

Raimund E. Germann

**Dauerbeobachtung des
Verwaltungswandels:
Die Datenbank (BADAC)
der Kantone und Städte**

Working paper de l'IDHEAP
1b/1999

Inhaltsverzeichnis

1. Eine Datenbank zur Beobachtung des Verwaltungswandels

- 1.1. Extremföderalismus und Extremdemokratie
- 1.2. Beschleunigter institutioneller Wandel
- 1.3. Eine Datenbank für Forschung und Praxis

2. Entstehung und Entwicklung der BADAC

- 2.1. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen
- 2.2. Der Einbezug der Städte
- 2.3. Finanzierung

3. Merkmale der BADAC

- 3.1. Drei Ebenen, sechs Dimensionen
- 3.2. Die Datenerhebungen 1990 und 1997
- 3.3. Datenzugang und Technik

4. Theoretische Grundlagen

- 4.1. Populationsökologie
- 4.2. Diffusion von Neuerungen

5. Vertiefungsstudien

- 5.1. Statistik des öffentlichen Personals
- 5.2. Dienstrechtsreform und Leistungslohn
- 5.3. Die Entwicklung der parastaatlichen Strukturen
- 5.4. Das NPM-Laboratorium
- 5.5. "Government Online": Die Präsenz im Internet

Literaturverzeichnis

Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank BADAC der Kantone und Städte

1. Eine Datenbank zur Beobachtung des Verwaltungswandels

1.1 Extremföderalismus und Extremdemokratie

Der schweizerische Bundesstaat kombiniert eine extreme Ausprägung von Föderalismus mit einer ebenso extremen Ausgestaltung der direkten Demokratie.

Das Land mit nur 7 Millionen Einwohnern ist in 26 Gliedstaaten aufgeteilt, nämlich in 20 Kantone und 6 Halbkantone. Das Verhältnis zwischen der Gesamtbevölkerung und der Zahl der Gliedstaaten ist im Vergleich zu den übrigen Bundesstaaten der Welt einmalig, aber auch unter den unitarisch verfassten Staaten gibt es kaum eine derart weitgehende Parzellierung der primären Gebietseinteilung. Die Kantone sind von recht unterschiedlicher Grösse. Sie reicht von weniger als 15'000 Einwohnern in Appenzell-Innerrhoden bis zu 1,2 Millionen in Zürich. Die fünf grössten Kantone mit über 420'000 Einwohnern (ZH, BE, VD, AG, SG) beherbergen allein schon 53 % der Bevölkerung; in den fünf kleinsten Kantonen mit weniger als 40'000 Einwohnern (GL, UR, NW, OW, AI) sind es gerade 2 Prozent. Die Wirtschaftskraft der Kantone weist grosse Unterschiede auf. 1995 war das Volkseinkommen pro Kopf am höchsten im Kanton Zug mit 75'349 Franken und am tiefsten im Wallis mit 31'913 Franken. In nur sieben Kantonen lag der Wert über dem schweizerischen Durchschnitt von 45'276 Franken, nämlich in Zug, Basel-Stadt, Zürich, Genf, Glarus, Basel-Land, und Waadt. Trotz langjähriger Anstrengungen für einen Finanzausgleich nimmt die wirtschaftliche Disparität der Kantone zu.

Von allen Staaten der Welt hat die Schweiz die direkte Demokratie am grosszügigsten ausgebaut. Auf Bundesebene finden jährlich im Durchschnitt über sechs bis acht Sachfragen Volksabstimmungen statt. Mehr als zwei Drittel von allen weltweit seit dem Zweiten Weltkrieg auf nationaler Ebene durchgeführten Referenden entfallen auf die Schweiz (Kobach 1994: 98). Auf kantonaler Ebene ist die direkte Demokratie sogar noch stärker ausgebaut als auf Bundesebene; alle Kantone praktizieren eine Form des Finanzreferendums, welches auf Bundesebene nicht existiert.

Extremföderalismus und Extremdemokratie führten zu sehr komplexen Strukturen und Verfahren in Politik und Verwaltung (Germann 1998a, 1998b). Die Kantone verfügen über die sogenannte Organisations- und Personalhoheit, welche zu einer ausgeprägten Vielgestaltigkeit der kantonalen Verwaltungsstrukturen führte. Im Verwaltungssystem der Schweiz nehmen die Kantone eine Schlüsselstellung ein. Sie spielen die ausschlaggebende Rolle im Erziehungs- und Gesundheitswesen, wo sie noch immer über substantielle Autonomie verfügen. Aber auch in den Bereichen, in denen der Bund weitreichende Kompetenzen besitzt, dominieren die Kantone das Verwaltungsgeschehen; denn sie sind für den Vollzug der meisten Gesetze und Programme des Bundes zuständig.

1.2 Beschleunigter institutioneller Wandel

Die radikalen Veränderungen des internationalen Umfeldes seit dem Fall der Berliner Mauer im Jahre 1989 haben den Reformdruck in der Schweiz erhöht. Die zunehmende Isolierung des Landes inmitten der Europäischen Union, die wichtige Integrationsschritte zu realisieren vermochte, führte zu einer Polarisierung der Meinungen über die Positionierung der Schweiz in Europa und trug zu einer gewissen Aufbruchstimmung bei. Wichtigster Motor für Veränderungen im Verwaltungsbereich ist jedoch die Krise der öffentlichen Finanzen, die sich infolge der wirtschaftlichen Stagnation seit Beginn der neunziger Jahre eingestellt hat.

Die angeführten Umstände bewirken einem beschleunigten Wandel der kantonalen Verwaltungsstrukturen. Vieles ist in Bewegung geraten, was noch vor kurzem als unantastbar galt. Die im folgenden erwähnten Veränderungsprozesse, die entweder geplant sind oder sich schon in Gang befinden, mögen dies illustrieren.

- Mehrere Kantone und Gemeinden haben Methoden des *New Public Management* (auf Schweizerisch: "wirkungsorientierte Verwaltungsführung") versuchsweise oder definitiv eingeführt.
- Der 1996 von den Finanzministern von Bund und Kantonen angekündigte "Neue Finanzausgleich" sieht eine völlig neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, eine verstärkte horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und effizientere Ausgleichsmechanismen vor. Von der Reform wird eine Stärkung der Kantone und Einsparungen in Milliardenhöhe erwartet.

- Das seit über 30 Jahren pendente Projekt einer Totalrevision der Bundesverfassung ist in eine Phase getreten, wo endlich (bescheidene) Resultate anfallen dürften.
- In den neunziger Jahren ist erstmals in einem Kanton (Thurgau) eine signifikante Gebietsreform auf kommunaler Ebene geglückt (Verringerung der Zahl der Gemeinden bis 1997 um 46%). Der Kanton Luzern plant eine ähnliche Reform. Aber auch auf der übergeordneten Ebene ist Gebietsreform nicht mehr mit einem absoluten Tabu belegt. Seit 1997 gibt es prominente Politiker, die öffentlich darüber nachdenken, ob die Schweiz nicht doch zu viele Kantone aufweise.

