

POLITIKENTWICKLUNG: DIE ROLLE DER POLITIK IM VERÄNDERUNGSPROZESS

Kuno Schedler

Von der Politik wird erwartet, dass sie nicht nur hinter der Reform steht, sondern dass sie – bzw. stets die in ihr tätigen wichtigen Entscheidungstragenden – voran geht. Diese ihr zugewiesene Rolle wird im vorliegenden Beitrag beschrieben und untersucht. Möglichkeiten der Ausgestaltung politischer Arbeit im Rahmen der Reform werden vorgestellt.

1 Einführung

Nicht nur für die Verwaltungsreform nach dem Typ „WoV“ (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung), die seit den neunziger Jahren die Reformdebatte im deutschsprachigen Raum beherrscht, wird von politischen Gremien tatkräftige Unterstützung für die Veränderung erwartet. Kaum eine Literaturquelle zu Veränderungen in Organisationen lässt den Hinweis aus, dass aktives Mitwirken der Chefetage für eine echte Veränderung notwendige Voraussetzung sei. Ohne langes Zögern wird diese Forderung in aller Regel auch auf den öffentlichen Sektor übertragen, wobei hier jeweils zwei Gruppen angesprochen sind: a. die Führungskräfte in der Verwaltung, und b. die Politikerinnen und Politiker in den Exekutiven. Mitglieder des Parlamentes werden allgemein – und insbesondere in diesem Beitrag – nicht als Führungskräfte betrachtet. Sie sind jedoch für den Erfolg einer Reform entscheidend, wenn sie Weichenstellungen zu beschließen haben. Insofern können und dürfen sie von dieser Betrachtung nicht ausgeschlossen werden.

Dieser Beitrag untersucht die Rolle, die der Politik in einem Veränderungsprozess zugewiesen wird. Aus aktuellem Anlass wird dabei auf die Reformwelle Bezug genommen, die seit den neunziger Jahren im deutschsprachigen Raum vorherrscht: Die *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WoV) in all ihren Schattierungen und Ausprägungen. Der Fokus, der auf der Fragestellung liegt, trägt einen

Bias in sich: die Zuweisung dieser Rolle erfolgt nämlich nicht neutral oder gar wissenschaftlich motiviert, sondern in aller Regel durch die an einem Projekt Beteiligten, die ein Interesse an einer erfolgreichen Umsetzung haben. Sie sind die Spezialisten („Craftsmen“ nach Bardach¹) der Veränderung, die ihr Handwerk verstehen müssen, wenn sie das Projekt selbst effizient und effektiv gestalten möchten. Typische VertreterInnen dieser Gattung sind Projektleitende und -mitarbeitende, VerwaltungsmanagerInnen mit Engagement für das Projekt, externe Beratende und ExpertInnen. Personen, die ein Interesse am Scheitern der WoV haben – und davon gibt es nicht wenige – weisen der Politik in aller Regel eine anders gelagerte Rolle zu. Dieser Beitrag trägt in sich also eine interessengetriebene Sichtweise: das Interesse am Erfolg der WoV in der praktischen Umsetzung. Es braucht nicht erwähnt zu werden, dass die Hauptfiguren dieser Betrachtung, die in einer Exekutive Politisierenden, sich ihre Rolle letztlich selbst definieren werden. Wer also das Projekt voran treiben will, muss sie überzeugen können.

Kein Projekt lässt sich erfolgreich umsetzen, wenn den Beteiligten das Ergebnis nicht schmackhaft gemacht werden kann. Aus diesem Grund wird zunächst erläutert, wie die VertreterInnen der WoV sich die zukünftige politische Arbeit vorstellen, und zwar sowohl in der Exekutive wie in der Legislative. Danach wird aufgezeigt, welche Funktionen in einem Veränderungsprozess überhaupt zu besetzen sind, um schliesslich auf die proklamierten Rollen der Politik eingehen zu können. Ich argumentiere, dass sich die tatsächliche Rolle, die von vielen Politisierenden übernommen wird, wesentlich von der vorgegebenen Idealvorstellung unterscheidet, was zu verschiedenen Dilemmata der Verwaltungs- und Politikreform führt. Die Projektverantwortlichen in der Praxis reagieren darauf mit Versuchen, die Politik „an Bord zu holen“. Lösungsmöglichkeiten, die in der Praxis vorzufinden sind, bilden den Schluss dieses deskriptiven Beitrags zum vorliegenden Sammelband.

