheiten geht (z.B. Kreditübertragung). Es darf in diesem Zusammenhang auch nicht verschwiegen werden, dass einige Ämter sich gegenwärtig noch schwer tun mit der Umsetzung von NPM oder sich dagegen sträuben. In solchen Fällen sind die Effekte der Verwaltungsreform sehr gering.

#### 5.4 Vergleich von Ämtern mit gleichartigen Aufgaben

Am Schluss dieses Kapitels wenden wir uns dem interkantonalen Vergleich von Ämtern mit gleichartigen Aufgaben zu. Wir haben uns dabei ausschliesslich auf die Angaben der befragten Amtsspitzen abgestützt. Die folgenden Darstellungen zeigen, welche Auswirkungen aus Sicht der Amtsleitungen NPM auf ihre Tätigkeiten gehabt hat. Zur bessern Übersicht wurden jene Felder markiert, in denen von der Gesamtheit abweichende Angaben gemacht worden sind. Der direkte Ämtervergleich ist auf Grund der Auswahl der Ämter auf drei Gruppen beschränkt: Es handelt sich dabei um je drei Strassenverkehrsämter, Druckmaterialzentralen (respektive Lehrmittelverlage) und Strafanstalten. Wenden wir uns zunächst dem Vergleich der Strassenverkehrsämter zu.

*D 35: Auswirkungen von WOV auf die untersuchten Strassenverkehrsämter*

| Untersuchungskriterien  | Strassenverkehrsamt des Kantons... |                  |                  |
|---|------------------------------------|------------------|------------------|
|   | AG                                 | LU               | ZH               |
| <b>Strategisches Handeln der Ämter</b>                                  |                                    |                  |                  |
| Zielsetzung intern grundsätzlich diskutiert                             | ja                                 | nein             | ja               |
| Ziele mit Departement verhandelt  | ja                                 | ja               | ja               |
| Ziele Eingang in Amtstätigkeit gefunden                                 | ja                                 | ja               | ja               |
| Erleichterte Amtsführung dank WOV                                       | ja                                 | ja               | ja               |
| <b>Veränderung der Kontakte zum Departement</b>                         |                                    |                  |                  |
| Veränderung Handlungsspielraum gegenüber dem Departement                | grösser geworden                   | grösser geworden | grösser geworden |
| Veränderung der Zahl der Kontakte zum Departement                       | kleiner geworden                   | gleich geblieben | zugenommen       |
| Trennung Ersteller-Besteller realisiert                                 | ja                                 | ja               | ja               |
| Verstärkte Outputorientierung im Kontakt mit dem Departement            | ja                                 | ja               | ja               |
| <b>Veränderung der Kontakte zum Parlament</b>                           |                                    |                  |                  |
| Veränderung des Handlungsspielraums gegenüber dem Parlament             | grösser geworden                   | gleich geblieben | grösser geworden |
| Veränderung der Zahl der Kontakte zum Parlament                         | grösser geworden                   | gleich geblieben | grösser geworden |
| Verstärkte Outputorientierung im Kontakt mit Parlament                  | ja                                 | nein             | ja               |
| <b>Amtsinterne Veränderungen</b>  |                                    |                  |                  |
| Handlungsspielraum im Tagesgeschäft                                     | zugenommen                         | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Einstellung von Personal                     | zugenommen                         | zugenommen       | gleich geblieben |
| Handlungsspielraum bei der Festlegung der Arbeitszeit                   | zugenommen                         | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Festlegung des Lohns                         | gleich geblieben                   | zugenommen       | gleich geblieben |
| Handlungsspielraum im Bereich Finanzen                                  | zugenommen                         | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum beim Einkauf von Betriebsmitteln                     | zugenommen                         | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Verschiebung der Budgets über das Jahresende | zugenommen                         | zugenommen       | zugenommen       |

Die Darstellung verdeutlicht, dass die interviewten Vertreter der drei Ämter sehr homogen geantwortet haben: Bei 11 von 18 Dimensionen stimmen die Aussagen aller drei

Amtsleiter überein. Nur bei 7 Elementen können Unterschiede beobachtet werden, die primär auf das Abweichen in den beiden Dimensionen "Kontakte zum Parlament und zum Departement" zurückzuführen sind. Beim Parlament fällt auf, dass sich beim Strassenverkehrsamt in Luzern die Kontakte zu den Legislativmitgliedern offenbar kaum verändert haben. Da auch die übrigen im Kanton Luzern befragten Ämter ähnlich geantwortet haben, führen wir diese Abweichung nicht auf Eigenschaften des Strassenverkehrsamtes in Luzern zurück, sondern auf Eigenschaften des WOV-Projektes als ganzem. Die zweite wichtige Differenz zeigt sich auf der Ebene der Beziehungen zwischen Departement und Amt: Hier fallen die Angaben bei der Zahl der Kontakte zwischen Amt und Departement auseinander. Wir vermuten, dass dafür primär die unterschiedlichen Führungsstile der Departementschefs verantwortlich sind. Sehr homogen sind die Antworten zur strategischen Ausrichtung und zu den amtsinternen Veränderungen. Hier ist davon auszugehen, dass trotz der Unterschiede in der Projektkonzeption in den Kantonen (z.B. hinsichtlich Startpunkt der Ämter im Versuch und der objektiv veränderten Handlungsspielräume) die Auswirkungen der NPM-Reform sehr ähnlich oder gleich sind.

Wenden wir uns nun den drei untersuchten Drucksachenzentralen respektive Lehrmittelverlagen zu.

*D 36: Auswirkungen von NPM auf die Drucksachenzentralen respektive Lehrmittelverlage*

| Untersuchungskriterien                                       | Drucksachenzentrale und/oder Lehrmittelverlage des Kantons... |                  |                  |
|--|---|------------------|------------------|
|  | AG  | SO               | ZH               |
| <b>Strategisches Handeln der Ämter</b>                       |   |                  |                  |
| Zielsetzung intern grundsätzlich diskutiert                  | ja  | nein             | ja               |
| Ziele mit Departement verhandelt                             | nein  | nein             | ja               |
| Ziele Eingang in Amtstätigkeit gefunden                      | ja  | ja               | ja               |
| Erleichterte Amtsführung dank WOV                            | ja  | ja               | ja               |
| <b>Veränderung der Kontakte zum Departement</b>              |   |                  |                  |
| Veränderung Handlungsspielraum gegenüber dem Departement     | gleich geblieben  | grösser geworden | grösser geworden |
| Veränderung der Zahl der Kontakte zum Departement            | gleich geblieben  | gleich geblieben | zugenommen       |
| Trennung Ersteller-Besteller realisiert                      | nein  | ja               | ja               |
| Verstärkte Outputorientierung im Kontakt mit dem Departement | nein  | nein             | ja               |

(Fortsetzung D 35)

| <b>Veränderung der Kontakte zum Parlament</b>                           |                  |                  |                  |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Veränderung des Handlungsspielraums gegenüber dem Parlament             | gleich geblieben | gleich geblieben | gleich geblieben |
| Veränderung der Zahl der Kontakte zum Parlament                         | gleich geblieben | gleich geblieben | gleich geblieben |
| Verstärkte Outputorientierung im Kontakt mit Parlament                  | nein             | nein             | ja               |
| <b>Amtsinterne Veränderungen</b>  |                  |                  |                  |
| Handlungsspielraum im Tagesgeschäft                                     | zugenommen       | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Einstellung von Personal                     | zugenommen       | -                | gleich geblieben |
| Handlungsspielraum bei der Festlegung der Arbeitszeit                   | zugenommen       | zugenommen       | gleich geblieben |
| Handlungsspielraum bei der Festlegung des Lohns                         | gleich geblieben | gleich geblieben | zugenommen       |
| Handlungsspielraum im Bereich Finanzen                                  | zugenommen       | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum beim Einkauf von Betriebsmitteln                     | -                | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Verschiebung der Budgets über das Jahresende | zugenommen       | zugenommen       | zugenommen       |

Die Wirkungen der NPM-Projekte auf die Drucksachenzentralen und Lehrmittelverlage weisen im Vergleich zu den Strassenverkehrsämtern grössere Differenzen auf: Bei 10 von 18 untersuchten Kriterien sind die Antworten nicht deckungsgleich. Während die Angaben aus dem Kanton Solothurn und Aargau weitgehend übereinstimmen, weichen jene des Lehrmittelverlags Zürich vom Muster ab. Primär sind Abweichungen auf der Ebene der amtsinternen Veränderungen zu beobachten, aber auch auf den anderen drei Ebenen können wir Differenzen erkennen. Diese dürften vermutlich *nicht* mit den inhaltlichen Aufgaben der Ämter selber zusammenhängen. Dies leitet sich aus der Beobachtung ab, dass die Ämter in Zürich und Aargau, welche inhaltlich die exakt gleichen Aufgaben wahrnehmen (nur Lehrmittelverlag), ebenfalls Differenzen aufweisen. Wir vermuten, dass ähnlich wie bei den Strassenverkehrsämtern die unterschiedliche Führung auf Stufe Departement für die Differenzen verantwortlich ist.

Kommen wir schliesslich zum Vergleich der untersuchten Strafanstalten. Hier der Überblick.

*D 37: Auswirkung von NPM auf die untersuchten Strafanstalten*

| Untersuchungskriterien  | Strafanstalten der Kantone... |                  |                  |
|---|-------------------------------|------------------|------------------|
|   | AG                            | LU               | SO               |
| <b>Strategisches Handeln der Ämter</b>                                  |                               |                  |                  |
| Zielsetzung intern grundsätzlich diskutiert                             | nein                          | ja               | nein             |
| Ziele mit Departement verhandelt  | ja                            | ja               | nein             |
| Ziele Eingang in Amtstätigkeit gefunden                                 | nein                          | ja               | ja               |
| Erleichterte Amtsführung dank WOV                                       | nein                          | nein             | ja               |
| <b>Veränderung der Kontakte zum Departement</b>                         |                               |                  |                  |
| Veränderung Handlungsspielraum gegenüber dem Departement                | zugenommen                    | zugenommen       | zugenommen       |
| Veränderung der Zahl der Kontakte zum Departement                       | zugenommen                    | zugenommen       | gleich geblieben |
| Trennung Ersteller-Besteller realisiert                                 | ja                            | ja               | nein             |
| Verstärkte Outputorientierung im Kontakt mit dem Departement            | nein                          | ja               | ja               |
| <b>Veränderung der Kontakte zum Parlament</b>                           |                               |                  |                  |
| Veränderung des Handlungsspielraums gegenüber dem Parlament             | gleich geblieben              | zugenommen       | gleich geblieben |
| Veränderung der Zahl der Kontakte zum Parlament                         | zugenommen                    | gleich geblieben | zugenommen       |
| Verstärkte Outputorientierung im Kontakt mit Parlament                  | nein                          | ja               | ja               |
| <b>Amtsinterne Veränderungen</b>  |                               |                  |                  |
| Handlungsspielraum im Tagesgeschäft                                     | zugenommen                    | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Einstellung von Personal                     | gleich geblieben              | gleich geblieben | gleich geblieben |
| Handlungsspielraum bei der Festlegung der Arbeitszeit                   | gleich geblieben              | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Festlegung des Lohns                         | gleich geblieben              | gleich geblieben | gleich geblieben |
| Handlungsspielraum im Bereich Finanzen                                  | zugenommen                    | zugenommen       | zugenommen       |
| Handlungsspielraum beim Einkauf von Betriebsmitteln                     | zugenommen                    | gleich geblieben | zugenommen       |
| Handlungsspielraum bei der Verschiebung der Budgets über das Jahresende | zugenommen                    | zugenommen       | zugenommen       |

Von allen drei untersuchten Gruppen von Ämtern treten bei den Strafanstalten die grössten Varianzen auf. Bei rund 12 von 18 Kriterien fallen die Antworten zwischen den

befragten Ämtern auseinander. Wiederum stellt sich die Frage, ob die Differenzen durch unterschiedliche materielle Aufgaben der Ämter oder durch Ungleichheiten bei der Implementation der NPM-Projekte verursacht werden. Da es sich um materiell zumindest sehr ähnliche Ämter handelt (die Art des Strafvollzugs, die Aktivitäten bei der Beschäftigung der Insassen kann jedoch stark variieren) erscheint uns letzteres plausibler. Dies um so mehr, als dass die Differenzen vor allem auf der Ebene der Amtsführung und der Kontakte zum Departement zum Vorschein kommen. Wie wir weiter vorne dargestellt haben, engagieren sich die Departementsspitzen sehr unterschiedlich im NPM-Prozess. Ist die Bereitschaft zur Zieldiskussion innerhalb der Ämter zusätzlich verschieden, so dürften Differenzen wie im vorliegenden Fall die Konsequenz sein.

