

Andreas Lienhard

New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht¹

Grundlagen und Entwicklungstendenzen in der Schweiz

Zusammenfassung

Mitte der 1990er Jahre hat das New Public Management (NPM) die Schweiz erfasst. Mittlerweile ist die wirkungs- und effizienzorientierte Verwaltungsführung zum festen Bestandteil der Verwaltungsreformen in Bund, Kantonen und Gemeinden geworden. Die Kantone nehmen dabei eine Vorreiterrolle ein. Auf Gemeindeebene ist der Einführungsgrad stark grössenabhängig. Auf Bundesebene ist das Umsetzungspotenzial noch nicht ausgeschöpft.

Der nachfolgende Beitrag beleuchtet diese Reformen aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht. Er zeigt in geraffter Form auf, inwiefern sich aus den staatstragenden Grundwerten Möglichkeiten und Grenzen einer Umsetzung von NPM ergeben und welche Anforderungen an die Organisation und Steuerung von Parlament, Regierung und Verwaltung zu berücksichtigen sind.

Schlagerworte: New Public Management, Staats- und Verwaltungsrecht, Verwaltungsreform, Staatsleitungsreform, Gewährleistungsstaat

Abstract

New Public Management in Constitutional and Administrative Law – Fundamentals and Development Trends in Switzerland

In the mid-1990s, New Public Management (NPM) spread throughout Switzerland. In the meantime, this goal- and efficiency-oriented administrative management style has become a fixed component of administrative reforms on the national, cantonal, and municipal levels. The cantons have assumed a leading role in this. On the municipal level, the degree of implementation is highly dependent upon size. On the national level, the potential for implementation has not yet been exhausted.

The following paper highlights these reforms from the perspective of constitutional and administrative law. In brief, it shows the extent to which opportunities and limitations for implementing NPM are derived from the basic values undergirding the state and which demands on the organization and steering of parliament, government, and administration must be considered.

Key words: New Public Management, constitutional and administrative law, administrative reform, governmental management reform, warranty state

1. Einleitung

Auf sämtlichen föderalistischen Ebenen der Schweiz (Bund, Kantone und Gemeinden) werden seit *Mitte der neunziger Jahre* teilweise umfangreiche Pilotversuche mit neuen Verwaltungsführungsformen (New Public Management) durchgeführt. Verschiedene Gemeinwesen sind nun dazu übergegangen, das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in einer adaptierten Form breiter *einzuführen*. Die bisherigen *Erfahrungen*

ergeben dabei ein differenziertes Bild: Einerseits hat sich gezeigt, dass einzelne Elemente dieses Reformmodells auch im schweizerischen Staatswesen *ohne besondere Schwierigkeiten umgesetzt werden können*. Andererseits scheint deutlich geworden zu sein, dass bestimmte Elemente mit dem geltenden Staats- und Verwaltungsrecht nur *schwer zu vereinbaren* sind und mithin das Modell des New Public Management (NPM) nicht integral implementiert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dieses Reformmodell einer *sorgfältigen Überprüfung* auf die Verträglichkeit mit den Eigenheiten und Besonderheiten des schweizerischen Staatswesens zu unterziehen.

2. NPM als neues Modell nicht nur der Verwaltungsführung

Das New Public Management basiert auf verschiedenen theoretischen Grundlagen (insb. Public Choice Theorie, Managerialismus und Principal Agent Theorie) und weist ökonomische, politische und rechtliche *Wurzeln* auf, die vom schweizerischen System teilweise erheblich *abweichen* (insb. Neuseeland und Australien). Begriffsverständnis und Ausgestaltung dieses Reformmodells sind von Staat zu Staat *verschieden*. Unterschieden werden können grundsätzlich *drei Ebenen* der Verwaltungsmodernisierung: *Binnenmodernisierung, Auslagerungen und Aufgabenverzicht*. Die Reformtiefe hängt massgeblich vom jeweiligen Staatsverständnis ab. Dieses verlagert sich tendenziell vom Leistungs- zum *Gewährleistungsstaat*.

In der *Schweiz* hat sich das New Public Management vom ausländischen Reformmodell zum wohl unaufhaltsamen *Reformprozess* entwickelt. Dieser hat sowohl die Bundesebene als auch die Kantone und Gemeinden erfasst. Den Kantonen kommt dabei eine Pionierrolle zu. Auf Bundesebene ist der Umsetzungsgrad bisher bescheiden geblieben. Vor allem in kleineren Gemeinden stehen alternative Reformen wie Kooperation und Fusionen im Vordergrund. Zwischen den verschiedenen *föderalistischen Ebenen* sind *erhebliche Unterschiede* in Bezug auf den Entwicklungsstand sowie den Implementierungsprozess zu verzeichnen. Es kann demnach weder von einem einheitlichen Modell noch von einer einheitlichen Konzeption gesprochen werden.²

Die bisherigen *Erfahrungen* mit NPM-Projekten in der Schweiz ergeben ein ambivalentes Bild: Einerseits wurde erkannt, dass zahlreiche Reformelemente *wesentliche Optimierungen* in der Verwaltungsführung bewirken können. Dies zeigt sich insbesondere in Bezug auf die erzielte *Transparenzsteigerung* aufgrund der Produktebildung mit *Zielsetzungen und damit verknüpften Ressourcenvorgaben*. Weiter sind mehr als nur Ansätze von gesteigerter *Bürger- bzw. Kundenfreundlichkeit* zu verzeichnen und die *Motivation des Personals* konnte insgesamt verbessert werden, weswegen insofern von einem *Kulturwandel* gesprochen werden kann. Teilweise wurden *Effizienzsteigerungen* sowie auch gewisse *Qualitätsverbesserungen* nachgewiesen. Andererseits musste zur Kenntnis genommen werden, dass die an das New Public Management gestellten *Erwartungen* bisher *nicht durchwegs erfüllt* werden konnten. Dies betrifft insbesondere die *Wirkungsmessung* als Voraussetzung für die Wirkungssteuerung – und damit die *mittel- und längerfristige Steuerung* generell. Zudem musste festgestellt werden, dass verschiedene Neuerungen einen erheblichen Mehraufwand nach sich ziehen, was das *Kosten-Nutzen-Verhältnis* ungünstig beeinflussen kann. Ferner sind gewisse *neue Bürokratisierungstendenzen* aufgetreten, die teilweise im Zusammenhang mit einer *undifferenzierten Umsetzung* dieses neuen Steuerungsmodells stehen. Zudem haben sich in verschiedenen Bereichen *Unsicherheiten* gezeigt.³

Deutlich geworden ist damit einerseits, dass es sich beim New Public Management bloss vordergründig um ein *Verwaltungsreformmodell* handelt. Vielmehr erfasst diese Reform das gesamte „politisch-administrative System“ und betrifft damit massgeblich auch das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament. Insofern ist eher von einer *Staatsleitungsreform* auszugehen. Andererseits kann auch festgehalten werden, dass sich das New Public Management in der Schweiz bisher im Wesentlichen auf die *Binnenmodernisierung* konzentriert, wogegen Auslagerungen und die Aufgabendiskussion nicht im Vordergrund stehen. Das so verstandene Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung betrifft damit hauptsächlich die *Zentralverwaltung*, wenn auch nach dem Staatsverständnis des *Gewährleistungsstaates* weiter gehende Dezentralisierungen sowie ein verstärkter Einbezug von Privaten in die Aufgabenerfüllung durchaus in Betracht gezogen werden. Vor diesem Hintergrund wird Public Management zunehmend in einem umfassenderen Sinn verstanden und von *Public Governance* gesprochen.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt die schweizerische Ausgestaltung des New Public Management eine Reihe von *Systemanforderungen an Staat und Recht*. Die neuere NPM-Doktrin anerkennt dabei aber auch, dass sich das verstärkte Wirksamkeits- und Effizienzdenken in die rechtsstaatlichen und demokratischen Rahmenbedingungen *einfügen* muss. Die *Rechtswissenschaft* hat sich im Vergleich zu anderen Wissenschaftszweigen erst relativ spät mit dem New Public Management auseinanderzusetzen begonnen, was sich im Stand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Reform entsprechend niederschlägt.

