

**Zeitschrift:** Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

**Band:** 21 (1999)

**Artikel:** Vom Personalstopp zum New Public Management : Verwaltungsreformen beim Bund 1974-1998

**Autor:** Fink, Paul

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1078022>

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Vom Personalstopp zum New Public Management

## Verwaltungsreformen beim Bund 1974–1998

---

Paul Fink

Von Verwaltungsreformen ist heute in den Medien und in der politischen Diskussion oft die Rede. Den Anlass dazu bilden vorab die Regierungs- und Verwaltungsreform seit Beginn der 1990er Jahre, die häufigen Meldungen über Verschiebungen und Restrukturierungen von Bundesämtern oder Diskussionen über das New Public Management (NPM) und das Beamtenstatut. Beim Bund ist heute vieles im Fluss, und leicht verliert man in der Fülle der Reformvorhaben den Überblick. Es mag daher nützlich sein, den Blick nicht auf die Tagesaktualität zu fixieren, sondern einen etwas grösseren Zeitraum zu betrachten. Die nachfolgenden Ausführungen versuchen, in aller Kürze ein Panorama der Verwaltungsreformen des letzten Vierteljahrhunderts zu zeichnen. Nach Möglichkeit soll dabei auch sichtbar werden, woher die Anstösse gekommen sind, welche Umstände sie hervorgebracht haben, was er strebt und was erreicht wurde – in der Hoffnung, die gegenwärtigen Tendenzen klarer erkennen, Chancen und Gefahren, Vor- und Nachteile (oder was immer man dafür hält) besser, das heisst realistischer beurteilen zu können.

### **Der Strukturbruch der 1970er Jahre und seine Rückwirkungen auf die Bundesverwaltung**

Der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods und die Strukturkrise der Weltwirtschaft 1974/75, die durch eine Vervierfachung des Erdölpreises verschärft wurde, traf die Schweiz von allen Industrieländern am härtesten. Innerhalb von zwei Jahren sank das Bruttoinlandprodukt um 8%, 340000 Arbeitsstellen gingen verloren. Da die Schweiz sich erst jetzt anschickte, eine obligatorische Arbeitslosenversicherung einzurichten, kehrten angesichts dieser Situation 230000 ausländische Arbeitskräfte in ihre Heimatländer zurück, und 110000 einheimische Beschäftigte, vor allem Frauen, gaben die Erwerbsarbeit auf, ohne sich um eine neue Stelle zu bewerben.<sup>1</sup>

Als Folge der Rezession stieg das Budgetdefizit des Bundes sprunghaft an, um so mehr als die 1977 und 1979 vorgeschlagene Einführung der Mehrwertsteuer bei Volk und Ständen auf Ablehnung stiess. Dadurch verstärkte sich

<sup>1</sup> Henner Kleinefefs, Regula Pfister und Werner Gruber, *Die schweizerische Volkswirtschaft: Eine problemorientierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, Frauenfeld 1993<sup>4</sup>, S. 40–44, 481–484; Hans Schmid, «Ökonomische Rahmenbedingungen als Ursache von Arbeitslosigkeit», in: *Wirtschaft und Recht* 35, 1983, S. 282–294, hier S. 289.

die Trendwende, die bereits zu Beginn der 1970er Jahre eingesetzt hatte, als das Bundesbudget massive Fehlbeträge struktureller Natur aufzuweisen begann. Im Gegensatz dazu waren von 1946 bis 1970 Einnahmenüberschüsse von über 5 Milliarden Franken oder durchschnittlich 200 Millionen im Jahr zu verzeichnen gewesen.<sup>2</sup> Sie hatten den Bund, dessen wichtigstes Tätigkeitsgebiet nach wie vor die Landesverteidigung bildete, instand gesetzt, sich stark im vertikalen Finanzausgleich zu engagieren und die Haushalte von Kantonen und Gemeinden durch wachsende Transferleistungen (Subventionen, Kantonsanteile) zu entlasten; von 1960 bis 1975 stieg der Anteil der Transferzahlungen von 44% auf 62% der Ausgaben des Bundes an. Diese Zahlen dokumentieren die zunehmende gesetzgeberische und distributive Bedeutung des Bundes und – parallel dazu – jene des Vollzugsföderalismus, da die Kantone dem Vollzug der entsprechenden Bundesgesetze einen immer grösser werdenden Platz einräumen mussten.

Mit dieser Entwicklung hielten die Einnahmen des Bundes nicht Schritt. Vor allem die Einkünfte aus dem Einfuhrzoll, nach der Warenumsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle des Bundes, verloren ständig an Bedeutung; ihr Anteil an den Fiskaleinnahmen des Bundes sank von 22% 1964 auf 13% 1973. Als Gewichtszölle konzipiert, verloren sie angesichts der inflationären Preisentwicklung ständig an realem Wert – ganz abgesehen davon, dass ihnen mit der zunehmenden Liberalisierung des internationalen Handels (EFTA, Kennedy-Runde, Freihandelsvereinbarung mit der EWG) nach und nach die Grundlage entzogen wurde. Und ähnliches drohte auf lange Sicht mit der Warenumsatzsteuer zu geschehen, da diese gerade auf jenem Teil der Nachfrage, der in der Industriegesellschaft am raschesten wächst, auf Dienstleistungen, nicht erhoben werden konnte. Im internationalen Vergleich war die gesamte Steuerbelastung, einschliesslich Sozialversicherungsbeiträge, mit einem Anteil von 24% am Bruttosozialprodukt in der Schweiz jedoch erheblich geringer als in unseren Nachbarländern, wo diese Quote zu Beginn der 1970er Jahre rund zehn Punkte höher lag.<sup>3</sup> Wie das Schicksal der Mehrwertsteuervorlagen zeigte, erwies es sich aber als äusserst schwierig, Volk und Stände für neue Steuereinnahmen zu gewinnen. Weit populärer war dagegen die Parole «Mehr Freiheit – weniger Staat», mit welcher die Freisinnig-Demokratische Partei 1979 in den Wahlkampf für den Nationalrat zog und ein neoliberales Programm propagierte, das – zunächst von Grossbritannien mit Margareth Thatcher und bald auch von den Vereinigten Staaten mit Ronald Reagan ausgehend – die Politik und den Zeitgeist der 1980er Jahre prägte.<sup>4</sup>

2 BBI 1974 I 1312 (= Bundesblatt 1974, Bd. I, S. 1312).

3 BBI 1974 I 1315f.

4 Peter Gilg und Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», in: Beatrix Mesmer et al., *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Bd. 3, Basel 1983, S. 213f., 247f.

Das Jahr 1974 bildete auch für die Bundesverwaltung einen Einschnitt. Am 4. Oktober 1974 hiessen die eidgenössischen Räte ein Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts gut, das mit einer sogenannten Ausgabenbremse ein weiteres Wachstum der Bundesausgaben und der Staatsquote (Anteil der Bundesausgaben am Bruttoinlandprodukt) zum Ziel hatte. Dessen Artikel 2 verfügte einen zunächst bis 1977 und dann bis 1979 befristeten Personalstopp, der 1983 in etwas gemilderter Form – und nun als Personal- oder Stellenplafonierung bezeichnet – eine dauerhafte gesetzliche Grundlage erhielt.<sup>5</sup> Nach der entsprechenden Bestimmung, die heute (1998) noch immer in Kraft ist, dürfen neue Stellen von den eidgenössischen Räten nur bewilligt werden, wenn sie nicht durch Rationalisierungsmaßnahmen, Abbau bestehender Aufgaben oder inner- und interdepartementale Stellenverschiebungen geschaffen werden können. Im Unterschied zum Personalstopp wird der Stellenplafond jedes Jahr mit der Bewilligung des Voranschlags des Bundes neu festgelegt.<sup>6</sup>

Bei diesen Beschlüssen war eindeutig das Parlament die treibende Kraft, während Bundesrat und Verwaltung sich nur widerstrebend damit abfanden und einen Erfindungsgeist darauf verwandten, den Personalstopp zu lokalisieren oder zu umgehen. Nach einer Feststellung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats geschah dies vor allem, indem vermehrt Personen ausserhalb der Etatstellen zu Lasten von Sachkrediten und als sogenannte unechte, das heisst mit Daueraufgaben betraute Hilfskräfte beschäftigt wurden; ihre Zahl war seit 1974 sprunghaft angestiegen und belief sich 1980 auf über 2000 (Personen zu Lasten von Sachkrediten) bzw. 765 (unechte Hilfskräfte).<sup>7</sup> Und nur gegen die Zusicherung, den Personalstopp in eine Personalplafonierung umzuwandeln, liess sich der Bundesrat 1982 das Versprechen abringen, Anträge zur Erhöhung des Stellenplafonds nur noch mit dem jährlichen Budget zu stellen und auf seine jüngste Praxis zu verzichten, mit jeder Sachvorlage, die zusätzliches Personal erforderte, eine Erhöhung des Plafonds zu verlangen.<sup>8</sup> Mit diesem Vorgehen tat der Bundesrat seine Absicht kund, auch das Parlament in die Pflicht zu nehmen. Als Argument machte er geltend, die Auseinandersetzung über die Grenzen der Tätigkeit des Bundes, deren Beurteilung stark vom jeweiligen politischen Standort abhing, müsse im Gesetzgebungsverfahren und nicht bei der Stellenzuteilung