Wenn wir alle drei Gruppen von Ämtern einander gegenüberstellen, so präsentieren sich die Strassenverkehrsämter am homogensten. Wir führen dies auf drei Faktoren zurück, welche unmittelbar mit den Aufgaben der Ämter zusammenhängen: Die Tätigkeitsbereiche der Strassenverkehrsämter sind stark vom Bundesgesetz geprägt, die Ämter sind dienstleistungsorientiert, was die Definition von Produkten erleichtert, und die Ämter pflegen einen regen interkantonalen Ausgleich. In Kombination führen diese drei Argumente zu einem einheitlichen Erscheinungsbild.

Ein zweiter Aspekt ist beim Ämtervergleich auffallend: Bei allen drei untersuchten Gruppen von Ämtern sind die Auswirkungen auf die amtsinternen Abläufe recht homogen ausgefallen. Besonders deutlich ist dies bei den Strassenverkehrsämtern und bei den Strafanstalten zu beobachten. Überall haben die Handlungsspielräume tendenziell zugenommen, die Kompetenzen der Ämter in den Bereichen Finanzen und Personal (bei letzterem etwas weniger stark) sind erweitert worden. Diese Entwicklung verläuft relativ unabhängig von den Veränderungen auf der Ebene der Departemente, Regierung und Parlament. Dies lässt den Schluss zu, dass die Einführung von NPM primär auf den eher politisch-strategisch geprägten Ebenen Unterschiede zwischen den Kantonen hervorbringt. Auf der Ebene der Ämter selber ist sowohl bei thematisch ähnlichen aber auch bei inhaltlich verschiedenen Ämtern eine ähnliche Entwicklung zu beobachten.

## **5.5 Zusammenfassende Beurteilung der Auswirkungen von NPM auf die untersuchten Ämter**

Wir können die beobachteten Resultate nach den drei Themen strategisches Handeln, Handlungsspielraum gegen oben (Departemente) und gegen unten (Personal, Finanzen) zusammenfassen.

Im Bereich des *strategischen Handelns* können wir einen Zusammenhang feststellen zwischen der Diskussion der Ziele, den Verhandlungen derselben zwischen Amt und Departement und der Umsetzung der Ziele in der Verwaltung. Grob lässt sich zwischen zwei Gruppen von Ämtern unterscheiden. Bei der ersten Gruppe werden die Ziele einer Amtsstelle von der Führung grundsätzlich hinterfragt und diskutiert. Sie fliessen dadurch entsprechend stärker in die Verwaltungstätigkeiten ein, es ist in der Regel eine intensive Verhandlung zwischen Amtsführung und Regierung zu beobachten (vgl. Abschnitt vier) und die Outputorientierung ist grundsätzlich vorhanden. Bei der zweiten

Gruppe von Ämtern fehlt die Zieldiskussion weitgehend, entsprechend finden keine Verhandlungen mit den Departementen statt und die Outputorientierung ist eher niedrig. Wir können in allen Kantonen Ämter finden, die sowohl der ersten wie auch der zweiten Gruppe zugeordnet werden können. In den Kantonen Aargau und Luzern gehören die Ämter am häufigsten der ersten Gruppe an, im Kanton Solothurn der zweiten Gruppe. Die Verteilung in den Kantonen Wallis und Zürich liegt dazwischen.

Ein einheitliches Bild zeichnet sich bezüglich des *Handlungsspielraums* der Ämter gegenüber den Departementen ab. Dieser hat überall zugenommen, die Entscheidungskompetenz der NPM-Ämter nahm deutlich zu, vor allem im finanziellen Bereich. Der Handlungsspielraum wurde ferner im Bereich Personal, Anschaffung von Geräten, Fahrzeugen und Anlagen sowie bei der Festlegung von Prozessen und Abläufen erweitert. Weniger von dieser Entwicklung betroffen war der Spielraum im Bereich der Gestaltung der Produkte, bei der Wahl von Räumen (Investitionen und Mietverträge) sowie beim Umfang und Aufbau der Führungsinformation.

Bei der Untersuchung des *internen Handlungsspielraums* zeigte sich, dass in allen untersuchten Ämtern das Führen mit Zielsetzungen eingeführt worden ist. Die finanziellen Möglichkeiten haben zugenommen. Gleichzeitig wird deutlich, dass dem Spielraum der Amtsführungen im Personalbereich trotz Verbesserungen nach wie vor klare Grenzen gesetzt sind. Nur die Hälfte der Ämter findet, in diesem Bereich sei ihr amtsinterner Spielraum angewachsen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind hier sehr klein. Insgesamt geht der überwiegende Teil der Befragten in den Ämtern von einer Zunahme des amtsinternen Handlungsspielraums aus.

Der Vergleich von inhaltlich ähnlichen oder gleichen Ämtern hat bestätigt, dass die amtsinternen Veränderungen, unabhängig von den Abläufen auf der Ebene des Parlamentes, der Regierung und der Departemente, in allen Kantonen zu den gleichen Entwicklungen führt. Ferner hat ein Vergleich der Strassenverkehrsämter gezeigt, dass , die Konvergenz der Auswirkungen von NPM-Reformen desto stärker sein dürfte je ähnlicher die Amtsleistungen sind.

## **6 Schlussfolgerungen, Erfolgsfaktoren und Empfehlungen**

Die Ergebnisse der Untersuchung werden zunächst für jede untersuchte Ebene (Parlament, Regierung, Departement, Ämter) summarisch zusammengefasst. Dabei präsentieren wir jeweils ein Übersicht in tabellarischer Form, welche die gemeinsamen Entwicklungen in den fünf Kantonen zeigen soll, gleichzeitig aber auch auf Varianzen aufmerksam macht. Daraufhin ziehen wir Schlussfolgerungen, formulieren in Form von Thesen einige Erfolgsfaktoren und schliessen mit Empfehlungen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der NPM-Projekte. Bevor wir uns den einzelnen Ebenen aber zuwenden, gehen wir kurz auf die Entstehung der NPM-Projekte ein.

### **6.1 Entstehung der NPM-Projekte**

Die Entstehung der NPM-Projekte in den Kantonen fällt zeitlich mit einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Finanzkrise der öffentlichen Hand zusammen. Diese hatte die Einführung von NPM deutlich beschleunigt, insbesondere im Kanton Solothurn. Hingegen gelten die Begriffe "Sparen" und "NPM" nicht als Synonyme. NPM hätte vermutlich auch ohne die Sparzwänge Eingang in die Verwaltungstätigkeit gefunden, möglicherweise mit etwas langsamerem Tempo.

Die NPM-Projekte wurden durch die Regierungen lanciert und getragen, teilweise mit Unterstützung durch das Parlament. Die Exekutive kann somit als Promotor für die Entwicklung der NPM-Projekte in den Kantonen gelten. Es wird daher auch in Zukunft primär die Aufgabe der Regierung bleiben, die Fortentwicklung der NPM-Projekte voranzutreiben. Das Parlament kann diese Rolle nur teilweise übernehmen.

Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass zwei Drittel der untersuchten Ämter sich freiwillig am NPM-Projekt beteiligt haben, lediglich ein Drittel (v.a. im Kanton Aargau, wo alle Pilotämter befragt worden sind) wurde dazu mehr oder weniger verpflichtet. Für die weitere Entwicklung von NPM mag dies ein Fingerzeig sein: Das bisherige Erreichte konnte mit überdurchschnittlich motivierten Amtsstellen realisiert werden. Dies wird sich in Zukunft vermutlich ändern, es gilt tendenziell weniger motivierte Dienststellen auf NPM umzustellen, womit die Motivationsarbeit an Bedeutung gewinnen dürfte. Darauf gilt es in Zukunft zu achten.

### **6.2 Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe Parlament**

Wir gehen zunächst auf die Entwicklung der NPM-Projekte als Ganzes ein und widmen uns daraufhin den Entwicklungen in den einzelnen Kantonen. Mittels der untenstehenden Darstellung haben wir die Auswirkungen der NPM-Projekte auf die Ebene des Parlamentes zusammengefasst. In der ersten Spalte finden sich die einzelnen Kriterien, welche weiter vorne dargestellt worden sind. Die zweite Spalte charakterisiert den Trend über alle fünf untersuchten Kantone. Die weiteren Spalten geben an, wo die Kantone gemäss unseren Interviews vom gemeinsamen Trend abweichen.

D 38: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe Parlament

| Kriterien  | Ergebnisse alle Kantone                        | kantonspezifische Ergebnisse, welche vom Gesamtergebnis abweichen |   |  |  |  |
|--|--|---|---|--|--|--|
|  |  | AG  | LU  | SO   | VS   | ZH                                       |
| <b>Debatte im Parlament</b>  |  |   |   |  |  |  |
| Stellenwert der GB und LA  | im Plenum gering in den Kommissionen eher hoch |   |   | überdurchschnittlich hoch in den Kommissionen        | überdurchschnittlich hoch in den Kommissionen        |  |
| Behandlung von GB/LA im Vergleich mit anderen Geschäften             | schwieriger                                    |   |   | stark unterschiedlich je nach Geschäft               |  |  |
| Veränderungen der GB und LA durch das Parlament                      | vor allem Budget wird verändert                | geringe Veränderungen   |   | überdurchschnittlich starke Konzentration auf Budget | Ziel, Budget und Leistungsvoorgaben werden verändert |  |
| Konzentration des Parlamentes auf strategische Fragen                | im Entstehen                                   | strategische Ausrichtung vergleichsweise hoch                     | strategische Ausrichtung vergleichsweise hoch |  |  |  |
| <b>Kontakt zwischen Parlament und NPM-Ämtern</b>                     |  |   |   |  |  |  |
| Informationsaustausch und Kontakte zwischen Parlament und NPM-Ämtern | zugenommen in Umfang und Qualität              |   |   |  |  |  |
| Parlament kann NPM-Ämter besser überblicken, steuern und überwachen  | trifft zu                                      |   | Meinungen sind geteilt                        |  |  |  |
| Ämter nehmen Vorschläge des Parlamentes auf                          | trifft häufig zu                               |   | teilweise                                     |  |  |  |
| Outputorientierung der Diskussion mit den NPM-Ämtern                 | finden nur teilweise statt                     |   | Outputorientierung eher klein                 |  | überdurchschnittliche Outputorientierung             | überdurchschnittliche Outputorientierung |
| Veränderung des Handlungsspielraums der Ämter gegenüber Parlament    | teilweise gestiegen                            |   |   | gleich geblieben                                     | überdurchschnittlich stark gestiegen                 | eher gleich geblieben                    |
| <b>Verankerung von NPM im Parlament</b>                              |  |   |   |  |  |  |
|  | mittel-hoch                                    |   |   |  | tief   |  |

Für die Definition der Verankerung von NPM im Parlament vgl. D 7

Betrachten wir alle Kantone zusammen, zeigt sich in etwa folgendes Bild. Der Stellenwert der NPM-Geschäfte (Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets) im Parlament gestaltet sich eher schwierig. Ihr Stellenwert im Plenum ist eher klein. In den Kommissionen kommt ihnen ein eher höherer Stellenwert zu. Primär interveniert das Parlament auf der Ebene der Budgets. Eine strategische Ausrichtung der Legislative ist im Entstehen begriffen. Die Diskussionen rund um die Leistungsaufträge haben den Kontakt zwischen Legislative und Ämtern deutlich gestärkt, das Gesprächsklima ist

verbessert worden und die Intensität der Zusammenarbeit nahm zu. Diese Entwicklung hat allerdings nur teilweise zu einer stärkeren Outputorientierung geführt. Hingegen hat sich der Handlungsspielraum der NPM-Ämter gegenüber der Legislative erhöht. Die Interviews haben allerdings auch gezeigt, dass nach Meinung der befragten Parlamentsmitglieder die Verwaltung auf Grund ihres Wissensvorsprungs das Parlament immer noch klar dominiert. Dies führt zu einem weiteren allgemeinen Befund.