3. Staats- und verwaltungsrechtliche Bedeutung von NPM

3.1 Dimension der Reform

Das Modell des New Public Management ist in der rechtswissenschaftlichen Diskussion auf teilweise *fundamentale Kritik* gestossen. Diese hat dazu geführt, dass am ursprünglichen Modell bereits wesentliche *Modifikationen* vorgenommen worden sind. Eine systematische Analyse der Vereinbarkeit des New Public Management mit den beständigen und umfassend geltenden *Grundwerten des schweizerischen Staatswesens* (allgemeine Verfassungsprinzipien und Organisationsmaximen, Grundrechte und andere verfassungsmässige Rechte sowie Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns) führt dennoch zu einer *facettenreichen Beurteilung*.

Die Gegenüberstellung der Wesenselemente des New Public Management mit diesen *Grundwerten* hat zunächst den aus den bisherigen Erfahrungen gewonnenen Eindruck bestätigt, dass dieses Reformmodell über die Verwaltung hinaus auch die *Staatsleitung* mit einschliesst und sich zudem massgeblich auf das *Staatsgefüge* sowie auf das Verhältnis zwischen Staat und *Dritten* auswirkt, auch wenn sich der Reformprozess in der Schweiz gegenwärtig auf die Zentralverwaltung konzentriert und Ausgliederungen bzw. Auslagerungen sowie die Aufgabendiskussion nicht im Vordergrund stehen.

3.2 Bedeutende Grenzen von NPM ...

Es hat sich gezeigt, dass sich aus den Grundwerten des Staatswesens bedeutende *Grenzen* für eine Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz ergeben. So stehen das verstärkte Konkurrenzdenken mit der *Demokratie* und der *Konkordanz* in einem grundlegenden Spannungsverhältnis. Bedeutende Schranken für das New Public Management ergeben sich zudem aus dem *Gesetzmässigkeitsprinzip*: Danach sind Finalprogrammierungen mittels Steuerung ausserhalb von Rechtssätzen durch alternative Regulierungsformen,⁴ finale Gesetzgebung und Kompetenzdelegationen (insb. bei hoher Eingriffsintensität), privatrechtliche Handlungsformen und Kostenüberwälzungen⁵ nur beschränkt zulässig. In wichtigen Angelegenheiten ist zudem eine hinreichende demokratische Legitimierung notwendig, auch wenn es sich dabei vordergründig um operative Einzelheiten zu handeln scheint. Privatwirtschaftliches und gewinnorientiertes Verwaltungshandeln als Folge der Kosten-, Effizienz- und Wettbewerbsorientierung ist stets auch vor dem Hintergrund der *Wirtschaftsfreiheit* kritisch zu beurteilen (insb. Rechtsgrundlage, Wettbewerbsneutralität). Von zentraler Bedeutung ist im Weiteren der Grundsatz der *Gewaltenteilung*: Auch wenn dieser zwar nicht ein bestimmtes Gewaltenteilungsmodell vorgibt, ist doch nach einer insgesamt ausgewogenen Machtverteilung zu streben. Einseitige Machtverschiebungen zugunsten von Regierung und Verwaltung wären damit nicht zu vereinbaren (z.B. im Zusammenhang mit der Konkretisierung der Budgethoheit⁶). Ferner müssen aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes die Verantwortlichkeiten zurechenbar, überprüfbar und durchsetzbar bleiben. Ausgeprägte Dezentralisierungen können dies erschweren und bedingen deshalb jedenfalls besondere Massnahmen der Aufsicht bzw. Oberaufsicht. Aufgrund des Gewaltenteilungsgebots unzulässig sind aber auch bestimmte gewaltenübergreifende Steuerungsmechanismen (insb. Eingreifen in laufende Entscheidungsprozesse). Im Justizbereich gilt dies wegen der *Unabhängigkeitsanforderungen* noch in verstärktem Mass. Die *Verfahrensgarantien* erfordern zudem, dass trotz Kosten- und Effizienzorientierung und auch bei Finalprogrammierung, bei konsensualen Handlungsformen sowie bei einer Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Justiz der Rechtsschutz hinreichend gewährleistet ist. Eine hohe Bedeutung kommt dem *Rechtsgleichheitsgebot* zu: Leistungs-, Effizienz-, Kunden- und Wettbewerbsorientierung finden dort ihre rechtsstaatlichen Schranken; dies betrifft insbesondere den rechtsgleichen Zugang zu staatlichen Leistungen, den Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung, Kostenüberwälzungen sowie das Gehaltswesen. In der Ausprägung als (*kodifikationsbedürftiger*) *Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns* wird das Rechtsgleichheitsgebot auch im verwaltungsinternen Verhältnis sachlich nicht begründbare Unterscheidungen verbieten (z.B. Ungleichbehandlung von Verwaltungseinheiten bei der Ausrichtung von Boni).

Den *politischen Rechten* als zentrale Merkmale des Demokratieprinzips sowie den *Organisationsmaximen* der Konkordanz, der Kollegialität und der Miliz⁷ ist eine gewisse Trägheit eigen, die dem Streben nach Leistungsfähigkeit (Professionalisierung), Wirksamkeit und Effizienz entsprechend Grenzen setzt. Direktdemokratische Mitwirkungsansprüche stehen sowohl zu finaler Rechtsetzung als auch zu informellen Mitwirkungsformen (Kundenbefragungen) in einem Spannungsverhältnis. Auf der anderen Seite können sie erfordern, dass über die Rechtsetzung hinaus auch wichtige Planungen und Einzelakte eine besondere Mitsprache erfordern. Grenzen für eine Umsetzung des New Public Management ergeben sich ferner insbesondere aus dem *Vertrauensschutz* (insb. bezüglich

Rechtsänderungen), aus dem *Schutz der Privatsphäre*,⁸ aus der *Wissenschaftsfreiheit*,⁹ aus dem *Grundsatz des öffentlichen Interesses*,¹⁰ aus dem *Verhältnismässigkeitsgrundsatz*¹¹ sowie aus dem *Grundsatz von Treu und Glauben*.¹² *Sämtliche Grundwerte* setzen schliesslich in ihrer machtbegrenzenden Funktion der Wirkungsorientierung Schranken und machen in ihrer Gesamtheit deutlich, dass der Staat nicht mit einem privatwirtschaftlichen Konzern verglichen werden kann.

Deutlich geworden ist ferner, dass vor dem Hintergrund des New Public Management einige Grundwerte einer gewissen *Verschärfung* bedürfen, so insbesondere bezüglich des *Legalitätsprinzips*,¹³ des *Rechtsgleichheitsgebots*,¹⁴ des *Gewaltenteilungsgrundsatzes*¹⁵ sowie bezüglich der Grundrechtsträgerschaft.¹⁶ Zudem sollte das *Rechtsgleichheitsgebots* ausdrücklich auch als *Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns* anerkannt werden.¹⁷

3.3 ... aber auch weit reichende Vereinbarkeit von NPM

Der Vergleich des New Public Management mit den Grundwerten der schweizerischen Staatsordnung erhellt aber auch, dass dieses neue Steuerungsmodell *in weiten Teilen* mit dem geltenden Verfassungsrecht *vereinbar* ist und sich dementsprechend in der Schweiz *grundsätzlich umsetzen* lässt: Die *Leistungsfähigkeit*, die *Wirksamkeit* und die *Effizienz* sind Elemente des Leistungs- und Wirtschaftsstaatsprinzips und nicht nur inhärenter Bestandteil jeder Aufgabenbeschreibung sowie des Grundsatzes des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips, sondern finden sich zunehmend auch ausdrücklich in Verfassungsbestimmungen des Organisationsrechts¹⁸ und entfalten insofern eine *den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns ähnliche Kraft*. Die Kodifikation als *Grundsätze wirksamen und effizienten Handelns* auf Verfassungsstufe wäre folgerichtig. Zudem konnte eine Reihe von *Parallelitäten* zwischen den Anliegen des *demokratischen Rechtsstaates* und den Bestrebungen des New Public Management ausgemacht werden: Allem voran zu nennen ist die *gesteigerte Transparenz* des Staats- und Verwaltungshandelns, welche zu einer Stärkung der Aufsicht und Oberaufsicht sowie der demokratischen Mitwirkung führt und korruptionshemmende Wirkung entfaltet. Hervorzuheben sind aber auch die *klarere Ausscheidung* von *Kompetenzen* und *Verantwortungsbereichen*, der verstärkte Einbezug Dritter in die zum staatlichen Leistungsangebot führenden *Entscheidungsprozesse*, die *zielgerichtete (finale) Aufgabenbeschreibung*, die Effizienzoptimierung als Grundlage für eine *nachhaltige Leistungssicherung* sowie die Verbesserung der Wirksamkeit als *zentrale Legitimationsbasis des Staates*. Die Effizienzorientierung unterstützt zudem das verfahrensrechtliche *Beschleunigungsgebot* bzw. *Rechtsverzögerungsgebot*. Das *Föderalismusprinzip* weist bezüglich Dezentralisierung, Aufgabenteilung, Wettbewerbsorientierung und Bürgernähe wesentliche Parallelen zum New Public Management auf. Zudem gewährleistet es Kantonen und Gemeinden ein hohes Mass an Organisationsautonomie. Die *aktivierende Funktion des Legalitätsprinzips* unterstützt eine zielgerichtete Steuerung des Staats- und Verwaltungshandelns.