1.3 Eine Datenbank für Forschung und Praxis

1990 lancierte das *Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)* zusammen mit der *Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz* das Projekt einer Datenbank über kantonale Verwaltungsstrukturen (siehe unten § 2.1). Es verfolgte das Anliegen, grössere Übersichtlichkeit in die sehr komplizierte und mannigfaltige Verwaltungslandschaft zu bringen, Reformvorhaben durch verlässliche, vergleichbare und leicht abrufbare Informationen zu unterstützen und Lernprozesse im öffentlichen Sektor zu stimulieren.

Das BADAC-Projekt verfolgt die folgenden sechs Ziele:

- die Bereitstellung von *Grundlagedaten* über Verwaltungsstrukturen und Verwaltungswandel auf kantonaler und kommunaler Ebene;
- die regelmässige und langfristige *Aktualisierung* (Fortschreibung) der erhobenen Daten;
- die *Erweiterung* des Datensatzes gemäss Nachfrage interessierter Verwaltungen und Gebietskörperschaften;
- die Sicherung der *Vergleichbarkeit* zwischen den Kantonen und nach Möglichkeit auch mit anderen Ländern;
- die *Ergänzung* der von Kantonen und Gemeinden publizierten offiziellen Informationen über Verwaltungsstrukturen;

- die regelmässige *Berichterstattung* über Verwaltungswandel auf subnationaler Ebene in der Schweiz.

Die BADAC ist ein hervorragendes Forschungsinstrument und soll dazu beitragen, den nach wie vor prekären Stand systematischen Wissens über Verwaltungsstrukturen auf kantonaler und kommunaler Ebene zu verbessern. Zwar liegen zahlreiche Arbeiten über kantonales Verwaltungsrecht vor, die soziologischen und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen dagegen sind nach wie vor spärlich (siehe insbesondere: Germann et al. 1979; Geser 1981; Urio 1986; Geser et al. 1987; Berchtold 1989; Germann/Weis 1995). Bedeutsam ist die Untersuchung von Hans Geser (1981), der die kantonalen Verwaltungsstrukturen in Beziehung zur Bevölkerungsgrösse der Kantone setzte. Sie bot wertvolle Anhaltspunkt für die Konzeption der BADAC. 1995 erschien die erste auf BADAC-Daten beruhende Publikation (Germann/Weis 1995). Die theoretischen Ansätze, welche der Konzeption der BADAC zugrunde liegen, sind im Abschnitt 4 dargestellt.

Neben ihrer Nützlichkeit für die Forschung ist die BADAC vor allem für jene Verwaltungspraktiker hilfreich, die sich mit Reorganisationen und Reformen im politisch-administrativen Bereich befassen. Die Datenbank liefert Informationen über Lösungsansätze und Trends in sogenannten "Referenzkantonen" oder in der Gesamtheit der Kantone. Es können von der Datenbank nicht nur "atomisierte" Einzelinformationen abgerufen werden, sondern auch aggregierte Daten in Tabellenform. Die BADAC war eine der ersten komplexen Datenbanken in der Schweiz, die direkt via Internet konsultiert werden kann (Internet-Präsenz seit März 1996).

Die BADAC enthält Indikatoren über Verwaltungsstrukturen und -leistungen und bietet damit die Voraussetzung für *Benchmarking* (Schedler 1995: 199-209). Solche Indikatoren gestatten es einer Verwaltungseinheit, sich mit andern zu vergleichen und sich von den besten Problemlösungen (*best practice*) inspirieren zu lassen. Zurzeit enthält die BADAC vornehmlich Strukturindikatoren, und die Output-Indikatoren sind noch spärlich vertreten. Die Aufbereitung von Output-Indikatoren ist kostenintensiv und politisch ein heikles Unterfangen.

Schliesslich ist noch auf die vielfachen Einsatzmöglichkeiten der BADAC für den Unterricht in öffentlicher Verwaltung hinzuweisen. In einzelnen IDHEAP-Kursen ist die BADAC seit geraumer Zeit zum festen Bestandteil des Unterrichts geworden.

2. Entstehung und Entwicklung der BADAC

2.1 Die Zusammenarbeit mit den Kantonen

Von Anfang an war die BADAC als Instrument für Forschung *und* Praxis gedacht. Daraus ergab sich zwingend, dass das Projekt nur in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen zu verwirklichen sei. Als Partner des IDHEAP beim Aufbau der BADAC fungierte die *Schweizerische Staatsschreiberkonferenz* unter den Präsidenten Niedermann (St. Gallen, bis 1992), Nuspliger (Bern, 1992 bis 1996) und Aebischer (Fribourg, seit 1996). Die Staatsschreiber (oder Staatskanzler) verstehen sich als Stabschef der Kantonsregierung und haben in dieser Funktion einen hervorragenden Überblick über die Kantonsverwaltung.¹ Die Staatsschreiber-konferenz bestellte einen Ausschuss, die sogenannte "Begleitgruppe BADAC", und liess sich an ihrer Jahrestagung vom Mai 1995 vom Projektleiter ausführlich über den Stand der Arbeiten informieren. Sie empfahl ihren Mitgliedern, die Datenerhebungen von 1990 und 1997 in den einzelnen Kantonen zu koordinieren, und sagte die Unterstützung für weitere Erhebungen zu. Tatsächlich beteiligten sich alle Kantone an den beiden mit erheblichem Aufwand verbundenen Datenerhebungen. Unterschiede zwischen den Kantonen ergaben sich lediglich bei den Fristen für die Fragenbeantwortung sowie bei der Qualität und der Vollständigkeit der gelieferten Daten. Die zweite Erhebung von 1997 verlief insgesamt viel reibungsloser als die erste von 1990 (siehe unten § 3.2).

Die "Begleitgruppe BADAC" setzt sich aus drei Staatsschreibern und einem Vertreter der Finanzdirektorenkonferenz zusammen.² Sie nahm Stellung zu den Fragebogen der Erhebungen 1990 und 1997 sowie zu praktischen Problemen der

¹ Zur Ausgestaltung der Kanzlerfunktion in den einzelnen Kantonen siehe: Germann/ Weis 1995: 15-24.

² Baumeler (Luzern); Stern bis 1995, Fremont bis 1997, Grandjean seit 1998 (Waadt); Niedermann bis 1992 (St. Gallen); Nuspliger seit 1992 (Bern), sowie seit 1996 Alfred Rey (Wallis) als Vertreter der Finanzdirektorenkonferenz.

