New Public Management : ein brauchbares Konzept für die Modernisierung von Forstverwaltungen?

Autor(en): **Kissling-Näf, Ingrid / Zimmermann, Willi**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss foresty journal = Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **147 (1996)**

Heft 11

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-767066

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen
Journal forestier suisse

147. Jahrgang November 1996 Nummer 11

New Public Management: Ein brauchbares Konzept für die Modernisierung von Forstverwaltungen?

Von *Ingrid Kissling-Näf* und *Willi Zimmermann*

Keywords: New Public Management; forest policy; forest administration; Switzerland.

FDK: 681: 932

Die Reorganisation von Verwaltungen gehörte in den letzten Jahren und Jahrzehnten zur Daueraufgabe öffentlicher Politik. Bis Ende der achtziger Jahre prägten zumindest auf Bundesebene eher Namen von renommierten Organisationsfirmen bzw. Phantasienamen als klare Organisationskonzepte die verschiedenen Reorganisationsvorhaben. Diese Situation hat sich seit Beginn der neunziger Jahre merklich verändert: Das Konzept oder die Philosophie des sogenannten *New Public Managements* (NPM), in der Schweiz auch «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WoV) genannt, prägen heute die Diskussion um aktuelle Verwaltungsreformen auf der Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden. Ziel dieser Bestrebungen ist es, die alten bürokratischen Verwaltungsstrukturen durch Übernahme von betriebswirtschaftlichen Konzepten effizienter und bürgernäher zu gestalten sowie das politisch-administrative System zu dynamisieren und damit den wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen anzupassen.

Da es sich bei dieser neuen Stossrichtung nicht um die Reorganisation einzelner Verwaltungen, sondern um ein grundlegendes Konzept oder Modell für die Verwaltungsführung handelt, können grundsätzlich sämtliche Verwaltungen nach NPM-Kriterien oder -Anforderungen reorganisiert werden. Wie Beispiele vor allem aus Kantonen und Gemeinden zeigen, werden bereits heute auch Forstverwaltungen in entsprechende Pilotprojekte einbezogen und nach NPM-Grundsätzen reorganisiert. Über konkrete Vorhaben und Prozesse in Forstverwaltungen informieren Beteiligte am forstlichen Kolloquium an der ETH vom 2. Dezember 1996. Im folgenden Beitrag möchten wir die Grundphilosophie oder Kernelemente des NPM als grenzüberschreitende Innovations-

bewegung aufzeigen und anschliessend deren mögliche Auswirkungen bzw. Anwendungsmöglichkeiten für forstliche Verwaltungsstrukturen skizzieren.

1. Verkrustete Verwaltungsstrukturen als Ausgangspunkt

Die öffentlichen Verwaltungen sind in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen und von verschiedener Seite unter Druck geraten. Während die mit den Stichworten Staatsverdrossenheit, Überregulierung und Finanzkrise umschriebenen Probleme den politischen Behörden und der Verwaltung zugeordnet werden können, bleibt der Vorwurf der verkrusteten Strukturen zur Hauptsache an der Verwaltung hängen. Sowohl das veränderte Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat als auch die spezielle Aufgabenwahrnehmung durch die Fachverwaltungen haben dazu beigetragen, dass Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Verwaltungsstrukturen laut wurden.[1]

Verwaltungszentriert ist der Vorwurf der traditionellen, unangepassten Verwaltungsstrukturen. Klassische bürokratische Verwaltungsapparate im Sinne von Max Weber sind gekennzeichnet durch eine Reihe von Merkmalen wie eine genau festgelegte Autoritätshierarchie, vertikale Kommunikationslinien, ein klar vorgegebener Dienstweg, eine genau geregelte Arbeitsteilung, ein hoher Normierungsgrad für die Verwaltungstätigkeit (Verfahren) sowie präzise Regeln, die die Rechte und Pflichten der Mitglieder festschreiben.[2] Damit entsprach die bürokratische Organisationsform den gesellschaftlichen Anforderungen zu Beginn des Jahrhunderts und war auf den zu jener Zeit vorherrschenden Typus der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung abgestimmt.[3] Die nach diesen Prinzipien organisierte Administration ist und war insofern zweckmässig, als sie eine sachbezogene, regelgebundene, gesetzestreue, kontrollierbare und berechenbare Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten erlaubt und garantiert.

Regelsteuerung, hierarchisches Organisationsmodell sowie eine funktionale Arbeitsteilung standen in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend ursächlich für wachsende Ineffizienzen im öffentlichen Sektor. Als Gründe für Reformversuche wurden immer wieder die zu hohe Regelungsdichte, festgefahrene Entscheidungswege, mangelnde Flexibilität, Doppel- und Mehrspurigkeiten im Verwaltungshandeln wie auch eine vollständig auf den Input ausgerichtete Steuerung genannt. Von ökonomischer Seite wurde vor allem die fehlende Effizienz und Wirksamkeit staatlichen Handelns beklagt und zudem nach grundlegenden Reformen verlangt. Die Ökonomen zeigten gleichzeitig auf, wie die Effizienz- und Effektivitätsdefizite von öffentlichen Verwaltungen

[1] Vgl. dazu z.B. *Reichard* 1995, 57ff.; *Schedler* 1995a, 4ff.
[2] Vgl. *Mayntz* 1985, 110.
[3] Vgl. *Reichard* 1995, 59.

behoben werden könnten. Ihre Vorschläge zielen alle in Richtung einer stärkeren «Ökonomisierung der Verwaltung»[4] bzw. Übernahme von betriebswirtschaftlichen Managementkonzepten, -philosophien oder -strategien.

Unter den verschiedenen betriebswirtschaftlichen Steuerungsmodellen hat sich zurzeit in der Schweiz – zumindest in bezug auf Literatur[5] und Pilotprojekte[6] – das NPM-Modell durchgesetzt. Die Erneuerungswelle des NPM ist erst Anfang der neunziger Jahre auf die Schweiz übergeschwappt, weshalb es noch verfrüht ist, von einem eigentlichen Durchbruch zu sprechen. Ursprünglich geht dieses öffentliche Managementkonzept auf eine Privatisierungswelle zurück, die in den siebziger Jahren Westeuropa, Nordamerika und Ostasien erfasst und dort massgeblich zur Reduktion des öffentlichen Sektors beigetragen hat. Begleitet und unterstützt wurden die Privatisierungsbestrebungen durch den ökonomischen Einbruch in den achtziger Jahren, der einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel provozierte, mit dem sich eine Absage an die keynesianische Wirtschaftspolitik verband und der zugleich den Übergang zu neoliberalen Konzepten (Thatcherismus/*Supply-Side-Economy*) darstellte.[7] Kombiniert und verfeinert wurde das Modernisierungskonzept durch die Entwicklung von Managementmodellen wie das *Total Quality Management* oder *Lean Management* für die private Unternehmung, das schon bald auf die öffentliche Verwaltung übertragen und angewendet werden sollte.[8] Als konkreter Auslöser oder zumindest als Beschleuniger für die Reformbestrebungen in der Schweiz können die Finanzknappheit sowie die leeren öffentlichen Kassen betrachtet werden. Begünstigt wurde die Entwicklung durch die politischen Diskussionen um die Revitalisierung des Wirtschaftsstandortes Schweiz und die damit verbundene Deregulierungsdebatte.

