

Kompetenzzentrum für  
Public Management

**Public Governance – Entwicklungen  
und Herausforderungen**

Jubiläumsschrift zum 10-jährigen  
Bestehen des KPM

KPM-Schriftenreihe Nr. 50

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Rudolf Blankart  
Prof. Dr. Claus Jacobs  
Prof. Dr. Andreas Lienhard  
Prof. Dr. Doina Radulescu  
Prof. Dr. Adrian Ritz  
Prof. Dr. Fritz Sager

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Kompetenzzentrum für  
Public Management

# **Public Governance – Entwicklungen und Herausforderungen**

Jubiläumsschrift zum 10-jährigen Bestehen des  
KPM

KPM-Verlag  
Bern

Jubiläumschrift zum 10-jährigen Bestehen des  
Kompetenzzentrums für Public Management der Universität  
Bern

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Public Governance – Entwicklungen und Herausforderungen*

Kompetenzzentrum für Public Management

Bern 2013

ISBN 978-3-906798-49-3

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2013 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist  
unzulässig.

[www.kpm.unibe.ch](http://www.kpm.unibe.ch)

---

# INHALTSVERZEICHNIS

**VORWORT ..... VII***Andreas Lienhard, Adrian Ritz, Fritz Sager, Reto Steiner***GELEITWORT ..... IX***Martin Täuber***NUTZEN DER VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN ..... 1****10 Jahre KPM – Grussbotschaft des Regierungsrates des Kantons Bern ..... 1***Bernhard Pulver***Grussbotschaft des Bundes ..... 8***Corina Casanova***PUBLIC GOVERNANCE IM KONTEXT ..... 14****Die Bedeutung der Verwaltungswissenschaften für Parlament, Regierung  
und Verwaltung ..... 14***Kurt Nuspliger***Democracy and Public Management ..... 24***Kenneth J. Meier***AKTUELLE FORSCHUNGSFELDER ..... 30****Regulierung im europäischen Vergleich: Das Beispiel Tierarzneimittel ..... 30***Fritz Sager***Die Eigenersteuerung von Post, SBB und Swisscom durch den Bund auf  
dem Prüfstand ..... 47***Reto Steiner***Stand des Justizmanagements in der Schweiz ..... 60***Andreas Lienhard***Motivation und Performanz öffentlicher Angestellter ..... 78***Adrian Ritz***VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHE AUS- UND WEITER-  
BILDUNG IM PRAXISTEST ..... 88***Norbert Thom*

## VORWORT

Die aktuellen Entwicklungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung in zahlreichen Ländern werfen die Frage nach einer nachhaltigen Staats- und Verwaltungsführung auf. Welche Aufgaben soll der Staat selbst erfüllen – und welche im staatlichen Verbund oder partnerschaftlich mit Privaten? Wie ist die Finanzierung unter Wahrung des Haushaltgleichgewichts sicherzustellen? Nach welchen Modellen organisiert und führt der Staat seine Verwaltung? Und wie werden die Wirksamkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung im demokratischen Rechtsstaat überprüft?

Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) erforscht seit 10 Jahren solche Fragen und stellt seine Erkenntnisse Staat und Verwaltung auch im Rahmen von Auftragsstudien zur Verfügung. So war und ist das KPM an rund 40 Forschungsprojekten beteiligt – davon 12 Nationalfonds-Projekte – und es hat bisher rund 400 wissenschaftliche Publikationen veröffentlicht. Die Forschungsergebnisse fließen in die Lehre (Master in Public Management and Policy), in die Weiterbildung (Executive Master of Public Administration und Certificate of Advanced Studies in Public Administration) sowie in die Doktoranden-ausbildung (Doktorat in Verwaltungswissenschaften) ein.

Diese Jubiläumsschrift entstand im Rahmen der Fachtagung zum 10-jährigen Bestehen des KPM. Sie vermittelt eine Übersicht über das Schaffen des KPM, über dessen Umfeld sowie über aktuelle Forschungsprojekte und neue Forschungsfelder. Sie verbindet Wissenschaft und Praxis aus einer nationalen und internationalen Perspektive. Und sie fragt nach dem Mehrwert der verwaltungswissenschaftlichen Aus- und Weiterbildung bei der Bewältigung der Herausforderungen der Public Governance im Berufsalltag.

Mit dieser Jubiläumsschrift sei überdies auch gedankt. Wir danken

- den Teilnehmenden unserer Studiengänge für ihr Interesse sowie auch für ihre Anregungen zu deren Weiterentwicklung;

- den Institutionen der Forschungsförderung für die Unterstützung unserer Aktivitäten in den Verwaltungswissenschaften;
- den Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden für die Nachfrage unserer Expertentätigkeiten;
- unseren Kolleginnen und Kollegen inner- und ausserhalb der Universität Bern für die fruchtbare Zusammenarbeit;
- der Universitätsleitung für die guten Rahmenbedingungen, die dem KPM zur Verfügung stehen;
- den Gründungsmitgliedern Wolf Linder, Norbert Thom und Ueli Zimmerli, welche das Fundament dieses interdisziplinären Zentrums gebaut haben;
- dem von Adrian Vatter geleiteten interfakultären Ausschuss mit Michael Gerfin, Peter V. Kunz, Thomas Myrach, Pierre Tschannen und Stephan Wolf für die Unterstützung;
- dem von Kurt Nuspliger geleiteten Fachbeirat mit Tony Bovaird, Peter Grünenfelder, Werner Jann, Alexander Maurer, Marga Pröhl, Barbara Schaerer, Alexander Tschäppät und Frédéric Varone für die Förderung des Executive MPA;
- unseren rund 40 Mitarbeitenden für ihr grosses Engagement, das sie dem KPM entgegenbringen.

*Andreas Lienhard, Adrian Ritz, Fritz Sager, Reto Steiner*

## GELEITWORT

*Prof. Dr. Martin Täuber, Rektor der Universität Bern*

Am Anfang stand eine Analyse der Stärken und Schwächen des Universitätsstandorts Bern: Als Universität in der Hauptstadt, die einen grossen Teil der Bundesverwaltung beherbergt und in der Parlamente aller drei politischen Ebenen tagen, war es naheliegend, sich über die Bereiche Verwaltungs- und Politikwissenschaften zu profilieren, den Standortvorteil auszunutzen und dessen Entwicklung aktiv zu begleiten. In Bern fallen die Entscheide der nationalen Politik, hier wird der öffentliche Sektor gesteuert, hier konzentrieren sich politiknahe Dienstleistungen und Verbände. Dieses Potenzial für Bildung und Forschung im Bereich der öffentlichen Verwaltung sollte genutzt werden. Der Schritt, das Kompetenzzentrum für Public Management ins Zentrum dieses neuen strategischen Schwerpunkts zu stellen, war ein kleiner – aber überaus erfolgreicher.

Seit nunmehr 10 Jahren erforscht das KPM, wie sich der Staat am besten zum Wohl der Gesellschaft organisiert, bildet Kaderleute für die öffentliche Verwaltung aus und stellt seine Beratungsdienstleistungen allen drei Staatsgewalten und international zur Verfügung. Denn eine effiziente, wirksame und qualitativ gute Staats- und Verwaltungsführung steht im Dienste aller und ist ein wichtiger Faktor für die überaus gute Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Der bisherige Leistungsausweis des KPM ist beachtlich – und wird über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus sowohl von der Wissenschaft wie auch der Praxis positiv wahrgenommen.

Es ist der Universität Bern ein grosses und wichtiges Anliegen, auch in Zukunft an diesem „Denkplatz Bern“ weiter zu arbeiten und ihn mitzugestalten. Dem KPM kommt dabei als interdisziplinäres Zentrum eine Schlüsselfunktion zu. Die Grundlagenforschung im Bereich der Verwaltungswissenschaften bildet dazu eine wesentliche Basis. Dank dieser ist es möglich, zeitgerecht Fragen zu beantworten, die sich in der Praxis

stellen beispielsweise für konkrete Reformprojekte. Und sie ermöglicht es, in der Lehre und Weiterbildung immer mindestens einen Schritt voraus zu sein.

Dafür wünsche ich dem KPM als Nukleus und Triebfeder dieser Entwicklung alles Gute.

---

# **NUTZEN DER VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN**

## **10 JAHRE KPM – GRUSSBOTSCHAFT DES REGIERUNGSRATES DES KANTONS BERN**

*Dr. Bernhard Pulver, Erziehungsdirektor des Kantons Bern*

### **1 EINLEITUNG**

Im September 2002 wurde das Kompetenzzentrum für Public Management als interfakultäres Institut der Universität Bern gegründet. Heute können wir das Jubiläum „10 Jahre KPM“ feiern.

Ich freue mich sehr, Ihnen als Bildungsdirektor die Grüsse und Glückwünsche des Regierungsrates zu diesem Jubiläum überbringen zu dürfen.

Ich möchte Ihnen in meiner Grussbotschaft diese Freude in drei Aspekten darlegen. Zunächst als Bildungsminister, dann als Vorsteher einer grossen Verwaltungseinheit und schliesslich als Regierungsrat der Hauptstadtregion.

### **2 BILDUNGSRAUM SCHWEIZ**

Eine gute Bildung macht die Menschen selbständig und befähigt sie, sich in Gesellschaft und Arbeitswelt zu integrieren.

Ein hoher Bildungsstand der Bevölkerung ist die Basis für Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Zugleich aber auch für die individuelle Entfaltung und Entwicklung.

Ich rufe hier gerne in Erinnerung, dass auch die Schweizer Bevölkerung sich klar zum Bildungsraum Schweiz bekennt. Am 21. Mai 2006 fanden neue Verfassungsbestimmungen zur Bildung eine klare Mehrheit von Volk und Ständen. Damals wurde festgelegt, dass die verschiedenen

Bildungswege eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden sollen.

Die hohe Qualität und die Ausgestaltung offener, flexibler Bildungswege wurden als wegleitende Ziele für das gesamte Bildungssystem anerkannt. Damit wurde eigentlich eine Entwicklung bestätigt und in der Bundesverfassung abgebildet, die sich schon über Jahre vorher herausgebildet hat.

Aus einem Nebeneinander von kantonalen Bildungssystemen und vom Bund geregelten Teilbereichen wurde in den letzten Jahrzehnten ein überblickbares Gesamtsystem – der „Bildungsraum Schweiz“. Wir „jammern“ immer wieder über die offenbar zu wenig gute Qualität einzelner Bildungsstufen. Es ist ein Jammern auf hohem, auf sehr hohem Niveau. Das Bildungssystem der Schweiz ist hervorragend und es zeigt auch enorme Erfolge – denken wir nur an die hohe Abschlussquote auf Sek II-Stufe oder an die tiefe (Jugend-)Arbeitslosigkeit in unserem Land.

Im Anschluss an die Verfassungsabstimmung wurden auch die Leitlinien für den Hochschulraum Schweiz festgelegt. Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen.

Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften.

Die neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung fanden im Kanton Bern eine Mehrheit von 92,9 Prozent. Das freut mich besonders. Wir haben hier ein breites demokratisches Bekenntnis zu einem qualitativ hochstehenden Bildungswesen – auch im Kanton Bern.

Der Regierungsrat hat sich in dieser Legislatur zum Ziel gesetzt,

- die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,
- die gesellschaftliche Solidarität
- und den Schutz der natürlichen Grundlagen

---

im Kanton Bern zu stärken.

Zum Erreichen dieser übergeordneten Ziele hat er Schwerpunkte gebildet. Er will unter anderem die hohe Qualität der Bildung sichern und ein innovationsfreundliches Umfeld schaffen.

Ich darf ganz leise und als Einschub erwähnen, dass das alles auch immer etwas kostet. Bitte denken Sie daran, wenn in diesen Tagen wieder dazu aufgerufen wird, der Regierung möglichst viel Geld wegzunehmen, damit sie endlich spare. Die Bildung belegt fast 40 % des Staathaushalts. Dem Staat Geld wegnehmen heisst immer auch, den Spielraum der Bildung einzuengen.

Zur Erreichung der Ziele hoher Bildungsqualität kommt der Universität eine Schlüsselrolle zu. Dabei wird als selbstverständlich vorausgesetzt, dass die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung gewährleistet ist. Das steht schliesslich schon in Artikel 20 der Bundesverfassung. Die Autonomie der Hochschulen ist mir – trotz dieser Selbstverständlichkeit – ein besonderes Anliegen.

Es ist aber nicht verboten, dass die Universität gute Impulse aus der Politik und Wirtschaft aufnimmt. Einen solchen Impuls stellte vor mehr als 10 Jahren die Motion von Grossrat Fabio Tanner dar, welche die Schaffung eines Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaften forderte. Sie wissen, dass ich mich immer, und meist erfolgreich, dagegen wehre, dass die Politik Forschungsschwerpunkte der Uni festlegen will. Offenbar habe ich eben doch nicht immer Recht damit ... Und: Die Universität hat positiv auf dieses Anliegen reagiert.

Und sie hat das getan, was man von einer Universität erwartet. Sie hat nämlich dieses Problem aus einer übergeordneten Sicht und in einer langfristigen Perspektive analysiert.

Und dabei kamen führende Köpfe dieser Universität – ich denke in erster Linie an die Herren Professoren Zimmerli, Thom und Linder – zum Schluss, dass dem Anliegen einer besseren Verankerung der Verwaltungswissenschaften am besten mit einem interfakultären Kompetenzzentrum Rechnung getragen werden kann.

### **3 VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN**

Für mich als Direktor einer grossen Direktion ist es wichtig, dass die Universität Bern mit einem verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunkt einen wichtigen Beitrag zu einer sehr hochstehenden Weiterbildung in diesem Bereich leistet.

„Verwaltung“ hat ja manchmal ein schlechtes Image. Bei Spardiskussionen wird immer gesagt, „in der Verwaltung“ könne man so einfach sparen.

Es gibt sicher immer auch Sparmöglichkeiten in diesem Bereich. Trotzdem denke ich, dass diese Aussagen oft auf einer falschen Einschätzung der Qualität unserer Verwaltung basieren. Ich denke, die Schweiz – und insbesondere ihr Verwaltungszentrum Bern – kennt eine der effizientesten Verwaltungen der Welt. Versuchen Sie einmal in Rom zu einem Pass zu kommen, in Frankreich zu einer Bewilligung. Sie werden wohl rasch feststellen, dass die Schweizer Verwaltungen äusserst effizient arbeiten.

Und Bern braucht sein Licht nicht unter den Scheffel zu stellen: In Bezug auf die Anzahl Gemeinde- und Kantonsverwaltungsangestellten pro Kopf der Bevölkerung liegen wir im schweizerischen Durchschnitt. Von einer im interkantonalen Vergleich aufgeblähten Verwaltung kann also keine Rede sein.

Im Bereich effiziente Verwaltung ist die Schweiz – neben Bereichen wie der Industrie oder den Dienstleistungen – an der Weltspitze mit dabei. Und Bern spielt hier eine zentrale Rolle. Deshalb freut es mich besonders, dass wir hier in Bern ein Kompetenzzentrum für genau diesen Bereich haben!

### **4 HAUPTSTADTREGION**

Ein solches Kompetenzzentrum nimmt ein wichtiges Grundanliegen des Standorts Bern optimal auf.

Die Stadt Bern hat in jüngster Zeit entdeckt, dass sie nicht nur die Bundesstadt, sondern auch das Zentrum der Hauptstadtregion Schweiz ist.

Fünf Kantone und zahlreiche Städte und Regionen haben sich vor zwei Jahren zur ersten Konferenz der Hauptstadtregion Schweiz getroffen. Sie verfolgen seither das gemeinsame Ziel, die Hauptstadtregion national und international zu stärken.

Einer der Schlüssel zum Erfolg der Hauptstadtregion Schweiz ist ihre Nähe zur nationalen Politik und zum öffentlichen Sektor. Hier werden die Entscheidungen der Politik gefällt, hier wird der öffentliche Sektor gesteuert.

Die Hauptstadtregion kann den Metropolitanräumen Zürich, Basel und Arc Lémanique auf gleicher Augenhöhe begegnen. Wenn das Land in Krisen gerät – auch im wirtschaftlichen Bereich, wie etwa die Finanzkrise oder die Krise der Swissair –, dann braucht es eine starke Politik. Und die entscheidet in Bern.

Bern ist das politische Zentrum der Schweiz und der wichtigste Standort der grossen Service-Public-Unternehmen. Die Grossregion Bern verfügt auch über einen Cluster politiknaher Dienstleistungen (Beratungsbranche, Gesundheits- und Verbandswesen).

Verschiedene grosse Firmen und Organisationen haben ihren Hauptsitz in Bern. Über 60 Botschaften und internationale Organisationen wie

- der Weltpostverein
- und die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr

haben ihren Sitz in Bern.

Bern ist ein zweisprachiger Kanton mit engen Bindungen zur Westschweiz. Hier werden auch Fragen der Cohésion nationale debattiert.

Die Hauptstadtregion ist wie gesagt das Zentrum, aus dessen Mitte die politische Steuerung der Metropolitanräume und der anderen Räume der Schweiz erfolgt.

An unserer Universität wurde eine qualitative Analyse des Wertschöpfungssystems eines Politzentrums erstellt. Auch die Hauptstadtregion Schweiz verfügt über ein grosses Potenzial, wenn sie ihre Stärken gezielt nutzt. In den offiziellen Papieren der Hauptstadtregion wird unterstrichen, dass das Politzentrum eng verknüpft ist mit der Ausbildung in Public Management.

Hier bietet sich gewissermassen eine strategische Partnerschaft zwischen der Hauptstadtregion und dem KPM an. Das KPM konzentrierte sich zuerst vor allem auf die Weiterbildung für Kader und entwickelte sich später zu einem umfassenden akademischen Institut auf dem Gebiet der Public Governance.

## **5 FAZIT**

Das KPM hat sich in den letzten Jahren ein eigenes Profil als Zentrum von Lehre, Forschung und Dienstleistung im Bereich der Public Governance erarbeitet.

Das KPM ist auch durch verschiedene Gutachten hervorgetreten, die für den Kanton Bern erstellt wurden. Dazu gehört die wichtige Studie zur Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern vom 17. August 2011, an der gleich mehrere Mitglieder der Führungsspitze des KPM mitgearbeitet haben.

Die Forschungsergebnisse fliessen in die Lehre ein.

Ganz wichtig für den Kanton Bern ist auch die Weiterbildung. Zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kaders der bernischen Kantonsverwaltung haben im Rahmen der Weiterbildung den Executive Master of Public Administration (MPA) erworben.

Eine meiner Mitarbeiterinnen war dabei so erfolgreich, dass sie ohne Verzug vom Kanton Zürich abgeworben wurde. Ich betrachte das als einen Beitrag zur Stärkung des Standorts Zürich.

Meine Anstrengungen gelten aber weiterhin in erster Linie der Stärkung des Standorts Bern. Der Regierungsrat will hier die hohe Qualität der Bildung sichern und ein innovationsfreundliches Umfeld schaffen.

Mit der Gründung des KPM vor 10 Jahren wurde ein wichtiger Grundstein gelegt. Der Regierungsrat hofft, dass auf dieser soliden Basis eine Weiterentwicklung möglich ist. Die Universität Bern erbringt im internationalen Vergleich sehr gute Leistungen.

Ich unterstütze die Strategie der Universität, welche in einzelnen Bereichen sogar internationale Spitzenleistungen anstrebt. Der Fachbereich Public Governance sollte dazu gehören. Gerade auch die Frage, wie in einem globalisierten Umfeld nachhaltige staatliche Steuerung im Interesse aller Menschen möglich ist, verdient unsere hohe Aufmerksamkeit. Die Universität darf wissen, dass der Regierungsrat alle Bestrebungen unterstützt, die zu einer Stärkung des Schwerpunktes Public Governance führen können.

Ich wünsche der Universität Bern und dem KPM für die kommenden Jahre viel Erfolg.

## **GRUSSBOTSCHAFT DES BUNDES**

*Corina Casanova, Bundeskanzlerin*

### **1 EINLEITUNG**

Ich freue mich ausserordentlich, Ihnen die Grüsse und Gratulationen des Bundes zu Ihrem Jubiläum überbringen zu dürfen. Ich freue mich darüber umso mehr, als ich sehr mit Ihrer Universität und besonders mit Ihrem Zentrum verbunden bin. Ich habe meine Studien nicht hier absolviert, dafür beteilige ich mich aber jährlich mit einem Ausbildungsbeitrag am Lehrgang für den Executive Master of Public Administration. Dieser Lehrgang ist ein veritables Prunkstück Ihres Zentrums. Er wurde bereits kurz nach Gründung des Kompetenzzentrums für Public Management ein erstes Mal durchgeführt. Der fünfte Lehrgang befindet sich mitten im Kurs. Und Folge sechs steht vor der Tür.

Die Bindungen zwischen Bund und Universität sind eng und vielfältig. Ich denke dabei nebst dem KPM auch an die Verbindungen mit der juristischen Lehre, treffen wir doch immer wieder Angehörige des Bundes im Lehrkörper der Fakultät. Auch zu anderen Universitäten ist der Kontakt eng. So war auch Herr Regierungsrat Pulver in seiner Zeit beim Bund mit einem universitären Lehrauftrag in Neuenburg betraut.

### **2 EXECUTIVE MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Seit der Gründung des Kompetenzzentrums für Public Management ist der Bund dabei. Das Eidgenössische Personalamt ist Partner des Kompetenzzentrums. Meine Amtsvorgängerin, Frau Annemarie Huber-Hotz, war von Beginn an Mitglied im Fachbeirat für den Executive MPA. Darüber hinaus hat sie ihr Wissen mit einer Lehrveranstaltung in einem der Module eingebracht. Und ich bin stolz, dass ich diese Tradition nun schon seit mehreren Jahren weiterführen darf – und mich hier zu Hause fühle.

---

Der Bund profitiert sehr stark von diesem Lehrgang. Viele der Absolventinnen und Absolventen sind Kaderangehörige der Bundesverwaltung. Kürzlich habe ich wieder eine interessante Masterarbeit zu Gesicht bekommen, verfasst vom Mitarbeiter eines Bundesamts, der sich mit Fragen des Projektmanagements beim Bund beschäftigte.

Nicht nur was die Ausbildung anbelangt, besteht eine enge Beziehung zum Bund. Der Bund nimmt auch Beratungsdienstleistungen des Kompetenzzentrums in Anspruch. Von Ihrem Fachwissen profitiert haben z.B. die Bundesämter für Polizei, für Verkehr oder für Gesundheit. Profitiert haben auch das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht. Und auch für die dritte Gewalt im Staat, für die parlamentarische Seite, waren Sie schon tätig: z.B. für die Geschäftsprüfungskommission und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle. Wenn ich mir diese Aufzählung vor Augen führe: Das Kompetenzzentrum ist für alle drei Gewalten des Bundes tätig... Gerät da die Gewaltenteilung ins Wanken? Oder entwickelt sich bei Ihnen ein komplett „neuartiges Führungsmodell des Bundes“?

### **3 FLAG**

A propos „Neues Führungsmodell der Bundesverwaltung“: Wenn der Bund Fragen zu FLAG – zum Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – hat, ist er bei Ihrem Kompetenzzentrum an der richtigen Adresse. Im vergangenen Dezember hat der Bundesrat – u.a. auch auf Grundlagen, die von Ihnen stammen – grünes Licht gegeben für das Projekt des neuen Führungsmodells. Dieser Beschluss ist der neueste in einer ganz langen Entwicklung, die für den Bundesrat in den 1990er-Jahren begonnen hatte.

Anlass war die Totalrevision unseres Verwaltungsorganisationsgesetzes aus dem Jahr 1978. Im Rahmen einer der vielen „Wellen“ und Bemühungen um eine Regierungsreform verabschiedete der Bundesrat im Jahr 1993 die Botschaft zu einem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Darin gab es einen Artikel, der die Sachüberschrift „Leistungsaufträge“ trug und lautete: „Der Bundesrat kann für bestimmte

Gruppen und Ämter Leistungsaufträge erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit bestimmen.“

Das war – also 1993 – auf Bundesebene der erste Anstoss für eine generelle Regelung von New Public Management *auf Gesetzesstufe*.

Diese Kürzestdefinition von FLAG ging allerdings im Soge des Referendums unter, welches das ganze Gesetz wegen der Staatssekretäre zu Fall brachte. Diese erblicken nun – mehr als ein Jahrzehnt später – doch noch das Licht der Welt, in etwas anderer Form.

Die sofortige Neuauflage des Gesetzes ohne die Staatssekretären-Bestimmungen brachte aber im Jahr 1997 auch den Durchbruch für die FLAG-Regelung. Der vorhin zitierte Artikel erhielt dabei einen zweiten Absatz. Dieser verlangte vom Bundesrat die vorgängige Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen. Gleichzeitig wurden auch die entsprechenden Budgetbestimmungen im Finanzhaushaltgesetz angepasst. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationengesetz verpflichtete den Bundesrat überdies zur Evaluation nach vier Jahren. 1997 trat also eine schon recht ausgefeilte Regelung in Kraft.

Wenn wir uns auch einig sind, dass Reformen in Bund und Verwaltung immer schwierig sind und unendlich langsam vorankommen: Man kann etwas bewegen. Manche Kantone waren zwar schneller – gerade auch der Kanton Bern – aber so langsam war der Bund nun auch wieder nicht.

#### **4 NEUES FÜHRUNGS- UND STEUERUNGSMODELL FÜR DIE BUNDESVERWALTUNG**

Lassen Sie mich noch einen Moment bei den Reformbemühungen des Bundes verweilen. Denn 10 Jahre später – im Jahr 2007, auch ein 10-jähriges Jubiläum – stossen wir auf einen gewichtigen Beitrag des Kompetenzzentrums für Public Management: Im Auftrag des Delegierten des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform haben Sie grundlegende Gedanken zu einem neuen Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung angestellt.

Gedanken, wie Sie sie dort formuliert haben, findet man nun auch im Projekt, für das der Bundesrat wie erwähnt kürzlich grünes Licht gegeben hat. Aufgrund der Erfahrungen mit FLAG soll ein neues, flächendeckendes Führungsmodell der Bundesverwaltung entwickelt werden.

## **5 REGIERUNGSREFORM**

Während Verwaltungsreformen doch mit beachtlichem Erfolg vorangetrieben werden, läuft es auf Stufe Regierung und Staatsleitung etwas anders. Hier befinden wir uns in einem Hin und Her zwischen Bundesrat und Bundesversammlung. Das Parlament verlangt in Vorstössen regelmässig Reformen: einmal eine Vergrösserung des Bundesrates, einmal eine zweistufige Regierung, einmal ein starkes Bundespräsidium. Der Bundesrat macht Vorschläge, z.B. im Jahr 2001: Er schlägt eine Zweikreise-Regierung mit Delegierten Ministern vor. Der Ständerat geht in eine andere Richtung und beschliesst in erster Lesung einen Bundesrat mit neun Mitgliedern. Der Nationalrat wiederum weist das Geschäft an den Bundesrat zurück. Nun folgt der Ständerat dem Nationalrat. Daraufhin startet der Bundesrat die schon erwähnte Bundesverwaltungsreform. Das Parlament begnügt sich nicht mit dieser Reform. 2010 bringt der Bundesrat neue Vorschläge: zweijähriges Bundespräsidium, zusätzliche Staatssekretäre. Auch diese Vorschläge stossen auf Widerstand. Die Verlängerung des Bundespräsidiums ist wieder vom Tisch.