Datenerhebung. Insbesondere befasste sie sich mit den Definitionen, die für die Beschaffung von standardisierten, vergleichbaren Daten unerlässlich sind.

Nach der ersten Publikation von BADAC-Daten begannen sich auch kantonale Finanzminister für die Datenbank zu interessieren. Die *Westschweizer Finanzdirektorenkonferenz* lud den Projektleiter zu ihrer Tagung vom 9. Mai 1996 ein und liess sich über die Datenbank sowie über Statistiken informieren, die zu Auseinandersetzungen in der Presse geführt hatten. Die Konferenz sicherte ihre Unterstützung für die BADAC zu und bestimmte einen Vertreter für die "Begleitgruppe BADAC".³

2.2 Der Einbezug der Städte

Die Gemeindeordnung liegt in der Schweiz in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Kantone. Dies bedeutet, dass jeder Kanton sein eigenes Gemeinderegime unterhält. Im Entwurf für eine totalrevidierte Bundesverfassung von 1998 ist allerdings ein Verfassungsartikel über die Gemeinden und insbesondere die städtischen Agglomerationen vorgesehen.

In ihrer jetzigen Ausgestaltung enthält die BADAC nur sehr elementare Informationen über die Gemeinden.⁴ Es ist jedoch wünschenswert, dass mindestens für die Städte Daten in ähnlicher Dichte erhoben werden wie für die Kantone. Dies bedeutet eine Ausweitung der BADAC und direkte Datenerhebung bei den Städten.

Im Juli 1996 befürwortete der Vorstand des *Schweizerischen Städteverbandes* die Ausweitung der BADAC auf die Städte und sicherte seine Unterstützung bei der entsprechenden Datenerhebung zu. Ein Jahr später empfahl der Verband seinen Mitgliedern auch eine finanzielle Beteiligung an der erweiterten Datenbank "BADAC-Villes". Er lancierte zu diesem Zweck im November 1997 bei den Städten eine Subskription, die je nach Grösse der Kommune abgestufte Jahresbeiträge zwischen 500 und 4'000 Franken postuliert. Die Subskription hatte Erfolg: 30 Städte sicherten

³ Lettre du 4.12.1996 de M. Francis Matthey, chef du Département des finances et des affaires sociales du canton de Neuchâtel. Siehe auch oben Anm. 2.

⁴ Reglementierung des Gemeindewesens, Anzahl Gemeinden gemäss Typen und Regimeformen, Gemeindefusionen, interkommunale Abkommen, Zweckverbände, Haupt- oder Nebenamtlichkeit des Gemeindepräsidenten, Gemeindepersonal.

ihre Beteiligung zu, und weitere Kommunen wollen nach Abklärung von technischen Details später über eine Teilnahme befinden.

Die erste Datenerhebung bei den Städten soll 1999 erfolgen. Dabei ist ein Befragungsinstrument vorgesehen, das dem ursprünglichen BADAC-Fragebogen gleicht, aber entsprechende Anpassungen und Vereinfachungen aufweist. Das ganze Unternehmen wird im Einvernehmen mit einer noch zu schaffenden "Begleitgruppe BADAC-Villes" erfolgen, in welcher der Direktor des Städteverbandes sowie Fachleute einzelner Städte Einsitz nehmen werden.

2.3 Finanzierung

Ende 1997 summierten sich die für die BADAC seit 1989 getätigten Investitionen auf rund 1,5 Millionen Franken. Nicht darin eingeschlossen ist der Aufwand der Kantone für die beiden Datenerhebungen von 1990 und 1997.

Die Mittel für den Aufbau der BADAC wurden grösstenteils vom IDHEAP zur Verfügung gestellt. Das Institut trug insbesondere einen erheblichen Teil der Lohnkosten des BADAC-Teams sowie die Kosten für die Informatik. Weitere Mittel ergaben sich aus BADAC-bezogenen Gutachten und Mandaten. Überdies konnten aus verschiedenen Quellen Drittmittel mobilisiert werden. Der *Fonds de garantie à la recherche* des IDHEAP⁵ gewährte die erste finanzielle Unterstützung, welche die Lancierung des Projekts überhaupt ermöglichte. Auch das *Bundesamt für Justiz* beteiligte sich an der BADAC-Finanzierung.

Die auf mühevolem Fund-Raising beruhende Ad-hoc-Finanzierung der BADAC ermöglichte zwar den Aufbau der Datenbank, fällt aber für deren Institutionalisierung und dauernde Inbetriebhaltung ausser Betracht. Seit geraumer Zeit wurden daher Anstrengungen unternommen, um eine langfristige Finanzierung des Grundbedarfs der BADAC sicherzustellen. Diese Bemühungen stiessen wegen der knapp gewordenen öffentlichen Gelder auf Schwierigkeiten und lösten ein für den schweizerischen Föderalismus typisches Pingpong-Spiel darüber aus, wer die als durchaus zweckmässig und notwendig erachtete BADAC finanzieren sollte.

⁵ Dieser Fonds wurde von Enrico Bignami, dem Gründer des IDHEAP, eingerichtet. Bignami regte auch die systematische Sammlung von Daten über kantonale Verwaltungen an.

Die Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels auf subnationaler Ebene ist ohne Zweifel gleichermassen im Interesse des Bundes wie der Kantone. Der Bund befindet sich für die meisten seiner Gesetze und Programme in administrativer Abhängigkeit von den Kantonen, denen zumeist die Hauptlast des Vollzuges überbunden ist. Eine genauere Kenntnis der kantonalen Verwaltungsstrukturen ist auch für die Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit unerlässlich, von welcher sich der Bund finanzielle Entlastung erhofft. Das gemeinsame Interesse von Bund und Kantonen an verlässlichen Daten über Verwaltungsstrukturen würde bei der BADAC eine Mischfinanzierung nahelegen. Auf eine entsprechende Anfrage des *Bundesamtes für Statistik* im Jahre 1995 befand indessen die Bundeskanzlei, dass eine Datenbank über kantonale Verwaltungsstrukturen eine ausschliessliche Sache der Kantone sei und die BADAC-Daten für die Bundesverwaltung nur "von eng begrenztem zusätzlichem Nutzen seien".⁶ Eine andere Haltung nahm das *Bundesamt für Justiz* ein, das - wie erwähnt - sich am Aufbau der BADAC finanziell beteiligte. Für dieses Amt ist die Datenbank vor allem im Hinblick auf die Föderalismusreform und die Totalrevision der Bundesverfassung relevant.