¹ Bardach 1998

2 Veränderung

2.1 Die Vision

Die WoV ist nicht nur pragmatische Umsetzung, sie ist auch eine Vision. Sie bringt eine ganze Reihe von Neuem mit sich, das in aller Regel vorwiegend in der Verwaltung selbst spürbar ist. Verstärkte Kunden-, Leistungs- und Kostenorientierung; der Aufbau eines Verwaltungscontrolling, allenfalls inklusive Kosten-Leistungsrechnung; flexiblere Lohn- und Anstellungssysteme; die Delegation von Entscheidungskompetenzen innerhalb der Verwaltung an die ausführenden Stellen – dies alles betrifft die Politik in ihrer Arbeit (und vor allem in ihrem Machtgleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative) kaum. Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente auf der politischen Ebene, beispielsweise das für WoV typische Paar *Globalbudget mit Leistungsauftrag*, trifft hingegen den Kern politischer Rationalität. Hier geht es um Einflussmöglichkeiten, hier entsteht politisches Risiko. Die WoV bringt gemäss Modell² ein *neues Steuerungsgleichgewicht*:

- Die Legislative (das Parlament oder die Gemeindeversammlung) tritt einen Teil ihrer rechtlich vorhandenen Kompetenzen an die Ausführungsgremien ab, also an die Regierung bzw. die Gemeindebehörden sowie die Verwaltung. Dies kann als Machtverlust des Parlamentes interpretiert werden³. Die WoV-Terminologie spricht hier von einem Abbau der Input-Steuerung.
- Im Gegenzug erhält die Legislative eine völlig neue Qualität von Information zur Steuerung der Verwaltung: Leistungs- und Wirkungsziele und -indikatoren, die in einem Leistungsauftrag festgehalten werden. Im Idealfall wird das Budget nicht mehr nach Aufwandarten dargestellt, sondern nach Leistungsgruppen (auch: Produktgruppen), so dass die Politik eine Gewähr dafür erhält, was am Ende für die Einwohnerinnen und Einwohner geleistet wird. Die WoV-Terminologie spricht hier von Leistungssteuerung oder auch von Wirkungsorientierung.

² Vgl. dazu Brühlmeier et al. 2001 sowie Schedler/Proeller 2003

³ Vgl. in diesem Sinne beispielsweise Harringer 2000

Insgesamt kann aus konzeptioneller Sicht davon ausgegangen werden, dass das Parlament durch diesen Tausch im Vergleich zum heutigen System eher an tatsächlichem Einfluss gewinnt, sofern es gewillt und in der Lage ist, die Leistungssteuerung wahrzunehmen.⁴ Diese Argumentation wird von den Promotoren der WoV gerne aufgenommen. Also geht es nur noch darum, diese Erkenntnis an die betroffenen Politikerinnen und Politiker zu übermitteln? Nicht ganz, denn zu Recht fordern die Adressaten dieser Botschaft, über die Zusammenhänge der WoV aufgeklärt zu werden. Die darauf folgenden Erklärungen lassen sich in etwa wie folgt zusammenfassen:

- Das *Globalbudget* ist im Wesentlichen eine Neuausrichtung des Spezifikationsprinzips, weg von den Aufwandarten und hin zu Leistungsgruppen und Aufgabenbereichen. Die Verwaltung gewinnt neue Freiheiten, sie verliert aber auch alte (und dies schmerzt: bislang hatte sie auf der Leistungsseite zumeist weitgehende Freiheiten). Ausserdem ist das neue Regime für die Verwaltung rigider. War das Budget im inputorientierten System eine reine Ermächtigung zur Ausgabe, so ist das WoV-Budget zusätzlich Verpflichtung zur Leistung.
- Der *Leistungsauftrag* enthält Wirkungs- und Leistungsziele und legt deren Messung über Indikatoren fest. Ausserdem definiert er die Art der Berechnung des bereitgestellten Budgets, die Rahmenvorgaben der Leistungserstellung, das Ausmass der Autonomie der Verwaltungseinheit, Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen sowie die üblichen Vertragselemente bezüglich Änderung und Auflösung des Leistungsauftrags. Er wird zwischen Exekutive und Verwaltungseinheit abgeschlossen und ist in aller Regel nicht Gegenstand parlamentarischen Einflusses – jedoch sind die Konsequenzen auf der Leistungs- und Wirkungsseite im Budget auszuweisen.
- Innerhalb der Verwaltung verändert sich die *Führungsphilosophie*. Etwas plakativ kann man von einer Verlagerung des Führungsgedankens von der Regelerorientierung („Wo steht das?“) und der Kreditorientierung („Haben wir dafür ein Budget?“) zu einer Wirkungs- („Was wollen wir erreichen?“), einer Leistungs- („Was müssen wir dafür tun?“) und einer Kostenorientierung („Was ist die wirtschaftlichste Lösung?“). Dies alles soll zu mehr Effizienz