5 AS 1975 65 (= Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1975, S. 65); BBI 1983 II 712f.

6 BBI 1983 II 712f.; SR 611.01 (= Systematische Sammlung des Bundesrechts, Nr. 611.01); AS 1983 1383.

7 BBI 1981 II 685–693.

8 BBI 1981 II 695; Amtl. Bull. 1982 N 1602 (= Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1982, Nationalrat, S. 1602).

stattfinden.<sup>9</sup> Eine weitere Auswirkung des Personalstopps kann man sodann in der bemerkenswerten Tatsache sehen, dass die Anzahl der Beschäftigten in den obersten Lohnklassen (Überklasse bis Lohnklasse 3 bzw. neu 24, das heisst Direktoren bis wissenschaftliche Adjunkte) von 1975 bis 1982 um 22% zunahm, während der gesamte Personalbestand nur um 2% wuchs.<sup>10</sup>

Trotz aller Umgehungsversuche und Ausweichmanöver erwies sich der Personalstopp bzw. die Stellenplafonierung insgesamt als recht wirksames Instrument zur Begrenzung der Personalzunahme. Von 1960 bis 1974 war der Personalbestand der Allgemeinen Bundesverwaltung (ohne Regiebetriebe) von 23800 auf 32500 angewachsen, bis 1980 erfolgte lediglich eine Zunahme auf 32600, bis 1990 auf 34900 und bis 1998, einschliesslich Hilfskräfte, auf 35600.<sup>11</sup>

## **Die Forderung nach einer Gemeinkosten-Wertanalyse (GWA) und das Projekt EFFI**

Es waren jeweils Stellenbegehren des Bundesrats, zum Beispiel im Zusammenhang mit der gewaltigen Zunahme der Asylgesuche Mitte der 1980er Jahre, die das Parlament dazu veranlassten, neue Massnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung zu fordern. Dies gilt zum Beispiel für die Interpellation Letsch vom 15. März 1984 oder für die von 77 Mitunterzeichnern unterstützte Motion Ogi vom 2. Mai 1984, die nach einem entsprechenden Beschluss des Ständerats indessen bloss als Postulat überwiesen wurde.<sup>12</sup> So sehr diese Vorstösse bei der parlamentarischen Beratung hinsichtlich ihrer Zielsetzung auf allgemeine Zustimmung stiessen, so umstritten war jeweils die Frage, ob es zweckmässig sei, private Unternehmungsberatungsfirmen mit der Aufgabe zu betrauen, die Bundesverwaltung nach dem Vorbild der Privatwirtschaft im Hinblick auf Möglichkeiten der Effizienzsteigerung zu untersuchen – so wie dies in mehreren Kantonen und Städten bereits geschehen, in vielen noch im Gange oder geplant war. Damit verbunden waren stets auch heftige Kontroversen über Sinn und Zweck von sogenannten Gemeinkosten-Wertanalysen, die von den einen mit Enthusiasmus propagiert, von den anderen kategorisch abgelehnt wurden. Ständerat Belser, wie fast alle Sozialdemokraten ein Kritiker dieser Methode, stellte dazu folgendes fest: «Gemeinkosten-Wertanalyse scheinen das Zauberwort der

9 BBI 1981 III 931.

10 Armin Jans und Robert Meili, *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 1988, S. 20.

11 Zahlen des Eidgenössischen Personalamtes; Schweizerische Bundeskanzlei, Hg., *Regierungs- und Verwaltungsreform: NOVE 12 1997*, Bern 1998, S. 3.

12 Amtl. Bull. 1984 S 218–220 (= Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1984, Ständerat, S. 218–220); 1985 N (= Nationalrat) 393–399; 1986 S 47–54.

1980er Jahre zu werden. Kaum ein grösseres Unternehmen, das etwas auf sich hält, verzichtet darauf, seine Aktivitäten nach einer GWA oder etwas Ähnlichem zu untersuchen.»<sup>13</sup>

Die Gemeinkosten-Wertanalyse (GWA) ist ein Verfahren zur Kosten-senkung im administrativen Bereich, das in den 1970er Jahren in den Vereinigten Staaten von der Firma McKinsey aufgrund von Vorbildern aus der Industrieproduktion entwickelt wurde. Sie stellt den Versuch dar, dem Prinzip des Minimalismus zum Durchbruch zu verhelfen: Erbracht werden sollen nur noch notwendige Leistungen und so kostengünstig wie möglich. Eine solche Analyse umfasst vier Schritte:

- Inventar: Bestandsaufnahme der Leistungen und Kosten der einzelnen Angestellten;
- Reduktionsideen: Entwicklung von Vorschlägen, um 40% der Kosten einzusparen, ohne die Erfüllung der Kernaufgaben zu beeinträchtigen (sog. Denkhürde);
- Bewertung: Einteilung der Sparideen nach Realisierbarkeit in drei Kategorien: realisierbare, genauer zu prüfende und nichtrealisierbare Massnahmen;
- Entscheid: Konkretisierung der realisierbaren Massnahmen hinsichtlich Inhalt, Voraussetzungen, Zuständigkeit und Terminierung.<sup>14</sup>

In der Parlamentsdebatte versuchte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, Bundesrat Stich, dem Argument entgegenzutreten, durch eine Gemeinkosten-Wertanalyse liessen sich in der Bundesverwaltung grosse Einsparungen erzielen. Er wies darauf hin, dass eine Kostenreduktion von 10 bis 15%, wie sie in der Privatwirtschaft erreicht werde, nur möglich sei, weil die Direktion eines Privatunternehmens beschliessen könne, auf gewisse Tätigkeiten zu verzichten. Diese Kompetenz hätten weder die Verwaltung noch der Bundesrat.<sup>15</sup> Mit Erfolg führten die Gegner einer Gemeinkosten-Wertanalyse an, der Bundesrat habe bereits für zwei Teilbereiche des Eidgenössischen Militärdepartements die Firma McKinsey mit einer GWA beauftragt, während er für die übrigen Teile der Bundesverwaltung das Projekt «EFFI», abgekürzt für «Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung», vorsehe, mit dessen Durchführung das Bundesamt für Organisation betraut worden sei.<sup>16</sup>

Unmittelbaren Anlass für das Projekt EFFI bildete die Absicht des Bundesrats, die wöchentliche Arbeitszeit in der Bundesverwaltung auf den

13 Amtl. Bull. 1984 S 220.

14 Jans/Meili, Rationalisierung (wie Anm. 10), S. 33f.

15 Amtl. Bull. 1986 S 35.

16 Amtl. Bull. 1984 S 219; 1985 N 399; 1986 S 53f.

1. Juni 1986 von 44 auf 42 Stunden zu senken, ohne den Personalbestand entsprechend aufstocken zu müssen. Zu diesem Zweck beauftragte er im Herbst 1984 die Departemente, aufgrund eines Brainstormings in den einzelnen Ämtern Vorschläge zu präsentieren, die bis Ende 1987 folgende Einsparungen ermöglichen würden: 5% der Arbeitsstunden (2,5 Millionen Stunden, entsprechend der geplanten Arbeitszeitreduktion), 3% der Etatstellen (835 Stellen, bezogen auf den Etatstellenbestand vom 1. August 1984) und 5% bestimmter Sachausgaben (15 Millionen Franken). Nach Auffassung des Bundesrats war das Projekt EFFI insgesamt ein Erfolg, da folgendes Einsparungspotential ermittelt wurde: 2,3 Millionen Stunden, 922 Stellen und 17 Millionen Franken Sachausgaben. Mit Ausnahme der Zollverwaltung, wo 145 neue Stellen notwendig seien, könne die Arbeitszeitverkürzung ohne zusätzliches Personal eingeführt werden. Kritischer äusserte sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats; sie fand nicht allein die Zielsetzung, gemessen an dem, was durch eine GWA angestrebt werde, allzu bescheiden, vor allem nahm sie Anstoss daran, dass von den 922 Stellen, die unter dem Titel «eingespart» ausgewiesen wurden, deren 316 nicht auf effektive, sondern auf virtuelle, das heisst vermiedene zusätzliche Stellen entfielen. Auch vermisste sie sogenannte Querschnittsmassnahmen in Bereichen, die mehrere Ämter, Departemente oder die gesamte Bundesverwaltung beträfen, wie beispielsweise Personal, Finanzen, Reinigungsdienste, Spesen, Dienstreisen, Sachmittel und Arbeitsabläufe. Als eigentlichen Mangel des Projekts bezeichnete die Kommission aber das Fehlen einer departementsübergreifenden Stellenbewirtschaftung: EFFI erfülle das gesetzliche Gebot der interdepartementalen Stellenverschiebung nicht.<sup>17</sup> Damit nahm sie eine Forderung auf, die kurz zuvor bereits mit einer Motion der Finanzkommission des Ständerats erhoben worden war, nämlich dass der Bundesrat einen eigenen, zentralen Stellenpool schaffe, der ihm gestatte, neuen Bedürfnissen im Rahmen des geltenden Plafonds zu entsprechen. Ebenfalls verlangte diese Motion vom Bundesrat, die Bemühungen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung fortzusetzen und dabei das Schwergewicht auf eine systematische Gemeinkosten-Wertanalyse zu legen.<sup>18</sup>