Die Finanzierung der BADAC durch die Kantone stösst dann auf Schwierigkeiten, wenn jeder der 26 Kantone um einen Beitrag angegangen werden muss. Bei diesem Vorgehen stünde der administrative Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zur insgesamt bescheidenen Gesamtsumme. Als Alternative bot sich die Finanzierung durch eine interkantonale Ministerkonferenz an. Die Staatsschreiberkonferenz, die sich bereits mit der Datenerhebung für die BADAC befasst, fiel dabei allerdings ausser Betracht, da sie über kein eigenes Budget verfügt. Eine Lösung brachte schliesslich die Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Auf Antrag⁷ des st. gallischen Finanzdirektors, Regierungsrat Peter Schönenberger, beschloss der Vorstand der FDK am 12. November 1998, die Betriebskosten der BADAC zu übernehmen. Darin enthalten sind die Auslagen für Datenverwaltung und -erneuerung, für die Informatikeinrichtung sowie für Datenanalysen in bescheidenem Umfang. Für vertiefte Analysen und grössere Forschungsvorhaben ist eine Finanzierung durch Drittmitteln vorgesehen.

⁶ Brief des Bundesamtes für Statistik vom 24. Mai 1995.

⁷ Schreiben an den Vorstand der FDK vom 25.5.1998.

Die im November 1998 gefundene Lösung für die Institutionalisierung der auf die Städte erweiterten BADAC sieht eine Finanzierung zu zwei Dritteln durch die Kantone und zu einem Drittel durch die Städte vor. Seitens der Kantone sind zwei interkantonale Konferenzen impliziert: die *Staatsschreiberkonferenz*, die sich mit der Datenerhebung befasst, und die *Finanzdirektorenkonferenz*, welche die Basisfinanzierung sicherstellt. Beide Konferenzen sind in der "Begleitgruppe BADAC" vertreten (vgl. oben § 2.1).

3. Merkmale der BADAC

3.1 Drei Ebenen, sechs Dimensionen

Die in der BADAC erfassten Daten sind drei Ebenen zugeordnet. Die oberste Ebene bildet der *Kanton* in seiner Gesamtheit. Hierauf folgt die Ebene der *Departemente* (Ministerien), und zuunterst befindet sich die Ebene der *Abteilungen*, die den Ministerien direkt unterstellt sind. Entsprechend ist der für die Datenerhebung verwendete Fragebogen in drei Teile gegliedert: Der erste und wichtigste Teil betrifft den Kanton als Ganzes, die beiden übrigen Teile handeln von den Ministerien und deren Abteilungen. Mit diesem Vorgehen, das vom theoretischen Ansatz der Populationsökologie inspiriert ist (vgl. unten § 4.1), können drei "Populationen" von Organisationen einlässlich dokumentiert werden, nämlich die 26 Kantone, die rund 200 kantonalen Ministerien mit deren rund 1000 Abteilungen.

Neben den drei Hauptpopulationen - Kantone, Ministerien, Abteilungen - sind weitere Kategorien von Organisationen erfasst und jeweils einer Hauptpopulation zugeordnet, dies allerdings mit einer nur summarischen Dokumentierung. Zu diesen Organisationen gehören u.a. die Gemeinden, Bezirke, Regionen, Kommissionen sowie die parastaatlichen Organismen. Der Ebene "Kanton" sind überdies offizielle, von Bund und Kantonen erstellte Statistiken über die politischen Institutionen und den sozioökonomischen Kontext zugeordnet. Die Ebene "Ministerien" enthält Angaben über die vertikalen und horizontalen Aussenbeziehungen des Kantons.

Die für die drei Ebenen erhobenen Daten decken die folgenden sechs Dimensionen des kantonalen Verwaltungsapparates ab:⁸

1. Verwaltungsorganisation;
2. öffentliches Personal;
3. Verwaltungsfunktionen;
4. die von den Amtsstellen verwalteten Finanzen;
5. juristische Normen, welche Struktur und Abläufe bestimmen;
6. Reformen und Rationalisierungsprozesse.

Nach der ersten Datenerhebungen von 1990 gestattete die BADAC vor allem vergleichende oder *synchronische* Analysen. Die meisten der gespeicherten Informationen bildeten den Zustand der frühen neunziger Jahre ab. Der erste Datensatz weist aber bereits eine gewisse *historische Tiefe* auf: Bei einzelnen Aspekten ist die Entwicklung ab 1980 erfasst. Überdies wurden Angaben über das Alter der Verwaltungseinheiten und über wichtige Mutationseignisse erhoben.

Mit der zweiten Datenerhebung von 1997 ist es möglich geworden, neben synchronischen nun in grösserem Umfang auch *diachronische* Analysen über den Strukturwandel durchzuführen. Es ist vorgesehen, die BADAC in regelmässigen Abständen von drei Jahre mit neuerhobenen Daten zu aktualisieren. Die nächste BADAC-Erhebung ist somit für das Jahre 2000 geplant. Mit der Zeit werden sich so mehrere Generationen von Daten überschichten, was die Beobachtung des Verwaltungswandels über längere Zeiträume ermöglicht.

Die BADAC ist nicht auf den anfangs der neunziger Jahre festgelegten Datensatz fixiert. Selbstverständlich ist vorgesehen, dass bestimmte grundlegende Informationen bei jeder Erhebung in gleichbleibender Form abgefragt werden. Doch werden Aspekte, die an Relevanz verloren haben, bei einer neuen Erhebung weggelassen. Ausweitungen auf neue Themen oder Ergänzungen von vorhanden Daten sind möglich, insbesondere auf Verlangen von Amtsstellen oder Forschern, die zusätzliche Informationen benötigen.

⁸ Einen Überblick über die BADAC-Daten vermittelt Germann/Weis 1995.

Eine erste Ausweitung der BADAC betrifft die Städte (vgl. oben § 2.2) und eine weitere wurde für die Gerichte angeregt. Gegenwärtig sind in der BADAC nur Informationen über die Verwaltungsgerichte gespeichert, nicht aber über den gesamten kantonalen Justizapparat.

Die BADAC versteht sich als komplementär zu andern Datenbanken. Sie enthält beispielsweise nur elementare Angaben über die formale Ausgestaltung der direkten Demokratie auf Kantonsebene. Für die einschlägigen Gesetzestexte und die Abstimmungsdaten verweist sie auf die Datenbank über direkte Demokratie des *Centre d'études et de documentation sur la Démocratie directe (C2D)* der Universität Genf.

3.2 Die Datenerhebungen 1990 und 1997

Die Aktualisierung der BADAC erfolgt nach zwei verschiedenen Rhythmen. Offizielle Statistiken über die Kantone, die in der Datenbank figurieren, werden jährlich *à jour* gesetzt. Der Grossteil der gespeicherten Information stammt jedoch aus den Erhebungen bei den Kantonen, die in Zukunft alle drei Jahre erfolgen sollen.

