

Kuno Schedler

# Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose?

Eine Analyse anhand von Reformen in der Schweiz

### Zusammenfassung

Seit den neunziger Jahren wird die öffentliche Verwaltung reformiert. Nicht selten sind davon auch politische Gremien betroffen, in der Schweiz gleichzeitig die Parlamente und die Regierungen. Da sich alle drei Partner – wenn möglich harmonisch – verändern sollen, ist anzunehmen, dass die Beziehung zwischen Politikern und Verwaltungsmanagern eine besondere Bedeutung für die Reform hat. Dieser Artikel geht der Frage nach, wie Exekutivpolitiker ihre eigene Rolle in der Reform erlebten, wie sie die Beziehung zu relevanten Referenzgruppen schildern, und wie die Beziehung zu Verwaltungsmanagern erlebt wurde. Er untersucht im spezifischen Kontext der Schweiz die Schilderungen von zehn Exekutivpolitikern, die sich in ihren Kantonen besonders augenfällig für die Reformen stark gemacht haben. Er kommt zur Erkenntnis, dass „Issue Networks“ bestehend aus Reformeliten der drei Gruppen, die Reform stark voran getrieben haben. Damit kann für diese Netzwerke durchaus ein symbiotisches Verhältnis erkannt werden.

*Schlagerworte:* Verwaltungsreform; issue networks; bürokratische Responsivität; Schweiz

### Abstract

*Politicians and public managers – conflict or symbiosis? An analysis with examples from Switzerland*  
Since the nineties, public administration has been undergoing significant reforms. In many cases, political bodies have been included, for Switzerland these were both the parliaments and the cabinets. As all three actor groups should – if possible harmonically – change, it can be expected that the relation between politicians and public managers has a high relevance for the reforms. This paper is focussing on the way ministers perceived their roles within the reform, how they narrate their relation to relevant reference groups, and how the relation to public managers was experienced. In the specific context of Switzerland, it analyses the narratives of ten ministers who agitated visibly for the reforms in their cantons. It is argued that ‘issue networks’ consisting of the reformist elites within the three groups of actors did drive the reforms. Consequently, one can recognise a symbiotic relation between politicians and public managers for these networks.

*Key words:* Public sector reforms; issue networks; bureaucratic responsiveness; Switzerland

## 1. Ausgangslage

Verwaltungsreformen haben eine lange Geschichte. Bibliotheken voller Literatur, unzählige Studien und Erhebungen sind dazu zu finden. Obwohl die Mehrheit der empirischen Arbeiten zur Verwaltungsreform aus den USA stammen, wo die Verwaltungswissenschaft als Disziplin deutlich mehr Volumen und soziale Bedeutung aufweist als im deutschsprachigen Raum (Siegel 2008), sind auch in Europa wichtige Beiträge zur Erforschung der Reform von Verwaltungen zu finden. In neuerer Zeit genießt vor allem jene Kategorie

von Reformen Beachtung, die die Verwaltung aus der Klammer der Bürokratie in eine neue Management-Ära führen wollen. Die Publikationen zu „Public Management“ (*Budäus* 1994), „Neues Steuerungsmodell“ (*Reichard* 1994) oder „Modernisierung des Staates“ (*Naschold* 1993) zeigen seit den neunziger Jahren den Weg, der für die öffentliche Verwaltung als Verbesserung angesehen wird: Weg vom passiven Verwalten, hin zum aktiven Gestalten, zu einer Verwaltungsführung mit modernen betriebswirtschaftlichen Methoden. Ein solcher „Umbruch in Politik und Verwaltung“ (*Hablützel u.a.* 1995), so er denn stattfindet, führt unweigerlich zu einer Neugestaltung von informellen und formellen Strukturen, bis hin zur Veränderung der Führungs- und Steuerungskultur (ebenfalls in Politik und Verwaltung).

In der Schweiz wurden diese Reformen schon früh als „Staatsreformen“ (*Mastronardi* 1995, S. 1542) bezeichnet. Damit sollte klar gestellt werden, dass die Verwaltung nicht einem so radikalen Wandel unterzogen werden kann, ohne gleichzeitig die Politik mit zu verändern. Thema der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz war explizit die Neugestaltung der Steuerung der Verwaltung (*Schedler* 1995) – analog zu den großen Vorbildern in Neuseeland (*Boston u.a.* 1996) und den Niederlanden (*Herweijer* 1996). Auch dort war die Politik aktiver Teil der Reform. In Neuseeland wurde der Minister zum Einkäufer von Leistungen (Outputs) bei den ihm unterstellten Agencies, die ihm gegenüber für die Erbringung dieser Leistungen Rechenschaft abzulegen hatten (accountability). Gleichzeitig hatte er gegenüber dem Parlament bzw. Volk die damit erreichten Wirkungen (Outcomes) zu verantworten. Im damals in Deutschland bekanntesten Beispiel der Niederlande, der Stadt Tilburg, wurde gar zwischen Rat und Verwaltungsspitze ein Kontrakt ausformuliert, der die neue Hinwendung zu Leistungen statt Ressourcen symbolisierte. Die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung wurde formalisiert und als Kontraktverhältnis verstanden – ganz so, wie es die Neue Institutionenökonomie vorgab. Nutznießer dieser Neuerungen sollten die Bürgerinnen und Bürger sein, die – mit betriebswirtschaftlicher Terminologie – in die Metapher der „Kunden“ und „Kundinnen“ gekleidet wurden.

Dieser Gedankenansatz zeigte Wirkung im deutschsprachigen Raum der neunziger Jahre, wo in den siebziger und achtziger Jahren Versuche gescheitert waren, die Bürokratie in zentralen Großprojekten zu entschlacken. Die alte Reformepisode war abgeschlossen, und es blieb die Erkenntnis, dass der Bürokratie mit hierarchisch-zentralen Modellen nicht beizukommen war (*Schedler* 1995). Der neo-institutionelle Ansatz der Ökonomie war dem gegenüber ganz anders gestrickt. Nicht Hierarchie und Weisung sollte die Reform prägen, sondern Anreize und Wettbewerb. Durch die Formalisierung der Leistungserwartungen und die Schaffung ökonomischer Anreize sollten die „Public Manager“ (wie sie seither heißen) motiviert werden, die Leistungen zu möglichst günstigen Kosten zu erbringen. Wettbewerbsmechanismen sollten diese Anstrengungen zusätzlich unterstützen, so dass am Ende ein möglichst hoher „Value for Money“ (*Glynn* 1985) für die Gesellschaft entstünde.

Bei allen Nachteilen dieses Ansatzes, die wohl zu recht kritisiert werden: Die Reform des „Managerialismus“ (*Pollitt* 1990), wie diese Denkschule auch genannt wurde, schuf damit ein formelles Gerüst zur Verbesserung der Transparenz der Leistungen und Wirkungen des Staates, das bis heute positive Resultate liefert. Ohne die ungestümen und ungeduldigen Ökonomen und Betriebswirte des New Public Management wäre die heute deutlich erkennbare Stärkung der Führung in der Verwaltung (*Lienhard u.a.* 2005; *Bogumil u.a.* 2007) wohl kaum möglich geworden.