Der ersten Forderung entsprach der Bundesrat im Sommer 1986, indem er sich ein Stellenkontingent von 100 Stellen oder von 0,3% der bewilligten Departementsbestände reservierte. Er schuf damit die erforderliche Handlungsfreiheit, um – in gewissem Umfang – freiwerdende Stellen nach den von

17 Bundesamt für Organisation, Hg., *EFFI: Bericht über das Projekt Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung*, Oktober 1985, S. 2/1–2/8, 3/1–3/9, 6/2f.; Anne E. Nugent, «Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung», in: Albert Hofmeister, Hg., *Effizienz im öffentlichen Bereich: Eine Methodendiskussion* (= *Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft* 1), Bern 1986, S. 54–65; BBI 1986 II 438–444; Jans/Meili, Rationalisierung (wie Anm. 10), S. 39–52.

18 Amtl. Bull. 1985 S 638.

ihm festgelegten Aufgabenprioritäten über die Departementsgrenzen hinweg verschieben zu können.<sup>19</sup> Als anspruchsvoller erwies sich die Umsetzung der zweiten Forderung; diesem Ziel diente das Projekt EFFI-QM-BV.

## Das Projekt EFFI-QM-BV

Dem parlamentarischen Auftrag entsprechend wandte sich der Bundesrat an 13 auf dem schweizerischen Markt tätige Beratungsfirmen und lud sie ein, eine Offerte für ein Nachfolgeprojekt zu EFFI zu präsentieren. Den Zuschlag erhielt schliesslich die Firma McKinsey in Zürich, die nun mit der Durchführung des Projektes «Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung» – abgekürzt EFFI-QM-BV – betraut wurde.<sup>20</sup> Nach vier Jahren, im Sommer 1990, setzte der Bundesrat, unzufrieden über den Projektverlauf, der Zusammenarbeit mit McKinsey, wo sich ebenfalls Missbehagen breitgemacht hatte, ein vorzeitiges Ende. Als Begründung führte er an, die Kredittranche für 1990 sei bereits aufgebraucht, doch waren bis zu diesem Zeitpunkt erst 7 Millionen Franken des für dieses Vorhaben auf 9,26 Millionen Franken limitierten Kredits ausbezahlt worden. Zudem beschloss er, das Projekt zu redimensionieren und von den 40 Teilprogrammen, die McKinsey vorgeschlagen hatte, nur deren 24 weiterbearbeiten zu lassen.<sup>21</sup>

Dieser Ausgang erscheint überraschend, denn das Projekt war mit grossen Erwartungen in Angriff genommen worden. Gestützt auf eigene Erhebungen und Schätzungen sowie auf die Auswertung der aus dem Projekt EFFI vorliegenden Sparvorschläge der Bundesverwaltung hatte McKinsey 1987 als Ergebnis einer sogenannten Potentialanalyse Einsparungsmöglichkeiten im Umfang von 4500 Stellen oder 400 bis 500 Millionen Franken ermittelt.<sup>22</sup> Das abrupte Ende veranlasste die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, die 1990 geschaffene Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit einer Evaluation des Projektes EFFI-QM-BV zu beauftragen. Zudem wurden Gutachten zweier verwaltungsunabhängiger Experten, der Professoren Franz-Xaver Kaufmann von der Universität Bielefeld und Hans Peter

19 Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 263f.; 1987, S. 271.

20 Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, *EFFI-QM-BV: Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung, Überprüfung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis zum Januar 1991, Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, Bern, 1. Oktober 1993, S. 17, 27.

21 Schweizerische Bundeskanzlei, Hg. *Zwischenbericht des Bundesrates vom 29.1.1991 an die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (EFFI-QM-BV)*, Bern 1991, S. 5, 140–163; Walter Buser, «Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung: Ausführungen von Bundeskanzler Walter Buser anlässlich der Pressekonferenz über den Zwischenbericht des Bundesrates betreffend das Projekt EFFI-QM-BV», in: Schweizerische Bundeskanzlei, Hg., *documenta 1/91*, S. 14; Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, EFFI-QM-BV (wie Anm. 20), S. 33–35, 43f.

22 Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, EFFI-QM-BV (wie Anm. 20), S. 3; Geschäftsbericht des Bundesrates 1987, S. 270; 1988, S. 287.

Wehrli von der Universität Zürich, eingeholt. Als Hauptmängel des Projekts stellten sich dabei heraus: fehlende Unterstützung durch den Bundesrat, Unklarheit und Missverständnisse über die Zielsetzung sowie unreflektierte Übertragung privatwirtschaftlicher Vorgehensweisen auf die Verwaltung. Eine Erfolgskontrolle sei allerdings schwierig, weil die Zielsetzung im Verlauf des Projekts neu definiert worden sei. Während der Bundesrat ursprünglich quantitative Ziele angestrebt habe («die Einsparungen werden in Mann-Monaten und Franken ausgewiesen [...]»), habe er sich später mit den erreichten Leistungs- und Qualitätsverbesserungen begnügt. Die Geschäftsprüfungskommission zog daraus den Schluss, dass die mangelnde Entschlossenheit des Bundesrats zur Reorganisation kein personelles, sondern ein strukturelles Problem sei. Denn die Mitglieder des Bundesrats gerieten in einen Rollenkonflikt, sobald es um Entscheidungen gehe, die sie als Departementsvorsteher beträfen. Fazit: «Es braucht also eine Regierungsreform, damit eine echte Verwaltungsreform zustande kommen kann.»<sup>23</sup>

Mit dieser Analyse war der Bundesrat freilich nur zu einem geringen Teil einverstanden. Offenbar liege ein Missverständnis vor. Mit dem Projekt EFFI-QM-BV habe man nicht die Modernisierung der Verwaltung im Sinne einer umfassenden Verwaltungsreform angestrebt, so wie dies mit der Regierungs- und Verwaltungsreform, über die sich der Bundesrat 1993 in einer Botschaft an das Parlament geäussert habe, nun geschehen werde. Das Ziel hätten vielmehr Rationalisierungen im Querschnittsbereich gebildet. «Die Übernahme der Projektleitung durch den Bundesrat wäre deshalb nicht verhältnismässig gewesen.»<sup>24</sup> Zu den wichtigsten Ergebnissen dieses Projektes zählte der Bundesrat hingegen die 1990 geschaffenen neuen Führungsstrukturen. Um den Grundsatz der Trennung von Beratung und Kontrolle durchzusetzen, wurde das Bundesamt für Organisation aufgelöst. Daraus hervor gingen die Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrats, die der Bundeskanzlei unterstellt wurde, das Bundesamt für Informatik sowie die Abteilung für Führungs- und Organisationsberatung beim Eidgenössischen Personalamt. Auch die Reorganisation des Bauwesens des Bundes und zwei Ämterzusammenlegungen, die die Führungsspanne im Eidgenössischen Departement des Innern merklich verringerten, konnte der Bundesrat anführen: die Integration der Schweizerischen Landesbibliothek und des Schweizerischen Landesmuseums in ein erweitertes Bundesamt für Kultur sowie die Integration des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz in das neubenannte Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Als weiteres Resultat vermerkt wurde ferner das vom Bundesrat im Juni 1990 verabschiedete Leitbild für eine

23 BBI 1994 I 439–459, hier S. 454 und 456.

24 BBI 1996 IV 811–816, hier S. 813.

umfassende Personal- und Organisationsentwicklung; es ermögliche eine Neuorientierung der Personalpolitik und die Verbesserung des Qualifikationssystems. Zur Privatisierung von Aufgaben, der McKinsey eine grosse Bedeutung beigemessen hatte, wurde nur in vereinzelten Fällen gegriffen.

