

Was bewirken New Public Management-Reformen? Ergebnisse der Evaluation von New Public Management-Reformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung

Norbert Thom, Adrian Ritz

*Organisation und Personal Universität Bern
Engehalden Strasse 4, 3012 Bern*

Stefan Rieder

*Institut für Politikstudien
Kapelgasse 1, 6004 Luzern*

Die Studie wurde von einem interdisziplinär zusammengesetzten Evaluationsteam aus Politologen und Ökonomen während des Zeitraums 1997 bis 2001 angefertigt. Sie richtet sich nach folgenden evaluationstheoretischen Ansätzen: Zielorientierter Ansatz, formative und summative Evaluation sowie Impact-Analyse. Es wurden Datenerhebungen auf fünf Ebenen durchgeführt: (1) Reformumsetzung auf der Ebene der politischen Steuerung (zwei Ratsskammern des Eidgenössischen Parlaments), (2) Exekutivebene (Regierung und Ministerien), (3) Ebene der betrieblichen Steuerung (Amtsleitungen), (4) Ebene des betrieblichen Wandels (Mitarbeitende), (5) Wirkungsebene bei Leistungsempfängern (Amtskunden). Die Evaluation untersuchte in einer umfassenden Studie die drei FLAG-Pilotämter Schweizerische Landestopographie, Schweizerische Meteorologische Anstalt MeteoSchweiz sowie die Sozialversicherungskasse Zentrale Ausgleichsstelle Genf und als Vergleichsamt in fortgeschrittenerem Reformstadium das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum. Ergänzend wurden alle restlichen acht FLAG-Amtstellen in einer weiteren Evaluationsphase einbezogen. Das dafür eingesetzte Evaluationsdesign erhob Daten im Rahmen von 92 teilstrukturierten Interviews, einer Parlamentsumfrage, Kundenbefragungen bei zwei Ämtern, sieben Mitarbeiterbefragungen bei vier Ämtern (inkl. Längsschnittvergleich), Sekundäranalyse von Vergleichsdaten aus einer Personalbefragung der Bundesverwaltung sowie Dokumentenanalysen.

War New Public Management nur eine kurzzeitige Modernisierungswelle des zu Ende gegangenen 20. Jahrhunderts, deren tosendes Brausen sich in ein stilles Wasser verwandelt hat? Oder wird der öffentliche Sektor der Schweiz durch die Reformen nachhaltig verändert?

In der Eidgenössischen Bundesverwaltung begannen erste Ansätze der Verwaltungsreform NPM bereits 1992. Als eigentliches NPM-Reformprojekt, welches die typischen Elemente dieser Verwaltungsreform konsequent umzusetzen versucht, gilt das Projekt „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG“, welches bis heute insgesamt 12 Bundesstellen von sechs Ministerien umfasst. Die Autoren dieses Beitrags wurden 1997 beauftragt, eine wissenschaftliche Evaluationsstudie über das von 1997 bis 2001 dauernde Pilotprojekt zu verfassen und dem Bundesrat, d. h. der Landesregierung der Schweiz, die notwendigen Entscheidungsgrundlagen zur Weiterführung oder zum Abbruch des Reformprogramms zu liefern. Der Bundesrat hat vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse im Dezember 2001 beschlossen, die FLAG-Reform weiterzuentwickeln, zu vereinfachen und schrittweise auszudehnen. Eine flächendeckende Anwendung auf Bundesebene erscheint gegenwärtig unrealistisch, da vielerorts die leistungs- und wirkungsorientierten Steuerungsmechanismen fehlen. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse dieser Reform-Evaluation in der Schweizerischen Bundesverwaltung dargestellt.