Zu beachten ist ferner, dass selbst die *tragenden Grundwerte* des Staats- und Verwaltungshandelns nicht als starre und erratische Blöcke determinieren, sondern *differenziert* zur Anwendung gelangen¹⁹ und einem gewissen *Wandel* unterworfen, also *entwicklungsfähig* sind.²⁰ Zudem ist bei Spannungsverhältnissen (z.B. zwischen Rechtsstaatlichkeit und Leistungsstaatlichkeit) nach einer umfassenden Interessenabwägung eine *Gewichtung* erforderlich (z.B. betreffend den Bestimmtheitsgrad einer Norm) und es werden

teilweise *Kompensationen* als zulässig erachtet.²¹ Damit sind in bestimmten Bereichen gewisse *Anpassungen* dieser Grundwerte an die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchaus möglich. Zudem bestehen für eine Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch schon deshalb zahlreiche *Handlungsspielräume*, weil Lehre und Rechtsprechung diese Grundwerte mitunter strenger handhaben, als dies für die damit verfolgten Zielsetzungen notwendig ist.²²

4. Leitlinien für die Umsetzung von NPM

4.1 Kompetenzverteilung und Steuerungsinstrumentarien

Mit dem New Public Management stehen zahlreiche Reformelemente zur Verfügung, um den sich wandelnden *Anforderungen an Staat und Verwaltung* zu begegnen. Aus den *Grundwerten* des schweizerischen Staatswesens ergeben sich dabei sowohl gewisse *Grenzen* als auch verschiedene *Impulse*. Diese Vorgaben sind bei der Ausgestaltung einer modifizierten Steuerungsordnung im *Spannungsverhältnis* zwischen *rechtsstaatlicher Demokratie* und *wirkungsorientierter Effizienz* zu beachten.

Das Staats- und Verwaltungshandeln wird zunehmend von klaren *Zielsetzungen* bestimmt. Davon betroffen sind sowohl das Parlament bzw. das Stimmvolk als auch die Regierung und die Verwaltung in einem zwar zunehmend kooperativen, aber die Verantwortungsbereiche wahrenenden Gewaltenteilungsverständnis. Die *Staatsleitungsfunktion* von Parlament und Regierung wird dabei gestärkt, wobei letzterer zudem auch die Verantwortung für die *oberste Verwaltungsführung* und *Koordination* zukommt. Die Steuerung erfolgt dabei stufengerecht (Parlament unter Vorbehalt der Rechte des Stimmvolks, Regierung, Verwaltung) und kreisförmig (drei sich überlagernde Steuerungskreisläufe), wobei für die Ausgestaltung der *Steuerungskompetenzen* verschiedene rechtsstaatliche Elemente²³ wegleitend sind, wogegen die modellhafte Trennung zwischen politischen, strategischen und operativen Befugnissen lediglich Orientierungshilfen sein können. Das *Steuerungsinstrumentarium* verknüpft die Leistungserstellung mit der Ressourcenplanung und differenziert nach *Dauer* (kurz-, mittel-, langfristig), *Steuerungsebene* (Aufgabenfelder, Aufgabenbereich, Produktgruppe/Dienststelle, Produkt) und *Bezugsgrösse* (Leistungen oder Wirkungen), wobei die verschiedenen *Steuerungsinstrumente* (insb. Gesetze, politisches Programm, Legislaturplanung, Aufgaben- und Finanzplanung sowie Jahresplanung) sorgfältig aufeinander abgestimmt sind. Dem *Rechtssatz* kommt dabei im demokratischen Rechtsstaat weiterhin eine zentrale (Steuerungs-) Funktion zu, auch wenn sich das formelle Gesetz auf das im rechtsstaatlichen Sinn *Grundlegende* und *Wichtige* beschränken soll (insb. Umschreibung von allgemeinverbindlichen Wirkungsvorgaben), Rechtssätze ergänzend zu kausaler und instrumentaler Normierung zunehmend *final* (zielorientiert und/oder offen) ausgestaltet werden und Effizienz-, Wirksamkeits- sowie Praktikabilitätsüberlegungen sowohl bezüglich Rechtsetzungskompetenz als auch bezüglich Regelungsintensität geringere Anforderungen an die Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen rechtfertigen können. Auch die *Rechtsetzung* wird zunehmend als mit Rückkoppelungselementen versehener *Kreislauf* verstanden (Gesetzescontrolling). Dabei gewinnen sowohl prospektive als auch retrospektive Gesetzesevaluationen an Bedeutung – im Bewusstsein, dass Wirkungen und Wirkungszusammenhänge nicht durchwegs erfasst werden können. Der Stellenwert des jährlichen Voranschlags nimmt gegenüber der *mit-*

telfristigen Aufgaben- und Finanzplanung tendenziell ab, auch wenn er in der Form des *Globalbudgets*²⁴ für die Ressourcenzuteilung jedenfalls in der Zentralverwaltung weiterhin im Vordergrund steht. Die Globalbudgetierung erhöht die Bedeutung von *Ausgabenbeschluss-* und *Aufsichtskompetenzen*. Die veränderten Anforderungen an das Rechnungswesen erfordern eine koordinierte Modifikation der beiden in Bund und Kantonen bestehenden *Rechnungsmodelle*.

4.2 Die Rolle des Parlaments

Das Steuerungsinstrumentarium des *Parlaments* bedarf der Ergänzung durch teilweise neuartige *Interventionsinstrumente*: so insbesondere den *Auftrag* mit je nach betroffenem Zuständigkeitsbereich differenzierter Wirkung sowie die *Erklärung*. Notwendig sind ferner ausreichende, nach Berechtigten, Verpflichteten und Intensität hinreichend differenzierte *Informationsrechte*. Diese sollen es erlauben, die *demokratische Verantwortung* bzw. die *Aufsichtspflichten* hinreichend wahrzunehmen, ohne dabei in delegierte Kompetenzen einzugreifen (Grenzen mitschreitender Oberaufsicht). Die *Aufsichtsbefugnisse* können sich zwar nach der modellhaften Trennung zwischen Politischem, Strategischem und Operativem orientieren. Massgeblich sind allerdings *rechtsstaatliche Kriterien*. Die Oberaufsicht wird zudem durch ein den zusätzlichen Handlungsspielräumen der nachgeordneten Behörden angepasstes und auf die anderen Steuerungsinstrumente abgestimmtes, aussagekräftiges *Berichtswesen* erleichtert. *Indikatoren* können dabei *Anhaltspunkte* für die Zielerreichung bzw. Aufgabenerfüllung sein. Ein *politisches Controlling* unterstützt die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten. Wesentlicher Bestandteil der Beaufsichtigung sind zudem die verwaltungsunabhängigen *Systemkontrollstellen* mit insbesondere um Wirkungs- und Effizienzkriterien *erweiterten Prüfungsaufträgen*. Der *Prüfungsbereich* muss sich dabei grundsätzlich auf sämtliche mit der Aufgabenerfüllung betraute Verwaltungsorganisationsformen erstrecken. Die Systemkontrollstelle kann sowohl nach einem monistischen als auch nach einem dualistischen Modell (Unterstützung auch der Aufsichtspflichten der Regierung) ausgestaltet sein. Die veränderten Anforderungen an die Staatssteuerung und Verwaltungsführung bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die *Strukturen* von Parlamenten. Milizparlamente werden die Parlamentsarbeit insbesondere mit *Sachbereichs-, Querschnitts- und kombinierten Aufsichtskommissionen*, einer *modifizierten ratsinternen Kompetenzverteilung* sowie einer *Stärkung der Ratsleitung* effizienter und wirkungsvoller gestalten und sich dabei vermehrt von *professionellen Diensten* unterstützen lassen.