⁴ Vgl. auch Zimmerli/Lienhard 2002, S. 17; Mastronardi 1999, S. 499 ff.

und Effektivität, letztlich zu einer grösseren Wertschöpfung für die Allgemeinheit führen.

- Die *WoV-Umstellung im Amt* dauert heute insgesamt etwas mehr als drei Jahre, von der ersten Leistungs- bzw. Produktdefinition mit Zielen und Indikatoren bis zur Vorlage eines getesteten Jahresberichtes nach neuem Muster. Der erste Voranschlag, mit dem die Legislative im Idealfall steuern kann, dürfte in aller Regel im Jahr 3 nach Beginn der Reform vorliegen. Das heisst, dass die Politik für etwa drei Jahre eine „Katze im Sack“ kauft: während dieser Zeit werden Gelder ausgegeben, Instrumente entwickelt, Steuerungsabläufe verändert und vieles mehr, ohne dass sich für die PolitikerInnen im Parlament wirklich eine neue Möglichkeit der Mitwirkung ergibt.

Dieses umfassende Paket an Neuem, das mit so fremden Begriffen und Konzepten daherkommt, das für sich – jedenfalls zu Beginn der WoV Euphorie in der Schweiz – fast schon revolutionären Charakter in Anspruch nimmt, soll nun durch die Politik unterstützt werden. Revolutionen sind im politischen Umfeld allerdings sehr unbeliebt, denn sie bergen ein unkalkulierbares Risiko. Sie fressen bisweilen ihre Kinder.

2.2 Die Veränderung als idealer Prozess

Praktisch alle Projekte in der Schweiz wurden nicht als „Bombenwurf“ konzipiert, sondern als Entwicklungsprozess. Die Projektleitungen waren und sind meist in Organisationsentwicklung geschult oder zumindest von ihr beeinflusst. Sie richten sich nach Grundsätzen des Veränderungsmanagements, wie sie in den meisten Projekten ange-wandt werden. Beispiele sind etwa:

- Zielorientierte und bewusste Gestaltung der Veränderungsprozesse
- Keine Massnahme ohne Diagnose (obwohl Kritiker der WoV ihr genau diesen Mangel vorwerfen, nämlich die Diagnose nicht transparent gemacht zu haben, vgl. *Evaluationstyp*)
- Ganzheitliches Denken und Handeln
- Betroffene zu Beteiligten machen

- Hilfe und Anregung zur Selbsthilfe
- Sorgfältige Auswahl der Schlüsselpersonen

Gerade der letzte Punkt (Sorgfältige Auswahl der Schlüsselpersonen) ist von besonderer Bedeutung, denn es geht um die *Funktionen im Veränderungsprozess*, die wahrgenommen und personell geschickt besetzt werden müssen. Die Literatur zu Veränderungsprozessen ist schier unüberschaubar, und die Funktionen werden unterschiedlich definiert. Vereinfachend können drei Hauptfunktionen zusammengefasst werden:

- *Leadership*: eine Gruppe von Personen führt den Prozess und sorgt für die Akzeptanz der Veränderung in der Organisation. Die Idee der Leadership mündet in der Regel in der Forderung, dass die oberste Führungsetage einen Veränderungsprozess führen und in der Organisation durchsetzen müsse.
- *Change Team*: eine Gruppe von Personen organisiert und begleitet den Veränderungsprozess. Dies sind in aller Regel die Mitarbeitenden der Projektleitung mit weiteren Personen, die sie in dieser Funktion unterstützen. Einzelne Autoren bezeichnen diese Personen auch als *Change Agents*.
- *Multiplikatoren*: eine Gruppe von Personen trägt die Gedanken der Initiative in neue Gruppen. Zu diesem Zweck muss sie über eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz verfügen. Im politischen Umfeld ist diese Funktion besonders wichtig, da WoV in den Parlamenten mit dem Vorurteil zu kämpfen hat, dass sie letztlich an Macht und Einfluss verlieren würden. Dass diese Veränderungen deutlich spürbar sind, wird nach Rieder und Lehmann⁵ durch fast jede Evaluation in der Schweiz bestätigt.

Aus dieser Gedankenwelt der Organisationsentwicklung hat sich eine Idealvorstellung darüber entwickelt, welche Rollen die Politikerinnen und Politiker im Verlauf der WoV Einführung übernehmen sollten. Diese proklamierten Rollen sind etwa die folgenden:

- Die Exekutive ist die tragende Kraft der Reform. Idealerweise steht die gesamte Regierung hinter den Ideen und der Umsetzung

⁵ Rieder/Lehmann 2002

der WoV, auch dann noch, wenn sich Widerstände innerhalb und ausserhalb der Verwaltung ergeben. Die *Leadership*-Funktion wird in aller Regel der politischen Exekutive zugewiesen.

- Die Legislative unterstützt die Reform aktiv mit einer begleitenden Kommission (oft „Reformkommission“)⁶ und bringt ihre Anliegen direkt ein. Die Mitglieder der Reformkommission sollten ausserdem als *Multiplikatoren* der WoV-Idee in ihren Fraktionen und im Ratsplenum funktionieren.
- Beide Gremien bzw. deren Mitglieder sollten für sich selbst im Verlaufe des Veränderungsprozesses eine neue Arbeitsweise und Instrumente entwickeln, um zukünftig mit WoV ihre Aufgabe wahrzunehmen und ihre legitimen Interessen vertreten zu können. Dazu gehören auch recht anspruchsvolle Aufgaben wie etwa die Entwicklung politischer Indikatoren⁷ und die Beurteilung und Interpretation des gesamten Indikatorenbündels, das ihnen vorgelegt wird.

Die Herausforderung für die *Change Agents* besteht nun darin, mit den Politiker/innen so zu arbeiten, dass sie diese Funktionen wahrnehmen. Dies ist letztlich eine Frage des Handwerks, das ein effektiver Projektleiter zu beherrschen hat. Inhaltlich umfasst dieses gemeinsame Arbeiten verschiedene wichtige Teilaufgaben: Informieren, Überzeugen, Motivieren, Unterstützen usw.

Um diese Funktionen richtig einzusetzen, wird in der Regel eine Projektorganisation gewählt, die die relevanten Akteure einbindet. Abbildung 1 zeigt eine mögliche Projektorganisation für ein WoV-Projekt, die versucht, diese beschriebene Einbindung möglichst umfassend zu erreichen. Hier werden im Wesentlichen drei Parteien miteinbezogen: Das Parlament, die politische Exekutive sowie die am Prozess beteiligten Verwaltungsstellen.

Aus dem Parlament wird eine *parlamentarische Reformkommission* gebildet, die den Reformprozess aktiv und umfassend begleitet. Sie bearbeitet Anträge des Lenkungsausschusses, muss sich aber nicht darauf beschränken. Insbesondere im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes wird von ihr erwartet, dass sie sich selbst die zukünftigen

⁶ Vgl. auch den Beitrag von Mastronardi und Schedler in diesem Band

⁷ Vgl. Mastronardi und Schedler 2000 und auch die praktische Umsetzung im Kanton Solothurn.

Strukturen erarbeitet, in denen das Parlament seine Aufgabe wahrnehmen soll.

Die Regierung entsendet eine Delegation in den *Lenkungsausschuss*. Diesem Gremium wird in der Regel die oben angesprochene Leadership-Funktion zugedacht. Der Lenkungsausschuss beauftragt und beaufsichtigt die Projektleitung, wobei im Sinne der informelleren Zusammenarbeit mit WoV hier ein möglichst formloser Umgang zu suchen ist. Die Mitglieder des Lenkungsausschusses haben zusätzlich eine wichtige Funktion als Multiplikatoren innerhalb der Regierung.