Die Einführung von NPM wirft einmal mehr die Frage der Professionalität der Parlamentsarbeit auf. Das Parlament und seine Kommissionen stossen bei der Beurteilung der Leistungsaufträge an ihre Grenzen, sowohl was die zeitliche als auch was die fachliche Belastung angeht. Insgesamt entsteht so der Eindruck, dass ohne eine Parlamentsreform, die sowohl die Kompetenzen der Legislative wie auch ihre Einflussmöglichkeiten verändert, das NPM-Konzept nicht tragfähig ist. Dieser Umstand ist von den Verantwortlichen bereits erkannt worden, allerdings unterschiedlich früh. Als besonders aufmerksam erwiesen sich die Kantone Solothurn und Zürich: Hier wurden neue Instrumente des Parlamentes im Zusammenhang mit NPM-Reformen bereits geschaffen und befinden sich in Anwendung. In Vorbereitung sind Parlamentsreformen in den Kantonen Aargau, Luzern und Wallis. In diesen Kantonen steht nicht nur die Schaffung neuer Instrumente, sondern auch die Neuorganisation der Kommissionsarbeit zur Diskussion (im Kanton Luzern mit der Bildung von Sachkommissionen bereits erfolgt). Es gilt, diese Bemühungen voranzutreiben, damit das Parlament den NPM-Reformen im Gleichschritt folgen kann.

Die Notwendigkeit einer Parlamentsreform wird durch die gegenwärtige Zweiteilung des Parlamentes unterstrichen. Die Legislativen aller Kantone zerfallen bei der Umsetzung von NPM in einen aktiven Teil, der im wesentlichen die Mitglieder der Kommissionen umfasst, und in einen passiven Teil, dem der Rest der Parlamentsmitglieder angehört. Der Befund hinsichtlich der Zweiteilung des Parlamentes ist nicht neu: Unterschiede zwischen Parlamentsmitgliedern bestanden auf Grund des Kommissionssystems schon immer. Allerdings verschärft die Einführung von NPM die Zweiteilung deutlich. Für die politische Abstützung der Reformvorhaben ist dies ein kritischer Punkt. Wenn es nicht gelingt, eine genügend breite parlamentarische Basis für die Einführung von NPM zu schaffen, droht unter Umständen ein Stopp der Reform durch das Parlament. Diese Frage stellt sich mit besonderem Nachdruck im Kanton Wallis, weil die Kontakte sich gegenwärtig auf eine Kommission konzentrieren.

Inwieweit weichen die einzelnen Kantone von der oben skizzierten Entwicklung ab? Die Darstellung zu Beginn dieses Abschnitts weist auf folgende Elemente hin: Im Kanton *Aargau* können wir eine relativ hohe strategische Ausrichtung des Parlamentes beobachten. Allerdings sind die Veränderungen an den Inhalten der Leistungsaufträge eher gering. Die beschriebene Zweiteilung des Parlamentes ist zwar vorhanden. Gemessen an der Zahl der Parlamentsmitglieder, welche sich in der Kommissionsarbeit mit NPM auseinandersetzen, ist sie gegenwärtig moderat ausgeprägt.

Im Kanton *Luzern* ist ebenfalls eine hohe strategische Ausrichtung des Parlamentes zu beobachten. Im Gegensatz dazu entwickeln sich die Beziehungen zwischen Parlament

und NPM-Ämtern vergleichsweise schwierig: Die Meinungen zwischen den Parlamentsmitgliedern sind geteilt hinsichtlich der Frage, ob die NPM-Ämter nun besser zu überblicken seien und diese die Vorschläge der Legislative vermehrt aufnehmen würden. Entsprechend liegt die Outputorientierung eher niedrig. Die Abstützung des Reformvorhabens ist verhältnismässig breit. Dieser Befund ist insofern einzuschränken, als die quantitativ gute Abstützung der Reform auf die 1999 eingeführten ständigen Kommissionen zurückzuführen ist. Die Auseinandersetzung mit NPM in diesen Kommissionen ist somit auf eine kurze Zeitspanne beschränkt.

Im Kanton *Solothurn* zeigt sich eine starke Trennung zwischen Kommissionen und dem Plenum. Während die Kommissionen sich sehr intensiv mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen auseinandersetzen, trifft dies für das Plenum nicht zu. Eine Erklärung für diese starke Zweiteilung im Parlament liegt darin, dass im Kanton Solothurn bereits Anfang der neunziger Jahre ständige Sachkommissionen eingeführt worden sind. Dies hat in der Praxis offenbar zwei Seiten. Einerseits verfügen die Kommissionsmitglieder über eine vergleichsweise lange Erfahrung im Umgang mit den NPM-Vorlagen (die Fachkommissionen konnten seit dem Start der Reform das Projekt kontinuierlich begleiten) und die Abstützung der Reform im Parlament ist stabil. Andererseits konzentriert sich die Auseinandersetzung um die NPM-Geschäfte sehr stark auf die Kommissionen, was im Plenum zu einer gewissen Passivität führt. Das Parlament im Kanton Solothurn greift im Unterschied zu anderen Kantonen primär bei den Budgets ein. Dies führen wir auf die überdurchschnittlich stark angespannte Finanzlage des Kantons zurück. Positiv schlägt dies insofern zu Buche, als dass die frühe Einführung von Sachkommissionen zu einer insgesamt überdurchschnittlich guten Abstützung des Reformvorhabens im Parlament führte.

Im Kanton *Wallis* ist es primär die Reformkommission, die sich im Parlament mit NPM auseinandersetzt. Sie tut diese sehr intensiv und nimmt sowohl auf Ziele, Budgets wie auch auf Produkte Einfluss. Der Rest der Legislative beschäftigt sich nur am Rande mit „Administration 2000“, insofern ist eine scharfe Trennung in der Legislative festzustellen, die im Vergleich mit den anderen Kantonen deutlich am stärksten ausfällt. Die verhältnismässig hohe Outputorientierung der Legislative ist ebenfalls auf die homogene Leistung der Reformkommission zurückzuführen. Kritisch präsentiert sich die Situation im Kanton Wallis, was die Breite der Abstützung des Reformprojektes angeht. Immerhin lässt sich feststellen, dass die Diskussion um die Leistungsaufträge zunehmend zu neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen der Reformkommission einerseits und der Finanz- sowie Geschäftsprüfungskommission andererseits geführt hat (z.B. neue Arbeitsteilung, gemeinsame Berichte). Damit wird die Abstützung von NPM verbessert. Wirkungen in dieser Richtung sind ebenfalls von der Parlamentsreform zu erwarten, die seit 1997 in Vorbereitung ist (Veränderung des Sitzungsrhythmus, Aufbau der Parlamentsdienste, Straffung der parlamentarischen Beratungen, EDV-Ausbau und Reform des Kommissionensystems). Mit der ersten Etappe der Reform wird sich das Volk im September 2000 auseinander setzen müssen.

Im Kanton *Zürich* fällt im Gegensatz zu den anderen Kantonen eine überdurchschnittlich hohe Outputorientierung auf. Die Abstützung im Parlament ist gut, begünstigt durch die Bildung von ständigen Fachkommissionen. Diese sind im Jahr 1999 eingeführt worden. Damit muss sich (wie im Kanton Luzern) die inhaltliche Auseinandersetzung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets in diesen Kommission noch etablieren.

Insgesamt entsteht der Eindruck, die Organisation im Parlament habe bei der Behandlung der NPM-Geschäfte stark auf die inhaltliche Bearbeitung der Geschäfte abfährt. Das Extrem bildet hier sicher der Kanton Wallis, wo die Übertragung der NPM-Geschäfte auf eine Spezialkommission einerseits zu einer sehr intensiven Beschäftigung mit den Inhalten von Globalbudgets und Leistungsaufträgen geführt hat, auf der anderen Seite aber mit einer relativ schwachen Abstützung im Parlament "erkauft" werden musste.

### 6.3 Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe Regierung

Die untenstehende Darstellung gibt einen Überblick über die Entwicklung auf Stufe Regierung und die vom allgemeinen Trend abweichenden Entwicklungen in den Kantonen.

*D 39: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe Regierung*

| Kriterien  | Ergebnisse alle Kantone  | kantonsspezifische Ergebnisse, welche vom Gesamtergebnis abweichen |  |   |   |   |
|--|--|--|--|---|---|---|
|  |  | AG   | LU   | SO  | VS  | ZH                                      |
| <b>Behandlung von NPM-Geschäften innerhalb des Regierungskollegiums</b>  |  |  |  |   |   |   |
| Stellenwert von LA/GB im Regierungskollegium                             | heterogene Situation   | hoch   | mittel   | tief  | hoch  | mittel (Diskussion liegt v.a. beim KEF) |
| Zeitbedarf zur Behandlung LA im Vergleich zu normalen Geschäften         | gleich   | höher  |  |   | eher höher  |   |
| Einfluss der Regierung auf Ziele, Budget und Produkte                    | Veränderungen primär bei Budgets                                     | Veränderungen bei Budgets und Produkte                             |  |   | Veränderungen bei Zielen und Budgets                      |   |
| <b>Einfluss von NPM auf Beziehungen zwischen Regierung und Parlament</b> |  |  |  |   |   |   |
| Umfang der Informationen des Parlaments durch Reg.                       | zugenommen   |  |  |   |   |   |
| Verhandlungen zwischen Reg. und Parlament bei NPM-Geschäften             | unterschiedliche Beurteilung durch Regierung und Parlament           |  | von Kommission zu Kommission stark unterschiedlich | starke Differenz zwischen Beurteilung Regierung und Parlament | Verhandlungen zugenommen, homogene Sicht Reg. - Parlament |   |
| Verschiebung Kompetenz zwischen Regierung und Parlament                  | ist eingetreten, Parlament kann sich eher um das Wesentliche kümmern |  |  | Parlament hat neue Instrumente erhalten                       |   | Parlament hat neue Instrumente erhalten |

|  |      |  |  |  |  |  |
|--|------|--|--|--|--|--|
|  | mern |  |  |  |  |  |
|--|------|--|--|--|--|--|

Bei der Behandlung der Leistungsaufträge in der Regierung ist kein einheitlicher Trend zu beobachten. Generell können wir nur festhalten, dass die Veränderungen eher gering ausgefallen sind. Die Exekutive nimmt verhältnismässig wenig Einfluss auf die Inhalte der Leistungsaufträge. Bei der Beziehung zwischen Regierung und Parlament fällt die Beurteilung zwischen den befragten Regierungs- und Parlamentsvertretern nicht einheitlich aus (Ausnahme Kanton Wallis). Es lässt sich somit auch in dieser Beziehung kein einheitlicher Trend formulieren.