Alles in allem: Es kommt mir – nicht zum ersten Mal – der Titel eines Aufsatzes von Kurt Eichenberger in den Sinn. Der Aufsatz stammt aus dem Jahr 1995 und lautet: „Der ständige Ruf nach Staatsreformen und der Unwille, sie vorzunehmen“.

Ich will nicht klagen. Ich will höchstens etwas ratlos sein. Im Ausland beneidet man uns oft um unser Regierungssystem. Das muss nicht viel heissen; es soll uns nicht zufrieden und genügsam machen. Aber es soll helfen, die richtigen Dimensionen zu erkennen. Denn wir kommen gleichwohl vorwärts. Es sind Fortschritte im Kleineren, keine grossen Würfe.

Wenn auch das zweijährige Bundespräsidium nicht realisiert wird, so ist doch die Lösung mit den neuen Staatssekretärinnen und -sekretären vom Parlament verabschiedet.

Überdies werden durch weitere Ergänzungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes etliche Verbesserungen erzielt. Ich greife einige Punkte heraus:

Ein wichtiges Anliegen ist die Stärkung der Führungsrolle des Bundespräsidiums: Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident erhält von Gesetzes wegen das Recht und die Pflicht, Angelegenheiten von wesentlicher Bedeutung aktiv zu begleiten und koordinierend zu steuern. Damit wird die Führungsfunktion des Bundespräsidiums gestärkt.

Dem gleichen Ziel dient die Schaffung eines speziellen Präsidialdienstes, der bei der Bundeskanzlei angesiedelt wird. Dieser Präsidialdienst soll Know-how ansammeln und mit seinem Wissen das alljährlich wechselnde Bundespräsidium wirksam unterstützen. Der Dienst bringt Kontinuität. Der Gesetzesentwurf zählt vier Bereiche auf: internationale Beziehungen, Kommunikation, Protokollfragen sowie organisatorische Belange.

In einem weiteren Punkt wird die Funktion der bundesrätlichen Ausschüsse aufgewertet. Die Ausschüsse sollen die Kollegiumstätigkeit des Bundesrats intensiver vorbereiten und damit das Kollegium stärken. Sie erhalten ein zentrales Sekretariat.

Interessant ist auch der beschlossene Ausbau des Controllings. Während sich die heutige Praxis darauf beschränkt, den Vollzug der Beschlüsse des Bundesrats durch die Departemente zu kontrollieren, soll die Bundeskanzlei inskünftig die Geschäfte auf ihre inhaltliche Übereinstimmung mit Legislaturplanung oder Jahreszielen des Bundesrats überprüfen.

Auch auf dem Gebiet der Krisenfrüherkennung und Krisenbewältigung sieht das Gesetz neue Aufgaben für die Bundeskanzlei vor. Künftig sollen wir langfristige und kontinuierliche Lage- und Umfeldanalysen erstellen. Zur rechtzeitigen Erkennung und zur Bewältigung von Krisen wird

die Bundeskanzlei auf organisatorischer Ebene departementsübergreifende Koordinationsaufgaben wahrnehmen.

Es werden Schritte getan. Es sind kleine Schritte. Aber es sind Fortschritte.

Fortschritte unterstützen: Das ist auch eine wichtige Aufgabe der Wissenschaft. Die Wissenschaft liefert fundierte Grundlagen, sie ermöglicht erst den Fortschritt. Das Kompetenzzentrum für Public Management erarbeitet nicht nur Grundlagen, sondern stellt auch die Verbindung zur Praxis her. Eine ideale Konstellation: Verwaltungswissenschaft als Wissenschaft mit hohem Praxisbezug, mit grossem praktischem Nutzen.

## **6 SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR VERWALTUNGS- WISSENSCHAFTEN**

Ich sage dies gerade auch als Präsidentin der SGVW, der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften. Auch für die SGVW sind Sie und Ihr Kompetenzzentrum sehr wichtig: Es gebührt Ihnen grosser Dank, denn Sie betreuen das Wissensportal der SGVW – und überdies stellen Sie immer wieder Ihre Räumlichkeiten für SGVW-Tagungen zur Verfügung.

## **7 FAZIT**

Das Kompetenzzentrum für Public Management ist Kind des dritten Jahrtausends. Das verpflichtet – und dieser Verpflichtung kommen Sie nach, und wie! Mit viel Energie pflegen Sie die Instrumente, Dienstleistungen und Angebote, die Sie in den 10 Jahren aufgebaut haben. Und mit gleicher Energie bauen Sie Ihre Angebote, gerade auch im Ausbildungssektor, ständig aus und entwickeln sie weiter.

Ich wünsche Ihnen alles Gute für das nächste Jahrzehnt, weiterhin eine so gedeihliche Entwicklung und viel Erfolg.

# **PUBLIC GOVERNANCE IM KONTEXT**

## **DIE BEDEUTUNG DER VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN FÜR PARLAMENT, REGIERUNG UND VERWALTUNG**

*Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern*

### **1 EINLEITUNG**

Die im Schatten der Politik agierende Verwaltung hat seit längerer Zeit das Interesse der Wissenschaft geweckt. Die Verwaltungswissenschaften haben sich als interdisziplinäres Fach etabliert. Sie befassen sich mit dem Generalthema „Public Management“. Dazu gehören die staatsrechtlichen Grundlagen der Strukturen und Prozesse der Verwaltungen, die Möglichkeiten und Modalitäten politischer Steuerung, die administrativen Abläufe in den verschiedenen Netzwerken und die Steuerung von Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, denen Verwaltungsaufgaben übertragen wurden.

Die politische Steuerung der Verwaltung ist aus Gründen der demokratischen Legitimation geboten. In dieser Perspektive erscheint die Verwaltung als dem Gemeinwohl verpflichteter neutraler Apparat ohne eigene Handlungsfelder. Allerdings verfügt die Verwaltung faktisch über grosses eigenes Wissen, beträchtliche Ressourcen und eigene Freiräume. Sie muss diese Freiräume in loyaler Weise nutzen, wenn sie ihren Grundauftrag erfüllen will. Die hier entstehenden Spannungsfelder sind Gegenstand der Verwaltungswissenschaften.

Welche Bedeutung kommt nun den Verwaltungswissenschaften für Parlament, Regierung und Verwaltung zu? Zur Beantwortung dieser Frage sind die folgenden Unterfragen zu behandeln:

Wie steht es um den Gegenstand und die Perspektiven der Verwaltungswissenschaften?

Welche Rollen haben Regierung und Parlament wahrzunehmen?

---

In welchen Spannungsfeldern bewegt sich die Verwaltung?

Und schliesslich vor diesem Hintergrund: Was erwarten Regierung und Parlament von den Verwaltungswissenschaften in der Hauptstadtregion?

## **2 VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN**

### 2.1 Rechtliche und politikwissenschaftliche Perspektiven

Das Verwaltungsorganisationsrecht befasst sich mit den Strukturen und Prozessen der Verwaltungen. Dabei spielt das Hierarchieprinzip eine zentrale Rolle. Die Verwaltungseinheiten sind in eine Weisungskette eingegliedert, die ihren Ausgangspunkt bei der demokratisch legitimierten Departementsspitze hat. Das Hierarchieprinzip ermöglicht es, den politischen Leitvorstellungen von Regierung und Parlament zum Durchbruch zu verhelfen. Fragen der politischen Steuerung stellen sich auch, wenn der Staat

- Anstalten und andere Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts errichtet;
- sich an Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligt;
- öffentliche Aufgaben an Private und Institutionen ausserhalb der Verwaltung überträgt.

Hier geht es um Fragen der Aussensteuerung durch den Staat, die unter dem Stichwort „Public Corporate Governance“ zusammengefasst werden: Der Staat ist zugleich Gesetzgeber, Gewährleister, Regulierer, Besteller und häufig auch noch Eigner öffentlicher Unternehmen. Diese Rollenvielfalt kann zu erheblichen Interessenkollisionen führen.

In politikwissenschaftlicher Perspektive stellt sich unter anderem die Frage nach der Wirksamkeit staatlichen Handelns. Auch der Gewährleistungsstaat muss sich durch Effektivität und Effizienz legitimieren. Es wird nicht nur die Frage gestellt, ob das staatliche Handeln demokratisch legi-

timiert und rechtsstaatlich abgesichert sei. Gefragt wird zusätzlich auch, welche Wirkungen staatliches Handeln hervorruft.

## 2.2 Betriebswirtschaftliche Perspektive

Die Betriebswirtschaft leistet wichtige Beiträge zur Erforschung und zur Reform des Public Managements. Sie zieht Schlüsse aus früheren Bürokratie- und Managementkonzepten und untersucht die Anforderungen an das Public Management im Gewährleistungsstaat. An der Universität Bern wurde ein Konzept entwickelt, das den Modernisierungsprozess im öffentlichen Sektor, der durch die Public Management-Bewegung ausgelöst worden ist, aus vier Richtungen unterstützt: Innovation, Information, Organisation und Personal. Norbert Thom und Adrian Ritz haben dieses Konzept beschrieben. Es handelt sich um vier Elemente für eine Erneuerung der Verwaltungsführung. Ihre richtige Anwendung wird als Triebfeder eines umfassenden strategischen, strukturellen und kulturellen Wandels im öffentlichen Sektor bezeichnet. Die Kurzformel für dieses Konzept steht in wundersamer Weise in Übereinstimmung mit der Kurzbezeichnung für ein wichtiges Institut an der Universität Bern.

## 3 REGIERUNG UND PARLAMENT

Die Parlamente sollen die grundlegenden politischen Fragen diskutieren und entscheiden. Dazu gehört die grundsätzliche Neubewertung sozialer Sachverhalte. Zentrales Steuerungsinstrument bleibt der demokratisch legitimierte Rechtssatz. Dieser wird vermehrt mit finalen Normen ausgestattet werden. Zu den zentralen Aufgaben des Parlaments gehört die verbindliche Zuweisung von Ressourcen. Der Erfolg parlamentarischer Steuerungsleistungen wird in Zukunft vermehrt davon abhängen, ob es gelingt, die verschiedenen parlamentarischen Aktivitäten stärker zu bündeln. Gesetzgebung, finanzielle Steuerung, Planung, Kontrolle und Außenbeziehungen sind miteinander zu verknüpfen.

Bei den Regierungen liegt die primäre Führungsrolle für die Planung der staatlichen Aufgaben, für die Bündelung der Kräfte der Administration und für die externe Koordination mit Aussenstehenden. Der Staatsrecht-

ler René Rhinow, der auch Präsident des Ständerats und später Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen war, hat sich intensiv mit den Rollen von Regierung und Parlament befasst. Er war nie Mitglied einer Exekutive und steht nicht im Verdacht, die Interessen des Parlaments zu missachten. Er hat Folgendes gesagt: „Das Verhältnis von Parlament und Regierung lässt sich nicht als Nullsummenspiel begreifen. Die Stärke eines Parlaments misst sich auch an der Stärke der Regierung. Anders formuliert: Was die Regierung an Staatsleitung „verpasst“, kann das Parlament in aller Regel nicht nachholen oder ersetzen“.

Regierung und Parlament sind auf leistungsfähige Verwaltungen angewiesen. Auch das Parlament erkennt, dass qualitativ hochstehende Vorlagen der Exekutive nur erwartet werden können, wenn die Administration qualitativ hochstehende Entscheidungsgrundlagen bereitstellt. Die Parlamente gehen in zunehmendem Masse dazu über, sich solche Entscheidungsgrundlagen auch durch eigene Stäbe bereitstellen zu lassen.

## **4 SPANNUNGSFELDER**

### 4.1 Entwicklungstendenzen

Die öffentlichen Verwaltungen stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen faktischen Entwicklungstendenzen und normativen Erwartungen. Diese Spannungsverhältnisse wurden von der schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften vor einiger Zeit unter dem Titel „Verwaltung im 21. Jahrhundert: Herausforderungen, Probleme, Lösungswege“ thematisiert.

Das Bild der Verwaltung im 21. Jahrhundert ist durch folgende Tendenzen charakterisiert:

- Die Internationalisierung der Politik hat zu einer Vervielfachung des Staatsvertragsrechts und zum Eindringen des Völkerrechts in immer mehr Felder klassischer Innenpolitik geführt. Die Schweiz ist mit der EU durch rund 120 Abkommen eng verflochten – 20 Abkommen sind

von besonderer Bedeutung. Hinzu kommt der systematische einseitige Nachvollzug von EU-Recht, der gemäss Aussage des früheren Schweizer EU-Botschafters, Jacques de Watteville, rund 60 Prozent aller Bundesgesetze betrifft. Carl Baudenbacher, der Präsident des EFTA-Gerichtshofs, hat den Aufstieg und den Fall des traditionellen Bilateralismus in einem Aufsatz, der in naher Zukunft publiziert werden wird, in eindrücklicher Weise beschrieben.

- Die Verwaltung ist hoch spezialisiert, auf eine wachsende Zahl von Sektoralpolitiken ausgerichtet und deshalb häufig einer partikulären Sichtweise verhaftet. Dies erhöht den Koordinationsbedarf. Werden aus der Zentralverwaltung ausgegliederte unabhängige Aufsichtsbehörden geschaffen, lässt sich die Gefahr der Klientelorientierung (regulatory capture) nicht ausschliessen. Die Aufsichtsbehörden stehen in täglichem Kontakt mit den Branchenmitgliedern, die häufig über einen Informationsvorsprung verfügen.
- Die wachsende Verflechtung unter den verschiedenen Partnern liess Netzwerke von programmierenden und implementierenden Verwaltungsapparaten entstehen. In diesen Netzwerken werden oft konsensuale Lösungen angestrebt. Peter Knoepfel hat wegen des Entstehens dieser Netzwerke – aber auch wegen der externen Autonomisierung früherer Grundeinheiten der Staatsverwaltung – von einem *Eclatement de l'Etat* gesprochen. Seine Hinweise zur Atomisierung der Staatsverwaltung bleiben bedenkenswert.
- Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung und der Spardruck, unter dem die öffentliche Hand steht, haben zu einer Ökonomisierung der Kriterien geführt, nach denen die Verwaltung beurteilt wird.

#### 4.2 Apollon als Schutzgott der Verwaltungen

Die Herausforderungen an die Rollen der Verwaltungen und ihrer Akteure sind so umfassend geworden, dass göttlicher Beistand erforderlich erscheint. Die griechische Mythologie bietet einen reichen Fundus von Problemlösungsmöglichkeiten. Apollon war der Sohn des Göttervaters Zeus und der Göttin Leto. Zeus war ein Autokrat und ein Regent – er ist

also der Gott der Regierenden. Apollon ist der Gott des Lichts, der Heilung, des Frühlings, der sittlichen Reinheit und Mässigung sowie der Weissagungen. Die Verwaltung muss nach dem Grundsatz der Transparenz arbeiten; sie wird oft angerufen, wenn gesellschaftliche Fehlentwicklungen geheilt werden sollen. Die Ethik im öffentlichen Dienst und das massvolle Auftreten sind wichtige Grundsätze für das Handeln der Verwaltungen. Apollon, der diese Werte vertritt, ist deshalb prädestiniert für seine Rolle als Gott der Verwaltungen. Apollon war bei den Griechen eine ambivalente und durchaus auch zerbrechliche Figur. Er wurde vom übermächtigen Göttervater zurückgewiesen. Dasselbe tun die Regierungen häufig mit ihren Verwaltungen. Apollon ist deshalb ein sehr geeigneter Schutzgott der Administration. Apollon waren zahlreiche Tempel geweiht. Dazu gehört auch die Kultstätte von Delphi. Das Orakel von Delphi war eine wichtige Pilger- und Weissagungsstätte im antiken Griechenland. Es gibt immer wieder Papiere der Verwaltungen, die in ihrer Ambivalenz durchaus vergleichbar sind mit den Sprüchen des Orakels von Delphi. Apollon hat überdies eine tatkräftige Zwillingschwester, Artemis, die zur Durchsetzung des Gleichstellungsgedankens in den Verwaltungen beigezogen werden könnte.

## **5 ERWARTUNGEN DER POLITIK**

### **5.1 Erwartungen an die Verwaltungen**

Regierung und Parlament stellen hohe Anforderungen an die Qualität der Verwaltungsarbeit. Insbesondere von den Kadern der Verwaltungen werden Sonderleistungen erwartet. Die Politik weiss, dass in die Qualität der Verwaltungsarbeit investiert werden muss. Eine leistungsstarke Verwaltung steht in einem direkten Zusammenhang mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Dies ist in der Öffentlichkeit viel zu wenig bekannt. Das World Economic Forum veröffentlicht regelmässig Berichte über die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten. Im Global Competitiveness Report des WEF, der vor wenigen Tagen veröffentlicht wurde, kommt der Schweiz erneut der 1. Rang zu. Die Schweiz ist das wettbewerbsfähigste Land der Welt. Bei der Wettbewerbsfähigkeit kommt es

auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft an. Wichtige Kriterien bilden jedoch auch die politische Stabilität sowie die Leistungsfähigkeit und die Integrität des öffentlichen Dienstes. Hier verfügt die Schweiz über Spitzenwerte. Führungskräfte aus Politik und Wirtschaft bestätigen übereinstimmend, dass die Rahmenbedingungen für die Schweiz im globalisierten Umfeld schwieriger geworden sind. Die Schweiz hat dann eine Chance, wenn sie in verschiedenen Bereichen Exzellenz erreicht. Exzellenz braucht es, wenn im internationalen Kontext optimale Verhandlungsergebnisse erreicht werden sollen. Exzellenz braucht es auch in der Administration. Diese Überlegungen haben praktische Relevanz. Die Finanzkrise im Jahr 2008 konnte in der Schweiz gerade deshalb gut bewältigt werden, weil Spitzenleute in der Verwaltung hervorragende Arbeit leisteten. Als Beispiel sei die Notverordnung des Bundesrats über die Rekapitalisierung der UBS AG erwähnt. Diese Verordnung trat am 15. Oktober 2008 um 18.00 Uhr in Kraft. Sie umfasste nur fünf Artikel. Ein Meisterwerk. Sie erlaubte es dem Bund, bis zu einem Betrag von 6 Milliarden Franken frisches Kapital einzuschiessen, um die UBS vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Die Verordnung wurde vom Bundesrat beschlossen. Architekten der von langer Hand vorbereiteten Verordnung waren jedoch Persönlichkeiten aus der Bundesverwaltung und der Nationalbank. Sie haben die Schweiz vor einer existenzbedrohenden Krise bewahrt. Zu diesem Kreis gehört Peter Siegenthaler, der damalige Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung und heutige Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management. Er verfügt über apollinische Qualitäten. Es handelt sich um eine Mischung aus Intelligenz, ausserordentlicher Arbeitskraft und jener hohen Motivation für die öffentliche Sache, über die auch am KPM geforscht wird: Public Service Motivation.

## 5.2 Erwartungen an die Verwaltungswissenschaften

Die Universität Bern ist als akademische Institution in der Hauptstadtregion Schweiz in besonderem Masse dazu prädestiniert, grundsätzliche Fragen der öffentlichen Aufgabenerfüllung und einer nachhaltigen Staats- und Verwaltungsführung zu untersuchen. Pierre Languetin, ein früherer Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, hat einmal gesagt, Zürich sei das Zentrum der Dinge – Bern sei das

---

Zentrum der Schweiz. Aus diesem politischen Zentrum heraus werden wichtige Steuerungsleistungen erbracht. Bern ist auch der wichtigste Standort für grosse Service-Public-Unternehmen. Der Raum verfügt über einen Cluster politiknaher Dienstleistungen. Bern liegt an der Schnittstelle zwischen der deutschsprachigen und der französischsprachigen Kultur. Es ist deshalb naheliegend, dass an der Universität Bern ein interkultüres Kompetenzzentrum für Public Management gegründet worden ist, an welchem administrative Strukturen und Prozesse durchleuchtet werden. Wie ist das staatliche Handeln im Kontext des föderalistischen Netzwerks zu gestalten? Wie kann der Staat unter Wahrung des Haushaltgleichgewichts nachhaltig finanziert werden? Wie kann die Rechtmässigkeit und gleichzeitig die Wirksamkeit staatlichen Handelns sichergestellt werden? Der Kanton hat immer wieder konkrete Fragen, für deren Beantwortung die Verwaltungswissenschaften gute Dienste leisten können. Ich erwähne ein aktuelles Problem. Im Kanton Bern wurde die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NEF) eingeführt. Die Grundlagen dazu befinden sich im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG). Dieses Gesetz, das vor der Gründung des KPM erlassen worden ist, wird gegenwärtig einer Evaluation unterzogen. Der für das Jahr 2013 geplante Bericht soll eine kritische Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells sowie der gesetzlichen Grundlagen aus verwaltungswissenschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht enthalten. Im Rahmen einer Voranalyse hat sich gezeigt, dass das NEF-Instrumentarium innerhalb der Verwaltung insgesamt erfolgreich eingeführt werden konnte. Die Steuerungsinstrumente von NEF entsprechen den auch in andern Kantonen anerkannten Standards. Das Potenzial dieser Steuerungsinstrumente wurde allerdings nicht voll ausgeschöpft. Von Seiten des Regierungsrates und des Grossen Rats wird diesem Instrumentarium auch mit Skepsis begegnet. Der Grosse Rat steuert nach wie vor hauptsächlich über die Finanzseite und nutzt die Leistungsseite wenig. Die Produktgruppen und die mit diesen verbundenen Ziele und Indikatoren werden wenig genutzt. Dies hängt auch mit der beschränkten Aussagekraft des Indikatorensystems zusammen. Im Kanton Bern herrscht also in diesem Bereich eine gewisse Zurückhaltung oder gar Ratlosigkeit der politischen Instanzen. Ein neues Projekt zur Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) basiert nicht

primär auf dem NEF-Instrumentarium, sondern auf einer Überprüfung von Aufgabenfeldern.

Die Politik hat den Impuls dazu gegeben, dass die Verwaltungswissenschaften an der Universität Bern etabliert werden konnten. Mit der Bildung eines interdisziplinären Instituts konnten die Kräfte aus den Bereichen Recht, Politikwissenschaft und Betriebswirtschaft gebündelt werden. Regierung und Parlament haben in den folgenden drei Bereichen Erwartungen an das Kompetenzzentrum für Public Management:

#### 1) Lehre

Die sehr gute Führungsausbildung im öffentlichen Sektor wird begrüsst. Das Nachdiplomstudium auf dem Gebiet des Verwaltungsmanagements und der Führung öffentlicher Institutionen so wie von Non-Profit-Organisationen stösst auf Anerkennung. Zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kaders der kantonalen Verwaltung haben den Executive Master of Public Administration (MPA) erworben. Das Angebot stösst auch beim Bund und bei zahlreichen Kantonen und Institutionen auf Interesse. Auch das Certificate of Advanced Studies in Management und Politik öffentlicher Institutionen (CAS) ist ein erfolgreiches Angebot. Regierung und Parlament begrüssen es auch, dass die Universität Bern mit andern Institutionen zusammenarbeitet. Die Universitäten von Bern, Lausanne und der italienischen Schweiz haben zusammen mit dem Hochschulinstiut für öffentliche Verwaltung (Idheap) ein Netzwerk für Lehre und Forschung in Verwaltungswissenschaften eingerichtet.

#### 2) Forschung

Regierung und Parlament anerkennen die Forschungsarbeit, die am KPM geleistet wird. Stichworte dazu sind: Rechtswissenschaftliche Forschungsevaluation, Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz, Public Service Motivation, Politikevaluation, Verwaltungswissenschaften im internationalen Kontext, Challenges to Local Governance.

### 3) Dienstleistungen

Das KPM ist in jüngster Zeit auch durch verschiedene Gutachten hervorgetreten, die für den Kanton Bern erstellt worden sind. Dazu gehört auch die Studie zur Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern, an der gleich mehrere Mitglieder der Führungsspitze des KPM mitgearbeitet haben. Das KPM hat den Kanton Bern auch in andern Fragen beraten. Andreas Lienhard leistete einen wichtigen Beitrag zur Justizreform. Er hat auch die Verfassungsmässigkeit des Investitionsfondsgesetzes überprüft. Reto Steiner stellte Entscheidungsgrundlagen zu den Gemeindefusionen bereit, Fritz Sager war federführend beteiligt an einem Gutachten zur interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit. Adrian Ritz hat sich als Experte zu Personalmassnahmen profiliert.

## **6 SCHLUSS**

Das Kompetenzzentrum für Public Management hat in den ersten 10 Jahren seines Bestehens eindruckliche Leistungen erbracht. Dem KPM steht eine grosse Zukunft bevor, wenn es sich an den Leitwerten von Apollon ausrichtet: Licht hineintragen in dunkle Verhältnisse, zerbrochene administrative Strukturen heilen, zur sittlichen Reinheit und Mässigung der Verwaltungskader beitragen. Ich habe natürlich auch das Orakel von Delphi zur Zukunft des Kantons und des KPM befragt. Die Priesterin hat mir die Botschaft, die sie direkt von Apollon erhalten hat, wie folgt übermittelt: „Wenn die richtigen Leute die richtigen Schlüsse aus den hervorragenden Erkenntnissen des KPM ziehen, steht dem wichtigsten Kanton der Schweiz eine neue Blütezeit bevor“.

## **DEMOCRACY AND PUBLIC MANAGEMENT**

*Prof. Dr. Kenneth J. Meier, Texas A&M University*

### **1 THE RELATIONSHIP BETWEEN DEMOCRACY AND BUREAUCRACY**

On the occasion of the 10<sup>th</sup> Anniversary of the Center of Competence for Public Management at the University of Bern, it is appropriate to ask, what role does public management and the study of public management play in contributing to a democratic state. My topic is the age old question of the relationship between democracy and public management or bureaucracy.

Historically many scholars believed that there was a fundamental tension between bureaucracy and democracy. Bureaucracy, after all, is a hierarchical organization and the notion democracy seems antithetical to the nature of bureaucracy. Max Weber noted that bureaucracy was a power instrument of the first order, for the one who controlled the bureaucracy and that led theorists to argue that bureaucracy should be subordinate to democratic institutions, and be an entity that did what political institutions told it to do, no more, no less. We need to recognize this as a valid 19<sup>th</sup> to mid 20<sup>th</sup> century idea, but one that does not fit with 21<sup>st</sup> century governance.