## 2. Politik und Verwaltung

Wenn das Verhältnis von Politik und Verwaltung in der Reform diskutiert werden soll, so kann dies mit unterschiedlichen Perspektiven erfolgen. Sich auf diese Perspektiven einzulassen, bedeutet, die Grenze der eigenen Disziplin zu verlassen. Dennoch ist das Verständnis gerade dieser Nahtstelle zentral für die Verwaltungswissenschaften (*Waldo* 1955). Die Diskussion um das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung hat eine lange Geschichte. In den USA ist sie vor allem geprägt durch die Auseinandersetzung um die Frage, ob und wie Politik und Verwaltung zu trennen seien – ob also eine Dichotomie zwischen den beiden besteht, wie sie *Wilson* (1887) und andere propagieren.<sup>1</sup> Die verschiedenen Aufgaben/Rollen werden durch Begriffspaare wie „deciding“ vs. „executing“, „value“ vs. „fact“ (*Simon* 1947) oder „Demokratie“ vs. „Bürokratie“ (*Weber* 1947; *Waldo* 1977) definiert. Diese Sichtweise wurde später massiv kritisiert, und in neueren Publikationen wird der Glaube an die Dichotomie wie ein veraltetes Weltverständnis behandelt, das abschließend widerlegt worden sei (*Overeem* 2008). Dennoch bleibt eine Grundvorstellung zurück, die für Politiker und Verwaltungsmanager unterschiedliche Zielsysteme, unterschiedliche Anreizsysteme, und schließlich unterschiedliche Interessen erkennt. Nicht zuletzt versucht auch das New Public Management, die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zu explizieren, etwa mit der (zu stark) vereinfachenden Zuständigkeitsordnung für das „Was“ vs. das „Wie“ (*Buschor* 1993). Aber auch wenn differenzierter analysiert wird, bleibt die inhärente Vorstellung einer Dichotomie für das NPM dominierend, nicht zuletzt mit der Anwendung der Principal-Agent Theorie, die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen in formalen Kontraktstrukturen zu fassen versucht. Das langjährige Vorzeigebispiel für NPM Reformen, Neuseeland, hat die Dichotomie zwischen Politik (Council) und Verwaltung (City Manager) explizit im Local Government Act 1974 festgehalten (*Grünenfelder* 1997, 145 ff). Insofern könnte man die Vertreter des New Public Management als Neo-Wilsonians bezeichnen, die auf eine konzeptionelle (und faktische) Trennung der Funktionen von Politik und Verwaltung zurück kommen.

In der Verwaltungsreform des Typus „NPM“ oder „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)“ steht eine neue Steuerung der Verwaltung über Leistungen und Wirkungen im Vordergrund. Gleichzeitig aber wird versucht, die als geschlossenes System erlebte Verwaltung gegenüber ihrer Umwelt zu öffnen. Leistungsaufträge sollen es der Politik ermöglichen, Leistungsziele von außen vorzugeben. Kundenorientierung soll die Verwaltung dazu ermuntern, die Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen ernst zu nehmen und ihre Dienstleistungsqualität zu verbessern. Die Verwaltung steht damit in direktem Austausch mit ihren Kunden, ohne den legitimierenden Dienstweg über die Politik. Was in der *Street level bureaucracy* Theorie (*Lipsky* 1980) für die traditionelle Verwaltung dargestellt wird, nämlich dass die Verwaltungsmitarbeiter an der Kundenschnittstelle unter Ressourcenknappheit im Zweifelsfall die Bedürfnisse ihrer Klienten stärker gewichten als die politische Absicht, könnte durch NPM systematisch verstärkt werden. Für die Politik ergibt sich daraus die Herausforderung, ihre (Leistungs- und Wirkungs-) Ziele an die Verwaltung konkreter zu formulieren als bisher.

### 3. Politiker und Verwaltungsmanager als Akteure im Reformprozess

In seinem Buch „Rethinking democratic accountability“ schlägt *Bob Behn* (2001) vor, dass wir uns vertieft Gedanken machen sollen über die Bedeutung der demokratischen Kontrolle. Im Zentrum seiner Ausführungen steht unter anderem auch die Frage nach Vertrauen. Jede Art von Flexibilität, die der ausführenden Instanz zugestanden wird, ist ein politisches Risiko (*Mathiasen* 1997). Gleichzeitig verfügen sowohl Politiker wie auch Verwaltungsmitarbeitende stets über einen diskretionären Handlungsspielraum, wenn sie Entscheide fällen – juristisch „Ermessen“ – und greifen damit im Kleinen oder Grossen gestaltend in Politikprozesse ein. Verwaltungshandeln ist ohne ein Mindestmass an Vertrauen nicht möglich, denn die Alternative wäre ein Ausmaß an Kontrolle und Sanktion, das selbst wiederum effizientes und effektives Verwaltungshandeln verunmöglichen würde (*Rosenbloom* 2008). Das Konzept der „accountability“ (meist übersetzt als Rechenschaftspflicht) stößt dann an seine Grenzen, wenn es überformalisiert wird – was in verschiedenen Reformprojekten der Fall zu sein scheint. *Behn* stellt dem ein neues Konzept gegenüber: „a compact of mutual, collective responsibility“ – eine Übereinkunft einer wechselseitigen, gemeinschaftlichen Verantwortung. Damit eröffnet er eine neue Facette für die Beziehung zwischen Politikern und Verwaltungsmanagern: die Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit und der kollektiven Gestaltung und Umsetzung von Politik. Der Wechsel von Rechenschaft zu Verantwortung (accountability vs. responsibility) ist kein Wortspiel, sondern Programm, denn Verantwortung umfasst für *Behn* „obligations willingly accepted, not punishment imposed“ (*Behn* 2001, 125). Dieses Gemeinsame böte für eine Verwaltungsreform die Chance, unter Berücksichtigung der Anliegen beider Parteien entwickelt und umgesetzt zu werden.

*Grünenfelder* (1997) hat in seiner Studie zum Zusammenwirken von Politik und Verwaltung in Christchurch (Neuseeland) die Mitglieder des Stadtrates nach einer Charakterisierung des Verhältnisses zum City Manager gefragt, und ist zu folgenden Antworten gekommen:

- gegenseitig respektierend (100% Zustimmung);
- „Teamwork“-orientiert (95% Zustimmung);
- professionell (89% Zustimmung);
- gegenseitig vertrauend (89% Zustimmung);
- hierarchisch (53% Zustimmung).

Das lässt auf ein starkes Vertrauensverhältnis zwischen Stadtrat und City Manager schließen, die Grundvoraussetzung für die Übernahme gemeinsamer Verantwortung für die Stadtentwicklung. Gleichzeitig aber weist *Grünenfelder* darauf hin, dass erwartet werde, „dass der City Manager die politischen Vorgaben ohne Wenn und Aber ausführt. 100% der Antworten (...) sagen, dass sie beim City Manager darauf setzen ‚to carry out the policies of the Council to the best of his ability even when he disagrees with those policies‘“ (*Grünenfelder* 1997, 149).

Das Dilemma der demokratischen Kontrolle besteht darin, dass sie aus ökonomischer Sicht kurzfristig einen hohen Preis hat, langfristig aber eine harmonische Entwicklung des „öffentlichen Raums“ (*Mastronardi* 2007) begünstigt. Das oben beschriebene Dichotomie-Modell der Wilsonians baut im Grunde auf dem Vertrauen auf, dass die Verwaltung bzw. die Verwaltungsmanager in der Umsetzung politischer Ziele motiviert sind,

diese Ziele möglichst effizient und effektiv zu erreichen. Dieses „positive Menschenbild“ (Schedler/Proeller 2000) ist auch einer der Grundpfeiler der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung – ohne dieses Vertrauen würde es keinen Sinn machen, der Verwaltung Globalbudgets zur Verfügung zu stellen und sie statt dessen auf die Erreichung interpretierbarer Leistungsziele zu verpflichten. Unsere neuere Forschung zur Auswirkung von Globalbudgets (noch unveröffentlicht) zeigt allerdings, dass die Verwaltungsmanager durchaus unterschiedlich motiviert sind, und dass ökonomische Argumente im *Sensemaking* Prozess der Einzelnen nicht immer einen Sinn ergeben. In einer Reihe von aktuellen Fallstudien haben wir einige Beispiele gefunden, die darauf hinweisen, dass die Annahme falsch ist, eine Ausweitung des diskretionären Handlungsspielraums für Verwaltungsmanager („room to manoeuvre“) führe zwangsläufig zu einer effizienteren und effektiveren Aufgabenerfüllung. In einigen Beispielen zeigte das Globalbudget schlicht keine Wirkung, da es an der nicht ökonomisch zu fassenden Motivationslage der Betroffenen vorbei zielte.