Die qualitativen Angaben in den Interviews haben gezeigt, dass das Verhältnis zwischen der Regierung und der Verwaltung durch NPM grundsätzlich positiv beeinflusst worden ist. Der Dialog hat zugenommen, das Vertrauensverhältnis konnte ausgebaut respektive verbessert werden. Das Parlament kann sich dank der NPM-Reform besser um die wesentlichen Geschäfte kümmern, insofern hat eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen Regierung und Parlament stattgefunden.

Wo zeigen sich Unterschiede zwischen den Kantonen? Im Kanton *Aargau* scheinen die NPM-Geschäfte in der Regierung einen überdurchschnittlich hohen Stellenwert zu geniessen. Die Exekutive nimmt nicht nur auf die Budgets, sondern auch auf Produkte Einfluss. Etwas weniger ausgeprägt ist die Situation im Kanton *Luzern*, wo der Stellenwert der Leistungsaufträge und Globalbudgets in der Regierung etwas höher liegen als im Durchschnitt.

Einen tiefen Stellenwert haben die NPM-Geschäfte innerhalb der Regierung im Kanton *Solothurn*. Auffallend ist hier ferner das besonders starke Auseinanderklaffen der Meinungen von Regierung und Parlament, was die Verhandlungen über die Leistungsaufträge angeht. Während die Regierung mehrheitlich von solchen Verhandlungen ausgeht, teilt ein grosser Teil der befragten Parlamentsmitglieder diese Meinung nicht. Bemerkenswert ist im Kanton Solothurn die Einführung von neuen Instrumenten auf Stufe Parlament (Auftrag, politischer Indikator und parlamentarische Initiative), welche dessen Kompetenz gegenüber der Regierung stärken.

Die Situation im Kanton *Wallis* ist am ehesten mit derjenigen im Kanton Aargau zu vergleichen. Der Stellenwert der Leistungsaufträge und Globalbudgets ist in der Regierung hoch. Dies korrespondiert mit einem gestiegenen Zeitbedarf und überdurchschnittlich starken Eingriffen in Budgets und Ziele. Als einziger Kanton fallen die Beurteilung der Verhandlungen zwischen Regierung und Parlament bei den Befragten einheitlich aus: Sowohl der Staatsrat wie auch die Reformkommission geben an, dass die Verhandlungen an Umfang substantiell zugenommen haben. Wiederum dürfte hier die Delegation der NPM-Geschäfte an eine einzige Kommission im Parlament für diesen vom Gesamttrend abweichenden Befund verantwortlich sein.

Im Kanton *Zürich* ist der Stellenwert der NPM-Geschäfte in der Regierung als mittel zu bezeichnen. Grund dafür dürfte der Umstand sein, dass der Fokus der Regierungsarbeit im Bereich NPM sich weg von der Beurteilung von Leistungsaufträgen hin zur Diskus-

sion des KEF (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan) verlagert hat. Ähnlich wie der Kanton Solothurn verfügt auch das Parlament im Kanton Zürich über neue Instrumente, die seine Stellung gegenüber der Regierung stärken.

#### 6.4 Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe Departemente

Die Darstellung unten zeigt, inwieweit die NPM-Projekte Einfluss auf die Arbeit der Departemente gehabt haben.

*D 40: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe Departemente*

| Kriterien  | Ergebnisse alle Kantone   | kantonsspezifische Ergebnisse, welche vom Gesamtergebnis abweichen |                           |                          |                    |    |
|--|---------------------------|--|---------------------------|--------------------------|--------------------|----|
|  |                           | AG   | LU                        | SO                       | VS                 | ZH |
| Veränderung der Zahl der Kontakte Departemente NPM-Ämter | keine Veränderungen       |  |                           |                          |                    |    |
| Trennung Ersteller - Besteller                           | teilweise vorhanden       |  | stark ausgeprägt          |                          | schwach ausgeprägt |    |
| Verhandlungen über Ziele mit Ämtern                      | finden mehrheitlich statt | finden überdurchschnittlich häufig statt                           | finden fast überall statt | finden eher selten statt |                    |    |
| Verbesserte Führung der NPM-Ämter                        | trifft mehrheitlich zu    |  |                           |                          |                    |    |

Die Zahl der Kontakte zwischen Departementen und NPM-Ämtern hat sich insgesamt nicht verändert. Mehrheitlich ist von einer bessern Führung der Ämter durch die Departemente in Folge der NPM-Reform auszugehen. Es ist ein Trend in Richtung einer Trennung zwischen Leistungsbesteller- und Leistungsersteller zu beobachten, der in den Kantonen allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

Betrachten wir die einzelnen Kantone, fällt im Kanton *Aargau* auf, dass Verhandlungen zwischen Departement und NPM-Ämtern überdurchschnittlich häufig stattfinden. Dies trifft ebenfalls für den Kanton *Luzern* zu, wobei hier die Trennung Leistungsersteller-Leigungsbesteller zusätzlich überdurchschnittlich stark ausgeprägt ist. Eher umgekehrt ist die Situation im Kanton Solothurn, wo Verhandlungen über die Ziele zwischen Departementen und Ämtern eher selten stattfinden. Im Kanton Wallis können wir in Abweichung von der Gesamtsituation eine schwache Trennung zwischen Ersteller-Besteller beobachten. Die Situation im Kanton *Zürich* entspricht etwa dem Gesamttrend.

#### 6.5 Ergebnisse zur Umsetzung der NPM-Projekte auf Stufe NPM-Ämter

Die Übersicht unten zeigt, wie sich die Umsetzung der NPM-Projekte auf Führung der einzelnen Ämter ausgewirkt hat.

D 41: Übersicht über die durch NPM ausgelösten Veränderungen auf Stufe NPM-Ämter

| Kriterien   | Ergebnisse alle Kantone  | kantonsspezifische Merkmale, welche vom Gesamtergebnis abweichen |                                   |                     |   |                     |
|---|--|--|-----------------------------------|---------------------|---|---------------------|
|   |  | AG   | LU                                | SO                  | VS  | ZH                  |
| zusätzlicher objektiver Handlungsspielraum              |  | durchschnittlich   | durchschnittlich                  | durchschnittlich    | eher tiefer   | eher hoch           |
| Zieldiskussion innerhalb der Ämter                      | Findet etwa in der Hälfte der Fälle statt  | eher häufiger  | eher häufiger                     | eher seltener       |   |                     |
| Outputorientierung der Ämter                            | unterschiedliche Beurteilung bei Departementen und Ämtern, in der Mehrheit der Fälle zu beobachten | überdurchschnittlich oft der Fall                                | überdurchschnittlich oft der Fall |                     | stark unterschiedliche Beurteilung bei Regierung und Ämtern |                     |
| Zieldiskussion findet Eingang in Amtsgeschäfte          | ist mehrheitlich der Fall  |  |                                   |                     | Situation in den Ämtern stark unterschiedlich               |                     |
| Handlungsspielraum und Entscheidungskompetenz der Ämter | gestiegen  |  |                                   |                     |   |                     |
| Handlungsspielraum Ämter im Bereich Personal            | in allen Kantonen bei der Hälfte der Ämter zugenommen  |  |                                   |                     |   |                     |
| Handlungsspielraum Ämter im Bereich Finanzen            | gestiegen  |  |                                   |                     |   |                     |
| Amtsführung erleichtert                                 | mehrheitlich ja  | in etwa der Hälfte der Fälle ja                                  |                                   | überall erleichtert | in etwa der Hälfte der Fälle ja                             | überall erleichtert |

Auf der Stufe der Ämter können wir zwei Gesamttrends beobachten. *Erstens* fällt auf, dass die Abweichungen der einzelnen Ämter verhältnismässig klein sind. Es bestätigt sich die unter Kapitel fünf formulierte Schlussfolgerung, wonach die Veränderungen auf der Ebene der NPM-Ämter relativ einheitlich verlaufen, unabhängig von kantonalen Eigenheiten der Reformen. Dies ist besonders ausgeprägt beim Handlungsspielraum im Bereich Finanzen (Übertrag von Mitteln über das Jahresende hinaus, grössere Entscheidungskompetenzen etc.), weniger deutlich im Bereich Personal zu beobachten (die hier geschaffenen Handlungsspielräume lassen sich offenbar weniger gut ausnutzen).

Die Differenzen hinsichtlich der Auswirkungen der NPM-Reformen liegen *zweitens* nicht zwischen den Kantonen, sondern primär zwischen den einzelnen Ämtern. Je

gründlicher die Ziele eines Amtes bei der Einführung von NPM überarbeitet werden, desto eher findet eine Verhandlung mit dem Departement statt, desto höher fällt die Outputorientierung aus und desto besser gestaltet sich die Umsetzung des NPM-Gedankens im Amt. Besonders deutlich kann dieser Zusammenhang in den Kantonen *Luzern* und *Aargau* beobachtet werden, wo zahlenmässig die meisten Ämter diesem Muster entsprechen. Werden die Amtsziele hingegen nicht hinterfragt, drängt sich in der Regel auch keine Verhandlung mit dem Departement auf, eine Trennung zwischen Leistungsbesteller und Leistungsersteller unterbleibt. Die Situation im Kanton *Solothurn* entspricht am stärksten diesem Muster. Die grundsätzliche Diskussion der Amtsziele stellt sich somit als eine Schlüsselgrösse heraus, die den Kontakt zum Departement und die Umsetzung von NPM im Amt selber prägt. Wir vermuten, dass die Veränderungsbereitschaft der Amtsführungen einen wesentlichen Faktor in diesem Prozess darstellt.

Trotz des relativ einheitlichen Trends ergeben sich bestimmte kantonale Abweichungen. Im Kanton *Aargau* hat der zusätzliche objektive Handlungsspielraum durchschnittlich zugenommen. In diesem Kanton sind die Ziele überdurchschnittlich oft diskutiert und umgesetzt worden. Die selben Feststellungen gelten auch für den Kanton *Luzern*. Im Kanton *Solothurn* liegt der zusätzliche Handlungsspielraum im Mittel aller Kantone, hingegen ist die Zieldiskussion hier eher schwach ausgeprägt. Im Kanton Wallis hat der Handlungsspielraum der Ämter insgesamt am wenigsten zugenommen. Ferner fällt die Umsetzung des NPM-Projektes in den untersuchten Ämtern stark unterschiedlich aus. Das Projekt im Kanton *Zürich* zeichnet sich auf der Ebene der Ämter durch einen besonders hohen Handlungsspielraum aus. In den anderen Bereichen liegen die Resultate im Trend der fünf Kantone.

## **6.6 Generelle Schlussfolgerungen hinsichtlich der Einführung von NPM in den Kantonen**

Auf Grund der Daten der Untersuchung lässt sich eine vorläufige summarische Bewertung der NPM-Projekte in den Kantonen vornehmen. Als Massstab dient die Grundidee des NPM in der Schweiz, die sich stark vereinfacht auf zwei Elemente reduzieren lässt:

- Neudefinition der Schnittstellen zwischen Parlament - Regierung sowie zwischen Regierung/Departementen - Verwaltung
- Teilweise Neudefinition der Aufgaben von Parlament, Regierung/Departementen und Verwaltung.