Die Legislative vor der Herausforderung einer neuen Aufsichtsverantwortung

Die Evaluation stellte fest, dass die Behandlung der neuen Führungsinstrumente (Leistungsauftrag, Globalbudget, Reporting) eine grosse Herausforderung an ein Milizparlament stellt. Waren zu Beginn des Reformprogramms die meisten Parlamentarier und Parlamentarierinnen nur schlecht über die neuen Instrumente informiert, hat sich dies innerhalb von zwei Jahren verbessert und die Kon-

sultation von Leistungsaufträgen kann dank einer mehr und mehr eingespielten Koordination zwischen den ständigen Parlamentskommissionen (Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission) und den FLAG-Subkommissionen gewährleistet werden. Die inhaltliche Aufsichtsverantwortung setzt neben der Budgetverantwortung vertiefte Fachkenntnisse voraus und könnte längerfristig zur Förderung eines Fachkommissionensystems beitragen. Gegenwärtig ist das Parlament noch zweigeteilt. Eine Gruppe von rund 60 Prozent der befragten Parlamentsmitglieder fühlt sich fachlich mit den neuen Geschäften und den andersartigen Steuerungsprozessen überfordert. Der restliche Teil des Parlaments gibt an, über genügend Kenntnisse zur Behandlung der Leistungsaufträge (LA) zu verfügen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Behandlung der Globalbudgets (GB), die gründliches Fachwissen und vertiefte finanzwirtschaftliche Kenntnisse verlangen, über die bis anhin nur ein kleiner Anteil der Parlamentsmitglieder verfügt.

Die Befragung im Parlament bezog sich auf den Umfang, die Verständlichkeit und die Standardisierung der Unterlagen sowie auf die Überforderung des Parlaments durch die Beratung von LA und GB (vgl. Abbildung 1). Die Ergebnisse sind in der untenstehenden Abbildung dargestellt

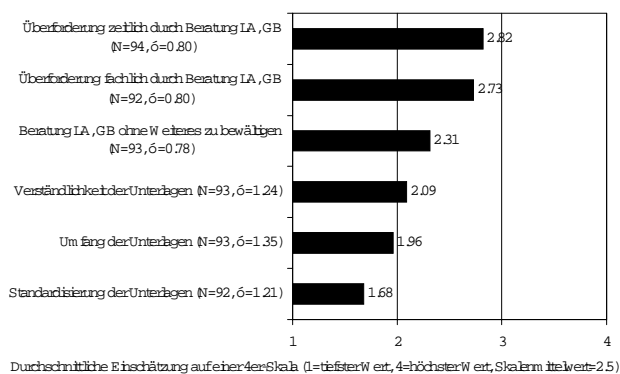


Abbildung 1: Beurteilung der neuen Führungsinstrumente durch das Parlament

Die neuen Führungsinstrumente überfordern die Mehrheit der Parlamentsmitglieder sowohl in fachlicher als auch zeitlicher Hinsicht. Ebenso wird die Verständlichkeit, der Umfang und auch die Standardisierung der Unterlagen als eher schlecht eingestuft. Am deutlichsten wird die Standardisierung bemängelt, was daher rührt, dass in der Anfangsphase die Ämter mehrheitlich eigene Berichtsstrukturen und -inhalte für das Reporting definierten.

Eine Schwäche des neuen Systems stellt das Berichtswesen (Reporting) dar. Das Berichtsmaterial ist zum einen aus der Sicht der befragten Parla-

mentsmitglieder zu wenig standardisiert, was für diese einen Mehraufwand zur Folge hat, zum anderen werden politische Steuerungsinformationen auf der Basis von griffigen Leistungs- und Wirkungsindikatoren vermisst. Dies stellt ein unabdingbares Erfordernis dar, wenn zukünftig erweiterter Handlungsspielraum auf der Amtsebene als Grundprinzip der modernen Verwaltungsführung Fuss fassen will.

Diese Ergebnisse verdeutlichen die Unzufriedenheit der Parlamentarier mit dem Berichtswesen. Dadurch wird auch die von 60 Prozent der Parlamentarier geäußerte fachliche und von 68 Prozent geäußerte zeitliche Überforderung bei der Beurteilung von LA und GB nachvollziehbar. Im Gegensatz zum stark angestiegenen Volumen der Berichte bestätigen die Abgeordneten aber eine verbesserte Informationsqualität. Der betriebene Zusatzaufwand zur Beurteilung der neuen Führungsinstrumente rechtfertigt sich nach Ansicht der interviewten Parlamentarier nur während der Versuchsphase und die Qualität der Beurteilungen dürfte bei zunehmender Anzahl von FLAG-Ämtern abnehmen. Die Stossrichtung der zukünftig erforderlichen Weiterentwicklung des Berichtswesens drückt ein Interviewpartner folgendermassen aus: „Die zeitliche Beanspruchung der Oberaufsicht über FLAG-Ämter muss durch kompakte, verdichtete Kennziffern abgekürzt werden, damit das System miliztauglich ist.“