Verwaltungsreformen sind nicht alleinige Sache der Eliten, also von Politikern und Verwaltungsmanagern, sondern sie müssen durch das „Fussvolk“ umgesetzt werden. Dass diese Gruppe von Verwaltungsmitarbeitenden, die direkt vor Ort die Politik umsetzen müssen (Polizisten, Lehrpersonen, Personal im öffentlichen Verkehr, Sozialarbeiter), eine andere Wahrnehmung der Realität einer Reform haben, überrascht nicht und ist mitunter Gegenstand der „Street Level Bureaucracy Theory“. Lipsky (1980), der wohl prominenteste Vertreter dieser Theorie, zeigt auf, dass die Street-level Bürokraten an bestimmte Umsetzungsmuster gebunden sind, dass sie also Reformbemühungen der Verwaltungsführung unterlaufen, weil sie über unangemessene organisatorische Ressourcen verfügen, weil Zielsetzungen ungenau sind, und weil die endlosen Ansprüche ihrer Klienten sie schlicht überfordern. Heather C. Hill (2003) kommt in einer neueren Untersuchung zum Schluss, dass das Scheitern von Reformen oft mit fehlenden Möglichkeiten der Street-level Bürokraten zusammenhängt, die Reformideen zu erlernen. Stattdessen beziehen sie nicht selten ihre Informationen von nicht-staatlichen Akteuren, mit denen sie im Alltag in einem intensiveren Kontakt stehen. Später in diesem Artikel werde ich in diesem Zusammenhang von „Referenzgruppen“ sprechen. Die Ursache sieht Hill in fehlenden Reformressourcen, die es erlauben würden, bis auf die tiefste hierarchische Stufe zu informieren und auszubilden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Gruber (1987), die aufgrund einer breiten Studie auf der lokalen Ebene in den USA herausstreicht, dass Bürokraten oft von den politischen Angelegenheiten der Stadt isoliert sind, und dass sie stark von ihren eigenen Berufsverbänden und von den Arbeitstechnologien beeinflusst werden – was dazu führen kann, dass sie sich nur wenig um die politischen Vorgaben kümmern.

In einer Untersuchung des Verhältnisses zwischen den City Managern und dem gewählten Rat in amerikanischen Städten findet Svara (1994) wiederum sehr unterschiedliche Praktiken, von strikter Trennung zwischen Politik und Verwaltung, bis zur Gleichheit der beiden in der Formulierung von Politiken. Golden (1992) zeigt schließlich auf, dass vor allem fünf organisatorische Faktoren das Verhalten von Bürokraten gegenüber der Politik beeinflussen: Ideologie, die dominante Profession der Verwaltungseinheit, der Geist der Verwaltungseinheit, deren Geschichte, und das Selbstvertrauen der Beamten. Diese Studien stammen zu einem großen Teil aus den USA, wo andere kontextuelle Verhältnisse herrschen als in Deutschland oder der Schweiz. Es mag daher von Interesse sein, ob für unseren Sprachraum spezifische Ansatzpunkte zu finden sind, wenn das Ver-

hältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern beleuchtet wird. Empirische Untersuchungen sind – jedenfalls in den Verwaltungswissenschaften – kaum zu finden, obwohl die laufenden Verwaltungsreformen dazu eigentlich gute Gelegenheiten böten.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung eine Beziehung zwischen Menschen ist. Die Akteure spielen dabei eine wichtige Rolle, und zwar nicht nur im Sinne rational handelnder, abstrakter Individuen, sondern auch als Menschen mit Anliegen, mit individueller Vorgeschichte und Referenzgruppen, die ihre Präferenzen in laufenden Interaktionen mit ihren Referenzgruppen herausbilden. In dem hier vorliegenden Artikel werde ich der Frage nachgehen, wie Exekutivpolitiker (Minister), die sich für die Verwaltungsreform in der Schweiz stark gemacht haben, ihre eigene Motivation zur Reform und ihre Beziehungen zu Referenzgruppen sowie zu Verwaltungsmanagern schildern. Nicht zuletzt sollen auch die Ergebnisse der Reform selbst untersucht werden, wie sie von den Politikerinnen und Politikern erlebt wurden.

#### 4. Das Analysemodell

Für die weitere Analyse werde ich mich auf ein vereinfachtes Modell abstützen, das die Akteure und ihr Handeln in Abhängigkeit ihrer Referenzgruppen definiert. Ich orientiere mich dabei zur Strukturierung an Überlegungen, die von drei Grundsätzen ausgehen:

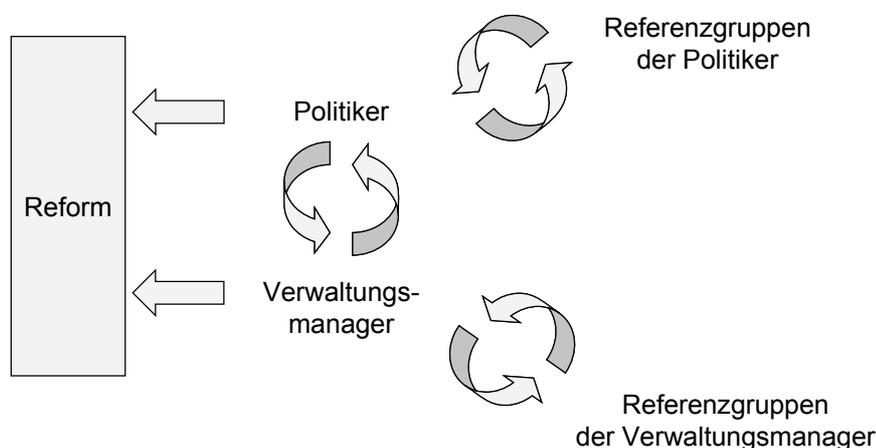
1. Menschen verhalten sich gegenüber Dingen (inkl. Themen) auf der Grundlage der Bedeutung, die diese Dinge für sie haben.
2. Die Bedeutung dieser Dinge entsteht aus der sozialen Interaktion, die jemand mit seinen Kollegen hat. Ich werde hier von den „Referenzgruppen“ sprechen, da ich davon ausgehe, dass für bestimmte Themen unterschiedliche Gruppen von Kollegen relevant sind.
3. Diese Bedeutungen werden verarbeitet und verändert in einem interpretativen Prozess, der von der jeweiligen Person angewandt wird, die sich mit den Dingen beschäftigt, die sie antrifft. (*Blumer 1969, 2*)

Auf die Verwaltungsreform bzw. unsere Fragestellung übertragen bedeutet dies Folgendes:

1. Wenn sich Politiker und Verwaltungsmanager als zentrale Akteure in einer Reformsituation (bzw. gegenüber einem Reformprojekt und seinen Anliegen) auf der Grundlage der Bedeutung verhalten, die diese Reform für sie hat, so muss diese Bedeutung zentraler Gegenstand einer Reformforschung sein.
2. Wenn die Bedeutung der Reform für die zentralen Akteure durch die soziale Interaktion mit ihren Referenzgruppen entsteht, so sind diese Referenzgruppen primär zu identifizieren. Außerdem ist zu analysieren, wie und mit welchen Ergebnissen soziale Interaktion mit diesen Referenzgruppen stattfindet.
3. Wenn die Bedeutungen von Reformen für die zentralen Akteure in interpretativen Prozessen verändert werden, so sind die Prämissen dieser Interpretation zu klären. Damit stellen wir die Frage nach den *Rationalitäten* von Politikern und Verwaltungsmanagern, d.h. nach den für sie logischen Kausalitäten, von denen sie in ihren Interpretationen der Wahrnehmungen ausgehen (vgl. dazu auch *Schedler 2003*).

In der Folge möchte ich diese drei Fragen als Leitschnur nutzen, um das Verhältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern in der Reformsituation zu beleuchten. Dabei ist davon auszugehen, dass keine dieser Gruppen homogen ist, d.h. es bestehen große persönliche Unterschiede zwischen den Mitgliedern dieser Gruppen. Nicht zuletzt dürfte auch das persönliche Verhältnis zwischen Politiker und Verwaltungsmanager einen großen Einfluss auf deren Interpretationen der Reformelemente haben. Mit anderen Worten können sie gegenseitig Teil der Referenzgruppen des jeweils anderen sein, wenn sie deren Vertrauen genießen.

