

Marc Ehrensperger

Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen

Cahier de l'IDHEAP 183/1999

UER: Management des entreprises publiques

Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen

Eine Analyse anhand der Reformen in den
Kantonen Luzern und Waadt

Marc Ehrensperger

UER: Management des entreprises publiques

Cahiers de l'IDHEAP no 183
décembre 1999

Travail de mémoire
Rapporteur: Professeur Matthias Finger

© 1999 IDHEAP, Chavannes-près-Renens
ISBN 2-940177-45-7

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
1. Einleitung	1
2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern	3
2.1. Allgemeines	3
2.2. Notwendigkeit, Initiierung und Entwicklung der Verwaltungsreform	3
2.2.1. Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform	3
2.2.2. Initiierung der Reformbestrebungen	4
2.2.3. Bisheriger Projektverlauf	5
2.2.4. Reformzeitplan	6
2.3. Theoretischer Ansatz der Reform: Das Luzerner Modell	9
2.3.1. Steuerungsinstrumente	10
2.3.2. Finanzen	15
2.3.3. Trennung von strategischer und operativer Ebene	16
2.3.4. Organisationsentwicklung und Customer-Focus	17
2.3.5. Bezug von Sachmittel	18
2.3.6. Personelles	18
2.3.7. Revision	19
2.3.8. Unternehmenskultur	20
2.4. Der WOV-Versuch als Praxistest	21
2.4.1. Die Anwendung des Modells in der Praxis	21
2.4.2. Ziele des Praxis-Versuchs	22
2.4.3. Die Pilot-Dienststellen	23
2.4.4. Durchführung des WOV-Versuchs	24
2.4.5. Projektcontrolling, Begleitung und Evaluation des WOV-Versuchs	28
2.5. Projektorganisation und Projektmanagement	29
2.5.1. Allgemeines	29
2.5.2. Spezialkommission des Grossen Rates (WOK)	30
2.5.3. Regierungsausschuss WOV: Die strategische Projektleitung	31
2.5.4. Projektleitung und Geschäftsstelle WOV: Die operative Projektleitung	31

Inhaltsverzeichnis

2.5.5. WOV-Stab: Vorberatendes Gremium und Controllinginstanz	32
2.5.6. Erfahrungsgruppe (Erf-Gruppe)	32
2.5.7. Teilprojekte WOV	33
2.6. Die Luzerner Verwaltungsreform: Ein Erfolg?	33
3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt	35
3.1. Allgemeines	35
3.2. Notwendigkeit und Entwicklung des Projekts	35
3.2.1. Notwendigkeit einer Reform	35
3.2.2. Entwicklung des Reformprojekts	37
3.2.3. Reformzeitplan	38
3.3. Theoretischer Ansatz: Das Waadtländer Modernisierungsprogramm	38
3.3.1. Hauptziele der Modernisierung	38
3.3.2. Sieben prioritäre Modernisierungsprojekte	39
3.3.3. Mittel der Modernisierung	43
3.4. Projektorganisation des Modernisierungsprogramms	45
3.4.1. Strategisches Komitee	47
3.4.2. Démarche d'Economies et Modernisation (DEM)	47
3.4.3. Modernisierungsausschuss des Regierungsrates	48
3.4.4. Modernisierungskommission des Grossen Rates	49
3.5. Beispiel eines Praxisversuchs der Reform: Projekt Leistungskontrakte	50
3.5.1. Inhalt des Projekts	50
3.5.2. Entwicklung und Rahmenbedingungen	52
3.5.3. Projektorganisation	53
3.5.4. Vorgehen	55
3.5.5. Bisherige Erfahrungen und Probleme des Projekts	57
3.6. Das Waadtländer Modernisierungsprogramm: Ein sich abzeichnender Misserfolg?	57
4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt	59
4.1. Allgemeines und Vorgehen	59
4.2. Indikatoren und Ursachen des Erfolgs im Kanton Luzern	60
4.2.1. Kohärentes Reformmodell	62

4.2.2.	Reformzeitplan	63
4.2.3.	Politischer Rückhalt seitens Regierung und Parlament	63
4.2.4.	Verwaltungsinterner Rückhalt	64
4.2.5.	Professionalität in der Vermarktung, Kommunikation und Information der Reform	65
4.2.6.	Prinzip der lernenden Organisation	66
4.3.	Indikatoren und Ursachen des sich abzeichnenden Misserfolgs im Kanton Waadt	67
4.3.1.	Vages NPM-Reformmodell	69
4.3.2.	Vager Reformzeitplan	69
4.3.3.	Kein politischer Rückhalt	70
4.3.4.	Projektorganisation und -strukturen	70
4.3.5.	Ungenügender verwaltungsinterner Rückhalt	71
4.3.6.	Ungenügende Information, Kommunikation und Dokumentation	72
5.	Theoretischer Rahmen: Aspekte aus der Fachliteratur	73
5.1.	Allgemeines	73
5.2.	Scheitern bisheriger Reformprojekte	73
5.3.	Vorgängige Risikoanalyse	74
5.4.	Erfolgsindikatoren von Verwaltungsreformen	77
5.5.	Notwendige Faktoren für erfolgreiche Verwaltungsreformen	79
6.	Synthese von Analyseresultaten und Fachliteratur	81
6.1.	Konfrontation der Analyseresultate mit Fachliteratur	81
6.2.	Checkliste für erfolgreiche Verwaltungsreformen	82
6.2.1.	Allgemeines	82
6.2.2.	Anwendung der Checkliste	82
6.2.3.	Checkliste	83
6.2.4.	Auswertung der Checkliste	86
7.	Konklusion	88

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	91
Liste der bereits publizierten Cahiers de l'Idheap	95

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AfU	Amt für Umweltschutz
BIC	Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DEM	Démarche d'Economies et Modernisation de l'Etat de Vaud
d.h.	das heisst
DUPLO	Projekt Strukturmodernisierung im Kanton Waadt
Erfa-Gruppe	WOV-Erfahrungsgruppe der Dienststellenleiter und der Projektverantwortlichen in den Versuchsdienststellen des Kantons Luzern
EMPD	Exposé des motifs et projet de decret
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FDP	Freisinnige Demokratische Partei der Schweiz
GT-OFCES	Groupe de travail sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat et de ses services de l'Etat de Vaud
HEC	Ecole des Hautes Etudes commerciales, Université de Lausanne
HSG	Hochschule St. Gallen
IDHEAP	Institute de hautes études en administration publique
IFAP	Integrierte Finanz- und Aufgabenplanung
IMD	International Institute for Management Development, Lausanne
ISO	International Organisation for Standardization
KDS	Konferenz der Departementssekretäre
KSS	Kantonsschule Sursee
m.a.W.	mit anderen Worten
NGP	Nouvelle gestion publique
NPM	New Public Management
OID	Organisations- und Informatikdienste

Abkürzungsverzeichnis

Prof.	Professor
RR	Regierungsrat
TQM	Total Quality Management
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
WIF	Projekt Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Zürich
WOK	Spezialkommission des Luzerner Grossen Rates für den WOV-Versuch
WOV	Projekt Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Luzern
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen – Eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt

1. Einleitung

Effiziente und leistungsfähige Verwaltungen sind für die Funktionsfähigkeit eines Staates, die Lebensqualität der Bevölkerung und insbesondere für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von enormer Bedeutung. Technologische und politische Entwicklungen führen nicht nur zu einer unaufhaltsamen Globalisierung, sondern auch zu einem intensiveren Standortwettbewerb der Länder und Regionen. In diesem Umfeld erhält der Staat und mit ihm die gesamte öffentliche Infrastruktur eine immer wichtigere Rolle. Die Probleme, welche der Staat zu lösen hat, werden umfangreicher, vernetzter und komplexer und die Anforderungen an die Parlamente, Regierungen und Verwaltungen steigen entsprechend an.¹

Die heutigen Strukturen, Führungsmittel, Prozesse und die vorherrschende Verwaltungskultur vermögen diesen neuen Anforderungen an ein modernes Staatswesen immer weniger zu genügen. In unserem Land, wie auch in vielen anderen Ländern ist deshalb zurzeit eine breite Reformbewegung zu beobachten, welche sich auf gemeinsame Prinzipien abstützt. Die Grundideen sind unter dem Begriff „New Public Management“ (NPM) oder auf deutsch „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“² (WOV³) bekannt.

In den Kantonen der Schweiz sind diese Reformbewegungen nicht nur in unterschiedlichen Phasen, sondern erzielen auch unterschiedliche Erfolge. Entsprechend interessant ist die Frage nach den Gründen dieser Unterschiede. Bei der Analyse der Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien, beschränkt sich die vorliegende Arbeit exemplarisch auf die Verwaltungsreformen der Kantone Luzern und Waadt. Der Kanton Luzern ist als einer der weit fortgeschrittenen Kantone betreffend seiner auf NPM-Prinzipien basierenden Verwaltungsreform bekannt. Es liegt

¹ UBS, Von der Verwaltung zur Dienstleistungsorganisation, 3.

² Buschor, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Referat an der GV der Zürcher Handelskammer vom 1. Juli 1993.

³ Die Abkürzung WOV steht einerseits allgemein für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, andererseits auch spezifisch für das Reformprojekt im Kanton Luzern (vgl. Kapitel 2).

1. Einleitung

somit nahe, die Rahmenbedingungen, Erfolgsindikatoren und deren Ursachen, welche zu einem solchen Erfolg führen konnten, zu analysieren. Für die Wahl des Kantons Waadt spricht einerseits die Tatsache, dass das Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne situiert ist und entsprechende Beratungsmandate für den Kanton wahrnimmt. Andererseits handelt es sich dabei auch um einen Kanton, in dem die Schienen für die Reform gelegt sind, der Reformzug jedoch nicht richtig vorwärtskommt. Auch hier wird eine Indikatoren- und Ursachenanalyse von Nutzen sein, um die Faktoren dieses sich abzeichnenden Misserfolgs herauszukristallisieren.

Entsprechend werden in den Kapiteln 2 und 3 die Verwaltungsreformen in den Kantonen Luzern und Waadt vorgestellt. Um die beiden Reformprojekte für den Leser vergleichbar zu machen, wird bei der Beschreibung ein mehr oder weniger gleicher Aufbau verwendet. Im Kapitel 4 folgt eine Analyse der Erfolgs- bzw. Misserfolgsindikatoren und deren Ursachen für das Gelingen bzw. für das Nichtvoranschreiten des jeweiligen Reformvorhabens. In Kapitel 5 werden diverse Aspekte der Fachliteratur zu dieser Thematik behandelt. In Kapitel 6 erfolgt schliesslich ausgehend von den analysierten Fallbeispielen (Kapitel 4) und den Aspekten aus der Fachliteratur (Kapitel 5) die Erarbeitung einer Checkliste für erfolgreiche Verwaltungsreformen, welche für Berater oder angehende Projektleiter eine Hilfestellung vor einer zu beginnenden Verwaltungsreform bieten möchte.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

2.1. *Allgemeines*

Der Kanton Luzern ist in der Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltung im Sinne des NPM, neben den Kantonen Bern, Solothurn, Wallis und Zürich, einer der fortschrittlichsten Kantone der Schweiz.⁴ Nicht umsonst wird das Projekt WOV der Luzerner Verwaltung an vielen Seminaren, Veranstaltungen und teilweise sogar in der Lehre als Vorzeigebispiel herangezogen. Der Kanton Luzern hat sich entschieden, vorerst in einer vierjährigen Versuchsphase, die theoretisch bereitgestellten neuen Instrumente zu überprüfen und zu optimieren. Anhand der Ergebnisse dieser Versuchsphase soll dann die Legislative den Grundsatzentscheid über die Einführung von WOV fällen.

Folgend werden die Entwicklung, der theoretische Ansatz, der Praxisversuch mit Pilotprojekten und die Projektorganisation der Verwaltungsreform im Kanton Luzern vorgestellt.

2.2. *Notwendigkeit, Initiierung und Entwicklung der Verwaltungsreform*

2.2.1. Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform

Die Aufgaben der öffentlichen Hand sind in den vergangenen Jahren wesentlich vielfältiger und komplexer geworden und entwickeln sich zunehmend in Richtung von Dienstleistungen. Auch die Ansprüche seitens der Bürger haben zugenommen. Zudem sind in jüngster Zeit die für die Aufgabenerfüllung verfügbaren finanziellen Mittel immer knapper geworden und die Verwaltung steht unter entsprechendem Spardruck. All diese Faktoren haben dazu beigetragen, dass sich

⁴ Vgl. Schedler, WOV in der Schweiz heute-und warum einige Projekte scheitern. Im WOV-Bulletin Nr. 7 vom 7.12.98, 8.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

das Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung zunehmend schwieriger gestaltet.

Im herrschenden System befindet der Grosse Rat über Gesetzesvorlagen, Kreditbeschlüsse und Budget und entscheidet somit darüber, welche Leistungen die Verwaltung erbringen soll. Dabei erfolgt die Steuerung fast ausschliesslich über die Ressourcen, m.a.W. über die Bereitstellung von Finanzen und Personal (sogenannte inputorientierte Steuerung). Zusätzlich bestimmen der Detaillierungsgrad des jährlichen Voranschlags, strenge Sachmittelvorschriften und ebenfalls über das Budget massgeblich bestimmte Stellenpläne aber auch weitgehend darüber, wie diese Leistungen zu erbringen sind. Auf der anderen Seite ist die Verwaltung durch derartige starre Vorgaben in ihrem Handlungsspielraum in einem Masse eingeschränkt, dass es ihr oft nicht möglich ist, die vorhandenen Mittel optimal einzusetzen und auf veränderte Anforderungen rasch zu reagieren. Ausserdem erschweren es enge gesetzliche Vorgaben der Regierung, klare Prioritäten zu setzen. Von Regierung und Verwaltung wird zwar modernes, unternehmerisches Denken verlangt, die Voraussetzungen, auch nach solchen Grundsätzen zu handeln, fehlen jedoch weitgehend.

Das Rationalisierungspotential des heutigen Verwaltungssystems ist praktisch ausgeschöpft. Einzelne administrative und organisatorische Massnahmen können zudem nur punktuell dazu beitragen, die neuen Anforderungen an eine moderne, kundenorientierte Verwaltung zu erfüllen. Somit drängt sich eine grundlegende Reform auf. Sie darf aber aus den oben erwähnten Gründen nicht nur bei der Verwaltung, auf der operativen Ebene ansetzen, sondern muss das gesamte System, also auch die politische und die strategische Führungsebene erfassen.⁵

2.2.2. Initiierung der Reformbestrebungen

Im März 1994 hat der Regierungsrat (RR) des Kantons Luzern mit dem Vorhaben „Wirkungsorientierte Verwaltung Luzern“ begonnen. Initiator für das Projekt war damals RR Fässler. Von der Legislative waren bis zu diesem Zeitpunkt keinerlei

⁵ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/ 2, 3.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Vorstösse vorhanden. Der Hauptgrund für die Initiierung seitens RR Fässler war die Überzeugung von der Notwendigkeit eines solchen Reformvorhabens.⁶ Natürlich kann in einem solchen Engagement auch viel Profilierungspotential für einen vom Volk zu wählenden RR liegen. Gleichfalls ist ein solches Vorhaben aber auch immer mit einem grossen Risiko behaftet. Mit der bereits erwähnten Überzeugung und mit Hilfe der externen Beratung von Prof. Schedler nahm somit RR Fässler das Projekt als treibende Kraft im Jahr 1994 in die Hand. Sein Engagement hat bis zum heutigen Zeitpunkt nicht nachgelassen und er kann somit als eigentlicher „WOV-Pate“ bezeichnet werden, welcher sich in unermüdlicher Art und Weise für das Projekt einsetzt.

2.2.3. Bisheriger Projektverlauf

Die Leitung des Projekts übernahm anfangs ein Steuerungsausschuss, bestehend aus einer Zweierdelegation des Regierungsrates, sämtlichen Departementssekretären, dem Staatsschreiber sowie einem Vertreter der Personalverbände. Als externer Berater und wissenschaftlicher Experte wurde wie bereits erwähnt Prof. Schedler von der Universität St. Gallen (HSG) verpflichtet. Unter der dem Polizei- und Umweltschutzdepartement (Departement von RR Fässler) angegliederten Projektleitung waren vier Fachgruppen (Leistungsaufträge, Rechnungswesen, Personal und rechtliche Aspekte)⁷ bestehend aus Fachleuten aus verschiedenen Departementen tätig. Im Juni 1994 nahm die WOV-Geschäftsstelle (vgl. Kapitel 2.5.4) ihre Funktion als Koordinations- und Administrationsorgan auf. Angesichts der Grösse, Komplexität und Tragweite des Projekts war dies unabdingbar.

Der RR bezeichnete im September 1994 das Amt für Umweltschutz (AfU), die Kantonsschule Sursee (KSS) und die Organisations- und Informatikdienste (OID) als die ersten drei Modellpiloten. In diesen Dienststellen wurden die theoretischen Vorgaben aus den WOV-Fachgruppen an die eigenen Verhältnisse angepasst. Dabei ging es namentlich darum, dass die Dienststellen zunächst ihre

⁶ Gemäss Telefoninterview vom 23.3.1999 mit WOV-Projektleiter Herr Heini.

⁷ Vgl. WOV-Bulletin Nr. 1 vom 1.10.94, Eine massgeschneiderte WOV-Lösung für Luzern, 2.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Kunden und ihre Produkte definierten, um später einen Kontrakt mit dem Departement abschliessen zu können. Ferner galt es, für die Dienststellen ein betriebliches Rechnungswesen aufzubauen, welches den neuen Anforderungen gerecht werden konnte.

Bei den Modellpiloten führten die Arbeiten am Projekt WOV vor allem beim höheren Kader zu einer grossen zusätzlichen Belastung. Es war aber festzustellen, dass die MitarbeiterInnen sehr motiviert und mit grossem Engagement an die neue Aufgabe herangingen, weil sie feststellen konnten, dass ihnen WOV den grösseren Handlungsspielraum auch tatsächlich bringen würde.

Mit dem am 1.1.1996 erfolgten Eintritt von acht Dienststellen in die konkrete Versuchsphase⁸, in der das Luzerner Modell (vgl. Kapitel 2.3) in der Praxis umgesetzt wird, veränderte sich das Projekt WOV grundlegend. Das Geschehen verlagerte sich in die Linie. Für die Versuchsdienststellen wurde WOV somit zum Alltag, die beteiligten Departemente waren im täglichen Umgang mit ihren Dienststellen mit den neuen Instrumenten von WOV konfrontiert. Der neuen Situation und den veränderten Aufgaben in der Versuchsphase wurde mit einer neuen Struktur des Projekts (vgl. Kapitel 2.5) und mit der Ausrichtung auf neue Ziele Rechnung getragen.⁹

2.2.4. Reformzeitplan

Abbildung 1 zeigt eine chronologische Übersicht über den Verwaltungsreformplan des Kantons Luzern:

⁸ Vgl. WOV-Bulletin Nr. 3 vom Januar 96, The Proof of the pudding is in the eating, 1.

⁹ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 14.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Abbildung 1: Reformzeitplan des Kantons Luzern

<i>Jahr</i>	<i>Phase im Projekt WOV</i>
1993	Vorbereitungsphase I Studium vorhandener Unterlagen. Ausbildung der für das Projekt vorgesehenen Mitarbeiter.
1994-1995	Modellphase Umsetzen des theoretischen Ansatzes in geeignete, praxisorientierte Instrumente (Leistungsauftrag, Globalbudget, Controlling, Berichtswesen).
1995	Vorbereitungsphase II Produktdefinition, Formulierung, Leistungsaufträge, Einführung Rechnungswesen.
November 1995	Der Grosse Rat hatte die entsprechende Botschaft des RR behandelt und seine Zustimmung zur Durchführung des WOV-Versuches gegeben.
1996-1999	Versuchsphase Austesten und Weiterentwickeln der neuen Instrumente und Aufbau des Controlling-systems in Dienststellen und Departementen.
November 1998	WOV-Botschaft I: Legitimation der Budgets 2000/2001, Übergangsrecht für WOV-Dienststellen, Versuchsauswertung, Zwischenbericht, Konzept Parlamentsreform.
Ende 1999 - 2000	Evaluationsphase Auswertung des Versuchs; Bereitstellen von Entscheidungsgrundlagen.
2000	WOV-Botschaft II: Versuchsauswertung, Schlussbericht, allfällige Gesetzesänderungen, Terminplan, WOV-Einführungsvorgehen, Umsetzung Parlamentsreform.
2001	Beschluss des Grossen Rates bezüglich definitiver Einführung von WOV im Kanton Luzern.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

<i>Jahr</i>	<i>Phase im Projekt WOV</i>
Ab 2001	Implementierungsphase Einführung modulweise oder in einzelnen Verwaltungseinheiten (Departementen); Überführung in definitives Recht; Umsetzen der Erfahrungen in der gesamten (neu wirkungsorientierten) Verwaltung.

Quellen: URL:<http://www.wov.ch>; Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat (B 145) vom 13.10.1998, 36.

Das Projekt WOV steht heute im vierten Jahr der Versuchsphase. Diese war ursprünglich nur bis Ende 1998 geplant gewesen. Um das Projekt jedoch nicht zu gefährden, hat man sich entschlossen, die Versuchsphase zu verlängern und entsprechend mit der zweijährigen Auswertung und der Evaluation des Versuchs erst Ende dieses Jahres zu beginnen.¹⁰ Da die gesamten Entscheidungsgrundlagen aufgrund der Evaluation des Versuchs bereitgestellt werden, ist einer solchen natürlich höchste Priorität beizumessen. Eine definitive Einführung von WOV ist somit – unter der Voraussetzung, dass der Grosse Rat dem Vorhaben zustimmt – erst ab dem Jahr 2001 geplant.

Für die definitive Einführung von WOV sind zwei verschiedene Varianten denkbar.¹¹ Einerseits kann die Implementierung departementsweise erfolgen, indem das WOV-Instrumentarium gleichzeitig in allen Dienststellen des jeweiligen Departementes eingeführt wird. Pro Jahr könnten so maximal zwei Departemente umgestellt werden.

Andererseits wäre aber auch eine modulweise Einführung denkbar. Einzelne WOV-Instrumente wie z.B. Leistungsaufträge, Controlling usw. würden so schrittweise in der ganzen Verwaltung implementiert werden. Ein solches Vorgehen würde es erlauben, alle Organisationseinheiten der Verwaltung gleichzeitig mit den neuen Methoden vertraut zu machen. Unabhängig von der Variante, wird die Einführung auf alle Fälle mehrere Jahre beanspruchen. Dies nicht zuletzt,

¹⁰ Gemäss Vortrag RR Fässler vom 3.5.1999 am IDHEAP.

¹¹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat (B 145) vom 13.10.1998, 37.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

weil eine grosse Anzahl von Bestimmungen in verschiedenen rechtlichen Erlassen geändert werden müssten. Gemäss RR Fässler muss in naher Zukunft vor allem noch diese rechtliche Dimension bewältigt werden, wenn man den Reformzeitplan einhalten will.¹²

Wird WOV in der Verwaltung eingeführt, so ist es ausserdem sinnvoll, zusammen mit der Einführungsbotschaft die entsprechenden parlamentarischen Instrumente konkret auszugestalten und die nötigen Gesetzesanpassungen sowie die dazugehörige Einführungsplanung zum WOV-Entscheid vorzulegen.

2.3. Theoretischer Ansatz der Reform: Das Luzerner Modell

In diesem Abschnitt wird die Vision des Luzerner WOV-Modells, also der anzustrebende Endzustand, dargelegt. Der Weg wird, wie bereits erwähnt, über eine vierjährige Versuchsphase¹³ führen, welche Gegenstand von Kapitel 2.4 ist.

Für eine definitive Einführung des Luzerner Modells der wirkungsorientierten Verwaltungsführung braucht es diverse Gesetzesänderungen, wenn nicht gar eine grundlegend andere Gesetzesphilosophie. Es müsste ein grundlegender Wechsel von der konditionalen Rechtsetzung (Wenn-Dann-Beziehungen) zur finalen (auf das Resultat bezogenen) Rechtsetzung vollzogen werden. Die Einführung von WOV würde sich in verschiedenen Erlassen auswirken. Betroffen wären dabei namentlich das Organisationsrecht, das Finanzhaushaltsgesetz und das Personalrecht.

¹² RR Fässler am WOV-Vortrag vom 14.5.99 für die Waadtländer Projektleitung „Leistungskontrakte“.

¹³ Dies im Gegensatz zum Kanton Zürich, der als einziger Schweizer Kanton die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in seinem Projekt „WIF!“ ohne Versuchsphase in ausgewählte Ämter einführt.