Was die von NPM geforderte strategische Steuerung anbelangt, findet eine Mehrheit der Befragten, die Parlamentsarbeit habe in den von FLAG betroffenen Bereichen teilweise eine strategische Ausrichtung erhalten. Und die Hälfte der befragten Parlamentsmitglieder gibt an, das Parlament könne die FLAG-Ämter mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen besser steuern als über die bisherigen Detailrubriken der kameralistischen Staatsrechnung. Es wird berichtet, dass die Verwaltungstätigkeit für Mitglieder der relevanten Kommissionen in Folge von FLAG transparenter werde.

Wie wirken sich die neuen Steuerungsinstrumente auf das Krätedreieck Parlament-Regierung-Verwaltung aus? Die Parlamentsbefragung liefert diesbezüglich aufschlussreiche Ergebnisse: Knapp die Hälfte der Befragten bejaht eine Machtverschiebung – zum grössten Teil in Richtung Verwaltung. Die Anteile der Ja-Stimmen beträgt bei den FLAG-Kommissionsmitgliedern über 50 Prozent; von den Nicht-Kommissionsmitgliedern beobachten hingegen nur knapp 20 Prozent eine Neuaufteilung der Kompetenzen. Die Einschätzung innerhalb des Parteienspektrums ist unterschiedlich: Während bei den bürgerlichen Parteien weniger als 50 Prozent eine Neuaufteilung der Kompetenzen konstatieren,

sind es bei den Sozialdemokraten 68 Prozent. Die Evaluatoren fokussierten ihre Parlamentsinterviews auf diese Frage und fanden dort differenziertere Antworten. Eine Machtverschiebung zu Gunsten der Verwaltung findet aus der Sicht eines traditionellen „Parlamentarierverständnisses“ statt, bei dem die Hauptaktivität der Parlamentsarbeit aus Detailinterventionen in einzelne Rubriken der Staatsrechnung besteht. Ein der neuen Führungsform angemesseneres Rollenverständnis sieht nach Aussagen der Befragten kaum eine Verschiebung der Kompetenzen, sondern stellt Freiräume für stärker sachbezogene Parlamentsarbeit fest.

Wo steht die Exekutive?

Die Exekutivspitze und die für das Reformprogramm in den Ministerien verantwortlichen Personen sind ein wichtiger Angelpunkt, was die Umsetzung der neuen Steuerungsmechanismen zwischen Politik und Verwaltung anbelangt. Die Evaluation prüfte, wie die Ministerien ihre neue Funktion unter FLAG als Leistungseinkäufer wahrnehmen und welche Rolle die Landesregierung innerhalb des Reformprozesses spielt.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist der FLAG-Prozess auf dieser Stufe noch am schwächsten abgestützt. Ursache davon ist ziemlich sicher der sehr geringe Anteil der bisher mit der neuen Führungsform gesteuerten Ämter am Gesamtbundshaushalt. Dazu kommt, dass diejenigen Ämterstellen, welche am Pilotversuch teilnahmen, bereits vorher einen weitgehend eigenständigen Status innerhalb ihrer Ministerien innehatten.

Ein Vergleich der Rollenverständnisse zwischen den Ministerien zeigt ein heterogenes Bild. Im optimalen Fall werden die finanziellen Ziele, die Aufgaben sowie die Reportingberichte regelmässig bilateral zwischen der Amtsleitung und den Verantwortlichen im Ministerium diskutiert. Das Ergebnis aus diesen Gesprächen fließt in die Vier-Jahres-Kontrakte und in die jährliche Leistungsvereinbarung der nächsten Periode ein. Bei dieser Vorgehensweise ist die Zusammenarbeit der Ministerien mit den Amtsleitungen deutlich besser geworden und ermöglicht eine dialogischere Führung, welche auf aktuelleren und substanziell besseren Informationen fusst. Im schlechteren Fall zeigte sich, dass kaum Gespräche über die neuen Führungsinstrumente geführt werden und dem Reporting eine unbedeutende Rolle zukommt. Die Führung wird mit den bisherigen Führungsinstrumenten und -verständnissen wahrgenommen. Hier kommt die Evaluation zum Schluss, dass FLAG den Ministerien kaum etwas gebracht hat. Längerfristig kann

dies auch für die Ämter nachteilige Auswirkungen haben, weil der notwendige Partner für den Kontrakt als wichtiger „Gegenspieler“ inhaltlicher Natur im Kontraktverhältnis fehlt.