2. Zentrale Elemente des New Public Managements

Bei dem NPM handelt es sich um einen Modebegriff, für den – wie auch bei der nachhaltigen Entwicklung – keine eindeutige Definition vorliegt und international verschiedene Ausprägungen zu erkennen sind. Bei der Durchsicht der reichhaltigen und kontroversen NPM-Literatur entsteht bisweilen der Eindruck, dass sich die Autorinnen und Autoren gerade jene Aspekte und Elemente herausnehmen, die für ihre ablehnende oder zustimmende Haltung

[4] *Frey/Steffans* 1995, 443; *König* 1995, 353.

[5] Zum aktuellen Stand der Literatur vgl. etwa *Knoepfel* 1996, 162ff.; eine erweiterte und aktualisierte Literaturliste findet sich an der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich.

[6] Vgl. dazu die Überblicke bei *Bolz/Klöti* 1996, 158ff., *Delwing/Windlin* 1996, 185, *Haldemann/Schedler* 1995, 99ff. und – für den Bund – bei *Schwaar* 1996, 420ff.

[7] Vgl. *König* 1995, 350.

[8] Zur internationalen Entwicklung vgl. *Haldemann* 1995, 23ff.; *König* 1995, 350ff.; für den amerikanischen Kontext siehe *Osborne/Gaebler* 1993.

am besten geeignet sind. Trotz dieser teilweise unterschiedlichen und einseitigen Betrachtungsweise haben sich einige Merkmale herauskristallisiert, die das NPM prägen und von anderen Modellen unterscheiden.

Wir beziehen uns im folgenden im wesentlichen auf Schedler, der als einer der führenden Vertreter des NPM in der Schweiz die wirkungsorientierte Verwaltungsführung umfassend darstellt und diese wie folgt definiert: «Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kann als umfassender Managementansatz verstanden werden, der die leistungs- und motivationshemmenden Elemente des politisch-administrativen Systems durch moderne Führungssysteme, -strukturen und -instrumente ersetzt. Grundelement ist die Verlagerung der Steuerung von den Mitteln *(Input)* zu den Leistungen *(Output)* und Wirkungen *(Outcome, Impact)*. Damit werden verbesserte *Grundlagen* für Entscheide der politischen und administrativen Führung geschaffen;»[9]

Aus dieser Definition lässt sich als übergeordnetes Ziel des NPM die Reorganisation und Transformation der Verwaltung in Richtung auf eine wirkungsorientierte(re) Verwaltung ablesen. Zur Erreichung dieser Vorgabe ist das NPM insofern neuartig und alten Reformbestrebungen überlegen, als es bereits bekannte Managementbausteine aufeinander abstimmt und auf ein neues Gesamtziel ausrichtet.[10] Reichard fasst die generelle Ausrichtung des Ansatzes wie folgt zusammen: «Im Gegensatz zu den rationalistischen Planungskonzepten der 60er/70er Jahre, die auf eine Optimierung der Planungskapazitäten der staatlichen Akteure hinzielten, setzen die NPM-bezogenen Reformen breiter an, indem sie die Verbesserung staatlicher Managementmuster durch ökonomische (Stärkung von «Markt») und gesellschaftliche (Stärkung von «Selbstheilungskräften» und von «Drittem Sektor») Regulierungsformen zu ergänzen trachten.»[11] Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass es sich nicht nur aus verschiedenen Managementbausteinen zusammensetzt, sondern dass letztere auch eine stärkere Anbindung an den Markt und die ökonomische Rationalität sowie an gesellschaftliche Regulierungsformen implizieren und damit teilweise an die Stelle des bürokratischen Verwaltungsverständnisses treten. Die Reformansätze beschränken sich damit nicht mehr (wie bisher üblich) auf die eigentlichen Verwaltungsstrukturen; sie erfassen und tangieren vielmehr das gesamte politische System.

Ausgehend von dieser allgemeinen Betrachtungsweise lassen sich in der theoretischen Diskussion zentrale Bausteine des NPM erkennen, die einerseits den politischen Entscheidungsprozess betreffen (Finalsteuerung und Aufgabentrennung), sich an ökonomischen Gegebenheiten wie dem Markt und möglichen Kunden orientieren (Schaffen von Märkten und Wirkungskontrolle) oder aber sich direkt auf die interne Organisation und Struktur der

[9] *Schedler* 1995b, 17.
[10] *Reichard* 1995, 66.
[11] *Reichard* 1995, 65.

Verwaltung (Organisation/Management/Kultur) beziehen. *Abbildung 1* situiert das Modernisierungspotential des NPM im politischen Prozess und verdeutlicht, welche Elemente des NPM in welchem Zusammenhang ihre Wirkung entfalten können.

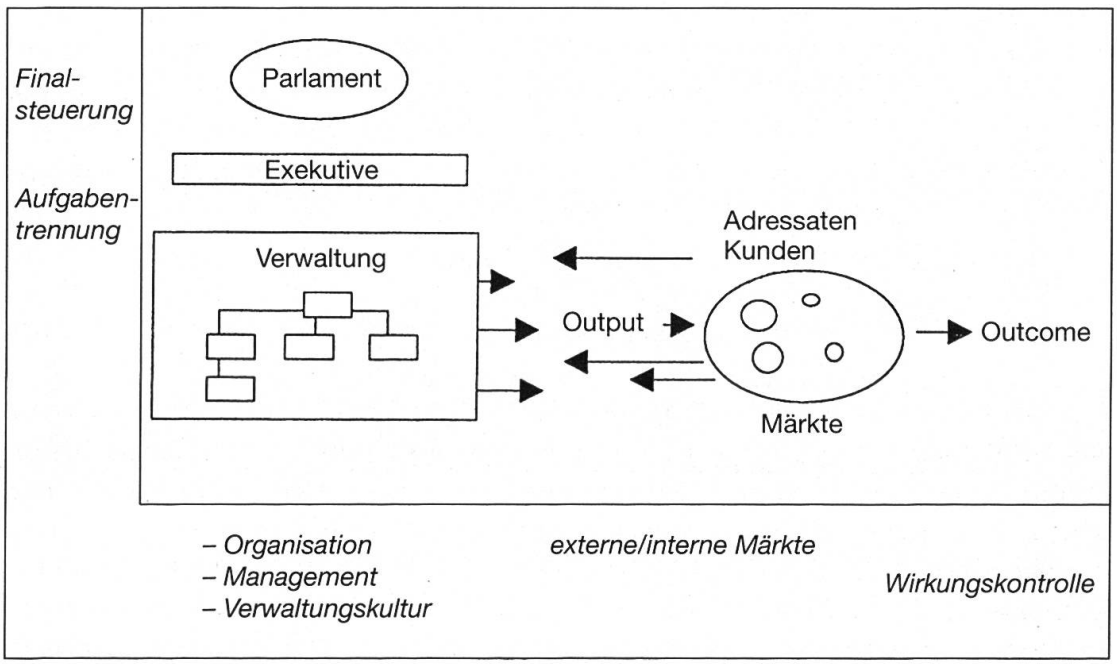

Abbildung 1. Elemente des NPM und deren möglicher Wirkungskreis. *Kursiv: Managementbausteine des NPM.*