2.3.1. Steuerungsinstrumente

Die Steuerungsinstrumente im heutigen System sind auf höchster Ebene Gesetze und Verordnungen, das jährliche, sehr detaillierte Budget, die parlamentarischen Vorstösse, Initiativen und Referenden des Volkes sowie der alle zwei Jahre erstellte Staatsverwaltungsbericht. Auf Ebene der Dienststellen kommt als starre Vorgabe der Stellenplan hinzu. Regierungsprogramm und Finanzplan haben keinen verbindlichen Charakter. Die Kontrolle erfolgt in finanzieller Hinsicht durch die Finanzkontrolle, die eine Doppelfunktion als Revisionsstelle und Kontrollstelle im operativen Bereich ausübt. Im neuen Modell der wirkungsorientierten Verwaltung sind die Steuerungsinstrumente denen einer Konzernstruktur angepasst.¹⁴

2.3.1.1. Vereinbarungen

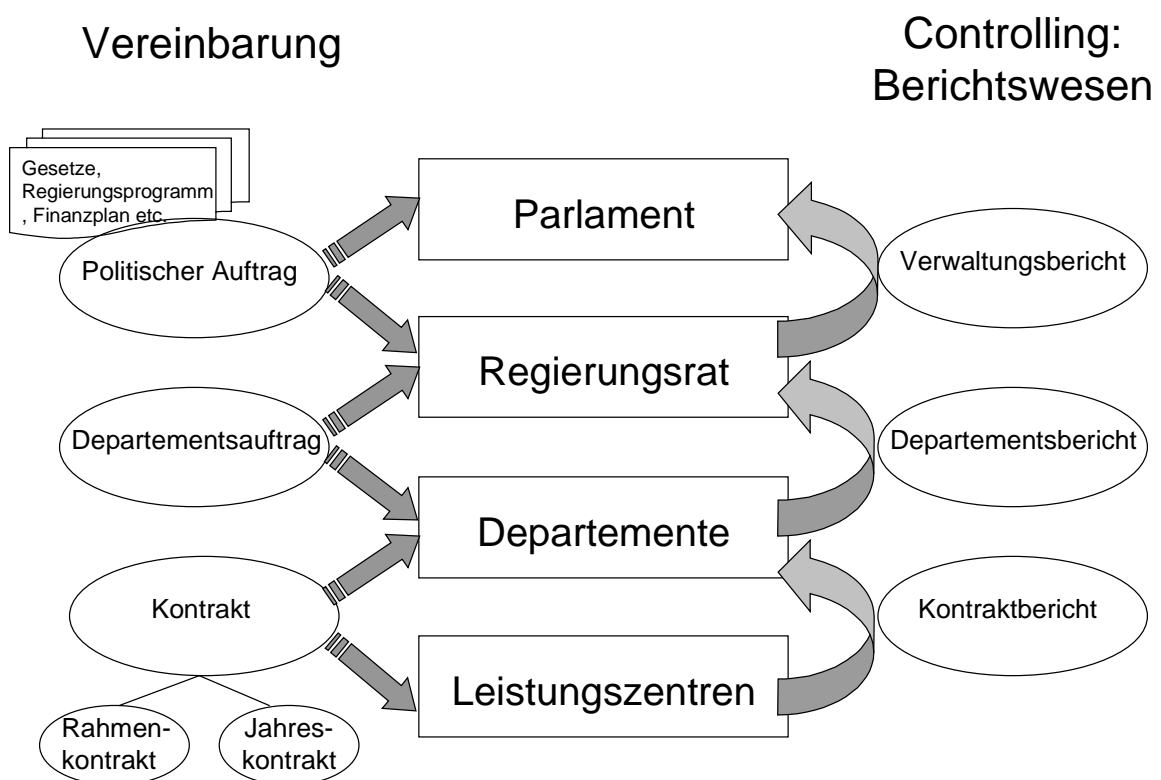
Die zu erbringenden Leistungen und die dafür vergüteten Finanzmittel werden auf allen Ebenen in sogenannten Vereinbarungen (Leistungsaufträgen) zwischen den betreffenden Instanzen geregelt. Der Luzerner Ansatz unterscheidet dabei gemäss Schedler die in Abbildung 2 dargestellten drei Vereinbarungsebenen¹⁵.

Es sind dies der politische Leistungsauftrag zwischen Legislative und Exekutive, der Departementsauftrag zwischen Regierungsrat und den Verwaltungsdepartementen und der eigentliche Kontrakt zwischen den Departementen und Leistungszentren. Dieser kann gemäss Schedler auch noch in einen Rahmenkontrakt (mittelfristig) und in einen Jahreskontrakt (kurzfristig) unterteilt werden. Wie der Term Leistungszentrum bereits impliziert, muss der Kontrakt nicht zwingend mit einem verwaltungsangehörigen Amt erfolgen. Gemäss NPM-Grundsatz sollte hier ein sogenanntes „Competitive Tendering“ massgebend sein, ob die Aufgabe in der Verwaltung selbst ausgeführt, oder durch ein „Contracting Out“ einem anderen Leistungsanbieter abgegeben wird.

¹⁴ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 4.

¹⁵ Gemäss Prof. Schedler, Vorlesung vom 6.5.1998 an der Universität St. Gallen.

Abbildung 2: Die drei Vereinbarungsebenen im Luzerner Modell der wirkungsorientierten Verwaltung



Quelle: Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 5.

Die Vereinbarungen sind als iterative Prozesse zu verstehen. In der Planungsphase wird der politische Leistungsauftrag zwischen Verwaltung und politischen Instanzen abgestimmt. Grundsätzliche, für alle Vereinbarungen geltende Regelungen (Controlling, Revision, Sanktionen bei Nichterfüllung der Vereinbarungen, Verwendung von nicht aufgebrauchtem Betriebskapital, Ausgestaltung und Überwachung von Kontrakten usw.) werden in Richtlinien oder Weisungen festgehalten.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

2.3.1.2. *Berichtswesen*

Die zweite Säule des Steuerungsinstrumentariums bildet das Berichtswesen. Es stellt die laufende Information über die Tätigkeit auf allen Stufen sicher, macht Abweichungen von der Planung sowie getroffene Massnahmen transparent und liefert die für die Steuerung der Prozesse erforderlichen Daten. Jede Vereinbarungsebene hat im Berichtswesen ihre Entsprechung (vgl. Abb. 2). Nach dem ersten Semester wird ein Zwischenbericht erstellt, der sich in einem Soll-Ist-Vergleich einzig auf Abweichungen konzentriert und Massnahmenvorschläge für die Folgeperiode enthält. Jährlich wird ein standardisierter Rechenschaftsbericht abgelegt, welcher alle Angaben enthält, die zur Beurteilung der Zielerreichung erforderlich sind. Dieser Schlussbericht zeigt auch die für das folgende Jahr vorgeschlagenen Massnahmen auf. Während die einzelnen Berichte auf der Kontraktebene detaillierte, zum Teil nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten dargestellte Angaben enthalten, werden die Daten für die Departements- und Verwaltungsberichte konsolidiert und zu leicht verständlichen Informationen verdichtet.¹⁶

2.3.1.3. *Controlling*

Das Controlling ist ein Teilsystem der Verwaltungsführung. Verwaltungscontrolling heisst gemäss dem Luzerner Modell dabei immer Leistungs-, Personal- und Finanzcontrolling. Das Controlling hat zum Ziel, die Steuerungsinstrumente der Planung (die Vereinbarungen), die Kontrolle und das Berichtswesen übergreifend auf allen Stufen der Verwaltungstätigkeit abzustimmen. Das Controlling gehört untrennbar zum Führungsauftrag und ist ein dauernder Prozess. Controlling heisst also, Ziele setzen, planen, steuern und kontrollieren.

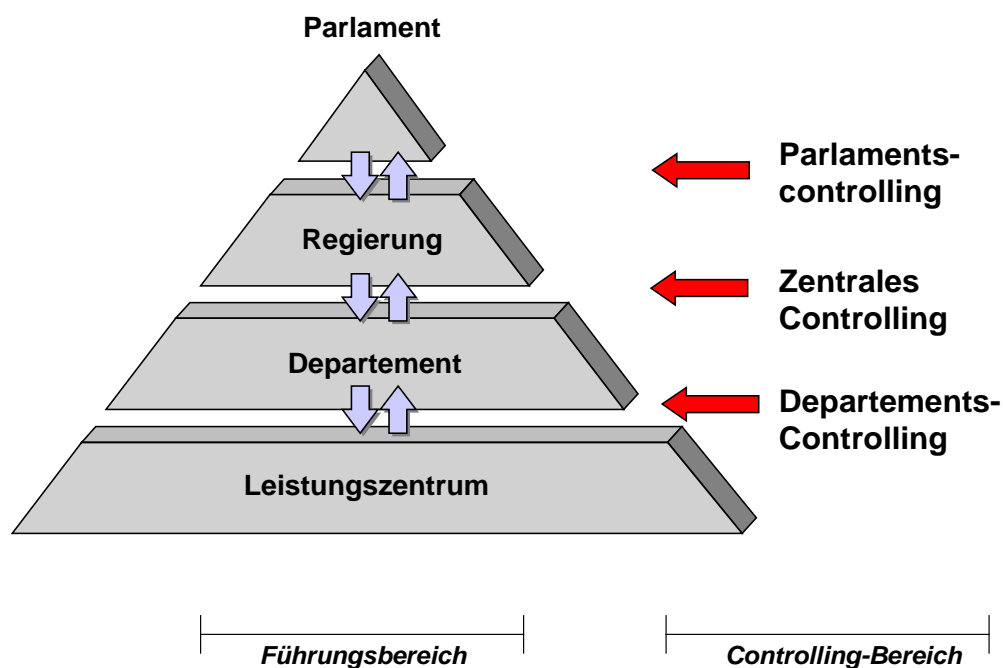
Die Organisation des Controllings entspricht der jeweiligen Vereinbarungsebene und wird in der Regel von Stabsstellen unterstützt. Auf Ebene der Dienststellen und Departemente können die Controllingaufgaben von der Führung direkt oder von den Stäben übernommen werden (Departementscontrolling). Auf Stufe des Regierungsrates ist für die Konzernführung durch Umlagerung bestehender Stellen, also ohne Zusatzbedarf, ein Steuerungsdienst einzurichten, der diese Funk-

¹⁶ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 5.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

tion ausüben kann (Zentrales Controlling).¹⁷ Auf Ebene des Parlamentes könnte durch die Einrichtung eines ständigen Büros der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission die geeignete Struktur für das Parlamentscontrolling geschaffen werden. Letzteres stellt eine nicht zu unterschätzende, sehr schwierige Aufgabe dar, da statt einer managerialen Sichtweise hier nun die politische Sicht eingenommen werden muss. Wichtig ist auf jeden Fall eine enge Zusammenarbeit der Controlling-Instanzen auf allen Ebenen (vgl. Abb. 3).¹⁸

Abbildung 3: Controllingebenen im Luzerner WOV-Modell



Quelle: Vortrag RR Fässler vom 3.5.1999 am IDHEAP.

¹⁷ Vgl. WOV: Zentrales Controlling in WOV – Überlegungen zur organisatorischen Eingliederung des zentralen Controllingdienstes (Internes Arbeitspapier), August 1998.

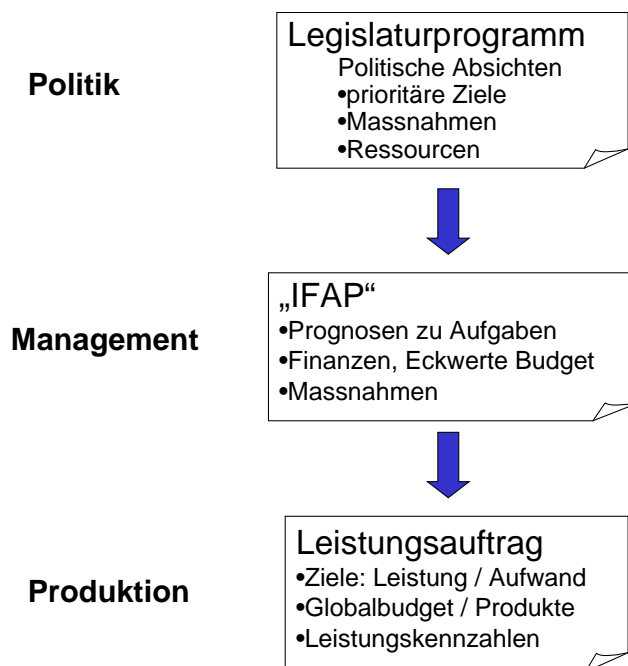
¹⁸ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 6.

2.3.1.4. Integrierte Finanz – und Aufgabenplanung

Eine wichtigere Funktion als im heutigen System kommt unter WOV dem Regierungsprogramm und dem mit diesem verbundenen Finanzplan zu. Dieses Programm soll die übergeordneten, politischen Ziele für die Legislaturperiode enthalten, sowie die daraus abgeleiteten Ziele der einzelnen Departemente, respektive deren Vorsteher. Der Finanzplan soll als Planungsinstrument mit verbindlichem Charakter mit dem Regierungsprogramm gekoppelt sein, so dass es jederzeit möglich ist, Abweichungen offenzulegen. Aus diesen beiden Planungsinstrumenten werden die Jahresziele abgeleitet, die ihren Niederschlag in den Vereinbarungen finden (vgl. Abb. 4)¹⁹.

¹⁹ Vgl. WOV-Bulletin Nr. 7 vom Dezember 1998, Wandel in der Gesellschaft – Wandel in der Verwaltung, 2 ff.

Abbildung 4: Neue Kommunikationsgefässe zwischen Politik, Management und Produktion



Quellen: Vortrag RR Fässler vom 3.5.1999 am IDHEAP; WOV-Bulletin Nr. 7 vom Dezember 1998, 5.

Man kann somit von einer integrierten Finanz- und Aufgabenplanung (IFAP) sprechen, welche der RR jährlich neu erstellt und dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Die IFAP ersetzt somit den heutigen konventionellen Finanzplan.

2.3.2. Finanzen

Ein Merkmal der wirkungsorientierten Verwaltung ist die Übereinstimmung von Ausführungs- und Finanzkompetenzen. Hier liegt ein grundlegender Unterschied zum heutigen System, in dem die höchste politische Ebene mit dem jährlichen

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Budget bis ins Detail vorgibt, wie die Mittel eingesetzt werden sollen. Damit wird der Handlungsspielraum im operativen Bereich stark eingeschränkt. Die heutige Art der detaillierten Budgetierung wird unter WOV von der eng an einen Leistungsauftrag gebundenen Globalbudgetierung abgelöst. Dieses Globalbudget berücksichtigt sowohl die Kosten wie die Erträge eines Leistungszentrums und enthält für jedes Departement und jede Dienststelle den entsprechenden Saldo.

Im Rahmen der Vorgaben können die Departemente und die Leistungszentren selbständig über ihre Mittel verfügen. Insbesondere sollen sie allfällig nicht aufgebrauchtes Betriebskapital auf ein nächstes Rechnungsjahr übertragen können. Die Ablieferung von nicht verbrauchtem Betriebskapital an die Staatskasse ist dabei ebenso zu regeln, wie die Sanktionen im Falle von Schlecht- oder Nichterfüllung von Vereinbarungen. In diesem System wird es in der Regel keine Nachtragskredite geben, es sei denn, das Parlament erweitert aus aktuellem Anlass den politischen Auftrag und vergrössert entsprechend das Globalbudget.

Kleinere Investitionen bis zur Höhe von neu Fr. 200'000.-²⁰ sollen Departemente und Dienststellen aus dem Betriebskapital in eigener Kompetenz tätigen können. Im Bereich der Investitionen werden aber die Kompetenzen von Parlament und Volk (Referendum) nicht in Frage gestellt. Im Gegenzug tragen die Leistungszentren und die Departemente die ganze Verantwortung für die Leistungserbringung und den Mitteleinsatz.²¹

2.3.3. Trennung von strategischer und operativer Ebene

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, zeichnet sich das heutige System durch eine Übersteuerung im operativen Bereich - Einflussnahme der Politik auf Details der Ausführung - und durch die vielfach fehlende Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung aus. Die wirkungsorientierte Verwaltung mit ihrer klaren Trennung von politischen, strategischen und operativen Kompetenzen setzt auf Vertrauen und fördert die Wahrnehmung von Verantwort-

²⁰ Bis Ende 1998 waren es nur Fr. 100'000.--.

²¹ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 8.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

tung auf allen Ebenen. Neu sollen sich Parlament und Regierung somit mit der politischen Zielsetzung und den strategischen Fragen auseinandersetzen und die operative Umsetzung der Verwaltung überlassen. Das Parlament verliert zwar teilweise den direkten Einfluss in Detailfragen des operativen Bereichs, erhält dafür aber verbesserte Entscheidungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente und wird somit politisch gestärkt.

Der RR wird dadurch entlastet und kann sich auf strategische Fragen konzentrieren. Die Departemente und Dienststellen erhalten mehr Handlungsspielraum im operativen Bereich, tragen aber auch mehr Verantwortung. Die MitarbeiterInnen werden zu „Unternehmern im Unternehmen“. Sie erhalten mehr Entfaltungsmöglichkeiten und eine grössere Selbständigkeit, es wird von ihnen dafür mehr Eigenverantwortung und mehr Eigeninitiative gefordert. Ihre Leistungen werden zudem besser erkennbar, was zu einer grösseren Motivation und Befriedigung in der Arbeit beiträgt. Entsprechend kann eine teilweise leistungsorientierte Entlohnung eingeführt werden.²²

2.3.4. Organisationsentwicklung und Customer-Focus

Unter WOV hat sich die Verwaltung in einem wesentlich stärkeren Mass auf die Bedürfnisse der Bürger einzustellen. Der Produktionsprozess ist konsequent auf die Kundschaft bzw. auf den Bürger auszurichten. Dies verlangt hohe Qualität und grosse Flexibilität sowie eine dauernde Anpassungsbereitschaft der Verwaltung. Der Weg führt nur über einen schrittweisen, ganzheitlichen Entwicklungsprozess der Verwaltung, der die Strukturen, Strategien, Abläufe und insbesondere die Unternehmenskultur umfassen muss.

Bei der Verwirklichung von WOV werden viele Aufgaben und damit Verantwortung und Kompetenz zu den Leistungszentren hin verschoben, also dezentralisiert. Zentrale Funktionen sind noch dort notwendig, wo strategische Entscheidungen Einheitlichkeit erfordern.

²² Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 10 f.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

In Zusammenarbeit mit den Pilotdienststellen sind entsprechende Standards für Koordination und Gesamtsteuerung (Planung, Führung, Personalpolitik, Kommunikation, Controlling usw.) sowie für die herkömmlichen Querschnittsfunktionen (Support, Beratung, Sachmittel-Beschaffungswesen, Betriebsorganisation, Soziales) zu erarbeiten. Wegweisend für die Erarbeitung und Festlegung dieser Entscheidungsgrundlagen werden die praktischen Erfahrungen der Versuchspiloten (vgl. Kapitel 2.4) sein.²³

2.3.5. Bezug von Sachmittel

Heute bestehen einschränkende Vorschriften im Sachmittelbereich, sowohl bzgl. der Sortimentsgestaltung als auch bzgl. der Bezugsquellen. Derartige Vorschriften stehen einem unternehmerischen Handeln in den Dienststellen entgegen und widersprechen dem Grundsatz der Dezentralisation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Entsprechend sollen die Leistungszentren ihre Sachmittel frei nach marktrelevanten Entscheidungsgrundlagen beziehen können. Für die Versuchsphase wurde den beteiligten Dienststellen jedoch vorgegeben, welche Sachmittel weiterhin verwaltungsintern und welche auf dem freien Markt eingekauft werden können.²⁴

2.3.6. Personelles

Das Projekt WOV als umfassender Organisationsentwicklungsprozess erfordert ein klares personalpolitisches Leitbild. Ein solches besteht im Kanton Luzern heute schon, da die strategischen Ziele der Personalpolitik u.a. bereits die wichtigsten zukunftsweisenden Aussagen in Richtung einer WOV-Kultur beinhalten. Eine gezielte bedarfsorientierte Aus- und Weiterbildung liefert das Rüstzeug, wobei insbesondere die Schlüsselqualifikationen (Fach-, Methoden- und Sozialkompetenzen) einen besonderen Stellenwert einnehmen. Der Entwicklungsstand

²³ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 8.

²⁴ Gemäss RR Fässler am WOV-Vortrag vom 14.5.99 für die Waadtländer Projektleitung des Modellpiloten „Leistungskontrakte“.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

der Luzerner Verwaltung bzgl. der angestrebten Personalpolitik kann nur durch den Aufbau eines umfassenden Personalcontrollings transparent gemacht werden, welches derzeit in der Einführungsphase steckt.²⁵

Mit WOV erhalten die Führungskräfte auch im Personalbereich mehr Kompetenzen und einen grösseren Handlungsspielraum. Sie werden für Personalentscheidungen in ihrem Bereich selbst verantwortlich sein. Eine Bindung an Stellenpläne, die von der übergeordneten Stelle vorgegeben werden, existiert nicht mehr. Ein wesentlicher Bestandteil der WOV-Prinzipien sind Anreizsysteme für MitarbeiterInnen. Die Voraussetzungen dafür (Leistungskomponenten im Besoldungssystem, Vorschlagswesen usw.) sind zwar grundsätzlich vorhanden, werden aber heute noch nicht genügend ausgeschöpft, und müssen deshalb noch weiter ausgebaut werden.²⁶

2.3.7. Revision

Die Finanzkontrolle als fachlich selbständige und unabhängige Revisionsstelle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie dient dem Grossen Rat bei der Ausübung seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie seiner Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und Rechtspflege. Die Revisionsstelle steht im weiteren dem RR und dem Finanzdepartement bei der Ausübung ihrer Aufsicht über die Verwaltung zur Verfügung. Sie nimmt dabei keine Controllingfunktionen wahr, prüft hingegen die Ausübung der Controllingfunktionen durch die zuständigen Instanzen. Aufgaben der Revisionsstelle sind in diesem Zusammenhang unter anderem die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Buchführung, die zeitgerechte und richtige Wahrnehmung der Aufgaben durch die Controllinginstanzen und teilweise besondere Prüfungen im Auftrag der parlamentarischen Finanzkommission oder des RR.

²⁵ Gemäss WOV-Projektleiter Herr Heini am WOV-Vortrag vom 14.5.99 für die Waadtländer Projektleitung des Modellpiloten „Leistungsverträge“.

²⁶ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 9.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Die Berichterstattung der Finanzkontrolle erfolgt in einem schriftlichen Revisionsbericht an die geprüfte Stelle, die zuständige Behörde sowie das Finanzdepartement. Der Bericht gibt über die Prüfungsergebnisse Aufschluss und enthält Verbesserungsvorschläge sowie Anträge zur Richtigstellung. Jährlich erstattet die Finanzkontrolle der Finanzkommission des Grossen Rates und dem RR Bericht über ihre Tätigkeit, wichtige Feststellungen und Beurteilungen.²⁷

Im Kanton Luzern wird das Berichtswesen (vgl. Kapitel 2.3.1.2) somit nur intern revidiert.²⁸ Dies im Gegensatz zu anderen Kantonen (z.B. Bern, z.T. Waadt), in denen die Berichte der Dienststellen von externen Revisionsstellen überprüft werden.

2.3.8. Unternehmenskultur

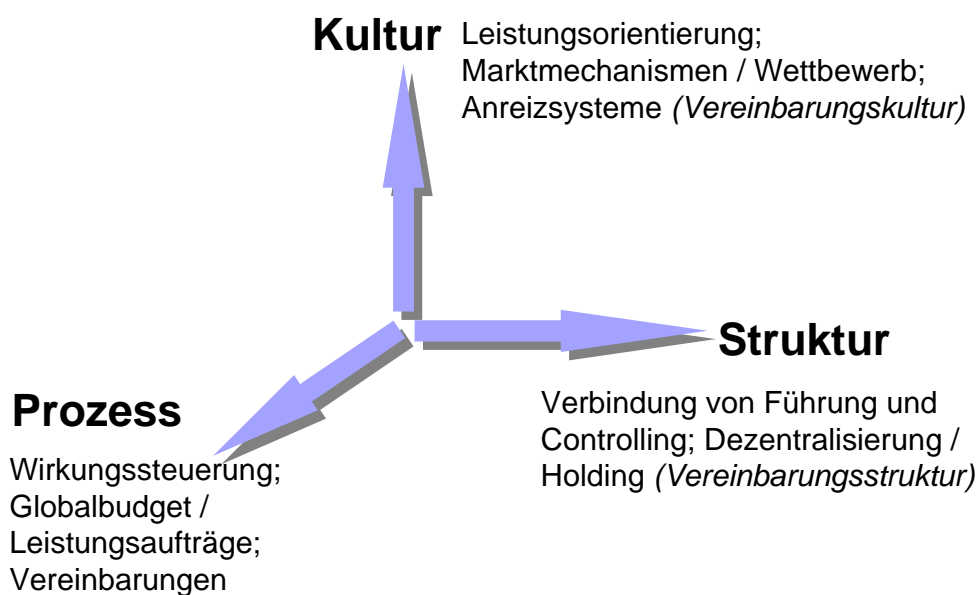
Obwohl mit WOV in bezug auf Aufsicht und Budgetbefugnisse keine grundlegende Neuorganisation des Staatsaufbaus verbunden ist, bedingt WOV eine neue Führungsphilosophie. Eine Verwaltung, in der neu die Ressourcenverantwortung beim Leistungserbringer liegt, jeder Auftrag seinen Preis hat und so das Kostenbewusstsein gefördert wird, verlangt eine neue Unternehmenskultur. Nach aussen wird diese Verwaltung transparenter und sie ist näher bei den Bürgerinnen und Bürgern und deren Bedürfnissen. Die „Kunden“ erhalten somit ein kompetentes Dienstleistungsunternehmen als Partner, welches rasch und unkompliziert auf veränderte Anforderungen reagieren kann.