Die Doppelspurigkeiten aufgrund der traditionell und mit den neuen Steuerungsinstrumenten geführte Ämterstellen beim Bund (während des Pilotversuchs werden sowohl die Globalbudgets als auch die herkömmliche kameralistische Rechnung geführt) brachte für die FLAG-Ämter und Ministerien bei der Rechnungsführung einen deutlichen Mehraufwand in Bezug auf die Budgetierung, den Rechnungsabschluss und das Berichtswesen. Dies dürfte mitunter ein Grund dafür sein, dass andere Ministerien den erforderlichen Mehreinsatz gar nicht zu leisten bereit sind.

Einen weiteren Grund für diese nicht optimale FLAG-Unterstützung seitens der Ministerien sehen die Evaluatoren in den Strukturunterschieden der Ministerialorganisationen. Wo für die Einführungsphase von FLAG zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen bereitgestellt wurden oder sogar eine FLAG-Begleitung institutionalisiert werden konnte, hat sich das neue Rollenverständnis leichter eingespield. Dies im Gegensatz zu denjenigen Ministerien, die die neuen Aufgaben mit der bisherigen Struktur erfüllen. Als letzter Punkt sei hier angefügt, dass die unter FLAG erforderliche Trennung zwischen Leistungseinkäufer (Ministerium) und Leistungserbringer (Verwaltungsstelle) der traditionell engen Beziehung zwischen diesen beiden Einheiten entgegensteht. Dadurch wird ein Umdenken nötig, das stark von der Bereitschaft der betroffenen Personen abhängt, jedoch auch mit verbesserter Qualität der Reportingberichte leichter fällt.

Einen wichtigen Aspekt zur Exekutiveebene stellt der fehlende „Machtpromotor“ für das Projekt FLAG dar. Aus nachvollziehbaren Gründen erlangte das Projekt keine prioritäre Stellung bei der Regierung, die sich hauptsächlich mit substanziellen Politiken und weniger mit institutionellen Politiken auseinandersetzt. Die bezüglich der Legitimationsmacht eher unterbewertete und auf zwei Ministerialabteilungen aufgeteilte Gesamtprojektleitung verstärkte diesen Promotorenmangel weiter und stellt ein zentrales Verbesserungspotenzial für die Zukunft dar.

Amtsleitungen wollen auf keinen Fall mehr zurück

FLAG hat für die Amtsführungen eine Reihe von wesentlichen Veränderungen gebracht. Im finanzpolitischen Bereich sind die Globalbudgets für Produktgruppen an Stelle der Aufteilung der Kre-

dite nach Detailrubriken getreten. FLAG brachte eine Lockerung des Jährlichkeitsprinzips – die Möglichkeit zur Übertragung von Kreditresten ins neue Jahr – und die Erlaubnis für kommerziellen Tätigkeiten der Ämter mit sich. Im Personalbereich wurden die Stellenbeschränkungen für die FLAG-Ämter aufgehoben, Zielvereinbarungsgespräche eingeführt, neue Anstellungsbedingungen auf der Basis von öffentlich-rechtlichen Verträgen ermöglicht und die Kompetenz dafür vollständig an die Ämter delegiert. Ferner konnten ein stärker leistungsorientiertes Lohn- und Bewertungssystem eingeführt sowie mehr Flexibilität bei der Einreihung von Mitarbeitenden geschaffen werden.