Bezogen auf den politischen Entscheidungsprozess wird im NPM-Konzept unter anderem vorgeschlagen, eine klare Aufgabentrennung zwischen der politischen Führung (Parlament und Regierung) und der Verwaltung vorzunehmen. Die wirkungsorientierte Verwaltung unternimmt den Versuch, die Rollen und Aufgaben zwischen den Akteuren des politisch-administrativen Systems neu zu verteilen. Angestrebt wird eine Stärkung der strategischen Führung auf politischer Ebene und damit eine klare Trennung von der operativen Verantwortung. So soll das Parlament in seiner Rolle als Gesetzgeber die Grundzüge der Politik mittels Finalprogrammen oder Rahmengesetzen festlegen und eine entsprechende Mittelallokation zwischen den einzelnen Politikbereichen durch mehrjährige Globalbudgets fixieren. In der NPM-Terminologie heisst dies, dass die Legislative die von der Verwaltung herzustellenden Produktgruppen definiert und deren Finanzierung sicherstellt. Die Regierung übernimmt die Verantwortung für die gesamte Verwaltungsführung und verzichtet auf rein operative Entscheide. Sie hat unter anderem zu entscheiden, welche Departemente und Ämter mit welcher Leistungserstellung und mit welchen Zielvorgaben beauftragt werden. Die Verwaltung verfügt in der Folge bei der operativen Umsetzung der Aufträge über einen grossen Hand-

lungsspielraum. Für die Umsetzung der geschilderten Vorstellungen wird eine Finalsteuerung wie auch eine entsprechende Aufgabentrennung zwischen Verwaltung und politischer Steuerbehörde notwendig. Auf der Instrumentenebene bedeutet dies eine integrierte Leistungs- und Finanzplanung, eine weitgehende Organisationskompetenz für die Exekutive, Globalbudgets sowie Kontrakte zwischen der Exekutive und der zuständigen Verwaltungseinheit.[12]

Als zentrale Elemente der Binnensteuerung der Verwaltung sind organisatorische Vorschläge zu nennen, die auf eine Dezentralisierung und Abflachung der Strukturen hinzielen, Privatisierungsmöglichkeiten vorsehen, die Teamverantwortung hervorheben, eine bessere Ausführung der Aufgaben über möglichst autonome Dienstleistungszentren *(Agencies)* fordern oder als neues Steuerungsinstrument Leistungsaufträge oder Kontrakte einführen. Auf der Ebene des Managementkonzepts wird eine schlanke Verwaltung angestrebt, die ihre Aktivitäten auf Kernbereiche beschränkt, sich dabei um ein rigoroses Kostenmanagement bemüht und sich gleichwohl an der Qualitätssicherung orientiert. Die neue und veränderte Verwaltungskultur soll sich zudem zunehmend an den Bedürfnissen der potentiellen Kunden, Leistungsproduzenten sowie am Wohlbefinden der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter orientieren.

Das gesamte Verwaltungshandeln muss zudem an der Wirkungssteuerung ausgerichtet sein. Notwendig wird darum der Einsatz von entsprechenden Messinstrumenten. Im Vordergrund steht dabei die Einführung des Controllings und periodisch der Evaluation, die eine Überprüfung der Zielerreichung überhaupt erlauben. Ein entsprechend grosser Spielraum im operativen Bereich ergibt sich jedoch nur, wenn die Verwaltung über ein Globalbudget und über einen Kontrakt für eine Leistungspalette verfügt, aber über den Produktionsmodus frei entscheiden kann.

Ökonomisches Gedankengut fliesst in Public Management-Konzepte ein, indem die Zielgruppen einer Politik zunehmend von der Verwaltung auch als Kunden[13] perzipiert werden und eine Ausrichtung an deren Wünschen erfolgt. Zugleich sollen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung Märkte und damit ein entsprechender Konkurrenzdruck geschaffen werden. Ausgehend von der Definition einer Produktepalette mit entsprechendem Produktbudget wird eine möglichst kostengünstige Leistungserstellung unter Einhaltung einer bestimmten Qualität angestrebt. Dies kann durch Konkurrenz innerhalb der Verwaltung oder durch die Vergabe von Aufträgen an private Produzenten nach aussen *(Outsourcing)* bzw. durch Schaffung des Wettbewerbs unter den Leistungsanbietern erreicht werden.

Tabelle 1 fasst die zentralen Elemente des NPM zusammen und stellt den Bezug zu den Zielen her.

[12] Vgl. *Schedler* 1995c, 160ff.
[13] Zum Begriff «Kunde» siehe *Schedler* 1995c, 158f.

Tabelle 1. Zentrale Elemente des NPM. Quelle: *Schedler* 1995b, 18.

Elemente	*Inhalte*	*Ziele*
Finalsteuerung	Anzustrebendes Ergebnis steht im Vordergrund	Abbau der Übersteuerung
Aufgabentrennung	Trennung der strategischen und operativen Ebene	Abbau der Übersteuerung Freiheitsgrad beim Aufgabenvollzug
Organisation	Dezentralisierung Privatisierung Selbstorganisation	Effizientere und agilere Verwaltung
Management	Schlanke Verwaltung Qualitätssicherung	Leistungsorientiertes Dienstleistungsunternehmen
Verwaltungsstruktur	Kunden- und Mitarbeiterorientiertheit	Mehr Leistungsorientierung, Entscheidungsbereitschaft
externe/interne Märkte	Wettbewerb unter Leistungsanbietern	Effizienz
Wirkungskontrolle	Wirkungsprüfung, Evaluation	Höhere Effizienz, Effektivität

Die Auflistung und Zusammenfassung der NPM-Managementbausteine macht deutlich, dass mit den Modernisierungsinitiativen im öffentlichen Sektor unterschiedliche Akzente gesetzt werden können. Die Modernisierung des öffentlichen Sektors ist international betrachtet kein linear-homogener Trend, sondern es lassen sich verschiedene Regulierungsregimes erkennen, die weder genaue Aussagen über den optimalen Pfad noch entsprechende Effizienzvermutungen erlauben.[14]

3. NPM und Forstverwaltungen

Wie bereits dargelegt wurde, soll das NPM-Konzept grundsätzlich in allen Sektoralverwaltungen auf sämtlichen politischen Ebenen anwendbar sein. Trotz dieses «Universalitätsanspruches» gibt es Verwaltungstypen, die sich für die Übernahme von NPM-Ansätzen besser eignen als andere.[15] Im folgenden soll untersucht werden, ob sich die Ausgangslage bei den Forstverwaltungen grundlegend von der in Kapitel 2 skizzierten Situation, in der sich öffentliche Verwaltungen heute befinden, unterscheidet. Daran anschliessend werden einige der in Kapitel 2 dargestellten Wesenselemente des NPM auf ihre Umsetzbarkeit und Tauglichkeit in Forstverwaltungen diskutiert.