Damit diese zwei Elemente zum Tragen kommen, müssen zwei Bündel von Voraussetzungen gegeben sein. Erstens braucht es eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den Akteuren, deren Beziehungen den Charakter von Verhandlungen annehmen muss. Bei diesen fällt den drei Akteuren jeweils eine unterschiedliche Rolle zu. Der Inhalt der Informationsflüsse zwischen den Akteuren muss gestrafft und gleichzeitig inhaltlich angereichert werden (Stichwort Controlling). Zweitens muss jeder Akteur die ihm übertragene Aufgaben in grösserer Eigenverantwortung und Autonomie umsetzen können. Die

Überprüfung und Kontrolle der erbrachten Leistungen erfolgt periodisch, die Sanktionen erfolgen in unmittelbarer Abhängigkeit vom erzielten Ergebnis.

Wie sind nun die beobachteten Resultate hinsichtlich dieser zwei Elemente und den damit verknüpften Voraussetzungen zu bewerten?

Als einfachste und *erste* Schlussfolgerung können wir festhalten, dass sich die NPM-Projekte im Sinne der zwei oben formulierten Elemente entwickelt haben. Die Beziehungen zwischen den Akteuren und der Handlungsspielraum haben sich auf allen Stufen im intendierten Sinn verändert. Salopp formuliert: "Die Richtung der gegenwärtigen NPM-Reformen stimmt". Wir konnten keine Reform beobachten, die zentrale Mängel beim Einsatz von Instrumenten aufgewiesen hätte oder bei der wesentliche Elemente fehlen würden.

*Zweitens* sind gegenwärtig keine fundamentalen Widerstände gegen eine Veränderung im oben beschriebenen Sinne zu beobachten. Insofern kann die zukünftige Entwicklung optimistisch beurteilt werden. Ein latentes Problem stellt die Trennung im Parlament dar, was die Beschäftigung mit NPM angeht. Dies könnte zum Stolperstein für die Reformen werden und zwar dann, wenn in Folge der Fluktuation der Parlamentsmitglieder Wissen in der Legislative verloren geht und damit die Verankerung der NPM-Reformen schwindet.

Auffallend sind *drittens* die starken Unterschiede zwischen den Kantonen auf der Ebene des Parlamentes, Regierung und der Departemente. Der schweizerische Föderalismus schlägt hier deutlich durch (unterschiedliche Laufzeiten der Reformen, verschiedene Instrumente, unterschiedliche Reichweite der Reform etc.). Von einer einheitlichen Interpretation der verschiedenen NPM-Instrumente im Sinne der oben skizzierten Grundidee kann nicht gesprochen werden. Eine befriedigende Erklärung für die Varianz lässt sich auf Grund der Daten nicht ermitteln, die Unterschiede präsentieren sich eher zufällig. Indizien weisen möglicherweise auf einen Dualismus zwischen "verwaltungs-/regierungsgeprägten" und "parlamentsgeprägten" NPM-Reformen hin.

- "Verwaltungs-/regierungsgeprägt" wären vor allem die Projekte in Zürich, Solothurn und Luzern. Hier sind die Projekte schwerpunktmässig in der Verwaltung gewachsen und von der Regierung vorangetrieben worden. Entsprechend ist die Entwicklung in den Ämtern (Reichweite, d.h. Zahl der Pilotämter, Umfang der neuen Massnahmen) besonders weit gediehen. Wir können gar von einer kontinuierlichen Implementation sprechen: Es werden laufend (jährlich) Staffeln von neuen Ämtern auf die neue Verwaltungsführung umgestellt. Dies gilt nicht nur für Zürich, wo eine definitive Einführung von wif beschlossen ist. Auch in Luzern und Solothurn wurden jedes Jahr weitere Ämter auf WOV umgestellt, obwohl es sich bei den Vorhaben formell um Versuche handelt.
- Die Projekte im Kanton Aargau und Wallis sind im Gegensatz dazu stärker "parlamentsgeprägt": Die Projekte haben tatsächlich den Charakter von Versuchen in dem Sinne, dass die Zahl der Piloten beschränkt wurde und nicht laufend erweitert wor-

den ist. Dies ist denn auch die Erklärung für die geringe Reichweite der Versuche in der Verwaltung. Ferner ging sowohl im Kanton Aargau wie auch im Wallis die Initiative zur Reform primär von der politischen Ebene aus: Es waren Regierung *und* Parlament, die jeweils den Anstoss zur Reform gaben. Dies ist eine Erklärung für das homogene Bild, dass sich im Walliser Projekt auf der Stufe Regierung und Parlament abzeichnet.

Eine Harmonisierung der Projekte ist, wenn überhaupt, erst mittelfristig zu erwarten. Zwar besteht ein Austausch zwischen gleichartigen NPM-Ämtern verschiedener Kantone im Rahmen von sogenannten Benchmarkings (z.B. Tiefbauämter, Strassenverkehrsämter). Dass diese Kontakte zu einer Vereinheitlichung der NPM-Projekte führen, dürfte jedoch eher unwahrscheinlich sein. Die mageren Harmonisierungserfolge in anderen Politikbereichen (Bildungs- und Energiepolitik) stützen diese Prognose.

*Viertens* bestehen nicht nur Differenzen zwischen den Kantonen, sondern auch zwischen den Departementen innerhalb der gleichen Kantone. Obwohl NPM von einem einheitlichen Konzept der Beziehung zwischen Departementen und Ämtern und einem uniformen Handlungsspielraum der einzelnen Verwaltungseinheiten ausgeht, sind in der Praxis grosse Unterschiede zu beobachten. Dies wirkt insofern störend, als dass in der gleichen Verwaltung die einzelnen Dienststellen je nach Departement über unterschiedliche Freiheiten bei der Umsetzung von NPM verfügen. Womit lassen sich diese Differenzen erklären?

- Ein Grund liegt in der Freiheit der jeweiligen Departementsspitzen, Finanzkompetenzen nach unten zu delegieren und Führungsinstrumente (Kommunikation, Führungsspanne) individuell zu gestalten. Dadurch entstehen grosse Unterschiede bei der Finanzkompetenz einzelner Ämter. Dass die Regierung als Kollektiv eine einheitliche Führung in den Departementen durchsetzt, entspricht hierzulande nicht der Kultur des Kollegialitätsprinzips. Das von einem einheitlichen Verfahren ausgehende Prinzip des NPM trifft somit auf eine gewachsene Verwaltungskultur, gegen die es einen schweren Stand hat.
- NPM lässt sich erwiesenermassen bei eher dienstleistungsorientierten Ämtern einfacher umsetzen als bei Dienststellen mit primär hoheitlichen Aufgaben. Dies trägt zu einer höheren Varianz zwischen den Dienststellen bei.
- Es besteht offensichtlich bei einzelnen Mitgliedern der Regierung ein "unterschiedlicher Grad an Begeisterung" für die neue Verwaltungsführung. Dies schlägt sich in einer mehr oder weniger konsequenten Umsetzung der Projekte in der Praxis nieder.
- Schliesslich schöpfen die Amtsleitungen ihren Spielraum unterschiedlich stark aus. In der Regel sind es jene Verwaltungsstellen, welche die Zieldiskussion nicht führen, die ihre Möglichkeit zur Vergrösserung des Handlungsspielraums weniger weit ausloten.

*Fünftens* treten bei der Umsetzung von NPM im Parlament in allen Kantonen die gleichen Probleme auf. Die Frage der Professionalität und der politischen Abstützung wird überall gestellt. Wie bereits weiter vorne beschrieben, haben wir es hier mit einer kritischen Schlüsselgrösse bei allen Projekten zu tun.

### **6.7 Erfolgsfaktoren einer Einführung von NPM in den Kantonen**

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung bestand auch darin, Erfolgsfaktoren für die Einführung von NPM in den Kantonen zu eruieren. Dies ist nur in beschränktem Ausmass gelungen und zwar aus zwei Gründen:

- Entgegen den Erwartungen im Vorfeld der Untersuchung sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Projekten in den Kantonen wohl vorhanden, aber nicht systematisch aufgetreten. Dies macht es sehr schwierig, zwischen Erfolg und Misserfolg zu unterscheiden: Alle Projekte weisen Stärken und Schwächen auf allen untersuchten Ebenen auf. Unter diesen Bedingungen jene Faktoren zu isolieren, welche für den Erfolg respektive Misserfolg verantwortlich sind, ist nur teilweise gelungen.
- Zweitens treten viele mögliche Erklärungsfaktoren für die beobachteten, nicht systematisch auftretenden Varianzen auf, die sich auf Grund der kleinen Zahl der Kantone nicht alle überprüfen lassen. Abstrakt formuliert ist die Zahl der unabhängigen Variablen angesichts der Zahl der untersuchten Fälle zu gross.

Um dennoch generelle Hinweise auf Erfolgsfaktoren zu geben, formulieren wir im Folgenden einige Thesen, die potentielle Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung der Reformen beschreiben.

#### *Pilotprojekte versus etappenweise Einführung*

Wir haben unter Punkt 6.5 eine Unterscheidung zwischen politik- und verwaltungsorientierten Reformprojekten skizziert. Ein Unterscheidungskriterium war dabei die Ausrichtung der Projekte als reinen Pilotversuche oder die definitive Einführung von NPM respektive die etappenweise Ausdehnung des Versuchs in der Verwaltung. Wir haben die Versuche im Kanton Wallis und Aargau der ersten Kategorie, diejenigen in Zürich, aber auch die WOV-Projekte von Luzern und Solothurn der zweiten Kategorie zugewiesen. Es stellt sich nun die Frage, welcher Vorgehensweise der Vorzug zu geben ist? Ist die Durchführung eines Pilotprojektes oder die etappenweise Einführung als Erfolgsfaktor zu betrachten? Wir formulieren auf Grund unserer Untersuchungen dazu folgende These.

*These eins: Die Art der Einführung von NPM in den Kantonen (Pilotversuch versus etappenweise Einführung) stellt keinen zentralen Erfolgsfaktor für Verwaltungsreformen dar. Vielmehr können beide Vorgehensweisen zielführend sein. Ein Erfolgsfaktor ist vielmehr die Kontinuität und die Konsequenz der Umsetzung der Reformvorhaben.*

Für die Begründung dieser These ist es zentral, mit welcher Interpretation des Begriffes "Programmerfolg" gearbeitet wird. Nehmen wir die Wirkungen einer Reform auf Output, Impact und Outcome (Zahl und Umfang der Dienstleistungen, Kosten, bessere Dienstleistungen, höherer gesellschaftlicher Nutzen etc.) als Kriterium, lässt sich aus unserer Untersuchung keine Schlüsse ableiten. Nehmen wir die Vollständigkeit der kantonalen Modelle als Kriterium (sind die wesentlichen Instrumente eingeführt und die zentralen Prozesse eingeleitet), so konnten wir zeigen, dass bei allen NPM-Reformen in den Kantonen die wichtigsten Elemente vorhanden sind, auch wenn sie unterschiedlich ausgestaltet und interpretiert werden. Es konnte kein Fall eruiert werden, bei dem zentrale Instrumente fehlen. Entscheidend scheint uns daher nicht so sehr die Struktur der Reformmodelle zu sein, sondern die Konsequenz und Kontinuität bei deren Umsetzung.