Die wirkungsorientierte Verwaltung lässt sich jedoch nicht von einem Tag auf den anderen realisieren. Weil es nicht bloss um die Einführung technischer Instrumente geht, sondern um die Entwicklung einer grundlegend neuen Unternehmenskultur, kann die Umstellung nur in einem Prozess erfolgen, in welchem die Strukturen, Strategien, Prozesse und die Kultur schrittweise entwickelt werden (vgl. Abb.5).

²⁷ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 9 f.

²⁸ Gemäss RR Fässler am WOV-Vortrag vom 14.5.99 für die Waadtländer Projektleitung des Modellpiloten „Leistungs kontrakte“.

Abbildung 5: Merkmale des Luzerner WOV-Projekts



Quelle: Vortrag RR Fässler vom 3.5.1999 am IDHEAP.

2.4. Der WOV-Versuch als Praxistest

2.4.1. Die Anwendung des Modells in der Praxis

Das beschriebene Luzerner WOV-Modell basiert auf der einen Seite stark auf theoretischen Grundlagen. Andererseits flossen aber auch Erfahrungen aus verschiedenen Verwaltungen mit ein, die bereits nach NPM-Grundsätzen geführt werden. Die Entwicklung des Luzerner Modells geschah im theoretischen Ansatz, wobei aber drei Dienststellen der kantonalen Verwaltung (sogenannte Modellpiloten) ab Projektbeginn im Jahr 1994 in die Arbeit einbezogen wurden, um gleich von Anfang an den Bezug zur Praxis zu haben (vgl. Kapitel 2.2.3).

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Der bisherige Projektverlauf und die erzielten Ergebnisse haben die Machbarkeit einer Verwaltungsreform nach dem Ansatz der wirkungsorientierten Verwaltung grundsätzlich bestätigt. Jedoch erst in der Praxis wird sich zeigen, ob ein Modell tauglich ist. Der vierjährige WOV-Versuch (1996-1999) mit mehreren Dienststellen und neu ab Januar 1999 auch zwei ganzen Departementen²⁹, ist deshalb der eigentliche Praxistest. Er dient dazu, die theoretisch bereitgestellten Instrumente zu überprüfen und zu optimieren. Dieser Versuch muss über mehrere Jahre laufen, um aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, welche eine gültige Basis für den zu fällenden Grundsatzentscheid über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern bilden können.

2.4.2. Ziele des Praxis-Versuchs

Der Versuch hat neben der Erprobung der Instrumente von WOV in der Praxis namentlich auch den Nachweis zu erbringen, dass die grundlegenden Ziele einer Reform nach dem Luzerner Modell erreicht werden können. Dabei sind die folgenden Fragen zu beantworten³⁰:

- Ist es möglich, strategische und operative Funktionen zu trennen und im Sinne der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten jeweils der entsprechenden Ebene zuzuteilen?
- Können für Parlament, RR und Departemente bessere Entscheidungsinstrumente und verbesserte Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden?
- Ist transparent, welche Leistungen und Produkte zu welchen Preisen erbracht werden?
- Hat sich der Handlungsspielraum bei den am Versuch beteiligten Departementen und Dienststellen vergrössert?
- Sind Effektivität und Effizienz der MitarbeiterInnen gewachsen und ist das Kostenbewusstsein auf allen Ebenen gestiegen?

²⁹ Gemäss WOV-News vom 11.1.99 unter URL:<http://www.wov.ch>.

³⁰ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 13 f.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

- Welche Systemänderungen müssten für einen definitiven Betrieb vorgenommen werden?

Für diese Fragestellungen wurden schon vor Versuchsbeginn Indikatoren festgelegt, welche es erlauben, den Erfolg des Versuchs zu messen. Kein Kriterium für Erfolg oder Misserfolg des WOV-Versuches kann es sein, ob die Einführung der neuen Instrumente der Verwaltungsführung zu Einsparungen geführt hat. Wenn auch eine höhere Effizienz und Effektivität der Verwaltung erwartet werden, so ist WOV doch nicht eine Sparübung. Einsparungen werden sich mittelfristig einstellen, sind aber für die Versuchsphase nicht vorauszusetzen.³¹

2.4.3. Die Pilot-Dienststellen

Seit dem 1.1.1996 wird mit einer Anzahl von Dienststellen³² ein mehrjähriger WOV-Versuch unternommen, in welchem alle Instrumente des künftigen Luzerner WOV-Modells und alle Abläufe innerhalb der „neuen“ Verwaltung im Praxisbetrieb erprobt werden. Die betroffenen Dienststellen haben also in der Form eines Kontraktes ihren Leistungsauftrag erhalten. Für dessen Erfüllung wurde ihnen ein Globalbudget zugesprochen, über welches sie im Rahmen der finanzrechtlichen Limiten und der Vorgaben für den Versuch frei bestimmen können. Für die Dauer des Versuches werden gewisse Abweichungen vom geltenden Recht gestattet. Dies ermöglicht den Dienststellen, ihre Aufgabe tatsächlich im Sinne eines nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen handelnden Unternehmens zu erfüllen.

Aus allen Departementen hat man Dienststellen ausgewählt, welche am WOV-Versuch partizipieren. Obwohl man ursprünglich kein ganzes Departement in den Versuch einbeziehen wollte, sind seit dem 1.1.1999 das Polizei- und Umweltschutzdepartement und das Baudepartement im Versuch integriert. Aber auch den übrigen Departementen kommt im Rahmen des WOV-Versuchs eine wichtige Aufgabe zu. Sie müssen ihre am Versuch beteiligten Dienststellen betreuen

³¹ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 13 f.

³² Anfangs 1996 waren es acht Dienststellen; heute sind es bereits 14 Versuchspiloten.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

und sie nach WOV-Grundsätzen leiten. Ausserdem mussten sie für die Versuchsphase ein entsprechendes Instrumentarium (z. B. Kontraktüberwachung, Controlling usw.) aufbauen und personelle Kapazitäten (pro Departement ein verantwortlicher Moderator) bereitstellen.

2.4.4. Durchführung des WOV-Versuchs

2.4.4.1. *Allgemeines*

Der WOV-Versuch bezieht alle Ebenen mit ein, die beteiligten Dienststellen und Departemente, den RR und auch das Parlament. Das geltende Parlamentsrecht wird dabei nicht tangiert, doch sollen auch auf dieser Ebene die Instrumente von Leistungsauftrag, Controlling und Berichtswesen spielen. Das Parlament soll sich mit den neuen Steuerungs- und Kontrollinstrumenten vertraut machen können. Der RR hat die erforderlichen Regelungen detailliert in Form von Richtlinien oder Weisungen verbindlich festgeschrieben.

Die versuchsweise Einführung des neuen Modells der Verwaltungsführung macht es nötig, von einer Reihe von Bestimmungen unserer Rechtsordnung abzuweichen. Für die Versuchsperiode soll aber nicht mehr als unbedingt nötig verändert werden. Die entsprechenden Ausnahmeregelungen sind in einem Grossratsbeschluss bzw. in der Verordnung des RR über die versuchsweise Einführung des Modells der wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern festgehalten. In der Versuchsphase wird mit Projektaufwendungen zu rechnen sein, die nicht den beteiligten Versuchspiloten und Departementen angerechnet werden können. Dem Grossen Rat steht im Sinne der Transparenz eine Zusammenstellung der Kosten über die gesamte Projektdauer als Information zur Verfügung. Die jährlichen Projektkredite werden über den üblichen Budgetweg zugesprochen.

2.4.4.2. *Finanzen, Leistungsverrechnung und Investitionen*

Die am WOV-Versuch beteiligten Dienststellen erhalten in erster Linie im Bereich der Finanzen grössere Flexibilität, indem ihnen ein Globalbudget zugesprochen wird. Dazu mussten die WOV-Dienststellen natürlich schon im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten ein betriebliches Rechnungswesen aufbauen. Gegenüber der Finanzverwaltung sind aber trotzdem die Abschlüsse basierend auf dem Kontorahmen der Staatsbuchhaltung zu führen.

Die WOV-Dienststellen müssen möglichst weitgehend mit privatwirtschaftlich organisierten Betrieben gleichgeschaltet werden, was heisst, dass auch ihre Kostenstruktur entsprechend vollständig sein muss. Dies erfordert, dass grundsätzlich zumindest jene Kostenbestandteile weiterverrechnet werden, die von den Dienststellen durch intensivere oder weniger intensive Beanspruchung beeinflusst werden können. Ebenfalls zu verrechnen sind zentrale Dienstleistungen, wie Personalbetreuungs- und Weiterbildungskosten, Lohnbuchhaltung usw. Eine interne Verrechnung nach den erwähnten Grundsätzen wird seit 1997 budgetiert.³³

Für die Tätigkeit von Investitionen von mehr als Fr. 200'000.-- müssen die WOV-Dienststellen das heute gültige Verfahren einhalten. Sie können derartige Investitionen nicht über externe Kredite finanzieren. Investitionen sind deshalb in das Budget des Kantons aufzunehmen. Im Leistungsauftrag der Dienststellen ist aber die Investitionsplanung aufzuführen und die Dienststellen müssen die Sicherheit haben, dass die vorgesehenen Investitionen auch bewilligt werden. Kleinere Investitionen können jedoch auch Bestandteil des Betriebsbudgets der WOV-Dienststelle bilden.³⁴

³³ Vgl. WOV-Bulletin Nr. 4 vom Juli 96, Der heilsame Schock mit den internen Verrechnungen, 1 f.

³⁴ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 17 f.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

2.4.4.3. *Personal*

Die Zielsetzungen des Luzerner Modells WOV können nur erreicht werden, wenn die MitarbeiterInnen als wichtigster Erfolgsfaktor angesehen und befähigt werden, sich als Unternehmer im Unternehmen zu betätigen. Parlament und RR sowie Führungskräfte und Mitarbeitende der Versuchsdienststellen bringen unterschiedliche Voraussetzungen für die Verwirklichung der WOV-Kultur mit. Eine gezielte und systematische Aus- und Weiterbildung soll die nötigen Personalentwicklungsprozesse einleiten, fördern und begleiten. Diese Aus- und Weiterbildung (WOV-Workshops, Seminare usw.) wird grösstenteils intern durch die WOV-Projektleitung oder durch das Personalamt angeboten.³⁵ Sämtliche Aus- und Weiterbildungskosten laufen aber auf jeden Fall über das Budget der WOV-Projektleitung.

Bezüglich den personalrechtlichen Rahmenbedingungen hat das Personalamt in einer Wegleitung die Möglichkeiten und die Grenzen ausführlich beschrieben, welche den im WOV-Versuch engagierten Dienststellen und Departementen im Personalbereich offenstehen. So dürfen beispielsweise MitarbeiterInnen nicht bedingt durch den WOV-Versuch entlassen werden. Entlassungen aus anderen Gründen auf der Basis der geltenden personalrechtlichen Bestimmungen sind jedoch möglich.³⁶

2.4.4.4. *Steuerungsinstrumente*

Die am Versuch beteiligten Dienststellen haben auf der Basis ihrer Kunden- und Produktdefinitionen mit den zuständigen Departementen einen Kontrakt vereinbart. Dieser Leistungsauftrag, verbunden mit dem Globalbudget, bildet die Grundlage für die Leistungserbringung und für die Erfolgskontrolle. Bisher war es ein detailliertes Budget.

³⁵ Gemäss WOV-Projektleiter Herr Heini am WOV-Vortrag vom 14.5.99 für die Waadtländer Projektleitung des Modellpiloten „Leistungskontrakte“.

³⁶ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 20.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Analog wird das bereits im Abschnitt 2.3.1.2 erläuterte Berichtswesen bei den Versuchspiloten eingeführt. Hier geht es im Rahmen des Versuchs auch darum, die richtigen Indikatoren und Kennzahlen zu definieren und das Berichtswesen zu einem leicht handhabbaren, standardisierten Instrument zu formen. Vor allem in diesem schwierigen und heiklen Bereich ist man in verschiedenen Dienststellen noch leicht im Rückstand.³⁷

2.4.4.5. *Controlling und Revision*

Ein eigentliches Verwaltungscontrolling existiert heute noch nicht in allen Versuchsdienststellen. Die entsprechenden Einrichtungen sind im Rahmen des Versuchs auf allen Ebenen zu schaffen. In den Dienststellen und Departementen sind dafür die erforderlichen personellen Ressourcen bereitzustellen, wobei die zusätzlichen Personalkosten zum Teil über das Projekt WOV finanziert werden können. Die Funktion des Controllings auf Ebene des RR muss vorderhand die Projektleitung zusammen mit den entsprechenden Verwaltungseinheiten wie Finanzverwaltung, Finanzkontrolle und Personalamt ausüben. Dabei geht es namentlich darum, die Berichte der Departemente für den RR zu konsolidieren und zu handen des Grossen Rates vorzubereiten. Das sogenannte zentrale Controlling (vgl. Kapitel 2.3.1.3) wird durch Prof. Schedler momentan aufgebaut. Er ist der Meinung, dass das NPM streng zwischen Steuerungs- und Koordinationsfunktionen und Dienstleistungsaufgaben trennen sollte. Somit soll das Konzerncontrolling als Koordinationsfunktion über alle Departemente hinweg, nicht bei einem Dienstleistungsdepartement (z.B. dem Finanzdepartement) angegliedert werden. Werden nämlich zentrale Controllingfunktionen von den Dienstleistungsanbietern im Finanzdepartement, im Personalamt oder bei den Informatikdiensten usw. wahrgenommen, kommt es immer wieder zu den klassischen Rollenkonflikten. Die Stadt Bern hat entsprechend ihren zentralen Steuerungsdienst unter die Leitung der Stadtschreiberin gestellt, was sich aus Sicht der Beteiligten sowie von Prof. Schedler bewährt hat.³⁸

³⁷ Gemäss Vortrag RR Fässler vom 3.5.1999 am IDHEAP, Folie „Status des WOV-Projekts“.

³⁸ Vgl. WOV: Zentrales Controlling – Überlegungen zur organisatorischen Eingliederung des zentralen Controllingdienstes (Internes Arbeitspapier), August 1998, 4.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Auf der Ebene des Grossen Rates kann vorerst die Spezialkommission (vgl. Kapitel 2.5.2) in Zusammenarbeit mit den bestehenden Kommissionen (Geschäftsprüfungs-, Finanz- und Spitalkommission) gewisse (Parlaments-) Controllingaufgaben wahrnehmen. Die Aufgaben der Revisionsstelle nimmt bereits in der Versuchsphase die Finanzkontrolle wahr. Sie sieht bei den Versuchspiloten mindestens eine Abschlussrevision vor.

2.4.5. Projektcontrolling, Begleitung und Evaluation des WOV-Versuchs

Das Projektcontrolling ist Aufgabe des Regierungsausschusses WOV (vgl. Kapitel 2.5.3), der diese Funktion selber wahrnehmen oder an eine von ihm bezeichnete Stelle delegieren kann. Das Parlament soll den WOV-Versuch permanent begleiten. Dafür ist die bereits erwähnte Spezialkommission eingesetzt worden, in der auch Mitglieder der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission Einsitz nehmen.

Die Berichterstattung über den Fortgang des Versuchs erfolgt im Rahmen der ordentlichen Rechenschaftsablage sowie in einem Bericht zum WOV-Versuch im Lauf des Jahres 2000 (WOV-Botschaft II). Dieser Bericht soll die Grundlage zur definitiven Entscheidung über eine Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern bilden.³⁹ Ursprünglich war die Evaluation des WOV-Versuchs schon ab 1999 vorgesehen. Neu – wie im Kapitel 2.2.4 bereits erläutert – findet die Evaluation des WOV-Versuchs wegen der verlängerten Versuchsphase erst ab dem Jahr 2000 statt.

³⁹ Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 22.

2.5. *Projektorganisation und Projektmanagement*

2.5.1. Allgemeines

Der Erfolg eines solchen Reformprojekts hängt in höchstem Masse von der Projektorganisation und dem Management ab. Nicht umsonst erwähnt einer der führenden Persönlichkeiten im Bereich Change Management, Prof. Pettigrew, dass die Art und Weise der Formierung der Projektorganisation zu den zentralen Erfolgsfaktoren in solchen Transformationsprozessen gehört.⁴⁰ Folgend wird die Projektstruktur des Luzerner WOV-Versuchs und ihre dazugehörigen Organe vorgestellt.⁴¹ Wie aus Abbildung 6 ersichtlich wird, entspricht die Projektorganisation dem Aufbau der verschiedenen politischen und administrativen Institutionen im Kanton Luzern.

Abbildung 6: Projektorganisation für die WOV-Versuchsphase

Quelle: Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 16.

⁴⁰ Vgl. Pettigrew, Success and Failure in Corporate Transformation Initiatives, 286.

⁴¹ Vgl. WOV-Informationspapier betreffend Projektorgane; URL:<http://www.wov.ch>.

2.5.2. Spezialkommission des Grossen Rates (WOK)

Von der parlamentarischen Seite wird das Projekt WOV von einer 25-köpfigen Grossratskommission begleitet. An den festgelegten fünf Sitzungen pro Jahr verfolgt die Kommission drei Hauptaufgaben. Sie begleitet den WOV-Versuch und die darin einbezogenen Dienststellen und Departemente im Auftrag des Grossen Rates und beurteilt die Zielerreichung des Versuchs sowie die neu entwickelten Instrumente aus Sicht des Parlaments. Ausserdem berichtet die WOK dem Grossen Rat regelmässig über den Stand der Versuche und informiert im Rahmen ihrer Kompetenzen die Öffentlichkeit.

Folgende Ziele hat sich die Kommission bis zum Ende des WOV-Versuchs im Jahre 2000 gesetzt:

- Die WOV-Philosophie und Kultur ist dem Parlament bekannt;
- die Veränderungen der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie des Handlungsspielraumes des Grossen Rates im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind geklärt;
- die Führungsinstrumente von Regierung und Verwaltung sind in Bezug auf Transparenz, Effektivität und Effizienz beurteilt, die Entscheidungsinstrumente und Kontrollmöglichkeiten des Grossen Rates sind bekannt;
- die Grundlagen für die Beurteilung des Versuchs und für den Entscheid über die definitive Einführung der WOV und des Globalkreditsystems an den kantonalen Heilanstalten sind vorhanden.

Innerhalb der WOK-Kommission bestehen diverse Subgruppen, welche für verschiedene Arbeitsbereiche verantwortlich sind. So wurden zum Beispiel departementsweise Subkommissionen gegründet, welche die einzelnen im WOV-Versuch beteiligten Departemente und Dienststellen begleiten. Zudem bestehen Fachgruppen, welche übergeordnete Fachfragen, z.B. WOV-Instrumente, Kommunikation, Personal usw. diskutieren.

2.5.3. Regierungsausschuss WOV: Die strategische Projektleitung

Auf strategischer Ebene wird das Projekt WOV von einem vierköpfigen Regierungsausschuss (drei RR und der Staatsschreiber) geführt. Der Ausschuss unter dem Vorsitz von RR Fässler setzt an seinen zehn Sitzungsterminen pro Jahr die strategischen Leitlinien für die Entwicklung des Projekts WOV. Dies beinhaltet unter anderem die Zielsetzung und Ausrichtung des Projekts, die Entscheidung über Projektphasen, die Freigabe von finanziellen Mitteln und die generelle Überwachung des Projektablaufs. Die operative Umsetzung dieser strategischen Vorgaben ist Sache der im folgenden Abschnitt beschriebenen Projektleitung. Die laufende Information der Departemente über den Projektfortschritt erfolgt über die Konferenz der Departementssekretäre (KDS), die das Projekt WOV als ständiges Traktandum führt.

2.5.4. Projektleitung und Geschäftsstelle WOV: Die operative Projektleitung

Im operativen Bereich wird das Projekt WOV von einer - von den Linienfunktionen getrennten - Projektleitung geführt, welche für Koordination und Dokumentation der Geschäftsstelle WOV angegliedert ist. Projektleitung und Geschäftsstelle (insgesamt vier Personen) sind direkt dem Regierungsausschuss unterstellt. Sie sind aber, im Gegensatz zu der Anfangsphase, als die Projektleitung noch aus zwei RR und sämtlichen Departementssekretären bestand, heute politisch unabhängig.⁴² Die Projektleitung kann somit im Rahmen der strategischen Vorgaben des RR-Ausschuss in eigener Verantwortung die operative Umsetzung wahrnehmen. Die Projektleitung ist administrativ dem Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement von RR Fässler zugeteilt, welchem auch der Globalkredit für das WOV-Projekt zugesprochen ist. Dies bestätigt einmal mehr, dass WOV-Initiator und -Projektpate RR Fässler die Zügel dieses Reformprojekts immer noch fest in seinen Händen hält.

⁴² Gemäss Telefoninterview vom 23.3.1999 mit WOV-Projektleiter Herr Heini.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

Die Projektleitung nimmt im Rahmen der operativen Umsetzung der strategischen Vorgaben folgende Aufgaben wahr:

- Gesamtverantwortung für die korrekte Projektabwicklung;
- Erarbeiten von konzeptionellen Grundlagen und Methoden im Rahmen des Projektauftrages;
- Definition und Koordination der Teilprojekte;
- Beratung und Unterstützung der Versuchsdienststellen;
- Führen des Projektsekretariats;
- Informations- und Dokumentationsstelle.

2.5.5. WOV-Stab: Vorberatendes Gremium und Controllinginstanz

Als beratendes Gremium steht dem Regierungsausschuss der fünfköpfige „WOV-Stab“ zur Verfügung, in dem die zentralen Funktionen der Verwaltung vertreten sind. Als eine der wichtigsten Aufgaben nimmt der Stab während der WOV-Versuchsphase das zentrale Controlling (vgl. Kapitel 2.3.1.3) wahr. Der WOV-Stab besteht nebst dem RR-Ausschuss-Mitglied Staatsschreiber Baumeler und dem Gesamtprojektleiter Heini aus den Vorstehern der wichtigsten zentralen Ämtern, welche durch die Konsequenzen von WOV tangiert werden (Finanzverwaltung, Personalamt, Rechtsdienst).

2.5.6. Erfahrungsgruppe (Erf-Gruppe)

Eine wichtige Rolle im WOV-Projekt spielen die Departementscontroller, die Dienststellenleiter sowie die Projektverantwortlichen in den Versuchsdienststellen. Diese arbeiten in der Erf-Gruppe zusammen und nehmen vor allem für die Versuchsdienststellen eine Scharnierfunktion zwischen der Projektleitung WOV und der Linie ein. Die bisher mit Erfolg für den Know-how-Transfer eingesetzte Erf-Gruppe soll deshalb in geeigneter Form weitergeführt werden. Seit 1998 nehmen in der Erf-Gruppe auch Personalvertreter Einsitz.

2.5.7. Teilprojekte WOV

Die einzelnen Aspekte des Projekts WOV werden in Teilprojekten bearbeitet. Diese sind der Projektleitung unterstellt und werden von verschiedenen Gremien bearbeitet. So nimmt sich z.B. der Grosse Rat der Einführung der WOV-Instrumente an, das Personalamt entwickelt Konzepte für Ausbildung und Personalcontrolling und die Finanzverwaltung betreut das Teilprojekt Rechnungswesen.

2.6. *Die Luzerner Verwaltungsreform: Ein Erfolg?*

Nach eingehender Analyse der Dokumentationen zur Luzerner Verwaltungsreform, dem Anhören von mehreren Vorträgen über das Projekt WOV, sowie dem Durchführen von Interviews mit WOV-Projektleiter Heini und direkt betroffenen Versuchsdienststellenleitern konnte ich mir ein ganzheitliches Bild über das Vorhaben WOV aneignen. Dabei bin ich zum Schluss gekommen, dass das Projekt grundsätzlich auf dem Weg zu einer erfolgreichen Verwaltungsreform ist.