*Abbildung 1:* Die Bedeutung der Reform für die Akteure wird durch Interaktionen mit anderen geprägt



Indem wir den Fokus auf Schilderungen der Exekutivpolitiker legen, betrachten wir das Modell aus einem spezifischen Blickwinkel. Erfahrungen der Verwaltungsmanager, die im gleichen Zeitraum an den gleichen Reformen mitgewirkt haben, lassen wir außen vor – begründet durch die mangelnde Verfügbarkeit entsprechender Daten. Immerhin können wir aber die eine Seite der Beziehung beleuchten, um für weitere Arbeiten eine Reihe von Fragestellungen zu eröffnen.

## 5. Fallbeispiele aus der Schweiz

Die Schweiz ist ein Land, in dem die öffentliche Verwaltung schon immer einen nicht-besonderen Stellenwert innerhalb der Gesellschaft eingenommen hat. Es ist hier nicht der Ort, alle Eigenheiten dieses Landes im Detail vorzustellen, aber es sollen die wichtigsten Eckpfeiler des politisch-administrativen Systems der Schweiz erläutert werden, um den Kontext der Untersuchung zu klären.

## 5.1 Föderalismus

Das politische Konzept des Föderalismus in der Schweiz ist primär ein Bekenntnis für die Autonomie der Kleinräumigkeit.

Dies führt dazu, dass in so wichtigen Politikbereichen wie der Bildung oder dem Gesundheitswesen jeder Kanton seine eigene Organisation aufweist. Koordination zwischen den Kantonen beruht in aller Regel auf Freiwilligkeit, weshalb die Harmonie ein wichtiges kulturelles Phänomen der Schweiz geworden ist. Schweizer sind – etwa im Vergleich zu den deutschen Nachbarn – regelrecht harmoniesüchtig und versuchen offene Konflikte zu vermeiden. Der Föderalismus ist nicht zuletzt ein Mittel, um der ausgesprochen großen Diversität in der Schweiz Herr zu werden, ohne dass die Unterschiede zu offenen Konflikten führen müssen.

Eine Form, die regionale Unabhängigkeit zu wahren, ist die Konkordanzregierung, gekoppelt mit dem Kollegialitätsprinzip. In der Konkordanz sind alle großen Parteien vertreten (auf Bundesebene sind dies vier Parteien), und die Kabinette werden in aller Regel auch regional ausgeglichen besetzt. Das Kollegialitätsprinzip besagt, dass Beschlüsse der Gesamtregierung von allen Mitgliedern der Regierung öffentlich mitgetragen werden müssen, selbst wenn sie der persönlichen Einstellung der Einzelnen widersprechen. Dieses System führt zu einer einschneidenden Selbstkontrolle der Kabinette, da jeder Regierungsbeschluss in sich bereits ein Kompromiss innerhalb der Regierung sein muss. Eine Anhäufung von politischer Macht in einer Person, einer Partei oder einer Region wird dadurch systematisch verhindert.

## 5.2 Milizprinzip

Der Begriff der „Miliz“ bedeutet im Schweizerischen Kontext schlicht das Gegenteil zur Professionalisierung, und dies in allen möglichen Organisationsformen. Die Schweizer Armee ist eine nicht-professionelle Milizarmee, in der nur ein kleiner Anteil (die Ausbilder) Berufsmilitär sind. Die Schweizer Parlamente sind vollumfänglich nicht-professionelle Milizparlamente, in denen jeder Volksvertreter gleichzeitig einen ordentlichen Beruf ausübt, dessen Interessen er selbstverständlich vertritt. Diese nebenamtlichen Volksvertreter genießen – ganz im Sinne der inneren Freiheit des Einzelnen – so große Autonomie, dass es keinen Fraktionszwang gibt. Die Parlamentarier sind nicht gezwungen, sich an Parteibeschlüsse zu halten, wenn sie im Plenum abstimmen. In vielen Gemeinden sind auch die Mitglieder der Exekutive nebenamtlich (also „Miliz“), und ebenso selbstverständlich gibt es in der Schweiz keine Beamtenkaste, die auf Lebenszeit eingesetzt wird, so wie in Frankreich oder in Deutschland. Schweizer Beamte waren immer schon auf eine bestimmte Amtszeit eingesetzt, um die Bildung einer ‚classe administrative‘ zu verhindern. *Brändli-Traffelet* (2004) führt diese Tatsache auf einen spezifisch schweizerischen Begriff der Freiheit zurück, die *Bürgerfreiheit*. Im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich, in denen sich ein Beamtenstaat herausbildete, entstand in der Schweiz ein Volksstaat.

### 5.3 Direkte Demokratie

Obwohl Ideale der Gleichstellung aller Bürger in der Eidgenossenschaft schon von Anfang an gepflegt wurden, so bestanden doch faktisch große gesellschaftliche Unterschiede. Die Verfilzung von Wirtschaft und Politik führte im 19. Jahrhundert dazu, dass sich eine demokratische Bewegung konstituierte, die Instrumente der direkten Demokratie in kantonale und schließlich auch die Bundesverfassung einführte. Die wichtigsten sind das Referendum und die Initiative. In einem Referendum kann mit einer bestimmten Anzahl von Unterschriften eine Volksabstimmung über ein Gesetz, eine Verfassungsänderung, einen Staatsvertrag oder eine größere Ausgabe verlangt werden. Auf Bundesebene sind dies 50.000 Unterschriften. Eine Initiative verlangt mit einer bestimmten Anzahl Unterschriften (im Bund 100.000) eine neue, selbst formulierte Verfassungsbestimmung.

Dies hat primär zwei Konsequenzen. *Erstens* wird in der Schweiz über eine Großzahl von Sachgeschäften direkt durch das Volk abgestimmt. Dafür stehen regelmäßig vier Urnengänge pro Jahr zur Verfügung, in denen über Vorlagen aus Bund, Kanton und Gemeinde gleichzeitig abgestimmt wird. Das Volk nimmt damit direkt Einfluss auf die politischen Entscheide, die in Regierung und Parlament gefällt werden und schränkt deren Macht massiv ein. *Zweitens* führt allein die Androhung eines Referendums in der politischen Praxis dazu, dass Anliegen von Minderheiten in die Vorlage aufgenommen werden – sofern die Minderheit genügend Kraft besitzt, die notwendige Unterschriftenzahl zu organisieren. Jeder Beschluss in Exekutive und Legislative ist damit bereits ein Kompromiss.

Eingespielte Verfahren der Konsultation von Interessengruppen (die so genannten „Vernehmlassungen“) sorgen zudem dafür, dass neue Beschlüsse bereits im Entwurfstadium breit diskutiert werden. Dies verlängert zwar die Prozessdauer, bis ein Beschluss gefällt ist, doch es verschafft der jeweiligen Regelung eine große Legitimität. Dieser Zwang des Mitwirkens lässt und des Mitwirkens führt dazu, dass die Verwaltungen stets über den eigenen Tellerrand hinaus mitdenken, wenn etwa eine Bundesregelung von den Kantonen beurteilt wird, oder wenn Wirtschaftsverbände den Entwurf eines neuen Sozialhilfegesetzes kommentieren.

In dieser Schweizerischen Politik- und Verwaltungskultur sollen nun die Beziehungen zwischen Politikern und ihren Verwaltungsmanagern dargestellt und analysiert werden. Dabei unterscheide ich drei Typen von Verwaltungsmanagern: die Stabsmitarbeiter (die die Vorbereitung und Bearbeitung von Policy-Themen führen), die Linienmanager (die die Policies im Alltag umsetzen) und die Projektleiter von Reformprojekten (die als Fachpromotoren für die Verwaltungsreform agieren). Diese Unterscheidung erfolgt deshalb, weil davon auszugehen ist, dass diese drei Gruppen von leitenden Verwaltungsleuten a. auf unterschiedliche Art mit den Politikern kommunizieren, b. unterschiedliche Referenzgruppen haben, mit denen sie interagieren und c. unterschiedliche Wahrnehmungsfelder besitzen, mit denen sie eintreffende Informationen interpretieren.