My position is that effective public management is a precondition for a flourishing and long lasting democracy. The relationship is symbiotic, both must be strong for effective governance in modern society. And research on public management is vital to maintain the relationship between democracy and public management.

### **2 DEMOCRACIES ARE FRAGILE INSTITUTIONS**

With the current flourishing of democracies through out the world, we tend to forget that democracies are fragile institutions. Democracies as old as the Swiss confederation are rare. Democracy is a messy process,

it considers disputes and conflicts, the issues that are about the fundamental direction of a society. Consent of the governed means demands of the governed and we have to tolerate debate, dissent and some discord. It is never efficient and it really cannot be.

The long term success of a democracy needs a governance process that generates the surplus, the public goods necessary so that we can have a messy democratic process and still meet the needs of the citizens. Public management is essential to that governance process.

### **3 RESEARCH ON PUBLIC MANAGEMENT**

I would like to briefly discuss some lessons from the study of public management. We have in today's world an incredible focus on limiting government size, a belief in waste, fraud and corruption, even in countries that have long histories on honest and efficient government. Government managers are asked to do more with less, and perhaps then eventually to do everything with nothing.

Public management research however, indicates that smaller government, more lean organizations are not necessarily the best option. It is vitally important to preserve the capacity for action, and to have a public management that is capable of dealing with the complex problems that democracies face every day. No one can predict the next challenge, the next crisis, with any degree of accuracy. The US government is clearly testament to that statement since it is unclear that we have predicted any of the major crises in the last 30 years.

Are there cases where government is too big? Yes, but we are seeing many cases where it lacks the capacity to deal with pressing economic or other problems. Government bureaucracies are democracy's primary instrument to get things done. Let me mention some recent work on how public management, bureaucratic capacity if you will, allowed governments to deal with crises.

With the expansion of the European Union, the United Kingdom was inundated with a massive influx of immigration; 17 times greater than the

best predictions at the time. This created an incredible burden on local governments, to deal with the demands for additional services, without additional revenues. Where they had management capacity, they were able to do so and the result was that the immigration influx had no impact on the quality of services delivered to the people.

A second example from the United States and the state of Texas. In September of 2005 Hurricane Katrina hit New Orleans and displaced thousands of individuals. The state of Texas received over 50,000 evacuees of school age that they were now required to educate, a problem made more severe simply because the quality of public education in Texas was much superior to that of Louisiana. Two weeks later, Hurricane Rita hit Texas and closed school for up to six weeks. And yet, in school districts with adequate management capacity, the schools were able to take both of these devastating events without having any negative impact on the performance of the students. The capacity of the Texas schools stood in stark contrast to the failures of the New Orleans schools.

Preserving this capacity is essentially for a democracy. There are times when political actors face a need to change policies. Information on new policies and the ability to implement them requires administrative capacity.

Capacity includes not just the internal management capacity of the organization, but also its links to establish networks and cooperation among governments, non-profit organizations, and private sector organizations. Modern problems rarely respect the political boundaries that exist. Public management research comes to the consistent finding that the creation of networks among administrators leads to generating solutions to complex problems. We find this in schools in several countries, environmental protection, economic development, disaster mitigation and other areas.

Let me note a study from the Center of Competence for Public Management's work in this area. Reto Steiner examines the inter-municipality cooperation of Swiss municipalities. He finds that cooperation is a good

thing. It allows the sharing of expertise, the advantage of economies of scale and the ability to learn from others. Professor Steiner finds that cooperative ventures generally result in performance improvements. It does not necessarily solve all the budget problems of local governments. Governments always face tradeoffs; you can get often get lower costs or greater quality but usually not both at the same time.

A stress on management capacity and networks gives you the potential for change. Many of the management gurus preach the unqualified benefits of change. I would urge caution; change in organizations is frequently necessary, but much research shows the advantage of stability. My own work with schools shows that schools that consistently seek innovation do poorly. The best schools pick a curriculum and stay with it. They rely on high standards, stable leadership, high levels of organizational commitment, and hard work. They get results, over a period of time. Such schools provide stability in the lives of students that have little stability.

This type of stability and at the same time openness to change requires leadership – the ability to motivate employees and get enthusiastic implementation of policy. This is the human side of management, and it is likely the most important thing managers do. More important than the current rage of contracting out or being change agents, the most important function of management is developing the people that they have.

Good management also needs to recognize the political, economic and social context that exists. In the US we still flirt with the notion that if you can run a business you can run a government agency. What works, however, depends very much in adapting to context. A good example is Professor Fritz Sager's work on qualitative comparative analysis as applied to Swiss environmental assessments. Public management as an academic field is a design field; it is not an abstract knowledge for its own sake but rather something we expect to work in the real world. Just because a program works in the US does not mean it will work in Switzerland. Fritz Sager shows that that assessment programs need to consider the context, this might be the environmental, economic, politi-

cal, or administrative context of a program to provide guidance to governments in practice.

Context is also important in recent work by Professors Adrian Ritz and Fritz Sager on outcome based management in Bern. Outcome based management, which is a good thing, relies on political officials to set goals, that is outcomes that they desire, and allow the administrators to determine the means. Political officials can then hold administrators responsible then for the outcomes and allow the administrators to use their expertise to solve problems. Although this process places a burden on administrators, it requires politicians to act within the same system. They have to set clear goals (something in the US pols are loath to do), and they have to be consistent in those goals.

Outcome based management is designed to work in unitary governments such as the United Kingdom with one political authority that sets clear goals. The question is, will it work in Switzerland with executive authority, legislative authority and its deep commitment to direct democracy? Professors Ritz and Sager conclude that administration in Switzerland is sufficiently transparent and adaptable enough to make such systems work.

## **4 CONCLUSION**

I have provided a set of examples on how public management and research on public management can contribute to a flourishing democracy. Let me leave you with a qualification.

While good management matters, it cannot solve all your problems. My own work on schools finds that top management alone can account for 20% of the variation across our school districts. That is an impressive amount. It is well worth the public investment in management. And in public management research.

At the same time, good management cannot solve all problems and clearly cannot solve them all immediately. Management has difficulty when policy goals are not clear. It has difficulty when it does not have the

resources or the authority to address problems. We consistently discover in the US, that management cannot take a poorly designed policy and turn it into something that can work. It needs political officials to design clear, coherent public policies.

Working together, elected officials and career administrators can build an effective democracy. Public management plays a central role in this process, and academic research centers focused on public management contribute a great deal to the public administration and therefore the effective governing of a nation.

# AKTUELLE FORSCHUNGSFELDER

## REGULIERUNG IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH: DAS BEISPIEL TIERARZNEIMITTEL

*Prof. Dr. Fritz Sager*

### 1 WORUM GEHT ES IN DER REGULIERUNGSPOLITIK?

Regulierungspolitik wird gemeinhin als Teil der Wettbewerbspolitik verstanden. Der Wettbewerb ist ein Mechanismus disziplinierten Pluralismus, in welchem Erfolg belohnt und Versagen bestraft wird. Die Wettbewerbspolitik soll diesen Mechanismus schützen. Regulierung beinhaltet dabei vom Staat oder seinen Agenturen gesetzte Regeln zur Verhaltenskontrolle von Marktteilnehmern mit dem Zweck, Marktversagen zu korrigieren. Regulatoren agieren als Schiedsrichter zwischen den konfligierenden Interessen von Produzenten und Konsumenten. Sie können ebenfalls als Ersatz-Konkurrenten agieren, wenn der Wettbewerb zu schwach ist.

Hauptrechtfertigung für Regulierung ist der Schutz des öffentlichen Interesses an offenen Märkten. Basierend auf dem Argument des Staatsversagens des klassischen Wohlfahrtsstaats soll sie ein Anreiz sein für Wettbewerb, Wirtschaftseffizienz und Wohlfahrt. Das Aufkommen des so genannten Regulierungsstaats (Regulatory State) spiegelt den Paradigmenwandel von der direkten staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter (production) zu deren Gewährleistung (provision). Giandomenico Majone bezeichnet die EU als moderne Form des Regulierungsstaats, in welchem die Regulierung als Voraussetzung für den funktionierenden Wettbewerb verstanden wird (regulation for competition).

In den folgenden Ausführungen gehen wir der Frage nach, wie sich der Regulierungsstaat in der praktischen Politik äussert. Zu diesem Zweck wird auf das konkrete Beispiel der Tierarzneimittel zurückgegriffen, deren Regulierung den Abgleich zwischen den Ansprüchen an die Lebensmittelsicherheit auf der einen Seite und den Marktbedürfnissen von Fleisch-

---

produzenten und der Arzneimittelbranche auf der anderen Seite regelt. Dabei wird auf zwei Fragen eingegangen. Im folgenden Kapitel wird diskutiert, inwiefern sich die Regulierung in sechs europäischen Staaten präsentiert, ob sie sich gleicht oder unterscheidet. Daran anschliessend wird die Frage behandelt, wie die Regulierung tatsächlich umgesetzt wird, wobei das Beispiel der Schweiz beigezogen wird. Die präsentierte Empirie stammt aus zwei Forschungsmandaten des Bundesamts für Gesundheit.

## **2 TIERARZNEIMITTELREGULIERUNG IN EUROPA: EIN VERGLEICH VON SECHS LÄNDERN<sup>1</sup>**

Seit dem 1. Januar 2009 bilden die Schweiz und die Europäische Union (EU) einen gemeinsamen Veterinärraum. Zur Beibehaltung der Äquivalenz mit den europäischen Vorschriften des Tierarzneimittelrechts müssen gemeinschaftliche Erlasse auch in der Schweiz entsprechend umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Ressortforschungsmandat „Tierarzneimittel EU“ in Auftrag gegeben, welches in den Jahren 2010 bis 2011 vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern durchgeführt wurde. Die Untersuchung bietet einen Überblick über die Tierarzneimittelregulierung im EU-Raum und beinhaltet die ausführlichen Fallstudien zu deren gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz, der EU, Frankreich, Deutschland, Österreich und Grossbritannien. Sie liefert eine vergleichende Analyse der sechs Fallstudien mit einem Fokus auf Unterschiede der Schweizer Gesetzgebung sowie Trends und Schwierigkeiten in der EU. Diese wird von der Frage geleitet, wie sich die Tierarzneimittelverordnung (TAMV) im internationalen Kontext bewährt und ob sich ein *Anpassungsbedarf der TAMV* zur Wahrung der Äquivalenz mit der Regulierung in der EU abzeichnet.

---

1 Die folgenden Ausführungen entsprechen weitgehend dem Executive Summary von Sager, Fritz, Eva Thomann, Christine Zollinger und Céline Mavrot (2011). Tierarzneimittelregulierung in Europa. Ressortforschungsmandat des BAG. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. [<http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/00709/04670/04681/index.html?lang=de>]

Die zentrale Rechtsgrundlage im Bereich Tierarzneimittel in der EU bildet die Richtlinie 2001/82/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel (Tierarzneimitteldirektive), welche Arzneimittelvormischungen (AMV) mit einschliesst, die für die Herstellung von FÜAM benötigt werden. Die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von FÜAM sind hingegen in einem getrennten Regelwerk, der Richtlinie 90/167/EWG, geregelt. Die Bestimmungen zu TAM und FÜAM werden daher in der Analyse zumeist voneinander getrennt abgehandelt.

Analysiert wurden die rechtlichen Grundlagen zu folgenden Aspekten: Zugang zu und Anwendung von Tierarzneimitteln (TAM) und Fütterungsarzneimitteln (FÜAM), Dokumentationspflichten für die Abgabe und Anwendung von TAM sowie Behördenarrangement und Kontrollarrangement für den Politikvollzug. Zudem enthalten sie Informationen über allfällige Probleme im nationalen Vollzug von EU-Vorgaben und weitere aktuelle Probleme mit den gesetzlichen Regulierungen. Auch die entsprechenden Lösungs- und Änderungsvorschläge und vorgesehenen Revisionen werden vorgestellt. Betrachtet wurden ausschliesslich diejenigen Regulierungen, welche Arzneimittel betreffen, die für den Einsatz bei Nutztieren vorgesehen sind. Im Rahmen des Zugangs zu TAM wurden die Abgabe an den Arzneimittelanwender, die Bestimmungen zum Import nicht zugelassener TAM sowie die Möglichkeiten bei Versorgungslücken berücksichtigt, nicht jedoch Fragen der Marktzulassung.

Die Datenerhebung erfolgte durch eine umfassende Dokumentenanalyse sowie Interviews mit Experten und involvierten Interessengruppen. Zur Validierung der Erkenntnisse wurden die Fallstudien von Experten aus den jeweiligen Ländern gegengelesen. Die folgenden Ausführungen beinhalten eine zusammenfassende Darstellung der wichtigsten Erkenntnisse aus der vergleichenden Analyse.

## 2.1 Bestimmungen zur Abgabe von Tierarzneimitteln

Im Rahmen der Abgabe von Tierarzneimitteln wurden zunächst die Bestimmungen zur Verschreibung von TAM und zu den dazu berechtigten Akteuren betrachtet. Des Weiteren wurden die nationalen Abgabekategorien von Tierarzneimitteln für Nutztiere, die zur Abgabe berechtigten

---

Akteure und die Vorschriften zum Versandhandel mit TAM miteinander verglichen. Als besonders liberal fällt hier Grossbritannien auf, das es nicht nur Tierärzten und Apothekern, sondern auch einer weiteren Kategorie sogenannter *suitably qualified persons* (SQPs) erlaubt, TAM für Nutztiere zu verschreiben und abzugeben. Zudem lässt das Land den Versandhandel mit verschreibungspflichtigen TAM zu, welcher sich jedoch als schwer kontrollierbar erwiesen hat. Analysiert wurden überdies die Voraussetzungen für eine Abgabe von TAM (klinische Untersuchung), ebenso wie die diesbezüglichen Möglichkeiten im Rahmen schriftlicher Vereinbarungen zwischen Tierhaltern und Tierärzten. Solche kennen nicht nur die Schweiz (TAM-Vereinbarungen), sondern auch Frankreich (*Bilan Sanitaire d'Élevage* und *Protocole de Soins*) und in besonders institutionalisierter Form Österreich (Tiergesundheitsdienste TGD). Sie haben eine grosse Bedeutung in der Praxis. Auch die Bestimmungen zur Menge an abzugebenden TAM und zu den Dispensierrechten der Tierärzte und Apotheker wurden einander gegenübergestellt.

Das schweizerische Abgaberegime kann sowohl in Bezug auf seine Restriktivität wie auch auf seinen Regulierungsgrad im internationalen Vergleich als durchschnittlich eingestuft werden. Eher liberal ist es in Bezug auf die abzugebende Menge an TAM. Restriktiv sind demgegenüber die Möglichkeiten der Herstellung von TAM durch Tierärzte geregelt. Keine dieser Regelungen steht im Widerspruch zu EU-Vorgaben, welche einigen Spielraum lassen.

## 2.2 Anwendung von Tierarzneimittel

Gegenstand des Vergleichs waren die zur Anwendung von Tierarzneimitteln an Nutztieren berechtigten Akteurskategorien und die Kompetenzen der Tierhalter bei der Anwendung. Betrachtet wurden zudem die diesbezüglichen Anforderungen an die Ausbildung der Tierhalter. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den Ländern, welche schriftliche Übereinkommen zwischen Tierhaltern und Tierärzten kennen, die Anwendungskompetenzen der Nutztierhalter im Rahmen solcher Institutionen wesentlich weiter gehen. Die Erfahrungen in Österreich zeigen, dass solche Arrangements ein effektives Instrument bilden können,

um weitergehende Freiheiten mit einer obligatorischen Ausbildung der Tierarzneimittelanwender zu verknüpfen und so letztlich einen sachgemässen Einsatz von TAM zu garantieren. Tierärztliche Anwendungsanweisungen für die Tierhalter sind in allen Ländern üblich.

Auf EU-Ebene ist die Anwendung von TAM durch die Tierhalter nur im Bereich der FÜAM und ansatzweise bei einer Umwidmung von TAM reguliert. Die Variationen in den nationalen Regelungen reflektieren diesen Umstand. Das restriktivste Anwendungsregime und eine hohe Regulierungsdichte weist Österreich auf, dessen Tierhalter im Rahmen der TGD für die Anwendung umfassend geschult werden. Auch eine eher restriktive Regelung findet sich in Deutschland, dafür benötigen Tierhalter dort keine Ausbildung für die Anwendung von TAM. Eine niedrige Regulierungsdichte und liberale Regelungen charakterisieren Grossbritannien, wo stattdessen private, freiwillige Kontrollmechanismen der Supermärkte existieren, welche ebenfalls Betreuungsverträge mit Tierärzten, Verpflichtungen zum massvollen Arzneimitteleinsatz und Behandlungspläne vorsehen und eine hohe Praxisrelevanz haben. In Frankreich lassen sich bezüglich der sehr weitgehenden Kompetenzen der Tierhalter bei der Anwendung von TAM teilweise Regulierungslücken feststellen. Die Schweiz ihrerseits bettet sich hier in der Mitte ein, sowohl bezüglich Regulierungsgrad wie auch Liberalität.

### 2.3 Import von auf dem heimischen Markt nicht zugelassenen Tierarzneimitteln

Die nationalen Importbestimmungen sind grundsätzlich in allen untersuchten Ländern so ausgestaltet, dass dem heimischen TAM-Markt weitgehender Vorrang eingeräumt wird. Damit stehen sie in einem gewissen Widerspruch zum Ziel eines europäischen Binnenmarkts für Arzneimittel. Von den untersuchten Ländern haben Frankreich und Deutschland die strengsten Regelungen bezüglich des Imports von TAM. Weniger strikte Anforderungen finden sich in der Schweiz, Österreich und Grossbritannien. In der Praxis führen die Importregelungen dazu, dass der Import von TAM generell selten erwogen wird und wenn, dann erst, wenn auf dem heimischen Markt kein passendes TAM zur Verfügung

---

steht. Die praktische Relevanz des Imports von auf dem heimischen Markt nicht zugelassenen TAM ist entsprechend vor allem in den kleinen Ländern Österreich und Schweiz gegeben, deren nationaler TAM-Markt keine umfassende Versorgung gewährleistet.

#### 2.4 Herstellung und Einsatz von nicht zulassungspflichtigen Arzneimitteln

In der EU sind Arzneimittel von der Zulassungspflicht ausgenommen, die nach *formula magistralis* (Herstellung in der Apotheke auf tierärztliches Rezept) respektive nach *formula officinalis* (Herstellung gemäss Arzneibuch in einer Apotheke) hergestellt werden (Art. 44 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Bst. A und b Richtlinie 2001/82/EG). Für die Herstellung von solchen Arzneimitteln dürfen lediglich Wirkstoffe verwendet werden, die in Tabelle 1 der Verordnung EU 37/2010 aufgelistet sind. Auch in der Schweiz sind Arzneimitteln nach *formula magistralis* nicht zulassungspflichtig, dürfen aber ebenfalls erst eingesetzt werden, wenn alle anderen Möglichkeiten der Umwidnungskaskade<sup>2</sup> ausgeschöpft sind. Es dürfen ausschliesslich bestimmte Wirkstoffe verwendet werden, für die unter anderem in der Lebensmittelgesetzgebung Höchstkonzentrationen vorgesehen sind (Art. 12 TAMV). Somit sind die Regelungen zum Einsatz nicht zulassungspflichtiger Arzneimittel äquivalent zur EU, diesbezüglich besteht kein Anpassungsbedarf.

Keiner Zulassung unterstehen zudem in allen Ländern FÜAM, die verwendeten AMV sind jedoch stets zulassungspflichtig. Die Schweiz hebt sich von den anderen europäischen Ländern ab, indem sie auch nicht verschreibungspflichtige, mit Bewilligung ad hoc oder defekturmässig hergestellte und nicht standardisierbare TAM nicht der Zulassungspflicht unterstellt. Richtlinie 2001/82/EG gilt nur für TAM und AMV, die in den Mitgliedstaaten in Verkehr gebracht werden und die gewerblich zubereitet werden oder bei deren Zubereitung ein industrielles Verfahren zur

---

2 Die Umwidnungskaskade beschreibt die vorgeschriebene schrittweise Umwidmung ursprünglich für andere Zwecke bestimmter Medikamente, von denen man sich im Falle eines Therapienotstands ebenfalls therapeutische Wirkung verspricht.

Anwendung kommt (Art. 2 Abs. 1 Richtlinie 2001/82/EG). Insofern ist die Schweizer Regelung mit EU-Recht verträglich.

Im europäischen Raum besteht für homöopathische Tierarzneimittel keine Zulassungspflicht, sondern eine Registrierungspflicht unter vereinfachten Voraussetzungen (Art. 16 Abs. 2 Richtlinie 2001/82/EG). Die Schweiz kennt für solche Produkte ebenfalls ein vereinfachtes Zulassungsverfahren (Meldeverfahren nach Art. 14 HMG), welches den Anforderungen an die Äquivalenz genügt.

Die EU überlässt die Regelung der Eigenherstellung von TAM den Mitgliedstaaten. Die Produktion untersteht einer Erlaubnispflicht (Art. 44 Abs. 1 und 2, Art. 2 Abs. 1 Richtlinie 2001/82/EG). Alle untersuchten Länder kennen die Möglichkeit der *formula magistralis* und der *formula officinalis*. In Österreich, Frankreich und Grossbritannien (hier besonders weitgehend) dürfen zudem auch Tierärzte selbst unter bestimmten Voraussetzungen TAM herstellen. Im Kontrast dazu steht die mit Abstand restriktivste Regelung der Schweiz, gemäss jener keine dieser Handlungen für Tierärzte erlaubt ist, da sie als Herstellung gelten. Die Herstellung solcher Arzneimittel darf in der Schweiz nur auf ärztliche Verschreibung hin durch öffentliche Apotheken mit einer kantonalen Bewilligung erfolgen. Durch die verschiedenen ihr vorgelagerten Möglichkeiten der Umwidnungskaskade spielt die Herstellung gemäss *formula magistralis* sowohl in der EU als auch in der Schweiz eine untergeordnete Rolle. Auch die *formula officinalis* hat eine geringe Praxisrelevanz, da TAM fast nur durch Tierärzte abgegeben und daher kaum über Apotheken bezogen werden.

## 2.5 Abgabe, Herstellung und Anwendung von Fütterungsarzneimitteln

Insgesamt betten sich die Schweizer Regeln zur Verschreibung und Abgabe von FÜAM gut in den internationalen Kontext ein, und ein eigentlicher Widerspruch zu EU-Recht ist nicht ersichtlich. FÜAM benötigen in allen untersuchten Ländern eine tierärztliche Verschreibung (Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 90/167/EWG), welche auf einem speziellen Formular zu erfolgen hat. Sie werden im Unterschied zu anderen TAM direkt vom bewilligten Hersteller (Futtermühle) oder Grosshändler an den Endverbrau-

cher (Tierhalter) abgegeben. Auf EU-Ebene gelten ausserordentlich strenge Auflagen für die Herstellung von FÜAM (Richtlinie 90/167/EWG), welche auch bei einer Herstellung auf dem landwirtschaftlichen Betrieb (Hofmischung) erfüllt sein müssen. Diese ist in Deutschland verboten, in Frankreich wegen der strikten Voraussetzungen faktisch verunmöglicht, und in allen anderen untersuchten Ländern erlaubt, aber mit strengen Kontrollen verbunden. Stark reguliert und an Ausbildungserfordernisse der Tierhalter geknüpft ist die Hofmischung im Rahmen der TGD in Österreich, während sie im liberalen Grossbritannien am wenigsten reguliert ist. Im internationalen Vergleich sind die Schweizer Regeln zur Herstellung von FÜAM die zweitliberalsten. Die Institution der fachtechnisch verantwortlichen Personen (FTVP) bietet grundsätzlich ein griffiges Instrument zur Sicherung der ordnungsgemässen FÜAM- Herstellung.

## 2.6 Applikationswege von oral verabreichten Tierarzneimitteln

Zusammenfassend verfügen FÜAM aufgrund der strengen Vorgaben für ihre Herstellung über eine abnehmende Bedeutung im EU-Raum. Dennoch stellen FÜAM in den grossen Ländern Frankreich und Grossbritannien nach wie vor den Haupt-Applikationsweg dar. In diesen Ländern sind die Möglichkeiten zum *Top Dressing*<sup>3</sup> denn auch stark eingeschränkt. Die Hofmischung von FÜAM ist vor allem für die kleinen Länder Schweiz und Österreich interessant, wo sich deren industrielle Herstellung kaum lohnt. Hier wird auch die manuelle Beimischung von TAM ins Futter öfter praktiziert. Einen Ausnahmefall stellt Deutschland dar, wo es immer weniger Futtermühlen gibt und die Hofmischung gänzlich verboten ist. Daher besteht hier der wichtigste Applikationsweg in der oralen Verabreichung von TAM mittels Applikatoren. Die Regelung des *Top Dressings* in der Schweiz erscheint im internationalen Vergleich und mangels Vorgaben der EU weder als restriktiv noch als liberal. Der Begriff „*Top Dressing*“ wird in den einzelnen Ländern im Übrigen sehr unterschiedlich ausgelegt.

---

3 In diesem Zusammenhang beschreibt das Top Dressing das Einmischen der Arznei ins Futter.

## 2.7 Abgrenzung von Futtermitteln und Arzneimitteln

Die Schweizer Regelung, wonach Futtermittel dem Heilmittelrecht unterstehen, sobald sie einen Heilanspruch haben, findet sich in dieser Restriktivität nur noch in Grossbritannien, wo Heilansprüche (*health claims*) für Futtermittel verboten sind, FÜAM jedoch als einzigem Land dem Futtermittel- statt dem Arzneimittelrecht unterstehen. Diese Lösung steht nicht im Widerspruch zu EU-Recht, welches lediglich für nicht pathologische Ernährungsungleichgewichte *health claims* erlaubt. Österreich und Frankreich verhindern allfälliges Missbrauchspotenzial, indem sie solche Futtermittel futtermittelrechtlich abschliessend regulieren. Abgrenzungsprobleme ergeben sich demgegenüber in Deutschland, da dort das Futtermittelrecht einen Heilanspruch ohne Zulassungspflicht für bestimmte Stoffe erlaubt.

## 2.8 Dokumentation der Abgabe und Anwendung von Tierarzneimitteln

Die Dokumentationspflichten für die Abgabe und Anwendung von TAM ähneln sich in den untersuchten EU-Staaten stark. Diejenigen der Schweiz weichen davon ab, was die Dauer der Aufbewahrung der Dokumente und die Aufbewahrungspflicht der Verschreibungen für die abgebenden Akteure betrifft. Die beobachtete Konvergenz auf EU-Ebene ist einerseits auf die entsprechenden Vorgaben der Gemeinschaft zurückzuführen. In Bezug auf die Bestimmungen zur Dokumentation des Umgangs mit FÜAM ist das Schweizer Recht kohärent mit den EU-Vorgaben.