In seinem Zwischenbericht von 1991 bezifferte der Bundesrat die bis Ende 1990 erzielten Ergebnisse des Projekts wie folgt: Die erwähnten Massnahmen brächten neben namhaften Leistungs- und Qualitätsverbesserungen jährliche Einsparungen von 32 Millionen Franken sowie jährliche Mehreinnahmen von 2,5 Millionen Franken und einen einmaligen Erlös von 4,5 Millionen Franken. Die eben erwähnten jährlichen Einsparungen von 32 Millionen Franken ergäben sich aus der Freisetzung von 300 bis 320 Stellen, von denen 34 an das Bundesratskontingent gingen, während alle anderen unter dem Titel «Leistungs- und Qualitätsverbesserungen» für neue Aufgaben verwendet oder reserviert wurden. In seinem Schlussbericht von 1996 nehmen sich die Ergebnisse, auch gemessen an den ursprünglichen, offensichtlich allzu hochgespannten Erwartungen, etwas respektabler aus; sie berücksichtigen die Auswirkungen jener 24 Teilprogramme, die – seit 1990 von der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrats begleitet und koordiniert – inzwischen ihren Abschluss gefunden hatten. Die finanziellen Auswirkungen wurden nun mit 150 Millionen Franken angegeben, die sich wie folgt zusammensetzten: Aus der Überwälzung von neu berechneten Personalvollkosten an die Leistungsempfänger resultierten Mehreinnahmen von 24 Millionen pro Jahr. Und von den Einsparungen entfielen 75 Millionen auf eine kostengünstigere Bauweise dank Überarbeitung der Baunormen, 40 Millionen auf rund 400 freigesetzte Stellen sowie 11 Millionen auf Rationalisierungsmassnahmen. Zudem erlaubte der Abbau von 745 bundeseigenen Fahrzeugen eine einmalige Einsparung von 6 Millionen Franken. Von den 400 freigesetzten Stellen waren bis Ende 1995 250 aufgehoben und neuen Zwecken innerhalb der Bundesverwaltung zugeführt worden, für die übrigen 150 wurde dies zwischen 1996 und 2000 vorgesehen. Der Schlüssel zur Verteilung dieser Stellen wurde wie folgt festgelegt: 37% zuhanden des Bundesratskontingents, 41% zuhanden der Departementskontingente und 22% zuhanden des jeweiligen Amtes, im Hinblick auf neue Aufgaben.<sup>25</sup>

Ebenfalls als ein Ergebnis des Projektes EFFI-QM-BV anzusehen ist die 1990 geschaffene Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK), mit der die Geschäftsprüfungskommissionen eine Fachstelle erhielten, so wie sie dies seit 1986 immer wieder gewünscht oder verlangt hatten. Aus staatsrechtlichen Bedenken, insbesondere mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gewalten-

25 Schweizerische Bundeskanzlei, Hg., *Schlussbericht des Bundesrates vom 17.6.96: Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (EFFI-QM-BV)*, Bern 1996, S. 2f.

teilung, wurde jedoch der Vorschlag von McKinsey, eine Verwaltungskontrollstelle zu schaffen, die – analog zur Eidgenössischen Finanzkontrolle – sowohl den Geschäftsprüfungskommissionen wie dem Bundesrat dienen würde, nicht berücksichtigt. Die mit dem Projekt EFFI-QM-BV eingeführte Institutionalisierung der Verwaltungskontrolle schlug sich deshalb in zwei Dienststellen nieder: in der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) und in der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrats (VKB), die beide fast gleichzeitig und als Ergebnis desselben Entscheidungsprozesses geschaffen wurden.<sup>26</sup>

## **Neue Rahmenbedingungen zu Beginn der 1990er Jahre und New Public Management**

Mit dem Ausgang der 1980er und dem Beginn der 1990er Jahre setzte ein politischer und wirtschaftlicher Wandel ein, der mit den Stichworten Ende des kommunistischen Systems, Europäische Einigung, Liberalisierung des Welthandels, Globalisierung des internationalen Wettbewerbs, Revolution von Kommunikation und Information, sprunghafte Expansion des international ausgetauschten Finanzkapitals und Aktionärskapitalismus nur andeutungsweise beschrieben ist. Die krisenhafte Entwicklung, die damit einherging, mit Rezession, hohen Arbeitslosenraten, insbesondere dem Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit, und zunehmender Beanspruchung der Sozialwerke erfasste auch die Schweiz. Nach Einnahmenüberschüssen der öffentlichen Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre folgte 1990 eine abrupte Wende.

Die heutige Situation lässt sich nun wie folgt charakterisieren: Infolge hoher jährlicher Defizite haben sich die Schulden des Bundes zwischen 1990 und 1997 auf über 90 Milliarden Franken mehr als verdoppelt. Die jährliche Zinslast von 3,3 Milliarden Franken (1997) macht inzwischen 7,5% der jährlichen Gesamtausgaben aus; sie engt den finanzpolitischen Handlungsspielraum ein, trägt zur Erhöhung der Zinsen auf dem Kapitalmarkt bei und beeinträchtigt dadurch die Investitionstätigkeit der Wirtschaft. Zur Haushaltssanierung lassen sich neue Steuern wegen des politischen Widerstandes und der wachsenden Standortkonkurrenz zwischen den einzelnen Ländern nur schwer durchsetzen; die Logik des Marktes schafft einen Sachzwang zum Sparen, zwingt zur Austeritätspolitik und verlangt von der öffentlichen Verwaltung, ihre Tätigkeit mit knapper werdenden Mitteln zu erbringen.<sup>27</sup>

26 BBI 1988 II 748f.; 1990 I 1065–1109; 1994 I 447; SR 171.15; AS 1990 1530; 1991 482; Amtl. Bull. 1987 N 746f.; Buser, Effizienzsteigerung (wie Anm. 21), S. 14f.; Raimund E. Germann, *Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte* (= *Cahier de l'IDHEAP* 173), Chavannes-près-Renens 1997, S. 11.

27 Kaspar Villiger, «Sanierung der Bundesfinanzen in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld», in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 133, 1997, S. 357–368; Bundesamt für Statistik, Hg., *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1997, Zürich 1996, S. 391–395.

Angesichts dieser Schwierigkeiten kann es nicht erstaunen, dass ein Konzept, das neue Lösungen in Aussicht stellte und seine Bewährungsprobe, wenn auch vorab im fernen pazifischen Raum, offenbar bereits bestanden hatte, mit viel Vorschusslorbeeren aufgenommen wurde; die Rede ist vom New Public Management (NPM). Aus Neuseeland und Australien wurde dieser Begriff 1991 von Christopher Hood in die Verwaltungswissenschaften getragen und 1992 durch den amerikanischen Bestseller «Reinventing Government» von David Osborne und Ted Gaebler propagiert und popularisiert.<sup>28</sup> In der Schweiz machte der Zürcher Regierungsrat und frühere St. Galler Professor für Betriebswirtschaftslehre Ernst Buschor das NPM unter dem Namen der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» öffentlich bekannt.<sup>29</sup>

Die Vertreter des NPM gehen von der Feststellung aus, dass die bisherigen Reformprojekte, die zumeist auf der Methode der Gemeinkosten-Wertanalyse beruhten, als gescheitert anzusehen sind. Wie K. Schedler schreibt, gelang die Umsetzung der Analyseergebnisse in der Regel nur in Bruchstücken; zudem hatten solche Reformprojekte gewöhnlich eine erhebliche Verschlechterung des Betriebsklimas zur Folge – mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Arbeitsleistung der Verwaltung.<sup>30</sup> Dem NPM liegt die Annahme und die Überzeugung zugrunde, dass es darum gehe, die Marktkräfte auch gegenüber der öffentlichen Verwaltung spielen zu lassen, wodurch diese automatisch zu mehr Effizienz und Effektivität veranlasst würde. Unter Effizienz ist laut NPM das Verhältnis von Output zu Input, das heisst von Ausstoss zu den eingesetzten Ressourcen, und unter Effektivität Zielerreichung, das heisst das Verhältnis Soll zu Ist, zu verstehen. Neu am NPM ist vor allem die Tatsache, dass im Gegensatz zu den früheren betriebswirtschaftlichen Reformansätzen nicht die Neugestaltung der Verwaltung allein, sondern vielmehr jene des gesamten politisch-administrativen Systems angestrebt wird.<sup>31</sup>

Kerngedanken des New Public Managements, das mit einer eigenen, vor allem dem Amerikanischen entlehnten Terminologie operiert, sind die folgenden:

- 28 David Osborne und Ted Gaebler, *Der innovative Staat: Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft*, Wiesbaden 1997.
- 29 Kuno Schedler, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Fallbeispiel Schweiz*, Bern 1996<sup>2</sup>, S. 3, 11–13.
- 30 Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (wie Anm. 29), S. 17f., 250f.
- 31 Theo Haldemann, *New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? (= Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes 1)*, Bern 1995, S. 31; Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (wie Anm. 29), S. 199; Urs Bolz und Ulrich Klöti, «Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des New Public Managements (NPM) – ein Diskussionsbeitrag», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 97, 1996, S. 145–182, hier S. 155f.; Dieter Delwing und Hans Windlin, «New Public Management: Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 97, 1996, S. 183–203, hier S. 185f.; eine umfangreiche und aktualisierte Bibliographie publiziert das International Public Management Network auf Internet unter [www.willamette.org/ipmn/research/biblio/index.html](http://www.willamette.org/ipmn/research/biblio/index.html).