Natürlich kommen in den Versuchsdienststellen teilweise auch kritische Stimmen auf, grundsätzlich ist die Meinung der am Versuch beteiligten MitarbeiterInnen jedoch positiv.⁴³ Es wäre allerdings möglich, dass WOV nur im Rahmen eines strategischen Spiels mitgemacht wird, und sich die Verwaltung gegen eine konsequente Einführung von WOV sträubt. MitarbeiterInnen der am Versuch beteiligten Dienststellen könnten so im Rahmen dieser Strategie die positiven Resultate des Projekts zu cachieren versuchen, damit das Projekt WOV bei der Evaluation am Ende der Versuchsphase nicht allzu positive Zahlen zeigen würde.⁴⁴ Es ist schwer zu beurteilen, ob ein solches strategisches Spiel vorliegt oder nicht. Meiner Meinung nach kann man aber durchaus von einem bisherigen Erfolg spre-

⁴³ Gemäss Telefon-Interviews vom 22.6.1999 mit Herrn Gschwend, WOV-Verantwortlicher im Hochbauamt und Herrn Marbet, WOV-Verantwortlicher in der Liegenschaftsverwaltung des Kantons Luzern.

⁴⁴ Gemäss den Ausführungen von Assistenzprofessor Varone über strategische Spiele in Verwaltungen im Rahmen seines Vortrags vom 14.6.1999 am IDHEAP.

2. Verwaltungsreform im Kanton Luzern

chen und es bleibt abzuwarten, ob das Parlament im Jahre 2001 der definitiven Einführung von WOV zustimmen wird.

Die Behauptung ein Projekt sei erfolgreich, ist schnell aufgestellt. Will man jedoch wissenschaftlichen Anforderungen gerecht werden, müssen Behauptungen durch eine eingehende Analyse von Erfolgsindikatoren und –ursachen sowie deren Zusammenhänge nachgewiesen werden. Eine solche Analyse erfolgt im Kapitel 4 dieser Arbeit.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

3.1. *Allgemeines*

Im Kanton Waadt hat man die Zeichen der Zeit erst erkannt, als man einsah, dass man mit dem reinen Spar- und Rationalisierungsprogramm vom Dezember 1994 nicht weit kommen würde. Nach und nach wurde man sich immer mehr bewusst, dass ein solches Sparprogramm mit einem umfangreichen Modernisierungs- und Verwaltungsreformprogramm gekoppelt werden muss.

Die Verwaltung versuchte schon dazumal, sich den neuen gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen und brauchte dazu, um besser und effizienter arbeiten zu können, neue Mittel, wie sie vom Ansatz der nouvelle gestion publique (NGP) oder NPM vertreten werden. Die Veränderungen und kleinen Reformen in der Verwaltung haben zum Teil schon in den einzelnen Ämtern angefangen. Ziel der Regierung war es jedoch, die verschiedenen Ansätze zusammen unter einem Reformdach „modernisation de l'Etat“ zu vereinen.

3.2. *Notwendigkeit und Entwicklung des Projekts*

3.2.1. **Notwendigkeit einer Reform**

Die Notwendigkeit einer umfassenden Reform hat im Kanton Waadt mehr oder weniger die gleichen Ursachen wie in allen anderen Kantonen der Schweiz. Die zu bewältigenden Aufgaben sind komplexer und die Ressourcen immer knapper geworden. Durch starre Vorgaben war die Verwaltung zu sehr eingeschränkt und konnte ihre Mittel oft nicht optimal einsetzen. Ein neuer Ansatz der Verwaltungsführung war somit dringend notwendig. Die Regierung nennt in ihrem „Rapport sur la modernisation de l'Etat“ vier voneinander zum Teil abhängige Hauptfaktoren, welche eine Modernisierung notwendig machten:⁴⁵

⁴⁵ Vgl. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11.97, 4.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

1. Globalisierung, Liberalisierung und kantonale Konkurrenz

In den letzten Jahren hat die zunehmende Globalisierung zu starken Veränderungen in Staat und Wirtschaft geführt. Unterstützt durch die technologische Entwicklung und durch die Liberalisierung vieler Märkte wurde die Wirtschaft immer dynamischer, und der Konkurrenzdruck stieg enorm an. Eine erste Konsequenz dieser Globalisierung waren die zahlreichen Kompetenzverschiebungen von nationaler auf die supranationale Ebene. Eine zweite Konsequenz war die Tatsache, dass dieser Konkurrenzdruck auch zunehmend unter den Nationen zunahm. Um ihre komparativen Vorteile zu bewahren, mussten die Staaten mehr und mehr unternehmerisch denken und handeln. Dieses Konkurrenzdenken hat sich gleicherweise auch unter den Kantonen etabliert, welche durch fiskalische Vorteile, Wirtschaftsförderung und nicht zuletzt auch durch eine effiziente, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung Unternehmen motivieren wollen, sich auf ihrem Territorium anzusiedeln.

2. Finanzkrise

Die Tatsache, dass die gesellschaftlichen Aufgaben immer grösser und komplexer werden und somit auch schwieriger zu lösen sind, hat in gewissen Bereichen regelrechte Krisen der öffentlichen Finanzen ausgelöst. Diese öffentlichen Schulden sind jedoch nicht immer die Konsequenz eines schlechten Finanzmanagements, sondern resultieren sehr oft auch von der zunehmenden Aufgabenvielfalt in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Gesundheit, sozialer Schutz usw., welcher sich der Staat gezwungenermassen annehmen muss. Solche öffentliche Schuldenlasten stellen ein ernstzunehmendes Handicap für die kantonale oder nationale Wettbewerbsfähigkeit dar und reduzieren ausserdem die Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten des Staates auf empfindliche Art und Weise.

3. Wachsende Ansprüche seitens der Bürger gegenüber dem Staat

Die Ansprüche seitens der Bürger haben fortlaufend zugenommen. Man betrachtet den Staat zunehmend als Dienstleistungscenter, in dem man Produkte und Dienstleistungen einkauft und diese möglichst individuell, schnell und zu niedri-

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

gen Kosten geliefert bzw. erbracht haben will. Will der Staat dieser Entwicklung gerecht werden (was ja übrigens auch seine Pflicht sein muss), so kann er dies nur durch eine grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung erreichen.

4. Vertrauenskrise der Bürger gegenüber Staat

Seit den 80er Jahren kann in den Industrienationen eine zunehmende Vertrauenskrise der Bürger gegenüber dem Staat beobachtet werden. Es stellen sich zunehmend mehr fundamentale Fragen über die Funktionen des Staates. Was soll der a priori schwerfällige, bürokratische und ineffiziente Staat noch machen? Was soll privatisiert werden? Es gibt meiner Meinung nach nur eine Antwort auf solche Fragen: Der Leistungserbringer, welcher in einem Bereich wirksamer, effektiver und effizienter als ein anderer Anbieter ist, soll diese Leistung auch erbringen. Dies unabhängig davon, ob es sich um einen staatlichen oder privaten Anbieter handelt. Ausnahmen von diesem Prinzip des „Competitive Tendering“ sollten dann nur noch aus gewissen sozialen, regionalpolitischen oder grundrechtsrelevanten Argumenten heraus resultieren. Die Vertrauenskrise könnte auf diese Art und Weise überwunden werden. Voraussetzung wäre allerdings eine tiefgreifende Reform nach den Prinzipien des New Public Management.

3.2.2. Entwicklung des Reformprojekts

Das gesamte Reformvorhaben hatte in der Absicht der Regierung, im Jahre 1994 ein umfangreiches Sparprogramm in Angriff zu nehmen, seinen eigentlichen Ursprung. Der Grosse Rat hatte diesem Sparprogramm im Dezember 1994 zugestimmt. Wie bereits erläutert, wurde man sich dann aber zunehmend bewusst, dass ein solches Programm auch die Modernisierung der kantonalen Verwaltung beinhalten muss, weil das Rationalisierungspotential des Verwaltungssystems schon weitgehend ausgeschöpft war. Mit der im Juni 1996 vom Kantonsrat Broulis (FDP) eingereichten Motion bezüglich Modernisierung des Staates und Einführung von NPM-Prinzipien in der Waadtländer Verwaltung, welche im Herbst ohne Probleme von der zuständigen Grossratskommission und vom Grossen Rat angenommen worden ist, wurde der RR zum Handeln verpflichtet. Ein Modernisierungsprogramm musste nun vorgelegt werden. Mit dem „Rapport du Conseil

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat" vom November 1997 hat der RR die Antwort auf die Motion Broulis gegeben. Ein eigentliches Waadtländer Modernisierungsprogramm mit sieben grossen Projekten (vgl. Kapitel 3.3) wurde somit geboren. Der Grosse Rat akzeptierte dieses Programm noch im selben Jahr.

Das Programm beinhaltete eine Reihe von Modernisierungsprojekten, welche teilweise auch die Einführung von neuen NPM-Tools (z.B. Leistungskontrakte; vgl. Kapitel 3.5) vorsahen. Diese sollten in Form von Pilotprojekten in der Verwaltung testweise eingeführt werden.

3.2.3. Reformzeitplan

Ein integrierter Gesamtreformplan existiert im Kanton Waadt nicht. Die folgend im Kapitel 3.3. vorgestellten sieben Modernisierungsprojekte haben alle ihren eigenen Fahrplan. Ebenfalls die in Kapitel 3.3.3 erwähnten Querschnittprojekte „outils de la modernisation“ haben ihren eigenen zeitlichen Rahmen.

3.3. *Theoretischer Ansatz: Das Waadtländer Modernisierungsprogramm*

3.3.1. Hauptziele der Modernisierung

Eines der wichtigsten Ziele der Waadtländer Reform soll die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung sein. Mit anderen Worten soll das Kosten-Leistungs-Verhältnis verbessert werden. Ein sehr wichtiges Anliegen der Reform ist es auch, transparente Kosten zu erhalten. Nur so können überrissene Ausgaben und überflüssige Arbeiten aufgedeckt werden. Die Transparenz ermöglicht des weiteren einen direkten Leistungsvergleich (Benchmarking) mit anderen Verwaltungen.

Ein weiteres Ziel der Reform ist die vermehrte Bürger- bzw. Kundenorientierung. Die Verwaltung muss die Bedürfnisse, Wünsche und Schwierigkeiten des Kun-

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

den wahrnehmen. Dies ist eine der Hauptbedingungen, dass sich zwischen Bürgern und Staat wieder ein Vertrauensverhältnis entwickeln kann. Als letztes viertes Hauptziel der Modernisierung nennt der RR die regelmässige Evaluation von Politik- und Verwaltungsleistungen. Es reicht nicht aus, Leistungen zu erbringen und Produkte zu offerieren, ohne dass man weiss, dass diese auch zu den erhofften Effekten führen. Nur durch regelmässige Evaluationen ist es möglich, nötigenfalls die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen um so die angestrebten Ziele erreichen zu können.⁴⁶

3.3.2. Sieben prioritäre Modernisierungsprojekte⁴⁷

Viele verschiedene Modernisierungsprojekte waren im Kanton Waadt bereits vor 1997 am Laufen. Da der RR dieses verschiedenen Ansätze unter einem Reformdach vereinen wollte, hatte er sich im Rahmen des Modernisierungsprogramms von 1997 entschieden, sieben interdepartementale Projekte auf die Prioritätenliste zu setzen:

1. Strukturmodernisierung (Projekt DUPLO)

Das Projekt DUPLO des Kantons Waadt beinhaltet nebst anderen Strukturreformen insbesondere die Reorganisation der gesamten Waadtländer Verwaltung. Ziel ist es, die Verwaltung nach neuesten Erkenntnissen effizient und sinnvoll neu zu organisieren.⁴⁸ Das Projekt hatte bereits Mitte 1997 angefangen und wird voraussichtlich Ende 1999 beendet werden können.⁴⁹ Nebst der Reorganisation der Verwaltung beinhaltete DUPLO unter anderem noch folgende Aufgaben:

- neue Arbeitsweise des Parlaments und Reorganisation des Parlamentssekretariats gemäss dem neuen Gesetz für den Grossen Rat;

⁴⁶ Vgl. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11. 97, 9.

⁴⁷ Vgl. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11. 97, 11.

⁴⁸ Das neue Organigramm der Waadtländer Verwaltung (Stand April 1998) ist im Internet unter URL:<http://www.vd.ch> veröffentlicht.

⁴⁹ Gemäss Auskunft des DEM-Sekretariats vom 20.5.1999.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

- Veränderungen in der Organisation und Arbeitsweise des RR auf Basis der Empfehlungen der Arbeitsgruppe GT-OFCEs (Groupe de travail sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat et de ses services);
- die Fortsetzung der Modernisierung der Staatskanzlei.

2. Neue Personalpolitik

Hier geht es vor allem um das zu revidierende öffentliche Personalgesetz, welches noch aus dem Jahre 1947 stammt. In diesem Vorhaben ist es dringend notwendig, die Grundlagen für neue Methoden des Human Resource Management zu schaffen. Damit ist unter anderem folgendes gemeint: Arbeitsklima, welches die Motivation fördert; Förderung von selbständiger Arbeitsweise; Übernahme von Verantwortung; Förderung der Kommunikation und der internen Information; Personalentwicklungsprogramme; Karriereplanung; permanente Aus- und Weiterbildung usw. Nur wenn diese neuen Ansätze konsequent umgesetzt und im Personalwesen der Verwaltung Eingang finden, kann den Bedürfnissen des Staatspersonals Genüge getan werden. Gemäss Angaben des DEM (Démarche d'Economies et Modernisation de l'Etat de Vaud) sollte das Projekt auf Ende des Jahres 2000 abgeschlossen werden können.

3. Neue Informations- und Kommunikationspolitik

Im Juli 1996 hat sich der RR für eine neue, auf dem Prinzip der Transparenz basierenden Informations- und Kommunikationspolitik entschieden. Gleichzeitig hat man das neue Informations- und Kommunikationsbüro (BIC) und einige weitere Neuerungen (z.B. Infobroschüren, Wochenzeitschrift „Etat de Vaud Info“ usw.) geschaffen. Des weiteren führte man einen neuen Informationsschalter ein, an dem unabhängig von Departement und Amt, welchem das Problem zugeordnet werden würde, Informationen und Hinweise eingeholt werden können. Ein solches kundenorientiertes Angebot soll als Zeichen des neuen Geistes der Modernisierung der Kantonsverwaltung betrachtet werden. Die Bürger sollen damit endgültig ihre negativen Erfahrungen mit der Bürokratie, wie zum Beispiel von

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

einem in das nächste Verwaltungsbüro verwiesen zu werden, vergessen können. Das Projekt konnte bereits Ende des letzten Jahres abgeschlossen werden.

4. Modernisierung der Instrumente im Finanzmanagement

Die finanziellen Schwierigkeiten des Kantons und diverse festgestellte Mängel im bisherigen Finanzsystem, haben den RR veranlasst, unter anderem folgende Prioritäten bezüglich der Modernisierung des Finanzmanagements zu setzen:

- Verbesserungen in der Organisation sowie in der Informatik um einfache, schnelle und zuverlässige Finanzinformationen liefern zu können;
- Optimierung und Beschleunigung der Budgetprozedur und Verbesserung der Übersichtlichkeit derselben;
- Verbesserung der Antizipation der Finanzflüsse des Kantons sowohl auf kurz- wie auf langfristiger Dauer;
- Ermöglichung einer vergleichenden Analyse der Investitionen und Erleichterung der politischen Entscheidungsfindung anhand eines langfristigen Planungsinstruments;

und insbesondere im Bereich des neuen Finanzmanagements nach NPM-Prinzipen:

- Systematisierung der Budgetkontrolle und Schaffen von günstigen Rahmenbedingungen für die Einführung eines fortgeschrittenen Controllings;
- Unterstützung der Departemente bzgl. Buchhaltung und Controlling;
- Förderung und Begleitung der neuen Managementformen (z.B. Leistungs-kontrakt mit Globalbudget usw.).

5. Modernisierung und Koordination im Informatikbereich

Die Führung der Informationssysteme des Kantons wurde unter anderem mit folgenden Aufgaben beauftragt:

- Die neuen strategischen Achsen bestimmen;

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

- Ausarbeiten und Vorschlagen eines Informatik-Szenarios zuhanden des RR;
- Begleitung der Departemente bei der Errichtung ihres leitenden Informatik-Schemas und bei der Definition ihrer vorgesehenen Projekte in diesem Bereich;
- Freigabe und Kontrolle der verschiedenen Projekte;
- Institutionalisieren einer benutzerfreundlichen Kultur und Förderung des ökonomischen Denkens und Handelns innerhalb des Informatikbereichs.

Des weiteren analysiert die Informatikführung das Koordinations- und Rationalisierungspotential der ganzen bestehenden Informationssysteme der Waadtländer Verwaltung. Das Projekt ist mittlerweile schon weit vorangeschritten. Erst kürzlich hat das unter RR Favre im Finanzdepartement angesiedelte „Centre informatique“ sein neues Organigramm vorgestellt. Es handelt sich dabei um eine dezentrale Struktur, d.h. die Informatikmitarbeiter sind den verschiedenen Departementen zugewiesen. Das „Centre informatique“ bleibt ein Kompetenzzentrum, in welchem Spezialwissen und Informatik-Know-how akkumuliert wird.⁵⁰

6. Standortplanung und -wahl der kantonalen Verwaltung

Mit einer neuen effizienten territorialen Aufteilung der verschiedenen dezentralen Standorte der Verwaltung und einem besseren Management der benutzten Räumlichkeiten könnte der Kanton Einsparungen von ca. 6 Millionen Schweizer Franken pro Jahr machen (Personal, Mieten, Infrastrukturkosten usw.).

Ein diesbezüglicher Plan wurde vom RR schon Ende 1997 angenommen und ist jetzt in der Umsetzungsphase. Im Rahmen der verschiedenen Modernisierungsmassnahmen sollen insbesondere auch Doppelspurigkeiten eliminiert werden (z.B. durch Universalschalter, welche neu mehrere verschiedene Dienstleistungen anbieten).

⁵⁰ 24 Heures, L'Etat serre les boulons, 25.6.1999, 21.

7. Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Der Kanton und die Gemeinden haben beschlossen, ihre Rollen bzw. ihre Kompetenzaufteilung neu zu überdenken. Dieses Projekt hat sich folgende Zielsetzungen gesteckt:

- Analyse und adäquate Neuzuteilung sämtlicher Aufgaben und Kompetenzen;
- grösstmögliche Entscheidungsfreiheit für die Gemeinden gewährleisten;
- Verbesserung der Qualität der öffentlichen Leistungen;
- Reduktion der Gesamtaufwendungen.

Der Grosse Rat hat dieses Vorhaben schon im Dezember 1996 abgesegnet. Die erste Etappe wurde Anfang 1998 erreicht, indem eine Zusammenstellung aller zu erfüllenden Aufgaben im Kanton und deren geschätzte Kosten vorlagen. In einer weiteren Phase wird es nun darum gehen, die Finanzströme, die Entscheidungskompetenzen, den legalen Rahmen und die konkrete Aufgabenverteilung zu definieren.

Natürlich sind noch viele weitere kleinere Modernisierungsprojekte im Gange, welche im Rahmen der sieben grossen Reformvorhaben nicht zur Sprache gekommen sind. Diese sind in erster Linie nicht in diesem Programm eingebunden, weil sie nicht die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung als prioritäre Zielsetzung haben. Diese Projekte spielen im Modernisierungsprozess des Kantons jedoch auch eine sehr wichtige Rolle und dürfen nicht unterschätzt werden.

3.3.3. Mittel der Modernisierung

Einige genannte Modernisierungsvorhaben der Verwaltung erfordern die Anwendung von neuen Methoden des Verwaltungsmanagements im Sinne des NPM. Diese neuen Ansätze werden anhand von Pilotprojekten in verschiedenen Dienststellen eingeführt werden bzw. sind bereits eingeführt worden (vgl. Kapitel 3.5). Die versuchsweise Einführung dieser neuen Methoden wird vom DEM (vgl. Kapitel 3.4.2) geleitet. Bezüglich dieser neuen NPM-Tools steht das DEM allen

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

Dienststellen des Kantons zur Verfügung, welche sich in einem Modernisierungsprozess engagieren wollen.

Im Modernisierungsbericht des RR vom November 1997 sind drei solche „outils de la modernisation“ vorgesehen:

1. Organisation

Das Projekt Organisation ist derzeit noch in Planung. Es handelt sich dabei um die eigentliche Implementierung des Projekts DUPLO (vgl. Kapitel 3.3.2), welches die Reorganisation der Waadtländer Verwaltung beinhaltet.

2. Plan qualité du service public (Total Quality Management, Zertifizierung usw.)

Die erste Phase bezüglich der testweisen Einführung eines Total Quality Managements (TQM) wurde anhand von sieben Pilotprojekten während des Jahres 1998 realisiert.⁵¹ Nach dieser ersten Phase konnten weitere interessierte Ämter als Pilotprojekte teilnehmen.⁵² In der Zwischenzeit sind es insgesamt vierzehn Piloten, welche im Projekt involviert sind. In diesen kann während einer gewissen Versuchszeit der TQM-Ansatz getestet und verfeinert werden. Einige Pilotprojekte haben von Anfang an eine ISO-Zertifizierung angestrebt. So zum Beispiel auch die Käserei- und Milchindustrieschule in Moudon, welche auf Ende 1999 ISO 9001 zertifiziert wird.⁵³

⁵¹ Vgl. Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour le programme de réallocations des ressources, 11.97, 17.

⁵² Vgl. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11. 97, 18.

⁵³ Vgl. Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit au programme de réallocations des ressources, 12.98, 25.

3. Leistungskontrakte

An dieser Stelle wird auf das Kapitel 3.5 verwiesen, in welchem das Projekt Leistungskontrakte als Beispiel eines Praxisversuchs der Waadtländer Verwaltungsmodernisierung äusserst detailliert beschrieben werden wird.

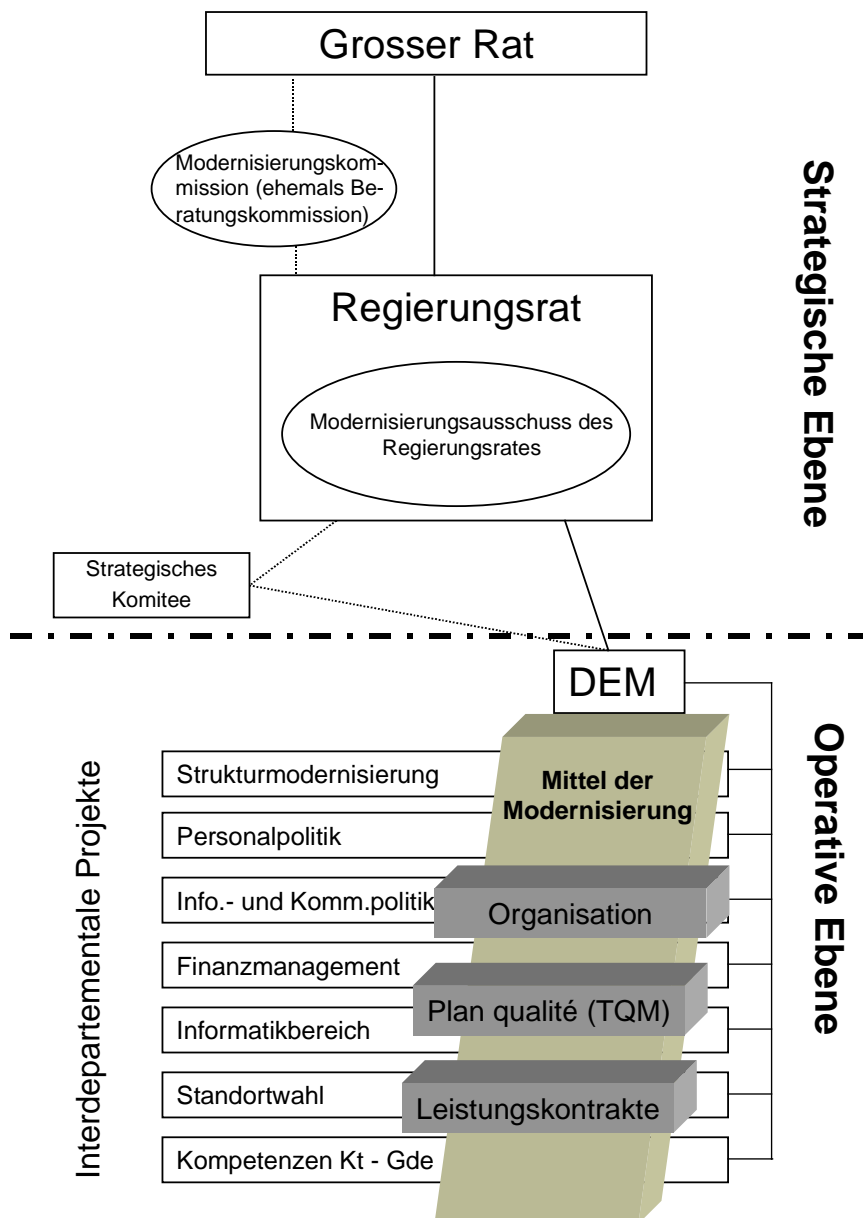
3.4. *Projektorganisation des Modernisierungsprogramms*

Die genannten Modernisierungsprojekte sollen grundsätzlich in den bestehenden Strukturen integriert werden. Dies wurde mit der gewählten Projektorganisation auch gewährleistet. Um Überschneidungen und Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden und die Kohärenz der Reform zu gewährleisten, müssen die Rollen und Kompetenzen der verschiedenen Projektinstitutionen jedoch klar festgelegt sein. Dies verlangt eine Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Ebene. Das strategische Niveau ist Sache der Politik, welche die generelle Richtung und die strategischen Ziele vorgibt. Die operationelle Ebene ist auf Stufe Verwaltung angesiedelt und betrifft die konkrete Umsetzung sowie die Wahl der Mittel innerhalb der strategischen Vorgaben.