Zusätzlich besteht eine Konvergenz gewisser Regelungen in allen untersuchten EU-Ländern, welche jedoch nicht auf einer EU-Vorgabe beruht. Diese betrifft folgende Punkte:

- Aufbewahrung der Verschreibung durch den Tierhalter
- Vorgeschriebene Aufbewahrungsdauer der Verschreibung von und der Dokumentation der Abgabe von FÜAM durch den Hersteller von fünf Jahren (statt drei Jahren wie in der Schweiz)

- 
- Vorgeschriebene Aufbewahrungsdauer der Dokumentation der Anwendung durch den Tierhalter von fünf Jahren (statt drei Jahren wie in der Schweiz).

## 2.9 Umwidmung von Tierarzneimitteln

Aus dem Vergleich der verschiedenen Umwidmungsregeln wird ersichtlich, dass diese sich, letztlich aufgrund der Erfordernisse des europäischen Binnenmarkts für tierische Lebensmittel, in Bezug auf die Umwidmungsstufen, die zu verwendenden Stoffe und die Absetzfristen weitgehend ähnlich sind. Die EU-Vorgaben wurden in diesem Bereich auch durch die Schweiz übernommen und sind diesbezüglich weder liberaler noch restriktiver als diejenigen in den meisten anderen EU-Staaten. Daher ist im Bereich der Umwidmung eine hohe Äquivalenz des Schweizer Rechts zum EU-Raum gegeben, die beibehalten werden sollte. Ein Änderungsbedarf für die TAMV ist nicht ersichtlich.

## 2.10 Andere Möglichkeiten bei Versorgungslücken

Das Gemeinschaftsrecht bietet im Falle von Therapienotständen Möglichkeiten für vereinfachte Zulassungsverfahren von TAM und für den Import und Einsatz von nicht zugelassenen TAM, welche von den Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmass genutzt werden. Zudem bleibt die Regelung der Eigenherstellung den Mitgliedstaaten überlassen. Besonders viele Alternativen existieren diesbezüglich in Grossbritannien. Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über gut ausgebaute Möglichkeiten der vereinfachten Zulassungsverfahren bei Therapienotständen, zu welchen sich auch im EU-Recht eine Basis findet. Auch im Bereich des Einsatzes von nicht zugelassenen TAM lässt sich keine Inkompatibilität mit Gemeinschaftsrecht erkennen. Was die Eigenherstellung betrifft, unterscheidet sich die Schweiz von der EU dadurch, dass sie die Verwendung von mehr als einer AMV bei der Herstellung von FÜAM nicht zulässt.

## 2.11 Behördenarrangement und Kontrollsysteme sowie Probleme im Vollzug

Das Gemeinschaftsrecht schreibt zwar vor, dass die Anwendung und Abgabe von TAM kontrolliert werden müssen, es gibt aber keine Angabe zur Häufigkeit, mit der die Kontrollen stattfinden müssen. Die Umsetzung der Kontrollvorschriften bleibt vollständig den Mitgliedstaaten überlassen. Probleme im Vollzug des Tierarzneimittelrechts ergeben sich in allen Ländern, aber in höchst unterschiedlichem Ausmass und aufgrund verschiedener Ursachen.

Nationale Besonderheiten sind besonders bei der Kontrolle der *Anwendung von TAM* auszumachen. In Frankreich sind diese Kontrollen Teil der Gesundheitsüberprüfungen. Bedingt durch Frankreichs interministerielle Strukturen gibt es zahlreiche Kontrollen durch verschiedene Instanzen mit repetitiven Inhalten. In Grossbritannien sind solche Kontrollen der Anwendung demgegenüber nicht systematisch vorgesehen, sondern bei Bedarf in die Lebensmittelkontrollen integriert. Die Kontrolle der Anwendung erfolgt hier also indirekt mittels der Ermittlung von Rückständen in den Endprodukten. Hier bestehen eher viele Vollzugsdefizite, sie hängen aber hauptsächlich mit der von vornherein grossen Liberalität der Regeln zusammen. Eine hohe Dichte der Kontrolle der Anwendung von TAM besteht in Österreich, wo diese im Rahmen amtlicher Kontrollen geschieht, aber auch gesetzlich vorgeschrieben im Rahmen der internen und externen TGD-Kontrollen, sowie zusätzlich in Betriebserhebungen. Die Bundesländer sind gegenüber dem Bund vollständig weisungsgebunden. Im föderalen Deutschland zeigen sich nebst der mangelnden Vorgabe einer spezifischen Kontrollhäufigkeit erhebliche Vollzugsdefizite je nach Grösse, Prioritäten und Ressourcen der einzelnen Bundesländer. Ausserdem existieren grosse inhaltliche und organisatorische Unterschiede in der Durchführung der Kontrollen zwischen den Ländern. Die Schweiz verfolgt einen Ansatz gezielter Kontrollen problematischer Fälle, und es gibt auch hier Hinweise auf Vollzugslücken in einzelnen Kantonen.

---

## 2.12 Nationale Strategien zur Sicherung des verantwortungsvollen Einsatzes von Tierarzneimitteln

Die einzelnen Länder verfolgen unterschiedliche Lösungsansätze, um den verantwortungsvollen Einsatz von TAM an Nutztieren zu gewährleisten. Die Abgabe von TAM ist nicht nur im Gemeinschaftsrecht, sondern auch in Frankreich, in Grossbritannien und bis zu einem gewissen Grad in Deutschland stärker reguliert als die Anwendung der Arzneimittel durch die Nutztierhalter.

*Grossbritannien: Liberalität und Eigenverantwortung:* Grossbritannien reguliert die Anwendung von TAM möglichst nicht verbindlich. Stattdessen wird den Tierhaltern grösstmögliche Freiheit gewährt und auf deren Eigenverantwortung gezählt. Dennoch gibt es zahlreiche recommendations of best practice für die richtige Anwendung. Private, gesetzlich nicht vorgesehene Verträge zwischen Supermärkten und Tierhaltern (farm assurance schemes) nehmen eine ähnliche Rolle ein wie die schriftlichen Übereinkommen anderer Länder. Die Abgabe von TAM wird auch stärker kontrolliert als deren Anwendung. Rigorose Kontrollen der Endprodukte bieten den Arzneimittelanwendern jedoch den Anreiz, sich an die Bestimmungen zu halten.

*Österreich: Der regulierende „Beamtenstaat“:* Die höchste Regulierungsdichte mit gleichmässig restriktiven Regeln findet sich demgegenüber in Österreich, wo der Staat eine derjenigen Grossbritanniens diametral entgegengesetzte Strategie verfolgt, indem er mit Gesetzen für einen ordnungsgemässen Arzneimitteleinsatz sorgt und deren Einhaltung stark überwacht. Die Tiergesundheitsdienste ermöglichen dennoch individuelle Lösungen für den Einsatz von TAM auf den Tierhöfen, welche jedoch an entsprechende Ausbildungen gekoppelt sind.

*Frankreich: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser:* In Frankreich sind die Abgabe und die Anwendung von TAM vergleichsweise liberal geregelt. Im Bereich der Anwendung finden sich eigentliche Regulierungslücken. Äusserst umfangreiche Kontrollen können möglicherweise bis zu einem gewissen Grad für letztere kompensieren, so dass diese keine Gefahr für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit darstellen.

*Deutschland: Streng, aber durchsetzungsschwach:* Die Restriktivität der Regimes in Deutschland im internationalen Vergleich entspricht grundsätzlich dem nationalen Ansatz zur Verminderung des Einsatzes speziell von Antibiotika. Sie steht jedoch in einem gewissen Kontrast zur niedrigen Regulierungsdichte und zu den Vollzugslücken gerade im Bereich der Anwendung von TAM. Die dadurch bedingte niedrige Kontrolldichte in diesem Bereich führt zusammen mit dessen unklarer Regulierung dazu, dass bemängelt wurde, die Anwendung von TAM in Deutschland sei „annähernd rechtsfreier Raum“.

*Schweiz: Gute Ideen, Probleme bei der Umsetzung:* Die Schweiz befindet sich, sowohl was den Regulierungsgrad wie auch die Restriktivität der Regeln betrifft, vergleichsweise im europäischen Mittel und weist diesbezüglich eine hohe Kohärenz auf. Das Land kombiniert umfassende Kontrollen der Abgabe von TAM mit einer (noch) niedrigeren Kontrolldichte für deren Anwendung. Ein kohärentes und im Bereich der Anwendung risikoorientiertes *Policy-Design* ist nicht mit Kontrollbestimmungen, sondern mit durch die Vollzugsstruktur bedingten Vollzugsdefiziten verbunden.

Insgesamt zeigt sich über weite Teile eine starke Ähnlichkeit der TAM-Regulierung in den sechs untersuchten Staaten, obschon weder deren Entstehung einheitlich war noch die Umsetzung konvergiert. Gerade in der Umsetzung zeigt der Vergleich die Bedeutung von innerstaatlichen Faktoren auf, denen wir uns im folgenden Kapitel am Beispiel der Schweiz etwas genauer widmen wollen.

### **3 DIE UMSETZUNG DER SCHWEIZERISCHEN TIERARZNEIMITTELVERORDNUNG (TAMV)<sup>4</sup>**

Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit hat das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern in den Jahren 2011 bis 2012 die Tierarzneimittelverordnung und deren Vollzug evaluiert. Die Tierarzneimittelverordnung soll Folgendes gewährleisten: Fachgerechter Einsatz von Tierarzneimitteln; Schutz der Konsumenten/innen vor Arzneimittelrückständen in Lebensmitteln tierischer Herkunft; Versorgung der Tiere mit qualitativ hochstehenden, sicheren und wirksamen Tierarzneimitteln.

Die Evaluation untersuchte die Umsetzung der Bestimmungen der Tierarzneimittelverordnung im föderalen System der Schweiz, deren Zweckmässigkeit und Wirksamkeit sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Umsetzung. Zur Beantwortung der Fragen wurden 94 Experten-Interviews mit Vertretern der involvierten Bundesstellen, der kantonstierärztlichen Veterinärdienste, der Tierärzte, der Tiergesundheitsdienste, der Fachsektionen Nutztiermedizin, der spezifischen und kantonalen Bauernverbände, der Futtermühlenbetreiber, der Lebensmittelexporteure und -verteiler und einer Expertin aus der universitären Veterinärmedizin durchgeführt. Zudem wurden eine umfassende Dokumentenanalyse, eine Online-Befragung der Nutztierärzte, eine statistische Auswertung der kantonalen Kontrolldaten sowie ein Vergleich zwischen den Regulierungen in der Schweiz und der EU respektive in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten vorgenommen.

#### **3.1 Erfolgreiche Umsetzung mit einzelnen Schwächen**

Grundsätzlich sind die Umsetzungsakteure mit der Tierarzneimittelverordnung zufrieden, einzig die Tierärzte sind als zentrale Akteure von verschiedenen Regulierungen der Tierarzneimittelverordnung noch nicht

---

4 Die folgenden Ausführungen entsprechen weitgehend dem Management Summary von Sager, Fritz; Nico van der Heiden; Céline Mavrot, Eva Thomann, Christine Zollinger und Markus Hinterleitner (2012). Formative Evaluation Vollzug Tierarzneimittelverordnung (TAMV). Bern: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.  
[<http://www.bag.admin.ch/evaluation/01759/02074/11995/index.html?lang=de>]

überzeugt. Das Politikkonzept der Tierarzneimittelverordnung wurde insgesamt als kohärent beurteilt. Die operativen Vorgaben zur Herstellung von Fütterungsarzneimitteln in Futtermühlen sind im Vergleich zu jenen auf den Bauernhöfen jedoch restriktiver und sollten deshalb künftig in der Tierarzneimittelverordnung geregelt werden (was entsprechende Änderungen im Heilmittelgesetz erfordert). Die Aus- und Weiterbildung von Tierhaltern und Tierärzten sollte intensiviert und damit die Sensibilisierung für den fachgerechten Einsatz von Tierarzneimitteln bei den Umsetzungsakteuren erhöht werden. Ausserdem sollte das Ziel, Antibiotikaresistenzen zu vermeiden, in die Tierarzneimittelverordnung aufgenommen werden.

Kritischer fiel die Analyse des Behördenarrangements aus. Swissmedic nehme gemäss den Evaluationsresultaten die Oberaufsicht und Vollzugsunterstützung im Bereich der Anwendungssicherheit nicht (mehr) wahr. Das relativ komplexe Behördenarrangement zwischen dem Bundesamt für Gesundheit, dem Bundesamt für Veterinärwesen und Swissmedic erschwert den Vollzug der Tierarzneimittelverordnung. Wir schlagen deshalb vor, die Vollzugsaufgaben im Bereich der Anwendungssicherheit von Tierarzneimitteln beim Bundesamt für Veterinärwesen zu zentralisieren. Dies würde die Oberaufsicht durch den Bund stärken. Zudem sollte geprüft werden, auch die Kompetenz für die Rechtsentwicklung und -pflege an das Bundesamt für Veterinärwesen zu übertragen, wobei diese Neuverteilung der Kompetenzen umstritten ist. Deshalb müssen die Vor- und Nachteile einer allfälligen Kompetenzneuverteilung sorgfältig geprüft werden.

Die Analyse der kantonalen Kontrolldaten hat gezeigt, dass nicht alle Kantonstierärzte die Nutztierbetriebe gemäss den Vorgaben der Tierarzneimittelverordnung kontrollieren (10% der Nutztierbetriebe pro Jahr). Wir empfehlen deshalb eine verstärkte Oberaufsicht des Bundes über die kantonalen Kontrolldaten. Zusätzlich empfehlen wir, dass in Zukunft sowohl die amtlichen Kontrollen der Nutztierbetriebe als auch die Betriebsbesuche durch die Tierärzte risikobasiert erfolgen sollen. Durch eine entsprechende Flexibilisierung der Betriebsbesuche sowie durch verstärkte Weiterbildungsangebote für Nutztierhalter und für Tierärzte soll

die Bereitschaft zur Einhaltung der Vorgaben durch die Umsetzungsakteure erhöht werden.

Die Beschränkung, dass nur Tierärzte und Pharmazeuten fachtechnisch verantwortliche Personen sein können, sollte auf Grund der Evaluationsresultate beibehalten werden. Wir empfehlen jedoch, diese Funktion auf weniger Tierärzte mit einer entsprechend spezialisierten Ausbildung einzuschränken. Durch die Einführung von regional tätigen, spezialisierten fachtechnisch verantwortliche Personen könnte erreicht werden, dass jene Tierärzte, die Tierarzneimittel abgeben, nicht gleichzeitig auch eine Kontrollfunktion wahrnehmen.

Die Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten im Rahmen der Tierarzneimittelverordnung werden in grossen Teilen befolgt und als sinnvoll erachtet. Die Einführung einer offiziellen elektronischen Erfassungsmöglichkeit der Dokumentation in allen Bereichen würde die Kontrollen vereinfachen. Eine elektronische Erfassungsmöglichkeit für die Erstellung von Rezepten für Fütterungsarzneimitteln und Anwendungsanweisungen für die orale Gruppentherapie würde zudem eine umfassende Antibiotika-Verbrauchsstatistik ermöglichen.

Der internationale Vergleich zeigte, dass die Tierarzneimittelverordnung noch nicht vollständig äquivalent ist zum EU-Recht. Hier empfehlen wir eine Integration der Kontrollen gemäss TAMV in den mehrjährigen nationalen Kontrollplan der Schweiz und den Auftrag der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, die Abgleichung der Wirkstoffe der Tierarzneimittelverordnung mit jenen der entsprechenden EU-Verordnung sowie die Ausweitung der Aufbewahrungspflicht der Dokumente von gegenwärtig drei auf zukünftig fünf Jahre.

### 3.2 Empfehlung

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Konzeption der Tierarzneimittelverordnung grundsätzlich unbestritten und die einzelnen Regulierungen relativ breit akzeptiert sind. Einzig das Ziel, Antibiotika-Resistenzen zu vermeiden, fehlt bisher in der Tierarzneimittelverordnung. Probleme wurden jedoch beim Vollzug der Tierarzneimittelverordnung durch die Kan-

tone und durch die Tierärzte festgestellt. Die vorgesehenen Kontrollen durch die Kantonstierärzte werden insbesondere bei den Nutztierhaltern nur in ungenügendem Ausmass durchgeführt. Aufgrund der Evaluation empfehlen wir eine Neuorganisation der Kompetenzen auf Bundesebene, eine Verstärkung der Oberaufsicht des Bundes sowie Änderungen bei einzelnen Regulierungen (Tierarzneimittel-Vereinbarung und Betriebsbesuche, fachtechnisch verantwortliche Person), um den Vollzugsproblemen zu begegnen. Die von uns vorgeschlagenen Anpassungen bedingen sowohl eine teilweise Ergänzung als auch eine Revision einzelner Bestimmungen der Tierarzneimittelverordnung.

#### **4 FAZIT**

Die beiden vorgestellten Studien beleuchten das Phänomen des Regulierungsstaats aus zwei Perspektiven. Während der europäische Ländervergleich die grosse Ähnlichkeit der nationalen Regelwerke und insbesondere ihre starke Basierung auf den EU-Vorgaben hervorhebt, zeigt die Evaluation des Vollzugs der TAMV in der Schweiz, dass sich bei der eigentlichen Anwendung der TAM-Regulierung grosse innerstaatliche Unterschiede offenbaren können. Der Befund ist empirisch zwar nur für eines der im ersten Schritt verglichenen sechs Länder belegt. Gleichwohl legt die Empirie den Schluss nahe, dass die rechtliche Festschreibung nicht das Gleiche ist wie die Anwendung des Rechts und dass gerade in der Phase des Vollzugs grosse Handlungsfreiräume zur Anpassung an lokale und nationale Gegebenheiten bestehen und auch genutzt werden.

---

# DIE EIGNERSTEUERUNG VON POST, SBB UND SWISSCOM DURCH DEN BUND AUF DEM PRÜFSTAND

*Prof. Dr. Reto Steiner*

## 1 EINLEITUNG

Ende der 1990er Jahre hat der Bund die Märkte in den Sektoren Post, Eisenbahn und Telekommunikation neu geordnet und die drei Unternehmen Post, SBB und Swisscom aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert. Die SBB und Swisscom wurden in spezialgesetzliche Aktiengesellschaften überführt, die Post in eine öffentlich-rechtliche Anstalt.<sup>1</sup> Die Unternehmen erbringen auch in ihrer neuen Rechtsform öffentliche Aufgaben und sind für den Bund finanziell von grosser Bedeutung.

Dieser Beitrag stellt die Steuerung der Unternehmen durch den Bund aus einer betriebswirtschaftlichen Sicht dar und thematisiert die Herausforderungen, die sich dabei ergeben. Der Fokus liegt auf der Ausgestaltung und Nutzung der *Instrumente*, welche der *Bundesrat und die Verwaltung* für die Eignersteuerung einsetzen, sowie der *Rollenwahrnehmung* durch diese Akteure. Analysegrundlage bilden eine Dokumentenanalyse und Interviews mit 31 an der Steuerung Beteiligten aus Politik, Verwaltung und Unternehmen.<sup>2</sup>

---

1 Die Post wird ab 26. Juni 2013 rückwirkend auf den 1. Januar 2013 ebenfalls als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft geführt.

2 Der Beitrag ist eine adaptierte und gekürzte Version von Steiner, Reto/Finger, Matthias/Huber, Etienne/Reist, Pascal (2012): Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, Bern: KPM.

## 2 STEUERUNGSMODELL DES BUNDES IM REGELFALL

### 2.1 Steuerungsinstrumente

Der Bund tritt bei den drei Unternehmen Post, SBB und Swisscom als *Gewährleister* eines gewünschten Service Public sowie als *Eigentümer bzw. Mehrheitseigentümer* der ausgegliederten Unternehmen auf.

Zur Erfüllung des *Gewährleistungsauftrags* nimmt der Bund primär drei Rollen wahr. Dies sind die Rollen des Marktregulators (zur Sicherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und der Grundversorgung), der Fachaufsicht (zur Sicherstellung der Einhaltung technischer Standards) und der Politikvorbereitung (zur Vorbereitung politischer Entscheide).

Da die ausgegliederten Unternehmen vollständig resp. bei der Swisscom mehrheitlich im Eigentum des Bundes geblieben sind, ergibt sich daraus eine Eigentümerrolle für den Bund. Eigentümer privater Unternehmungen haben in erster Linie die langfristige Wertsteigerung ihres Unternehmens im Auge (Steuerung der Unternehmensentwicklung). Aus Sicht des Bundes sollen die Unternehmen aber gleichzeitig auch im Dienste der Aufgabenerfüllung stehen (Steuerung der Aufgabenerfüllung).

Die *Eignersteuerung* im Steuerungsmodell des Bundes steht damit in einem Spannungsfeld zwischen unternehmensbezogenen und aufgabenbezogenen Zielen.

Zur Wahrnehmung seiner Eigentümerinteressen verfügt der Bund über drei Instrumente:

- 1) *Wahl des Verwaltungsrats*: Der Bundesrat wählt die Verwaltungsräte der Unternehmen direkt (Post)<sup>3</sup> oder über die Generalversammlung (SBB, Swisscom) und kann sie auch abberufen. Der Verwaltungsrat der Unternehmen trägt als oberstes Führungsorgan der Unternehmen

---

3 Nach der Umwandlung der Post am 26. Juni 2013 in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wird der Bund den Verwaltungsrat über die Generalversammlung wählen. Auch die übrigen Instrumente werden ab diesem Zeitpunkt analog zur SBB und Swisscom ausgestaltet.

die Verantwortung gegenüber dem Eigentümer Bund (Post) resp. der vom Bund beherrschten Generalversammlung (SBB, Swisscom) und ist für die Umsetzung der Eigentümerstrategie in die Unternehmensstrategie zuständig.

- 2) *Festlegung der strategischen Ziele*: Der Bundesrat legt für alle drei Unternehmen die strategischen Ziele fest. Sie stellen die Erwartungen des Bundes als Eigentümer an die Unternehmen dar und schliessen die Selbstbindung des Eigentümers ein. Die Ziele werden für vier Jahre festgelegt und deren Erreichung jährlich überprüft.
- 3) *Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung*: Der Verwaltungsrat erstattet Bericht über das abgelaufenen Geschäftsjahr sowie die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrats. Die Genehmigung erfolgt bei der Post durch einen Bundesratsbeschluss, bei den SBB und der Swisscom im Rahmen der Generalversammlung. Ausserdem kann der Bundesrat die Entlastung des Verwaltungsrats verweigern (und allfällige Verantwortlichkeitsansprüche stellen).

Der Bundesrat wird bei der Wahrnehmung seiner Eigentümerrolle von der Verwaltung unterstützt.

Im Folgenden wird auf das zentrale Instrument der Steuerung mithilfe strategischer Ziele näher eingegangen. Dabei werden zuerst die Inhalte der strategischen Ziele betrachtet, danach die wahrgenommenen Rollen durch Bundesrat, Verwaltung sowie Parlament und schliesslich, wie die Kontrolle der Zielerreichung durchgeführt wird.

## 2.2 Zielinhalte

Die strategischen Zielvorgaben sind schriftlich festgehalten und für alle drei Unternehmen vergleichbar strukturiert. So werden zuerst strategische Schwerpunkte formuliert, danach finanzielle und personelle Ziele

und schliesslich Ziele zu Kooperationen und Beteiligungen. Diese Grobstruktur besteht seit Beginn der Zielsetzungsperioden, d. h. seit 1998.<sup>4</sup>

Es fällt auf, dass die Anzahl Ziele bei den SBB mit 27 vergleichsweise hoch und bei der Swisscom mit 16 vergleichsweise niedrig ausfällt. Der Präzisionsgrad der Ziele ist zudem bei den SBB sehr ausgeprägt. Über die verschiedenen Zeitperioden hinweg hat eine Anpassung der Formulierungen stattgefunden. So gibt es heute eine hohe Deckungsgleichheit bei den Personalzielen und den Auflagen zu Kooperationen und Beteiligungen. Bei den Finanzziele steht ebenfalls überall die nachhaltige Sicherung resp. Steigerung des Unternehmenswerts im Zentrum, aber angepasst auf die sehr unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen.

Die strategischen Ziele des Bundesrats enthalten sowohl unternehmens- als auch aufgabenbezogene Aspekte. Zu den unternehmensbezogenen Zielen zählen die finanziellen, welche den Fokus auf die langfristige Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswerts legen. Aufgabenbezogene Ziele sind diejenigen, welche sich mit der konkreten Leistungserbringung befassen. In den strategischen Zielen des Bundesrats wird zwischen diesen beiden Zieltypen *nicht explizit unterschieden*. Die Anzahl aufgabenbezogener Ziele ist hoch und detailliert.

Unternehmens- und aufgabenbezogene Zielen stehen in einem engen Konnex: Nur durch eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung ist eine Steigerung des Unternehmenswerts möglich. Durch die Festlegung aufgabenbezogener Ziele *engt der Bundesrat deshalb den Handlungsspielraum des Verwaltungsrats* zur Erreichung der unternehmensbezogenen Ziele *ein* und beschneidet zwar nicht formell, aber doch materiell seine Kompetenzen.

Der Einbezug aufgabenbezogener Ziele in die Eignerziele des Bundesrats ist nicht unproblematisch. Das Ausmass des Service Public sollte primär im Rahmen der Sektorsteuerung festgelegt und die Einhaltung durch einen unabhängigen Regulator überprüft werden. Die jetzige durch

---

4 Die Eignerziele wurden für die folgenden Perioden analysiert: Post 2010–2013, SBB 2011–2014 und Swisscom 2010–2013.

den Bund praktizierte Regelung lässt sich höchstens aus einer «integralen Staatsverantwortung» resp. politischen Sichtweise heraus begründen, d. h. die Exekutive schränkt den unternehmerischen Handlungsspielraum des Verwaltungsrats der Unternehmen in Bereichen ein, wo befürchtet wird, dass die Unternehmen sich gegen den Willen der Politik verhalten könnten (z. B. Streichen von Ausbildungsplätzen, um den Gewinn oder die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen).

Die Ziele der Vorperiode bilden die Ausgangslage für die Zielbildung und sind in den bisherigen Perioden nur in wenigen Bereichen angepasst worden. Anpassungen erfolgen gestützt auf Marktentwicklungen und aufgrund von politischen Vorkommnissen.

Eine Gewichtung und Priorisierung der Ziele wie beispielsweise bei einer *Balanced Scorecard* findet nicht statt. So wird auf Zielkonflikte nicht eingegangen. Konflikte werden zwar in der Regel im konkreten Einzelfall geklärt, dazu fehlt aber eine generell-abstrakte Auslegeordnung. Deshalb besteht für die Unternehmen ein sehr grosser Ermessensspielraum.