Die erste BADAC-Erhebung wurde im Juli 1990 lanciert. Neun Kantone füllten den Fragebogen bis November 1990 aus, sechs weitere bis März 1991. Ein Jahr später lagen insgesamt 23 Antworten vor, und im August 1994 waren die letzten Fragebogen ausgefüllt. Alle Kantone beteiligten sich an der Erhebung.⁹ Für Zürich, Bern und Tessin wurde eine Nacherhebung durchgeführt, weil diese Kantone in der Zwischenzeit tiefgreifende Reformen durchgeführt hatten. In der Regel wurde der Fragebogen vollständig ausgefüllt; vereinzelt ergaben sich Lücken und Ungenauigkeiten. Es wurden nur Fragebogen in deutscher und französischer Sprache verwendet; der Kanton Tessin erklärte sich bereit, das französische Formular auszufüllen. Die Sprachprobleme blieben indessen nicht auf den Umstand beschränkt, dass mit einer Mehrzahl von Amtssprachen umzugehen war. Jeder Kanton hat seine eigene Verwaltungsnomenklatur, was erhebliche Verständigungsprobleme schafft. Um solche zu vermeiden, wurden im Fragebogen einheitliche Definitionen verwendet.

⁹ Bei einem Kanton ging das Datenmaterial bei der Übersendung verloren; der Verlust konnte nicht ersetzt werden.

Die bei der ersten Umfrage gemachten Erfahrungen halfen, den Fragebogen für die Erhebung 1997 zu verbessern. Fragen mit zu hohem Erhebungsaufwand wurden eliminiert, Definitionen genauer gefasst und erhebungstechnische Vereinfachungen angebracht. Andererseits führten aktuelle Themen, wie Dienstrechtsreform, New Public Management und Internet-Verwendung für Verwaltungszwecke zu Ergänzungen des Fragebogens (vgl. unten Abschnitt 5). Neu ist auch eine Rubrik im Fragebogen 1997, in welcher die befragten Amtsstellen Verbesserungen des Erhebungsinstruments vorschlagen können.

Die Erhebung 1997 startete im April. Wiederum beteiligten sich alle Kantone, diesmal mit beschleunigtem Rücklauf der Fragebogen. Bis Ende 1997 lag mehr als die Hälfte der Antworten vor, und nach Jahresfrist fehlten nur noch zwei Kantone, deren Antworten im Herbst 1998 eintrafen. Insgesamt verbesserte sich die Datenqualität, und Einwände wegen der Erhebungsmethode sind praktisch verschwunden.

3.3 Datenzugang und Technik

Die BADAC kann seit März 1996 via Internet konsultiert werden (Adresse: <http://idheap-badac.unil.ch:8000>).¹⁰ Dabei gibt es drei Modalitäten:

1. *Freier Zugang:* Die offiziellen Statistiken über die Kantone und deren Verwaltungen sind in der BADAC zusammengestellt und werden jährlich aktualisiert. Sie können unentgeltlich via Internet konsultiert werden.
2. *Kontrollierter Zugang:* Für die Internet-Konsultation der Daten, die bei den Kantonen speziell für die BADAC erhoben wurden, ist ein Zugangskode erforderlich. Den Staatskanzleien und weiteren Amtsstellen sowie Forschern steht eine solcher Kode zur Verfügung.
3. *Zugang über das BADAC-Team:* Für komplexe Datenabfragen und für die Verknüpfung von Daten zwecks statistischer Analyse ist das BADAC-Team behilflich.

¹⁰ Die dafür nötige technische Lösung wurde von einem Mitarbeiter des BADAC-Teams entwickelt (Guye-Vuillème 1995).

Die BADAC ist eine relationale Datenbank mit einer *Client/Server*-Konfiguration. Sie funktioniert mit dem Datenbanksystem INGRES unter dem Betriebssystem UNIX. Die meisten gespeicherten Daten sind in Kategorien eingebracht oder quantifiziert. Sie können zwecks statistischer Analysen miteinander verknüpft werden. Überdies sind erklärende Texte gespeichert.¹¹

Die BADAC enthält die Adressen der Web-Sites der öffentlichen Verwaltungen und Gebietskörperschaften von Bund, Kantonen und Gemeinden. Diese Sites können zur Ergänzung der in der BADAC gespeicherten Informationen direkt angeklickt werden.

4. Theoretische Grundlagen

Die Konzeption der BADAC ist von zwei theoretischen Ansätzen beeinflusst, die sich wechselseitig ergänzen. Sie seien hier kurz vorgestellt.

4.1 Populationsökologie

Der Population-Ecology-Ansatz (Populationsökologie) der amerikanischen Organisationssoziologie entstand in den 70er Jahren als Gegenbewegung zur sogenannten Kontingenztheorie. Der Ansatz verlangt, dass die Forschung sich nicht darauf beschränken sollte, einzelne Organisationen oder Gruppen von Organisationen während mehr oder weniger langen Phasen ihres Lebenszyklus zu beobachten, sondern vielmehr *ganze Populationen* von Organisationen zu untersuchen. Erst damit werde es möglich, verlässliche Aussagen über die Beziehungen zwischen organisationsinternen Vorgängen und dem Umfeld von Organisationen zu machen. Zu den Pionieren dieses Ansatzes gehören Hannan und Freeman (1977; 1989).¹² Eine Konsequenz dieser Forschungsrichtung ist die Schaffung von Datenbanken, welche homogene, vergleichbare Daten für Gesamtheiten von Organisationen bereitstellen (dazu besonders: Freeman 1986).

In den USA wurde der Population-Ansatz auch für die Analyse von öffentlichen Verwaltungen angewendet. Herbert Kaufman (1976; 1985) erregte Aufsehen mit

¹¹ Über die Entwicklung der Datenbank-Architektur und die Aufbereitung der BADAC-Daten siehe Weis 1994.

¹² Zum Population-Ecology-Ansatz siehe die Überblicke von Scott (1987: 110f., 121f.) und Walter-Busch (1996: 234-238).

seiner These, dass einmal geschaffene Verwaltungsorganisationen nicht mehr verschwinden, sondern dauernd überleben. Guy Peters von der Universität Pittsburgh reagierte darauf, indem er eine Datenbank über die Organisationseinheiten der US-Bundesverwaltung von 1933 bis 1984 schuf. Er fand Kaufmans These nicht bestätigt, sondern konnte eindrücklichen Verwaltungswandel dokumentieren, der sich nicht nur in der Schaffung und Auflösung, sondern auch in der Mutation von Organisationen manifestiert (Peters 1988: 78-106; Peters /Hogwood 1988 und 1991).