Jedes der zuvor beschriebenen interdepartementalen Modernisierungsprojekte ist unabhängig und hat somit auch seine eigene Projektorganisation mit Projektleiter, Projektmittel usw. Für die gemeinsame Führung und die operationelle Koordination der verschiedenen Projekte sind das Strategische Komitee und das DEM zuständig (vgl. Abb. 7).

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

Abbildung 7: Projektorganisation des Waadtländer Reformprojekts



Quelle: Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11. 97, 24.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

3.4.1. Strategisches Komitee

Das Strategische Komitee nimmt eine Scharnierfunktion zwischen strategischem (Modernisierungskommission des Grossen Rates und Modernisierungsausschuss des RR) und operativem Niveau (DEM) ein. In dieser Hinsicht ist es auch ein Garant dafür, dass die strategischen Vorgaben der Politik respektiert werden. Das Komitee hat entsprechend folgende Aufgaben:

- Überlegungen und Vorschläge betreffend der verschiedenen Massnahmen zur Modernisierung des Staates;
- Gewährleisten einer integrierten und interdisziplinären Sichtweise des gesamten Modernisierungsvorhaben;
- Verfolgen des Fortschritts der verschiedenen Modernisierungsprojekte. Vorschlagen allfälliger strategischer Korrekturen oder Änderungen in den Projekten.

Die Struktur des Komitees ist je nach Bedürfnissen flexibel gestaltbar. Um eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, besteht sie aus einem fünfköpfigen permanenten Kern: Kanzler, Chef Finanzamt, Chef Personalamt und zwei Chefs von an Projekten beteiligten Ämtern.⁵⁴

3.4.2. Démarche d'Economies et Modernisation (DEM)

Das DEM spielt zwei Hauptrollen: Einerseits gewährleistet es die operationelle Koordination und die gemeinsame Methodik in den verschiedenen Projekten. Andererseits kann es aber auch die Verantwortung der Projektleitung von gewissen Pilotprojekten übernehmen. Folgend die Hauptaufgaben des DEM:

- Gewährleisten der gemeinsamen Koordination aller Projekte;
- Sicherstellen der methodische Kohärenz;
- Informieren des Strategischen Komitees und des RR bezüglich des Fortschritts der verschiedenen Projekte;
- Führung der Pilotprojekte;

⁵⁴ Vgl. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11. 97, 19 f.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

- Zurverfügungstellen der notwendigen Kompetenzen und Ressourcen für die Ausbildung in den verschiedenen Bereichen der NGP, der Organisation, des Projektmanagements usw. für sämtliche interessierte Dienststellen;
- Begünstigen einer Modernisierungsdynamik durch das Organisieren von Weiterbildungsveranstaltungen, Information und Kommunikation usw.;
- Aufbau und Pflege des Kontakts zu den externen Partnern und Spezialisten für Business und Public Management (IDHEAP, IMD, HEC, consultants).

Die Struktur des DEM ist netzwerkartig aufgebaut. Durch die interdepartementalen Modernisierungsprojekte ist in jedem Departement Unterstützung durch einen „DEM-Animator“ vorhanden. Dieser hat wiederum sein Netzwerk innerhalb des eigenen Departements. Natürlich sind auch sämtliche Projektleitungen der Projekte Organisation, Plan qualité und Leistungskontrakte im DEM integriert. Für die Unterstützung bei seinen verschiedenen Aufgaben in bezug auf Pilotprojekte kann das DEM ausserdem auf interne und externe Experten sowie auf ein technisches Komitee zurückgreifen (vgl. Kapitel 3.5.3).⁵⁵

Allerdings hat die Regierung die Organisation des DEM per 1. Juni 1999 geändert.⁵⁶ Es wird neu in zwei Flügeln aufgeteilt. Einerseits in einen Flügel „Sparmassnahmen“, welcher im Finanzdepartement bleibt, und andererseits in einen Modernisierungsflügel, welcher neu zur Staatskanzlei (innerhalb des Departements für auswärtige Angelegenheiten) kommt. Dem Modernisierungsflügel des DEM steht neuerdings Jean Marc Schwaab vor, welcher zuvor Projektleiter der Verwaltungsreform im Kanton Fribourg war.⁵⁷

3.4.3. Modernisierungsausschuss des Regierungsrates

Der RR ist sich der Tatsache bewusst, dass sämtliche Modernisierungsvorhaben ein klares und langfristiges Engagement aller RR-Mitglieder benötigen. Ein Zei-

⁵⁵ Vgl. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11. 97, 20 f.

⁵⁶ Vgl. internes Informationsdokument „Avenir de la démarche d'économies et de modernisation (DEM)“, April 1999, Folie 16.

⁵⁷ 24 Heures, Les bonnes idées des fonctionnaires font économiser 75 millions à l'Etat, 1./2.5.1999, 25.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

chen, dass dies der Fall ist, sei das vorbildliche Projekt DUPLO betreffend der Reorganisation der Verwaltung. Dieses Projekt bestätigt die Bestimmtheit und den Willen des RR, wirklich etwas unternehmen zu wollen (so steht es zumindest im Modernisierungsbericht des Regierungsrates vom November 1997). Aus diesem Grund hat der RR auch einen dreiköpfigen Modernisierungsausschuss bestimmt, welcher sich auf strategischer Ebene mit dem gesamten Projekt befasst. Bisheriger Präsident war RR Favre, da das DEM im Finanzdepartement integriert war. Mit der Reorganisation des DEM ist nun neu RR Ruey Vorsitzender des Ausschusses, da der Modernisierungsflügel bei der Staatskanzlei in seinem Departement für auswärtige Angelegenheiten angegliedert ist. Als drittes Mitglied sitzt RR Bieler vom Verkehrs- und Baudepartement im Modernisierungsausschuss.⁵⁸

3.4.4. Modernisierungskommission des Grossen Rates

Die ursprünglich vorgesehene Beratungskommission hat sich seit Januar 1999 in eine aktivere Modernisierungskommission transformiert, welche die Projekte von der politischen Seite her begleitet. Die Kommission besteht aus 13 ParlamentarierInnen, welche zur Hälfte vom RR bestimmt worden sind (nach Konsultation mit dem Büro des Grossen Rates). Dies um eine gute Repräsentation zu gewährleisten.⁵⁹ Diese Spezialkommission als Verbindungselement zwischen RR und Grosse Rat ist von enormer Wichtigkeit. Denn die Unterstützung seitens dieser Politiker ist eine *conditio sine qua non*, will das Projekt Aussicht auf längerfristigen Erfolg haben.⁶⁰

⁵⁸ Gemäss Interview vom 2.6.1999 mit Projektleiter Leistungsverträge Herr Jordan.

⁵⁹ Vgl. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat, 11. 97, 22.

⁶⁰ Gemäss Projektleiter Leistungsverträge Herr Jordan am IDHEAP-Vortrag vom 26.4.1999.

3.5. *Beispiel eines Praxisversuchs der Reform: Projekt Leistungskontrakte*

Um einen Eindruck zu vermitteln, in welchem Rahmen die Pilotprojekte ablaufen, wird folgend das Projekt „Leistungskontrakte“ als Beispiel für einen solchen Praxisversuch beschrieben.

3.5.1. Inhalt des Projekts

Es macht an dieser Stelle keinen grossen Sinn, dass man lang und breit die Ziele und das Wesen eines Leistungskontraktes erklärt. Dem aufmerksamen Leser dürfte es an dieser (bereits fortgeschrittenen) Stelle des Cahiers klar sein, dass es durch die neue Rollenverteilung zwischen den politischen (strategische Ebene) und administrativen (operative Ebene) Organen Mittel braucht, die den Verlust der operativen Mitsprachemöglichkeiten durch die Politik kompensieren können. Dieser Verlust führt einerseits zu einer gewissen Verselbständigung der Verwaltungseinheiten, die durchaus gewünscht ist. Andererseits ist damit auch der weitgehende Verlust der politischen Steuerung im Verwaltungsapparat verbunden. Dieser Gefahr kann durch die Formulierung von Leistungskontrakten zwischen Politik und Verwaltung entgegengewirkt werden.

Dieser Ansatz bedeutet eine neue Ausrichtung für die Verwaltungsführung: Nicht obrigkeitliche Weisungen, sondern partnerschaftliche Willensbildung bestimmt das Kosten-Leistungs-Verhältnis. Dort wo der operative Entscheid dem Ausführenden überlassen bleibt, bildet der Kontrakt seine Richtschnur für die Leistungserstellung. In ihm sind Qualität, Quantität und zeitliche Verfügbarkeit der zu erstellenden Leistung enthalten, ebenso wie eine Kontraktsumme, die dem Leistungserbringer zur Verfügung steht (vgl. Abb. 8).⁶¹

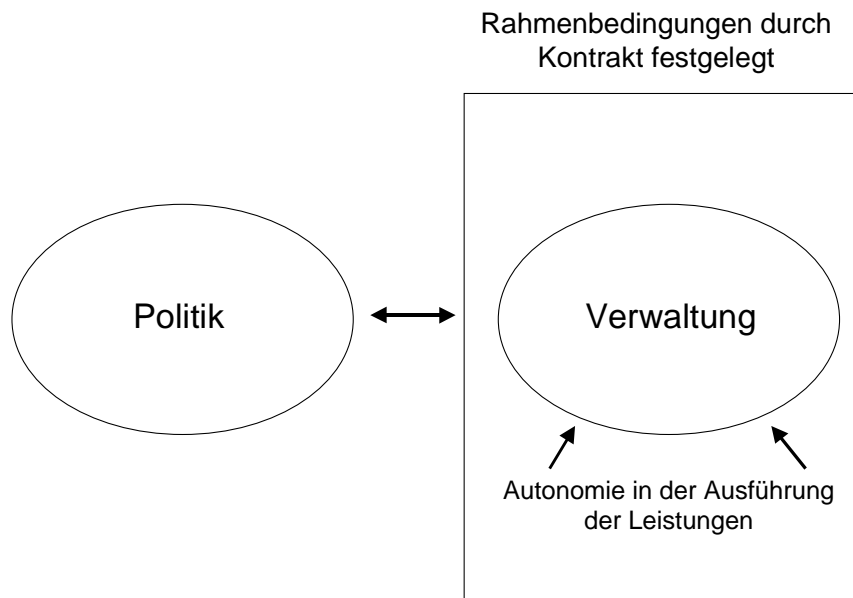
Als Kontrollelemente dienen der Politik im voraus festgelegte Performance-Kriterien, sogenannte Indikatoren. Sie gelten bei der Ergebniskontrolle einer dezentralen Führung als absolute Notwendigkeit und zeigen der Politik, ob die ge-

⁶¹ Vgl. Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 130.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

wünschten Leistungen bzw. Wirkungen auch wirklich erbracht worden bzw. eingetroffen sind.

Abbildung 8: Führung mit Leistungskontrakt



Quelle: Exposé des motifs et projet de décret sur les conditions-cadres permettant l'expérimentation de la gestion par contrat de prestations au sein de l'Administration cantonale vaudoise, Dezember 1998, 4.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

3.5.2. Entwicklung und Rahmenbedingungen

Wie bereits erwähnt, ist das Teilprojekt Leistungskontrakte ein fest integrierter Bestandteil des Waadtländer Reformprogramms von 1997.⁶² Kurze Zeit nach Annahme dieses Reformprogramms durch den Grossen Rat im November 1997 wurden das Amt für Berufsausbildung und zwei dazugehörige Schulen im Februar 1998 als erste drei Pilotprojekte ausgesucht. Im März 1998 wechselte das bis dahin angesiedelte Teilprojekt Leistungskontrakte innerhalb des Finanzdepartements vom Finanzamt zum neu gegründeten Amt für Spar- und Modernisierungsreformen (DEM). Im April 1998 wurde das Amt für Veterinärwesen als viertes Pilotprojekt gewählt. Die Leitung des Teilprojekts Leistungskontrakte versuchte nun von der Legislative die nötigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in Form eines EMPD (Exposé des motifs et projet de décret) für die Pilotprojektphase zu erhalten. Nach fast halbjähriger Druckausübung auf die Politiker erhielt das Projekt im Oktober 1998 einen befristeten Parlamentserlass bezüglich der Pilotprojekte für 1999. Auf den EMPD wurde somit vorläufig verzichtet. Nach längerem Hin und Her zwischen Verwaltung und Politik konnten im Dezember 1998 aber doch vier Leistungskontrakte vom RR für die ausgewählten Pilotprojekte unterzeichnet werden. Diese laufen nun seit Januar 1999.⁶³

Die bereits erwähnte Modernisierungskommission des Grossen Rates (vgl. Kapitel 3.4.4) begleitet das Teilprojekt Leistungskontrakte von der politischen Seite her. Auch hier gilt es für die Projektleitung vorrangig um politische Unterstützung dieses Gremiums zu kämpfen. Eine in diesem Sinne positive Nachricht ist die Tatsache, dass der Grosse Rat erst kürzlich in einer seiner letzten Sitzungen grünes Licht für weitere 13 Pilotprojekte gegeben hat. Hier sind die zwölf restlichen Schulen des Amtes für Berufsausbildung und das Kulturamt vorgesehen. Eine weniger erfreuliche Nachricht seitens der Politik ist die bereits erwähnte Reorganisation des DEM (vgl. Kapitel 3.4.2). Mit einer solchen Aufteilung des DEM und des dabei vollzogenen Departementswechsels des neuen Modernisierungsflügels wird es den Projektleitungen der verschiedenen Teilprojekte nicht

⁶² Die erste Erwähnung der Absicht, Projekte mit Leistungsaufträgen einzuführen, war allerdings schon im Juni 1996 in den Orientations Gouvernementales 96-98, 22.

⁶³ Gemäss Projektleiter Leistungskontrakte Herr Jordan am IDHEAP-Vortrag vom 26.4.1999, Folien 2-5.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

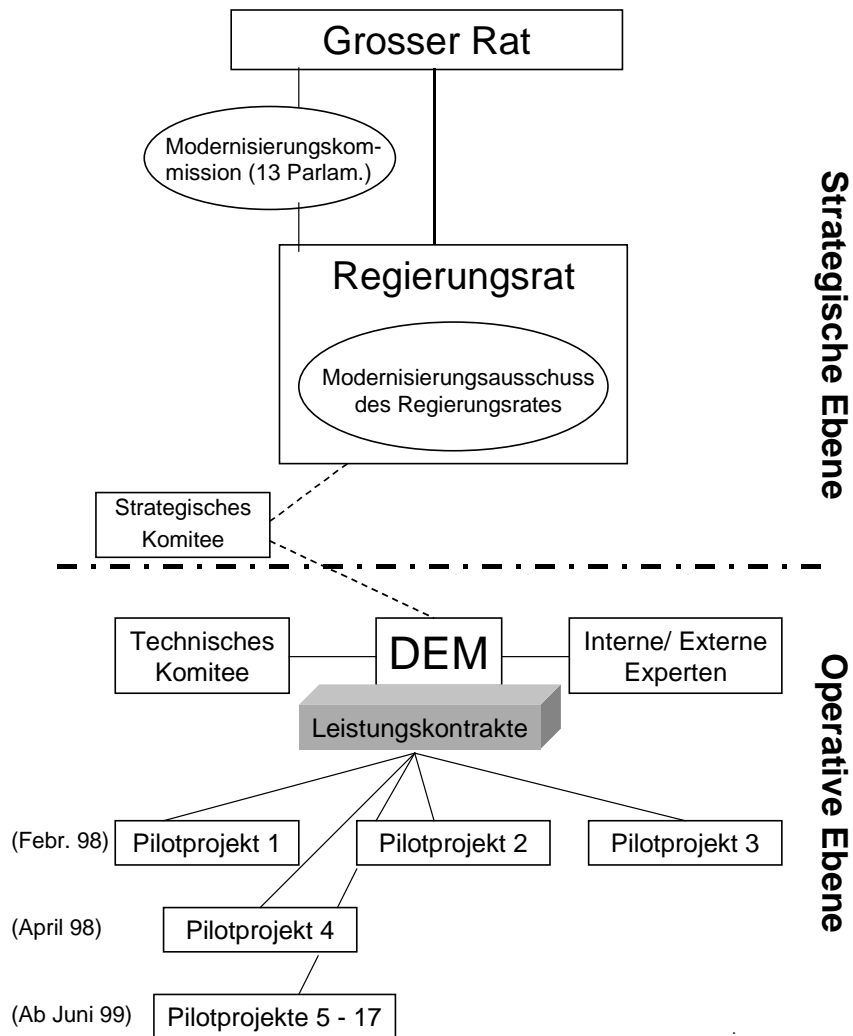
gerade leicht gemacht. Was in monatelanger Informations- und Überzeugungsarbeit in einem Departement erreicht wurde, wird mit einer scheinbar unbedeutenden Änderung der Organisationsstruktur zunichte gemacht. Dass sich die Politik dieser Tatsache nicht bewusst ist, scheint unwahrscheinlich. Der Verdacht liegt somit nahe, dass es sich um einen politischen Schachzug handeln könnte, welcher den an sich schon spärlich gesäten NPM-Keimen des Waadtländer Modernisierungsprogramms mehr und mehr das Wasser entziehen könnte (vgl. Kapitel 4.3).

3.5.3. Projektorganisation

Abbildung 9 zeigt die Projektorganisation des Teilprojekts „Leistungskontrakte“:

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

Abbildung 9: Projektorganisation des Projekts „Leistungskontrakte“



Quelle: Exposé des motifs et projet de décret sur les conditions-cadres permettant l'expérimentation de la gestion par contrat de prestations au sein de l'Administration cantonale vaudoise, Dezember 1998, 16.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

Die strategische Ebene entspricht natürlich derjenigen, wie sie in Kapitel 3.4 schon für das ganze Modernisierungsprogramm aufgezeigt worden ist. Auf operativem Niveau ist das Projekt im DEM eingebunden. Zusätzlich kommen hier auf Ebene der Pilotprojekte noch ein technisches Komitee und interne bzw. externe Experten dazu.

Das technische Komitee unterstützt und berät das DEM bei der Realisierung seiner Aufgaben. Es versammelt sich regulär auf Nachfrage der Projektleitungen. Derzeit sind folgende Personen darin vertreten: Der Direktor des DEM (neu ab 1.6.99 der Direktor des Modernisierungsflügels des ehemaligen DEM), Vertreter der Querschnittsämter (Finanzen, Personal usw.), Leiter der als Pilotprojekte integrierten Dienststellen, das IDHEAP (vertreten durch Prof. Finger), ein Personalvertreter und der Projektleiter des Teilprojekts.

Interne oder externe Experten können auf Nachfrage des DEM z.B. für die methodische Unterstützung für die Vorbereitung und die Ausführung der Leistungskontrakte, für die Ausbildung der Mitarbeiter in den Pilotprojekten oder für die Unterstützung bei der Evaluation von Pilotprojekten zu Hilfe gezogen werden. Jedes Pilotprojekt hat wiederum seine eigene Projektleitung, welche dafür verantwortlich ist, unter Zusammenarbeit mit dem DEM, dem Finanzamt und allfälligen externen Beratern einen Leistungskontrakt auszuarbeiten.⁶⁴

3.5.4. Vorgehen

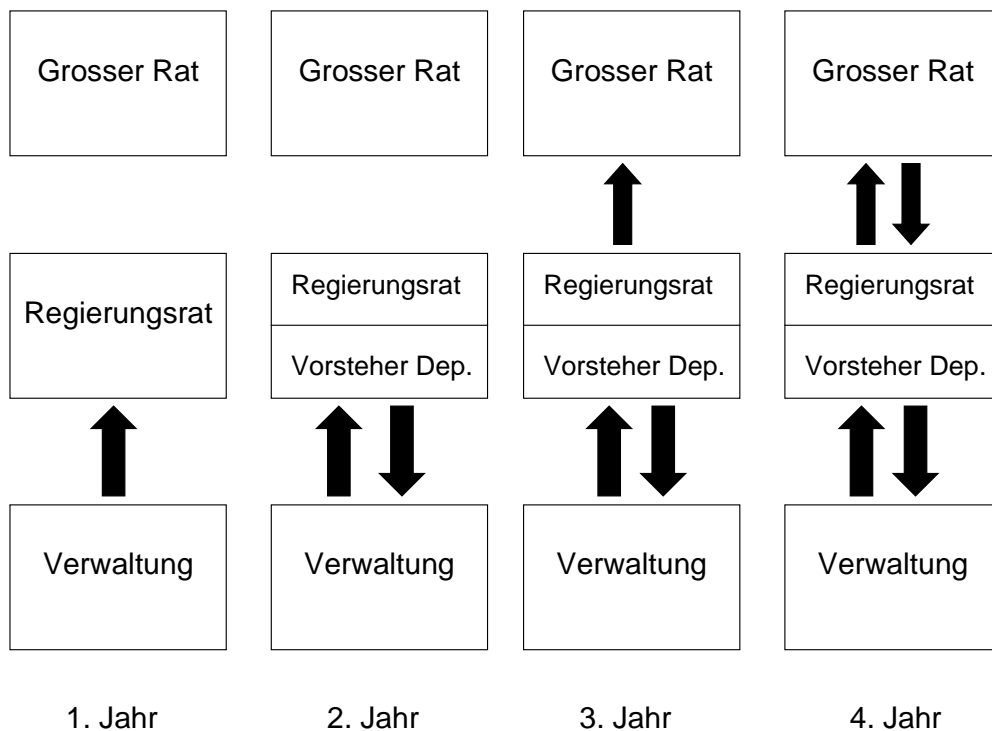
Für die Pilotprojekte ist ein zweiphasiges Vorgehen innerhalb von vier Jahren geplant. In einer ersten Phase von Januar 1999 bis Ende 2000 bleibt das Führen mit Leistungsauftrag innerhalb der Verwaltung. In einer zweiten Phase, ab dem Jahr 2001, werden dann zusätzlich auch die politischen Organe miteinbezogen (vgl. Abb. 10).

⁶⁴ Vgl. Exposé des motifs et projet de décret sur les conditions-cadres permettant l'expérimentation de la gestion par contrat de prestations au sein de l'Administration cantonale vaudoise, Dezember 1998, 17 f.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

Für die 13 Pilotprojekte, welche erst kürzlich noch zusätzlich ausgewählt wurden, gilt grundsätzlich das gleiche Vorgehen, nur dass diese entsprechend erst ab dem Jahre 2000 mit der Etappe 1 beginnen werden, da sie sich derzeit noch in der Vorbereitungsphase befinden. Am Ende jeder Phase, also nach dem zweiten und nach dem vierten Jahr, ist eine Evaluation vorgesehen, um festzustellen, ob die Ziele des Versuchs erreicht wurden oder nicht.

**Abbildung 10: Bottom-up-Ansatz der Pilotprojekte
Leistungskontrakte**



Quelle: Vortrag von Herrn A. Jordan am IDHEAP vom 26.4.1999.

3.5.5. Bisherige Erfahrungen und Probleme des Projekts

Bisherige Erfahrungen in den vier derzeit laufenden Piloten zeigen positive und negative Bilder. Als durchaus positiv gewertet werden die neu erhaltenen Freiheiten und Kompetenzen im operativen Bereich, welche die MitarbeiterInnen motivieren. Natürlich ist dadurch auch die Verantwortung der operativen Leitung angestiegen, und es hält mehr und mehr ein betriebswirtschaftliches Denken Einzug. Dies führt teilweise auch zu erhöhtem Leistungsdruck für die MitarbeiterInnen. Wobei gewisse Projektbeteiligte den Eindruck gewonnen haben, dass sie unter einer verstärkten Aufsicht als bisher stünden (z.B. bzgl. Arbeitszeit). Es ist somit bereits zu diesem Zeitpunkt ein gewisser Widerstand gegenüber dem Wandel zu spüren.⁶⁵

Wie in Kapitel 3.5.2 bereits angedeutet, sieht sich das gesamte Projekt auch vielen Problemen und Schwierigkeiten seitens der Politik gegenüber. Ursache dafür ist mehrheitlich die Tatsache, dass das gesamte Vorhaben zuwenig von der politischen Seite getragen wird. Entsprechend sind auch die dem Projekt zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht ausreichend. Als Folge leidet zum Beispiel auch die Ausbildung der Projektbeteiligten mit den neuen Methoden darunter (vgl. Kapitel 4.3, wo die Probleme und deren Ursachen ausführlich beschrieben werden).