Auf dieser Ebene der betrieblichen Steuerung vermochte das neue Führungsinstrumentarium die grössten Spuren zu hinterlassen. Der erweiterte Handlungsspielraum bei der Personalpolitik, beim finanziellen Mitteleinsatz und auch die Möglichkeit, vermehrt im privatwirtschaftlichen Sektor auftreten zu können, erschloss den Amtsleitungen unternehmerischen Spielraum, den sie nicht mehr missen möchten. Dadurch und auch aufgrund der Einstellung neuen Personals zeigen sich deutliche Lerneffekte in der Betriebsführung. Die Attraktivität der Ämter auf dem Arbeitsmarkt ist aus der Sicht der Mitarbeitenden gestiegen. Aus den Mitarbeiterbefragungen zeigt sich zudem, dass die oberen Kader wegen der Reform deutlich zufriedener sind im Vergleich zu früher. Demgegenüber steht eine stark angestiegene Arbeitsbelastung, welche aber durch die Vorteile des gewonnenen Handlungsspielraums und der verstärkten Zielorientierung wettgemacht wird.

Ein zusätzlicher Vorteil für die Amtsleitungen ist der häufigere und direktere Kontakt zwischen den Ämtern und dem Parlament, welcher sich in Folge von FLAG etabliert hat. Die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte erhielten durch die vermehrte Präsenz der FLAG-Ämter in parlamentarischen Gremien mehr führungsrelevante Informationen über die Ämter. Diese zwar erst geringe Annäherung von Leistungen und Finanzen auf der politischen Ebene wird durch die Amtsleitungen begrüsst. Zusätzlich bestätigen die Amtsleitungen ein besseres gegenseitiges Verständnis zwischen der parlamentarischen Oberaufsicht und den operativen Verwaltungsstellen. Der Preis dafür ist aber ein Mehraufwand beim Reporting und eine stärkere Kontrolle der Amtsgeschäfte durch die Kommissionen.

Haben Reformen einen Einfluss auf den Verwaltungsalltag?

Um dieser Frage nachzugehen, wurden neben einer Vielzahl von Interviews mit Mitarbeitenden aller Hierarchieebenen die Resultate zweier Umfragen in den Jahren 1999 und 2001 sowie Sekundäranalysen hinzugezogen.

Die Erneuerung der Verwaltungsprozesse brachte die Einführung von Produktgruppenstrukturen, dazugehörigen Budgets und neuen Formen der Zielvereinbarung zur Übertragung der Leistungskontrakte auf die Mitarbeiterebene mit sich. Grundsätzlich herrscht in den Ämtern auch nach mehreren Jahren eine beachtlich hohe Zufriedenheit mit den neuen Instrumenten. Der stärkste Einfluss auf die tägliche Arbeit geht von der Produktgruppierung und der Zielvereinbarung aus, was jedoch eine grosse Zunahme der Arbeitsbelastung mit sich bringt (vgl. Tabelle 1). Im Zeitverlauf kann beobachtet werden, dass die Wirkungen von den oberen auf die unteren Hierarchieebenen durchsickern und die Reform sich folglich in die richtige Richtung entwickelt. Eine Gefahr droht den neuen Instrumenten von der gewonnenen Freiheit: Die Kadermitarbeitenden stossen zum Teil bereits an die Grenzen des möglichen Handlungsspielraums im Bereich der finanziellen und personellen Ressourcenflexibilität.

Tabelle 1: Einfluss der neuen Führungsinstrumente

Einfluss der FLAG-Instrumente auf die persönliche Arbeit	Die Aussage trifft ganz und gar oder ziemlich zu*	
	1999	2001
Der Leistungsdruck ist aufgrund der Einführung der Leistungsvereinbarung gestiegen	77 %	84 %
Ich kenne aufgrund der Einführung von Produktgruppen und Produkten die meiner Arbeit vor- und nachgelagerten		
Tätigkeiten besser als früher	56 %	62 %
Die Ziele meiner Tätigkeit sind durch Einführung der individuellen Zielvereinbarung klarer geworden	51 %	57 %
Mindestzahl der Befragten	284	188
* Angaben auf einer 4er-Skala (trifft ganz und gar zu bis trifft ganz und gar nicht zu)		