Die strategischen Ziele sind jeweils mit Indikatoren hinterlegt, welche die einzelnen Ziele konkretisieren. Der Präzisionsgrad ist innerhalb der Unternehmen sehr unterschiedlich und schwankt von detaillierten Regelungen (z. B. 50% des operativen freien Cash Flows der Swisscom muss ausgeschüttet werden) bis zu vagen Formulierungen (z. B. Bestand und Qualifikation der Mitarbeitenden der Swisscom müssen auf die kommenden Bedürfnisse ausgerichtet sein).

Die Ziele sind zwar grösstenteils strategisch ausgerichtet im Sinne einer *mittelfristigen* Vorgabe, in welchen Bereichen die Unternehmen aus Sicht des Eigners ihre Prioritäten setzen sollen. Fraglich ist aber, ob die Ziele in der vorliegenden Form tatsächlich *Ziele* im eigentlichen Sinne des Worts sind und ob sie *stufengerecht* in dieses Dokument passen.

Strebt man nämlich eine Fokussierung der Eignerziele auf die Steuerung der Unternehmensentwicklung an, dann müssten die Vorgaben zum Personal oder zur öffentlichen Leistungserbringung entweder wegfallen oder einen klaren strategischen Bezug erhalten (z. B. «fortschrittliche Arbeitgeberin zwecks ...» oder «Versorgung der Schweiz mit qualitativ

hochstehenden Kommunikationsdienstleistungen»). Der Eigner sollte die grundlegenden Tätigkeitsbereiche abstecken resp. konkretisieren und bei Auslandengagements die Risiken im Auge behalten.

Mehr als die Hälfte der Ziele können als systemfremd, nicht stufengerecht oder nicht in der Form eines strategischen Ziels formuliert bezeichnet werden:

- Ziele, welche zu den Kernaufgaben und -kompetenzen eines Verwaltungsrats gehören. Beispiele: Effizienz, Weiterentwicklung des Kerngeschäftes, Nachhaltigkeit, Kommunikation, Personalpolitik, Verhalten bei Kündigungen sowie Aus- und Weiterbildung
- Ziele, welche bereits im Gesetz festgehalten sind. Beispiel: Das Erwähnen des Universaldiensts der Post.
- Policy Ziele, welche in die Verantwortung der Politik oder des Regulators gehören. Beispiele: Bei den SBB werden das Verlagerungsziel (Zuständigkeit Politik), die Interoperabilität (Zuständigkeit Regulator) und die diskriminierungsfreie Trassenvergabe (Zuständigkeit Regulator) erwähnt.

Als eigentliche strategische Ziele kann man beispielsweise das Halten der Marktführerschaft im Inland bei Privatkunden (Swisscom) oder das Erwirtschaften eines Konzerngewinns im Jahr 2012 von 402 Mio. CHF (SBB) bezeichnen.

### 2.3 Rollenteilung zwischen Politik und Verwaltung

Die *strategischen Ziele* werden durch den Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) für einen Zeitraum von vier Jahren beschlossen. Gesteuert wird der Prozess der Eignersteuerung durch das Generalsekretariat (GS) UVEK. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) gibt zu den strategischen Zielen und im Kontrollprozess jeweils formalisiert ihre Haltung bekannt, fokussiert dabei aber insbesondere auf die finanziellen Aspekte (z. B. Gewinnablieferung, Pensionskassen-Fragen). Inhaltliche Differenzen wer-

den vor den Eignerggesprächen besprochen, damit der Bund möglichst mit einer Stimme gegenüber den Unternehmen auftreten kann. Da die beiden Departemente dem Bundesrat gemeinsam Antrag stellen, ist dieses Suchen nach einer einvernehmlichen Position zweckdienlich.

In verschiedenen europäischen Ländern und Schweizer Kantonen sind in jüngster Zeit Organisationseinheiten geschaffen worden, welche für das Beteiligungsmanagement zuständig sind. In Deutschland und Österreich sind die Beteiligungen beispielsweise in staatliche Holding-Gesellschaften ausgelagert worden, welche die Eignersteuerung aller staatlichen Unternehmen wahrnehmen.

Die jetzige Bundeslösung mit der Wahrnehmung der Eignerrolle durch die EFV und das GS UVEK hat den Vorteil, dass, solange sowohl aufgaben- als auch unternehmensbezogen gesteuert wird, die Differenzen in den Sichtweisen (unternehmens- vs. aufgabenorientiert) transparent gemacht und ausdiskutiert werden. Würde der Wechsel bei der Eignersteuerung zu einer vermehrt unternehmensbezogenen Steuerung vollzogen, dann wäre die alleinige Zuständigkeit eines Departements oder einer staatlichen Beteiligungsgesellschaft zur Bündelung des Know-hows und zur weiteren Stärkung der Konsistenz der Steuerung prüfenswert. Eine staatliche Beteiligungsgesellschaft würde dabei die Trennung zwischen Politik und Unternehmensführung konsequenter umsetzen.

Die parlamentarische Oberaufsicht überprüft die Tätigkeit des Bundesrats. Der Bundesrat ist verpflichtet, das Steuerungsinstrument der strategischen Ziele wo immer zweckmässig einzusetzen. Das Parlament ist zur Mitwirkung beim Erlass der Ziele ermächtigt, indem es dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, strategische Ziele festzulegen oder abzuändern. Das Parlament muss zudem über den Geschäftsgang und die Erfüllung der strategischen Ziele durch den Bundesrat hinreichend informiert werden. Grundlage dazu bildet eine standardisierte jährliche Berichterstattung des Bundesrats an das Parlament.

## 2.4 Kontrolle der Zielerreichung

Der Bundesrat überprüft die *Zielerreichung* in einem formellen Prozess jährlich. Grundlage dazu bildet das Reporting der Unternehmen zur Zielerreichung, das nach einer Einschätzung durch die Verwaltung und einem klärenden Eigergespräch zwischen den Unternehmen und dem Eigner mit einem Beurteilungsbericht aus Sicht des Eigners zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen beider Räte ergänzt wird.

Nebst dem *ex post* Reporting gibt es zwischen dem Bundesrat resp. der Verwaltung einen kontinuierlichen engen Informationsaustausch. Drei (Swisscom) bis fünfmal (Post und SBB) jährlich finden ordentliche Eigergespräche statt und auch die informellen Kontakte sind (auf Sachbearbeitungsebene bis täglich) regelmässig, obschon dies auf Gesetzesstufe in dieser Intensität nicht vorgesehen ist – dort sind lediglich die Steuerungsinstrumente festgehalten. Dabei werden die Anliegen des Eigners eingebracht und beispielsweise Geschäfte des Verwaltungsrats vorbesprochen.

Da die Verwaltung alle Traktanden und Protokolle der Verwaltungsratssitzungen erhält und regelmässig ergänzende Auskünfte einfordert sowie in Einzelfällen sogar vor der Sitzung interveniert, ist davon auszugehen, dass dadurch das Verhalten des Verwaltungsrats beeinflusst wird. Man kann von einem *kooperativen Verständnis* der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und dem Bund sprechen. Dies ist problematisch, da damit Entscheide der Verwaltungsräte beeinflusst und Zuständigkeiten vermischt werden.

Bei der Swisscom wählt zudem der Bundesrat einen Staatsvertreter in den Verwaltungsrat. Der Zusatznutzen ist aus einer *inhaltlichen Sicht* heraus eher beschränkt, da die Informationsflüsse zwischen Mehrheits-eigner und Verwaltungsratspräsidien in der Praxis auch ohne Staatsvertreter intensiv sind.

Einfluss haben auch die Gespräche, welche zwischen den Unternehmensspitzen und den einzelnen Bundesratsmitgliedern stattfinden. Nebst

Antrittsbesuchen von Verwaltungsratspräsidien und CEOs gibt es Gespräche vor Bundesratsentscheiden, welche für die Unternehmung bedeutungsvoll sind. Problematisch ist bei diesen Gesprächen deren Intransparenz und Einfluss auf den Entscheidungsprozess im Bundesrat.

## 2.5 Zusammenfassung des Steuerungskreislaufs

Die Abbildung fasst die Steuerung durch den Bundesrat und die Verwaltung zusammen: Der Bundesrat legt in seiner Funktion als Eigner die strategischen Ziele für die Unternehmen zuhanden der Verwaltungsräte fest (1). Die Verwaltungsräte der Unternehmen erstatten jährlich Bericht über die Zielerreichung (2). Zudem nimmt der Bundesrat resp. die Verwaltung durch regelmässige Eignerggespräche und informelle Kontakte Einfluss auf das Einhalten der Eignerziele. Die Verwaltung (GS UVEK und EFV) analysiert zuhanden des Bundesrats die zugestellten Berichte der Unternehmen und unterstützt den Bundesrat in der Wahrnehmung seiner Eignerfunktion (3). Dieser erstellt einen eigenen Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele (4) und orientiert die parlamentarischen Obergerichtskommissionen und die Unternehmen über seine Einschätzung sowie allfällige Konsequenzen (5).

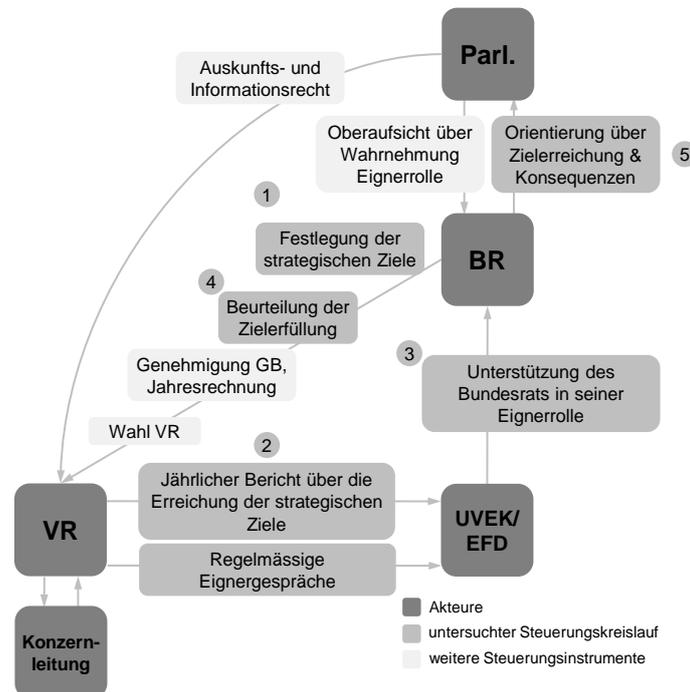


Abbildung: Steuerung der Unternehmen Post, SBB und Swisscom

### 3 STEUERUNG IN AUSNAHMESITUATIONEN

Ob sich Steuerungsinstrumente bewähren, zeigt sich oft erst in aussergewöhnlichen Situationen. Diese geben Hinweise darauf, inwieweit sich die Akteure an die «Spielregeln» halten oder ob von diesen abgewichen wird.

Im Rahmen einer am KPM durchgeführten Studie sind fünf aussergewöhnliche Situationen ausgewertet worden.<sup>5</sup> Als aussergewöhnliche Situationen werden solche bezeichnet, welche zu politischen Vorstössen führten resp. das Interesse der Medien anzogen. Sie standen im Fokus der Öffentlichkeit. Es handelt sich bei der *Post* um (1) die Reduktion der

<sup>5</sup> Vgl. Steiner, Reto/Finger, Matthias/Huber, Etienne/Reist, Pascal (2012): Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, Bern: KPM.

---

Anzahl Briefzentren im Rahmen des Projekts REMA und (2) die Reorganisation des Poststellennetzes, bei den SBB um (3) die strategische Ausrichtung von SBB Cargo und (4) den Streik im Industriewerk Bellinzona sowie bei der Swisscom (5) um die Auslandstrategie.

Ausser bei SBB Cargo gab es bei allen Ereignissen Interventionen, welche von der Eigenersteuerung mittels strategischer Zielvorgaben abweichen. Dabei lassen sich drei Interventionsformen unterscheiden:

- *Der Bundesrat macht das Unternehmen auf seine Anliegen in Gesprächen explizit aufmerksam:* So hat der Bundesrat die Reduktion der Briefpostzentren von achtzehn auf drei ursprünglich unterstützt. Auf politischen Druck, u. a. mittels parlamentarischer Vorstösse, setzte sich das UVEK bei der Post dafür ein, dass diese bei der Umsetzung auf regionalpolitische Bedürfnisse Rücksicht nimmt. Damit wurde Einfluss auf einen konkreten Entscheid des Verwaltungsrats genommen.
- *Der Bundesrat schafft ein neues Steuerungsinstrument:* Da die Reduktion der Poststellen in der Öffentlichkeit umstritten ist, hat der Bundesrat die Kommission Poststellen geschaffen. Diese gibt Empfehlungen zur Schliessung umstrittener Poststellen ab – eigentlich würde die Schliessung einzig in der Verantwortung des Verwaltungsrats liegen und zu dessen unternehmerischen Kompetenzen gehören. Auch wenn die Kommission nur Empfehlungen abgibt, beeinflussen diese die Entscheidungsfindung des Verwaltungsrats.
- *Der Bundesrat interveniert bei aussergewöhnlichen unternehmerischen Problemen resp. Herausforderungen:* Nach der Ankündigung der Schliessung des Industriewerks Bellinzona ist in diesem ein Streik ausgebrochen. Der Vorsteher UVEK hat nach einer drohenden Eskalationsgefahr einen Runden Tisch eingesetzt, obschon es sich bei der Beilegung des Streiks eigentlich um ein unternehmerisches Problem gehandelt hätte. Zu dieser Kategorie kann auch die Intervention des Bundesrats gezählt werden, als die Swisscom Eircom übernehmen wollte.

Die Steuerung durch mittelfristige strategische Zielvorgaben stösst in speziellen Situationen folglich an ihre Grenzen, namentlich bei Krisen oder bei unerwarteten, die strategische Ausrichtung betreffenden Vorkommnissen. In solchen Fällen hat der Bundesrat in der Vergangenheit in Einzelfällen zu anderen Mitteln gegriffen, um aus seiner Sicht rasche und zielgerichtete Lösungen zu ermöglichen. Dieses Verhalten entspricht aber nicht dem Modell.

#### **4 ABSCHLIESSENDE BEURTEILUNG DER STRATEGISCHEN STEUERUNG**

Das Steuerungsmodell bewährt sich *grundsätzlich*. Dennoch gibt es einige Vorbehalte:

- Der Bund neigt dazu, sich zu wenig auf die strategischen Eigenerziele zu beschränken und sich stattdessen in die Verantwortlichkeiten der Unternehmen einzumischen.
- Die strategischen Ziele sind nicht priorisiert, sehr unterschiedlich konkretisiert und oft nicht messbar.
- Es findet eine deutliche Vermischung der Sektorsteuerung mit der Eigenersteuerung statt, indem mittels der Eigenersteuerung relativ umfassend aufgabenbezogen gesteuert wird.
- Die Unternehmen wirken eng bei der Zielfestlegung und Beurteilung der Zielerreichung mit. Diese enge Verzahnung zwischen Unternehmen einerseits, sowie Verwaltung und Politik andererseits, birgt die Gefahr einer Beeinflussung.
- Das Modell stösst in aussergewöhnlichen Situationen mit hohem politischem Druck an seine Grenzen, weil in diesen Fällen die Steuerung mittels strategischer Ziele nicht greift. Dem Eigner gelingt es dann oft nicht, sich auf seine definierte Rolle zu beschränken und er erhöht den Druck auf die Unternehmen oder interveniert sogar direkt.

Eine kohärente Strategie und Steuerung wird in einem Mehrparteiensystem, das auf Konkordanz ausgerichtet ist, nur schwer erreichbar sein. Zudem zeigen die Performanzwerte der drei Unternehmen, dass sie im europäischen Vergleich sehr gut dastehen. Dennoch würden sorgfältig abgewogene Anpassungen zu einer Verbesserung des Gleichgewichts zwischen Autonomie und Kontrolle führen sowie zu einer Gleichbehandlung der übrigen Marktteilnehmer in den einzelnen Sektoren.

## STAND DES JUSTIZMANAGEMENTS IN DER SCHWEIZ

*Prof. Dr. Andreas Lienhard*

### 1 EINLEITUNG

Die Justiz in der Schweiz ist, wie sämtliche staatlichen Organe, einem zunehmenden Reformdruck ausgesetzt. Einerseits nehmen die Geschäftslast, die Komplexität der Materie sowie die Anforderungen an die Verfahren tendenziell zu; andererseits stehen dafür kaum zusätzliche Ressourcen zur Verfügung.<sup>1</sup> Zudem ist auch in der Schweiz eine Tendenz zu immer grösser werdenden Gerichtsorganisationen feststellbar.<sup>2</sup> Dies zwingt die Justiz zur Effizienzsteigerung<sup>3</sup>, welche letztlich nur mittels eines gut funktionierenden Justizmanagements<sup>4</sup> erreicht werden kann.

International ist das wissenschaftliche Befassen mit Justizmanagement teilweise seit längerem ein Thema, so insbesondere im anglo-amerikanischen, aber auch im europäischen Raum.<sup>5</sup> In der Schweiz wurde die Thematik des Managements an den Gerichten bisher jedoch nur vereinzelt aufgegriffen und über weite Bereiche fehlen Erkenntnisse über die Funktionsweise der Justiz.

Um die Funktionsweise des schweizerischen Justizsystems näher zu erforschen und Grundlagen für eine Optimierung zu generieren, startete im Mai 2012 das Forschungsprojekt „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“<sup>6</sup>, an welchem Universitäten in der Schweiz<sup>7</sup> und im Ausland<sup>8</sup> beteiligt sind. Das Projekt wird vom Schweizerischen Nationalfonds

---

1 Vgl. Lienhard (2005), S. 461 f.; Kettiger (2003a), S. 9 ff.

2 Siehe z.B. die Entwicklungen im Kanton Bern, Lienhard (2010).

3 Vgl. Lienhard (2005), S. 461 f.; Meier (1999), S. 2; ausführlich Kettiger (2003b), S. 176 ff.; Hoffmann-Riem (2001), S. 211 ff., spricht von Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz als dem „magischen Viereck der Dritten Gewalt“.

4 Ausführlich zum Justizmanagement siehe Lienhard (2009), Rz. 25 ff.; Lienhard (2007); Lienhard/Kettiger (2009), S. 415 f.

5 Vgl. zur Aktualität der Thematik z.B. Langbroek/Mahoney (2008).

6 [www.justizforschung.ch](http://www.justizforschung.ch).

7 Universität Bern, Universität Luzern, Universität St. Gallen, Universität Zürich, IDHEAP Lausanne.

8 Universität Utrecht (Niederlande).

---

zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) unterstützt. Zum Auftakt dieses Forschungsprojekts führte das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern als Leading House des Projekts eine Befragung bei den schweizerischen Gerichten zum Stand des Justizmanagements durch. Im Folgenden werden die Grundlagen und ausgewählte Ergebnisse dieser Befragung zusammenfassend dargestellt.<sup>9</sup> Die Erkenntnisse aus der Umfrage sind Gegenstand weiterer Forschungsarbeiten im Projekt.

## 2 METHODIK UND VORGEHEN

Die Befragung zu ausgewählten Elementen des Justizmanagements wurde im Mai 2012 bei den oberen kantonalen Gerichten in der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie bei den Gerichten des Bundes (Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundespatentgericht) durchgeführt. Zur Herausarbeitung der konkreten Fragestellungen, welche eine Analyse und Bewertung der Managementorganisation von Justizbehörden erlauben, wurde auf Tools aus dem Qualitätsmanagement zurückgegriffen, die spezifisch für Gerichte entwickelt wurden oder für den Justizbereich als geeignet betrachtet werden, wie beispielsweise der Frageraster der European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)<sup>10</sup> oder die Trial Court Performance Standards (TCPS) des National Center for State Courts (NCSC)<sup>11</sup>. Basierend auf diesen Tools wurden für die Befragung folgende sechs Elemente ausgewählt, welche zudem im Rahmen des Forschungsprojekts von besonderem Interesse sind:

- Strategie
- Managementprozesse

---

9 Die integrale Studie von Andreas Lienhard, Daniel Kettiger und Daniela Winkler, Status of Court Management in Switzerland, International Journal for Court Administration (IJCA), Special Issue, December 2012, ([www.iaca.ws](http://www.iaca.ws)) wird demnächst in deutscher Sprache publiziert werden; für eine gekürzte Fassung siehe Lienhard Andreas/Kettiger Daniel/Winkler Daniela, Stand des Justizmanagements in der Schweiz, Die Schweizer Richterzeitung „Justice - Justiz – Giustizia“ 2013/1.

10 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2008).

11 [www.ncsconline.org/D\\_Research/tcps/Contents.htm](http://www.ncsconline.org/D_Research/tcps/Contents.htm) (Stand: 29.11.2012).

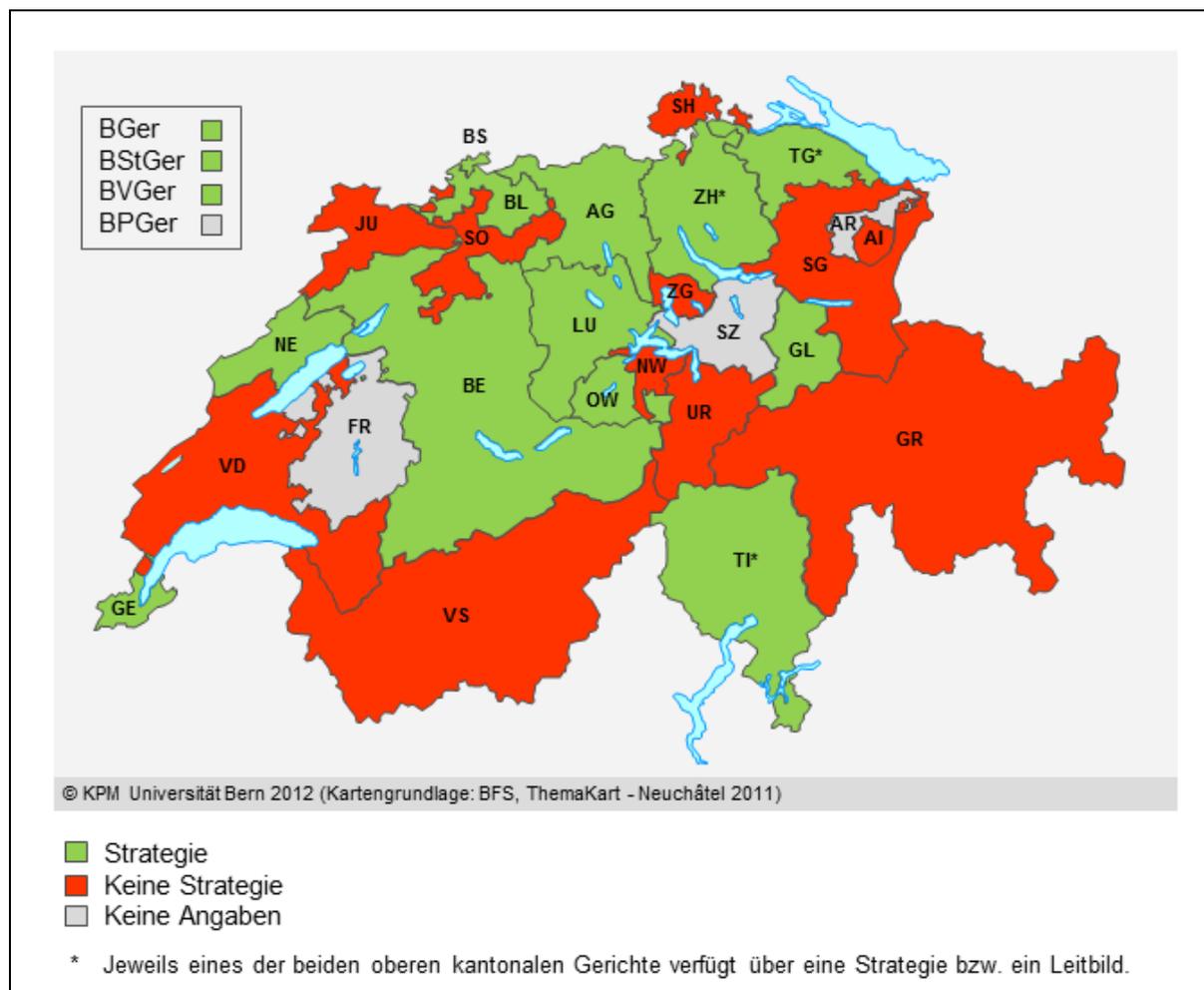
- Organisationsstruktur
- Personelle Ressourcen
- Responsivität
- Kultur

Die Befragung der Gerichte erfolgte mittels eines schriftlichen Fragebogens, welcher insgesamt 39 mehrheitlich geschlossene aber auch offene Fragen sowie die Möglichkeit für Spezifizierungen und Kommentare zu den sechs ausgewählten Elementen des Justizmanagements umfasst. Insgesamt haben 32 obere Gerichte in 23 Kantonen und drei Gerichte des Bundes den Fragebogen ausgefüllt (siehe Tabelle 1). Die Rücklaufquote ist somit sehr hoch.

### **3 AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG**

#### **3.1 Strategie**

Strategische Grundlagen bilden eine wesentliche Basis für das Handeln – dies gilt auch für die Justiz. In rund der Hälfte der Kantone wurde dies in den oberen Gerichten erkannt und auch die Gerichte des Bundes verfügen über eine Strategie bzw. ein Leitbild (siehe Abbildung 1). Die Instrumente beziehen sich dabei sowohl auf die Grundelemente der Gerichtsbarkeit (z.B. Unabhängigkeit der Gerichte) wie auch auf Unterstützungselemente des Justizmanagements (z.B. Effizienz der Fallbearbeitung). Häufig fehlt es indessen noch an einer wirksamen Umsetzung der strategischen Grundlagen (Operationalisierung, Umsetzungsplanung).