In den folgenden Abschnitten werden die verschiedenen Akteure im Spiel zwischen Politik und Verwaltung sowie deren Beziehungen untersucht. Die Ausführungen beziehen sich dabei zum Teil auf Erfahrungen, die ich als externer Experte in diversen Reformprojekten sammeln konnte. Gleichzeitig habe ich zehn Tiefeninterviews mit Exekutivmitgliedern neu ausgewertet, die als Transkripte vorliegen. Es ist interessant zu sehen, dass die kantonalen Reformen in der Schweiz (mit einem Aktivitätshöhepunkt zwischen 1994 und 2000) von jeweils einem Regierungsmitglied pro Kanton aktiv vorangetrieben

wurden. Die *policy entrepreneurs* in den Exekutiven waren damit klar lokalisierbar, und nicht selten wurden sie mit der Verwaltungsreform identifiziert. *Proeller* und *Siegel* (2004) führten im Jahr 2003 mit zehn der damals fünfzehn öffentlich bekannten Promotoren von Verwaltungsreformen Tiefeninterviews, um ihre Motivation für diese Rolle zu erfahren. Die Interviewtranskripte wurden neu mit MaxQDA codiert und analysiert. Anhand dieser qualitativen Auswertung möchte ich zunächst die Exekutivpolitiker selbst, ihre Vorgeschichte, ihre Motivation für die Reform sowie ihre Referenzgruppen darstellen. Danach fließen Aussagen in die Analyse ein, die sich auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Verwaltungsmanagern beziehen. Ich werde dabei drei verschiedene Gruppen unterscheiden: die führenden Stabsmitarbeiter in den Ministerien, in schweizerischer Terminologie in den Departementssekretariaten; die führenden Mitarbeiter in der Linie, schweizerisch die Amtsleiter; sowie die Projektleiter der Verwaltungsreformprojekte.

## 6. Interviews

### 6.1 Politiker und ihre Eigenwahrnehmung

In den weiteren Ausführungen werde ich mich auf die Exekutivpolitiker beschränken, die in direktem Kontakt zu den Verwaltungsmanagern stehen. Die Einstellung der Politiker zur Verwaltungsreform ist in hohem Ausmaß unterschiedlich. Die von uns befragten Politiker wurden durch ihr aktives Engagement für die Reform ausgewählt. Zunächst interessierte uns die Motivation der Politiker, ihre Ziele, die sie mit der Reform verbanden.

An erster Stelle steht, von allen Interviewpartnern als wichtige Motivation genannt, die Verbesserung der Führung in der Verwaltung. Die vorherrschende Situation war meist durch Mängel in der Führung geprägt, und es bestand ein Leidensdruck, dagegen Maßnahmen zu ergreifen. Ein Exekutivpolitiker formulierte dies wie folgt:

Aus diesen Argumenten heraus, habe ich die neue Sicht von NPM zum Anlass genommen, etwas Neues aufzubauen. Mit den Hauptstossrichtungen: mehr Transparenz, mehr Führungsmöglichkeiten, mehr Möglichkeiten auf die Effizienz eingehen zu können.

Nebst dem Wunsch nach besserer Führbarkeit der Verwaltung prägen auch Ziele das Handeln der Politiker, die sich auf die Verwaltungskultur beziehen. Es wurde immer wieder argumentiert, die bisherige bürokratische Verwaltungskultur lasse keine moderne Führung zu, die Anreize seien auf Inputs ausgerichtet, und daher müsse die Kultur an sich verändert werden. Ein Politiker formulierte dies so:

Wir betrachteten das als absolut zwingend, die öffentliche Verwaltung aus dieser biographischen Verkrampfung zu lösen und sie in eine neue Dimension zu bringen, eine unternehmerische Dimension. Für mich war das zu Beginn ganz wichtig. Eine völlig neue Kultur zu schaffen in den öffentlichen Verwaltungen.

Wesentlich ist aber auch, dass die Politiker die Verwaltungsreform explizit nicht für die Profilierung als Reformer sahen, oder sich gar größere Chancen auf Wiederwahl erhofften. Die meisten beurteilten die Situation neutral – zwei Gesprächspartner empfanden ihr Engagement bezüglich Profilierung eher als risikoreich. In der Mehrheit der Fälle war es ein persönliches Bedürfnis nach Veränderung, nach Verbesserung der Situation. Die Politiker empfinden sich selbst als „Macher“, als Menschen, die gerne Risiken eingehen, um Dinge zum Besseren zu verändern.

Es hat schon etwas mit Risikofreude zu tun, es hat mit Innovationsfreude zu tun und dem Willen, etwas besser zu machen als es war.

Die Reformer unter den Exekutivmitgliedern waren zum Thema Führung und Management positiv eingestellt, und sie interpretierten die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung als eine Möglichkeit, diese Anliegen zu erfüllen. In aller Regel scheint diese Affinität zur Führung durch die persönliche Geschichte geprägt zu sein. Drei der zehn Minister betonten im Gespräch, dass sie aus der Privatwirtschaft kommen und dort eine moderne Führung gewohnt waren, drei weitere waren vorher Verwaltungsmanager und wollten die Verhältnisse aus eigener Erfahrung verbessern.

Es braucht auch eine andere Art von Führung, Steuerung über Leistung, vom Input zum Output. ... Das hat mir sofort eingeleuchtet, ich war ja in einer kleinen Firma mit 300 Personen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die persönliche Situation und die Ziele der Politiker ihre Wahrnehmung der Reform stark beeinflussen. NPM wurde als Vehikel interpretiert, mittels dem diese Ziele erreicht werden konnten: verbesserte (Wirkungs-) Transparenz, bessere Führung, Modernisierung nach dem Vorbild des Privatsektors. Gleichzeitig scheint es, dass NPM den Politikern eine Möglichkeit bot, ihr Eigenbild (als Reformer, als moderne Führungskraft) zu bestätigen, indem sie sich dafür einsetzten. Ein Gesprächspartner schildert seine eigene Rolle wie folgt:

Ich war eindeutig Initiator. Die Regierung hat dies nur auf meinen Wusch gemacht. Dann spielte es in zahlreichen Regierungssitzungen eine Rolle, dass ich die Dinge kannte ...

Diese Abgrenzung, die implizit gegenüber den Nicht-Reformern vorgenommen wird, prägt auch die Wahrnehmung der Exekutive an sich.<sup>2</sup> Auf diese Perspektive soll in der Folge eingegangen werden.

## 6.2 Politiker in der Exekutive

Schweizerische Minister auf kantonaler Ebene sind zwar parteipolitisch lokalisierbar, im Gremium selbst hingegen stehen oft die gemeinsamen Probleme über den parteipolitischen Differenzen – wobei das je nach Kanton sehr unterschiedlich sein kann. Viele Reformer erlebten sich selbst in der jeweiligen Exekutive als Teil einer Elite, die für die Modernisierung des Staates einstand.

Es war immer die Gefahr, dass sich die Regierung als Gesamtgremium schlussendlich zu wenig damit befasst. Nicht alle Departementschefs, und auch die Gesamtregierung vielleicht, sehen voll, was man mit dem Instrumentarium machen kann.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass ein solches Engagement innerhalb der Regierung mit einem persönlichen Risiko verbunden war. Mehrere Gesprächspartner wiesen auf die berufliche „Vorbeltung“ hin, indem sie beispielsweise die Juristen in der Regierung als eher skeptisch und formalistisch beschrieben. Zwei sagten, dass die Reform irgendwann an dem Punkt war, dass jemand in der Regierung die Verantwortung übernehmen musste, um die Verwaltung zu unterstützen, die eigentlich bereit für die Reform war.

Eine Befürchtung der Exekutive war oft, dass die bisherige Machtverteilung zwischen ihr, der Verwaltung und der Legislative verändert würde – in sehr unterschiedlichen Richtungen. Eine Angst war, zu einem „Durchlauferhitzer“ degradiert zu werden:

Das ist für mich eine der Kernfragen, die man in diesem System lösen muss. Es kann nicht sein, dass der Exekutive jede Entscheidungsgewalt genommen wird. Das ist eine gewisse Gefahr. Man gibt die Ziele vor, die erreicht werden müssen, das kontrolliert aber nicht die Regierung, sondern das Parlament. Das Parlament gibt aber auch Ziele vor, das ist eigentlich richtig. Aber was ist die Rolle der Exekutive in dem ganzen?