4.3 Ausbau der Volksrechte?

Die *Volksrechte* bedürfen dagegen aufgrund des New Public Management kaum Modifikationen. Finale Rechtsetzung im Sinne *offener Normierung* kann zwar das *Initiativ- und Referendumsrecht* materiell schwächen, doch ist mit finaler Rechtsetzung im Sinne *klarerer Normziele* und damit verbundener Rückkoppelungsprozesse auch eine Stärkung dieser Volksrechte verbunden. Zu gewährleisten ist dabei weiterhin, dass Volksrechte allenfalls auch rein *operativ* scheinende Fragen zum Gegenstand haben können, sofern Grundlegendes und Wichtiges im Sinne der rechtsstaatlichen Demokratie betroffen ist.

Vor dem Hintergrund der Saldobudgetierung kommt Ausgabenbewilligungskompetenzen und damit auch *Finanzreferenden* eine erhöhte Bedeutung zu. Im Zusammenhang mit einem Rückzug des Staates aus der *eigenen Leistungserstellung* kann ferner auch ein Referendum für bedeutende Desinvestitionen die notwendige direktdemokratische Mitwirkung sicherstellen. Mit einem engen Gesetzesbegriff verstärkt sich ferner das Bedürfnis, direktdemokratische Mitwirkungsrechte auch auf *andere Erlassformen, Planungen* oder *Einzelakte* auszudehnen. Die politischen Rechte werden allerdings zunehmend durch *andere, unmittelbar kundenorientierte Mitwirkungsarten*²⁵ ergänzt. Solche Mitwirkungsmöglichkeiten können zwar die *demokratische Legitimation nicht ersetzen*, jedoch die demokratische Mitsprache stärken und bis zu einem gewissen Grad auch die Funktion von *Wettbewerbssurrogaten* wahrnehmen. Erforderlich ist dabei jedenfalls eine klare *Trennung* zu den politischen Rechten, was insbesondere mit einer *rechtssatzmässigen Umschreibung* der Modalitäten solcher erweiterter Mitwirkungsformen erreicht werden kann.

4.4 Die Rolle der Regierung

Die *Regierung* an der Schnittstelle zwischen Politik und Betrieb und in der Funktion als Organ der Staatsleitung sowie der obersten Verwaltungsführung ist bei einer Umsetzung des New Public Management den grössten Herausforderungen ausgesetzt. Die *Steuerungsinstrumente* des Parlaments werden im Sinne des *kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses* zunehmend als Kommunikationsgefässe verstanden und unter Beachtung einer ausgewogenen *Machtverteilung* bei hinreichender Berücksichtigung der *Planungsverantwortung* der Regierung ausgestaltet. Insofern kommt ihr grundsätzlich auch die Kompetenz zur Produkt- und Produktgruppendefinition zu, sofern diese Grössen nicht gesetzlich umschrieben sind. Dabei ist insbesondere den *unterschiedlichen Kundenbegriffsverständnissen*²⁶ Rechnung zu tragen. Rechtsverordnungen setzen die rechtssatzmässigen Wirkungsvorgaben des Parlaments in allgemeinverbindliche Leistungsvorgaben um. In *Leistungsaufträgen* bzw. *Leistungsvereinbarungen* mit globalen Ressourcenvorgaben konkretisieren die Regierung bzw. die Departemente/Direktionen die rechtssatzmässigen Vorgaben sowie die Gesamtplanung *verwaltungsbehördenverbindlich*, wobei auch Input-orientierte Vorgaben sowie *Rahmenbedingungen mit rechtsstaatlichem Bezug* Gegenstand von Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen sein können. Für bestimmte *Typen von Verwaltungseinheiten*²⁷ sind dabei teilweise *Differenzierungen* geboten. In der Zentralverwaltung kommt ihnen der Charakter *partnerschaftlich umschriebener Weisungen* zu, wogegen in der dezentralen Verwaltung öffentlichrechtliche Verträge im Vordergrund stehen. Für die Verwaltungsführung weiterhin notwendig sind aber auch (insb. departements-/direktionsübergreifende) *Verwaltungsverordnungen* sowie bestimmte *Weisungsrechte*. Das *Berichtswesen* ist entsprechend den erweiterten Handlungsfreiräumen der Verwaltung *detaillierter* ausgestaltet. Insbesondere eine Kosten-, Erlös-, Leistungs- und Wirkungsrechnung sowie andere Controlling-Instrumente, Leistungsvergleiche, Befragungen und Evaluationen unterstützen die Regierung in der Wahrnehmung ihrer *Aufsichtspflichten*. In *struktureller Hinsicht* stehen für die Regierung eine Optimierung sowohl der Staatsleitungs- als auch der Verwaltungsführungsfunktion *zweistufige Regierungsmodelle* oder eine Stärkung des *Regierungspräsidiums*²⁸ sowie leistungsstarke *Stabsorgane* (insb. zentrale Steuerungsdienste) im Vordergrund. Auch wenn der Regie-

rung bezüglich der Strukturierung der Verwaltung grössere Handlungsfreiheiten zukommen sollen, bedürfen die Grundzüge der *Verwaltungsorganisation* einer formellgesetzlichen Grundlage. Dabei ist aufgrund der Dezentralisierungstendenzen insbesondere auf eine hinreichende *Koordination* und *Kohärenz der Aufgabenerfüllung* zu achten.

4.5 Zentralverwaltung – Dezentralisierung – Auslagerungen

Mit dem Wandel zum Staatsverständnis des Gewährleistungsstaates gewinnt die Aufgabenerfüllung durch mit weitergehender Autonomie ausgestattete Organisationsformen der *dezentralen Verwaltung* sowie durch *Dritte* (Private) an Bedeutung (*Contracting Out*). Die Fülle grundsätzlich möglicher öffentlichrechtlicher Organisationsformen ruft dabei allerdings zumindest nach einer gewissen *Typisierung*. Für die Ausgestaltung im Einzelnen ist zudem aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen und Modalitäten wesentlich, dass zwischen Aufgabenumschreibung, Übertragung und allfälliger Errichtung besonderer Organisationsformen unterschieden wird. Ausgliederungen und Auslagerungen sind lediglich unter Beachtung besonderer rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen zulässig, auch wenn das Legalitätsprinzip *nicht in jedem Fall* eine *formellgesetzliche Grundlage* verlangt. Gewisse *Kernbereiche* staatlicher Aufgabenerfüllung sind Ausgliederungen oder Auslagerungen *kaum zugänglich*, doch wird zunehmend selbst in diesen Bereichen nach Formen des Einbezugs Dritter gesucht. Bei der Schaffung der *spezialrechtlichen Grundlagen* muss den jeweiligen Anforderungen an die weiter bestehende *staatliche Verantwortung* bezüglich Aufgabenerfüllung (insb. Service public), Kompetenzen, Rechtsverhältnis mit Leistungsadressaten (insb. Abgaben und Regulierung von Entgelten) und Aufsicht sowie – bei der Errichtung von Leistungseinheiten der dezentralen Verwaltungsorganisation – insbesondere bezüglich Rechtsform, Unternehmensziele, Führungsstrukturen, Kapital, Finanzhaushalt, Gewinnverwendung, Personal (insb. Gehaltsstruktur) und Rechenschaftspflichten hinreichend Rechnung getragen werden. Wesentlich ist zudem, dass verschiedene *rechtsstaatliche Garantien* grundsätzlich nicht an der Organisationsform, sondern an der *Aufgabenerfüllung* anknüpfen (insb. Grundrechtsbindung, Staatshaftung, Rechtsschutz). In *Leistungsaufträgen* werden die Ziele und Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung weiter konkretisiert. Dabei wird den besonderen *Autonomiebedürfnissen* hinreichend Rechnung getragen (insb. tendenziell geringerer Detaillierungsgrad, längerer Vereinbarungszeitraum). In der *Bedarfsverwaltung* (*Outsourcing*) ist immerhin für bestimmte Bereiche (z.B. beim Einbezug Dritter in die Bearbeitung von Personendaten) eine *Rechtsgrundlage* zu fordern.