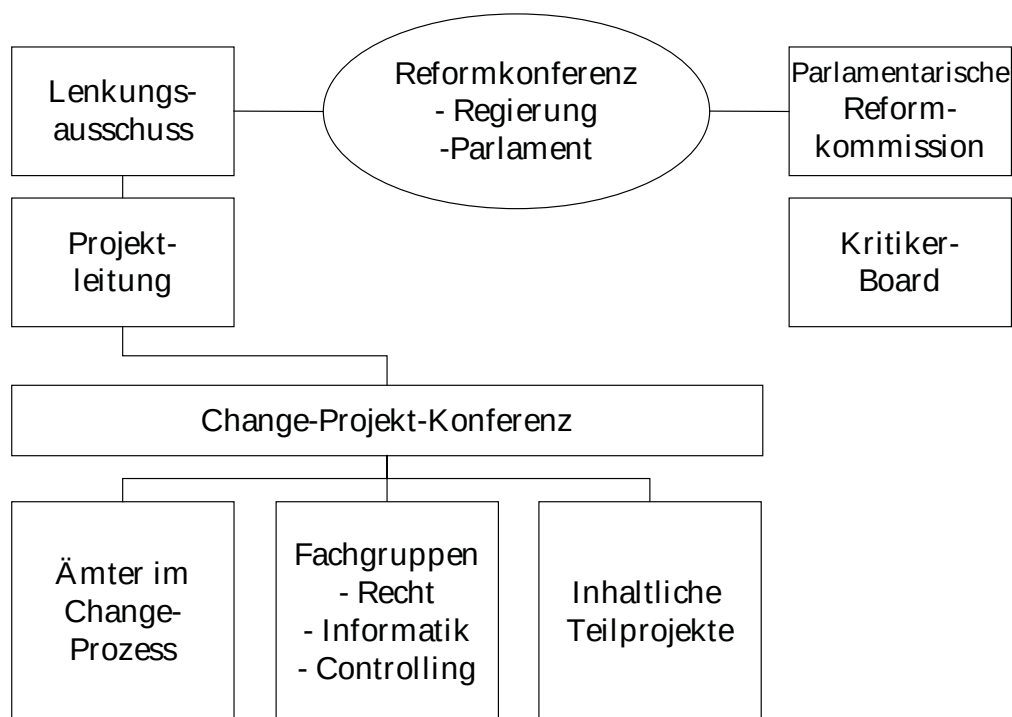


Abbildung 1: Mögliche WoV-Projektorganisation

WoV will die politische Kultur verändern. Die heute bisweilen vorzufindenden Konkurrenzverhältnisse zwischen Parlament und Regierung sollen zwar nicht vollständig abgeschafft, jedoch soll eine einfachere Kommunikation zwischen den beiden Gremien möglich werden. Dies muss bereits in der Projektanlage für eine WoV-Einführung erkennbar und praktikierbar sein. In der Stadt Bern wurde daher mit grossem Erfolg eine *Reformkonferenz* geschaffen, in der sich Delegierte der Exekutive sowie des Parlamentes regelmässig treffen und den Fortgang des Projektes besprechen. Dies gilt natürlich

insbesondere für Elemente, die das Zusammenspiel von Exekutive und Parlament betreffen. Je nach politischer Kultur kann sich die Reformkonferenz von einem Externen oder der Projektleitung moderieren lassen, um kreative Prozesse bewusst zu gestalten.

Eigentlicher Fachpromotor, und für die Organisation und den Ablauf des Projektes verantwortlich, ist die *Projektleitung*. Sie steuert das gesamte Projekt, macht also das *Projektcontrolling* (nicht zu verwechseln mit der Kontrolle durch Externe, wie sie auch ab und zu eingesetzt wird). Dies umfasst die Aktivitäten Planen, Entscheiden, in Gang Setzen und Kontrollieren in Bezug auf den zeitlichen Ablauf des Projektes; die Koordination der Teilprojekte durch Aufgabenzuweisung; die Organisation des gegenseitigen Erfahrungs- und Informationsaustausches sowie dessen fachliche Betreuung; die Information und die Kommunikation mit allen am Projekt Beteiligten sowie mit der interessierten Öffentlichkeit; die Vorgabe von Zielen und die Überwachung der Ergebnisse; und nicht zuletzt das Berichten gegenüber dem Lenkungsausschuss und der Reformkonferenz.