Allgemein sind Mitarbeitende, die nach Reformbeginn in die FLAG-Ämter eingetreten sind, zufriedener mit den neuen Prozessen als solche, die schon vor dem Reorganisationsschritt im Amt arbeiteten. Letztere stufen aber den Einfluss der Instrumente durchwegs höher ein. Dies lässt darauf schliessen, dass die Reformen spürbare Auswirkungen haben. FLAG stösst aber trotz insgesamt gestiegener Arbeitszufriedenheit nicht überall auf Begeisterung. Gründe dafür sind zum einen grössere Struktureingriffe, die teilweise zu einem Anstieg der Fluktuation und zu Unsicherheiten aufgrund neuer Personaleinreihungen und -rückstufungen geführt haben. Zum anderen stieg der Leistungsdruck deutlich an. Letzterer muss implizit auch als eine logische Folge dieser Art von Reorganisationen mit verstärkter Leistungs- und Ergebnisorientierung angesehen werden.

Im Zeitverlauf kann beobachtet werden, dass auf der Ebene der Mitarbeitenden v. a. die Zielorientierung und teilweise der Handlungsspielraum zugenommen haben – wenn auch erst in geringerer Masse als die Arbeitsbelastung. Insbesondere das Projektziel erweiterten Handlungsspielraums ist primär auf der Leitungsebene der Ämter eingetroffen, wird bei den Mitarbeitenden aber erst schwach wahrgenommen.

Die Sekundäranalyse der Ergebnisse einer breit angelegten Mitarbeiterbefragung in der Gesamtbundesverwaltung stellte die FLAG-Ämter einer Auswahl von Nicht-FLAG-Ämtern und Ministerien gegenüber. Daraus resultiert, dass die FLAG-Ämter in den Dimensionen Zielorientierung, Erhöhung des Handlungsspielraums sowie Ergebnisorientierung durchwegs besser beurteilt werden. Mit rund doppelt so vielen Mitarbeitenden aus FLAG-Ämtern wurde ein Mitarbeitergespräch geführt und sie bewerten die Führungsarbeit ihrer Vorgesetzten als zielorientierter im Vergleich zu den Mitarbeitenden der Nicht-FLAG-Ämter.

Führen Verwaltungsreformen zu Ungleichbehandlungen?

Ungleichbehandlungen als Folge von Verwaltungsreformen sind schwierig zu bewerten. Entspricht die Bevorzugung von Frauen einer Benachteiligung von Männern oder einer intendierten Absicht zur Erhöhung der Chancengleichheit? Die Studienergebnisse lassen erkennen, dass ein Fünftel der Befragten eine Bevorzugung von Frauen beobachtet – auch aus weiblicher Sicht. In gleichem Ausmass bringen die Reformen eine Benachteiligung von älteren Mitarbeitenden gegenüber Jüngeren mit sich.

Tiefreichender Strukturwandel zeigt Auswirkungen

Es wurde festgestellt, dass die Reorganisationsschritte, welche von innerbetrieblichen Umstrukturierungen bis zu einer substanziellen Loslösung von der Bundesverwaltung im Falle des Instituts für Geistiges Eigentum reichten, bei rund 70 Prozent der Mitarbeitenden positiv aufgenommen wurden. Im Längsschnittvergleich hat sich diese Tendenz bestätigt. Der Strukturwandel hat aber auch Schattenseiten: Wird eine Zunahme an Entscheidungsspielraum und fachlichen Diskussionen unter den Mitarbeitenden beobachtet, so hat hingegen der Koordinationsaufwand deutlich zugenommen und der beabsichtigte Abbau von Hierarchiestufen geht eher zögerlich voran. Die Strukturänderungen zeigten die stärksten Wirkungen beim Institut für Geistiges Eigentum, das ein neues Organisationsstatut erhielt und aus betrieblicher Sicht nicht mehr zur Kernverwaltung gehört. Entsprechend schneller und zum Teil auch tiefgreifender wurden dort festgefahrene Strukturen aufgebrochen, was jedoch nicht zu unterschätzende Konfliktsituationen im Personalbereich zur Folge hatte.