4.6 NPM im föderalistischen Stufenbau der Aufgabenerfüllung

Das New Public Management lässt sich grundsätzlich auch auf die *vertikale Dezentralisierung* (Bezirksverwaltungen, Regionen) übertragen und findet mit den *Reformen der Finanzausgleichssysteme* und damit verbundener Modifikationen der Aufgabenumschreibung und des Steuerungsinstrumentariums bedeutende Parallelen. Wirkungs- und effizienzorientiertes Staats- und Verwaltungshandeln wird zudem vermehrt die *Kooperation mit anderen Gemeinwesen* auch unterschiedlicher föderalistischer Ebenen erfordern, insbesondere bei komplexen, finanzintensiven oder grenzüberschreitenden Aufgaben. Bei

solchen Kooperationen ist allerdings insbesondere der bestehenden *Kompetenzordnung* sowie der *demokratischen Mitwirkung* hinreichende Beachtung zu schenken.

4.7 Spezifische Anforderungen in bestimmten Bereichen

Das zunächst hauptsächlich in Verwaltungsbereichen der sog. *Leistungsverwaltung* mit klarem Kundenkreis und ohne formalisierte Handlungsformen ausgetestete Modell der wirkungsorientierten Steuerung lässt sich grundsätzlich auch auf andere Bereiche des Verwaltungshandelns übertragen, auch wenn bei *hoheitlichem Handeln* namentlich besondere Anforderungen an die *Rechtsetzung* (Grenzen bezüglich finalen im Sinne offenen Rechts) sowie an die *Aufsicht* zu beachten sind. Einer mit dem New Public Management verbundenen tendenziellen Ausweitung *kommerzieller Tätigkeiten* sind verschiedene rechtsstaatliche Schranken gesetzt. Auch privatwirtschaftliches Handeln ist grundsätzlich an das *öffentliche Recht* gebunden, wobei *spezialrechtliche Ausnahmen* zulässig sein können. Für kommerzielles Handeln ist eine hinreichende Rechtsgrundlage erforderlich, auch wenn bei *Nebentätigkeiten* und *Randnutzungen* des Verwaltungsvermögens das *Legalitätsprinzip weniger streng* gehandhabt werden kann. In den Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen sowie Verwaltungsverordnungen können die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen behördenverbindlich verdeutlicht werden. Zudem bedarf es dazu eines hinreichenden, nicht rein fiskalischen öffentlichen Interesses. Die Tätigkeit muss verhältnismässig sein und darf nicht zu *Wettbewerbsverzerrungen* führen. Weil allerdings staatliches Wirtschaftshandeln durchwegs gewissen rechtlichen (rechtsstaatliche Rahmenbedingungen, Gemeinwohlorientierung) oder faktischen Besonderheiten (Monopolrenten) unterworfen ist, kann die Wettbewerbsneutralität kaum vollumfänglich sichergestellt werden.

Mit der Globalbudgetierung verbundenen Anreizen zu einer vermehrten *Überwälzung der Kosten* auf die Leistungsempfangenden setzt das Legalitätsprinzip im Abgaberecht Schranken, auch wenn in weiten Teilen das Äquivalenzprinzip sowie das Kostendeckungsprinzip eine *Herabsetzung* der Anforderungen an die dafür grundsätzlich notwendige *Rechtsgrundlage* ebenso zulassen, wie bei einer *freiwilligen* und kommerziellen Benützung einer öffentlichen Einrichtung, welche nach *marktwirtschaftlichen Prinzipien* reguliert ist. Einer Rechtsgrundlage bedarf es zudem auch für die Erhebung *privatrechtlicher Entgelte* (Dispens von der Anwendung öffentlichrechtlicher Handlungsformen). Einer auch rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Preisgestaltung kann dabei insbesondere mit *genehmigungsbedürftigen Tarifen* begegnet werden. Namentlich aufgrund möglicher Interessenkollisionen ist ferner auch für geldwerte Leistungen in der Form des *Sponsorings* eine hinreichende *Regulierung* zu fordern.

Bei einer breiteren Einführung des New Public Management kommt ferner dem *Recht des öffentlichen Beschaffungswesens* herausragende Bedeutung zu. Dabei ist zu erwägen, ob diese Vorschriften über die Bedarfsverwaltung (*Outsourcing*) hinaus nicht auch für bedeutende *Ausgliederungen* und *Auslagerungen* (Contracting Out) sowie allenfalls auch für grosse Beteiligungen und Desinvestitionen sinngemäss Anwendung finden bzw. entsprechende Spezialregelungen geschaffen werden sollten.

Mit tendenziell zunehmendem Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung kommt einem auch diesen Bereich abdeckenden *Staatshaftungsrecht* besondere Bedeutung zu. Immerhin könnte im Zusammenhang mit konsensualen Handlungsformen auch eine öf-

fentlichrechtliche Verschuldenshaftung genügen. Bei *privatrechtlichem Handeln*²⁹ gelangt konsequenterweise privates Haftungsrecht zur Anwendung.

Das New Public Management hat auch erhebliche Auswirkungen auf das *Personalrecht*. Aufgrund heute bestehender zahlreicher besonderer Schutzmechanismen kann in weiten Teilen auf das *Amtsdauerprinzip* verzichtet und insofern bis zu einem gewissen Grad den gestiegenen Flexibilitätsbedürfnissen Rechnung getragen werden. Allerdings ist grundsätzlich weiterhin von *öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen* auszugehen, wobei die *Vertragsform* zweckmässig ist. Das Obligationenrecht kann dabei *subsidiär* als öffentliches Recht zur Anwendung gelangen. In *Zielvereinbarungen* als partnerschaftlich formulierte Dienstanweisungen werden die Modalitäten des Arbeitsverhältnisses für einen engeren Zeitraum definiert. Insbesondere für Organisationsformen der dezentralen Verwaltung kann es notwendig sein, *spezialrechtliche Vorschriften* über das Personalwesen zu erlassen. Soweit dabei auch *Gesamtarbeitsverträge* vorgesehen werden sollen, ist insbesondere zu beachten, dass diese einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfen und sie trotz normativer Kraft keine Rechtssätze sind und insofern Rechtsverordnungen nicht ersetzen können. Auch wenn die Anforderungen an die Rechtsgrundlage stark herabgesetzt werden können, sind doch die Grundzüge der *Gehaltsordnung* (insb. Grundbesoldung, Leistungsanteil, Prämien und andere Anreizsysteme) in einem *Gesetz im formellen Sinn* zu regeln. In Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen kann eine behördenverbindliche Konkretisierung des Gehaltswesens erfolgen. Besondere Beachtung ist ferner der *Gleichbehandlung der Mitarbeitenden* zu schenken, wobei insb. auch Qualifikations- und Leistungsunterschiede sowie die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt werden können oder sogar müssen. *Bonusabhängige Anreizsysteme* sind bei *kollektiver Ausgestaltung* und bei betrieblichem Verwendungszweck grundsätzlich *zulässig*, im Rahmen *individueller Formen* mit Gehaltscharakter dagegen rechtsstaatlich *problematisch*.

4.8 Handlungsformen und Rechtsschutz

Mit dem im Rahmen der rechtsstaatlichen Vorgaben tendenziellen Wandel von hoheitlichen zu *konsensualen Handlungsformen* der Verwaltung gewinnt die Forderung nach einem *öffentlichrechtlichen allgemeinen Vertragsrecht* sowie einem entsprechend *angepassten Verfahrensrecht* an Bedeutung. Bezüglich *Verfahren* und *Rechtsschutz* ist im Weiteren wesentlich, dass diese auch im Zusammenhang mit *Ausgliederungen* und *Auslagerungen* hinreichend gewährleistet sind. Bei einer sorgfältigen Abwägung zwischen *Rechtsstaatlichkeit* und *Prozessökonomie* können dabei die Wirksamkeits- und Effizienzziele des New Public Management teilweise auch für *Verfahrensoptimierungen* fruchtbar gemacht werden (insb. etwa mediative Elemente, Prozessmanagement, Verfahrensumfeld, teilweise geringere Anforderungen an Entscheide erster Justizbehörden). Mit dem Anspruch auf rechtlichen Zugang zur Justiz dagegen kaum zu vereinbaren sind mit höheren Gebühren erkaufte Verfahrensbeschleunigungen.