- Output- statt Inputsteuerung: Globalbudgets mit Zielvorgaben; Leistungs-aufträge und Wirkungskontrollen sollen an die Stelle der bisherigen Input-steuerung in Form von detaillierten Budgetrubriken, Etatstellen und Besoldungsklassen treten. Dementsprechend auch Änderung der Gesetz-gebung: Statt Bedingungen und Regeln (konditionale Steuerung) sollen quantifizierbare Zielsetzungen und Wirkungsindikatoren (finale Steue-rung) festgelegt werden. Nicht der Arbeitsaufwand, sondern die Arbeits-ergebnisse sollen finanziert werden.
- Trennung von politischer Zielsetzung und Managementverantwortung. Die politischen Behörden sind zuständig für die strategische Ebene: für die Festlegung der Zielsetzungen und der Schwerpunkte der Politik (Ent-scheide über das «Was»), während die Verwaltung für die operative Ebene verantwortlich ist, also für die Umsetzung der politischen Vorgaben (Ent-scheide über das «Wie»).
- Einführung von dezentralen, konzernähnlichen Verwaltungsstrukturen mit flachen Hierarchien: Gliederung grösserer Verwaltungseinheiten in selbständige «Agencies» mit einem Höchstmass an operativer Autonomie und Selbstverantwortung. Eine Holdingstruktur stellt soviel zentrale Steuerung und Kontrolle wie nötig sicher.
- Wettbewerb über interne Märkte, die Vergabe von Aufträgen an Dritte und Privatisierung: Die interne Berechnung und Verrechnung von Voll-kostenpreisen erlaubt den Vergleich mit anderen öffentlichen oder privaten Anbietern und eine entsprechende eigene Leistungsverbesserung oder Kostensenkung («Benchmarking»). Dem gleichen Ziel dienen zu Test-zwecken durchgeführte interne und externe Ausschreibungen für genau definierte Leistungen («Market Testing») und die Vergabe von Aufträgen an interne Stellen oder nach aussen («Contracting in» bzw. «Contracting out»). Beim Contracting out geht es nicht nur um die Beschaffung von Leis-tungen zum eigenen Gebrauch der Verwaltung («Outsourcing»), sondern um die Übertragung von Aufgaben, die bisher von der Verwaltung zu-gunsten der Öffentlichkeit («Kundschaft») wahrgenommen wurden, an private Unternehmungen.<sup>32</sup>

## **NPM und die Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes**

In der Schweiz stiess das Gedankengut des New Public Managements in der politischen Diskussion auf eine wohlwollende, oft sogar enthusiastische Auf-nahme. Vor allem von 1994 bis 1996 bildete es das Thema vieler von Zustim-mung und grossen Hoffnungen geprägten Artikel in der Tagespresse, die

32 Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (wie Anm. 29), S. 195–198; Haldemann, New Public Management (wie Anm. 31), S. 6.

über die ersten entsprechenden Reformbestrebungen in den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn und Wallis und in den Städten Bern, Zürich und Winterthur berichteten.<sup>33</sup> Auch bei der Bestellung des Nationalrats im Herbst 1995 wurde das NPM im Wahlkampf oft als zukunftsträchtiges Mittel zur Verwirklichung einer effizienten und «schlanken» Bundesverwaltung propagiert. Zu diesen Hoffnungen Anlass gab das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 6. Oktober 1995. Es bildete gewissermassen das Herzstück der «Regierungs- und Verwaltungsreform 93», meist nur «Reform 93» genannt. Bekanntlich hatte der Bundesrat 1992 beschlossen, die vom Parlament geforderte Regierungsreform zweizuteilen: In einer ersten Phase, jener der Regierungs- und Verwaltungsreform («Reform 93»), sollten sich die Reformen im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts bewegen und schnell umgesetzt werden. Die sich daran anschliessende zweite Reformphase, Staatsleitungsreform genannt, werde dagegen Verfassungsänderungen erfordern und die gesamte Staatsleitung, das heisst alle Gewalten sowie das Verhältnis zu den Kantonen, einbeziehen.<sup>34</sup>

Das neue RVOG sollte dem Bundesrat nun erlauben, Ämter und Gruppen (das heisst die Zusammenfassung mehrerer Ämter in eine Gruppe) im Sinne des NPM mit Leistungsaufträgen zu führen. In diesen Fällen gestattete es Abweichungen vom Finanzaushaltsgesetz, um Globalbudgets und – zugunsten einer wirksameren Verwaltungsführung – den entsprechenden Verwaltungsstellen eine weitgehende Budgetautonomie zu ermöglichen. Dazu gehörte nicht nur die Aufhebung oder zumindest die Einschränkung des Spezifikationsprinzips (Aufschlüsselung in Einzelrubriken), des Bruttoprinzips (Verbot der Verrechnung von Ausgaben mit Erträgen) und des Jährlichkeitsprinzips (Verbot der Übertragung von Kreditresten), sondern auch die Befreiung aus der Stellenplafonierung.

Doch mit dem RVOG vom 6. Oktober 1995 wurde zugleich ein anderes, heftig umstrittenes Ziel verfolgt: Es hätte dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, bis zu zehn Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre einzusetzen, und wurde – aus diesem Grund – in der Referendumsabstimmung vom 9. Juni 1996 vom Volk abgelehnt.<sup>35</sup> Da sich die Ablehnung aber bloss auf diesen einen Punkt beschränkte, legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten bereits

33 Theo Haldemann und Kuno Schedler, «New Public Management-Reformen in der Schweiz», in: Peter Hablützel et al., Hg., *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern 1995, S. 99–127.

34 Geschäftsbericht des Bundesrates 1993: Schwerpunkte der Geschäftsführung des Bundesrates, S. 51; René Rhinow, «Die Regierungsreform im Bund», in: Piermarco Zen-Ruffinen und Andreas Auer, Hg., *De la constitution: Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel 1996, S. 87–99; Germann, Drei Essays (wie Anm. 26), S. 15f.; Kurt Eichenberger, «Der ständige Ruf nach Staatsreformen und der Unwille, sie vorzunehmen», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 96, 1995, S. 245–257.

35 BBI 1993 III 997–1236; Amtl. Bull. 1994 S 143–180; 1995 N 115–131, 137–173, 1426–1428, S 353–369.

am 16. Oktober 1996 einen neuen Entwurf zu einem RVOG vor, der – mit Ausnahme der umstrittenen Artikel – mit der früheren Vorlage weitgehend identisch war. Während bei der Beratung der ersten, vom Volk abgelehnten Auflage des RVOG die Bestimmungen zum NPM von parlamentarischer Seite unterstützt und sogar erweitert worden waren – bemerkenswerterweise oft auf sozialdemokratische Initiative hin –, überwogen diesmal, gerade auf Seiten der Linken, die skeptischen Stimmen, die auf den Einbau einiger Sicherungen drangen. Zustimmung fand dabei vor allem die Forderung, die Beschränkung der Budgethöhe des Parlaments durch andere Instrumente zu kompensieren. Dies geschah gleich mehrfach. So durch die Bestimmung, dass der Bundesrat vor der Erteilung eines Leistungsauftrages die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates konsultieren müsse (Art. 44 Abs. 2 RVOG). Dann durch einen neuen Artikel im Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 22quater GVG), mit dem sich die eidgenössischen Räte ein neues parlamentarisches Instrument gaben: den Auftrag als Richtlinie an den Bundesrat, von dem dieser nur in begründeten Fällen abweichen darf. Damit verlieh sich das Parlament ein allerdings auf Leistungsaufträge beschränktes Recht, in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats einzugreifen, indem es ihn anweisen kann, einen Leistungsauftrag gemäss RVOG zu erlassen oder zu ändern. Zudem wurde dem RVOG bei der parlamentarischen Beratung ein Artikel 64a beigefügt, der den Bundesrat dazu verpflichtet, den eidgenössischen Räten spätestens nach vier Jahren einen Evaluationsbericht über die mit Leistungsaufträgen geführten Verwaltungsstellen vorzulegen. Schliesslich musste der Bundeskanzler, der dieses Geschäft im Namen des Bundesrats im Parlament vertrat, auch Zusicherungen hinsichtlich des Umfangs der in diese Versuchphase einbezogenen Verwaltungsstellen abgeben. Wie er berichtete, ging es dabei um maximal 13 Ämter oder Dienststellen mit einem Budgetvolumen von 250 Millionen Franken oder 0,6% des Bundeshaushalts. Das neue RVOG, das am 21. März 1997 verabschiedet wurde, blieb erwartungsgemäss von einem Referendum verschont und trat am 1. Oktober 1997 in Kraft.<sup>36</sup>