Kulturwandel benötigt Jahre

Gehen wir davon aus, dass die grundlegenden Werte und Einstellungen in Bezug auf die Arbeitssituation bei Mitarbeitenden des öffentlichen Sektors stark verankert sind, dann haben sich die FLAG-Reformen mit dem intendierten Kulturwandel ein grosses Ziel gesetzt. Solche Änderungen benötigen in den meisten Fällen Jahre. Am höchsten wurde in den untersuchten FLAG-Ämtern die Kundenorientierung eingeschätzt. Dies stimmt auch mit den Beobachtungen der Evaluatoren überein, dass sich die Ämter in ihrem Aussenauftritt massiv verbessert haben. Die Studienergebnisse enthalten vertiefte Informationen: Die Kundeninformation und Werbung hat unter FLAG deutlich zugenommen und auf externe Kundenanliegen wird seit der Reform ebenfalls stärker eingegangen. Die interne Kundenorientierung hat sich dagegen weniger positiv verändert. Diese Resultate über eine erhöhte Kundenorientierung werden dort, wo nicht wesentliche materielle Änderungen (Preiserhöhungen oder Angebotsabbau) eingetreten sind, von den befragten Kunden bestätigt und deuten auf reale Wirkungszusammenhänge hin.

Ebenfalls positive Veränderungen sind bei der Kostenorientierung der Mitarbeitenden festzustellen. Beinahe 60 Prozent der befragten Personen in den FLAG-Ämtern beobachten eine Zunahme der

Kostenverantwortung seit Reformbeginn. Die restlichen Befragten stellten diesbezüglich keine Veränderungen fest. Es gelang den Ämtern auch relativ einfach, die mit dem Pilotprojekt verbundene Sparvorgabe von 10 Prozent der Amtsausgaben in den ersten vier Jahren des Projektes zu erreichen und aufgrund neuer Berechnungsgrundlagen vorgenommene Preisänderungen zeigten bei den Kunden ihre Wirkungen.

Wirkungen von FLAG auf Outputs und Impacts

Die Evaluation versuchte in einem letzten Schritt Wirkungszusammenhänge zwischen der Reform FLAG, der Veränderungen der Leistungen (Outputs) und deren Wirkungen bei den Zielgruppen (Impacts) zu überprüfen, welche auf die Reformmassnahmen zurückgeführt werden können. Diese nicht einfache Aufgabe lässt die Evaluatoren zum Schluss kommen, dass primär indirekte Wirkungen aufgrund von FLAG resultieren. D. h. die Reformschritte haben kaum zu umfassenden Veränderungen der Gesamtoutputs (Produktprogramm) und des Impacts der Ämter geführt. Wichtige Neuerungen sind im innerbetrieblichen Bereich auf Amtsebene (Veränderungen beim Personal und bei Strukturen) eingetreten. Über diese innerbetrieblichen Veränderungen, die auch das eigentliche Ziel einer Führungsreform wie FLAG sind, resultierten aber so genannte indirekte Wirkungen. Die Reaktionsfähigkeit der Ämter auf externen Wandel im betrieblichen Umfeld ist u. a. durch die grösseren Freiheiten bei der Ressourcenverwendung gestiegen. Typische Effekte davon sind der schnellere Abbau von Rückständen bei der Auftragsbearbeitung oder die Neueinführung von Produktvarianten. Hier konnten in einem weiteren Schritt Zusammenhänge mit der gestiegenen Kundenzufriedenheit bezüglich einzelner Produkte festgestellt werden. Diese ist gestiegen und zwar exakt in jenen Bereichen, die von FLAG tangiert worden sind. Zusätzlich entwickelten sich die Reformschritte auf Parlamentsebene (Kommissionenarbeit, Koordination der Geschäfte, Steuerungsfähigkeit) in die intendierte Richtung, obwohl die Reporting- und Controllingprozesse noch ungenügend entwickelt sind. Am wenigsten stark sind die Auswirkungen auf der Ministerialebene. Insofern konnten aus der Sicht der Evaluation insgesamt positive Effekte aufgrund neuer Ziele, neuer Führungsinstrumente und eines veränderten Mitteleinsatzes festgestellt werden.