Die wichtigsten *Referenzgruppen* für die Exekutivpolitiker sind innerhalb des politischen Systems zu finden. Alle Befragten bezogen sich immer wieder auf die Reaktionen in den Parlamenten, auf reformfreundliche und -feindliche Gruppen innerhalb der Parlamente. Die anderen Mitglieder in der Exekutive waren weniger „störend“ oder „befruchtend“ als die einflussreichen Gruppen in den Parlamenten. Das ist wohl eine Eigenart des Schweizerischen Systems, in dem sowohl Parlament wie auch Regierung direkt vom Volk gewählt werden, und in dem sich auch Parteikollegen zwischen Parlament und Regierung offen widersprechen können. Offensichtlich orientieren sich Schweizer Exekutivpolitiker ausgesprochen stark an der Machbarkeit von Projekten, die letztlich von der Unterstützung im Parlament abhängt. Ein Gesprächspartner brachte dies auf den Punkt:

Die massgebende Beurteilung ist die vom Grossen Rat [das kantonale Parlament, K.S.]. Da muss die Regierung die Hauptinformations- und Überzeugungsarbeit leisten.

Nicht selten werden die Parlamente als heterogene Größe wahrgenommen, die selbst wiederum aus Eliten und „Fußvolk“ bestehen. In zwei Fällen kam die Initiative für die Reform sogar aus dem Parlament, bzw. aus einer parlamentarischen Kommission. So formulierte ein Gesprächspartner:

Es ist im Grunde genommen eine Intelligenzfrage, es ist die Frage, ob man es begreift oder nicht. Wenn man es nicht begreift, hat man Angst, wenn man Angst hat, sagt man: „Nein“.

Und ein anderer machte deutlich:

Meine Entwicklung im Parlament ist über ein Netzwerk mit wenigen Leuten abgelaufen.

Die Reformkommissionen, die in vielen Parlamenten gegründet wurden, spielten für die Reform eine wichtige Rolle. Sie waren in ersten (und vielfach einzigen) Ansprechpartner für Verwaltung und Exekutive, wenn neue Ansätze oder Instrumente aus der Reform eingeführt werden sollten. Diese Kommissionen wurden daher auch als „Fachpromotor“ der Reform in den Parlamenten gesehen. Offensichtlich wird hingegen, dass a) die bessere Kenntnis der Reform zu einer stärkeren Befürwortung führt, und dass b) der Transfer des Wissens aus der spezialisierten Reformkommission ins Plenum des Parlamentes als große Herausforderung angesehen wird:

Wir hatten eine parlamentarische Kommission, Begleitgruppe NPM. Die hat dann etwas abgehoben, kam sehr nahe zur Regierung. Sie hat das begriffen, hatte dann aber sehr Mühe, ihr Wissen ins Parlament zu übertragen. Es ist dann aber dennoch gelungen, das Parlament hat schlussendlich zugestimmt. Aber die Angewöhnung des Parlamentes an die neuen Instrumente, an die Führung, an die politische Strategie, die neue Führungsart mit Globalbudgets und Leistungsgruppenbudgets und die Zusammenarbeit mit der Regierung entwickelte sich außerordentlich schwerfällig.

Nicht zuletzt scheint mir wesentlich, dass die Politiker unisono die Unterstützung oder Ablehnung der Reform in den Parlamenten nicht als parteipolitische Position erlebten.

Es gab nicht eine politische Einheitsfront, dass Rechts dafür und dass Links dagegen war. Es ging quer ... durch.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die befragten Exekutivpolitiker primär aus einem eigenen Bedürfnis heraus für die Reform eintraten. Die Interaktion mit den Parlamenten schärfte das Bewusstsein für einzelne Eckwerte der Reform, beispielsweise die delikate Frage der Machtverteilung, war jedoch ansonsten primär eine Frage der Machbarkeit. Die Frage war: wie konnte die Mehrheit im Parlament beschafft werden, wie sollte das Parlament in die Reform mit einbezogen werden, um Erfolg zu haben? Letztlich war es eine pragmatische, funktionale Sichtweise.

### 6.3 Politiker und ihre Stabsmitarbeiter

Alle Befragten gaben dem Verhältnis zu den Verwaltungsmanagern weitaus weniger Raum als der Darstellung der eigenen Motivation sowie der Beschreibung von Vorgängen in und mit dem Parlament. Dies mag allerdings an der Interviewtechnik gelegen haben, die auf einem Leitfaden basierte. In der Reihe der Fragen waren jene nach dem Verhältnis zu Verwaltungsmanagern nur ein Teil des Ganzen. Dennoch fällt auf, dass selbst bei konkreten Fragen die Antworten weniger ausführlich ausfielen als bei politischen Themen.

Die erste Gruppe der Verwaltungsführungskräfte, die hier ausgewertet wird, sind die Departementsstäbe. Jedes kantonale Departement (Ministerium) verfügt über einen Departementsstab, das so genannte „Departementssekretariat“. Der Minister ist frei, wie er sein Departementssekretariat organisieren und wie viel Entscheidungsspielraum er an sein Sekretariat delegieren möchte. Je nach Persönlichkeit des Ministers entwickelt ein solches Sekretariat mehr oder weniger Macht innerhalb der Verwaltung. Ein Grossteil der persönlichen Aktivitäten der Minister wird in den Sekretariaten vorbereitet: Reden werden verfasst, Vernehmlassungen und Stellungnahmen vorbereitet, Geschäfte vorbesprochen. Dadurch entsteht in aller Regel ein enges Vertrauensverhältnis zwischen dem Sekretär und dem Minister.

Die wichtigste *Referenzgruppe* der Departementssekretäre sind ihre Kollegen in den anderen Departementen. In den meisten Kantonen treffen sie sich in einem offiziellen Gremium, der so genannten „Departementssekretärenkonferenz“. Dieses Gremium hat den Auftrag, interdepartementale Geschäfte vorzubereiten, vorzubesprechen und zu koordinieren. Dank dieses Informationsvorsprungs und dank des in aller Regel direkten Zugriffs der Sekretäre auf die Minister ist die Konferenz die heimliche Macht im Staat, an der kein Geschäft vorbei kann, ohne dass sie darauf wesentlich Einfluss nimmt.

Die Departementssekretäre verfügen in aller Regel über eine juristische Ausbildung, einige sind Staats- oder Politikwissenschaftler. Betriebswirte waren zum Zeitpunkt der Reformen in diesen Funktionen nicht zu finden. Daher ist wenig erstaunlich, dass Management-Themen, wie sie für die WoV typisch waren, aus meiner praktischen Erfahrung bei den Sekretariaten zunächst nicht gerade Begeisterung auslösten. Nicht selten führten die Reformer in der Exekutive ihre Reformen trotz großer Skepsis aus dem eigenen Sekretariat durch und stützten sich für diese Thematik auf die Arbeiten der Projektleitungen ab.

In den Darstellungen unserer Interviewpartner spiegeln sich diese eher kritischen Positionen kaum. Es wird betont, dass die Departementssekretäre eine sehr starke Stellung innerhalb der Verwaltung haben. In einem Kanton ging die Initiative gar von der Departementssekretärenkonferenz aus:

... die Departementssekretäre, das sind an die 10 Personen, bilden eine eigene Konferenz. Die haben damals eine Tagung durchgeführt, wo sie kompetente Fachleute von auswärts eingeladen haben, um über NPM zu referieren, weil sie sich ins Bild setzen wollten, was das eigentlich ist und was man damit allenfalls anstrebt. Die Konferenz der Departementssekretäre hat damals in einer Protokollnotiz die ganze Angelegenheit festgehalten und das wurde nachher weitergegeben auch an die Chefs der Departemente. Das hat den Anlass gegeben, dass man gesagt hat, man soll sich etwas tiefer damit befassen.

Das scheint allerdings ein Einzelfall zu sein, denn eine solche Entwicklung wurde nur von einem Gesprächspartner geschildert. Aus einem anderen Kanton wurde berichtet, dass zuständige Regierungsmitglieder trotz NPM nicht nach den Prinzipien des NPM führen, sondern dass ihre Departementsstäbe lediglich den entsprechenden Eindruck erwecken:

Einzelne Departemente führen nicht nach NPM-Prinzipien, sondern sie haben das Glück, dass der Generalsekretär die entsprechenden Papiere aufbereitet.