[14] Zu verschiedenen Entwicklungspfaden des öffentlichen Sektors vgl. *Naschold* 1995, 68ff.
[15] Vgl. dazu u.a. *Mastronardi* 1995, 1549ff.

3.1 Verkrustete Verwaltungsstrukturen im Forstsektor?

In Kapitel 2 wurde festgestellt, dass der Reformdruck auf öffentliche Verwaltungen auf verschiedene verwaltungsexterne und -interne Ursachen zurückzuführen ist. Auch ohne detaillierte Untersuchungen kann festgestellt werden, dass der überwiegende Teil der genannten Gründe auch auf Forstverwaltungen übertragen werden kann. Zumindest ein Indiz für diese Feststellung ist allein schon die Tatsache, dass sowohl im Ausland wie auch im Inland zahlreiche Reformprojekte für Forstverwaltungen auf sämtlichen Staatsebenen angelaufen sind.[16] Die Staatsverdrossenheit, der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel und die strukturellen Staatsdefizite sind allgemeine, nicht forstspezifische Phänomene mit Auswirkungen auf sämtliche Verwaltungen. Forstspezifisch sind hingegen die Entwicklung der staatlichen forstlichen Aufgaben sowie die Organisation und Struktur der Forstverwaltungen. Die beiden Bereiche Aufgaben und Organisation der Forstverwaltungen lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Die dem Staat übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet des Forstwesens haben sich in den letzten hundert Jahren grundlegend verändert: Beschränkte sich am Ende des letzten Jahrhunderts die staatliche Steuerung im wesentlichen auf die Erhaltung des Schutzwaldes, sind im Laufe des 20. Jahrhunderts die staatlichen Kompetenzen nicht nur auf den gesamten Wald, sondern auf sämtliche wald- und forstwirtschaftsrelevanten Aspekte ausgedehnt worden.[17] Die ursprünglich vorwiegend polizeilichen oder hoheitlichen Aufgaben sind je länger desto intensiver mit wohlfahrtspolitischen Aufgaben ergänzt worden. Die staatlichen Aufgaben im Forstsektor sind heute gekennzeichnet durch ein breites Spektrum an Leistungen, welches von der ursprünglichen polizeilichen Überwachung über die Finanzierung bis zur Erbringung von Dienstleistungen und – auf lokaler Ebene – der Herstellung von Produkten reicht. Zusammen mit dem Anwachsen und der Ausweitung anderer Staatsaufgaben hat diese Entwicklung zu Überschneidungen mit anderen Politikbereichen und damit zu komplexeren Strukturen und Prozessen und zu mehrfachen Doppelspurigkeiten geführt.
- Ein besonderes Merkmal der Forstpolitik ist darin zu sehen, dass die politischen Behörden mit der Verabschiedung der ersten forstpolizeilichen Erlasse Ende des letzten Jahrhunderts über die Einsetzung und die Organisation der Forstverwaltungen entschieden haben. Dabei hat der Bundesgesetzgeber bis auf Revierstufe die Organisation der forstlichen Fachverwaltungen festgelegt. Die Legitimation für diesen Eingriff in die kanto-

[16] Vgl. dazu beispielsweise den Sammelband von *Krott/Illyés* 1991 oder *AFZ* 1994, Nrn. 15, 22 und 23 sowie *AFZ* 1995, Nr. 10; ferner *Lanfranchi* 1996 (mit Literaturzusammenstellung).

[17] Vgl. Kissling/Zimmermann 1996, 9ff.

nale Organisationshoheit ist in der flächendeckenden Kontrolle der Einhaltung des Walderhaltungsgebotes zu sehen. Obwohl sich die staatlichen Aufgaben und das Umfeld grundlegend verändert haben, sind – vor allem auf kantonaler Ebene – im Forstsektor grundsätzlich immer noch jene Verwaltungsstrukturen anzutreffen, die vor rund 100 Jahren geschaffen wurden. Diese sind unter anderem gekennzeichnet durch typische Merkmale des bürokratischen Verwaltungsmodells wie das Hierarchieprinzip, das Ressort- und Territorialprinzip, der Anspruch auf Allzuständigkeit oder die Besetzung der Stellen mit einheitlich ausgebildeten Berufsfachleuten mit entsprechendem Corps-Denken.[18] Neuere Verwaltungszweige zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass sie interdisziplinär zusammengesetzt und funktional entsprechend der Aufgabengebiete strukturiert sind. In diesem Sinne besteht eine Diskrepanz zwischen den vielfältigen Aufgaben und der immer noch polizeilich-hoheitlich geprägten Organisation der Forstverwaltungen.

- Eine Analyse der neuen Waldgesetzgebung des Bundes zeigt, dass bei einzelnen Regelungsbereichen, insbesondere bei den Planungs- und Förderungsmassnahmen, Zielsetzungen teilweise inexistent oder sehr allgemein formuliert sind. Damit wird der Verdacht auf eine zu stark auf den Input (Regelvollzug) ausgerichtete Steuerung ohne Berücksichtigung von Effizienz- und Wirksamkeitskriterien sowie die mangelnde Festlegung von Outputs und Zielen bestätigt. Die genannten Tendenzen werden durch das heutige Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Kantonen zusätzlich verstärkt, weil ein Grossteil des Transfers zweckgebunden ist und zudem von der Finanzkraft der Kantone abhängt. Damit findet eine Vermischung von Effizienz und Umverteilungszielen statt, die zu einem wenig effizienten Einsatz der Mittel führt.
- Analysen, die im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vorgenommen wurden, zeigen wiederum, dass im Forstbereich z.B. bei der Vergabe von Subventionen und Abgeltungen eine ausserordentlich hohe Regelungsdichte und Formalisierung anzutreffen sind. Gekoppelt mit hohen Beitragssätzen ergibt sich damit eine weitere Quelle für mögliche Ineffizienzen, da die Finanztransfers teilweise unzweckmässig verwendet oder durch den hohen Subventionierungsgrad die ökonomischen Anreize falsch gesetzt werden.[19]
- Hoher Detaillierungsgrad für Kleinsubventionen, komplizierte Verfahren und mehrfache Kontrollen führen des weiteren zu Koordinationsproblemen innerhalb der stark arbeitsteiligen Verwaltungen. Die fehlende klare Abgrenzung der Zuständigkeit – zu denken ist hier vor allem an die Schnittstellen Kantonsforstamt/Kreisforstämter sowie Kreisforstämter/

[18] Vgl. *Zimmermann* 1991, 5.
[19] Vgl. *Frey et al.* 1994; *Eichrodt* 1996; *Eidg. Finanzdepartement* 1996.