**Abbildung 1: Strategie**

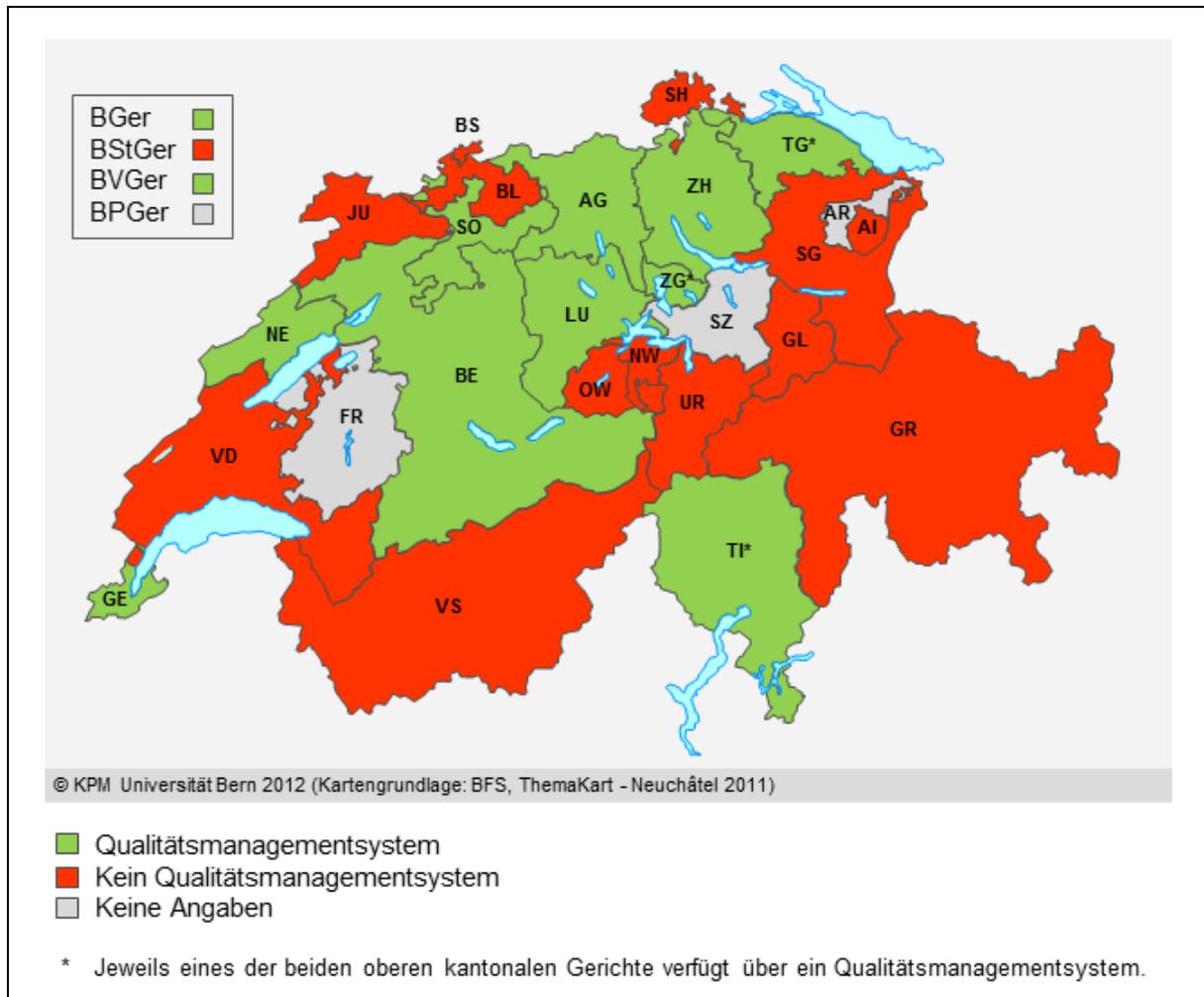
### 3.2 Managementprozesse: Qualitätsmanagementsystem

Unter dem Element Managementprozesse wurden Angaben erhoben zum System zur Fallbearbeitung und Fallüberwachung (Geschäftskontrolle), zum Geschäftslastbewirtschaftungssystem (Bezug zwischen Fallgewichtung und Ressourcen), zur Fallzuteilung, zum Qualitätsmanagementsystem und zu den Leistungszielen.

Die Befragung hat ergeben, dass die oberen Gerichte in gut einem Drittel der Kantone sowie zwei eidgenössische Gerichte über ein definiertes Qualitätssicherungssystem<sup>12</sup> verfügen (siehe Abbildung 2), wobei die Qualität anhand verschiedener Indikatoren gemessen wird. Kaum Be-

12 Das Qualitätsmanagementsystem muss nicht einer anerkannten Norm (z.B. ISO, EFQM) entsprechen; es kann sich um ein eigenständiges System handeln, das jedoch klar definiert sein muss.

standteile dieser Systeme sind Rechtsmittelhäufigkeit und Urteilsbeständigkeit, Zufriedenheit der Beteiligten mit dem Gerichtsbetrieb und Verfahrenskosten.



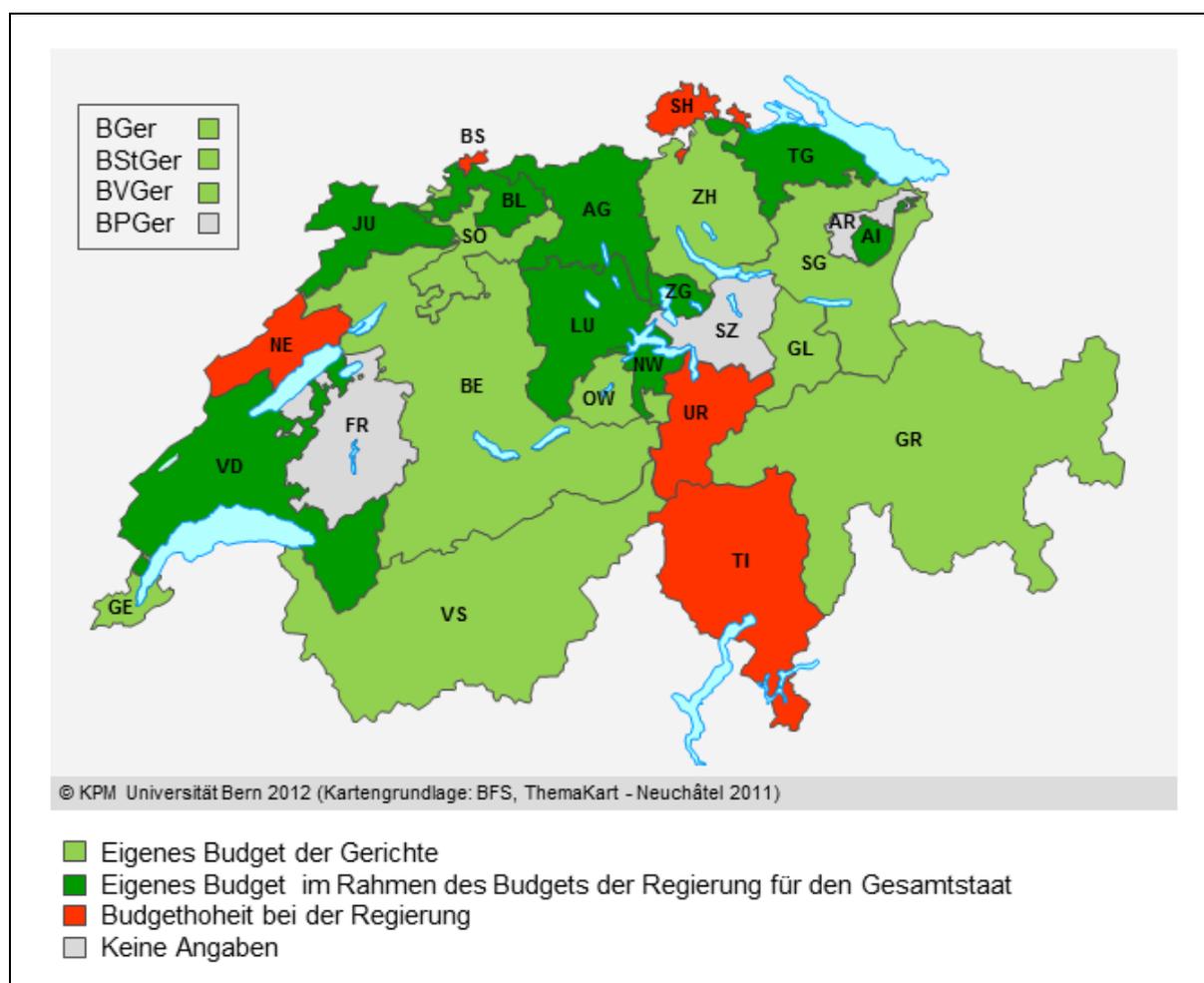
**Abbildung 2: Qualitätsmanagementsystem**

Kein einziges Gericht in der Schweiz verfügt über ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem (wie z.B. ISO 9001, ISO/IEC 27001, EFQM, GoodPriv@cy).

### 3.3 Organisationsstruktur: Budgetantragsrecht

Bezüglich Organisationsstruktur beinhaltete die Erhebung Fragen zur Gerichtsleitung, zur Führungsunterstützung, zur Ausgestaltung des Budgets, zum Budgetantragsrecht, zum Immobilienmanagement, zur Beschaffung des Mobiliars und zur Informatik.

Hervorgehoben sei in diesem Zusammenhang, dass die Gerichte in den meisten Kantonen über ein eigenständiges Budgetantragsrecht gegenüber dem Kantonsparlament verfügen (unabhängig von der Verankerung einer allfälligen Selbstverwaltung in der Kantonsverfassung). Nur in fünf Kantonen (Basel-Stadt, Neuenburg, Schaffhausen, Tessin und Uri) liegt das Budgetantragsrecht für die Justiz beim Regierungsrat. Es findet sich sowohl das Modell, bei welchem die Gerichte ein eigenes Budget direkt an das Parlament richten, wie auch das Modell, bei welchem die Kantonsregierung den Budgetantrag der Gerichte unverändert in das Gesamtbudget des Staates integriert. Alle drei ausgewerteten Gerichte des Bundes haben ein selbständiges Budgetantragsrecht und richten ein eigenes Budget direkt an das Parlament.

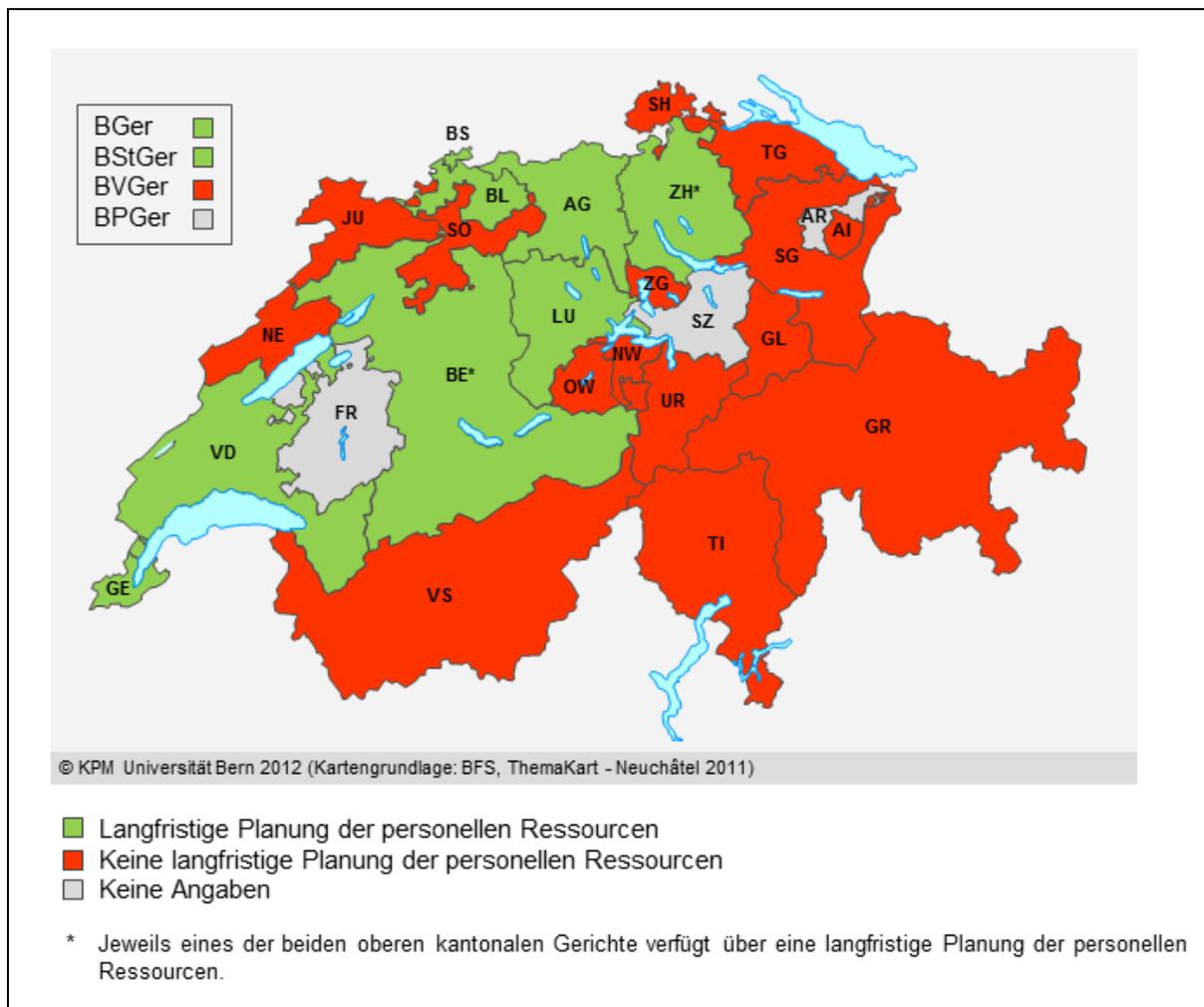


**Abbildung 3: Selbständiges Budgetantragsrecht**

### 3.4 Personelle Ressourcen: Planung

Bezüglich der personellen Ressourcen wurden Angaben erhoben zur langfristigen Planung, zur Ernennung und Vorauswahl der Richterinnen und Richter, zur Einführung und Weiterbildung der Richterinnen und Richter, zu den Mitarbeitendengesprächen, zur Zufriedenheit der Mitarbeitenden sowie zu Qualitätsverbesserungsmassnahmen für Richterinnen und Richter.

In nur acht der erfassten 23 Kantone haben die oberen Gerichte eine langfristige Planung in Bezug auf die Rekrutierung, die Auswahl, die Aus- und Weiterbildung, die Karriereentwicklung und das Salär der Richterinnen und Richter und/oder der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber und/oder des Administrativpersonals (siehe Abbildung 4). Von den erfassten Gerichten des Bundes verfügen das Bundesgericht und das Bundesstrafgericht über eine langfristige Planung der personellen Ressourcen.



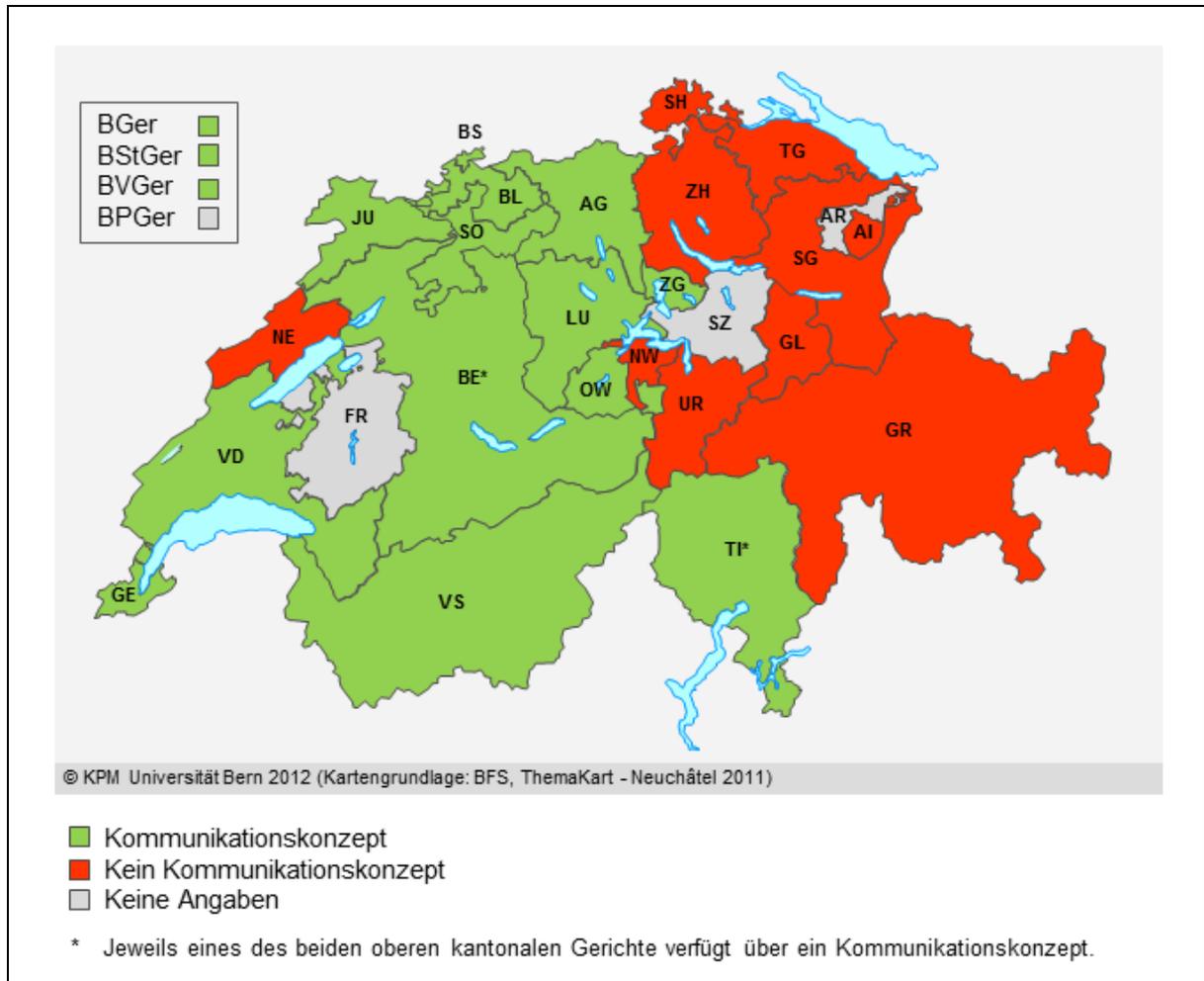
**Abbildung 4: Langfristige Planung der personellen Ressourcen**

### 3.5 Responsivität: Kommunikationskonzept

Angaben zur Responsivität wurden in der Befragung ermittelt anhand der Themen Kommunikationskonzept, kommunikationsverantwortliche Person, Mediensprecherin bzw. Mediensprecher, externe Zufriedenheitsbefragungen und Feedbackinstrumente sowie Zusammenarbeit mit dem Anwaltsverband.

Besonders interessant sind die Ergebnisse bezüglich Kommunikation: Bei der überwiegenden Mehrheit der kantonalen Gerichte sowie bei sämtlichen Gerichten des Bundes gibt es eine für die Kommunikation verantwortliche Person. Aber nur knapp die Hälfte der Kantone sowie die

Gerichte des Bundes verfügen über ein Kommunikationskonzept (siehe Abbildung 5).



**Abbildung 5: Kommunikationskonzept**

### 3.6 Kultur

Gemäss der Umfrage wird an der Mehrzahl der oberen Gerichte und an den Gerichten des Bundes eine Kultur gepflegt, welche Verbesserungen in der gesamten Organisation stimuliert und inspiriert (siehe Abbildung 6). Ausgeprägte Bestrebungen zur Stärkung einer Kooperations- und Integritätskultur bestehen indessen nur bei rund der Hälfte der oberen Gerichte in den Kantonen. Anders ist dies bezüglich der Kultur des Wissensaustauschs: Bei nahezu allen oberen kantonalen Gerichten sowie auch an den Gerichten des Bundes wird eine entsprechende Kultur gefördert. Insgesamt lässt sich festhalten, dass in beinahe der Hälfte der

Kantone Bestrebungen vorhanden sind, alle drei genannten Kulturformen zu stärken.

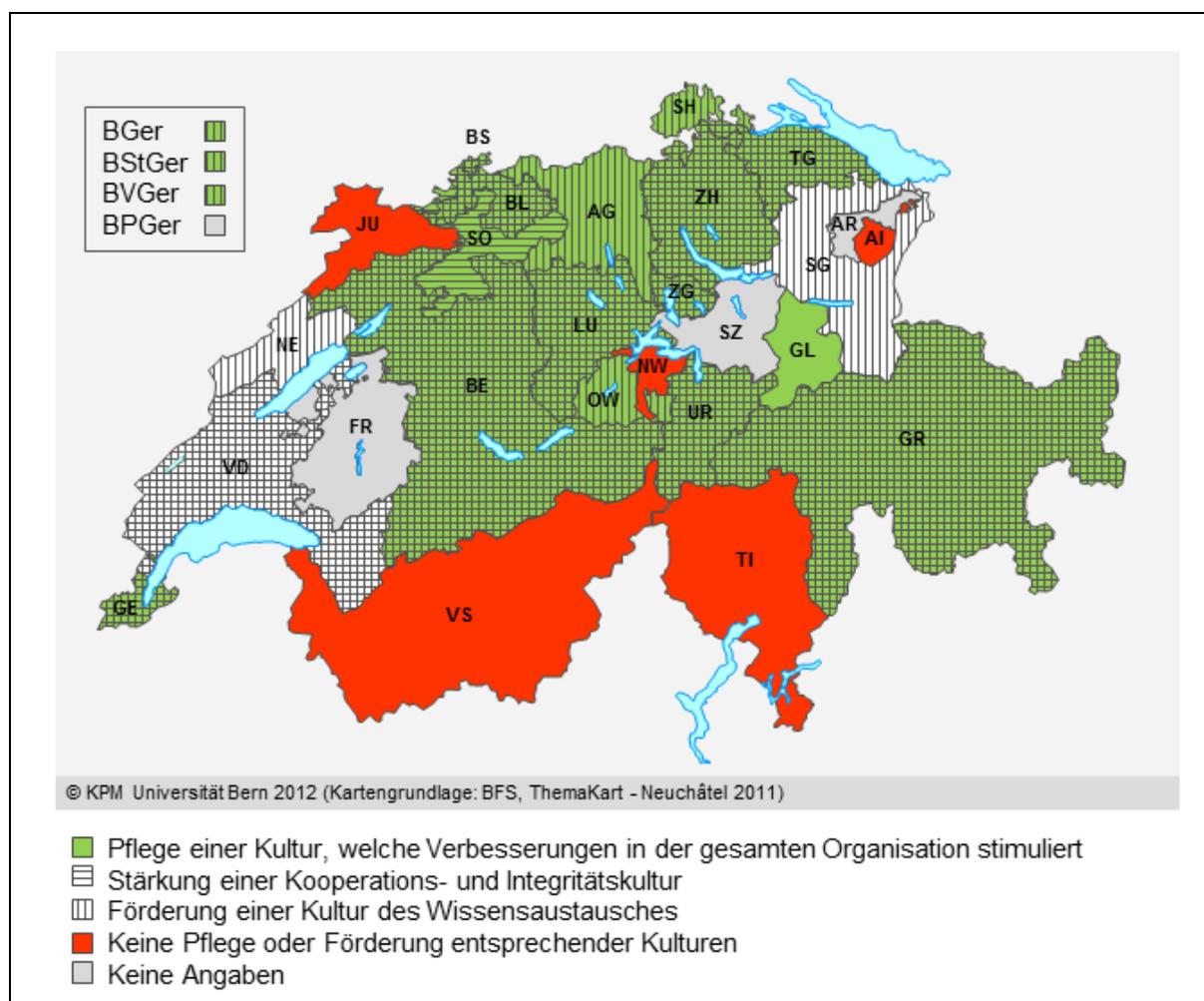


Abbildung 6: Kultur

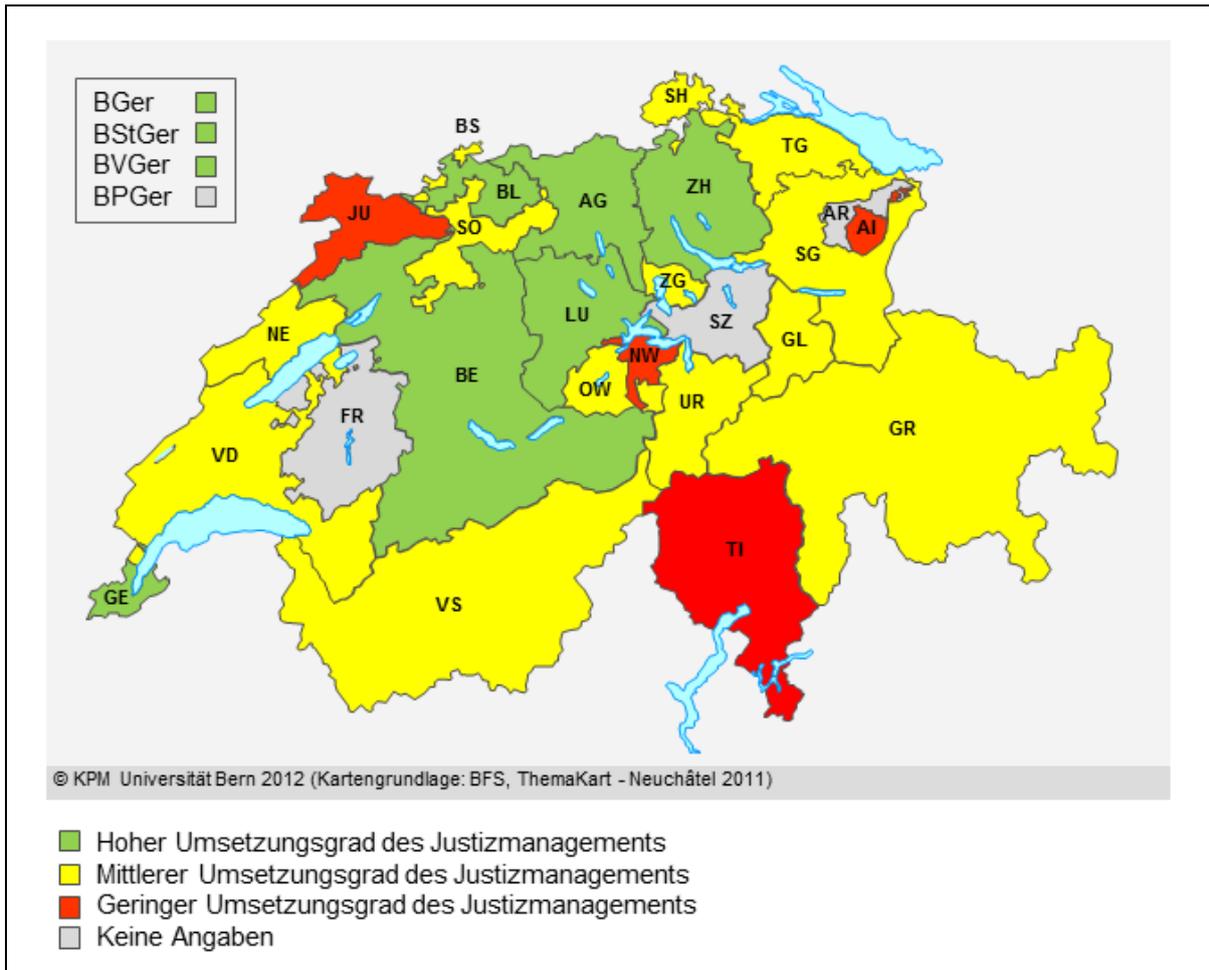
## 4 WÜRDIGUNG UND AUSBLICK

### 4.1 Stand des Justizmanagements insgesamt

Die Umfrage hat ergeben, dass der Umsetzungsgrad von Elementen des Justizmanagements bei den oberen kantonalen Gerichten sehr unterschiedlich ist (siehe Abbildung 7).<sup>13</sup> Es gibt dabei Kantone, deren obere

<sup>13</sup> Gestützt auf die Ergebnisse der Befragung wurde eine nach den sechs Elementen gewichtete Auswertung des Gesamtstandes des Justizmanagements bei den Gerichten der Kantone und des Bundes vorgenommen.