Die BADAC entspricht einem zentralen Anliegen des Population-Ecology-Ansatzes, da sie die Gesamtheit der Kantone, der kantonalen Ministerien und deren Abteilungen umfasst. Neben diesen "Hauptpopulationen" deckt sie weitere Kategorien von Organisationen ab (vgl. oben § 3.1). Damit erweist sich die Datenbank als hervorragendes Instrument für die verlässliche Beobachtung des Verwaltungswandels auf kantonaler Ebene.

4.2 Diffusion von Neuerungen

Eine Diffusionsanalyse besteht darin, die Verbreitung einer Neuerung in einer "Population" zu beschreiben und zu erklären. Unter "Population" ist die Gesamtheit der Einheiten zu verstehen, die grundsätzlich für die Einführung der Neuerung in Frage kommen. Von epidemiologischen Untersuchungen in der Medizin abgesehen, wurden Diffusionsanalysen zuerst von Ökonomen, später auch von Soziologen und Politikwissenschaftlern durchgeführt. Letztere befassten sich vor allem mit Diffusionsprozessen in den Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften der USA (Bingham 1975, Crain 1966, Gray 1973, Walker 1969, Warner 1974). Man kann Föderalismus als Laboratorium verstehen, in welchem zuerst einzelne Gliedstaaten Neuerungen ausprobieren. Ist eine Neuerung erfolgreich, so wird sie von andern Gliedstaaten ebenfalls übernommen. Diffusionsanalysen sind in dieser Sichtweise vielversprechend für die Föderalismusforschung.

Neuerdings interessiert sich auch die Management-Forschung an Diffusionsanalysen. So gehen beispielsweise O'Neill und Kollegen (1998) der Frage nach, wieso Diffusionsprozesse zwischen Organisationen weitergehen, obwohl die eingeführten Neuerungen mehrheitlich nicht zu den erwarteten Resultaten führen.

Auch bei den Diffusionsanalysen ist die Bezugsgrösse die Population. Es genügt nicht, nur jene Einheiten zu beobachten, die eine Neuerung übernehmen. Auch jene Einheiten sind für die Untersuchung relevant, welche die Neuerung (noch) nicht eingeführt haben oder sich ihr widersetzen.

Die BADAC mit ihrer Populationenstruktur eignet sich hervorragend für Diffusionsanalysen. Es können nicht nur *horizontale* Diffusionsprozesse untersucht werden, beispielsweise zwischen Kantonen oder zwischen Ministerien des gleichen Politikbereichs. Auch *vertikale* Prozesse innerhalb einer hierarchisch gegliederten Kantonsverwaltung sind erfassbar: die von oben gesteuerte Diffusion "top-down" oder der dezentrale Modus "bottom-up".

5. Vertiefungsstudien

Elementardaten über kantonale Verwaltungsstrukturen können von der BADAC auf einfache Weise abgerufen werden (vgl. § 3.3). Sobald jedoch Zusammenhänge zwischen Faktoren aufgezeigt und Unterschiede zwischen den Kantonen erklärt werden sollen, sind vertiefte Analysen mit entsprechendem Aufwand erforderlich. Im folgenden sind fünf Vertiefungsstudien skizziert, denen zurzeit erhöhte politische Aktualität zukommt. Sie sollen nach Massgabe der verfügbaren Mittel verwirklicht werden.

5.1 Statistik des öffentlichen Personals

Wegen der ausgeprägten Vielgestaltigkeit der kantonalen Verwaltungsstrukturen ist es schwierig, verlässliche Statistiken über die Entwicklung der Personalbestände im öffentlichen Dienst zu erstellen. In den 70er Jahren führten Kleinewefers (1978) und Müller (1983) Untersuchungen zu diesem Thema durch, gefolgt von Du Pasquier (1986) in den 80er Jahren.

Die BADAC-Umfrage von 1990 hätte klare Fortschritte in diesem Bereich bringen sollen, zeigte jedoch auf, dass es den Kantonen Mühe bereitet, ihre eigenen Personalbestände zu beziffern. Nur 24 Kantone machten Angaben über die Zahl ihrer Bediensteten, und lediglich zwei Kantone vermochten ihr Gemeindepersonal zu beziffern. Bei den 24 Kantonen mit Angaben über die Personalbestände ergibt sich ein Total von 143'315. Das entsprechende Total der vom Bundesamt für Statistik

1991 durchgeführten Betriebszählung beträgt 154'618 Einheiten. Die aggregierte Differenz von 8 Prozent ist erheblich und weist darauf hin, dass Bund und Kantone bei der Zählung unterschiedliche Definitionen verwenden.

Bei der BADAC-Erhebung von 1997 wurden deutliche Verbesserungen hinsichtlich Vollständigkeit und Qualität der Daten erzielt. Die neuen Zahlen bedürfen jedoch sorgfältiger Aufbereitung und Erklärung. Erklärungsbedürftig sind insbesondere die grossen Unterschiede der "Beamtendichte" (Zahl der Bediensteten pro 1000 Erwerbstätige) in den Kantonen. Auch müssen die teilweise starken Fluktuationen des Personalbestandes zwischen 1990 und 1997 in einzelnen Kantonen verständlich gemacht werden. Verschiedene Kantone haben nämlich Organisationseinheiten in den parastaatlichen Sektor verschoben. Es sei auch vermerkt, dass je nach Landesgegend die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sehr unterschiedlich ausgestaltet und überdies in mehreren Kantonen Gegenstand von Reformbemühungen ist.

Das Interesse an verlässlichen Statistiken über öffentliches Personal ist wegen der Finanzkrise in den letzten Jahren angestiegen. Die Veröffentlichung über die erste BADAC-Erhebung (Germann /Weis 1995) löste erhebliches Echo aus, wobei die Personalstatistik im Zentrum der Auseinandersetzungen stand. In verschiedenen Kantonsparlamenten erfolgten Anfragen zu diesem Thema.¹³

Die Forschungsarbeit zur Aufbereitung der Personalstatistik und zur Erklärung der unterschiedlichen Personalentwicklung in den Kantonen sollte in Zusammenarbeit mit dem *Bundesamt für Statistik* und interessierten kantonalen Amtsstellen erfolgen. Dabei ist auf die internationale Vergleichbarkeit der Daten zu achten. Ähnliche Bestrebungen gibt es auch im Ausland, etwa am *European Institute of Public Administration* in Maastricht (Auer et al. 1996) oder im *Public Management Service (PUMA)* der OECD in Paris an. Eine Datenbank über die Bediensteten des öffentlichen Sektors der OECD-Länder ist dort im Aufbau begriffen.¹⁴ Der Forschungsausschuss "Structure and Organization of Government" der *International*

¹³ Beispiele: Anfrage Alice Veith in Basel-Stadt (NZZ 19.11.96 S.13; 24 heures 27.11.96 S. 16) sowie Question écrite Hans Stocker in Freiburg vom 25.3.1998.