### **Projekt FLAG und Institut für Geistiges Eigentum (IGE)**

Bei seinen Abklärungen im Hinblick auf die Einführung des NPM liess sich der Bundesrat von einem 4-Kreise-Modell leiten: «Im innersten Kreis sind dabei jene Verwaltungsstellen angesiedelt, die im wesentlichen politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringen. Deren Führung bleibt vorerst unverändert. Der zweite Kreis umfasst Dienststellen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt

36 BBI 1996 V 1-57; Amtl. Bull. 1995 N 1426–1428; SR 172.010; AS 1997 2022–2037.

werden. Den dritten Kreis bilden Betriebe und Anstalten öffentlichen Rechts, welche zu 100% im Besitze des Bundes sind. Im vierten und letzten Kreis schliesslich befinden sich die gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmungen, die mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraut sind. Je weiter aussen ein Träger von Bundesaufgaben in diesem Modell angesiedelt ist, desto grösser ist dessen betrieblicher Handlungsspielraum und parallel dazu die Ergebnisverantwortung seines Managements.»<sup>37</sup>

Das Hauptaugenmerk des Bundesrats konzentrierte sich dabei auf die Verwaltungsstellen des zweiten Kreises. An sie richtete sich das Projekt FLAG: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Den Anfang machten damit am 1. Januar 1997 die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA) und das Bundesamt für Landestopographie (L+T), dem ab 1998 das Centro sportivo nazionale della gioventú in Tenero (CST) und die Eidgenössische Münzstätte folgten. Von den zahlreichen Dienststellen, die sich an diesem Projekt zu beteiligen wünschten, wurden die neun folgenden, die zurzeit in den Vorbereitungsarbeiten stecken, für einen Start am 1. Januar 1999 vorgemerkt: Eidgenössisches Amt für Messwesen, Zentrale Ausgleichsstelle der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Abteilung Zivildienst des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit, Bundesamt für Veterinärwesen mit Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe, Schweizerisches Institut für Berufspädagogik des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie, Bundesamt für Kommunikation, Sekretariat der Eidgenössischen Wettbewerbskommission, Bundesamt für Privatversicherungen sowie Sekretariat der Eidgenössischen Bankenkommission. Bei den beiden letztgenannten wird eine Eingliederung in den dritten Kreis angestrebt. Für die FLAG-Ämter geht es vor allem darum, die zu erbringenden Leistungen genau zu definieren und diese zu insgesamt drei bis fünf Produktgruppen zusammenzufassen. Die Produktgruppen bilden die Grundlage sowohl für den Leistungsauftrag wie für das Globalbudget. Mit einem mehrjährigen Leistungsauftrag schreibt der Bundesrat der Verwaltungsstelle vor, welche Leistungen (Output), Wirkungen (Outcome, das heisst Auswirkungen der erbrachten Leistungen auf die Ziel- bzw. Strategievorgaben) sowie Kostenziele pro Produktgruppe zu erreichen sind, während das Parlament anstelle von Einzelrubriken ein Globalbudget pro Produktgruppe bewilligt.

Die FLAG-Ämter verfügen damit über eine weit grössere betriebliche Selbständigkeit und ihre Direktion über einen viel weitergehenden Handlungsspielraum als zuvor. Darauf beruht die Attraktivität dieses Modells, das indessen auch einige Nachteile aufweist: Es setzt eine aufwendige Erfassung der Vollkosten und ihre detaillierte Verrechnung, auch zwischen den einzel-

37 Geschäftsbericht des Bundesrates 1996: Schwerpunkte der Geschäftsführung des Bundesrates, S. 48.

nen Produktgruppen, voraus. Zudem wird von FLAG-Ämtern erwartet, dass sie in der Lage sind, ein zusätzliches Sparopfer zu leisten. Bei der Bereinigung des Legislaturfinanzplanes 1997–1999 am 21. Februar 1996 setzte der Bundesrat eine generelle Einsparung von 5% der massgeblichen Sach- und Personalkosten fest. Bei FLAG-Verwaltungsstellen beträgt die Sparvorgabe, die bei der ersten Verabschiedung des Leistungsauftrages zu berücksichtigen ist, jedoch mindestens 10%. Die Hälfte davon ist bei Einführung des neuen Führungsmodells, der Rest bis zum Ablauf des ersten vierjährigen Leistungsauftrags zu erbringen. Dafür sind diese Dienststellen von der Stellenplafonierung ausgenommen.<sup>38</sup>

Nicht zu den FLAG-Ämtern zählt das Bundesamt für geistiges Eigentum, das hinsichtlich des New Public Managements eine Pionierrolle spielt. Es wurde durch das Bundesgesetz vom 24. März 1995 zwar nicht privatisiert, wohl aber in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem Rechnungswesen umgestaltet und trägt seither den Namen Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE).<sup>39</sup> Bei der Parlamentsdebatte am meisten zu reden gab die Frage, ob das Personal des Instituts privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich angestellt werden solle. Da das IGE eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist und nicht nur Dienstleistungen für Wirtschaft und Öffentlichkeit anbietet, sondern auch hoheitliche und gemeinwirtschaftliche Aufgaben – insbesondere zugunsten anderer Bundesämter – wahrnimmt, entschied man sich schliesslich für eine öffentlich-rechtliche Anstellung. Zu diesem Zweck erliess der Bundesrat am 30. September 1996 für das IGE eine Verordnung, die eine neue Form des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses beim Bund begründete. Während die Beamten und Angestellten des Bundes durch eine Verfügung der Wahlbehörde ernannt werden – die Beamten jeweils für eine vierjährige Amtszeit –, wird das Personal des IGE mit einem öffentlichen Einzelarbeitsvertrag angestellt, der sich dem privatrechtlichen Einzelarbeitsvertrag gemäss Obligationenrecht stark annähert. Diese Form der Anstellung kommt inzwischen auch bei einzelnen Personal-kategorien der übrigen Bundesverwaltung zum Zuge: bei Angestellten, die befristet oder zulasten von Fonds und Sachkrediten verpflichtet werden.<sup>40</sup>

Wie in der Parlamentsdebatte zum IGE mehrfach betont, werde die neue Form der öffentlich-rechtlichen Anstellung dem Bundesrat erlauben, den Bedürfnissen des neuen Instituts Rechnung zu tragen. Denn mit dem Entscheid zugunsten einer öffentlich-rechtlichen Anstellung sei über Inhalt und

38 Der Bund vom 17.9.97, S. 21; Auskünfte der Schweizerischen Bundeskanzlei und des Eidg. Personalamtes.

39 BBI 1994 III 964–1020; SR 172.010.31; AS 1995 5057–5059; Amtl. Bull. 1995 N 234–249, 766f., 1009f., S 321–325, 439.

40 SR 172.010.321, 172.221.104.6; AS 1996 2772–2781, 1997 3–5.

Ausgestaltung des Dienstverhältnisses nichts ausgesagt. In formaler Hinsicht gebe es aber einen wichtigen Unterschied: Das öffentliche Recht sei zwingendes Recht, es gelte so, wie es stehe, während im privaten Vertragsrecht den Parteien ermöglicht werde, ihr Verhältnis autonom auf privater Basis zu regeln. Streitigkeiten aus öffentlichem Recht seien zudem vor Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsinstanzen nach Verwaltungsverfahrensregeln und nicht im Zivilprozessverfahren auszutragen.

## Revision des Beamten gesetzes

Die eben dargelegte Diskussion über den Status des Personals des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum bildet nur einen Teilaspekt der Bestrebungen, das Beamten gesetz von 1927 von Grund auf zu revidieren. Durch eine Totalrevision des Beamten gesetzes, die 1990 durch eine Motion gefordert und in die Legislaturprogramme 1991–1995 und 1995–1999 aufgenommen wurde, sollen die Anstellungen beim Bund den Verhältnissen in der Privatwirtschaft angeglichen werden. Das Ziel sind flexible Löhne und Anstellungsverhältnisse sowie eine entsprechend grössere Gestaltungs- und Handlungsfreiheit der anstellenden Behörde. Dadurch soll eine ziel- und leistungsbezogene Führung – auch im Sinne des NPM – ermöglicht werden. Zur Begründung wird angeführt, der Staat nehme heute weniger als einst hoheitliche Aufgaben wahr und habe sich von einem Eingriffs- in einen Leistungsstaat gewandelt. Gelegentlich wird der Staat mit einem Non-Profit-Unternehmen verglichen, dem die Bürgerinnen und Bürger gleichsam als Kundschaft gegenüberstünden.<sup>41</sup>

Diese Anschauungen lagen dem Entwurf zu einer Teilrevision des Beamten gesetzes zugrunde, über den die eidgenössischen Räte 1994/95 zu beraten hatten. Hauptziel dieser Revision bildete die Lockerung («Flexibilisierung») des Dienstverhältnisses der rund 500 in die Besoldungskategorie der Überklasse eingestuften Beamten und Beamten. Nach dem Vorbild einer Regelung für die engsten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesräte (Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Informationschefinnen und Informationschefs) sollte es nun unter anderem darum gehen, das höhere Bundespersonal nach einer sechsmonatigen Kündigungsfrist unter Angabe von Gründen – darunter auch jenem der politischen Opportunität – mit einem «golden handshake», das heisst gegen die Bezahlung von bis zu zwei Jahreslöhnen, entlassen zu

41 Peter Helbling, «Totalrevision des eidgenössischen Beamten gesetzes: Eine rechtliche Auslegeordnung», in: *Aktuelle Juristische Praxis* 2, 1993, S. 647–665, hier S. 647; Paul Richli, «Die Gleichstellung des Beamten mit dem Staatsbürger als Problem des Rechtsschutzes?», in: Hablützel et al., *Umbruch in Politik und Verwaltung* (wie Anm. 33), S. 297–310.

können.<sup>42</sup> Das Parlament lehnte diesen Antrag – insbesondere mit dem Argument, er begünstige die Jasagerkultur – indessen ab. Das bisherige System der Beamtenwahl auf vier Jahre biete bessere Voraussetzungen für die politische Neutralität der Chefbeamten, für Kontinuität und geistige Unabhängigkeit, auch gegenüber dem eigenen Departementschef.