4.9 NPM in der Justiz?

In Bezug auf die Frage der Umsetzbarkeit des New Public Management in der *Justizorganisation* ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine Stärkung der Wirksamkeit und

Effizienz der Justiz insbesondere in Anbetracht ihrer bedeutenden Funktionen in der *Kontrolle der Verwaltungstätigkeit* sowie der tendenziell zunehmenden *Geschäftslast* und angesichts der vor dem Hintergrund *finaler im Sinne offener Normierung wachsender Komplexität* auch rechtsstaatliche Bedeutung hat. Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit, allgemeine Verfahrensgarantien sowie die richterliche Unabhängigkeit setzen allerdings einer Einführung der wirkungsorientierten Steuerung in der Justiz *deutliche Grenzen*. So ist finales, im Sinne offenen Rechts aufgrund des in weiten Teilen gebotenen hohen Bestimmtheitsgrades im Justizorganisations- und Verfahrensrecht nur beschränkt zulässig und können *Sollwerte in Leistungsvereinbarungen* mit Ausnahme der Justizverwaltung nur den Charakter *durchschnittlicher*, die *Rechtsprechung nicht bindender Planungswerte* haben. Zudem sind häufig genannte *Leistungsindikatoren* wie Rechtsmittelhäufigkeit, Urteilsbeständigkeit oder Verfahrensdauer sorgfältig auf ihre *Aussagekraft* zu überprüfen, auch wenn sie zusammen mit anderen Angaben und in ihrer *Gesamtheit* über *längere Dauer* doch wesentliche Anhaltspunkte für die Funktionsfähigkeit der Justiz geben können. Aus rechtsstaatlicher Sicht zu keinen besonderen Bedenken Anlass gibt dagegen die *Globalbudgetierung*,³⁰ kann diese doch die *Unabhängigkeit* der Justiz sogar *stärken*. Eine Umsetzung von Elementen des New Public Management in den Gerichten bedingt allenfalls einer Verlagerung des Justizmanagement von der Zentralverwaltung (Justizdepartemente/Justizdirektionen) in die obersten Gerichte (Court Management).

4.10 Kodifikation von NPM

Eine Umsetzung des New Public Management bedarf einer hinreichenden *Kodifikation*, die gegebenenfalls auch die *Verfassungsebene* erfasst und dennoch hinreichende Offenheit für weitere *Entwicklungsprozesse* gewährleistet. Die erforderliche *Koordination* von mit der wirkungsorientierten Steuerung verbundenen *Verwaltungs-, Regierungs- und Parlamentsreformen* soll dabei auch im entsprechenden Rechtsetzungsprozess ihre Entsprechung finden. Die *Sachgesetzgebung* kann im Zusammenhang mit ordentlichen Gesetzesrevisionen an die Grundsätze der wirkungsorientierten Rechtsetzung angepasst werden.

5. Folgerungen

Das New Public Management ist nicht bloss eine Verwaltungsreform, sondern hat massgebliche Auswirkungen auf die *politische Ebene*. NPM ist mithin auch eine *Staatsleitungsreform*. Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement ist damit bloss – aber immerhin – *ein Baustein* zur besseren Aufgabenerfüllung. NPM fragt nicht nur nach der optimalen Organisation und Steuerung der Aufgabenerfüllung, sondern auch nach dem *Rollenverständnis* des Staates. Es ist der *Gewährleistungsstaat*, der inskünftig noch stärker mit öffentlichen und privaten Trägerschaften vernetzt den Service public sicherstellt.

Die anfänglich vernommenen, teilweise *fundamentalen staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedenken* gegenüber dem New Public Management konnten mittlerweile grösstenteils *widerlegt* werden. Dies ist allerdings insbesondere auch auf die bereits erfolgten *Anpassungen* des ursprünglichen Reformmodells zurückzuführen. Dennoch verbleiben bedeutende *Spannungsfelder* zwischen NPM und staatstragenden Grundwerten, denen es bei einer weiteren Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

hinreichende Beachtung zu schenken gilt. Besonders *sensible Bereiche* sind die demokratischen Entscheidungsverfahren, die Steuerung ausserhalb der Rechtsetzung, die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung, die Kontrollmechanismen, die Kohärenz der Verwaltungsführung und die staatliche Wirtschaftstätigkeit. Weil das New Public Management insgesamt eine Stärkung des Staates zur Folge hat, müssen die *staatsbegrenzenden Elemente*, wie sie sich insbesondere aus den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns und den Grundrechten ergeben, einen starken Gegenpol bilden.

Auf der anderen Seite müssen andere teilweise als negativ monierte Begleiterscheinungen des New Public Management *in Kauf genommen* werden, wenn die staatliche *Aufgabenerfüllung nachhaltig gesichert* werden soll. Dazu zählen eine gewisse Ökonomisierung und ein intensivierter Wettbewerb innerhalb und zwischen Verwaltungen, die Ausnützung verfassungsrechtlicher Spielräume insbesondere bei der Anwendung des Legalitätsprinzips sowie die Verlagerung vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat. Privatwirtschaftliche Mechanismen können zwar nicht unbesehen auf den Staat übertragen werden. In für den öffentlichen Sektor angepasster Form und *differenziert eingesetzt* können sie aber dazu beitragen, die öffentlichen Aufgaben besser zu erfüllen.

Moderne (auch wirkungs- und effizienzorientierte) Verwaltungsführungsformen lassen sich ebenso *verfassungsrechtlich legitimieren* wie traditionelle (primär rechtsstaatlich und demokratisch orientierte). Effizienz und Wirksamkeit staatlichen Handelns sind nicht zwingend als Widersprüche zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu verstehen, sondern ergänzen diese Grundprinzipien im Sinne der *Good Governance* um eine weitere Dimension. Teilweise kann das New Public Management rechtsstaatliche Anliegen sogar *verstärken*: Zu denken ist an die Transparenz, die Aufsicht und Oberaufsicht, die Verantwortlichkeit, die demokratische Mitwirkung oder die Dezentralisierung im föderalistischen System.

Die Umsetzung des New Public Management erfordert nicht nur grundlegende Modifikationen in der *Verwaltungsorganisation und -führung*, sondern auch auf Stufe *Regierung und Parlament*. Gelingt es, die Strukturen, Instrumente und Prozesse in ein neues Gleichgewicht zu bringen, können alle Beteiligten ihre *Funktionen besser wahrnehmen*. Auch die *Justiz* kann sich in Bezug auf die Administration dem New Public Management nicht verschliessen, wenn die Qualität der Rechtsprechung nachhaltig gesichert werden soll.

Steuerung der Aufgabenerfüllung und Verwaltungsführung sind auf allen Stufen und bezüglich sämtlicher Instrumente durch *klare Zielsetzungen* gekennzeichnet, wobei *Leistungen und Ressourcen konsequent verknüpft* werden. Die *Parlamente* konzentrieren sich auf das Grundlegende und Wichtige. Ungeachtet der Form (Gesetz, Planung, Einzelakt) wird in diesen Bereichen die *direktdemokratische Mitbestimmung* gesichert. Erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten (insb. Kundenbefragungen) tragen zur Stärkung der Demokratie bei. Dem *Gesetz* kommt im demokratischen Rechtsstaat nach wie vor zentrale Bedeutung zu. Auf unzulässige Verlagerungen in Planungsinstrumente und Leistungsaufträge wird besonders zu achten sein. Die Rechtsetzung bedarf damit aber der *Pflege* (insb. finale Gesetzgebung, gesetzliche Leistungsaufträge, Gesetzesevaluationen). Zunehmend wichtiger werden aber dennoch auch *Planungen*, insbesondere wenn von einem engen Gesetzesbegriff ausgegangen wird. Dabei wird der *mittelfristigen Steuerung* (in der Form von integrierten Aufgaben- und Finanzplanungen) noch ein höherer Stellenwert beizumessen sein, als dies bisher der Fall war (Überbewertung der Steuerungskraft des Voranschlags). Planungsverantwortung und Verwaltungsführung fallen in den Zuständigkeitsbereich der *Regierung*.