¹⁴ David Rushforth, Leiter der Sektion *Managing Across Levels of Government* des PUMA besuchte im März 1996 das IDHEAP und liess sich über die BADAC informieren.

Political Science Association befasst sich ebenfalls mit dieser Frage (Derlien /Peters 1998).

5.2 Dienstrechtsreform und Leistungslohn

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden haben je ihr eigenes Dienstrecht, was zu einer grossen Vielfalt der öffentlichen Arbeitsverhältnisse führt. Nur zwei Kantone - Genf und Waadt - kennen wie unsere Nachbarländer Beamte auf Lebenszeit. Beim Bund, den übrigen Kantonen und in zahlreichen Gemeinden dominierte bis vor kurzem ein Beamtenstatut, das die Ernennung der Beamten für eine Amtsdauer von vier Jahren vorsah, wobei nach Ablauf der vierjährigen Dauer die Ernennung für eine weitere Amtsdauer die Regel war. 1990 schaffte der Kanton Graubünden als erster die Amtsdauer ab und führte ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis ein, das symmetrische Kündigungsmöglichkeiten vorsieht. Mehrere Kantone und Gemeinden folgten dem Bündner Beispiel, und auch der Bund will die Amtsdauer abschaffen.

Verschiedene Kantone und Gemeinden führten, parallel zur Abschaffung der Amtsdauer oder als isolierte Massnahme, Leistungslohnsysteme in unterschiedlicher Ausgestaltung ein (Emery 1994). Diese Massnahmen stiessen teilweise auf Schwierigkeiten, weil sie mit einer Kompression der Salärmasse einhergingen.

Die BADAC-Umfrage 1997 brachte relativ detaillierte Angaben über Dienstrechtsreform und Leistungslohn in den Kantonen. Im Verbund mit zusätzlich noch zu beschaffenden Informationen sind diese Daten eine geeignete Ausgangslage für eine vergleichende Evaluation der getroffenen Massnahmen. Sie können auch für eine Diffusionsanalyse verwendet werden.

5.3 Die Entwicklung der parastaatlichen Strukturen

Um den harten Kern der Staatsverwaltung gruppieren sich weitere Organisationen, die einen breiten parastaatlichen Sektor bilden (Sharkansky 1979; Germann 1987; Hood/Schuppert 1988; Anheier 1997). Die BADAC-Umfrage 1990 ergab, dass es auf kantonaler Ebene mindestens 272 öffentlich-rechtliche Anstalten, 284 öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Betriebe sowie 762 private oder halbprivate Organismen gibt, denen öffentliche oder gemeinnützige Aufgaben übertragen sind. Dank der Erhebung von 1997 liegen nun neue und vollständigere Daten zu diesem Thema vor.

Erstmals sind vergleichbare Daten über den Parastaat auf kantonaler Ebene für zwei Zeitpunkte verfügbar, nämlich für die Jahre 1990 und 1997. Dies gestattet, Entwicklungstendenzen ausfindig zu machen. Insbesondere ist die These zu prüfen, ob die neuen Doktrinen, welche autonomere Verwaltungseinheiten und die Ausgliederung von Verwaltungsfunktionen postulieren, zu einem Wachstumsschub im para-staatlichen Sektor einzelner oder mehrere Kantone geführt haben. Es ist denkbar, dass die parastaatliche Peripherie sich vornehmlich auf Bundesebene (Teilprivatisierung von Swisscom) und weniger auf kantonaler Ebene ausdehnt. Ein weitere prüfenswerte Hypothese besagt, dass die engere interkantonale Zusammenarbeit ("Horizontalföderalismus") die Schaffung von parastaatlichen Organisationen befördert. Schwierigkeiten könnten sich für die Untersuchung deshalb ergeben, weil die Daten für 1990 weniger vollständig sind als jene für 1997.

5.4 Das NPM-Laboratorium

Der Bund, mehrere Kantone und zahlreiche Gemeinden haben Pilotprojekte für *New Public Management* (NPM) gestartet (Germann 1995; Hablützel 1995). Zürich, der grösste Kanton, hat sogar beschlossen, für seine Verwaltung das NPM definitiv und flächendeckend einzuführen. In weiteren Gebietskörperschaften werden NPM-Reformen erwogen oder sind geplant. Insgesamt entsteht dadurch eine landesweite Laboratoriumssituation für Verwaltungsreform. Damit auf verlässliche Weise Schlüsse aus den zahlreichen Pilotprojekten gezogen werden können, sind Evaluationen unerlässlich, die sich auf systematische Beobachtungen abstützen (Bussmann 1997).

Die BADAC-Umfrage 1997 lieferte Basisdaten über das NPM in den Kantonsverwaltungen, welche eine solide Ausgangslage bieten für Evaluationen und Benchmarking im NPM-Bereich. Sie sind auch für Diffusionsanalysen geeignet. Insbesondere sollte die Frage abgeklärt werden, wieso sich NPM-Praktiken in fast unvermindertem Tempo ausbreiten, obwohl praktisch keine Pilotprojekte evaluiert worden sind (O'Neill 1998).

5.5 "Government Online": Die Präsenz im Internet

Es ist anzunehmen, dass das neue Kommunikationsmedium Internet erhebliche Auswirkungen auf die kantonalen und kommunalen Verwaltungen, auf das Verhältnis

zwischen Staatsapparat und Bürgerschaft sowie generell auf das System der Gebietskörperschaften im Bundesstaat haben werden (siehe dazu: Casey 1996; Milward/ Snyder 1996). In der BADAC-Umfrage 1997 wurde daher Basisinformationen über die Präsenz der Kantone als solche sowie der kantonalen Ministerien und Abteilungen im Internet erhoben. Sie betreffen den Zeitpunkt der Einführung (1) von rein "radialen" Web-Sites, (2) von Sites mit der Möglichkeit einfacher Interaktion und schliesslich (3) von Sites, welche die Abwicklung rechtlich relevanter Verwaltungsgeschäfte ermöglichen ("Cyberadministration").

Die erhobenen Basisdaten können auf einfache Weise durch detailliertere Angaben ergänzt werden, insbesondere durch Abfragen der kantonalen und kommunalen Web-Sites (deren Adressen sich auf der BADAC befinden und direkt abgerufen werden können). Diese Daten eignen sich in hervorragender Weise für Diffusionsanalysen.

Mittels Diffusionsanalysen sollte es möglich sein, neue Kenntnisse u.a. zu folgenden Fragen zu gewinnen: Welches sind die organisatorischen Voraussetzungen für "Government Online"? Wie wird dieses politisch gesteuert? Welche Verwaltungsstrukturen und -tätigkeiten sind dem Internet gegenüber resistent?