3.6. *Das Waadtländer Modernisierungsprogramm: Ein sich abzeichnender Misserfolg?*

Auch über das Waadtländer Modernisierungsprogramm konnte ich mir nach eingehendem Studium von Dokumentationen, Berichten und dem Durchführen von Interviews mit Projektbeteiligten ein umfassendes Bild aneignen. Nur bin ich hier, im Gegensatz zum Kanton Luzern (vgl. Kapitel 2.6), zum Fazit gekommen, dass sich durch die Umstände und die allgemeinen Rahmenbedingungen des Projekts mehr und mehr ein Misserfolg abzeichnet.

⁶⁵ Gemäss Vortrag von Herr Jordan vom 26.4.1999 am IDHEAP.

3. Modernisierungsprogramm im Kanton Waadt

Dies liegt aber nicht an einem technisch-operativen Know-how-Defizit, als vielmehr an der fehlenden Unterstützung der politischen Seite mit ihren vielfältigen Implikationen auf das ganze Projektumfeld. Hier wird nochmals deutlich, was in der Einleitung schon angedeutet wurde, dass in den spezifischen Gegebenheiten des öffentlichen Sektors nebst der betriebswirtschaftlich-managerialen Komponente eben immer noch politische Elemente eine enorm wichtige Rolle spielen. Um den wissenschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden, soll auch hier nicht einfach behauptet werden, dass das Projekt ein Misserfolg sei. Eine eingehende Analyse der verschiedenen Misserfolgsindikatoren und deren Ursachen folgt deshalb im Kapitel 4.3.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt

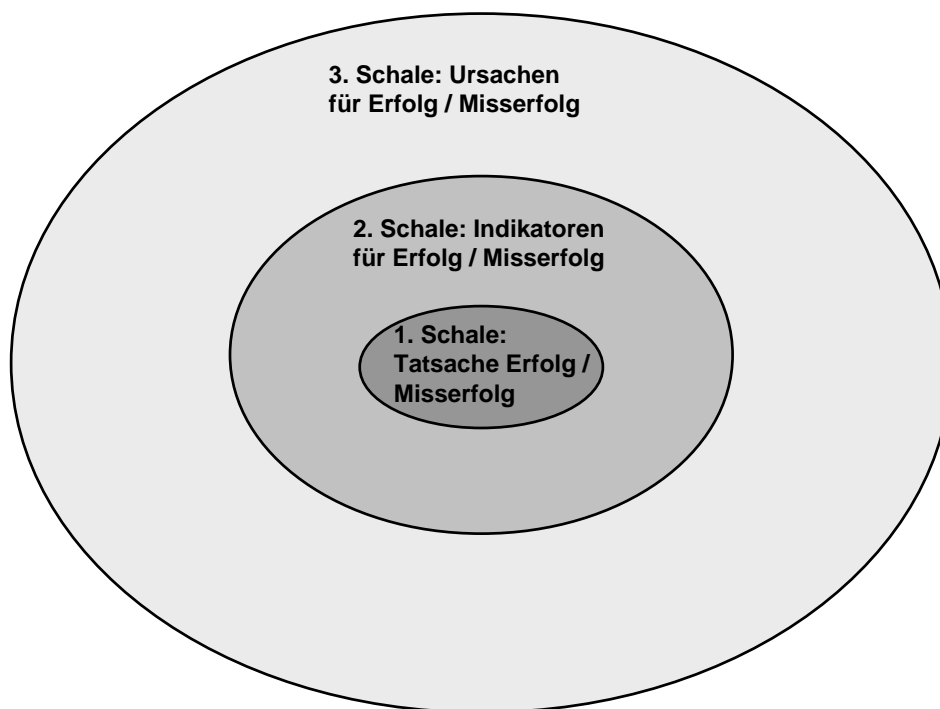
4.1. *Allgemeines und Vorgehen*

Wie aus den Kapiteln 2 und 3 ersichtlich geworden ist, stellt die Reform im Kanton Luzern eine Erfolgsgeschichte dar, wohingegen die Reform im Kanton Waadt bisher nie richtig in Schwung gekommen ist und sich immer mehr ein Misserfolg abzeichnet. Welches sind aber nun die Indikatoren für den Erfolg bzw. für den Misserfolg und was wiederum deren eigentliche Ursachen?

Die Unterscheidung zwischen Ursachen und den Konsequenzen dieser Ursachen, also den Erfolgs- und Misserfolgsindikatoren, ist von essentieller Bedeutung, da man nur so die eigentlichen Erfolgsfaktoren herauskristallisieren kann. Da es nicht immer möglich sein wird, konsequent zwischen Indikatoren und Ursachen zu unterscheiden, basiert die folgende Analyse auf einem Dreischalen-Analyse-Modell⁶⁶ (vgl. Abb. 11). Bei diesem werden die Zusammenhänge zwischen dem Erfolg/Misserfolg, den Indikatoren für den Erfolg/Misserfolg und deren Ursachen netzwerkartig dargestellt.

⁶⁶ Die Bezeichnung Dreischalen-Analyse-Modell ist in diesem Zusammenhang kein offizieller Terminus aus der Fachliteratur. Ich habe es so genannt, weil es mir logisch schien, bei einer Analyse die drei Schalen Tatsache (1), Indikatoren (2) und Ursachen (3) zu unterscheiden.

Abbildung 11: Das Dreischalen-Analyse-Modell



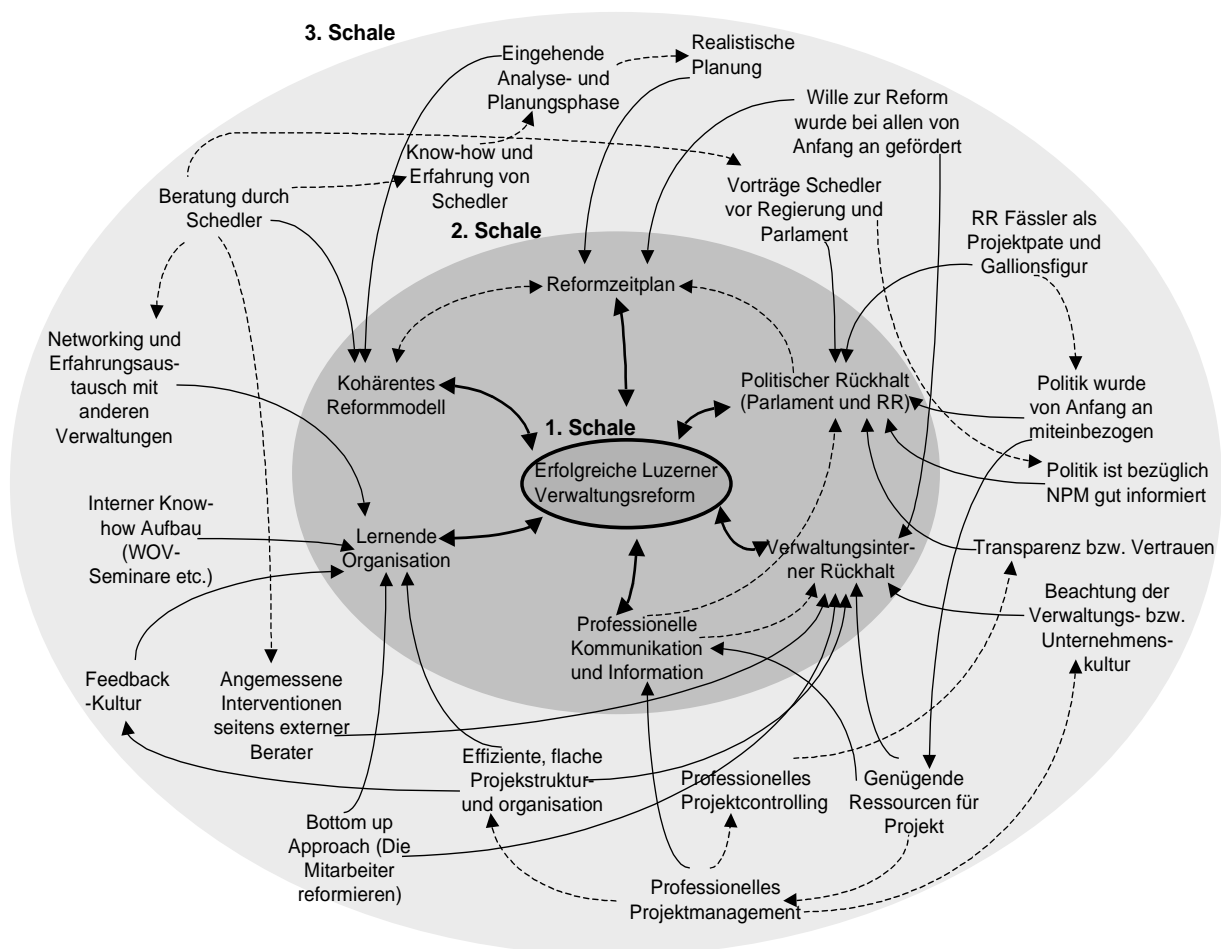
Quelle: Eigene Darstellung.

4.2. Indikatoren und Ursachen des Erfolgs im Kanton Luzern

Zunächst werden die Indikatoren und die dazugehörigen Ursachen des Luzerner Reformerschlages analysiert. Dazu werden erst die wichtigsten Indikatoren des Erfolgs genannt und dann die eigentliche Ursachenanalyse dargestellt. Der ganze höchst komplexe Zusammenhang wird in Abbildung 12 nach dem beschriebenen Dreischalen-Analyse-Modell netzwerkartig dargestellt.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

Abbildung 12: Indikatoren und Ursachen des Erfolgs der Verwaltungsreform im Kanton Luzern



Quelle: Eigene Darstellung; das Netzwerk wurde durch eine eingehende Dokumentenanalyse und durch das Durchführen von mehreren Interviews mit Projektinvolvierten erarbeitet.

Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, existieren sechs zentrale Indikatoren (2. Schale), welche meiner Meinung nach den Erfolg der Luzerner Verwaltungsre-

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

form ausmachen.⁶⁷ Diese Indikatoren, ihre z. T. gegenseitige Abhängigkeiten (was gewisse Indikatoren gleichzeitig zu Ursachen von anderen Indikatoren machen kann), ihre Ursachen und deren gegenseitige Abhängigkeiten⁶⁸ (3. Schale) werden folgend auf Grundlage der Abb. 12 beschrieben werden. Diese Indikatoren- und Ursachenanalyse hat allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da sie aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die wichtigsten Elemente beschränkt wurde.

4.2.1. Kohärentes Reformmodell

Das in Kapitel 2.3 beschriebene Luzerner Modell ist kohärent, konsistent und gut durchdacht. Dies ist sicherlich ein wichtiger Indikator dafür, dass die Luzerner Verwaltungsreform als erfolgreich bezeichnet werden kann. Hauptursache für diese Kohärenz ist sicherlich die Tatsache, dass man mit Prof. Schedler einen ausgewiesenen NPM-Experten für das WOV-Projekt engagiert hatte. Schedler, der 1994 gerade sein eigenes NPM-Gestaltungsmodell⁶⁹ fertiggestellt hatte, konnte daher seine Ideen und Ansätze im Luzerner Modell einfließen lassen. Die Tatsache, dass man vor dem eigentlichen offiziellen operativen Projektbeginn (Beschluss des Grossen Rates im November 1995) eine fast zweijährige Vorbereitungs- und Modellphase mit drei Modellpiloten (vgl. Kapitel 2.2.3 und 2.2.4) eingeschaltet hatte, trug sicherlich auch zu dem kohärenten Luzerner Modell bei. Auch Schedler hatte als externer Berater zu einem solchen Vorgehen geraten.

⁶⁷ Die Wahl der Indikatoren ist in diesem Zusammenhang in höchstem Masse subjektiv. Um die Komplexität der Zusammenhänge bewältigen zu können, habe ich mich auf sechs Indikatoren beschränkt.

⁶⁸ Anmerkung: Abhängigkeiten innerhalb der gleichen Schale sind entsprechend mit gestrichelten Pfeilen gezeichnet.

⁶⁹ Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung – Von der Idee des NPM zum konkreten Gestaltungsmodell (1. Auflage). Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1995.

4.2.2. Reformzeitplan

Der ambitionöse, jedoch realistische und bisher im grossen und ganzen auch eingehaltene Luzerner Reformzeitplan (vgl. Kapitel 2.2.4) ist ein weiterer Erfolgsindikator, welcher zweifelsohne eng mit dem gesamten Luzerner Reformmodell zusammenhängt. Die Ursache, dass man einen solch realistischen Reformzeitplan aufstellen konnte, ist meiner Meinung nach auf die bereits erwähnte eingehende Analyse- und Modellphase zurückzuführen, welche erst eine solch exakte Planung ermöglicht hat. Dass der Fahrplan auch tatsächlich eingehalten wird, ist der Tatsache zu verdanken, dass von Anfang an bei allen Beteiligten der Wille zur Reform (über Aufklärung, Information, Kommunikation usw.) gefördert wurde und somit eine breite unterstützende Basis geschaffen wurde. Auch der politische Rückhalt als *conditio sine qua non* unterstützte die Einhaltung des Reformzeitplanes.

Die Tatsache, dass die Versuchsphase um zwei Jahre verlängert und somit die Evaluations- und Implementationsphase entsprechend hinausgezögert wurde, darf durchaus als positive flexible Handhabung des Fahrplans betrachtet werden. Eine solche Entscheidung zeugt von nüchterner realistischer Sicht der Dinge, welche einem eisernen Durchbeissen des Zeitplans vorhergeht, da sonst das gesamte Vorhaben gefährdet werden könnte.

4.2.3. Politischer Rückhalt seitens Regierung und Parlament

Der politische Rückhalt, den das WOV-Projekt durch Parlament und Regierungsrat erfährt, ist neben dem verwaltungsinternen Rückhalt (vgl. Kapitel 4.2.4) der wichtigste Erfolgsindikator des Luzerner Reformvorhabens. Hier sind sehr viele verschiedene Ursachen dafür verantwortlich, welche im Rahmen dieser Analyse sicher nicht alle eruiert werden können. Eine der Hauptursachen ist aber auf jeden Fall die Tatsache, dass mit dem ursprünglichen WOV-Initiator RR Fässler ein unermüdlicher Verfechter des NPM-Gedankens in der Regierung sitzt. Er sorgt mitunter auch im Parlament dafür, dass das Vorhaben nicht zur Nebensächlichkeit abdriftet. Eine weitere Ursache für den Rückhalt seitens der Politik sind die Aspekte der Informiertheit der Politiker und der Transparenz des gesamten Projekts. Die Luzerner Politiker sind umfassend und korrekt (d.h. ihnen

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

ist bewusst, dass der Politik durch NPM eine neue Rolle zugewiesen wird und dass sie einen gewissen Machtverlust in Kauf nehmen müssen) über die Ziele und den Zweck von NPM informiert. Das Faktum, dass die Politik von Anfang an auch formell über Kommissionen und Ausschüsse in die Projektorganisation (vgl. Kapitel 2.5) miteinbezogen wurde, gewährleistet des weiteren eine eigentliche Vertrauensbasis zwischen Parlament, Regierung und WOV-Projektleitung, die durch ein professionelles transparentes Projektcontrolling sowie durch eine umfassende transparente Informationspolitik zusätzlich gestärkt wird.

4.2.4. Verwaltungsinterner Rückhalt

Als weiterer Erfolgsindikator ist der verwaltungsinterne Rückhalt für die Reform zu nennen. Dieser wurde nicht nur vom RR Fässler und WOV-Projektleiter Heini bestätigt, sondern ist teilweise auch in Gesprächen mit den Mitarbeitern in den Versuchsdienststellen herauszuspüren.⁷⁰ Natürlich kommen dabei teilweise auch negative Stimmen und Argumente auf. Dabei handelte es sich aber durchweg um operative Projektprobleme. Die eigentliche Überzeugung, dass WOV sinnvoll und notwendig ist, war überall vorhanden.⁷¹ Auch hier können enorm viele Ursachen für den Rückhalt herauskristallisiert werden. Wie schon im Kapitel 4.2.2. steht dies auch im Zusammenhang mit der Tatsache, dass der Wille zur Reform von Anfang an durch entsprechende Information und Kommunikation bei allen Mitarbeitern der Luzerner Verwaltung gefördert wurde. Man entwickelte eine WOV-Vision, welche man in der ganzen Verwaltung kommunizierte. Des weiteren wurde ein starker Akzent auf die spezifische Luzerner Verwaltungskultur gelegt. Man war sich bewusst, dass eine neu wirkungsorientierte Verwaltung auch eine neue Kultur verlangt, welche nicht von heute auf morgen realisiert werden kann. Dies ist ein langwieriger Prozess, in welchem alle Mitarbeiter integriert werden müssen. Eng damit im Zusammenhang steht auch der gewählte Bottom-up-Approach der Reform. Damit ein verwaltungsinterner Rückhalt entstehen kann, müssen

⁷⁰ Vgl. RR Fässler und Projektleiter Heini am WOV-Vortrag der Luzerner Regierung vom 14.5.99 für die Waadtländer Projektleitung des Modellpiloten „Leistungs kontrakte“.

⁷¹ Gemäss Telefoninterviews vom 22.6.1999 mit Herrn Gschwend, WOV-Verantwortlicher vom Hochbauamt, und mit Herrn Marbet, WOV-Verantwortlicher in der Liegenschaftsverwaltung des Kantons Luzern.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

sich die Veränderungen von innen entwickeln und dürfen nicht aufgezwungen werden.

Eine weitere Ursache für den Rückhalt sind die genügend vorhandenen und bereitgestellten Ressourcen für die Reform. Im Kanton Luzern hat man dies sogar explizit betont, dass es vorgängig nicht das Ziel von WOV sein kann, Einsparungen zu erreichen.⁷² Vielmehr geht es vorderhand um die versuchsweise Einführung von einer neuen Art von Verwaltungsführung, womit auch genügend Mittel für einen solchen Versuch bereitgestellt werden müssen.

Rückhalt hat in starkem Masse etwas mit Vertrauen zu tun. Dieses Vertrauen der Mitarbeiter ist nicht zuletzt darum vorhanden, weil man transparent informiert sowie offen kommuniziert (so waren z.B. bei allen wichtigen Sitzungen auch immer Personalvertreter dabei). Die Interventionen seitens externer Berater, welche bei Mitarbeitern a priori ein ungutes Gefühl auslösen, haben im Projekt WOV nach dem Grundsatz „so viel wie nötig“ stattgefunden. Es wurde vielmehr versucht, durch eigene WOV-Seminare und Workshops die Mitarbeiter weiterzubilden, damit sich die Verwaltung von innen heraus selbst verändern kann.

4.2.5. Professionalität in der Vermarktung, Kommunikation und Information der Reform

Die interne und externe Vermarktung von WOV ist höchst professionell gestaltet und in diesem Sinne vorbildlich. Die Projektleitung kann sich auf ein 100%-Sekretariat stützen, welches auch dem breiten Publikum den ganzen Tag für Fragen und Informationen offen steht. Zweimal jährlich erscheint ein WOV-Bulletin, welches Neuigkeiten, Änderungen und allgemeine Informationen bezüglich WOV publiziert. Diese wird vom WOV-eigenen Journalisten (60%-Stelle) gestaltet, welcher auch die umfangreiche Dokumentation in Form von Berichten, Broschüren usw. organisiert. Ausserdem ist WOV seit Mitte 1998 auch auf dem Internet präsent.⁷³ Unter dem eigenen Domainnamen „www.wov.ch“ finden sich

⁷² Vgl. Bericht zum Modell WOV, Ausgabe 1997/2, 14.

⁷³ Vgl. WOV-Bulletin Nr. 6 vom Juni 1998, 5.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

WOV-Prospekte, ein Glossar der wichtigsten Begriffe, eine Kurzpräsentation des Projekts sowie ein Bericht zum Luzerner Modell und natürlich aktuelle Informationen.

Die professionelle Kommunikation und Information der Reform ist einerseits selbst ein Erfolgsindikator, andererseits aber auch eine der Ursachen für den politischen und verwaltungsinternen Rückhalt, welcher WOV genießt. Die Hauptursache selbst für ein solch gut organisiertes Kommunikations- und Informationsmanagement sind ganz klar die genügend zur Verfügung stehenden Ressourcen für WOV. Nur so kann man sich auch ein professionelles Projektmanagement leisten, welches kompetent und adäquat kommuniziert sowie informiert.

4.2.6. Prinzip der lernenden Organisation

Die Luzerner Reform wird nach dem Prinzip der lernenden Organisation geführt, da man erkannt hat, dass ein komplexes System wie eine öffentliche Verwaltung nicht voraus plan- und detailliert steuerbar ist. In einem solchen System bestehen nämlich kaum lineare „Wenn-dann-Beziehungen“. Das Basismotto lautet hier entsprechend nicht „Konstruieren im Detail“, sondern „Schaffung und Gestaltung günstiger Bedingungen“. ⁷⁴ Die Luzerner Verwaltung steht somit in einem ständigen Lernprozess. Sie wird nicht reformiert, sondern modernisiert und entwickelt sich selbst in lernender Art und Weise. Dies wird z. B. durch die fest institutionalisierte Erfa-Gruppe (vgl. Kapitel 2.5.6) gefördert. Durch sie ist ein regelmässiges Feedback gewährleistet, und es können fortlaufend entsprechende Anpassungen vorgenommen werden. Des weiteren begünstigt die relativ flache Luzerner Projektstruktur (RR-Ausschuss und Projektleitung arbeiten sehr eng zusammen) einen solchen Lernprozess. Die Tatsache, dass die Luzerner Projektleitung durch ihre eigenen WOV-Seminare und Workshops (für die gesamte Verwaltung) einen konsequenten internen Know-how-Aufbau betreibt, ist meiner Meinung nach sehr empfehlenswert und mitunter auch eine eigentliche Voraussetzung für eine lernende Organisation.

⁷⁴ Vgl. Malik, Systemisches Management, Evolution, Selbstorganisation, 26.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

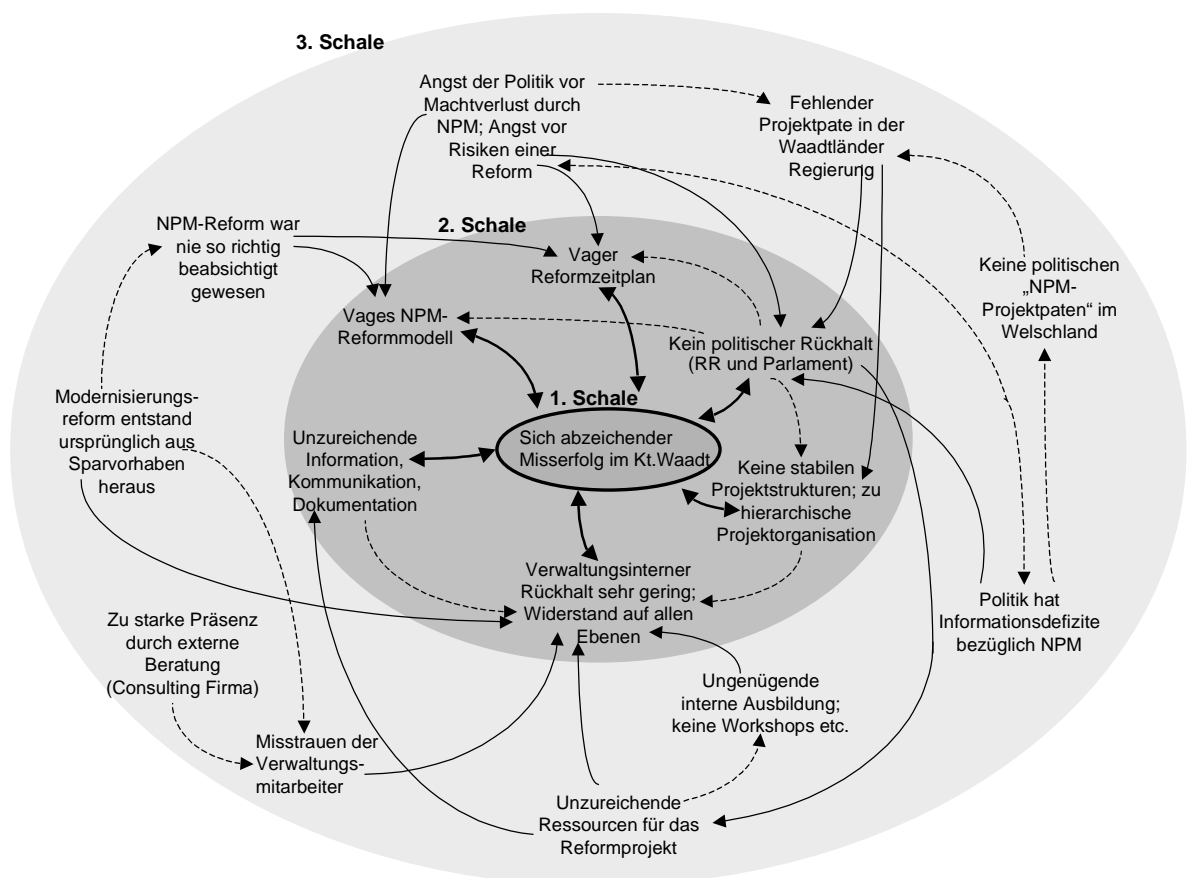
Es gäbe an dieser Stelle sicherlich noch mehr Erfolgsindikatoren zu nennen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde die Analyse jedoch auf diese sechs Indikatoren beschränkt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Begriffe Indikator und Ursache zum Teil nur sehr schwer zu unterscheiden sind. Wichtiger als das Auseinanderhalten der beiden Begriffspaare scheint jedoch viel mehr die Einsicht, dass die Zusammenhänge sehr komplex sind, und nicht zuletzt diese Tatsache eine Verwaltungsreform zu einem höchst anspruchsvollen Vorhaben macht.