Die modellhafte Trennung zwischen *politischen, strategischen* und *operativen Kompetenzen* sowie der Wechsel von der *Input-* zur *Outputsteuerung* sind zwar wertvolle Leitlinien. Sie lassen sich im demokratischen Rechtsstaat allerdings nicht durchwegs umsetzen. Die mit dem New Public Management verbundenen grösseren Handlungsfreiheiten bei der Aufgabenerfüllung bedingen *intensivere Aufsichtsmechanismen*. Die *Parlamente* müssen über gezielte Informations- und Interventionsrechte verfügen, um nötigenfalls *korrigierend* einwirken zu können. Die neuen Führungsinstrumente (insb. Leistungsauftrag, Kosten-/Leistungsrechnungen, Balanced Scorecard) ermöglichen der *Regierung*, ihre Verwaltungsführungsfunktion besser wahrzunehmen. Die *Verwaltung* nutzt im Rahmen der rechtsstaatlichen Vorgaben die Möglichkeiten der effizienten und wirksamen Aufgabenerfüllung und wirkt negativen (alten und neuen) Bürokratisierungstendenzen entgegen. *Intrinsische und auch extrinsische Anreizsysteme* sorgen für eine hohe Motivation des weitgehend *nicht* mehr auf *Amtsdauer* eingesetzten Personals. Auch die wirtschaftlich agierende Verwaltung ist aber an die Grundwerte des demokratischen Rechtsstaates gebunden. Mit der vermehrten Verwendung von *Verwaltungsverträgen* verstärkt sich der Bedarf nach einem *öffentlichen Vertragsrecht* und einem verbesserten Rechtsschutz. Transparenzsteigerungen, Kundenbefragungen, Evaluationen sowie das Benchmarking haben im öffentlichen Sektor die Funktion von *Wettbewerbssurrogaten* und sind deshalb von ausserordentlicher Bedeutung.

Das New Public Management ist mit *Reformen in struktureller Hinsicht* verbunden: insbesondere horizontale und vertikale Dezentralisierung der *Verwaltung* sowie Einbezug ausserhalb der Verwaltung stehender Verwaltungsträger, organisatorische Massnahmen auf *Regierungsebene* zur Stärkung sowohl der Verwaltungsführungs- als auch der Staatsleitungsfunktion sowie modifizierte Kommissionsorganisation und professionelle Unterstützung auf Stufe *Parlament*.

Die neue Staats- und Verwaltungsführung bedarf einer sorgfältigen *Anpassung der organisationsrechtlichen Grundlagen* – allenfalls unter Einbezug der Verfassungsebene. Ein koordiniertes, die verschiedenen Reformbestandteile (Verwaltungsreform, Regierungsreform, Parlamentsreform) verbindendes Vorgehen ist dabei ebenso zentraler Erfolgsfaktor, wie die *Offenheit für weitere Entwicklungen*.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag beinhaltet die Zusammenfassung der Erkenntnisse aus der Habilitationsschrift: Andreas Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Stämpfli Verlag, Bern 2005 (ISBN 3-7272-9007-2).
- 2 Immerhin sind auch nach der schweizerischen Ausgestaltung des New Public Management insbesondere folgende *Reformelemente* als zentral zu bezeichnen: Ergebnisorientierung (Leistungs-/Wirkungsorientierung, Outputsteuerung, Controlling, Kontrolle), Finalprogrammierung und Kontraktmanagement mit globalen Ressourcenvorgaben, Produkteorientierung, Dezentralisierung (Holding/Konzern), Führungsorientierung, Trennung von Politik und Management, Flexibilisierung, Kunden- und Bürgerorientierung, Mitarbeiterorientierung (Anreizsysteme), Kostenorientierung sowie Verknüpfung von Leistung und Ressourcen. Damit sollen letztlich folgende *Reformziele* erreicht werden: Erhöhung der Kunden- und Bürgerzufriedenheit, Effizienz- und Effektivitätssteigerung, Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit, Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit und Transparenzgewinn.
- 3 So insbesondere bezüglich Kompetenzverteilung (Parlament, Regierung und Verwaltung), Steuerungs- und Führungsinstrumentarium, Aufsicht und Oberaufsicht, demokratische Mitwirkung, Parlamentsorganisation, Organisation der Regierung, dezentrale Verwaltungsorganisation, Einbezug von Privaten, Einführung von Marktmechanismen, zwischenstaatliche Ausgestaltung, Umsetzung in der Justizverwaltung.

- 4 Aufgaben- und Finanzplanungen, Globalbudgets, Leistungsaufträge/Leistungsvereinbarungen.
- 5 Als Folge der Kosten- und Effizienzorientierung.
- 6 Etwa durch eine Reduktion auf ein reines Globalbudget ohne kompensatorische Massnahmen wie Angaben zur Leistungserstellung.
- 7 Parlaments- und teilweise auch Exekutivmitglieder im Nebenamt.
- 8 Etwa Datenschutz im Zusammenhang mit Dezentralisierungen.
- 9 Detaillierungsgrad von Leistungsvereinbarungen.
- 10 Insb. Anforderungen an staatliche Wirtschaftstätigkeit, Grenzen von Auslagerungen.
- 11 Insb. übermässige Wirkungs- und Effizienzorientierung.
- 12 Auch im verwaltungsinternen Verhältnis.
- 13 Enger Gesetzesbegriff, Anforderungen an die sog. Bedarfsverwaltung.
- 14 Anforderungen an den Einbezug von Dritten in die Aufgabenerfüllung sowie Anwendung auf gleichartige Behörden mit unterschiedlicher Zuständigkeit.
- 15 Intensivierung der Aufsicht bzw. Oberaufsicht, Verknüpfung von Ressourcen- und Leistungsoptik, Erweiterung der Prüfungskriterien auf Wirksamkeit und Effizienz.
- 16 Betreffend öffentliche Unternehmen.
- 17 Geltungskraft im verwaltungsinternen Verhältnis.
- 18 Beispielsweise Pflicht zu einer leistungsfähigen, wirkungsvollen und effizienten Verwaltungsorganisation oder Finanzhaushaltsführung.
- 19 Beispielsweise strengere Handhabung des Legalitätsprinzips in der Hoheitsverwaltung, geringere Anforderungen an die Rechtsgrundlage bei freiwilliger Begründung von Rechtsverhältnissen in der Form von Verträgen, weniger intensive Aufsicht bzw. Oberaufsicht bei ausgelagerten Verwaltungseinheiten.
- 20 Beispielsweise Berücksichtigung von Effizienz und Praktikabilität bei der Verteilung der Rechtsetzungsbefugnisse zwischen Parlament und Regierung, Wandel hin zu einem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis, steter Wandel der öffentlichen Interessen, Entwicklung einer Lehre der Grundrechtsbindung dezentraler Organisationsformen.
- 21 Wie Verbesserung des Rechtsschutzes bei geringeren Anforderungen an das Verwaltungshandeln.
- 22 Beispielsweise bezüglich des Erfordernisses einer formellgesetzlichen Grundlage für die Errichtung von dezentralen Organisationsformen, der näheren Ausgestaltung der Budgethoheit oder in Bezug auf die Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen.
- 23 Insbesondere ausgewogene Machtverteilung, hohe demokratische Legitimation für Grundlegendes und Wichtiges, Budgethoheit, Aufsichtsverantwortung.
- 24 Einschliesslich nicht der parlamentarischen Beschlussfassung unterliegenden Angaben zur Leistungserstellung sowie mit bestimmten teilweise *Input-orientierten Vorgaben* ergänzte Produktgruppen- oder allenfalls Dienststellenbudgets.
- 25 Etwa Kundenbefragungen oder Kundenräte.
- 26 Insbesondere unmittelbare Leistungsadressaten, mittelbar Betroffene, Allgemeinheit.
- 27 Beispielsweise Stabsstellen, Querschnittsämtler, Subventionsämter, Verwaltungseinheiten mit fachlicher Unabhängigkeit.
- 28 Wobei insbesondere das Kollegial- und das Milizprinzip eine sorgfältige Interessenabwägung erfordern.
- 29 *Privatwirtschaftliches* Handeln kann grundsätzlich auch in öffentlichrechtlicher Form erfolgen.
- 30 In der hier vertretenen Konzeption ohne Beschlussfassung über die Leistungsseite des Voranschlags.

Literatur

- Balthasar, Andreas/Rieder, Stefan/Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, November 2001: Evaluation FLAG, Schlussbericht, im Auftrag der Projektleitung FLAG, www.flag.admin.ch (Stand: 10.01.2008).
- Bolz, Urs/Lienhard, Andreas*, 2001: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), S. 1ff.
- Brühlmeier Daniel/Haldemann Theo/Mastronardi Philippe/Schedler Kuno*, 2001: Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Brun, Mathias E*, 2003: Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Bundesrat*, Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) – Evaluation und weiteres Vorgehen, 19. Dezember 2001, Bundesblatt (BBl) 2002 3535ff.