Ähnliches wie für den Charakter der Projekte als ganzes lässt sich auch für den Einsatz einzelner Instrumente sagen. Diese sind in der Praxis unterschiedlich gestaltet und eingesetzt worden (z.B. parlamentarische Instrumente, Zahl und Reichweite der Kontrakte etc.). Es ist auf Grund unserer Untersuchung aber nicht möglich, die eine oder andere Ausgestaltung als vorteilhaft herauszustellen. Richtig angewendet verfügen alle Instrumente über das gleiche Potential, die Trennung zwischen strategischer und operativer Führung und die Verbindung zwischen Mitteleinsatz und Wirkungen zu etablieren. Entscheidend auf dem Weg dazu dürfte aber die Kontinuität des Instrumenteneinsatzes und die Konsequenz bei der Umsetzung sein.

#### *Verankerung der NPM-Projekte im Parlament*

Wir haben in der Untersuchung gezeigt, dass die Verankerung des Versuchs im Parlament sehr unterschiedlich ausgefallen ist. Werden eine grosse Zahl von Parlamentsmitgliedern einbezogen (z.B. über mehrere Fach- und Aufsichtskommissionen), ist es schwieriger, diese in kurzer Frist mit den Aufgaben im Rahmen von NPM vertraut zu machen. Entsprechend leidet zunächst die Fachkompetenz der betroffenen Parlamentsmitglieder im Umgang mit NPM. Hingegen hat ein breiter Einbezug von Parlamentsmitgliedern den Vorteil, dass die politische Abstützung im Parlament gross ausfällt (vgl. z.B. im Kanton Aargau). Im Gegensatz dazu bietet der Einsatz einer kleinen Gruppe von Parlamentsmitgliedern (wie z.B. der Reformkommission im Wallis) eher Gewähr für den raschen Aufbau eines kompetenten Ansprechpartners in der Legislative. Dies bringt aber den Nachteil einer relativ schmalen politischen Abstützung mit sich. Es besteht in der Praxis also ein Trade-off zwischen dem Einbezug des Parlaments und dessen Fachkompetenz bei der Bearbeitung von NPM-Geschäften. Vor die Wahl gestellt, würden wir die breite politische Abstützung einer höheren Fachkompetenz vorziehen:

*These zwei: Die breite Abstützung im Parlament dürfte für die Einführung von NPM bei den Kantonen einen Erfolgsfaktor darstellen. Bei den periodischen personellen Veränderungen in den Legislativen erscheint es uns gefährlich, die Reform im Parlament nur über eine kleine Zahl (vielleicht besser informierte) Parlamentsmitglieder abzustützen. Die Verankerung im Parlament wird namentlich bei Projekten mit einer Versuchszeit ein wichtiger Erfolgsfaktor im Sinne der Kontinuität der Reformen darstellen.*

These zwei baut in diesem Sinne auf These eins auf. Wenn wir die konsequente Umsetzung der Reformen als Erfolgskriterium heranziehen, kommt dem Parlament eine entscheidende Funktion zu. Dies ist besonders in den Kantonen (alle ausser Zürich) der Fall, in denen Grundsatzentscheide über die Zukunft der Reform anstehen.

Die Bedeutung der politischen Verankerung von NPM-Reformen wird in anderen Untersuchungen ebenfalls unterstrichen so beispielsweise im Vergleich der Projekte im Kanton Luzern und Waadt.<sup>18</sup> Insofern wird die oben formulierte Hypothese gestützt.

### *Machtpromotor von Reformen*

Reformen brauchen einen Machtpromotor, der die Weiterentwicklung der Projekte vorantreibt und Entscheide über die Reform auf die politische Agenda setzt. Bereits in anderen Untersuchungen<sup>19</sup> wurde deutlich, dass eine starke politische Führung von grosser Bedeutung ist. Fehlt diese, so entstehen Unsicherheiten über die Zukunft der Reformen und zwar sowohl auf politischer Ebene (Parlament) wie auch in der betroffenen Verwaltung selber.

*These 3: Die Reformen müssen durch einen Machtpromotor vorangetrieben werden. Bei einer Verwaltungsreform fällt diese Rolle zwingend der Regierung zu. Der Erfolg der Reformen in der Verwaltung ist wesentlich durch eine möglichst hohe Erwartungssicherheit beeinflusst, welche ein starker Machtpromotor hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Reformen zu geben vermag.*

Wichtige Elemente der Erwartungssicherheit sind bei definitiver flächendeckender Einführung ein Plan, der den Rhythmus der Umstellung verschiedener Verwaltungsstellen vorzeichnet. Bei Pilotprojekten ist die Vorbereitung des Entscheides nach Abschluss der Pilotphase von grösster Bedeutung. Hier gilt es einerseits dafür zu sorgen, dass nicht bereits vor dem Abschluss der Pilotphase Präjudize geschaffen werden und dass nach Abschluss der Pilotphase möglichst rasch über den Fortgang der Reformen entschieden wird.

### *Zieldiskussion als Einstieg in die Umsetzung der Reform innerhalb der Verwaltung*

Wir haben im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zwei Implementationsmuster bei der Umsetzung der Reformen auf der Führungsebene der Ämter identifiziert. Die Unterschiede liegen dabei in der Art und Weise, wie die Ziele der Amtsstellen von dieser selber hinterfragt und diskutiert werden (vgl. Abschnitt 6.4).

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu Ehrensperger M., 1999: Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen, Cahier de L'IDHEAP 183, Lausanne, S. 70.

<sup>19</sup> Balthasar A., Rieder S., Charlot S., Thom N., Ritz A., 1998: Konzept zur Beurteilung von FLAG und erste Beurteilung, Bericht zuhanden der Steuerungsgruppe FLAG, Bern

*These vier: Eine erfolgreiche Implementation der Reform in einzelnen Ämtern, Dienststellen und Betrieben ist stark von einer grundsätzlichen Zieldiskussion innerhalb der Ämter abhängig. Wenn diese zu Beginn des Reformprozesses ausbleiben, ist es in der Folge schwierig, eine Trennung zwischen Besteller-Ersteller und eine Outputorientierung innerhalb der Verwaltungsstelle zu etablieren. Eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgaben einer Verwaltungsstelle ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung der Reform.*

Zieldiskussionen können unseres Erachtens nur begrenzt von oben verordnet werden. Die Bereitschaft der Amtsspitzen zu Veränderungen ist entscheidend, ob eine Zieldiskussion Konsequenzen nach sich zieht. Fehlt diese Bereitschaft und fehlt die Motivation bei der Umsetzung der Reformen, sinken die Erfolgchancen stark ab.<sup>20</sup> Ein Machtpromotor kann hier zwar Gegensteuer geben. Letztendlich kann er aber bestehende Tendenzen kurz- und mittelfristig nicht ins Gegenteil verkehren: Fehlt die Motivation, kann der Machtpromotor die Bereitschaft zur Zielsetzungen zwar erzwingen, nicht aber die Motivation nachhaltig erhöhen. Bestehen Motivation und Bereitschaft, bietet sich für den Machtpromotor die Chance zur Verstärkung und Festigung bestehender Entwicklungen.

## **6.8 Empfehlungen zuhanden der Kantone**

Auf Grund der bisherigen Ausführungen in diesem Kapitel formulieren wir fünf Empfehlungen für die Weiterentwicklung von NPM auf der Ebene der Kantone.

1. Es müssen unbedingt Anstrengungen zur *NPM-bezogenen Weiterbildung der ParlamentarierInnen* unternommen werden. Dies stärkt einerseits die Funktionsfähigkeit des NPM-Systems und verbreitert die politische Basis. Zu denken ist weniger an eine "Breitbandausbildung im Schnellzugstempo" (nach dem Muster von eintägigen Veranstaltungen mit vielen Referaten und den Parlamentsmitgliedern als "andächtiger Zuhörerschaft"). Vielmehr müsste nach den Standards der modernen Erwachsenenbildung verfahren werden. Das heisst, dass Ausbildung zielgruppengerecht (Zeit, Umfang, Sprache), bedarfsspezifisch (je nach Wissensstand, Funktion im Parlament und Fraktion etc.) und in periodischen Abständen (Repetition, Einbezug neuer Mitglieder etc.) angeboten und durchgeführt werden sollte.
2. Die Regierungen in den einzelnen Kantonen müssen auch in Zukunft eine *klare Führungsrolle* in den Reformvorhaben wahrnehmen. Sie haben dies bisher in allen Kantonen getan, wenn auch in unterschiedlichem Masse, was sich im unterschiedlichen Stellenwert von NPM-Geschäften in der Regierungsarbeit niederschlägt. Es braucht in Zukunft einen starken Machtpromotor für die Reformen. Dies um so mehr, da in vier der fünf Kantone über die Weiterführung der Reformen entschieden wird und entsprechende Überzeugungsarbeit zu leisten ist. Ferner gilt es der Reform verwaltungsintern Nachdruck zu verschaffen, da mit fortschreitender Projektdauer nunmehr

---

<sup>20</sup> vgl. auch Wanner Ch., 1999: Wo stehen wir mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn, in: Verwaltungsreformen in der Schweiz - eine Zwischenbilanz, SGVW-Schriftenreihe Band 39, Bern, S. 69.

auch Ämter auf NPM umzustellen sind, welche weniger stark motiviert sind als die Pilotämter der ersten Stunde.

3. Im Bereich der Ämter sind die *Handlungsspielräume in der Personalpolitik* deutlich zu erhöhen. Dies gilt hinsichtlich der Flexibilität der Lohngestaltung, der Höhe der Leistungskomponenten und der Lockerung des Stellenplans. Ansonsten bleibt ein Teil des Handlungsspielraums der Verwaltung Makulatur. Auch die Kompetenzen im Finanzbereich stossen an ihre Grenzen, wenn Mittel nicht im gewünschten Ausmass zwischen Personal und Sachmitteln verschoben werden können. Der Führungsstil auf Stufe Departemente schränkt die Bewegungsfreiheit im Finanzbereich in bestimmten Fällen ebenfalls ein.
4. Die *Zieldiskussion* ist bei einem Teil der Ämter ungenügend. Es hat sich gezeigt, dass ohne ein grundlegendes Überdenken der Aufgaben der NPM-Prozess nicht in Gang kommt, die Verhandlungen zwischen Dienststellen und Regierung ausbleiben, die Outputorientierung leidet und eine Trennung zwischen Leistungsersteller und -besteller Utopie bleibt. Das Verständnis für diesen Zusammenhang bei den Amtsspitzen, aber auch bei Teilen der Regierung muss gesteigert werden. Die Betroffenen haben diese Entwicklung selber in der Hand und müssen die notwendigen Schritte unternehmen. Von aussen lässt sich dieser Prozess nicht verordnen.
5. Stark vernachlässigt wird oft die Rolle der *Querschnittsämter* (z.B. Finanzverwaltung und Personalamt). Sie sind vielfach nicht oder nur teilweise in den WOV-Prozess integriert, vor allem dann, wenn die Projektleitung einer eigens geschaffenen Verwaltungsstelle übergeben wird (wie im Wallis oder in Luzern). Die Querschnittsämter geraten damit in einen Clinch zwischen NPM- und Nicht-NPM-Ämtern. Die Finanzverwaltung kämpft mit der Integration der Globalbudgets in die Rechnung, die Personalämter um die Gleichbehandlung aller Beschäftigten im Staatsdienst. Die mangelnde Integration der Querschnittsämter führt zu Abwehrreaktionen derselben gegen die Einführung neuer Elemente, was bei den Pilot-Ämtern wiederum Frustration auslöst (doppelt geführte Rechnungen, verweigerte Handlungsspielräume etc.). Daher müssen Personal- und Finanzverantwortliche (wo dies noch nicht der Fall ist) verstärkt und an wichtigen Positionen in die NPM-Projekte eingebunden werden, ansonsten die Querschnittsämter (teilweise unfreiwillig) zu einem Bremsklotz in der NPM-Entwicklung werden können.