4.3. Indikatoren und Ursachen des sich abzeichnenden Misserfolgs im Kanton Waadt

Wie schon zuvor für den Kanton Luzern, werden hier im gleichen Vorgehen für den Kanton Waadt die Indikatoren und die dazugehörigen Ursachen analysiert. Dies wiederum erfolgt auf der Basis des Dreischalen-Analyse-Modells.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

Abbildung 13: Indikatoren und Ursachen des sich abzeichnenden Misserfolgs der Verwaltungsreform im Kanton Waadt



Quelle: Eigene Darstellung; Das Netzwerk wurde durch eine eingehende Dokumentenanalyse und durch das Durchführen von mehreren Interviews mit Projektinvolvierten erarbeitet.

Auch hier wurde die Analyse wieder auf sechs Indikatoren beschränkt, welche meiner Meinung nach den sich abzeichnenden Misserfolg der Waadtländer Reform widerspiegeln. Die Beschreibung der Indikatoren und ihren Ursachen erfolgt auf Grundlage der Abbildung 13.

4.3.1. Vages NPM-Reformmodell

Das Waadtländer Modernisierungsprogramm ist im Grunde genommen kein richtiges NPM-Reformmodell. Im Modernisierungsbericht der Regierung vom November 1997 werden zwar verschiedene Projekte genannt, welche jedoch keine grundlegende Reform darstellen, sondern nur eine sanfte Renovation der bisherigen Strukturen. Es spricht daher auch nur selten jemand von einer Reform. Man benutzt vielmehr den Begriff „modernisation de l'Etat“, welcher ausgesprochen dehnbar ist. Die Politiker wissen anscheinend, dass sie sich wegen der Wählerstimmen mit diesem Thema beschäftigen müssen, aber im Grunde genommen wollen sie es gar nicht. Der eigentliche politische Rückhalt fehlt damit (vgl. auch Kapitel 4.3.3). Ursache für diese vage Formulierung ist sicherlich auch die Tatsache, dass das ganze Modernisierungsprojekt ursprünglich aus einem Spar- und Rationalisierungsvorhaben entstanden ist und somit eine eigentliche NPM-Reform gar nie beabsichtigt war. Ausserdem hat die Politik auch Angst vor einem Machtverlust sowie generell vor den Risiken, welche mit einer solchen Reform verbunden sind.

4.3.2. Vager Reformzeitplan

In engem Zusammenhang mit Kapitel 4.3.1 steht der vage Reformzeitplan. Das ganze Modernisierungsvorhaben mit seinen sieben grossen Projekten hat keinen eigentlichen Gesamtzeitplan, indem die ganze Reform abgeschlossen sein soll. Bei den einzelnen Projekten sind zwar jeweils gewisse Zeitpläne vorhanden, welche jedoch allesamt sehr vage sind. Konkrete Vorstellungen, wie wann welche Phase im Projekt abgeschlossen sein soll, hat man nur bei den wenigsten Projekten. Insbesondere spricht man generell immer nur von Versuchsphasen. Von einer allfälligen definitiven Implementationsphase von den neuen „outils de modernisation“ wie zum Beispiel den Leistungskontrakten hört man nur selten. Die Ursachen für diese vage Formulierung sind im grossen und ganzen dieselben wie schon zuvor unter Kapitel 4.3.1: Eine NPM-Reform war gar nie richtig beabsichtigt gewesen, es dominiert die Angst der Politik vor Machtverlust und Risiken sowie die damit im Zusammenhang stehende fehlende politische Unterstützung.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

4.3.3. Kein politischer Rückhalt

Ein schwergewichtiger Misserfolgsindikator des Waadtländer Reformvorhabens ist die Tatsache, dass es von der politischen Seite fast nicht unterstützt wird. Die Wichtigkeit und der Einfluss dieses Indikators werden insbesondere deutlich, wenn man gemäss Abbildung 13 sieht, wie dieser auch viele andere Indikatoren beeinflusst und somit auch gleichzeitig eine Ursache für diese darstellt. Durch diese fehlende Unterstützung und Zusammenarbeit hat sich ein zunehmendes Misstrauen zwischen Verwaltung und politischen Institutionen eingeschlichen. Insbesondere das Verhältnis zwischen Regierung und Verwaltung lässt im Kanton Waadt stark zu wünschen übrig. Die Ursachen für den fehlenden politischen Rückhalt hängen alle stark miteinander zusammen. Ausgangspunkte sind meiner Meinung nach das Informationsdefizit, welches in bezug auf NPM herrscht, sowie die dazugehörige a-priori-Angst vor einem Machtverlust. Diese zwei Elemente sind vielfältig miteinander vernetzt und beeinflussen sich somit gegenseitig. Sie sind aber auch beide wiederum Ursache dafür, dass der Kanton Waadt für sein Projekt keinen eigentlichen „Reform-Paten“ hat, welcher das Vorhaben vorwärts-treiben und durchsetzen könnte. Ganz im Gegensatz dazu im Kanton Luzern, wo man mit RR Fässler eine solch wichtige Gallionsfigur auf dem Reformschiff hat.

4.3.4. Projektorganisation und -strukturen

In Zusammenhang mit dem fehlenden Projektpaten steht die Tatsache, dass das Vorhaben somit politischen Schachzügen hilflos ausgesetzt ist. Insbesondere mit rein formalen Aspekten wie z. B. die Organisation eines Projekts bzw. die Stellung des Projekts innerhalb der Gesamtorganisation kann man ein Vorhaben schon von Anfang an stark behindern. Wäre im Kanton Waadt ein solcher Projektpate im RR vorhanden, wäre das DEM wohl kaum solchen Politikspielen ausgesetzt. Wie bereits im Kapitel 3.5.2 erwähnt, ist mit der Reorganisation des DEM und dem damit verbundenen Departementswechsel des neuen Modernisierungsflügels des DEM die ganze bereits geleistete Informations- und Überzeugungsarbeit der Verwaltung gegenüber dem Departementsvorsteher für nichts gewesen und fängt beim neuen Chef wieder von vorne an. Ganz abgesehen von Aspekten wie Zusammenarbeit, informelle Kontakte usw., welche auch zuerst wieder neu aufgebaut werden müssen. Das einzig Positive, was sich aus dieser

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

Aufteilung des DEM ergeben hat, ist die schon von Anfang an zu empfehlen gewesene, klare Trennung von Spar- und Rationalisierungsvorhaben einerseits und von Modernisierungsprojekten andererseits. Wie im folgenden Abschnitt noch beschrieben werden wird, kann eine solche Verkoppelung von wirklichen Reformen mit Sparbemühungen zu starkem verwaltungsinternem Widerstand führen.

Des Weiteren ist die Projektstruktur zu hierarchisch aufgebaut. Durch die Zwischenstufe des Strategischen Komitees (vgl. Kapitel 3.4) wird eine zusätzliche Ebene aufgebaut, welche meiner Meinung nach gar nicht nötig wäre. Somit wird die äusserst wichtige Achse „Regierungsratsausschuss – Operative Projektleitung DEM“ umgangen. Ein weiterer Grund, warum zwischen diesen Organen kein eigentliches Vertrauensverhältnis besteht.

4.3.5. Ungenügender verwaltungsinterner Rückhalt

Ein weiterer zentraler Misserfolgsindikator ist der fehlende verwaltungsinterne Rückhalt. Widerstand gegenüber der Reform ist somit auf allen Ebenen zu spüren.⁷⁵ Ursachen dafür kommen hier aus verschiedenen Richtungen. Es ist wieder einmal mehr die Tatsache, dass die Modernisierungsreform ursprünglich aus einer Sparübung heraus entstanden und aktuell immer noch mit Sparbemühungen gekoppelt ist. Entsprechend schnell und mit Vorurteilen reagieren die Mitarbeiter der Waadtländer Verwaltung auf das ganze Projekt. Durch die fehlende politische Unterstützung sind die für die Projekte zur Verfügung gestellten finanziellen und personellen Ressourcen unzureichend. Somit fehlt es einerseits an Mitteln für die Kommunikation und Information der Reform (vgl. Kapitel 4.3.6), und andererseits ist auch keine genügende interne Ausbildung bezüglich der neuen Mittel vorhanden.

Einen weiteren negativen Einfluss auf die Mitarbeiter der Verwaltung hat meiner Meinung nach die übergewichtige Rolle der externen Beratung durch eine grosse Consulting-Firma. Gerade in Zeiten des erbarmungslosen Rationalisierens in der Privatwirtschaft durch eben gerade dieselben Consultants provoziert man hier

⁷⁵ Gemäss Interview vom 2.6.1999 mit Leiter Projekt „Leistungskontrakte“, Herr Jordan.

4. Analyse: Indikatoren und Ursachen für Erfolg und Misserfolg

eine Abwehrhaltung der Verwaltungsmitarbeiter. Ganz abgesehen davon, dass nur wenige Berater wirklich auf die öffentliche Verwaltung spezialisiert sind und somit oft reflexionslos ihre massgeschneiderten Lösungen für die Privatwirtschaft der Verwaltung überzustülpen versuchen. Für das Nichtfunktionieren dieses Vorgehens gibt es genügend negative Beispiele in der Schweiz. Das Misstrauen und der Widerstand der Mitarbeiter wird somit nur noch grösser und jede spätere Intervention in die Organisation noch schwieriger.

4.3.6. Ungenügende Information, Kommunikation und Dokumentation

Wie zuvor erwähnt, sind Information, Kommunikation und Dokumentation des gesamten Projekts unbefriedigend. Stellt man hier den direkten Vergleich zum Kanton Luzern an (vgl. Kapitel 4.2.5), so sieht man sich zwei verschiedenen Welten gegenüber. Im Kanton Waadt existiert weder eine leserfreundliche Reformbroschüre noch ein Informationsbulletin, und schon gar nicht eine Projekt-Homepage. Der altbekannte Zusammenhang zwischen fehlendem politischem Rückhalt und unzureichenden Ressourcen ist hier einmal mehr offensichtliche Ursache für dieses Faktum.

5. Theoretischer Rahmen: Aspekte aus der Fachliteratur

In diesem Kapitel werden einige Aspekte aus der Fachliteratur zu der vorliegenden Thematik abgehandelt. Innerhalb des theoretischen Rahmens stütze ich mich u.a. auf Autoren wie Kuno Schedler (Universität St. Gallen HSG), Carlo Imboden (Atag, Ernst & Young Consulting, Bern), Hal Rainey (University of Georgia), Patricia Ingraham (Syracuse University) und Andrew Pettigrew (Warwick Business School), welche alle Bücher oder Artikel über das Change Management im öffentlichen Sektor geschrieben haben.

5.1. *Allgemeines*

Schedler konstatiert in seinem Buch „Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung“, dass die öffentliche Verwaltung ein komplexes System mit einer Vielzahl von Akteuren und Beziehungen ist. Gleichzeitig ist sie aber auch Teil des umfassenderen, ebenfalls komplexen, politisch-administrativen Systems, welches sich wiederum in beständiger Interaktion mit seinen Umsystemen (Ökonomisches, Technologisches, Ökologisches und Soziales System) befindet. Daraus ergibt sich, wie wir bereits gesehen haben, ein überaus hoher Grad an Komplexität, den die Projektleiter einer Reform unter Kontrolle zu bringen haben, soll das Schiff steuerbar gemacht werden.⁷⁶ Entsprechend heikel und anspruchsvoll gestaltet sich das Management solcher öffentlicher Reformprojekte.

5.2. *Scheitern bisheriger Reformprojekte*

Das Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist ein Reformprojekt, welches sich in einer längeren Liste von verschiedenen Versuchen einreihen lässt, die allesamt die Verwaltung effizienter und weniger bürokratisch machen wollten. Die Mehrheit dieser Vorhaben hat sich jedoch immer vor allem auf die Analyse, Planung und Formulierung der Reorganisation konzentriert. Die eigent-

⁷⁶ Vgl. Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 240.

5. Theoretischer Rahmen: Aspekte aus der Fachliteratur

liche Umsetzung und Implementierung dieser Ansätze blieben dann allerdings auf bescheidenem Niveau. Nicht zuletzt aus diesen bisherigen, in der Regel gescheiterten Versuchen besteht in den Verwaltungen eine erhebliche Enttäuschung über die Wirkungen von Reformprojekten und damit Skepsis gegenüber neuen Vorhaben. Analysiert man in den bisherigen Reformversuchen die Gründe für das Scheitern dieser analytischen Strategien, so werden verschiedene Aspekte offensichtlich:⁷⁷

- Es fehlte einmal die politische Unterstützung in der Phase der konkreten Umsetzung. Mit der Ablieferung des Berichts war oft die Arbeit der Consultants getan, und an die schmerzhaften Massnahmen mochte sich in einem Zeitpunkt relativen Wohlstands in den Verwaltungen niemand heranwagen.
- Des Weiteren waren die Möglichkeiten der Verwaltung, sich nach Abschluss der Analyse gegen einschneidende Kürzungen zur Wehr zu setzen, recht erheblich. Clevere Beamte waren in der Lage, schon während der Analyse durch externe Berater erheblichen Einfluss auf die Resultate zu nehmen.
- Schliesslich wurde sehr oft versucht, gegen die gewachsene Kultur der Verwaltung eine Veränderung durchzusetzen, ohne die Mitarbeiter aktiv miteinzubeziehen. Die Reformen fanden so vorwiegend in den Köpfen der Berater und der Verwaltungsführung statt, ohne Nachhall an der Basis zu finden.

Ein sehr grosses Problem lag oft auch in der Kommunikation der Verwaltungsreform. Die Projektleitungen haben oft eine zuwenig transparente, klar verständliche Informationspolitik betrieben und somit nur wenigen Mitarbeitern klarmachen können, warum die Reform überhaupt stattfindet, wie sie stattfindet und warum sie gerade auch in ihrem Amt stattfindet! Ein solches Versagen bezüglich der internen Informations- und Kommunikationspolitik kann ein Reformprojekt von Anfang an zum Scheitern verurteilen.⁷⁸

5.3. *Vorgängige Risikoanalyse*

Bewusster Umgang mit Projektrisiken verhindert nachträgliche Enttäuschungen. Es ist entsprechend ratsam, vor Beginn eines Projekts eine detaillierte Risikoana-

⁷⁷ Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 250.

⁷⁸ Vgl. Pettigrew, Success and Failure in Corporate Transformation Initiatives, 284.

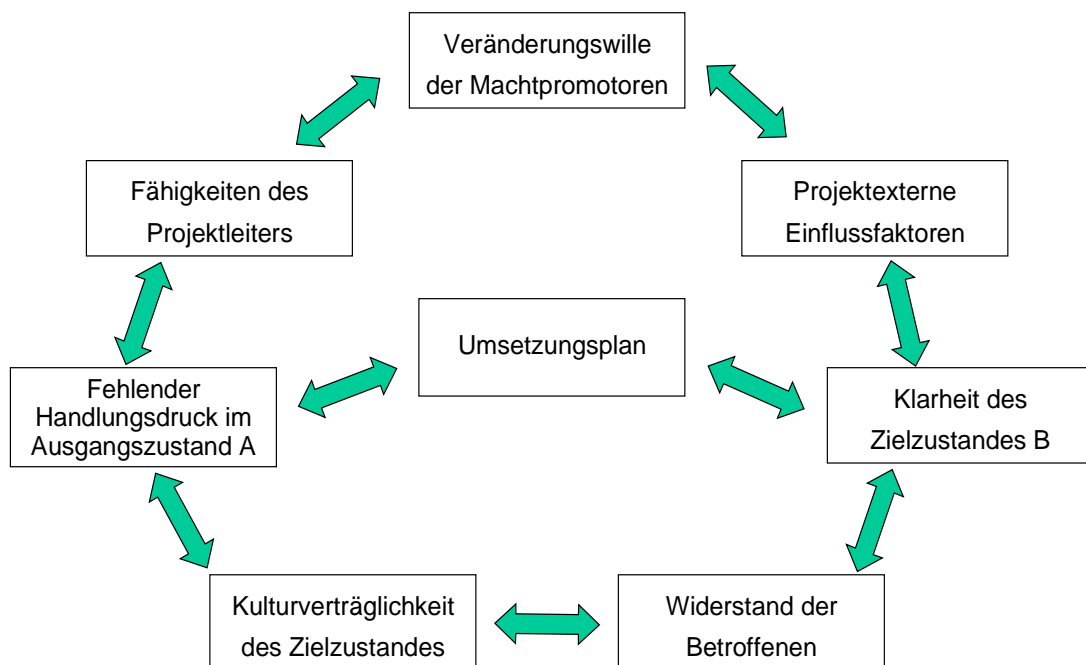
5. Theoretischer Rahmen: Aspekte aus der Fachliteratur

lyse und ein Risikoprofil bezüglich der vorliegenden Situation zu erstellen, um zu erkennen, ob die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung gegeben sind. Ein internes Arbeitspapier von Atag Ernst & Young unterscheidet dazu acht Risikokomplexe (vgl. Abb. 14):⁷⁹

1. **Fehlender Handlungsdruck im Ausgangszustand A:** Kosten des Status quo, Karrierenachteile der Machthaber beim Status quo, Autoritätsverlust bei Unfähigkeit zur Änderung usw.
2. **Klarheit des Zielzustandes:** Detaillierungsgrad des Lösungsbeschriebs, Ausmass der Einigkeit über den Zielzustand, Legitimation des Zukunftszustandes usw.
3. **Veränderungswille der Machtpromotoren (z.B. Politiker):** Leidensdruck im Ausgangszustand, Kenntnis der Konsequenzen der Veränderung, Kenntnis des Ressourcenbedarfs für die Veränderung, öffentliches Bekenntnis für die Veränderung, Einsatz von Incentives, persönliche Opferbereitschaft usw.
4. **Fähigkeit des Projektleiters:** Auftrag der Machtpromotoren richtig verstehen, Einfühlungsvermögen in andere Personen, Einsicht in menschliche Zusammenhänge, Kommunikationsfähigkeit usw.
5. **Projektexterne Einflussfaktoren:** Verknappung der erforderlichen Ressourcen, qualitätsmindernde Ereignisse, Faktoren, die den Umsetzungswillen der Machtpromotoren beeinträchtigen, Projekte mit negativen Synergien.
6. **Verträglichkeit des Zielzustandes mit vorhandener Kultur:** Normen, Werte und Fähigkeiten, die mit der Zukunftslösung in Frage gestellt werden usw.
7. **Widerstand der Betroffenen:** Ausmass der Veränderung für die Betroffenen, verfügbare Zeit für die Veränderung, Leichtigkeit, mit der die zukünftigen Fähigkeiten erworben werden können, emotionale Betroffenheit usw.
8. **Umsetzungsplan:** Folgerichtigkeit der einzelnen Teilschritte, Timing, Verhältnis Ressourcenbedarf zu Ressourcenverfügbarkeit, Instrumentarium zur laufenden Fortschrittskontrolle (Projektelevaluation) usw.

⁷⁹ Atag Ernst & Young / Imboden Carlo: Organizational Change Management. Wie erfolgreich umsetzen?, 11 ff.

Abbildung 14: Risikokomplexe für den Erfolg des Umsetzungsprozesses



Quelle: Imboden Carlo: Organizational Change Management. Internes Arbeitspapier der Atag Ernst & Young Consulting, 11.

Eine Analyse der Situation, in der sich viele der Projekte zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung derzeit befinden, ergibt ein recht hohes Risiko. Der Handlungsdruck steigt durch die knapperen Finanzen und die immer komplexeren Aufgaben zwar stetig an, ob aber der Veränderungswille der Machtpromotoren angesichts der doch umwälzenden kulturellen und strukturellen Veränderungen, die sich aus dem NPM ergeben würden, von längerem Bestand sein wird, muss

sich jedoch erst noch zeigen. Mit dem Widerstand der Betroffenen ist auf jeden Fall zu rechnen, sobald sich grössere Veränderungen im Anforderungsprofil ihrer eigenen Funktion ankündigen. Ebenso werden kulturelle Faktoren die Umsetzung eher verzögern als vorwärts treiben.⁸⁰

5.4. Erfolgsindikatoren von Verwaltungsreformen

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung muss in der Lage sein, aus den bereits gemachten Fehlern zu lernen. Die sehr komplexe Materie kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn sowohl die politische als auch die administrative Führung ihr ganzes Gewicht auf das Reformprojekt legen. Ausserdem müssen die konkreten Anwendungen gemeinsam mit den Betroffenen, d.h. den Parlamentariern, den Regierungsmitgliedern, den Leitern der Verwaltungseinheiten, den Personalvertretern, den Spezialisten in den Querschnittsämtern und allfällig externen Beratern, entwickelt werden.

Aus verschiedenen Reform Erfahrungen in den USA hat der amerikanische Verhaltenswissenschaftler Steven Ballard⁸¹ eine Liste von Misserfolgsindikatoren zusammengestellt, welche Schedler⁸² positiv zu Erfolgsindikatoren von Verwaltungsreformen umformuliert hat:

⁸⁰ Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 257.

⁸¹ Ballard, Organizational Change – Failure Indicators.

⁸² Vgl. Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 253.

5. Theoretischer Rahmen: Aspekte aus der Fachliteratur

1. **Bottom-up-Implementierung.**

Obwohl die Führung miteinbezogen werden muss, ist es wichtig, dass sich die Veränderung von innen entwickelt, dass sie nicht aufgezwungen ist. Breit angelegte Mitwirkung ist somit unentbehrlich.

2. **Starker Wille, Fragen der politischen Führung zur Diskussion zu stellen.**

Dies ist der schwierigste Aspekt des Wechsels zu einer wirkungsorientierten Organisation. Wenn die Führer keinen betont partizipativen Ansatz zur Führung akzeptieren, wird die Neudefinition der Rolle eines Managers zur grössten Herausforderung.

3. **Geduld im Finden von Lösungen und Vermeidung von Uniformität.**

Die Teilnehmer am Veränderungsprozess sollten Rückschläge bewusst in Kauf nehmen. Verschiedene Lösungsansätze, die zu Ungleichheiten führen, sollen gefördert werden.

4. **Kritische Betrachtung von Einführungsstrategien anderer.**

Wirksame Veränderungsstrategien drehen sich um Werthaltungen und Menschen. Deshalb kann es keine rezeptartigen Ansätze wie z.B. „Zehn Schritte zum Erfolg“ geben.

5. **Langfristige Verpflichtung auf die Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.**

Sowohl die Organisation als auch ihre Führungsleute sind offen für Prozesse, die festgesetzte Zeitlimiten überdauern.

6. **Gezielter Einsatz von externen Beratern im Einführungsprozess.**

Berater können eine wichtige Funktion übernehmen, wenn der Prozess gestartet werden soll. Sie können zudem als Trouble-Shooter eingesetzt werden. Sie sollten jedoch nicht die Reform an sich steuern oder eine übergewichtige Rolle im Prozess selbst einnehmen.

7. Klare Kundendefinitionen.

Erst die klare Definition von Kunden ermöglicht den Blick auf die Wirkungen des eigenen Handelns.

8. Verpflichtung für einen ganzheitlichen Ansatz.

Erfolgreiche Strategien müssen zudem fünf Faktoren berücksichtigen, die für eine ganzheitliche Veränderung notwendig sind: Verpflichtung auf Kundenzufriedenheit (1); eine gemeinsame Vision (2); veränderungsorientierte Führung, die eher den Wechsel erleichtern als Kontrolle auferlegen soll (3); partizipative Entscheidungsfindung (4); Verpflichtung auf eine Ausweitung der individuellen und organisatorischen Fähigkeiten und Kernkompetenzen (5).

Schedler empfiehlt, diese Erfolgsindikatoren immer wieder – wie eine Checkliste – auf ihr Vorhandensein zu prüfen. Werden hier kritische Grenzwerte überschritten, so muss die Projektleitung handeln und Gegenmassnahmen ergreifen.