Reviere – erhöhen die genannten Probleme. Was für die interne Koordination aufgewendet werden muss, fehlt dann wiederum für die Abstimmung mit anderen raumrelevanten Politiken und für den Kontakt gegen aussen.
- Festgefahrene Entscheidungswege, fehlende Erfolgskontrollen und die mehr oder weniger inexistente Evaluation der forstlichen Transferpraxis lassen auf einen entsprechenden Nachholbedarf schliessen.

Die Ergebnisse dieser Grobanalyse von Aufgaben und Strukturen und die diversen laufenden Projekte auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene weisen mit aller Deutlichkeit darauf hin, dass auch im Forstsektor ein akuter Verwaltungsreformbedarf besteht. Obwohl die Modernisierung staatlicher Verwaltungsapparate in den vergangenen Jahrzehnten zur Daueraufgabe wurde, lassen die sinkenden Holzpreise wie auch die schlechte finanzielle Lage der Forstbetriebe verknüpft mit leeren Staatskassen den Reformbedarf zusätzlich ansteigen. Es stellt sich nun die Frage, ob und in welchen Bereichen die Ansätze und Instrumente des NPM bei einer Verwaltungsmodernisierung im Forstsektor erfolgversprechend eingesetzt werden könnten.

3.2 NPM-Ansätze als Grundlage für die Reform von Forstverwaltungen?

Ein wesentlich neuer Ansatz von NPM besteht darin, nicht mehr nur die Verwaltung, sondern das gesamte politische System in den Modernisierungsprozess einzubeziehen (vgl. *Abbildung 1*). Dieser umfassende Ansatz zwingt zum einen, Verwaltungsreorganisationen nicht mehr losgelöst von den zu erfüllenden Aufgaben oder Leistungen vorzunehmen (Aufgabenaspekt); zum anderen verlegt er den Schwerpunkt von den organisatorischen Fragen («Chästli-Denken») auf materielle Inhalte wie Ziel, Sinn, Effektivität, Effizienz usw. von Verwaltungshandeln.

Folgen wir dem Pfad des politischen Entscheidungsprozesses, stehen bei einer allfälligen Modernisierung von Forstverwaltungen zur Zeit folgende NPM-Ansätze im Vordergrund:
- Auf der Ebene der Programmformulierung verlangt NPM von den politischen Instanzen unter anderem eine Beschränkung der staatlichen Aufgaben auf «Kernaufgaben», die Steuerung mittels Finalprogrammen, die Einschränkung auf Grundsatz- oder Rahmengesetzgebungen oder genereller ausgedrückt: «Parlament und Regierung haben sich ... auf die strategische Ebene zu beschränken, sollen dort aber klare Zielvorstellungen umschreiben.»[20] In die gleiche Richtung geht die Forderung nach Ablösung der bisherigen detaillierten Budgetvorgaben durch mehrjährige

[20] *Mastronardi* 1995, 1548.

Globalbudgets. Die an den Gesetzgeber gerichteten Anforderungen könnten in den zur Zeit in den meisten Kantonen noch laufenden Waldgesetzgebungsprozess eingebaut werden. Möglichkeiten bestehen hier vor allem im Steuerungsbereich Waldbewirtschaftung: Zum einen sind hier – im Verhältnis zu anderen Bereichen – die Vorgaben der Waldgesetzgebung des Bundes relativ gering, zum anderen eignet sich die Materie besonders gut für eine Finalsteuerung. Bei dieser hätten die politischen Behörden z.B. nur noch die Ziele (wie Stabilität der Schutzwälder soll verbessert werden, Holznutzung soll gesteigert werden, oder Naturwälder sollen geschaffen werden), nicht mehr die dafür einzusetzenden Mittel oder Instrumente zu bestimmen. Diese Steuerungstechnik unterscheidet sich grundlegend von den in sämtlichen Waldgesetzen anzutreffenden, vom Legalitätsprinzip dominierten Konditionalprogrammen, wo staatliche Leistungen versprochen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Konditionale Programmierungen wären nur noch im ordnungsstaatlichen (Forstpolizei), nicht mehr im leistungsstaatlichen Bereich (vor allem Förderung) erwünscht.

- Die Umstellung von Konditionalprogrammen auf Finalprogramme hätte auch Auswirkungen auf die nach wie vor vom Parlament zu genehmigenden Budgets, die von Details, Spezifikationen und weiteren rechtlichen Restriktionen befreit und in Form von mehrjährigen Globalbudgets verabschiedet würden. Vorstellbar ist hier, dass das Parlament nur noch einen Globalkredit für die Aufgabe oder die Produktegruppe «Walderhaltung» spricht und die Grobverteilung und Prioritätensetzung in sogenannten Leistungsvereinbarungen gemeinsam mit der Regierung festlegt. Für das Forstwesen hätte die Umsetzung dieser Philosophie zur Folge, dass die detaillierte input- oder massnahmenspezifische Budgetierung durch eine generellere produktgruppe- oder ergebnisorientierte Budgetierung ersetzt werden müsste. Die heute beispielsweise von der Eidgenössischen Forstdirektion verwendeten Rubriken müssten grundlegend umgestaltet und die Zahl massiv reduziert werden. Gemäss mündlicher Mitteilung ist bei der Eidgenössischen Forstdirektion ein entsprechendes Pilotprojekt bereits in Angriff genommen worden.
- Die von NPM an die politischen Instanzen gestellten Anforderungen lassen sich auch oder insbesondere auf die kommunalen Verhältnisse übertragen. Hier ist beispielsweise vorstellbar, dass die zuständigen Gemeindebehörden dem kommunalen Forstdienst bzw. dem Forstbetrieb oder sogar Dritten die generellen Ziele (z.B. Gestaltung und Unterhalt eines Erholungswaldes) und die verfügbaren finanziellen Ressourcen mittels Leistungsauftrag vorgeben, während der so bestimmte Produzent die Mittel zur Erreichung des vorgegebenen Ergebnisses selber bestimmt. Die Umsetzung von NPM-Grundsätzen scheint auf dieser Stufe einfacher zu sein, weil hier das Legalitätsprinzip eine geringere Rolle spielt, das Pro-

blem des Föderalismus wegfällt und das Verhältnis Verwaltung – Kunden unmittelbar zum Tragen kommt. Die Einführung von NPM auf Gemeindeebene hätte zur Folge, dass sich die politischen Behörden stärker als bisher mit Fragen der Waldnutzung beschäftigen müssten.