Verwirklicht werden konnten aber zwei weitere Ziele dieser Vorlage. Mit dem neuen Gesetz delegierte das Parlament die Kompetenz zur Regelung der Anfangslöhne und der Lohnerhöhungen an den Bundesrat; zudem hiess es die Einführung einer positiven Leistungskomponente bei der Besoldung gut, als Ergänzung zur negativen Leistungskomponente, die seit 1992 besteht.<sup>43</sup>

Die Vorlage zur Totalrevision des Beamten gesetzes soll im kommenden Herbst 1998 dem Parlament zugeleitet werden. Dies hat die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte veranlasst, einen vom 12. Februar 1998 datierten Bericht mit dem Titel «Personalpolitik des Bundes» zu verfassen, in welchem sie Kritik an der bisherigen Personalpolitik üben und ihre Empfehlungen für die Gesetzesrevision festhalten. Heute werde die Personalpolitik vom Parlament überbestimmt, da dieses die Stellenanzahl, die Besoldungsskala und das Budget für den Personalaufwand beschliesse. Das Parlament müsse dem Bundesrat Kompetenzen abtreten, namentlich im Bereich der Personalplafonierung und der Besoldungsordnung. Es genüge, wenn das Parlament das Gesamtlohnvolumen beschliesse und sich auf die Ausübung der Oberaufsicht beschränke. Nach den Auskünften des Bundesrats wird die Gesetzesrevision zudem den Grundsatz der Wahl auf Amtsdauer aufheben und das Instrument des Gesamtarbeitsvertrags einführen.<sup>44</sup>

## **Das Projekt NOVE zur Reorganisation der Bundesverwaltung**

Mit dem RVOG gab das Parlament dem Bundesrat nicht nur die Möglichkeit, Grundsätze des NPM einzuführen, sondern es trat ihm auch die Organisationskompetenz für die Gliederung der Bundesverwaltung in Gruppen und Ämter ab (Art. 43 und 64). Als Fortführung der Regierungs- und Verwaltungsreform 93 liess der Bundesrat gestützt darauf neun Aufgabenbereiche, die zusammen einen Viertel der Bundesverwaltung ausmachen, im Hinblick auf Reorganisations- und Einsparungsmöglichkeiten sowie ihre optimale Zuordnung untersuchen. Insbesondere wurde damit das Ziel verfolgt, die Arbeitslast zwischen den Departementen auszugleichen. Für dieses Projekt

42 BBl 1993 IV 512–553, hier S. 526 und 542.

43 Amtl. Bull. 1995 S 66–71, N 594–599; SR 172.221.10; AS 1995 5061–5066.

44 *Personalpolitik des Bundes: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 12. Februar 1998*, S. 13, 21, 33, 61–67, erscheint demnächst im BBl (zurzeit auf Internet unter [www.pd.admin.ch/Poly/Framesets/Frame-D.HTM](http://www.pd.admin.ch/Poly/Framesets/Frame-D.HTM)).

NOVE («*neun* Bereiche, *neu* zu prüfen») wurden ein Kredit von 3,8 Millionen Franken bewilligt und die Beratungsfirma Arthur Andersen in Zürich, die ihrerseits die Firma mundi in Bern beizog, verpflichtet. Arthur Andersen legte im Dezember 1996, gestützt auf Vorarbeiten von 150 verwaltungsinternen Beteiligten, einen Gesamtbericht vor. Er enthält Vorschläge für Strukturänderungen, aber auch für eine Neukonzeption der gesamten Bundesverwaltung im Sinne des NPM. Die Neukonzeption sieht für die 10 bis 15 wichtigsten Politikbereiche die Schaffung von verwaltungsinternen Strategieeinheiten vor, die für die Formulierung von Leistungszielen und Leistungsstandards sowie für die Wirkungssteuerung (Outcome-Controlling) zuständig sein soll – ein Vorschlag, der allem Anschein nach nicht weiterverfolgt wurde.<sup>45</sup> Konkretes Resultat des Projektes NOVE bildete die Verschiebung und die Reorganisation mehrerer Ämter, die auf den 1. Januar 1998 erfolgte. Insgesamt wechselten 1700 Personen und Budgets im Umfang von 1,5 Milliarden Franken das Departement. Die wichtigsten Änderungen waren folgende: Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) ins neu geschaffene bzw. neu benannte Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), bisher Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), transferiert. Vergrössert wurde auch das in Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) umgetaufte frühere Eidgenössische Militärdepartement (EMD); es erhielt das Bundesamt für Zivilschutz und die Eidgenössische Sportschule Magglingen. Erhebliche Veränderungen gab es auch im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD): Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) wurde verkleinert und heisst jetzt Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit. Die abgetrennten Dienststellen ordnete der Bundesrat dem früheren Bundesamt für Konjunkturfragen, nunmehr Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, zu.

Im Herbst 1997 wurde das Projekt NOVE DUE in Angriff genommen. Dabei sollen alle übrigen Teile der Bundesverwaltung, soweit sie noch nicht Gegenstand anderer Reorganisationsprojekte geworden sind, auf ihr Reformpotential hin untersucht werden. Ein weiteres Projekt NOVE TRE hat die Verbesserung der Führungsprozesse und Führungsinstrumente zum Ziel. Aus der Fülle der weiteren Reformprojekte seien hier nur die wichtigsten erwähnt: Die Reorganisation des EMD bzw. VBS, mit welcher – im Sinne des Projekts EMD 95 – von 1990 bis zum Jahr 2000 5000 Stellen (25%) abgebaut werden. Sodann die Umwandlung der vier bundeseigenen Rüstungsbetriebe

45 Arthur Andersen, *Regierungs- und Verwaltungsreform 93: Projekt NOVE, Gesamtbericht Dezember 1996*, Bern 1996, S. 68f.

in gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften nach privatem Recht und ihre Zusammenfassung in eine Holding, an der sich der Bund beteiligt. Auf den 1. Januar 1998 wurden die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegraphenbetriebe (PTT) aufgehoben. Die Post wandelte sich aus einer unselbständigen zu einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, während der Fernmeldebereich als Swisscom zur Aktiengesellschaft wurde, bei welcher der Bund Hauptaktionär ist.<sup>46</sup> Zutreffend wurde die gegenwärtige Situation der Bundesverwaltung vom Sekretariat des Projektes NOVE beschrieben, die damit wohl auch ihre eigenen Hoffnungen zu Papier brachte: «Die Reform gleicht einer Grossbaustelle mit verschiedenen Bauherren, auf der sich die Arbeiten aber dennoch zu einem neuen, kohärenten Ganzen zusammenfügen. Es geht auch nicht um eine einmalige Transformation, sondern um einen anhaltenden Prozess.»<sup>47</sup>

## Schluss

Wie lässt sich nun abschliessend die Entwicklung seit Mitte der 1970er Jahre charakterisieren? Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts sind der Verwaltung infolge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wandels viele neue Aufgaben übertragen worden. Diese Entwicklung scheint gleichsam naturgesetzlich abzulaufen, entsprechend dem im ausgehenden 19. Jahrhundert formulierten «Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit». Sie wird hervorgerufen und stets erneuert durch den politischen Prozess selbst; er verwandelt gesellschaftliche Probleme in Staatsaufgaben, was in besonderem Masse für die Konsensdemokratie gilt, in der sich alle sozialen Schichten und Gruppen nach Massgabe ihrer Möglichkeiten am politischen Prozess beteiligen und ihren Anteil an öffentlichen Dienstleistungen erwarten. Staatliche Funktionen aber, einmal institutionalisiert, unterliegen der Gefahr, selbst dann weiterzubestehen, wenn die Voraussetzungen, die sie geschaffen haben, nicht mehr gegeben sind und sich die Öffentlichkeit längst neuen politischen Themen zugewandt hat.<sup>48</sup>

Die Verwaltungspolitik, gerade auch im Sinne einer regelmässigen oder periodischen Aufgabekritik, bildet dazu das notwendige Korrektiv. Sie setzt politische Wertungen und politische Entscheidungen voraus, die er-

46 Geschäftsbericht des Bundesrates 1997, S. 45f.

47 Schweizerische Bundeskanzlei, Regierungs- und Verwaltungsreform (wie Anm. 11), S. 3; Informationen der Koordinierten Projektleitung Regierungsreform 93 (RR 93) – seit 1997 Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) – finden sich auf Internet unter [www.bk.admin.ch/ch/d/rr93/](http://www.bk.admin.ch/ch/d/rr93/).