Überdies lassen sich disziplinierte Spekulationen anstellen über die Herausbildung von dualen Verwaltungsstrukturen (für die internetfähigen und für die übrigen Bürger) und über die Auswirkungen von "Cyberadministration " auf die territoriale Gliederung des Staatsapparates. Da via Internet grosse Mengen standardisierter Informationen verbreitet werden können, welche den Vergleich zwischen Gebietskörperschaften gestatten, erwachsen neue Möglichkeiten des *Benchmarking*. Dies wiederum kann die Erwartungshaltungen der Bürger gegenüber den gewachsenen föderalistischen Strukturen verändern.

Literaturverzeichnis

- ANHEIER, Helmut K., et al., 1997: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Sigma, Berlin
- AUER, Astrid /DEMMKE, Christoph /POLET, Robert, 1996: Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. EIPA, Maastricht
- BERCHTOLD, Dorothee, 1989: Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. Haupt, Bern
- BINGHAM, Richard D., 1975: The Adoption of Innovation by Local Government. Office of Urban Research, Marquette University, Milwaukee
- BUSSMANN, Werner, 1997: "Evaluation von NPM-Pilotprojekten". In: Gesetzgebung heute, 97/3: 137-151
- CASEY, Chris, 1996: The Hill on the Net. Congress Enters the Information Age. AP Professional, Boston
- CRAIN, Robert L., 1966: "Fluoridation: The Diffusion of an Innovation Among Cities". Social Forces, vol. 44, p. 467-476
- DERLIEN, Hans-Ulrich /PETERS, B. Guy, 1998: Who Works for Government and What Do They Do? Common Trends and Structural Differences of Public Employment in the United States and Germany. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 32, Universität Bamberg
- DU PASQUIER, Jean-Noël, 1986: L'Etat englobé. L'insertion de l'Etat dans l'économie suisse 1950-1980. Réalités sociales, Lausanne
- EMERY, Yves, Hrsg., 1994: Leistungslohn im öffentlichen Dienst/ Salaire à la performance dans le secteur public. Publication de la SSSA, vol. 27, Berne
- FREEMANN, John H., 1986: "Data Quality and the Development of Organizational Social Science. An Editorial Essay". Administrative Science Quarterly, vol. 31, p. 298-303
- GERMANN, Raimund E., 1987: "L'amalgame public-privé: l'administration parastatistique en Suisse". Revue Politique et Management Public, 5/2: 91-105
- GERMANN, Raimund E., 1995: "Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz". In: P. Hablützel et al., 1995, pp. 81-95. Ebenfalls erschienen in: C. Reichard/ H.Wollmann, Hrsg., 1996, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. Birkhäuser Verlag, Basel/Berlin
- GERMANN, Raimund E., 1998: Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1: Der Staatsapparat und die Regierung. Aus dem Französischen übertragen und nachgeführt. Haupt, Bern

- GERMANN, Raimund E. /WEIS, Katja, 1995: Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Haupt, Bern. Ebenfalls auf Französisch erschienen: Les administrations cantonales: une vue comparative. Haupt, Bern
- GRAY Virginia, 1973: "Innovation in the States: A Diffusion Study". American Political Science Review, vol. 67, p. 1173-1185
- GUYE-VUILLÈME, Anthony, 1995: "BADAC on WWW". Faire communiquer une base de données relationnelle et un serveur WorldWide Web: analyse et conception dans le cas d'une base de données administrative sur le SGBD Ingres. Rapport final du projet. Cours postgrade "Génie logiciel: principes, méthodes et techniques" de l'EPFL. EPFL, Lausanne
- HABLÜTZEL, Peter, et al., Hrsg., 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Haupt, Bern
- HANNAN, Michael T. /FREEMAN, John, 1977: "The Population Ecology of Organizations". American Journal of Sociology, vol. 82: 929-964
- HANNAN, Michael T. /FREEMAN, John, 1989: Organizational Ecology. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- HOOD, Christopher /SCHUPPERT, Gunnar F., Hrsg., 1988: Delivering Public Services in Western Europe. Sharing Western European Experience of Paragovernment Organization. Sage, London
- KAUFMAN, Herbert, 1976: Are Government Organizations Immortal? Brookings, Washington D.C.
- KAUFMAN, Herbert, 1985: Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment. Chatham House, Chatham, N.J.
- KLEINWEFERS, Henner, 1978: "Die Personalbestände im öffentlichen Dienst der Schweiz". Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1978/3: 421-446
- KOBACH, Kris W., 1994: "Switzerland". In: Butler D. /Ranney A., eds.: Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy. Macmillan, London
- MILWARD, H. Brinton /SNYDER, Louise Ogilvie, 1996: "Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations Through Technology". Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 6/2: 261-275
- MÜLLER, Stefan, 1983: Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz. Rüegger, Diessenhofen
- O'NEILL, Hugh /POUDER, Richard W. /BUCHHOLTZ, Ann K., 1998: "Patterns in the Diffusion of Strategies Across Organizations: Insights from the Innovation Diffusion Literature". The Academy of Management Review, Vol. 23/1: 98-114

- PETERS, B. Guy /HOGWOOD, Brian W., 1988: "The Death of Immortality: Births, Deaths and Metamorphoses in the U.S. Federal Bureaucracy, 1933-82". *American Review of Public Administration*, 18: 119-134
- PETERS, B. Guy /HOGWOOD, Brian W., 1991: "Applying Population Ecology Models to Public Organizations". In: *Research in Public Administration*, Vol. 1: 79-108
- PETERS, B. Guy, 1988: *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. University of Alabama Press, Tuscaloosa AL
- SCHEDLER, Kuno, 1995: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements zum konkreten Gestaltungsmodell*. Haupt, Bern
- SCOTT, Richard W., 1987: *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. 2d edition. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- SHARKANSKY, Ira, 1979: *Wither the State? Politics and Public Enterprise in Three Countries*. Chatham House, Chatham N.J.
- URIO, Paolo, 1986: *Les administrations cantonales*. In: *Manuel Système politique de la Suisse*, vol. 3. Haupt, Bern, pp. 107-136
- WALKER, Jack L., 1969: "The Diffusion of Innovations Among the American States". *American Political Science Review*, vol. 63: 880-899
- WALTER-BUSCH, Emil, 1996: *Organisationstheorien von Weber bis Weick*. Verlag Fakultas, Amsterdam
- WARNER K.E., 1974: "The Need for Some Innovative Concepts of Innovation: An Examination of Research on the Diffusion of Innovations". *Policy Sciences*, vol. 5: 433-451
- WEIS, Katja, 1994: *Expertise de la Banque de données sur les structures des administrations cantonales (BADAC) et plan de développement*. Mémoire de diplôme postgrade en administration publique. IDHEAP, Lausanne.