## Anhang Fragebogen

### Frage-Modul Ämter/ WOV-Betriebe

(Zielperson: Amtsleiter/-in)

---

1. Seit wann sind Sie in diesem Amt/WOV-Betrieb tätig?

\_\_\_\_\_

---

2. Haben Sie sich aus eigener Initiative als WOV/NPM-Pilotamt gemeldet oder sind Sie von übergeordneter Stelle ausgewählt worden?

1  Aus eigener Initiative gemeldet

2  Von übergeordneter Stelle ausgewählt

---

2'. Wann haben Sie mit der (versuchsweisen) Einführung von WOV gestartet?

19\_\_\_\_\_

---

3. Was war der Anstoss für die (versuchsweise) Einführung von WOV in Ihrem Amt/WOV-Betrieb? Woher und von wem kam die Initiative? Warum?

\_\_\_\_\_

#### **Strategisches Handeln und WOV**

---

---

4. Hat die (versuchsweise) Einführung von WOV dazu geführt, dass Sie die Zielsetzungen Ihrer Arbeit grundsätzlich neu diskutiert haben (z.B. im Rahmen der Gestaltung des Leistungsauftrags)?

1  Ja

2  Nein

---

5. Sind die Zielsetzungen des Leistungsauftrags zwischen Amt/WOV-Betrieb und Departement/Departementsvorsteher diskutiert und verhandelt worden?

1  Ja

2  Nein

---

6. Fand eine Trennung zwischen Leistungsersteller und Leistungsbesteller statt? (d.h. gab es Aushandlungsprozesse zwischen Departementen als Leistungsersteller einerseits und den Ämtern/WOV-Betrieben als Leistungsersteller andererseits bei der Erstellung der Leistungsaufträge)

1  Ja

2  Nein

---

7. Finden die im Leistungsauftrag festgesetzten Ziele Eingang in die Diskussionen und Beschlüsse der Amtsleitung (z.B. in Zielvereinbarungen mit Mitarbeitenden)?

- 1  Ja  
2  Zum Teil  
3  Nein
- 

8. Erleichtert die (versuchsweise) Einführung von Produkten/ Produktgruppen die Führung des WOV-Amtes/WOV-Betriebs?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

9. Was sind insgesamt die Auswirkungen von WOV auf die strategische Amtsführung?

---

### ***Handlungsspielraum gegenüber Departement und Parlament***

---

10. Ist der Handlungsspielraum Ihres Amtes/WOV-Betriebs gegenüber dem Departement/Departementsvorsteher grösser geworden, gleich geblieben oder kleiner geworden?

- 1  Grösser geworden  
2  Gleich geblieben  
3  Kleiner geworden  
→ Weshalb hat sich der Handlungsspielraum verändert?
- 

11. Ist der Handlungsspielraum Ihres Amtes/WOV-Betriebs gegenüber dem *Parlament* grösser geworden, gleich geblieben oder kleiner geworden?

- 1  Grösser geworden  
2  Gleich geblieben  
3  Kleiner geworden  
  
→ Weshalb hat sich der Handlungsspielraum verändert?
- 

12. Hat sich die Anzahl der Kontakte zum Departement/Departementsvorsteher vergrössert, ist sie gleich geblieben oder hat sie sich verkleinert?

- 1  Vergrössert  
2  Gleich geblieben  
3  Verkleinert

---

13. Hat sich die Anzahl der Kontakte zum *Parlament* vergrößert, ist sie gleich geblieben oder hat sie sich verkleinert?

- 1  Vergrößert  
2  Gleich geblieben  
3  Verkleinert
- 

14. Konnten Sie eine Verschiebung des Schwergewichts der Diskussionen mit dem Departement/Departementsvorsteher in Richtung Output (Ziele, Produkte) feststellen?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

15. Konnten Sie eine Verschiebung des Schwergewichts der Diskussionen mit dem *Parlament* in Richtung Output (Ziele, Produkte) feststellen?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

16. Haben sich **bei Tagesgeschäften** die Entscheidungskompetenzen der Pilotämter/WOV-Betriebe gegenüber Departement/ Departementsvorsteher und Parlament bisher verändert?

- 1  Ja, bei betrieblichen Einzelheiten verfügen wir über **mehr** Entscheidungsfreiheit.  
2  Nein, bisher hat sich der Handlungsspielraum nicht bzw. nur geringfügig verändert.  
3  Ja, bei betrieblichen Einzelheiten verfügen wir über **weniger** Entscheidungsfreiheit.
- 

17. In welchen Bereichen hat Ihr Handlungsspielraum konkret zugenommen?

*Mehrere Antworten sind möglich*

- 1  Personalgeschäfte (Anstellungen, Beförderungen, Entlassungen, Versetzungen)  
2  Zusammenarbeit: Gleichstellung von Frauen und Männern, partnerschaftliche Zusammenarbeit  
3  Räume: Investitionen und Mietverträge für Betriebsliegenschaften  
4  Investitionen in Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, EDV  
5  Gestaltung der Produkte bzw. Arbeitsergebnisse  
6  Umfang und Aufbau der Führungsinformationen  
7  Änderung von Abläufen, Verfahren  
8  Änderung der Aufbauorganisation  
9  Andere: \_\_\_\_\_
- 

18. Wie würden Sie insgesamt die Wirkungen von WOV auf Ihre Zusammenarbeit mit Departement/Departementsvorsteher und Parlament umschreiben?

---

### **Amtsinterner Handlungsspielraum**

---

19. Sind individuelle Zielvereinbarungen in Ihrem Amt/WOV-Betrieb eingeführt worden?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

20. Verfügen Sie über mehr Freiheiten bei der Einstellung von Personal, über etwa gleich viel oder über weniger Freiheiten?

- 1  Mehr Freiheiten  
2  Gleich viele Freiheiten  
3  Weniger Freiheiten
- 

21. Verfügen Sie über mehr Möglichkeiten, die Anstellungsbedingungen bezüglich *Arbeitszeit* zu variieren, etwa gleich viele Möglichkeiten oder weniger Möglichkeiten?

- 1  Mehr Möglichkeiten  
2  Gleich viele Möglichkeiten  
3  Weniger Möglichkeiten
- 

22. Verfügen Sie über mehr Möglichkeiten, die Anstellungsbedingungen bezüglich *Löhne* zu variieren, etwa gleich viele Möglichkeiten oder weniger Möglichkeiten?

- 1  Mehr Möglichkeiten  
2  Gleich viele Möglichkeiten  
3  Weniger Möglichkeiten
- 

### **Finanzen**

---

23. Hat die (versuchsweise) Einführung von Globalbudgets/ Produktgruppenbudgets die Freiheit beim Einsatz der Mittel vergrößert oder verkleinert oder hat sich da nichts verändert?

- 1  Vergrößert  
2  Nichts verändert  
3  Verkleinert
- 

24. Verfügen Sie über mehr Freiheit bei der Anschaffung von Betriebsmitteln (Geräte, Einrichtungen etc.), über weniger Freiheit, oder hat sich da nichts verändert?

- 1  Mehr Freiheit  
2  Nichts verändert  
3  Weniger Freiheit
- 

25. Haben Sie die Möglichkeit, finanzielle Mittel über das Jahresende hinaus zu verschieben?

- 1  Ja

2  Nein  
25' Haben Sie diese Möglichkeit genutzt?

1  Ja

2  Nein: Warum nicht? \_\_\_\_\_

### **Gesamtbeurteilung**

---

---

26. Wenn Sie an alle angesprochenen Aspekte denken, wo liegen Ihrer Meinung nach die wesentlichen Vorteile bzw. Nachteile einer Einführung von WOV?

*Vorteile:*

\_\_\_\_\_

*Nachteile:*

\_\_\_\_\_

## Frage-Modul Parlament

*(Zielperson: Mitglied einer WOV-relevanten Kommission)*

---

1. Seit wann sind Sie im Rat?

\_\_\_\_\_

---

2. Was ist Ihre Parteizugehörigkeit?

- 1  CVP
  - 2  FDP
  - 3  Grüne
  - 4  SPS
  - 5  SVP
  - 6  Andere
- 

3. Welcher Kommission gehören Sie zur Zeit an? (Mehrere Antworten möglich)

- 1  Geschäftsprüfungskommission
  - 2  Finanzkommission
  - 3  Fachkommission
  - 4  Andere: \_\_\_\_\_
- 

4. In welcher Funktion haben Sie sich mit WOV auseinandergesetzt?

*Mehrere Antworten sind möglich*

- 1  Als Mitglied einer ständigen Kommission (z.B. GPK, FiKo)
  - 2  Als Mitglied einer speziellen Kommission/Arbeitsgruppe (zu WOV, Verwaltungsreform o.ä.)
- 

5. Welche parlamentarischen Gremien befassen sich mit WOV?

*Mehrere Antworten sind möglich*

- 1  Geschäftsprüfungskommission
  - 2  Finanzkommission
  - 3  Fachkommission
  - 4  Nichtständige Gremien (Arbeitsgruppen etc.)
  - 5  WOV-Begleitkommission
- 

6. Sind im Zusammenhang mit WOV neue Gremien geschaffen worden?

- 1  Ja
- 2  Nein

- 
7. Was war der Anstoss für die Umsetzung von WOV in Ihrem Kanton? Woher und von wem kam die Initiative? Warum?
- 

**Leistungsaufträge/ Globalbudgets**

Wo allgemein von einer "Kommission" gesprochen wird, ist immer diejenige

ss

---

ion gemeint, der die befragte Person angehört.

8. Welchen Stellenwert

hat die Diskussion der Leistungsaufträge und der Globalbudgets in der Kommission im Vergleich zu anderen Geschäften?

- 1  Sehr wichtig  
2  Eher wichtig  
3  Eher unwichtig  
4  Sehr unwichtig
- 

9. Sind durch die Kommission Veränderungen an Leistungsaufträgen/ Globalbudgets vorgenommen worden in bezug auf die ...

| Ziele                           | Budgethöhe                      | Produkte/Produktgruppen         |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> Ja   | 1 <input type="checkbox"/> Ja   | 1 <input type="checkbox"/> Ja   |
| 2 <input type="checkbox"/> Nein | 2 <input type="checkbox"/> Nein | 2 <input type="checkbox"/> Nein |

---

10. Ist die Beratung der Leistungsaufträge und der Globalbudgets in der **Kommission** gegenüber normalen Budgetberatungen oder Einzelanträgen schneller bzw. einfacher verlaufen?

- 1  Ist eher schneller bzw. einfacher verlaufen  
2  Keine Veränderung  
3  Ist eher langsamer bzw. schwieriger verlaufen
- 

11. Sind die Leistungsaufträge/Globalbudgets im **Ratsplenum** verändert worden?

- 1  Ja  
2  Nein  
3  Es fand gar keine Diskussion über die LA im Ratsplenum statt → weiter Frage 13
- 

12. Wie beurteilen Sie insgesamt die Behandlung der Leistungsaufträge/Globalbudgets im Parlament?
-

### Beziehung Regierung - Parlament im WOV-Prozess

---

13. Gab es Verhandlungen zwischen Regierung und Parlament über die Leistungsaufträge/Globalbudget in bezug auf die ...

| Ziele                           | Budgethöhe                      | Produkte/Produktgruppen         |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> Ja   | 1 <input type="checkbox"/> Ja   | 1 <input type="checkbox"/> Ja   |
| 2 <input type="checkbox"/> Nein | 2 <input type="checkbox"/> Nein | 2 <input type="checkbox"/> Nein |

- FALLS VERHANDLUNGEN GEFÜHRT WURDEN: Wie haben Sie den Ablauf der Verhandlungen erlebt?
- 

14. Ist der Umfang der Informationen aus den WOV-Betrieben, die dem Parlament von Regierung und Verwaltung zur Verfügung gestellt werden, grösser geworden, gleich geblieben oder kleiner geworden?