- Auch auf Bundes- und kantonaler Ebene hätte nach dem NPM-Modell die Regierung wohl grundlegender und häufiger über Waldfragen zu entscheiden als heute. Sie hätte unter anderem darüber zu beschliessen, welcher Verwaltungseinheit die Erstellung der waldrelevanten Leistungen obliegt. In Befolgung des Grundsatzes der flachen Hierarchien ist es hier durchaus denkbar, dass der selbständige Status von Forstverwaltungen wieder aufgewertet werden könnte. Als Schaltstelle zwischen Parlament und Verwaltung wäre die Regierung zudem verpflichtet, mittelfristig forstpolitische Programme zu entwickeln und durchzusetzen, diese mit der Finanzplanung abzustimmen und der Forstverwaltung konkrete Leistungsaufträge zu erteilen. Die periodischen Leistungsvereinbarungen mit dem Parlament, die Rechenschaftsablegung gegenüber Parlament und Volk über das Erreichen der vereinbarten Ziele und die verschiedenen Koordinationsaufgaben erfordern eine bedeutend intensivere Auseinandersetzung mit forstpolitischen Fragen als dies heute dar Fall ist. Aufgewertet würden dadurch aus heutiger Sicht namentlich die jährlichen Budgetierungsrituale, die wenig verbindliche Legislatur- und Finanzplanung und die aus forstlicher Sicht mageren Geschäftsberichte des Bundesrates.
- Gemäss NPM sind für die Umsetzung der neuen Steuerungsphilosophie unter anderem eine verstärkte Dezentralisierung, ein möglichst hoher Autonomiegrad und flache Hierarchien der Verwaltungseinheiten erforderlich. Wie bereits dargelegt wurde, könnte die Befolgung dieser Prinzipien zu einer Ausweitung und Aufwertung der Veranwortung der Forstverwaltungen führen. Voraussetzung dafür ist der politische Entscheid, dass die forstrelevanten staatlichen Aufgaben weiterhin von einer selbständigen Verwaltungseinheit wahrzunehmen sind. Da sich die Gliederung derartiger Verantwortungszentren gemäss NPM primär an den Produkten und Kunden orientieren soll, besteht hier durchaus die Möglichkeit, der Forstverwaltung (wieder) die gesamte operative Verantwortung für die Erbringung sämtlicher Leistungen und Aufgaben, die der Staat hinsichtlich der Waldnutzung übernimmt, zu übertragen. Diese Stärkung und Ausweitung der Forstverwaltungen hätte zweifelsohne Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Verwaltungspersonals: Die vor allem in der Eidgenössischen Forstdirektion und bei einzelnen Kantonsforstämtern eingeleitete «Berufsdiversifizierung» müsste wohl in bedeutendem Masse ausgebaut werden.
- Die Einteilung der staatlichen Akteure in Leistungsfinanzierer (Parlament), Leistungskäufer (Regierung und Departemente) und Leistungserbringer (Ämter und ähnliches) hätte zur Folge, dass die oben beschrie-

benen autonomen Forstverwaltungen grundsätzlich auf Amtsstufe anzusiedeln wären, was mit Ausnahme des Bundes und des Kantons Bern der aktuellen Praxis entspricht. Grössere Änderungen wären hingegen hinsichtlich der internen Struktur der Forstverwaltungen zu erwarten, dies obwohl die interne Organisation nach NPM zur operativen Selbständigkeit der Verwaltungseinheit gehört. Zwar entspricht die Einteilung in Forstkreise und -reviere rein organisatorisch in optimaler Weise dem Postulat der Dezentralisierung. Eine materielle Erfüllung dieses Postulates verlangt hingegen eine entsprechende Ausstattung der dezentralen Einheiten mit Kompetenzen, Verantwortung, Wissen, Mitteln usw. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, muss zumindest bei den klassischen Einpersonenkreisforstämtern bezweifelt werden. Eine derartige Ausstattung der Kreisforstämter könnte wohl nur auf Kosten der zentralen Kantonsforstämter erfolgen. Da im NPM-Konzept Querschnittsaufgaben vermehrt durch die Departementsdienste wahrgenommen werden sollen, wäre ein massiver Abbau beziehungsweise die Auflösung der Stäbe in den Kantonsforstämtern die logische Folge dieser dezentralen Strategie. Dieser steht ein primär an Aufgaben oder Produkten orientiertes Organisationsmodell gegenüber, wie es ansatzweise bei der Eidgenössischen Forstdirektion durch die Schaffung von aufgabenorientierten Sektionen anvisiert wurde. Diese im Rahmen der letzten Reorganisation eingeleiteten Schritte sollen gemäss Auskunft der Forstdirektion weiterentwickelt werden. Vorgesehen ist ein Pilotprojekt, in dem eine Ablösung der im wesentlichen nach wie vor hierarchisch geprägten Strukturen durch produktbezogene, vom Gedanken des Teamworks, der Teamveranwortung und des Projektmanagements geprägten Organisationsstrukturen angestrebt wird.

- NPM bedingt nicht nur neue Strukturen und eine neue Verwaltungskultur, sondern auch neue Führungsinstrumente oder Steuerungsprozesse. Die bisherige Input- oder Mittelsteuerung soll durch eine Output-, Wirkungs- oder Ergebnissteuerung ersetzt werden. Dazu gehört insbesondere ein umfassendes Controlling, welches ein wirksames und effizientes Verwaltungshandeln sicherstellen oder wenigstens fördern soll. Die periodische Überprüfung der staatlichen Tätigkeiten und deren Wirkungen im Hinblick auf die anvisierten Ziele können ohne weiteres auf die Forstverwaltungen übertragen werden. Mit dem massiven Ausbau der in die Forstwirtschaft fliessenden öffentlichen Mittel steigt der Druck und die Legitimation, die Wirkung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit forstpolitischer Massnahmen oder Leistungen einer periodischen Evaluation zu unterziehen. Soll die bisherige Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfung durch eine umfassende Wirkungsprüfung ergänzt werden, sind das Setzen von klaren Leistungszielen und die Entwicklung von entsprechenden Messkriterien oder Leistungsindikatoren und Methoden erforderlich. Bei der Umsetzung dieser Schritte sind Praxis und Wissenschaft gefordert. In der Praxis hat

beispielsweise der Kanton Solothurn einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen: in § 24 des neuen Waldgesetzes vom 29. Januar 1995 (GS 93, 467) steht die verpflichtende Anweisung, dass «der Erfolg der Beitragspraxis ... laufend zu überprüfen (ist)». An der Professur Forstpolitik und Forstökonomie sind entsprechende Forschungsprojekte in Vorbereitung.