Fazit der Evaluation

Die Evaluatoren kommen nach Auswertung und Synthese aller Ergebnisse der dreieinhalbjährigen Studie zum Schluss, dass die Funktionsfähigkeit des neuen Führungsmodells FLAG gegeben ist und es sich für die Erreichung der intendierten Ziele eignet. Gleichzeitig muss aber festgehalten werden, dass das Reformkonzept noch relativ weit weg von einer routinierten Anwendung entfernt ist und Verbesserungen an folgenden Stellen erforderlich sind:

- Reportinginstrumente und Leistungsaufträge müssen standardisiert werden. Reportinginformationen sind stufengerecht für die anvisierte Zielgruppe (z. B. für das Parlament) aufzubereiten.
- Verbesserung sind bei den Instrumentarien zur Leistungs- und Wirkungsmessung (wie das Rechnungswesen) und der Wirkungsüberprüfung anhand aussagekräftiger Indikatoren nötig.
- Eine Verknüpfung der Verwaltungsreform mit einer Parlamentsreform drängt sich auf. Ohne massgeblichen Einbezug des Parlaments von Anfang an und Schulung der Mitglieder der Räte in Bezug auf die neuen Instrumentarien drohen neue Reformschritte an der Schnittstelle Exekutive/Legislative zu scheitern.
- Weitere Möglichkeiten der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen auf politischer Ebene mit entsprechenden Aufsichts- und Fachstrukturen beim Parlament sind genau zu erörtern.
- Das Engagement der Exekutive und damit zusammenhängend der Wandel des Rollenverständnisses unter FLAG auf Stufe der Ministerien muss gestärkt werden.

Innerhalb der Verwaltung scheint sich das FLAG-Instrumentarium mehr und mehr zu bewähren, für die Zukunft dürften jedoch die Fortschritte auf der Ebene der Ministerien und des Parlaments entscheidend sowie richtungweisend sein.

Literaturhinweise

1. Ritz T., Die Evaluation von New Public Management: Grundlagen für ein Evaluationsmodell und Ergebnisse einer empirischen Studie. *Arbeitsbericht, No. 34 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern*, 1999.
2. Ritz T., Rieder S. Was bewirken NPM-Reformen? Verbesserungen an der Schnittstelle zum Parlament notwendig. *Neue Zürcher Zeitung NZZ vom Dienstag*

- 26, S.15. No.47, Februar 2002.
3. Ritz T., Balthasar A., Rieder S. *Evaluation FLAG – Kurtzbericht zur ersten Evaluationsphase im Rahmen der Evaluation des Projekts "Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG" in der schweizerischen Bundesverwaltung*, Bern, Luzern, 1999.
 4. Ritz T., Balthasar A., Rieder S. *Evaluation FLAG – Evaluierbarkeitsstudie des Projekts "Führen mit Leis-*

tungsauftrag und Globalbudget FLAG" (FLAG) in der schweizerischen Bundesverwaltung, Institut für Organisation und Personal (IOP) der Universität Bern und Interface Institut für Politikstudien Luzern, Luzern, 1998.

5. Ritz T. *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im Öffentlichen Sektor*. Wiesbaden, 2000.

Norbert Thom
Adrian Ritz
Stefan Rieder

**Ar veikmingos naujosios viešosios vadybos reformos?
Naujosios viešosios vadybos reformos įgyvendinimo rezultatai
Šveicarijos federacinėje valdymo sistemoje**

Santrauka

Straipsnyje pateikiami Šveicarijoje vykdomos naujosios viešosios vadybos tyrimų rezultatai. Analizuojant tyrimų duomenis pastebima, kad reforma vyksta gana netolygiai atskirose valdymo grandyse. Tačiau apskritai pastebimi jos teigiami rezultatai, ypač valdymo efektyvumo, operatyvumo, ryšių su piliečiais srityje.

Norbert Thom – Organizacijų ir Personalo instituto prie Berno universiteto profesorius.
Elektroninis paštas norbert.thom@iop.unibe.ch
Straipsnis įteiktas 2002 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.

Adrian Ritz – Organizacijų ir personalo instituto prie Berno universiteto asistentas.
Elektroninis paštas adrian.ritz@iop.unibe.ch
Straipsnis įteiktas 2002 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.

Stefan Rieder – Liucernos politikos studijų instituto daktaras.
Elektroninis paštas rieder@interface-politikstudien.ch
Straipsnis įteiktas 2002 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.