Gerichte zahlreiche Elemente bereits verwenden, andere Kantone setzen diese bloss aber immerhin vereinzelt um und wieder andere machen von den Möglichkeiten des Justizmanagements kaum Gebrauch. Die Gerichte des Bundes weisen insgesamt vergleichsweise einen hohen Umsetzungsgrad auf, ohne dass sie jedoch eine Vorreiterrolle gegenüber den Kantonen beanspruchen können.



**Abbildung 7: Stand des Justizmanagements insgesamt**

Erwartungsgemäss ist der Umsetzungsgrad von Elementen des Justizmanagements bei grösseren kantonalen Gerichten höher als bei kleineren kantonalen Gerichten. Tendenziell ist der Stand des Justizmanagements in grösseren Kantonen ausgeprägter als in kleinen Kantonen. Dies trifft allerdings für den Kanton Tessin nicht zu.

## 4.2 Bezug des Justizmanagements zu NPM

Ebenfalls erwartungsgemäss hat sich gezeigt, dass in denjenigen Kantonen, die in der Zentralverwaltung die Grundsätze des New Public Management (NPM) umgesetzt haben, tendenziell auch bei den Gerichten Elemente des Managements eingesetzt werden (siehe Abbildung 8). Noch ausgeprägter ist die Umsetzung von Elementen des Justizmanagements in jenen Kantonen, in welchen NPM auch für die Gerichte verwendet wird. Eine Ausnahme bildet der Kanton Solothurn, welcher als NPM-Pionierkanton in der Gesamtbeurteilung bezüglich des Umsetzungsgrads des Justizmanagements nicht zu den Spitzenreitern gehört.

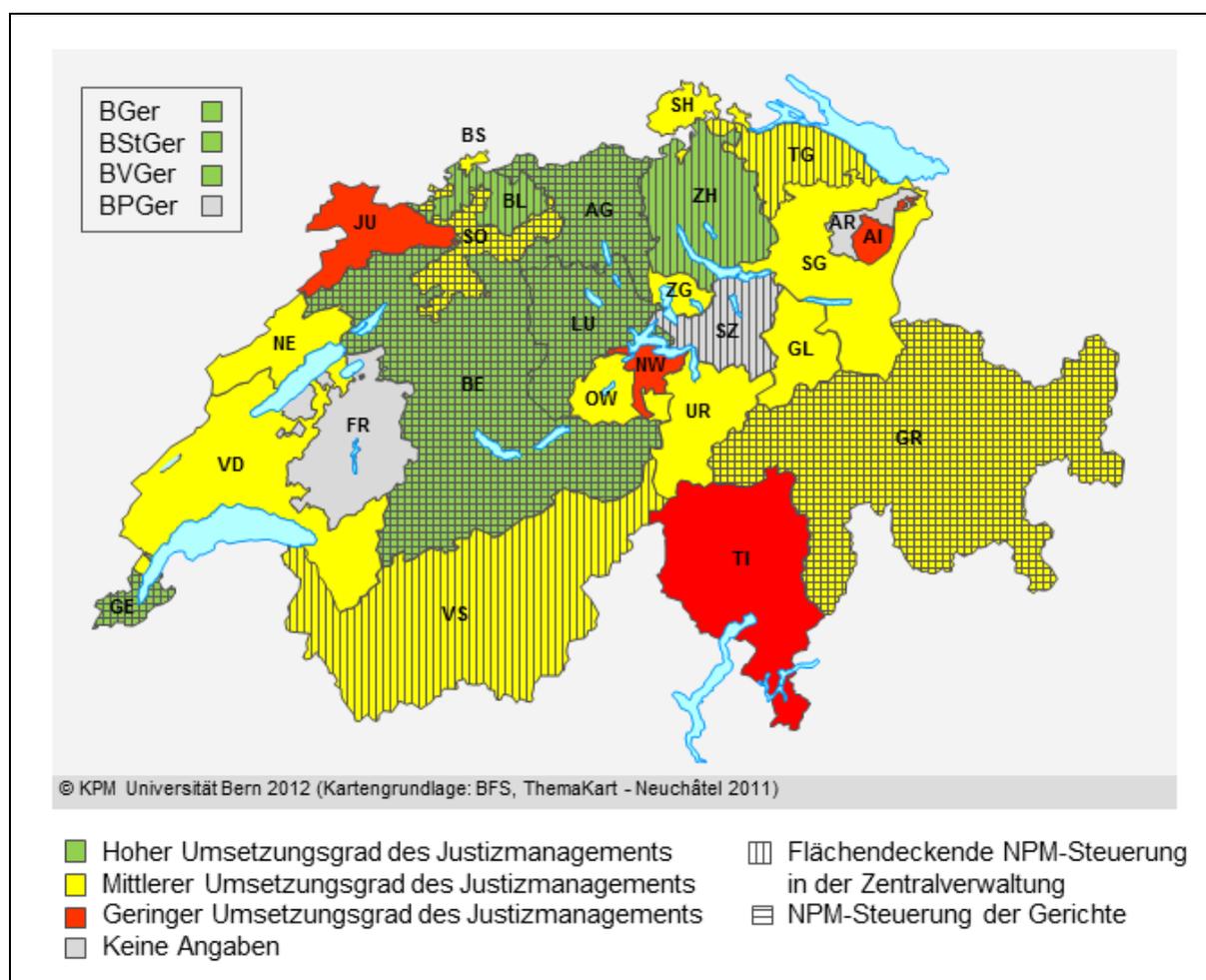


Abbildung 8: Bezug des Justizmanagements zu NPM

### 4.3 Folgerungen / Forschungsbedarf

Insgesamt kann aus der Umfrage geschlossen werden, dass verschiedene Elemente des Justizmanagements bereits in die Führung und Organisation der schweizerischen Gerichtsbarkeit eingeflossen sind. Der Umsetzungsgrad ist indessen ausgesprochen heterogen. Diese Heterogenität betrifft nicht nur die Auswahl der einzelnen Elemente des Justizmanagements, sondern auch deren inhaltliche Ausgestaltung. Überdies scheint die Umsetzung in der Praxis teilweise noch etwas verhalten zu sein (so etwa bezüglich an sich bestehender Strategien).

Dass die Optimierung des Justizmanagements in der Schweiz erst noch im Gange ist, zeigt auch die Umfrage selbst: Rund die Hälfte der oberen kantonalen Gerichte und teilweise auch die eidgenössischen Gerichte geben an, dass Reformprojekte unterschiedlichster Ausrichtung laufen oder geplant sind.

Im Weiteren bestätigt die Umfrage gesamthaft gesehen den Eindruck, dass es für das Management der Justiz noch weitgehend an konzeptionellen Grundlagen fehlt. Das unlängst initiierte Forschungsprojekt „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“ soll dazu einen Beitrag leisten und weitergehende Analysen der Gründe für die Heterogenität hervorbringen.

---

## 5 LITERATUR

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (2008): Checklist for promoting the quality of justice and the courts, adopted in Strasbourg on 2-3 July 2008.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt a.M. 2001.

Kettiger, Daniel (2003a): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslage – Entwicklungen – Thesen, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 7 ff.

Kettiger, Daniel (2003b): Auf dem Weg zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Justiz, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 176 ff.

Langbroek, Philip M./Mahoney, Barry (2008): The Importance of Effective Court Administration, IJCA Nr. 1, Januar 2008, S. 1 f.

Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen, Impulse, Bern 2005.

Lienhard, Andreas (2007): Controllingverfahren des Bundesgerichts, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2007/2.

Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, Justice – Justiz– Giustizia, 2009/1.

Lienhard, Andreas (2010): Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung, in: Ruth Herzog/Reto Feller (Hrsg.), Festschrift 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 401-436.

Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel (2009): Geschäftslastbewirtschaftung bei Gerichten: Methodik, Erfahrungen und Ergebnisse einer Studie bei

den kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten; ZBl 2009/8, S. 413 ff.

Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel/Winkler Daniela (2012): Status of Court Management in Switzerland, International Journal for Court Administration (IJCA), Special Issue, December 2012, [www.iaca.ws](http://www.iaca.ws).

Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel/Winkler Daniela (2013): Stand des Justizmanagements in der Schweiz, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2013/1.

Meier, Patrick (1999): New Public Management in der Justiz, Bern 1999.

## ANHANG

Tabelle 1: Befragte Gerichte und Rücklauf

<b>Kantonale Gerichte</b>	
Aargau (AG)	Obergericht (OG)
Appenzell Ausserrhoden (AR)	Obergericht (OG)
Appenzell Innerrhoden (AI)	Kantonsgericht (KG)
Basel-Landschaft (BL)	Kantonsgericht (KG)
Basel-Stadt (BS)	Appellationsgericht (AppG)
Bern (BE)	Obergericht (OG)   Verwaltungsgericht (VG)
Freiburg (FR)	Kantonsgericht (KG)
Genf (GE)	Cour de Justice (CdJ)
Glarus (GL)	Obergericht (OG)   Verwaltungsgericht (VG)
Graubünden (GR)	Kantonsgericht (KG)   Verwaltungsgericht (VG)
Jura (JU)	Kantonsgericht (KG)
Luzern (LU)	Obergericht (OG) und Verwaltungsgericht (VG) <sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ab 1. Juni 2013 Kantonsgericht.

Neuenburg (NE)	Kantonsgericht (KG)	
Nidwalden (NW)	Obergericht (OG)	Verwaltungsgericht (VG)
Obwalden (OW)	Obergericht (OG) und Verwaltungsgericht (VG)	
Schaffhausen (SH)	Obergericht (OG)	
Schwyz (SZ)	Kantonsgericht (KG)	Verwaltungsgericht (VG)
Solothurn (SO)	Obergericht(OG)	
St. Gallen (SG)	Kantonsgericht (KG)	Verwaltungsgericht (VG)
Tessin (TI)	Appellationsgericht (AppG)	Verwaltungsgericht (VG)
Thurgau (TG)	Obergericht (OG)	Verwaltungsgericht (VG)
Uri (UR)	Obergericht (OG)	
Waadt (VD)	Kantonsgericht (KG)	
Wallis (VS)	Kantonsgericht (KG)	
Zürich (ZH)	Obergericht (OG)	Verwaltungsgericht (VG)
Zug (ZG)	Obergericht (OG)	Verwaltungsgericht (VG)

---

<b>Gerichte des Bundes</b>	
Bundesgericht (BGer)	
Bundesstraengericht (BSt-Ger)	
Bundesverwaltungsgericht (BVGer)	
Bundespatentgericht (BPGer)	

- Fragebogen beantwortet
- Fragebogen nicht beantwortet

# MOTIVATION UND PERFORMANZ ÖFFENTLICHER ANGESTELLTER<sup>1</sup>

*Prof. Dr. Adrian Ritz*

## 1 EINLEITUNG

Die «Beamtenmentalität» in öffentlichen Verwaltungen wird oft heftig kritisiert und stattdessen privatwirtschaftliches Denken gefordert. Doch der Versuch dies während der vergangenen Reformjahrzehnte zu realisieren, ist vielerorts Ernüchterung und Demotivation gewichen. Inwiefern die Motivation öffentlicher Angestellter durch spezifische Motive geprägt ist, deren Beachtung für neue Reformimpulse wichtig ist, wird im Folgenden aufgezeigt.

Oft wurde von einem Paradigmenwechsel in der Steuerung öffentlicher Organisationen gesprochen als die New Public Management Reformen der letzten zwei Jahrzehnte durch den öffentlichen Sektor zogen. Die Reformbefürworter wollten insbesondere eine neue Verwaltungskultur etablieren mit primär ergebnisorientierten Akteuren und Steuerungsprozessen (z. B. Leistungskontrakte, Leistungslohnelemente). Doch diesbezüglich ist Ernüchterung eingetreten. Die institutionellen Charakteristika wie zum Beispiel das Legalitätsprinzip oder die politische Realität leerer Kassen erwiesen sich in vielen Verwaltungen stärker als die Reformabsichten.

Anders sieht es dort aus, wo in der Tat die mehrheitliche Ablösung einer politischen durch eine betriebliche Rationalität stattgefunden hat; zum Beispiel bei Swisscom, Ruag, bei der Post und vermehrt auch bei den SBB. Die Auslagerung staatlicher Organisationen und deren verstärkter Auftritt am Markt haben zu einem Wandel in der Unternehmenskultur geführt, z. B. auch bei der Frage nach den Entlohnungsprinzipien. Wird auf der einen Seite mit Gesellschaftsverantwortung argumentiert, so ist es

---

1 Dieser Beitrag stellt eine leicht ergänzte Version des folgenden Artikels dar: Ritz, A. 2012. "Frische Luft statt Amtsstubenmief – doch woher weht der Wind?" Zeitschrift BeWL, (18): 18-21.

auf der anderen Seite das Marktargument, das herangezogen wird. Beide sind relevant – vor allem im jeweiligen institutionellen Kontext.

## **2 GRENZEN FINANZIELLER ANREIZE**

Vor dem Hintergrund des fehlenden Markts in der zumeist monopolistisch organisierten Kernverwaltung und stark gesellschaftsbezogenen Aufgabeninhalte hat sich in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung die Diskussion um spezifische Motivationsaspekte im öffentlichen Kontext verbreitet. Zusätzlich haben die vergangenen Reformjahre gezeigt, dass dem Einsatz finanzieller Anreize in der öffentlichen Verwaltung klar Grenzen gesetzt sind. Insofern lässt sich im öffentlichen Umfeld die Mitarbeitendenmotivation über Jahre hinweg gute Arbeit zu erbringen kaum auf Franken oder materiell attraktive Aufstiegsperspektiven reduzieren, denn es gibt nicht genug davon. Die Organisationsforschung hat in diesem Zusammenhang bereits seit Langem die Bedeutung des Arbeitsinhalts sowie der intrinsischen Motivation, also jener Motivation, die ihren Ursprung nicht ausserhalb sondern innerhalb einer Person hat, hervorgehoben. Und auch die neuere ökonomische Forschung betont, dass Menschen weniger Eigennutzenmotiviert handeln als bislang angenommen sowie intrinsische und extrinsische Motivation in einem gegenseitigen Verdrängungsverhältnis zueinander stehen.

## **3 DER INSTITUTIONELLE RAHMEN ZÄHLT**

In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung beschäftigen sich die Arbeiten zur so genannten „Public Service Motivation“ (PSM) mit diesen Aspekten der Mitarbeitendenmotivation. Während reine intrinsische Motivation autotelisch begründet ist, kann PSM als eine Form internalisierter extrinsischer Motivation bezeichnet werden, die eine zunehmende Identifikation und Verinnerlichung der Motivation in Richtung intrinsische Motivation kennzeichnet (Deci and Ryan 2004; Vandenabeele 2007). Grundlage ist die soziale Identität von Individuen, welche im Austausch zwischen Individuen und zwischen Individuum und Institution entsteht. Die Befriedigung der drei psychologischen Grundbedürfnisse der Autonomie,

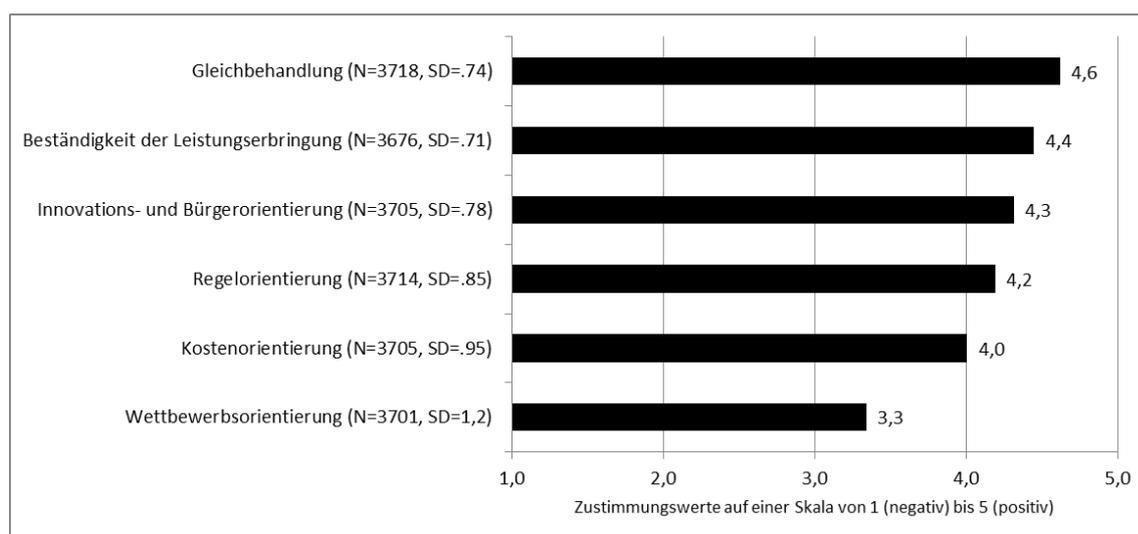
Kompetenz und Bezogenheit beeinflusst diesen Vorgang der Verinnerlichung. Die Übereinstimmung von öffentlichen Werten mit den individuellen Wertvorstellungen eines Mitarbeitenden der Verwaltung ist ein Ausdruck einer hohen PSM und stärkt das Autonomiegefühl des Mitarbeitenden. Das Kompetenzgefühl wird erhöht, wenn die Person sich als Ursache erwünschter Wirkungen im Arbeitsprozess bzw. in ihrem Umfeld wahrnimmt. PSM trägt hier insofern bei, als sie ein Verständnis für politisch-administrative Prozesse und ihre Wirkungsweisen sowie situationsadäquates Handeln des Einzelnen fördert. Die Bezogenheit als Ausdruck einer Art universellen Gemeinschaftsgefühls zeigt sich an Inhalten der PSM wie z. B. Dienst am Bürger oder Einsatz für gesellschaftlich Benachteiligte. Im Gegensatz zu reiner intrinsischer und eigennutzenorientierter Motivation weist die PSM fremdnutzenorientierte Elemente auf. Erstere kennt pure Freude und Spass bei der Arbeit als Leistungstreiber. Letztere ist gekennzeichnet durch Bedeutung und Sinngehalt als wesentliche Leistungstreiber was die Ähnlichkeit zu so genannter pro-sozialer Motivation aufzeigt.

Wesentlich ist dabei der besondere institutionelle Rahmen, in welchem öffentlich Angestellte arbeiten. Verfassungsmässigkeit und Legalitätsprinzip geben dem Verwaltungshandeln Normen vor, die für das erfolgreiche Funktionieren gesellschaftlicher Systeme entscheidend sind. Das Erfolgskriterium der ökonomischen Performanz einer öffentlichen Organisation wird somit entscheidend ergänzt durch jenes der rechtlichen und öffentlichen Legitimation. In diesem Kontext spielen sowohl eigen- als auch fremdnutzenorientierte Motive eine wesentliche Rolle bei öffentlichen Angestellten. Der besondere institutionelle Rahmen und die sich daraus ergebenden Aufgabeninhalte der öffentlichen Leistungserbringung verdeutlichen aber die Bedeutung der fremdnutzenorientierten Motive bzw. der damit verbundenen Sozialisation im entsprechenden organisationalen Umfeld.

#### **4 PUBLIC SERVICE MOTIVATION**

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich Mitarbeitende in öffentlichen Organisationen zumeist über eine höhere Ausprägung dieser Motivations-

inhalte aus, wenngleich diese auch in gewinnorientierten oder Non-Profit-Organisationen existieren. PSM bezeichnet jene Werte und Einstellungen einer Person, die über Eigeninteresse und Organisationsnutzen hinausgehen und als Antrieb für situationsadäquates Handeln im öffentlichen Interesse dienen. Damit sind beispielsweise Werte wie Gleichbehandlung, Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit, Nachhaltigkeit gegenüber zukünftigen Generationen oder Rücksichtnahme gegenüber sozial Benachteiligten gemeint, die ein Individuum internalisiert hat und die es für seine Arbeit als zentral erachtet. Solche und ähnliche Ziele sind bekanntlich oberste Leitwerte der Verfassungen von Bund und Kantonen. Sie haben innerhalb öffentlicher Institutionen einen vielfach höheren Stellenwert als Ziele, die stark mit den Managementreformen der vergangenen Jahre verknüpft sind (vgl. Abbildung 1).



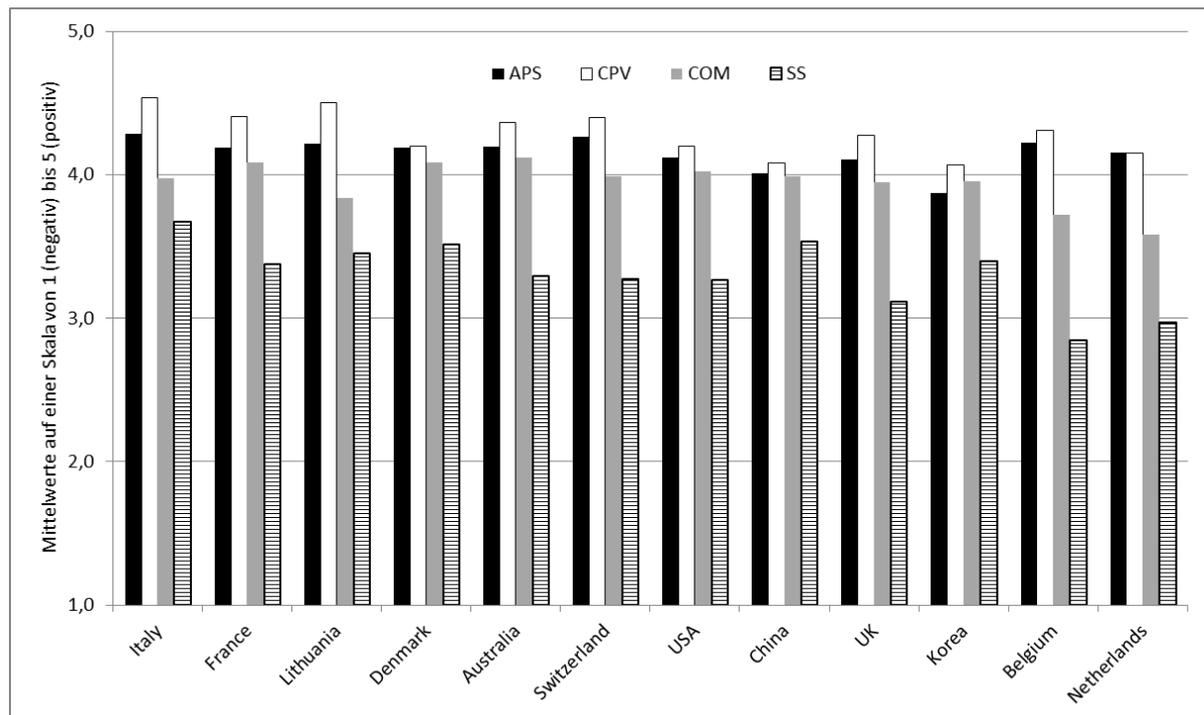
**Abbildung 1: Ziele der Verwaltungsarbeit aus Sicht des Gemeindepersonals von 279 Schweizer Gemeinden**

## 5 EINBLICKE IN DIE FORSCHUNG

Im Folgenden wird Einblick in drei Forschungsprojekte des Autors gegeben, die sich der PSM im internationalen und schweizerischen Kontext widmeten. Ein Projekt verfolgte erstmalig die umfassende Weiterentwicklung der ursprünglich im angelsächsischen Raum entwickelten Messskala der PSM. Insgesamt beteiligten sich an der international vergleichenden Studie 12 Länder, wobei die Datenerhebung bei jeweils rund 350

Mitarbeitenden vergleichbar grosser Stadtverwaltungen stattgefunden hat (vgl. Abbildung 2). Folgende vier PSM-Dimensionen wurden dabei gebildet (Kim *et al.* 2012):

- *Attraktivität von Politik und Verwaltung (Attraction to Public Service, APS)*: Öffentliche Mitarbeitende werden durch die Möglichkeit, einen Beitrag fürs Gemeinwohl leisten zu können und durch die Möglichkeit zur Politikmitgestaltung, motiviert.
- *Verpflichtung gegenüber öffentlichen Werten (Commitment to Public Values, CPV)*: Das Bekenntnis gegenüber öffentlichen Werten wie z. B. die Schaffung gleicher Möglichkeiten für alle Bürger, die beständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die nachhaltige Entwicklung öffentlicher Politiken oder ethisches Handeln ist Motivationsgrundlage.
- *Soziale Anteilnahme (Compassion, COM)*: Im Gegensatz zur institutionell ausgerichteten zweiten Dimension stehen hier das individuell empfundene Mitgefühl und die Verantwortung gegenüber anderen Menschen zur Verbesserung derer Lebensumstände im Zentrum.
- *Uneigennützigkeit (Self-Sacrifice, SS)*: Diese Dimension der Public Service Motivation untersucht, inwieweit die Bereitschaft ausgeprägt ist, sich ohne Verschaffung eigener Vorteile oder sogar unter Inkaufnahme von Nachteilen für die Gesellschaft einzusetzen.



**Abbildung 2: Internationale Ausprägungen der PSM**

In Abbildung 2 sind einzig die Mittelwerte der vier Dimensionen pro Land abgebildet. Zum einen wird dadurch die Ähnlichkeit der Dimensionsausprägungen in den untersuchten Ländern verdeutlicht. Zum anderen werden Unterschiede zwischen den Dimensionen und Nationen deutlich, deren Ursachen im Rahmen der Skalenbildung noch nicht weiter erforscht wurden. Beim Versuch der Bildung einer international generischen Skala ist insofern Vorsicht geboten, da die kulturspezifische Abhängigkeit von Mitarbeitendeneinstellungen spätestens seit den Arbeiten Hofstede's eine wesentliche Erkenntnis der Organisationsforschung darstellt. Folglich wäre es interessant, mehr über signifikante Unterschiede in einzelnen Dimensionen vor dem Hintergrund spezifischer kultureller und institutioneller Merkmale zu erfahren (vgl. z. B. die SS-Werte von Italien und Belgien).