- Ein letzter hier zu erörternder Punkt ist das Verhältnis der Verwaltung zu den Adressaten ihres Verwaltungshandelns, welche in der NPM-Terminologie als Kundinnen und Kunden bezeichnet werden. Das Postulat der vermehrten Kundenorientierung kann – wie unter anderem das Projekt VAFOR zeigt – sicher am besten und unmittelbarsten durch die öffentlichen Forstbetriebe bzw. lokale Forstverwaltung auf Gemeindeebene umgesetzt werden. Hier ist es auch relativ einfach, mittels Bevölkerungsbefragung die Kundenwünsche in Erfahrung zu bringen. Die Behandlung der Adressaten als Kunden kann sowohl auf die sogenannte Hoheits- als auch auf die Leistungsverwaltung übertragen werden. Bei den hoheitlichen Tätigkeiten können die Kunden beispielsweise eine speditive, korrekte, klare und kompetente Behandlung von Bewilligungsgesuchen erwarten. Gleiches gilt für die Behandlung von Beitrags- oder anderen Leistungsgesuchen. Hier kommt jedoch hinzu, dass die Verwaltung stärker auf den Einzelfall und auf besondere Verhältnisse eingehen kann und weniger nach starren Formularen und fixen Vorgaben entscheidet. Betrachtet man z.B. bei der forstlichen Beitragsgewährung die Kantone als Kunden der Eidgenössischen Forstdirektion, so liegt hier, wenn wir an die Zahl und den Umfang der Kreisschreiben denken, unseres Erachtens ein erhebliches Potential für den Abbau von inputorientierten Automatismen und den Aufbau von flexiblen, wirkungsorientierten Leitungsvereinbarungen oder Kontrakten. Auch hier erarbeitet die Eidgenössische Forstdirektion zur Zeit Grundlagen für ein entsprechendes Pilotprojekt (sogenanntes Projekt EFFOR2).

4. Würdigung

Was ist nun von der Tauglichkeit der NPM-Elemente für die Reorganisation von Forstverwaltungen zu halten? Kann NPM als das Erfolgsrezept betrachtet werden, wie es von der vorwiegend betriebswirtschaftlichen Seite angepriesen wird, oder kann es mit der von juristischer Seite stammenden Qualifizierung *ad acta* gelegt werden, wonach das wirklich Neue an NPM «über weite Strecken unbrauchbar oder unrealistisch (sei)»?[21] Die NPM-Philosophie ist zu komplex, um ihr mit einer derartigen Schwarz-Weiss-Malerei gerecht zu werden.

[21] *Delwing/Windlin* 1996, 194.

Trotz der kontroversen Einstufung des NPM-Konzeptes sind sich Befürworter und Gegner in wesentlichen Grundfragen, die sektorunabhängig sind, einig. Dazu gehört zunächst die Bejahung eines Reorganisations- und Modernisierungsbedarfes in öffentlichen Verwaltungen. Obwohl schweizerischen Verwaltungen überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird,[22] vollzieht sich der Anpassungsprozess nicht in dem von der Wirtschaft und Gesellschaft gewünschten Tempo und Umfang. Einigkeit herrscht auch darüber, dass – nicht nur, aber ganz besonders – in Anbetracht der leeren Staatskassen die Verwaltung die Möglichkeiten zur «rationelleren, effizienteren, kostenbewussteren und leistungsorientierteren Aufgabenerfüllung»[23] besser ausschöpfen muss. Konsens scheint auch darüber zu bestehen, dass betriebswirtschaftliche Modelle der Unternehmensführung nicht *tel quel* auf öffentliche Verwaltungen übertragen werden können, das Mass der Übertragbarkeit noch nicht definitiv bestimmt werden konnte, das NPM-Konzept noch nicht konsequent zu Ende gedacht ist und noch zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit verfassungsmässigen Grundsätzen (vor allem Legalitäts-, Demokratie- und Föderalismusprinzip)[24] geklärt werden müssen. Die grösste Differenz zwischen Befürwortern und Kritikern ist in der Frage zu sehen, wieweit die Übertragung von betriebswirtschaftlichen Führungsmethoden auf die öffentliche Verwaltung – weitgehend auf Kosten des Legalitätsprinzips – gehen kann und soll.

Dieser allgemeine Stand der Diskussion ist bei der Beurteilung der Tauglichkeit von NPM-Ansätzen für die Reorganisation und Modernisierung von Forstverwaltungen zu berücksichtigen. Festzuhalten ist, dass NPM nicht als ein pfannenfertiges, erprobtes und bewährtes Rezept betrachtet werden kann. Es besteht vielmehr aus unterschiedlichen Bausteinen, die es erlauben, unterschiedliche Akzente zu setzen und sich auf die brauchbaren Elemente zu konzentrieren. Das Modell muss nicht *en bloc* gekauft und eingesetzt werden! Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, bestehen auch im forstlichen Bereich verschiedene Möglichkeiten und Chancen, mit NPM-Elementen zu arbeiten und damit das staatliche Handeln effektiver, effizienter und kundenfreundlicher zu gestalten. Welche Elemente für welche Verwaltungsstufe besonders geeignet und erfolgversprechend sind und mit welchen politischen, rechtlichen und administrativen Einwänden und Hindernissen zu rechnen ist, soll am Kolloquium vom 2. Dezember 1996 anhand von konkreten Beispielen aufgezeigt und diskutiert werden.[25]

[22] Vgl. z.B. *König* 1995, 349.
[23] *Delwing/Windlin* 1996, 199; im gleichen Sinne *Knoepfel* 1996, 153.
[24] Vgl. dazu *Mastronardi* 1995, 1548ff.
[25] Zu den allgemeinen Einwänden vgl. z.B. *Knoepfel* 1995 und 1996; *Delwing/Windlin* 1996 (mit Literaturhinweisen).

Zusammenfassung

Reorganisation und Modernisierung von staatlichen Verwaltungen sind zwar eine Daueraufgabe, entsprechende Forderungen nach Erneuerung haben aber seit Beginn der neunziger Jahre an Bedeutung und Aktualität gewonnen. Der Grund für diesen Druck auf die Verwaltungen ist sowohl im veränderten gesellschaftlichen und politischen Umfeld als auch in den Strukturen und Prozessen innerhalb der Verwaltungen zu sehen. Zur Behebung dieser Modernisierungsdefizite werden verschiedene Mittel und Wege vorgeschlagen. In der Schweiz steht zur Zeit das im Ausland entwickelte Modell des «New Public Managements» (NPM) oder der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WoV) im Vordergrund. Ziel dieser Bestrebungen ist es, die alten bürokratischen Verwaltungsstrukturen durch Übernahme von betriebswirtschaftlichen Konzepten effizienter und bürgernäher zu gestalten sowie das politisch-administrative System zu dynamisieren und damit den wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen anzupassen.

Das NPM-Modell verlangt eine Erneuerung nicht nur der Verwaltungsstrukturen, sondern des gesamten politischen Systems. Postuliert wird die Beschränkung der staatlichen Aufgaben auf sogenannte «Kernaufgaben», der Verzicht auf detaillierte Regelungen und eine strikte Trennung von strategischen und operativen Entscheiden. Für die Verwaltung werden mehr Entscheidungsspielraum im operativen Bereich, weniger reiner Regelvollzug, mehr ergebnis- und wirkungsorientiertes Handeln und Denken sowie ein adressaten- oder kundenorientiertes Agieren gefordert. Mit diesem Vorgehen soll erreicht werden, dass der Staat seine Aufgaben sinnvoller, gezielter und effizienter erfüllt.

Die meisten der im NPM-Modell vorgesehenen Bausteine könnten grundsätzlich auch für die Modernisierung von Forstverwaltungen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene verwendet werden. Über den Stand und die Schwerpunkte von laufenden NPM-Projekten in Forstverwaltungen soll am Montagskolloquium vom 2. Dezember 1996 an der ETH informiert werden.