5.5. *Notwendige Faktoren für erfolgreiche Verwaltungsreformen*

Hal Rainey hat in seinem Text⁸³ die dreissig Jahre auseinanderliegenden, sehr ähnlichen Ansätze von Greiner⁸⁴ und Kotter⁸⁵ zu einem Rahmen von Richtlinien und Grundsätzen für den Wandel in grossen Organisationen zusammengefasst. Er gibt zu, dass diese Ansätze eigentlich für die Privatwirtschaft entworfen worden sind und deshalb etwas luxuriös für öffentliche Verwaltungen scheinen. Nichtsdestotrotz zeigt er in seinem Text, dass diese Grundsätze auch für den Wandel in öffentlichen Dienststellen (in casu: National Performance Review) angewandt werden können, ja sogar müssen!

⁸³ Vgl. Rainey, Ingredients for Success. In Ingraham et. al., Transforming Government, 247 ff.

⁸⁴ Vgl. Greiner, Patterns of Organizational Change, 119 ff.

⁸⁵ Vgl. Kotter, Leading Change: Why transformation efforts fail, 59 ff.

5. Theoretischer Rahmen: Aspekte aus der Fachliteratur

Folgende Voraussetzungen müssen nach Rainey in der Privatwirtschaft sowie im öffentlichen Sektor für einen erfolgreichen Wandel vorhanden sein:

1. Ein weitverbreiteter Glaube, dass der Wandel bzw. die Reform stattfinden muss;
2. Klare, unterstützende Führung (inkl. Topmanagement, Politik usw.) für den Wandel bzw. für die Reform;
3. Teilen der Macht und breite Partizipation bei der Problemdiagnose sowie beim Planen des Wandels bzw. der Reform („Bottom-up-Approach“);
4. Die Entwicklung einer leitenden Vision für den Wandel bzw. für die Reform;
5. Eine flexible und inkrementelle Implementierung des Wandels bzw. des Reformvorhabens (inklusive Versuchsphase, Feedback, Anpassungsmöglichkeiten usw.);
6. Die Glaubwürdigkeit des Wandels bzw. der Reform muss laufend mittels kleiner, aber früher „Islands of progress“ gestärkt werden.

6. Synthese von Analyseresultaten und Fachliteratur

In diesem Kapitel werden zuerst kurz die Ergebnisse aus der Analyse in Kapitel 4 mit der Fachliteratur von Kapitel 5 konfrontiert. In einem zweiten Teil soll die Synthese dieser beiden Elemente in einer Checkliste dargestellt werden. Anhand dieser lassen sich die Faktoren für eine erfolgreiche Verwaltungsreform vor einem allfälligen Projektbeginn prüfen.

6.1. Konfrontation der Analyseresultate mit Fachliteratur

Es wäre an dieser Stelle möglich, die Erfolgsfaktoren aus der Literatur detailliert auf die Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt anzuwenden. So könnte man überprüfen, ob Analyseergebnisse und Fachliteratur zum gleichen Ergebnis kämen. Dies ist meiner Meinung nach aber nicht nötig, da die Übereinstimmungen zu offensichtlich sind. Betrachtet man z.B. die notwendigen Erfolgsfaktoren von Rainey (vgl. Kapitel 5.5), so kann leicht festgestellt werden, dass diese im Kanton Luzern mehrheitlich berücksichtigt wurden. Dagegen fehlt es beim Waadtländer Vorhaben einerseits am Glauben aller, dass ein Wandel wirklich notwendig sei, andererseits ist keine unterstützende Führung der Politik vorhanden. Von einer leitenden Vision für die Reform kann ebenfalls nicht die Rede sein. Die Grundsätze wurden hier demnach mehrheitlich nicht beachtet.

In dieser Art und Weise könnte man nun fortschreiten und so nachweisen, dass die im Kapitel 4 vorliegende Analyse betreffend Erfolgs- bzw. Misserfolgsursachen mit der Fachliteratur übereinstimmt. Ich habe mich an dieser Stelle jedoch für einen innovativeren Ansatz entschieden, indem ich die Faktoren aus den Analyseergebnissen mit denjenigen aus der Fachliteratur zu einer Checkliste zusammengefasst habe. Es kamen dabei zum Teil Doppelspurigkeiten zum Vorschein. Dennoch haben sich die beiden Elemente ideal ergänzt.

6.2. *Checkliste für erfolgreiche Verwaltungsreformen*

6.2.1. Allgemeines

In diesem Kapitel werden die im Verlauf dieser Arbeit herauskristallisierten Faktoren für den Erfolg einer Verwaltungsreform in einer Checkliste zusammengefasst. Wie zu Beginn dieser Arbeit bereits erwähnt, kann diese Checkliste keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, da sie lediglich auf der Analyse zweier exemplarischer Kantone und dem Beizug eines kleinen Teils aus der umfangreichen Fachliteratur basiert. Dennoch stellt sie eine Grundlage dar, welche durch empirische Untersuchungen weiterentwickelt werden könnte.

6.2.2. Anwendung der Checkliste





Die Checkliste hat pro Faktor mehrere Antwortmöglichkeiten (vgl. Abb. 15). Zum grössten Teil wird in Frageform nach den Erfolgsfaktoren gefragt. Es sind teilweise auch neutrale Aussagen vorhanden, welche dann einfach mit Ja (= trifft zu) oder Nein (= trifft nicht zu) beantwortet werden müssen. Ist der Faktor vorhanden bzw. kann die Frage mit „Ja“ beantwortet werden, wählt man das Symbol 😊. Ist der Faktor nicht vorhanden, die Frage wäre also mit „Nein“ zu beantworten, so wählt man das Symbol ☹️. Ist der Faktor nur tendenziell positiv oder negativ vorhanden, so wählt man die dazwischen liegenden Symbole 😊 bzw. ☹️.

Diese Checkliste sollte vor Projektbeginn angewendet werden, weil besonders in dieser wichtigen Vorphase eine eingehende Analyse essentiell ist. Eine allfällige weitere Checkliste, welche laufend die Indikatoren messen könnte, ob die Reform auf dem richtigen Weg ist, wäre als Ergänzung denkbar.





6. Synthese von Analyseresultaten und Fachliteratur

6.2.3. Checkliste

Abbildung 15: Checkliste für erfolgreiche Verwaltungsreformen

Checkliste				
	Ja	Ten- denz Ja	Ten- denz Nein	Nein
1. Ausgangszustand				
1.1 Wird das bisherige System mehrheitlich von Politik, Verwaltung usw. als unbefriedigend betrachtet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.2 Sind die Kosten des Status quo hoch?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.3 Werden alle Beteiligten von Anfang an miteinbezogen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.4 Herrscht ein weitverbreiteter Glaube in Politik und Verwaltung an die Notwendigkeit der Reform?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Zielzustand				
2.1 Ist der Zielzustand der Reform detailliert beschrieben?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2 Ist der Zielzustand klar und eindeutig formuliert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.3 Ist eine Vision über den Zielzustand vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.4 Wird diese Vision schon vor Reformbeginn kommuniziert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.5 Ist ein allgemeiner Konsens von Politik, Verwaltung usw. über den Zielzustand der Reform vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Reformmodell / Reformzeitplan				
3.1 Ist das Reformmodell genügend konkret formuliert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2 Ist die Folgerichtigkeit der einzelnen Teilschritte der Reform vorhanden (Kohärenz)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3 Ist das Reformprojekt kompatibel zu bereits vorhandenen Reformvorhaben?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4 Ist der Reformzeitplan genügend konkret formuliert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5 Ist das Timing der einzelnen Reformschritte realistisch?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.6 Durch das Modell und den Zeitplan werden keine unrealistischen Erwartungen an die Reform geschaffen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.7 Ist eine tiefgreifende Analyse- und Planungsphase (>1 Jahr) vor der eigentlichen Reform geplant (oder hat sie bereits stattgefunden)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.8 Wird die Verwaltung in der Analyse- und Planungsphase von kompetenten externen/internen Beratern (Personen, welche auf die öffentliche Verwaltung spezialisiert sind und bereits genügend Reform Erfahrung sammeln konnten) unterstützt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Synthese von Analyseresultaten und Fachliteratur

Checkliste				
	Ja	Ten- denz Ja	Ten- denz Nein	Nein
4. Implementierung				
4.1 Ist eine Bottom-up-Implementierung vorgesehen (d.h. die Veränderungen entwickeln sich von innen heraus und werden nicht nur aufgezwungen)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.2 Ist eine breit angelegte Mitwirkung vorgesehen (z.B. bei der Problemdiagnose, beim Planen und Umsetzen der Reform usw.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3 Berücksichtigt man das Prinzip der lernenden Organisation (statt „Konstruieren im Detail“ gilt das Prinzip „Schaffung und Gestaltung günstiger Bedingungen“ für den Wandel)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Verträglichkeit des Reformprojekts mit der vorhandenen Kultur				
5.1 Es sind wenig Normen und Werte betroffen, welche mit der Zukunftslösung in Frage gestellt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.2 Die kulturelle Umstellung für die Verwaltung ist eher klein.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.3 Für die Zukunftslösung sind mehr oder weniger die gleichen Fähigkeiten wichtig wie bis anhin.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.4 Wird die spezifische Kultur der Verwaltung berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Kenntnisse, Veränderungswille und Rückhalt der Politik (RR und Parlament)				
6.1 Ist der Unzufriedenheitsgrad der Politik mit dem jetzigen Zustand gross?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.2 Sind den Politikern die Konsequenzen der Veränderungen bekannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.3 Kennt die Politik den Ressourcenbedarf für die Veränderungen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.4 Ist das Parlament bereit, genügend Ressourcen für das Reformprojekt zur Verfügung zu stellen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.5 Ist seitens der Politik ein öffentliches Bekenntnis für das Reformprojekt vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.6 Sind potentielle „Projektpaten“ in der Regierung vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.7 Besteht ein Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und der mit der Reform beauftragten operativen Projektleitung?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.8 Ist für die Reform politisches Profilierungspotential (Wählerstimmen usw.) vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Kenntnisse, Veränderungswille und Rückhalt der Mitarbeiter der Verwaltung				
7.1 Ist der Unzufriedenheitsgrad der Mitarbeiter mit dem jetzigen Zustand gross?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.2 Sind die Konsequenzen der Veränderungen den Mitarbeitern der Verwaltung bekannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.3 Falls eine Reformvision besteht (vgl. Punkt 2.3), ist sie den Mitarbeitern bekannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Synthese von Analyseresultaten und Fachliteratur

Checkliste				
	Ja	Ten- denz Ja	Ten- denz Nein	Nein

7. Kenntnisse, Veränderungswille und Rückhalt der Mitarbeiter der Verwaltung (Fortsetzung)					
7.4	Ist teilweise ein öffentliches Bekenntnis für das Reformprojekt vorhanden (z.B. von Gewerkschaften, Personalvertreter usw.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.5	Die Reform entstand ursprünglich nicht aus einem Spar- und Rationalisierungsvorhaben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.6	Ist das Ausmass der Veränderung für die Mitarbeiter eher klein?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.7	Ist genügend Zeit für die Veränderung eingeplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.8	Die mit der Zukunftslösung verlangten Fähigkeiten können durch die Mitarbeiter leicht erworben werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.9	Ist ein interner Know-how-Aufbau (bezüglich neuen Mitteln und Methoden, welche durch die Reform eingeführt werden) geplant. D.h. es sind u.a. interne Seminare, Reform-Workshops usw. geplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Projektorganisation und Projektmanagement					
8.1	Ist die Politik in der Projektorganisation genügend mitberücksichtigt worden (institutionalisierte Ausschüsse usw.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.2	Ist eine flache Projektstruktur vorhanden? Ist somit eine enge Zusammenarbeit zwischen Politik und operativer Projektleitung möglich?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.3	Sind die Personalverbände und Personalvertreter in der Projektorganisation mitberücksichtigt worden? Haben sie Vertreter in den verschiedenen Ausschüssen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.4	Ist ein gezielter, spezifischer Einsatz von externen Beratern geplant (d.h. die externen Berater übernehmen nicht ganze einzelne Teile des Projekts, sondern beraten die verwaltungsinternen Projektgruppen nur dort, wo diese nicht mehr weiterkommen)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.5	Besteht ein Erfahrungsaustausch zu Reformprojekten in anderen Kantonen bzw. Gemeinden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.6	Ist ein permanentes Projektcontrolling geplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Reformprojekt: Finanzen, Personelles, Kommunikation und Information					
9.1	Steht ein realistisches Budget zur Verfügung?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.2	Existiert ein vernünftiges Verhältnis zwischen Ressourcenbedarf und Ressourcenverfügbarkeit?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.3	Ist ein Projekt-Sekretariat (100%) geplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.4	Steht für die Reform ein Projektleiter zur Verfügung, der				
	• den Auftrag der Politiker richtig versteht?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• Erfahrung im Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung hat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• einen starken Willen, Widerstandskraft und Ausdauer hat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• kommunikationsfähig ist?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Synthese von Analyseresultaten und Fachliteratur

Checkliste



9. Reformprojekt: Finanzen, Personelles, Kommunikation und Information (Fortsetzung)				
9.5 Ist eine umfassende, transparente Informationspolitik bzgl. des Reformvorhabens geplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.6 Ist ein internes Projektmarketing (interne Veranstaltungen, Seminare, Workshops) geplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.7 Ist ein externes Projektmarketing (Informationveranstaltungen und -brochüren usw.) geplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.8 Ist für das Reformprojekt ein Internetauftritt geplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Externe Einflussfaktoren				
10.1 Die Möglichkeit einer Verknappung der Ressourcen während der Projektphase ist relativ klein.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.2 Die Möglichkeit von Ereignissen, welche das Projekt negativ beeinflussen, ist relativ klein.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.3 Während der Reformphase werden keine Einsparungen erwartet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.4 Das Reformprojekt entfaltet einen direkten Nutzen (z.B. Präsenzzeit, Kundenfreundlichkeit usw.) für die Bevölkerung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quelle: Eigene Darstellung.

6.2.4. Auswertung der Checkliste

Je mehr auf der linken Seite liegen (😊, 😊), desto einfacher ist die Reform steuer- und durchsetzbar und desto höher somit die Chance für eine erfolgreiche Verwaltungsreform. Liegen die mehrheitlich auf der rechten Seite (😞, 😞), ist Vorsicht geboten. Eine genauere Analyse dieser ungenügend entwickelten Faktoren wäre dann unerlässlich.

Eine ausgefeiltere Auswertungsmethodik wäre denkbar. So könnten zunächst einmal „conditio sine qua non-Faktoren“ bezeichnet werden, welche mindestens ein 😊 erreichen müssen, damit mit einer Reform überhaupt begonnen werden kann. Ein mehr quantitativer Ansatz wäre zum Beispiel das Nennen eines bestimmten maximalen Prozentsatzes von negativen Beurteilungen. Würde dieser

6. Synthese von Analyseresultaten und Fachliteratur

Prozentsatz überschritten, wäre das Misserfolgsrisiko für die Reform zu gross. Die Entwicklung einer solchen Auswertungsmethodik würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit allerdings sprengen. Zudem müsste ein solches Auswertungs- und Interpretationsschema fallspezifisch konstruiert werden.

Vor zu schnellen Schlussfolgerungen ist Vorsicht geboten. Die Checkliste soll nur erste Hinweise geben, ob gewissen Faktoren, welche negativ beurteilt worden sind, besondere Beachtung geschenkt werden muss. Eine eingehendere Analyse solch negativ beurteilter Faktoren müsste dann vorgenommen werden. Für gewisse Fragen in der Checkliste sind Fragebogen unerlässlich. So zum Beispiel, um Kenntnisse, Veränderungswillen oder Widerstandstendenzen der Politiker sowie der VerwaltungsmitarbeiterInnen beurteilen zu können.

7. Konklusion

Eine Reform im öffentlichen Sektor stellt ein komplexes, umfangreiches und daher sehr schwieriges Unterfangen dar. Einige Reformprojekte erzielen beachtliche Erfolge, andere wiederum müssen vorzeitig abgebrochen werden.

Ziel dieser Arbeit war es, über die Analyse der Verwaltungsreformen in den Kantonen Luzern und Waadt sowie über die Konsultation von Fachliteratur, die entscheidenden Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen herauszukristallisieren. Resultat ist eine Checkliste, welche Beratern oder angehenden Projektleitungen eine Hilfestellung für Reformprojekte bieten kann. Durch die Anwendung von solchen Checklisten als Bestandteil einer tiefgehenden, vor dem Reformprojekt stattfindenden Analysephase könnte die Zahl der Misserfolge der Reformvorhaben erheblich gesenkt werden.

Die im Kapitel 6 vorliegende Checkliste kann jedoch lediglich ein erster Ansatz sein. Sie resultiert aus der Analyse von zwei kantonalen Reformprojekten und kleineren Beiträgen aus der Fachliteratur und kann somit nicht unreflektiert auf künftige Verwaltungsreformen angewendet werden. Sie kann aber durchaus als Basis für weitere Aktivitäten in diese Richtung genutzt werden. Durch weitere Analysen erfolgreicher oder auch missglückter Reformprojekte könnte die vorliegende Checkliste verbessert und ergänzt werden. Denkbar wäre auch eine Ergänzung durch eine empirische Überprüfung verschiedener Reformprojekte der Schweiz.

Wie im Kapitel 6 erwähnt, ist die Checkliste für die Analysephase vor der eigentlichen Reform vorgesehen. Sie kann somit als Mittel für eine vorgängige Risikoanalyse betrachtet werden. Im Rahmen eines umfassenden Projektcontrollings braucht es aber auch Mittel, welche die entscheidenden Erfolgsfaktoren und ihre Entwicklung während des Projekts verfolgen können. Hier wäre eine Checkliste von Indikatoren (im Sinne von Schedlers Ansatz in Kapitel 5.4) sehr sinnvoll, mit welcher man die Entwicklung des Projekts anhand der Erfolgsfaktoren laufend beurteilen und bei Überschreiten gewisser Grenzwerte entsprechend reagieren könnte.

7. Konklusion

Die Anwendung von solchen unterstützenden Instrumenten für Reformprojekte ist enorm wichtig. Viele Misserfolge wären erspart geblieben, wenn man zuvor die Rahmenbedingungen methodisch-ganzheitlich durchleuchtet hätte. Die gemachten Fehler können leider nicht mehr rückgängig gemacht werden. Hingegen können die Betroffenen selbst sowie andere durch eine genaue Analyse der Gründe für den Misserfolg daraus lernen.

7. Konklusion

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

Ballard S., *Organizational Change- „Failure Indicators“*, in: The Public Innovator, No. 17/1994

Buschor E., *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer vom 1. Juli 1993, Zürich: Verlag der Zürcher Handelskammer, 1993

The Economist, *Managing the Public Sector – Gurus in Government*, Volume 335, Number 7915, London, 20th May 1995, 25 ff.

Grünenfelder P., *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management am Beispiel von Christchurch*, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1997

Hablützel P., et al. (Hrsg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung*, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1995

Imboden C., *Organizational Change Management*, Internes Arbeitspapier der Atag Ernst & Young Consulting, Bern, 1994

Ingraham P., et al. (Eds): *Transforming Government – Lessons from the Reinvention*, San Francisco: Jossey-Bass, 1998

Kanton Luzern, *Bericht zum Modell WOV*, Ausgabe 1997/2

Kanton Luzern, *Zentrales Controlling – Überlegungen zur organisatorischen Eingliederung des Zentralen Controllings* (Internes Arbeitspapier), August 1998

Kanton Luzern, *WOV-Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat (B 145)*, Luzern, 13. Oktober 1998

Kanton Luzern, *WOV-Bulletins Nr.1-7, Projekt Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV)*, Luzern, Oktober 1994 - Januar 1999

Literaturverzeichnis

- Malik F., *Systemisches Management, Evolution, Selbstorganisation. Grundprobleme, Funktionsmechanismen und Lösungsansätze für komplexe Systeme*, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1993
- Pettigrew A., *Success and Failure in Corporate Transformation Initiatives*, in: *Information Technology and Organizational Transformation*, Eds.: R.D. Galliers and W.R.J. Baets, John Wiley, Chichester 1998
- Rainey H., *Ingredients for Success – Five Factors Necessary for Transforming Government*, in: *Transforming Government*, Eds.: Ingraham et. al., San Francisco: Jossey-Bass, 1998
- Schedler K., *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des NPM zum konkreten Gestaltungsmodell (2. Auflage)*, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1996
- Schweizerische Bankgesellschaft (SBG), *Von der Verwaltung zur Dienstleistungsorganisation*, in: *Outlook-Thesen zur zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz*, Zürich, 1997
- Timmermann M., *Management in der öffentlichen Verwaltung. Steigerung der Leistungsfähigkeit durch Management-Know-how und Beratungserfahrung*, München: Verlag Moderne Industrie, 1977
- Canton de Vaud, *Orientations Gouvernementales 1996-1998*, Lausanne, 1. Juni 1996
- Canton de Vaud, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la modernisation de l'Etat*, 306 (R. 22/97), Lausanne, November 1997
- Canton de Vaud, *Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour le programme de réallocations des ressources*, 305 (P.D. 44/97), Lausanne, November 1997
- Canton de Vaud, *Exposé des motifs et projet de décret sur les conditions-cadres permettant l'expérimentation de la gestion par contrat de prestations au sein de l'Administration cantonale vaudoise*, Lausanne, Dezember 1998

Literaturverzeichnis

Canton de Vaud, *Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit au programme de réallocations des ressources*, 55 (P.D. 41/98), Lausanne, Dezember 1998

Canton de Vaud, *Avenir de la démarche d'économies et de modernisation (DEM)*, Internes Informationsdokument des Finanzdepartements, April 1999

24 Heures, *Les bonnes idées des fonctionnaires font économiser 75 millions à l'Etat*, Nr. 100, Lausanne, 1./2. Mai 1999, 25

24 Heures, *L'Etat serre les boulons*, Nr. 145, Lausanne, 25. Juni 1999, 21

Literaturverzeichnis

Liste der bereits publizierten Cahiers de l'IDHEAP

no 159	KNOEPFEL Peter <i>Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus - Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996</i>	77 p.	fr. 25.-
no 160	EMERY Yves <i>Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996</i>	45 p.	fr. 21.-
no 161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis <i>La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996</i>	17 p.	fr. 13.-
no 162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi <i>Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996</i>	358 p.	fr. 30.-
no 163 av	CALDERÒN Donato <i>Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein Überblick und Perspektiven, août 1996</i>	16 p.	fr. 10.-
no 164 av	KNÜSEL René <i>Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996</i>	36 p.	fr. 15.-
no 165	SAILER Giorgio <i>Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997</i>	94 p.	fr. 30.-
no 166	EMERY Yves <i>Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997</i>	96 p.	fr. 30.-
no 167	KNOEPFEL Peter <i>Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997</i>	32 p.	fr. 15.-

Liste der bereits publizierten Cahiers de l'IDHEAP

no 168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi <i>Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und y, octobre 1997</i>	126 p.	fr. 33.-
no 169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de PELLATON-LERESCHE Sylvie <i>L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997</i>	151 p.	fr. 35.-
no 170	ZIMMERMANN Willi, WYSS STEFAN, NEUENSCHWANDER Peter <i>Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997</i>	214 p.	fr. 50.-
no 171	GIAUQUE David <i>La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997</i>	154 p.	fr. 35.-
no 172	POFFET Gérard <i>Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997</i>	50 p.	fr. 20.-
no 173	GERMANN Raimund E. <i>Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997</i>	24 p.	fr. 14.-
no 174	KNOEPFEL Peter <i>Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998</i>	36 p.	fr. 18.-
no 175	CLIVAZ Christophe <i>Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998</i>	93 p.	fr. 28.50
no 176	LAUTNER Marion <i>Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998</i>	120 p. + ann.	fr. 36.--

Liste der bereits publizierten Cahiers de l'IDHEAP

no 177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele <i>Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999</i>	65 p.	fr. 14.-
no 178	KNOEPFEL Peter <i>Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, décembre 1999</i>	36 p.	fr. 12.-
no 179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves <i>Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998</i>	97 p.	fr. 18.-
no 180	FARINE Anouk <i>Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, décembre 1999</i>	78 p. + ann.	fr. 20.-
no 181	ISENI Bashkim <i>Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999</i>	156 p.	fr. 24.-
no 182	WIDMER Conrad <i>Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b --18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999</i>	122 p. + ann.	fr. 22.50
no 183	EHRENSPERGER Marc <i>Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999</i>	94 p.	fr. 18.--

Liste der bereits publizierten Cahiers de l'IDHEAP

Bulletin de commande	
Je souhaite recevoir	<input type="checkbox"/> le(s) Cahier(s) de l'IDHEAP no _____ <input type="checkbox"/> la liste complète des Cahiers de l'IDHEAP <input type="checkbox"/> des informations sur le programme des cours
Envoyer à:	Nom, prénom: _____
IDHEAP	Service: _____
Rte de la Maladière 21	Rue: _____
1022 Chavannes-près-Renens	No postal: _____
tél. +41 21 694 06 00	
fax: +41 21 694 06 09	
e-mail: idheap@idheap.unil.ch	
Date: _____	Signature: _____

Liste der bereits publizierten Cahiers de l'IDHEAP