In den übrigen Kantonen finden die Departementssekretäre keine besondere Erwähnung, was auf eine eher harmonische, angepasste Beziehung der Sekretäre zu ihren politischen Vorgesetzten schließen lässt.

#### 6.4 Politiker und ihre Linienmanager

Eine weitere Kategorie von der Reform betroffener Verwaltungsführungskräfte sind die Linienmanager – also jene Personen, die aktiv produzierende Verwaltungseinheiten führen.

Zwischen Politiker und Verwaltungsmanager kann ein symbiotisches Verhältnis entstehen, wenn sich beide als Reformversteher verstehen – und sich gegenseitig in dieser Rolle bestärken. Immer wieder nannten die Gesprächspartner eine für Veränderungen offene Verwaltungsführung als notwendige Bedingung für den Erfolg der Reform. In einem Fall war es das Tandem zwischen Exekutivpolitiker und Verwaltungsmanager, das den ersten Anstoß gab und die Reform maßgeblich vorwärts brachte. Der betroffene Politiker schilderte dies so:

1992-1994 habe ich in meinem damaligen Departement, zusammen mit dem Vorsteher des Umweltschutzamtes, das war auch einer der Initiatoren, im kleinsten Kreis darüber nachgedacht, wie wir unsere Verwaltung reformieren wollen.

Auch wenn es nicht zum platzgreifenden Gegenstand der Schilderungen von Seiten der Politiker wurde, war doch implizit bei allen Gesprächen klar, dass die Politik ohne eine aktive Verwaltung die Reform nicht umsetzen könnte. Ein Politiker formulierte dies so:

Generell, wenn sie die Führungsleute nicht haben, die da pushen, dann versandet die Geschichte, dann versandet auch WoV, wie all die früheren Instrumente.

Erzählt wurde aber auch von kritischen Reaktionen aus der Verwaltung. Zum einen wurde die Verwaltung als eher veränderungsfeindlich dargestellt, so dass von der Politik bisweilen klare Signale notwendig waren, dass die Reform ernst zu nehmen sei. Zum anderen löste die Chronologie der Reform aber auch Frustrationen aus, da in den ersten Versuchen deutlich größere Freiräume für das Verwaltungsmanagement geschaffen wurden, als in den späteren definitiven Regelungen. Linienmanager, die schon früh als Pilotämter mitwirkten, mussten daher oft zurück buchstabieren und fühlten sich mit der definitiven Einführung stärker eingeschränkt als notwendig:

Der Vorlauf mit Piloten ist zwar gut, gab aber sehr liberale Grundsätze vor, die politisch nicht durchsetzbar waren: Vierjährige Budgets, wo man frei verfügen konnte über Budgetreserven. Wenn man 98 Prozent der Leistungen so freigeben würde, über 4 Jahre, könnte man keine Schwankungen auffangen, das geht nicht. Vielleicht hat man da die falschen Voraussetzungen geschaffen, im Sinne von unternehmerischem Freiraum geben.

Die Übernahme des anfangs pionierhaften Projektes durch die Politik wurde generell als schmerzhaft empfunden:

Schwierig war auch, dass zu Beginn jeder ein kleiner Pionier war, aber dann kam die Politik dazwischen und die Weichen wurden neu gestellt.

Schließlich wurde auch das Thema mangelnder NPM-Konformität der Verwaltung angesprochen. Dies betrifft insbesondere die Unfähigkeit der Verwaltung, für die Politik taugliche Indikatoren zu definieren. Dies wurde dann von den eher skeptischen Politikern zum Anlass genommen, NPM noch kritischer zu behandeln. In einem Kanton entstand daraus eine negative Dynamik, die letztlich dazu führte, dass sich alle als Verlierer der Reform fühlten.

Viele Gesprächspartner schilderten die Maßnahmen und Probleme, die sich innerhalb der Verwaltung mit dem Veränderungsprozess ergaben. Eine recht verbreitete Strategie bestand darin, dass nur änderungsfreundliche Verwaltungseinheiten (und vor allem deren Manager) in die Reform mit einbezogen wurden.

Wir haben nur Leute und Ämter in die Projektorganisation genommen, die experimentieren und das machen wollten. Damit war viel Widerspruchspotential weg.

Erwähnt wurde auch, dass aus der Verwaltung Widerstände kamen, die formaljuristisch begründet waren. Insbesondere die von NPM geforderte Finalsteuerung verunsicherte die Verwaltungsjuristen und führte zu Vorbehalten bezüglich der Rechtssicherheit, die von der Reform untergraben würde.

## 6.5 Politiker und Projektleiter

In vielen erfolgreichen Projekten spielten die Projektleiter eine zentrale Rolle. Meist waren es Verwaltungsmitarbeiter, die für diese Aufgabe speziell eingesetzt wurden. In größeren Kantonen wurden Projektteams gebildet, in Luzern beispielsweise bestehend aus vier Personen, die eine eigentliche Geschäftsstelle für das Projekt „WOV Luzern“ einrichteten. Nur selten wurde das Projekt durch einen Externen geleitet, wie etwa im Kanton Bern.

Die Projektleiter fanden in unseren Gesprächen ebenfalls recht wenig Erwähnung – an sie war gemäß Darstellung der Politiker die „technische“ Leitung der Projekte delegiert, und sie schienen ihre Aufgabe so zu erfüllen, dass sie weder besonders positive noch besonders negative Erwähnung verdienen. Aus einzelnen Bemerkungen wird dennoch deutlich, dass die Aufgabe der Projektleitungen auch in der Motivation der Beteiligten für die Reform bestand:

Der Aufwand war unglaublich. Nicht zuletzt für mich als Regierungsmitglied. Ob ich das heute noch einmal machen würde oder ob ich es delegieren würde? Andererseits hat die technische Projektleitung immer gesagt, wenn Du das nicht mehr machst, dann stürzt das Ganze ab.

Diese eher zurückhaltende Schilderung des Einflusses der Projektleiter stimmt nur teilweise mit meiner eigenen praktischen Erfahrung überein. Offensichtlich ist es den Projektleitun-

gen gelungen, trotz großem eigenen Einfluss auf die verschiedenen Akteure der Reform, bei den Politikern nie den Eindruck zu erwecken, sie seien nicht selbst die großen Treiber der Reform. Das Zusammenspiel von Fachpromotor (Projektleiter) und Machtpromotor (Politiker) wurde in der Praxis von den Politikern als starke Eigenrolle und führender Einfluss auf die Reform erlebt. Jene Politiker, die ihr Selbst in der Rolle des „Machers“ sehen (vgl. oben), wurden durch die Zurückhaltung der Projektleiter darin bestärkt – und interpretierten dies als Notwendigkeit eines weiteren Engagements für die Reform.

## 7. Schlussfolgerungen

Im hier vorliegenden Artikel gelingt es nur zum Teil, das Verhältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern in der Reform zu analysieren. Zum einen liegen uns nur die Schilderungen der Politiker vor, nicht jedoch jene der entsprechenden Verwaltungsmanager. Zum anderen sind es nur jene Politiker, die als Reformtreiber erkannt wurden. Es ist durchaus möglich, dass reformfeindliche Politiker ihr Verhältnis zu Verwaltungsmanagern anders dargestellt hätten. Trotz dieser Einschränkungen geben die zehn Darstellungen einen spannenden Einblick in die subjektive Wahrnehmung der Situation durch die Politiker, die eine vertiefte Betrachtung verdient. Ich werde dies in den drei Dimensionen des verwendeten Modells tun: a. die Bedeutung, die die Betroffenen der Reform geben, b. die Interaktionen mit Referenzgruppen und c. die Rationalität der Akteure, die die Wahrnehmung prägen.