Résumé

New Public Management: Un modèle prometteur pour la réorganisation des services forestiers?

La réorganisation et la modernisation des administrations publiques sont certes une tâche permanente du domaine public. Toutefois ces derniers temps, les revendications en vue d'un renouvellement total de l'administration publique ont pris de l'ampleur et gagné en actualité. Les causes de ces pressions sur les administrations sont d'une part l'évolution rapide du cadre social et politique et d'autre part les structures et procédures surannés à l'intérieur de l'administration. Pour remédier à ces déficits de modernisation, différents modèles sont proposés. Le modèle le plus en vue actuellement en Suisse est le «New Public Management» (NPM), qui a été développé à l'étranger. Le but de ces intentions est, en adoptant des éléments relatifs à la gestion des entreprises, de rendre les structures de l'administration plus efficaces et plus proches du

citoyen, de dynamiser le système politico-administratif et d'adapter l'administration aux exigences croissantes de la société.

Le modèle NPM requiert non seulement un renouvellement des structures de l'administration mais également de tout le système politique. Les postulats de ce modèle sont la limitation des activités de l'Etat à des tâches centrales, le renoncement à une réglementation détaillée et la séparation stricte des décisions stratégiques de celles ayant un caractère purement opératif. En outre, l'administration doit avoir plus de pouvoir de décision dans le domaine opératif, moins de pures procédures d'exécution de règlements ainsi qu'une activité plus orientée vers le public. Cette manière d'agir doit permettre à l'Etat de remplir ses tâches plus judicieusement et plus efficacement.

En principe, la plupart des postulats du «New Public Management» peuvent être pris en considération pour moderniser l'administration forestière sur le plan fédéral, cantonal et communal. Au colloque du lundi 2 décembre 1996 à l'EPFZ seront données des informations au sujet de l'état actuel et des points principaux des projets NPM courants dans les administrations forestières. Traduction: *Denise Burlet*

Summary

New Public Management: A Promising Model for the Reorganisation of the Forest Service ?

Though reorganisation and modernisation of public administrations are a permanent task, the pressure to undertake such a task has increased and become a subject of topical relevance since the beginning of the nineties. This is due partly to the changed sociological and political environment and partly to the structures and processes within the administration. Various ways and means are proposed to make good any modernising deficits. In Switzerland, the most propagated model is the «New Public Management» (NPM) which is of foreign origin. By adopting modern management concepts it is hoped to make the old bureaucratic administrative structures more efficient and more transparent for the public, and the politico-administrative system more dynamic and thus more adapted to the growing demands of society.

The NPM Model does not only call for a modernisation of the administrative structures but of the entire political system. It propagates that the public sector concentrates on so-called central issues, abstains from detailed regulations and makes a strict distinction between strategic and operative decisions. Administrations should be given more room for decisions on the operative level. They should not be limited to merely carrying out rules and regulations, and their work should be more result- and impact-oriented and their conceptions and actions be client-oriented. The public sector should then be in a position to carry out its duties more to the purpose and more efficiently.

Most of the components of the NPM model can also be used for modernising the Forest Service on the national, cantonal or communal level. A conference will be held on December 2nd, 1996, at the Swiss Federal Institute of Technology, informing on the state of the art and the main points of current NPM projects in the Swiss Forest Service.

Translation: *Rosmarie Louis*

AFZ, Allgemeine Forst Zeitschrift (1994): *49* 15: 840–841, 22: 1249–1251. 23: 1264–1292.

AFZ, Allgemeine Forst Zeitschrift (1995): *50* 10: 540–543.

Bolz, U., Klöti, U. (1996): Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des New Public Mansgements (NPM) – ein Diskussionsbeitrag. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, *97* 4: 145 -182.

Delwing, D., Windlin, H. (1996): «New Public Management»: Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, *97* 4: 183–203.

Eichrodt, A. (1996): Die forstlichen Subventionen des Bundes im Lichte der Expertise «Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen». Diplomarbeit (unveröffentlicht), ETH Zürich, 139 S.

Eidg. Finanzdepartement/Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1996): Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge. Bern/Luzern, 66 +20 S.

Frey, R. L., Spillmann, A., Dafflon, B., Jeanrenaud, C., Meier, A. (1994): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Bern/Luzern, 193 S.

Frey, R., Steffans, D. (1995): Zur Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Steuerungs- und Managementmodelle auf die öffentliche Verwaltung. Verwaltungsrundschau, *41* 11: 443–447.

Haldemann, T. (1995): New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes, Band 1, Bern, 93 S.

Haldemann, T., Schedler, K. (1995): New Public Management-Reformen in der Schweiz – Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich. In: *Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., Schwaar, K.* (Hg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 99–127.

Kissling-Näf, I., Zimmermann, W. (1996): Aufgaben- und Instrumentenwandel, dargestellt am Beispiel der schweizerischen Forstpolitik. Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Arbeitsberichte Nr. 96/1, 34 S.

Knoepfel, P. (1995): New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden – eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse. In: *Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., Schwaar, K.* (Hg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 453–470.

Knoepfel, P. (1996): Plädoyer für ein tatsächlich wirkungsorientiertes Public Management. Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, *2* 1: 151–164.

König, K. (1995): «Neue» Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, *48* 9: 349–358.

Krott, M., Illyés, B., Hg. (1991): Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen. Europaforum Forstverwaltung 1, Sopron, 239 S.

Lanfranchi, F. (1996): Organisation und Aufgaben der Forstreviere: Aktueller Zustand und Entwicklungstendenzen. Internes Arbeitspapier der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Zürich, 41 S.

Mastronardi, P. (1995): Staatsrecht und Verwaltungsorganisation – Reflexionen am Beispiel des New Public Managements. Aktuelle Juristische Praxis, *4* 12: 1541–1553.

Mayntz, R. (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Auflage, Juristischer Verlag, Heidelberg, 265 S.

Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Ed. Sigma, Berlin, 280 S.

Osborne, D., Gaebler, T. (1993): Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Plume, New York, 405 S.

Reichard, C. (1995): Von Max Weber zum «New Public Management» – Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert. In: *Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., Schwaar, K.* (Hg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 57–79.

Schedler, K. (1995a): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 295 S.

Schedler, K. (1995b): Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: *Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., Schwaar, K.* (Hg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 15–29.

Schedler, K (1995c): Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie. Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, *1* 4: 154–166.
Schwaar, K. (1996): Aufbruch in Politik und Verwaltung zum New Public Management. Der Schweizer Treuhänder, *6*: 419–426.
Zimmermann, W. (1991): Entwicklung der Aufgaben und der Organisation der Forstverwaltung: Grobanalyse und Vorschläge zum methodischen Vorgehen. Internes Arbeitspapier der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Zürich, 13 S.

Verfasser:
Prof. Dr. Ingrid Kissling-Näf und Prof. Dr. Willi Zimmermann, Professur für Forstpolitik und Forstökonomie, Departement Wald- und Holzforschung der ETH Zürich, CH-8092 Zürich.