- Bundesrat*, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), 24. November 2004, Bundesblatt (BBl) 2005 5ff.
- Buschor, Ernst*, 2003: Evaluation und politische Führung im New Public Management, in: *Uwe Serdült/Thomas Widmer* (Hrsg.), *Politik im Fokus*, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ, S. 61ff.
- Buschor, Ernst*, 1993: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, *Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer*, Heft 52, Zürich.
- Eidgenössisches Finanzdepartement*, 1999: Reformprogramm FLAG, Handbuch, Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung*, FLAG Leitfaden, www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1leitfaden.php, Stand: 10.01.2008.
- Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission des Nationalrates bzw. des Ständerates*, Berichte zum Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 21. August/22. August 2002 bzw. vom 28. Juni/29. August 2002, Bundesblatt (BBl) 2002 7810ff. bzw. 6583ff.
- Grünenfelder, Peter/Oelkers, Jürgen/Schedler, Kuno/Schenker-Wicki, Andrea/Widmer, Stephan*, 2003: Reformen und Bildung – Erneuerung aus Verantwortung, Festschrift für Ernst Buschor, Zürich: Verlag NZZ.
- Hablützel, Peter*, 2003: Verwaltungsmodernisierung als kultureller Lernprozess. Vom New Public Management zu einer neuen Verwaltungsführung, in: *Uwe Serdült/Thomas Widmer* (Hrsg.), *Politik im Fokus*, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ, S. 73ff.
- Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno/Schwaar, Karl* (Hrsg.), 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix*, 2006: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- Haering, Barbara*, Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, *Zeitschrift für Gesetzgebung und Evaluation (LeGes)* 2002/1, S. 9ff.
- Kettiger, Daniel* (Hrsg.), 2003: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 44, Bern.
- Kettiger, Daniel* (Hrsg.), 2000: *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg*, 2000: Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds, Bern.
- Ladner, Andreas/Cemerin, Michael/Ritz, Adrian/Sager, Fritz*, 2007: Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB, KPM-Schriftenreihe Nr. 18, KPM-Verlag: Bern.
- Ladner, Andreas/Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto*, 2003: Aus New Public Management wird Public Management, *unipress Juni*, Universität Bern, S. 12ff.
- , 10. Oktober 2002: Die Reform hat sich bereits bewährt – Aus New Public Management wird Public Management, *NZZ*, S. 15.
- Lienhard, Andreas*, 2007: Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Übersicht und erste Würdigung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2006, Bern: Stämpfli, S. 3ff.
- , 2002: Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)* 2002, S. 1163ff.
- , 2005: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, *Analyse – Anforderungen – Impulse*, Bern: Stämpfli.
- , 2003: Verwaltung im 21. Jahrhundert. Versuch eines Ausblicks aus staatsrechtlicher Sicht, in: *Rainer J. Schweizer/Claude Jeanrenaud/Stephan Kux/Beat Sitter-Liver* (Hrsg.), *Verwaltung im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), Freiburg: Universitätsverlag, S. 401ff.

- , März 2003: Vom Nutzen des NPM für das Parlament, *Parlament* (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen), S. 3.
- , August 2004: Zeit für eine Bilanz: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, *SGVW-Brennpunkt*, www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.
- , 2004: Zwischen Regulierung und (Re-) Regulierung, Gedanken zum schweizerischen Juristentag, *NZZ* vom 14. September 2004 sowie *Jusletter* vom 20. September 2004.
- Lienhard, Andreas/Caussignac, Gérard*, Konzeptionelle Probleme der Gesetzgebung über die Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Staates (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WOV), *Zeitschrift für Gesetzgebung und Evaluation (LeGes)* 2004/2, S. 165ff.
- Lienhard, Andreas/Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Balsiger, Andreas/Buchser, Michael/Wichtermann, Jürg*, 2003: Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, *Interdisziplinäre Grundlagenstudie*, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern: KPM-Verlag.
- Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian*, 2006: Prozesse und Inhalte der Steuerung mit Leistungsaufträgen, *Grundlagen der Kontraktsteuerung am Beispiel der Swissmedic* (Schweizerisches Heilmittelinstitut), KPM-Schriftenreihe Nr. 9, Bern: KPM-Verlag.
- Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz – Irrtümer – Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Mastronardi, Philippe*, 2003: Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI)*, S. 393ff.
- Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*, 2004: *New Public Management in Staat und Recht*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Moser, Christian/Kettiger, Daniel*, 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.
- , – 10 Jahre NPM in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven (Kurzfassung) www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.
- Mosimann, Hans-Jakob*, 2003: „Gänsekiel gegen Laptop“ oder „Gemeinsinn gegen Marktlogik?“ Skizze einer Wirkungsgeschichte von New Public Management in der Schweiz, in: *Serdült, Uwe/Widmer, Thomas* (Hrsg.), *Politik im Fokus*, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ, S. 81ff.
- Näf, Andreas*, 1998: *Effektivität und Effizienz öffentlicher Einrichtungen, Am Beispiel stationärer Altersbetreuung und –pflege*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Rieder, Stefan/Lehmann, Luzia*, 2002: Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology, in: *International Public Management Review*, Volume 3, Issue 2, 2002 pp. 25 – 43, www.ipmr.net.
- Ritz, Adrian*, 2003: *Evaluation von New Public Management, Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ritz, Adrian/Thom, Norbert*, 2003: Schweizer Reformprojekte zeigen vielschichtige Wirkung, *Ergebnisse einer Untersuchung aus der schweizerischen Bundesverwaltung, Innovative Verwaltung* 9, S. 14ff.
- Schedler, Kuno*, 1995: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Haupt: Bern/Stuttgart/Wien.
- , 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – was noch zu verbessern ist, www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.
- Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel* (Hrsg.), 2003: *Modernisierung mit der Politik, Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2006: *New Public Management*, 3. Aufl., Bern: Haupt.
- Schweizer, Rainer J./Jeanrenaud, Claude/Kux, Stephan/Sitter-Liver, Beat* (Hrsg.), 2003: *Verwaltung im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), Freiburg: Universitätsverlag.
- Serdült, Uwe/Widmer, Thomas* (Hrsg.), 2003: *Politik im Fokus*, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ.
- Steiner, Reto*, 2002: *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

- , 2000: New Public Management in Swiss municipalities, *International Public Management Journal*, S. 169ff.
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Lienhard, Andreas/Rieder, Lukas/Mérillat, Lorraine*, 2006: Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS), KPM-Schriftenreihe Nr. 8, Bern: KPM-Verlag.
- Steiner, Reto/Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian*, 19. Juli 2007: Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Erste Einschätzung der Notwendigkeit und Machbarkeit, Studie im Rahmen des Projekts Bundesverwaltungsreform, Bern (Publikation vorgesehen).
- Thom, Norbert/Bolz, Urs/Lutz, Jürg*, 7. Mai 2004: Stunden der Wahrheit für NPM – Die Bewährungsproben für das New Public Management laufen an, *NZZ*, S. 17.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2006: *Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 3. Aufl., Wiesbaden: Gabler.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto*, 2002: *Effektive Schulführung, Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Thom, Norbert/Steiner, Reto*, 2002: Erfolgreiche Gemeindereformen erfordern umsichtiges Management des Wandels, in: *Die Schweizer Gemeinde 7/8*, S. 16ff.
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich*, 2005: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Bern: Stämpfli.
- Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas*, 2001: New Public Management – Grundzüge, Vorzüge, Problemfelder, in: Hansjürg Mey/Daniel Lehmann Pollheimer (Hrsg.), *Absturz im freien Fall – Anlauf zu neuen Höhenflügen, Gutes Entscheiden in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft*, Publikation der Akademischen Kommission der Universität Bern, Zürich: vdf, S. 221ff.
- , – 1998: „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), *Rechtliche Probleme der Privatisierung*, *Berner Tage für die juristische Praxis – BTJP 1997*, Bern: Stämpfli, S. 167ff.
- , – April 2002: Rechtsgutachten zu FLAG: Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, erstattet der Eidgenössischen Finanzverwaltung (nicht veröffentlicht).
- Zimmerli, Ulrich/Bolz, Urs/Lienhard, Andreas/Mastronardi, Philippe*, 29. November 2000: Wirkungsorientierte Steuerung: Welche Optionen für das Parlament?, *Auswege aus einer rechtlichen Kontroverse*, *NZZ*, S. 16.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, Schanzenekstrasse 1, Postfach 8573 Bern
E-Mail: andreas.lienhard@kpm.unibe.ch