Die Schilderungen der Politiker zeigen mehrheitlich, dass die Verwaltungsreformen für sie eine Plattformen bildeten, um ihre lange vorhandenen Anliegen umzusetzen: Stärkung der Führung, Verbesserung der Transparenz in der Verwaltung, Modernisierung der Verwaltung. Zurückzuführen sind diese Anliegen auf die Vorgeschichte, die persönlichen Erfahrungen und die Ausbildung der Politiker. Sie alle lösten ein Unbehagen der Befragten mit der damals aktuellen Situation aus, und sie wollten als „Macher“ diese Situation verändern. Die Reformen gaben ihnen die Gelegenheit, ihr Eigenbild als „Macher“ zu verstärken und dabei Positives für Politik und Verwaltung zu bewirken. Die Verwaltungsmanager werden dabei in mehrfachen Rollen dargestellt. Sie sind Partner in der Initiierung der Reform (vgl. beispielsweise den erwähnten Leiter des Amtes für Umweltschutz), unentbehrliche Träger und Treiber der Umsetzung, in einer späteren Phase aber auch eher träge, formalistische und veränderungsfeindliche Personen, die es zu motivieren gilt. Nicht überraschend schildern die Befragten kaum Situationen, in denen sie selbst durch die Verwaltungsmanager zur Initiierung oder Umsetzung der Reform motiviert wurden – obwohl auch diese Situation durchaus zu erwarten wäre, selbst für die nach außen erkennbaren politischen Initiatoren.

Die *Referenzgruppen* der politisch agierenden Reformatoren sind – deutlich erkennbar – im politischen System zu finden. Das Hauptaugenmerk liegt auf den Parlamenten und ihren Kommissionen, die ihrerseits wiederum über Reformeliten verfügen. Diese werden zu den hauptsächlichen Ansprechpartnern für die Reformer in der Exekutive. Es bleibt zu vermuten, wenn auch in den Interviews unerwähnt, dass auch die Reformer in der Verwaltung diese Eliten identifizierten und sie in ihrer Landkarte relevanter Akteure vermerkten. Daraus dürften innerhalb des politisch-administrativen Systems *issue networks* (Hill 1991; Rhodes 1997) entstanden sein, die sich selbst als Reformelite erkannten und gegenseitig verstärkten. Interessant ist, dass zumindest die Politiker die Reformeliten

in den anderen Kantonen kaum erwähnten, was auf einen starken kantonalen Innenbezug der Politik hindeutet. Externe Erfahrungen und Experten wurden meist punktuell, für Ausbildungen und Referate, beigezogen.

Von Konflikten mit Verwaltungsmanagern berichteten die Interviewpartner in verschiedener Hinsicht. Die Politiker schilderten Teile der Verwaltung zwar als innovativ und effizient, gleichzeitig aber andere als veränderungsfeindlich und formalistisch. Zu einer Symbiose mit Verwaltungsmanagern kam es immer dann, wenn die beiden gleiche Interessen und Ziele verbanden, und wenn sie sich in ihrer Eigenwahrnehmung als Reformer gegenseitig verstärkten. Damit sind wir der eigentlichen Fragestellung einen Schritt näher, aber eben nur einen Schritt. Die Ergebnisse sind im Grunde wenig überraschend und decken sich weitgehend mit den Erwartungen in der Literatur. Die starke Betonung der eigenen Rolle in der Reform ist hingegen ein Ausgangspunkt für weitere Forschungen zum Verhältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern – intuitiv wäre von einer stärkeren gegenseitigen Abhängigkeit auszugehen. Zu untersuchen bleibt zudem, inwiefern die hier geschilderten Verhältnisse auf einen anderen politischen Kontext (z.B. Deutschland oder Österreich) übertragen werden können. Hier bleibt viel Potenzial für weitere Forschung im deutschsprachigen Raum.

## Anmerkungen

- 1 *Rosenbloom* (2008) weist darauf hin, dass die Ursprünge der Dichotomie-Idee aus den 1870er Jahren stammen, in denen das (stärker fokussierte) Anliegen die Verhinderung einer Instrumentalisierung der Verwaltung für Partei- und Wahlzwecke war.
- 2 In der Schweiz bestehen die Regierungen aus fünf bis elf Mitgliedern, die auf kantonaler Ebene alle direkt vom Volk gewählt werden. Im System der Konkordanz sind in der Regel alle grösseren Parteien vertreten, was zu einer hohen Heterogenität der Interessen innerhalb der Exekutive führt.

## Literatur

- Behn, Robert D.*, 2001: Rethinking democratic accountability, Washington D.C.: Brookings.
- Blumer, Herbert*, 1969: Symbolic Interactionism. Perspective and method, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Bogumil, Jörg u.a.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Berlin: Edition Sigma.
- Boston, J. u.a.*, 1996: Public Management – The New Zealand Model, Auckland: Oxford University Press.
- Brändli-Traflet, Sebastian*, 2004: Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz, in: *Revue Suisse d'histoire*, 54(1), S. 79-89.
- Bryer, Thomas A.*, 2007: Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration, in: *J Public Adm Res Theory*, 17(3), S. 479-500.
- Budäus, D.*, 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin: de Gruyter.
- Buschor, Ernst*, 1993: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich 1. Juli 1993, Zürich: Zürcher Handelskammer.
- Glynn, John J.*, 1985: Value for money auditing in the public sector, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Golden, Marissa Martino*, 1992: Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control During the Reagan Administration, in: *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2(1), S. 29-62.
- Gruber, Judith*, 1987: Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance, Berkeley: University of California Press.
- Grünenfelder, Peter*, 1997: Die Rolle der politischen Führung im New Public Management: am Beispiel von Christchurch, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

- Hablützel, Peter u.a.* (Hrsg.), 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt.
- Herweijer, Mix* (Hrsg.), 1996: 10 Jahre Tilburger Modell – Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum, Bremen/Boston: SachBuchVerlag Kellner.
- Hill, Heather C.*, 2003: Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), S. 265-282.
- Hill, Larry B.*, 1991: Who Governs the American Administrative State? A Bureaucratic-Centered Image of Governance, in: *Journal of Public Administration Research & Theory*, 1(3), S. 261-294.
- Lienhard, Andreas u.a.* (Hrsg.), 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Lipsky, Michael*, 1980: Street – Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russell Sage Foundation.
- Mastrorardi, Philippe*, 1995: Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Management, in: *AJP/PJA*, 4(12), S. 1541-1553.
- Mastrorardi, Philippe*, 2007: Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Bern: Haupt.
- Mathiasen, David G.*, 1997: The New Public Management and its critics, in: *International Public Management Journal*, 2(1), S. 90-111.
- Naschold, Frieder*, 1993: Modernisierung des Staates – Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin: Edition Sigma.
- Overeem, Patrick*, 2008: Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy, in: *Public Administration Review*, 68(1), S. 36-45.
- Pollitt, Christopher*, 1990: Managerialism and the Public Service: An Anglo-American Experience, Oxford: Blackwell.
- Proeller, Isabella/Siegel, John Philipp*, 2004: 'Key players' in Swiss cantonal reforms: Exploring commitment to leadership in NPM implementation. Paper presented at the conference of the International Research Society in Public Management – IRSPM 8. Budapest
- Reichard, Christoph*, 1994: Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin: Edition Sigma.
- Rhodes, R. A. W.*, 1997: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Ballmoor: Open University Press.
- Rosenbloom, David*, 2008: The Politics-Administration Dichotomy in U.S. historical context, in: *Public Administration Review*, 68(1), S. 57-60.
- Schedler, Kuno*, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, Kuno*, 2003: „... and politics?“ Public Management Developments in the Light of two Rationalities, in: *Public Management Review*, 5(4), S. 533-550.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2000: New Public Management. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Siegel, John Philipp*, 2008: Probleme und Defizite bei der Reform der US Bundesverwaltung: eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels, Bern: Paul Haupt.
- Simon, Herbert A.*, 1947: Administrative behaviour. A study of decisionmaking in administrative organization, New York: Macmillan.
- Svara, James H.*, 1994: Facilitative Leadership in Local Government: Lessons from Successful Mayors and Chairpersons, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Waldo, Dwight*, 1955: The study of public administration. New York, Random House.
- Waldo, Dwight*, 1977: Democracy, bureaucracy, and hypocrisy, Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.
- Weber, Max*, 1947: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wilson, Woodrow*, 1887: The study of administration, in: *Political Science Quarterly*, 2(2), S. 481-506.

*Anschrift des Autors:* Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St. Gallen, Dufourstrasse 40a, 9000 St. Gallen  
E-Mail: kuno.schedler@unisg.ch