1  Grösser geworden  
2  Gleich geblieben  
3  Kleiner geworden

---

- 14'. Hat sich die Qualität der Informationen aus den WOV-Betrieben, die dem Parlament von Regierung und Verwaltung zur Verfügung gestellt werden, verändert?

1  Qualität ist besser geworden  
2  Qualität ist gleich geblieben  
3  Qualität ist schlechter geworden

---

15. Fand auf Grund der versuchsweisen Einführung von WOV eine Konzentration der Parlamentstätigkeit auf strategische Fragen statt, in Bereichen, welche von WOV betroffen sind?

1  Ja  
2  Zum Teil  
3  Nein

---

16. Wenn Sie *nur die Pilotämter/ WOV-Betriebe* betrachten: Hat es zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung eine Neuaufteilung der Entscheidungskompetenzen gegeben?

- 1  Ja, es hat eine Neuaufteilung stattgefunden.  
2  Nein, bisher hat keine wesentliche Veränderung stattgefunden.

➔ FALLS ES EINE NEUAUFTEILUNG GEGEBEN HAT: Wie beurteilen Sie die Folgen?

- 1  Das Parlament kann sich vermehrt um die wesentlichen Dinge kümmern.  
2  Das Parlament hat wichtige Mitsprachemöglichkeiten verloren.  
3  Die Veränderung hatte keine spürbaren Folgen für die Tätigkeit des Parlaments.  
4  Andere: \_\_\_\_\_
- 

17. Hat die (versuchsweise) Einführung von WOV das Verhältnis von Parlament und Regierung insgesamt verändert?

- 1  Ja  
2  Nein

➔ FALLS JA: Wie sehen diese Veränderungen aus?

---

### ***Beziehung zwischen Parlament und WOV-Ämtern /WOV-Betrieben***

---

18. Hat sich die Anzahl der Kontakte zu WOV-Ämtern/ WOV-Betrieben im Vergleich zu nicht-WOV-Ämtern vergrößert, ist sie gleich geblieben oder hat sie sich verkleinert?

- 1  Vergrößert  
2  Gleich geblieben  
3  Verkleinert
- 

19. Wie oft nehmen die Pilotämter/WOV-Betriebe Anregungen und Vorschläge des Parlaments auf?

- 1  Immer  
2  Häufig  
3  Selten  
4  Nie
- 

20. Kann das Parlament dank WOV die Tätigkeit der Pilotämter/WOV-Betriebe besser überblicken?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

21. Stimmt folgende Aussage: "Das Parlament kann die Verwaltung dank den WOV-Instrumenten (Produktgruppen, Globalbudget, Leistungsaufträgen) besser steuern und

überwachen“?

1  Ja, stimmt tendenziell

2  Nein, stimmt tendenziell nicht

---

22. Hat sich das Verhältnis zwischen Pilotämtern/WOV-Betrieben und Parlament insgesamt verändert?

1  Ja

2  Nein

➔ FALLS JA: Was sind die wichtigsten Aspekte dieser Veränderungen?

---

### **Gesamtbeurteilung**

---

23. Wenn Sie an alle angesprochenen Aspekte denken, wo liegen Ihrer Meinung nach die wesentlichen Vorteile bzw. Nachteile einer Einführung von WOV?

*Vorteile:*

---

*Nachteile:*

---

## Frage-Modul Ämter/ WOV-Betriebe

*(Zielperson: Amtsleiter/-in)*

---

1. Seit wann sind Sie in diesem Amt/WOV-Betrieb tätig?

\_\_\_\_\_

---

2. Haben Sie sich aus eigener Initiative als WOV/NPM-Pilotamt gemeldet oder sind Sie von übergeordneter Stelle ausgewählt worden?

1  Aus eigener Initiative gemeldet

2  Von übergeordneter Stelle ausgewählt

---

2'. Wann haben Sie mit der (versuchsweisen) Einführung von WOV gestartet?

19\_\_\_\_\_

---

3. Was war der Anstoss für die (versuchsweise) Einführung von WOV in Ihrem Amt/WOV-Betrieb? Woher und von wem kam die Initiative? Warum?

\_\_\_\_\_

### **Strategisches Handeln und WOV**

---

4. Hat die (versuchsweise) Einführung von WOV dazu geführt, dass Sie die Zielsetzungen Ihrer Arbeit grundsätzlich neu diskutiert haben (z.B. im Rahmen der Gestaltung des Leistungsauftrags)?

1  Ja

2  Nein

---

5. Sind die Zielsetzungen des Leistungsauftrags zwischen Amt/WOV-Betrieb und Departement/Departementsvorsteher diskutiert und verhandelt worden?

1  Ja

2  Nein

---

6. Fand eine Trennung zwischen Leistungsersteller und Leistungsbesteller statt? (d.h. gab es Aushandlungsprozesse zwischen Departementen als Leistungsersteller einerseits und den Ämtern/WOV-Betrieben als Leistungsersteller andererseits bei der Erstellung der Leistungsaufträge)

1  Ja

2  Nein

---

7. Finden die im Leistungsauftrag festgesetzten Ziele Eingang in die Diskussionen und Beschlüsse der Amtsleitung (z.B. in Zielvereinbarungen mit Mitarbeitenden)?

- 1  Ja  
2  Zum Teil  
3  Nein
- 

8. Erleichtert die (versuchsweise) Einführung von Produkten/ Produktgruppen die Führung des WOV-Amtes/WOV-Betriebs?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

9. Was sind insgesamt die Auswirkungen von WOV auf die strategische Amtsführung?

---

### ***Handlungsspielraum gegenüber Departement und Parlament***

---

10. Ist der Handlungsspielraum Ihres Amtes/WOV-Betriebs gegenüber dem Departement/Departementsvorsteher grösser geworden, gleich geblieben oder kleiner geworden?

- 1  Grösser geworden  
2  Gleich geblieben  
3  Kleiner geworden

→ Weshalb hat sich der Handlungsspielraum verändert?

---

---

11. Ist der Handlungsspielraum Ihres Amtes/WOV-Betriebs gegenüber dem *Parlament* grösser geworden, gleich geblieben oder kleiner geworden?

- 1  Grösser geworden  
2  Gleich geblieben  
3  Kleiner geworden

→ Weshalb hat sich der Handlungsspielraum verändert?

---

---

12. Hat sich die Anzahl der Kontakte zum Departement/Departementsvorsteher vergrößert, ist sie gleich geblieben oder hat sie sich verkleinert?

- 1  Vergrößert  
2  Gleich geblieben  
3  Verkleinert
- 

13. Hat sich die Anzahl der Kontakte zum *Parlament* vergrößert, ist sie gleich geblieben oder hat sie sich verkleinert?

- 1  Vergrößert  
2  Gleich geblieben  
3  Verkleinert
- 

14. Konnten Sie eine Verschiebung des Schwergewichts der Diskussionen mit dem Departement/Departementsvorsteher in Richtung Output (Ziele, Produkte) feststellen?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

15. Konnten Sie eine Verschiebung des Schwergewichts der Diskussionen mit dem *Parlament* in Richtung Output (Ziele, Produkte) feststellen?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

16. Haben sich **bei Tagesgeschäften** die Entscheidungskompetenzen der Pilotämter/WOV-Betriebe gegenüber Departement/ Departementsvorsteher und Parlament bisher verändert?

- 1  Ja, bei betrieblichen Einzelheiten verfügen wir über **mehr** Entscheidungsfreiheit.  
2  Nein, bisher hat sich der Handlungsspielraum nicht bzw. nur geringfügig verändert.  
3  Ja, bei betrieblichen Einzelheiten verfügen wir über **weniger** Entscheidungsfreiheit.

---

17. In welchen Bereichen hat Ihr Handlungsspielraum konkret zugenommen?

*Mehrere Antworten sind möglich*

- 1  Personalgeschäfte (Anstellungen, Beförderungen, Entlassungen, Versetzungen)
- 2  Zusammenarbeit: Gleichstellung von Frauen und Männern, partnerschaftliche Zusammenarbeit
- 3  Räume: Investitionen und Mietverträge für Betriebsliegenschaften
- 4  Investitionen in Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, EDV
- 5  Gestaltung der Produkte bzw. Arbeitsergebnisse
- 6  Umfang und Aufbau der Führungsinformationen
- 7  Änderung von Abläufen, Verfahren
- 8  Änderung der Aufbauorganisation
- 9  Andere: \_\_\_\_\_

---

18. Wie würden Sie insgesamt die Wirkungen von WOV auf Ihre Zusammenarbeit mit Departement/Departementsvorsteher und Parlament umschreiben?

---

### **Amtsinterner Handlungsspielraum**

---

19. Sind individuelle Zielvereinbarungen in Ihrem Amt/WOV-Betrieb eingeführt worden?

- 1  Ja  
2  Nein
- 

20. Verfügen Sie über mehr Freiheiten bei der Einstellung von Personal, über etwa gleich viel oder über weniger Freiheiten?

- 1  Mehr Freiheiten  
2  Gleich viele Freiheiten  
3  Weniger Freiheiten
- 

21. Verfügen Sie über mehr Möglichkeiten, die Anstellungsbedingungen bezüglich *Arbeitszeit* zu variieren, etwa gleich viele Möglichkeiten oder weniger Möglichkeiten?

- 1  Mehr Möglichkeiten  
2  Gleich viele Möglichkeiten  
3  Weniger Möglichkeiten
- 

22. Verfügen Sie über mehr Möglichkeiten, die Anstellungsbedingungen bezüglich *Löhne* zu variieren, etwa gleich viele Möglichkeiten oder weniger Möglichkeiten?

- 1  Mehr Möglichkeiten  
2  Gleich viele Möglichkeiten  
3  Weniger Möglichkeiten
- 

### **Finanzen**

---

23. Hat die (versuchsweise) Einführung von Globalbudgets/ Produktgruppenbudgets die Freiheit beim Einsatz der Mittel vergrößert oder verkleinert oder hat sich da nichts verändert?

- 1  Vergrößert  
2  Nichts verändert  
3  Verkleinert
- 

24. Verfügen Sie über mehr Freiheit bei der Anschaffung von Betriebsmitteln (Geräte, Einrichtungen etc.), über weniger Freiheit, oder hat sich da nichts verändert?

- 1  Mehr Freiheit  
2  Nichts verändert  
3  Weniger Freiheit
- 

25. Haben Sie die Möglichkeit, finanzielle Mittel über das Jahresende hinaus zu verschieben?

- 1  Ja  
2  Nein

25' Haben Sie diese Möglichkeit genutzt?

1

Ja

2

Nein: Warum nicht? \_\_\_\_\_

**Gesamtbeurteilung**

---

26. Wenn Sie an alle angesprochenen Aspekte denken, wo liegen Ihrer Meinung nach die wesentlichen Vorteile bzw. Nachteile einer Einführung von WOV?

*Vorteile:*

---

*Nachteile:*

---