In diesem Zusammenhang hat sich ein zweites Forschungsprojekt mit dem kulturellen Einfluss auf die Motivation öffentlicher Angestellter in der Schweiz befasst (Ritz and Brewer forthcoming). Rund 10'000 Bundesangestellte sowie ca. 3000 Gemeindeangestellte aus 279 Gemeinden der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz wurden zu Ihrer Arbeitsmotivation befragt. Der kulturelle Einfluss wurde anhand der sprach-

lich-kulturellen Grenze zwischen lateinischer und germanischer Kultur verglichen. Dabei zeigte sich ein signifikanter Unterschied zwischen den beiden Regionen indem die Mitarbeitenden mit deutschem Sprachhintergrund konsistent höhere PSM-Werte rapportierten. Vor allem in Bezug auf die Dimensionen der sozialen Anteilnahme und der Uneigennützigkeit stellt die Identifikation des Einzelnen mit ihn umgebenden sozialen Gruppen einen wichtigen Faktor dar, damit die Bereitschaft zu prosozialem Verhalten und uneigennützigem Einsatz eigener Ressourcen positiv beeinflusst wird. Im Einklang mit anderen Arbeiten wird folglich argumentiert, dass die französischsprachige Kultur der Schweiz ein anderes Verhältnis zu Staat und Verwaltung hat als die deutschsprachige. Erklärt werden kann dies u.a. durch die Erkenntnisse über den unterschiedlichen Umgang mit Verantwortung in stärker zentralistisch geprägten Kulturen oder die stärker von der protestantischen Arbeitsethik geprägte deutschsprachige Kultur.

Das letzte hier kurz dargestellte Forschungsprojekt hat sich mit der Perzeption von Leistung im Sinne eines Outcomes der PSM auseinandergesetzt (Ritz 2009). Die vergleichende Analyse mit anderen Einstellungsvariablen wie Arbeitszufriedenheit und organisationalem Commitment zeigt, dass die der CPV ähnliche PSM-Dimension „Commitment to the Public Interest“ eine ähnlich hohe positive Korrelation wie affektives Commitment zur Zielvariablen der Leistung aufweist. Die Identifikation von Mitarbeitenden mit den spezifischen Werten der öffentlichen Verwaltung hängt mit ihrer Einstellung gegenüber der Organisation und deren Leistung zusammen, was sich situativ positiv auf ihr individuelles Engagement auswirken kann. Dies kann veranschaulicht werden anhand der Antworten zweier Amtsleitungspersonen kantonaler Verwaltungen auf die im Rahmen einer Studie vom KPM gestellte Frage nach ihren besten Mitarbeitenden:

«Unsere Top-Mitarbeitenden zeichnen sich durch das feine Gespür betreffend politischer Verfahren und Entscheide aus. Sie sind fähig, frühzeitig zu erfassen, was die vorgesetzten Stellen – also Exekutive und Parlament – wollen.»

---

«Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über eine besondere Motivation, die ganz zentral mit unseren Arbeitsinhalten zu tun hat. Entscheidend ist, dass sie den Rechtsvollzug beherrschen, ein grosses Interesse für öffentliche und politische Angelegenheiten zeigen und zudem über eine Art ‚Helfersyndrom‘ verfügen.»

## 6 INHALTE ANSTELLE VON PRIVILEGIEN

Soll nun wirklich frischer Wind den Amtsstubenmief aus der Verwaltung vertreiben, dann muss nach den Reform Erfahrungen des New Public Managements die Frage gestellt werden, woher denn der Wind wehen soll. Die Sozialisierungseffekte innerhalb und ausserhalb der öffentlichen Organisationen sowie die institutionellen Besonderheiten haben die Verankerung einer mehrheitlich managerialistisch geprägten Führungskultur klar erschwert. Deshalb ist die Berücksichtigung der erwähnten Motivationsaspekte öffentlicher Angestellter bei künftigen Reformvorhaben zentral. Oder aber es sind grundlegende System- und Strukturänderungen der Kernverwaltung notwendig, die aber gemäss der Erfahrungen der NPM-Reformjahre in unserem politischen System nur sehr begrenzt möglich sind. Das bedeutet nicht, dass dem „bürokratischen Schlendrian“ Tür und Tor geöffnet werden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen einer Public „Service“ Motivation und einer Public „Sector“ Motivation besteht in der Identifikation des Mitarbeitenden mit den die Organisationsleistung und den Arbeitsinhalt auszeichnenden Zielen und Motiven und nicht – wie vielfach angenommen – den Arbeitsbedingungen und Privilegien gewisser öffentlicher Anstellungen (z. B. Beförderungsaufstiege, Beamtenstatus), die dem „eigennutzenmaximierenden Bürokraten“ zugeschrieben werden.

Aus der Perspektive der Motivationsforschung kommt frischer Wind vom Engagement und von der Innovationskraft intrinsisch motivierter und fähiger Mitarbeitender. Verantwortungsvolles wie situationsadäquates Handeln i. S. rechtsstaatlicher *und* ökonomischer Erfolgskriterien wächst somit innerhalb öffentlicher Verwaltungen auch auf dem Boden einer intrinsischen Arbeitsmotivation, die über eigennutzenorientierte Motive hinausgeht. Das heisst nicht, dass eigennutzenorientierte Motive inexis-

tent oder unwichtig wären, doch die Extra-Leistung, welche vielfach einen entscheidenden Beitrag zum individuellen wie organisationalen Erfolg leistet, fusst in öffentlichen Verwaltungen zusätzlich auf den fremdnutzenorientierten PSM-Motiven.

## LITERATUR

Deci, Edward/Ryan, Richard (2004). "Handbook of Self-Determination Research." Rochester, NY: University of Rochester Press.

Sangmook, Kim/Vandenabeele, Wouter/Wright, Bradley E./Andersen, Lotte Bogh/Cerese, Francesco Paolo/Christensen, Robert K./Desmarais, Céline/Koumenta, Maria/Leisink, Peter/Liu, Bangcheng/Paliduskaite, Jolanta/Pedersen, Lene Holm/Perry, James L./Ritz, Adrian/Taylor, Jeanette and De Vivo, Paola (2012). "Investigating the meaning and structure of public service motivation across populations." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.

Ritz, Adrian (2009). "Public service motivation and organizational performance in Swiss Federal Government." *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 53-78.

Ritz, Adrian/Brewer, Gene A. (forthcoming). "Does culture affect public service motivation? Evidence of sub-national differences in Switzerland." *International Public Management Journal*.

Vandenabeele, Wouter (2007). "Toward a public administration theory of public service motivation." *Public Management Review*, 9(4): 545-556.

## **VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHE AUS- UND WEITERBILDUNG IM PRAXISTEST**

*Prof. Dr. Prof. h.c. Dr. h.c. mult. Norbert Thom*

Schon bei der Gründung des KPM – unter Mitwirkung des Verfassers – war es ein herausragendes Ziel, ein rund zweijähriges universitäres Nachdiplomstudium mit dem Abschluss Executive Master of Public Administration (Executive MPA) zu entwickeln und zielgruppengerecht zu gestalten. Eine Grundlage für die Planung dieses Bildungsangebots war eine Befragung bei 1439 Kaderpersonen aus Bundes-, Kantons- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz (vgl. Ritz 2003). Schon die gute Rücklaufquote von 58 Prozent (834 Antwortende) signalisierte ein bemerkenswertes Interesse an dieser Form der berufsbegleitenden Weiterbildung. Auf der Skala 1 (sehr unwichtig) bis 6 (sehr wichtig) erhielten zwei Gründe für eine Führungsschulung der genannten Art besonders hohe Werte: die Weiterentwicklung eigener Führungskompetenzen (5,38) und die persönliche Weiterentwicklung (5,32). Hinsichtlich der Art des Lehrinhalts wurde vor allem anwendungsorientiertes Wissen (5,47) in Form von Instrumenten (z. B. anwendbare Tools vermittelt durch Fallstudien) gewünscht. Bezüglich der Inhalte standen besonders hoch auf der Präferenzordnung der Antwortenden Themen wie Selbst- und Sozialkompetenz, Führungslehre, Personalmanagement, Kommunikation und Strategische Planung. Daraufhin folgten Inhalte wie Qualitäts-, Projekt-, Change- und Innovationsmanagement sowie Organisationsstrukturen (vgl. Ritz 2003, S. 40).

Insgesamt war aus dieser wertvollen Befragung folgendes Bild zu gewinnen:

- Kaderpersonen aus dem öffentlichen Sektor wollen ihre Führungsfähigkeiten verbessern.

- 
- Sie vertrauen darauf, dass sich diese Fähigkeiten in einem geordneten Lehr-Lern-Prozess in einem auf die Zielgruppe zugeschnittenen Programm vermitteln lassen.
  - Sie wünschen eine Verbindung von Reflexionsphasen (Präsenzunterricht, Selbststudium, Anfertigung einer Projektarbeit mit Problemlösungen) und Praxisphasen (Weiterarbeit in der Berufspraxis).
  - Sie sind bereit, für diese Führungsschulung erhebliche Zeiteinheiten (rund 1800 reale Arbeitsstunden) sowie Geldbeträge zu investieren und hoffen zugleich in den meisten Fällen auf eine Förderung durch ihren Arbeitgeber.

Das KPM entwickelte ein Curriculum, welches die Befragungsergebnisse berücksichtigte. Die interdisziplinäre Programmgestaltung nahm das KPM-Leitungsteam (bestehend aus einem Juristen, einem Politikwissenschaftler und zwei Betriebswirten) an die Hand. Wissenschaftler und Praktiker aus verschiedenen Disziplinen und öffentlichen Institutionen wirkten mit. Es entstand ein Programm bestehend aus Kontakt-, Projekt-, Selbst- und Kontextstudium.

Inhaltlich folgten auf einem Grundstudium (Grundlagen des Public Managements) sechs Module (1. Der Staat in einem sich wandelnden Umfeld; 2. Strukturen, Prozesse und Instrumente der Aufgabenerfüllung; 3. Führung, Innovation und Ethik; 4. Performance- und Finanzmanagement; 5. Management in ausgewählten Politikbereichen und Institutionen; 6. E-Government, Kommunikation und Public Engagement). Eine Schlussveranstaltung rundet das Programm ab. Zusätzlich ist eine Masterarbeit zu verfassen. Der erste Lehrgang begann im November 2003. Die Dozierenden kamen sowohl aus verschiedenen Universitäten als auch aus der Praxis des öffentlichen Sektors. Ein internationaler Fachbeirat für den Executive MPA sorgte für die kritische Reflexion der Evaluationen und gab Anstöße für die Weiterentwicklung. Der Executive MPA wurde national und europäisch akkreditiert. Auf einzelne Programmmodifikationen (z. B. ein neues international orientiertes Modul) soll hier nicht eingegangen werden (vgl. [www.mpa.unibe.ch](http://www.mpa.unibe.ch)), sondern anlässlich der 10-Jahresfeier ein (subjektiver) Rückblick sowie eine Vor-

schau aus der Sicht von zwei Ehemaligen, einer Fachbeirätin und eines Dozenten gewagt werden.

Unter Leitung des Verfassers fand in der Aula der Universität Bern ein Podiumsgespräch statt. Es begann mit einem Votum von Frau Dr. Barbara Schaerer, Direktorin des Eidgenössischen Personalamts seit Mai 2008. Sie ist aus- und weitergebildete Juristin mit Managementkomponenten (Berner Fürsprecherpatent, Dr.iur. der Universität Bern, L.L.M. der Duke University of North Carolina, Executive MBA der Universität Zürich) und verfügt über eine fast dreissigjährige Berufserfahrung in der Bundesverwaltung in drei Ämtern und zwei Departementen (Justiz und Polizei sowie Finanzen). Der Bezug zum KPM ist zweifach: als oberste Personalleiterin der Bundesverwaltung gehört sie zu den Entsendern zum Executive MPA und als Mitglied des Fachbeirats zu den kritischen Begleitern dieser Weiterbildung. Für ihr Eintrittsvotum hatte sie sich bei ehemaligen Teilnehmenden aus der Bundesverwaltung am Executive MPA-Programm umgehört. Das so ermittelte Meinungsbild fasste sie auf dem Podium wie folgt zusammen.

- 1) Diese Führungsausbildung vermittelt fundiertes Wissen, schafft mehr Sicherheit im Umgang mit der Politik, bietet die Gelegenheit, Topreferierende kennenzulernen und ermöglicht den Erfahrungsaustausch mit Mitstudierenden aus der Berufspraxis des öffentlichen Sektors.
- 2) Die vermittelten Inhalte sind sehr gut. Mehr Informationen werden gewünscht zu Themen wie: Rechnungswesen und bundesweite Finanzzusammenhänge (Schuldenbremse, Euro-Stabilisierung, Legislaturplanung und Budget-Ablauf).
- 3) Der Aufwand für dieses Weiterbildungsstudium ist enorm. Die Ehemaligen bereuen es jedoch nicht, diesen Weg gegangen zu sein. Einige erachten den Aufwand für die Masterarbeit und die Projektarbeit als zu hoch.
- 4) Das erworbene Wissen ist nützlich für die eigene Tätigkeit in der Bundesverwaltung. Einige wünschen sich etwas weniger Theorie und mehr Zeit für die Vertiefung von Themen in Einzel- und Gruppenarbeiten.

- 5) Der Preis für die Gesamtteilnahme ist stattlich (derzeit ca. 45'000 CHF plus eine separat abgerechnete Studienreise nach Brüssel und Strassburg). Den meisten erscheint er jedoch angemessen. Für einige Antwortende ist er aber nur tragbar, weil die Bundesverwaltung einen Beitrag leistet. Der Preis rechtfertigt sich umso mehr, je gezielter in der Projekt- und Masterarbeit ein Thema behandelt wird, welches das jeweilige Amt bzw. Departement interessiert. Damit wird gleichzeitig die Kritik aus Punkt drei abgeschwächt.

Barbara Schaerer relativierte persönlich die Kritik an den Theoriekomponenten (siehe Punkt vier). Schliesslich habe man bewusst eine universitäre Weiterbildung gewählt. Es kann nützlich sein, die hinter den praktischen Instrumenten stehenden theoretischen Konzepte kennen zu lernen. Der Praxisbezug komme offensichtlich nicht zu kurz. Sie wisse es aus eigener Referententätigkeit im Programm. Als Fachbeirätin hat sie die Gelegenheit, die Verbesserungswünsche der Studienleitung direkt zur Kenntnis zu bringen.

Die Absolventin auf dem Podium war Frau Dr. Susanne Kuster. Sie studierte Rechtswissenschaften an der Universität Zürich (lic.iur. und Dr.iur.), arbeitete auch als wissenschaftliche Assistentin an dieser Universität, war in der Stadt Zürich und als Gerichtsschreiberin am Bundesverwaltungsgericht in Bern tätig, bevor sie 2008 als Direktionsadjunktin ins Bundesamt für Justiz eintrat. Nach ihrer Weiterbildung am KPM wurde sie zu Beginn des Jahres 2012 zur Vizedirektorin und Chefin des Direktionsbereichs Internationale Rechtshilfe in Strafsachen befördert.

Der Executive MPA-Kurs scheint Frau Dr. Kuster viel Freude gemacht zu haben. Sie engagierte sich in allen Programmteilen stark und schloss den vierten Lehrgang als Beste ab. Damit nicht genug. Sie erhielt auch den Preis für die beste Masterarbeit mit dem Titel „Politisches Ermessen in der Rechtsanwendung“. Sie hatte vom Executive MPA-Studium erwartet, schon vorhandenes Wissen mit neuen Perspektiven verknüpfen zu können. Dabei wollte sie die eigenen Erfahrungen nunmehr aus der Vogelperspektive betrachten können. Ihr eindeutiges Fazit: Meine Erwartungen haben sich voll erfüllt.

Aus den bisherigen Ausführungen könnte der Eindruck entstanden sein, das universitäre Weiterbildungsstudium sei am besten von Personen zu absolvieren, die bereits über einen universitären Abschluss möglichst mit Dokortitel verfügen.

Dies muss keineswegs der Fall sein. Der Absolvent auf dem Podium ist der lebende Beweis. Herr Erich Fehr begann als kaufmännischer Angestellter, bildete sich zum Kaufmann HKG weiter, war selbst Dozent für Steuerrecht an der Höheren Fachschule für Wirtschaft, sammelte Berufs- und Führungserfahrung in der Steuerverwaltung des Kantons Bern (Vorsteher des Kreises Seeland). Dann bewarb er sich für den ersten Lehrgang Executive MPA des KPM. Er wurde angenommen, weil das Reglement sinnvollerweise Ausnahmen vom Erfordernis der universitären Vorausbildung zulässt, wenn die Erfahrungen und sonstigen Weiterbildungen erwarten lassen, dass die hohen Anforderungen des Weiterbildungsstudiums erfüllt werden können. Der Unterricht erfolgt in deutscher Sprache, aber auch Englisch- und Französischkenntnisse sind erforderlich. Erich Fehr rechtfertigte seine Auswahl in vollendeter Form, weil er diesen ersten Lehrgang mit der besten Gesamtnote aller Teilnehmenden abschloss.

Nach Abschluss der Weiterbildung wechselte Erich Fehr von der Verwaltung in die Politik. Heute ist er vom Volk gewählter Stadtpräsident sowie Finanzdirektor der Stadt Biel/Bienne. Für eine politische Karriere ist – nach seiner persönlichen Einschätzung – eine solche Weiterbildung sicherlich keine Voraussetzung. Er bekundete jedoch klar seine Überzeugung, dass für ambitionierte Verwaltungsfachleute dies ein perfekter Lehrgang sei. Er verbinde Theorie und Praxis sowie unterschiedliche Wissenschaftsfelder bzw. Fachgebiete in kompetenter und pragmatischer Weise.

Die Ausführungen von Dr. Barbara Schaerer, Dr. Susanne Kuster und Erich Fehr bestätigen der Programm- und Studienleitung, dass dieses Weiterbildungsangebot grundsätzlich auf dem richtigen Pfad liegt. Gleichwohl besteht immer Optimierungsbedarf. Ein ausgefeiltes Evaluierungssystem sowie ein kompetenter Fachbeirat helfen den Programmverantwortlichen bei der laufenden Feinsteuerung und Pfadoptimierung.

---

Als Dozent seit Programmbeginn erlaubt sich der Verfasser Folgendes hinzuzufügen: Für Dozierende erweisen sich die Lehrgänge als grosse Herausforderung. Sie treffen auf ein sachverständiges und kritisches Publikum mit einem Durchschnittsalter von rund 40 Jahren. Die Lehrmethodik muss erwachsenengerecht sein, vor allem die Interaktion betonen, die Teilnehmeraktivität fördern und den Erfahrungsaustausch pflegen. Die Dozierenden lernen in jedem Kurs selbst hinzu. Die Betreuung von Master- und Projektarbeiten führt auch zur Weiterbildung der Dozierenden.

Der Kontakt mit den Absolventen kann über die Alumnivereinigung MPA Alumni unibe ([www.kpm.unibe.ch/mpaalumni](http://www.kpm.unibe.ch/mpaalumni)) mit inzwischen gut 100 Mitgliedern fortgesetzt werden. Bezüglich der Qualität und der Anforderungen sind keine Konzessionen zu machen. Der beachtliche Preis (das relevante Weiterbildungsgesetz verlangt Vollkostendeckung) setzt die Veranstalter und Dozierenden unter hohen Erwartungsdruck. Hinzu kommt die erhebliche Konkurrenzintensität auf dem Weiterbildungsmarkt durch Hochschulen aller Art. Das KPM-Masterprogramm erreichte als erstes Programm dieser Stufe an der Universität Bern die europäische Akkreditierung. Dies ist Ansporn genug, um auch in Zukunft dieses Angebot im Premiumsegment des Weiterbildungsmarkts weiter zu entwickeln. Das KPM konnte seine eigene verwaltungswissenschaftliche Basis in den zehn Jahren seiner Existenz ausbauen und sein Netzwerk in Wissenschaft und Praxis erheblich verfeinern. Dies sind gute Voraussetzungen für ein zielgruppengerechtes Weiterbildungsangebot (vgl. Thom 2012), das stets den aktuellen Stand der Forschung einbezieht.

Auch in der Ausbildung ist das KPM aktiv. Zusammen mit dem Institut des Hautes Études en Administration Publique an der Universität Lausanne, der Universität Lausanne selbst und der Universität der italienischen Schweiz (Lugano) wurde im Rahmen des Swiss Public Administration Network (SPAN) ein Mastergramm im Sinne eines Bologna-Masters entwickelt.

Diese interdisziplinäre Ausbildung auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaften schliesst mit dem Titel Master in Public Management und Politik ab (Master PMP). Bis zum Abschluss sind 120 Kreditpunkte nach

dem European Credit Transfer System (ECTS) zu erwerben und an mindestens zwei Standorten des genannten Universitätsverbundes zu studieren. Die Studierenden absolvieren damit ihre Studien auch in mehreren Sprachen und lernen die kulturelle Vielfalt des Landes besser kennen.

Die jungen Studierenden haben zuvor einen Bachelor (180 ECTS) in einem rechts-, wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Fach erworben. Als Berufsziel können sie sich eine Anstellung in einer grösseren Verwaltung des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde oder auch etwa bei einer Nichtregierungsorganisation vorstellen und streben eine Kaderfunktion an.

Ein Absolvent dieser Ausbildung war ebenfalls auf dem Podium vertreten. Vielleicht ist er nach Alter und Werdegang kein ganz typischer Absolvent. Herr Adrian Wüthrich (Jahrgang 1980) begann nach seiner Matura in Langenthal (Typus E: Wirtschaft) im Jahre 2000 an der Universität Bern sein Bachelorstudium in Betriebswirtschaftslehre. Die Universität Bern gehörte mit der Universität St. Gallen zusammen zu den ersten Schweizer Universitäten mit realisiertem Bologna-System in den Wirtschaftswissenschaften. Adrian Wüthrich studierte im Teilzeitstudium und wählte das Nebenfach Politikwissenschaft. Warum ein Teilzeitstudium? Herr Wüthrich hat nicht nur Pflichtpraktika vorzuweisen, sondern erhebliche Berufserfahrungen. Hierzu gehören u.a. Tätigkeiten bei der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft, beim Schweizerischen Eisenbahn- und Verkehrspersonal-Verband, beim Verkehrs-Club der Schweiz und als Parlamentarischer Assistent des Solothurner Ständerats Ernst Leuenberger. Ausserdem absolvierte er eine Offiziersausbildung in der Schweizer Armee (heute Hauptmann der Transporttruppe) und engagierte sich in der universitären Selbstverwaltung als studentischer Vertreter in zwei Ernennungskommissionen für Professuren. Der Bachelorabschluss wurde 2007 erreicht und der Master PMP im Jahre 2010. Schliesslich engagiert er sich als Gemeinderat von Huttwil und als Grossrat im Berner Kantonsparlament. Mit diesen Erfahrungen als Hintergrund war er ein aufmerksamer und kritischer teilnehmender Be-

---

obachter und Absolvent des neuen interuniversitären Bologna-Masters PMP. Sein Urteil aus heutiger Sicht:

Insgesamt hat ihn – so sein Fazit – das Studium bereichert und weitergebracht. Man darf annehmen, dass dieser Studiengang die vielseitigen Interessen von Herrn Wüthrich befriedigen konnte. Seine Public Service Motivation ist aufgrund seines Werdeganges eindeutig gegeben. Er engagiert sich weiterhin stark in der Politik (Gemeinde- und Kantonebene) und in öffentlichen Institutionen. Die Modularität des Studiengangs scheint ihm bei der Koordination von Studium und Praxiserfahrungen sehr entgegen gekommen zu sein. Viele der früheren Studienkollegen von Herrn Wüthrich waren jünger und weniger praxiserfahren. Die Dozierenden und die Studienleitung haben jedoch den Eindruck, dass sie vom Arbeitsmarkt angenommen werden. Die weiteren Karriereverläufe sind zu beobachten.

Das Podiumsgespräch ersetzt keine systematischen Evaluationen. Aber es konnte aufzeigen, wie umfassend sich das KPM inzwischen in der Aus- und Weiterbildung engagiert. Dies nicht nur mit eigenen Dozenten, sondern auch als Netzwerkmanager und Koordinator. Das KPM profitiert sicher von den Möglichkeiten des Standorts Bern. Die Universität Bern ist eine Volluniversität, die u.a. ein umfangreiches akademisches Angebot in den Fächern Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften aufzuweisen hat. Rund 20 Dozierende aus verschiedenen Fachgebieten der Universität Bern beteiligen sich an dieser Weiterbildung. Bern als Hauptstadt ist der ideale Standort, um Referierende aus öffentlichen Institutionen in die Aus- und Weiterbildung zu integrieren. Verschiedene Exponenten der Exekutive (Bundesrat, Bundeskanzlerin, Staatssekretär, Regierungsräte, Armeechef, Konzernleiter von Post und Bahn etc.) sowie Parlamentarier (National- und Ständeräte) traten als Referenten auf. Ausserdem bietet Bern viele Praktikums- und Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor sowie an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Staat.

Das Bildungsangebot wird abgerundet durch die Ausbildung zum Doktor der Verwaltungswissenschaften. Damit ist das KPM im Netzwerk der schweizerischen Verwaltungswissenschaften sehr gut positioniert. Die ersten zehn Jahre wurden gut genutzt, um national und auch internatio-

nal Beachtung zu finden. Hochschullehrer aus rund einem Dutzend ausländischer Universitäten sind als Dozierende und Fachbeiräte engagiert. Die weitere Konsolidierung sowie der wünschenswerte Ausbau verlangen erhebliche Anstrengungen aller Beteiligten. Ich bin zuversichtlich, dass die Potenziale vorhanden sind und noch weitere Ressourcen gewonnen werden können. Hierbei denke ich auch an strategische Partnerschaften mit Arbeitgebern aus dem öffentlichen Sektor. Auf diese Weise kann selbst bei knappen finanziellen Ressourcen des Kantons Bern und seiner Universität das Bildungsangebot erweitert und mit solider Forschungstätigkeit abgesichert werden. Ein öffentlicher Sektor mit kompetenten Fach- und Führungskräften ist ein Standortvorteil der Schweiz.

## LITERATUR

Ritz, Adrian (2003): Anforderungen an eine Führungsausbildung. Was wünschen sich Kaderleute? In: Unipress der Universität Bern. Nr.117, Bern 2003, S.39-42.

Thom, Norbert (2012): Führungskräfte anforderungsgerecht ausbilden. Generelle Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Sektor. In: Personal führen und Organisationen gestalten, hrsg. von Reto Steiner und Adrian Ritz, Bern/Stuttgart/Wien, S. 251-262.