48 Rainer Wahl, «Zur Lage der Verwaltung am Ende des 20. Jahrhunderts», in: Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl und Georg-Christoph von Unruh, Hg., *Deutsche Verwaltungsgeschichte: V. Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1987, S. 1197–1217, hier S. 1200–1203.

fahrungsgemäss schwer zu treffen sind und daher meist unterbleiben. Der einzige Bereich, der beim Bund als Ausnahme zu erwähnen ist und bei dem ein Abbau bisher in erheblichem Umfang geschehen ist und weiter geschieht, ist die militärische Verteidigung. Als erfolgreicher haben sich die schematischen Methoden der linearen Kürzungen und der Stellenplafonierung erwiesen, die von den Regierungen bei Verknappung der Finanzmittel mit Vorliebe eingesetzt werden. Die «Opfersymmetrie», die diese Methoden auszeichnet und die das bestehende Machtgleichgewicht reproduziert, erleichtert ihre politische Akzeptanz. Sie haben denn auch massgeblich dazu beigetragen, dass das Wachstum der Bundesverwaltung seit Mitte der 1970er Jahre merklich verlangsamt werden konnte. Auf indirektem Weg wurde so zugleich die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erhöht, freilich auf Kosten der Gefahr, dass die Alltagsarbeit längerfristig anfallende Aufgaben in den Hintergrund drängt.

Seit Beginn der 1980er Jahre haben mehrere Versuche stattgefunden, die Tätigkeit der Bundesverwaltung auf direktem Weg effizienter zu gestalten. Dabei lag es nahe, Vergleiche mit der Privatwirtschaft anzustellen, für die der Markt, wo er spielt, in betriebswirtschaftlicher Hinsicht ein zuverlässiges Mass für die Effizienz darstellt. Und verschiedentlich wurden private Unternehmensberatungsfirmen beigezogen, nicht zuletzt in der Hoffnung, dass Rationalisierungsmethoden, die in der Privatwirtschaft Ansehen geniessen, der Verwaltung zu grösserer Effizienz und zu einer höheren Legitimität verhelfen würden. Dies gilt für die Versuche der 1980er Jahre, mit Methoden der Gemeinkosten-Wertanalyse Kostensenkungsprogramme zu realisieren, ebenso wie für die neueren Reformen, die den Prinzipien des New Public Managements verpflichtet sind, und für die Revision des Beamtenrechts.

Der Rückblick auf die jüngste Geschichte der Verwaltungsreformen legt den Schluss nahe, dass der Wirksamkeit dieser Vorbilder und Methoden recht enge Grenzen gesetzt sind. Zu berücksichtigen ist zunächst die Heterogenität der Verwaltung. Neue Möglichkeiten – auch als Alternative zur Privatisierung – eröffnet das NPM ohne Zweifel jenen Teilen des öffentlichen Dienstes, die auf einem funktionierenden Markt Dienstleistungen anbieten. Wo ein solcher Markt fehlt, was bei der Verwaltungstätigkeit die Regel ist, und infolgedessen zu Marktsimulationen gegriffen werden muss, sind Effizienzverbesserungen oder die Berechnung gemeinwirtschaftlicher Leistungen weitgehend Definitions- und Abgrenzungsfragen. Deren politisch-administrative Beantwortung hat mit einem Marktpreis, der sich aufgrund von Angebot und Nachfrage bildet, vor allem den Anschein von Objektivität gemeinsam.

Die Grundsätze des New Public Managements lassen sich nur schwer mit dem Legalitätsprinzip vereinbaren. Doch dieses muss dem Verwaltungshandeln zugrunde liegen, sollen Demokratie und Rechtsstaat erhalten bleiben.

Gerade weil die Verwaltung nicht kraft eigenen Rechts, sondern nur im Auftrag der politischen Behörden handeln kann, enthalten Gesetze und die darauf beruhenden Verordnungen notwendigerweise «operative Details». Sie bezeichnen zugleich eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung, mag dies auch weniger effizient oder effektiv sein als eine Leistungserbringung «à la tête du client». Denn nicht nur die Ziele, sondern auch das gewählte Vorgehen und die gewählten Methoden sind politisch relevant. Sie unterliegen daher der politischen Normierung, will man sie nicht dem Gutdünken und der Willkür des Managements anheimstellen.<sup>49</sup> Wie die Beratung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes – in seiner zweiten Auflage – deutlich gezeigt hat, sind die eidgenössischen Räte nicht gewillt, sich über den Grundsatz der Gewaltentrennung hinwegzusetzen und der Verwaltung eine Blankovollmacht für die Politikgestaltung zu erteilen.

Insbesondere für die zentralen Bereiche der Verwaltung, die sich im wesentlichen nicht nur mit dem Vollzug, sondern auch mit der Vorbereitung von Bundesgesetzen befassen, stellen Effizienz und Effektivität unter einem weiteren Blickwinkel höchst problematische Kriterien dar. Sie setzen von der Politik (oder vom Markt) vorgegebene Ziele voraus, die unter optimalem Mitteleinsatz so gut wie möglich zu erreichen sind. Die Verwaltung aber, wo sie im Dienste der Politik steht, muss dazu beitragen, die gesellschaftliche Verständigung über Ziele und Werte herzustellen. Dazu bedarf es institutionalisierter Verfahren, die die Beteiligung der Betroffenen ermöglichen und die Legitimität von Entscheidungen garantieren. Die künstliche Trennung von Zwecken und Mitteln, die die instrumentelle Vernunft voraussetzt, wird dadurch aufgehoben. Das Ziel kann daher nicht dekretiert, sondern nur gefunden werden, indem der Weg, der zu einem konsensuellen Entscheid führt, beschritten wird. Wirkungsorientiert ist daher nur eine mitwirkungsorientierte Verwaltung.

Nicht zu übersehen ist ferner, dass die Unterwerfung unter das Ideal der ökonomischen Rationalität die politischen Entscheidungen, die zugunsten des Marktes vermieden werden sollen, stillschweigend voraussetzt. Die Umwandlung der entscheidungsfähigen, verantwortlichen Bürgerinnen und Bürger in eine anspruchsberechtigte Kundschaft öffentlicher Dienstleistungen richtet sich gegen das Störpotential einer Staatsmacht, die im Interesse des Gemeinwohls dem individuellen Gewinnstreben und der Autonomie der Wirtschaftsgesellschaft Schranken setzt.<sup>50</sup> Sie zielt damit letztlich auf die Auf-

49 Philippe Mastronardi, «Staatsrecht und Verwaltungsorganisation: Reflexionen am Beispiel des New Public Managements», in: *Aktuelle Juristische Praxis* 4, 1995, S. 1541–1553; Alain Griffel, «Für das «New Public Management» den Rechtsstaat neu erfinden? Der Vorrang des Rechts – eine Errungenschaft der Neuzeit», in: *NZZ* vom 6.2.1997, S. 13.

50 Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a. M. 1996, S. 287.

hebung jener gesellschaftlichen Voraussetzungen, die der wirtschaftlichen Entfaltung zugrunde liegen. Auch im Bereich der Politik soll die Zivilgesellschaft zur Konsumgesellschaft werden. Die Referendumsdemokratie bietet für einen solchen Rückzug des Politischen aus der Sphäre der Politik schlechte Voraussetzungen: «Ein Kunde kann Dienstleistungen konsumieren, bestenfalls zwischen Dienstleistungen auswählen, nicht aber über die Konstituierung des Anbieters befinden. Viel Marketing wird in der Schweiz also noch nötig sein, um zu erreichen, dass der Bürger abdankt, um zum Kunden zu werden.»<sup>51</sup>

51 Raimund E. Germann, «Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz», in: Hablützel et al., *Umbau in Politik und Verwaltung* (wie Anm. 33), S. 81–93, hier S. 93; Silvano Möckli, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Demokratie* (= *Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen*, Heft 248), St. Gallen 1995, S. 1–14, hier S. 13; Achatz von Müller, «Bildung als Ressource: Wider die Vermarktung der Universität», in: *NZZ* vom 21.1.1998, S. 45.