Schliesslich findet sich in einer *Konferenz der Beteiligten in der Verwaltung* all jenes Fachwissen und jene informellen wie formellen Machträger zusammen, die für die Veränderung in der Verwaltung notwendig sind: Vertretungen der Ämter, die sich als Pilotprojekte zur Verfügung gestellt haben und die „von der Front“ berichten; Fachgruppen, die spezifisches Know-how in das Projekt einbringen, typischerweise aus dem juristischen, dem informationstechnischen und dem finanztechnischen Bereich; sowie inhaltliche Teilprojekte, wie etwa die Neugestaltung der Beziehungen zum Personal mit Vertretungen aus den Gewerkschaften.

Schliesslich ist es für die Qualität der Projektarbeit und für die Akzeptanz der Ergebnisse wichtig, dass nicht nur euphorische Befürwortende der WoV in der Projektorganisation sitzen, sondern dass auch kritische Stimmen Gehör finden. Eine mögliche Form ist die Schaffung eines *Kritikerboards*, dem sämtliche Informationen zum Projekt offen zur Verfügung gestellt werden, und dessen Funktion es ist, durch konstruktive Kritik das Projekt aktiv zu beeinflussen.⁸

Keine Projektorganisation garantiert den Erfolg eines Veränderungsprojektes. Für jedes Gemeinwesen sind allenfalls Anpassungen notwendig, um auf bestehende Machtgefüge reagieren zu können. Die

⁸ Diese Idee verdanke ich Peter Bucher (damals Arthur Andersen, heute Bearing Point), der mit ähnlichen Formen offensichtlich gute Ergebnisse erzielt hat.

Mikropolitik eines Veränderungsprozesses darf auf keinen Fall unterschätzt werden. Erfolgreiche Projektleitungen verwenden daher einen Grossteil ihrer Zeit darauf, mikropolitische Prozesse zu erkennen, zu analysieren und – so weit möglich – zu beeinflussen. Im Idealfall spielen die Akteure innerhalb der Projektorganisation mit offenen Karten. In der Realität ist dies oft nur zum Teil der Fall.

Wenden wir uns aber wieder dem Hauptthema dieses Beitrages zu, der Rolle der Politik im Veränderungsprozess. Auch hier klafft bisweilen eine deutlich erkennbare Lücke zwischen der Rhetorik der Projektpromotoren und der gelebten Praxis, so dass es sich lohnt, einen Blick auf die Realität des Politikerverhaltens zu werfen.

2.3 Tatsächliche Rollen der Politik

Aus der Erfahrung eines Externen, der als Berater oder Experte in diversen Projekten aktiv dabei war, lassen sich einige Verhaltensweisen der PolitikerInnen in Exekutiven und in Parlamenten als geradezu typisch erkennen. Die meisten dieser Punkte werden durch unabhängige Evaluationen bestätigt, die in der Schweiz seit etwa 2000 deutlich zunehmen und einen wesentlichen Beitrag an das Verständnis von Veränderungsprozessen in politisch-administrativen Systemen leisten⁹.

Zunächst fällt auf, dass *schweizerische Regierungen* als gesamtes Gremium grosse Schwierigkeiten bekunden, die ihr zugedachte *Leadership*-Funktion zu übernehmen. In der Regel wird die Reform von einzelnen Exponenten getragen, während sich die übrigen mehr oder weniger interessiert informieren lassen. Dies ist auf städtischer Ebene weniger dramatisch, wo in aller Regel die Stadtpräsidenten die Rolle eines Primus spielen. Unter solchen Umständen vermag das Stadtpräsidium oft seine Kollegen in der Exekutive um sich zu scharen, wenn es selbst von der Reform überzeugt ist. In einer Kantonsregierung hingegen, wo an sich gleichberechtigte Mitglieder der Regierung Mehrheitsentscheide fällen, ist die Situation latent instabil. Die Leader in der Regierung müssen dann nicht nur für ihre eigenen Departemente überzeugend wirken, sondern auch noch für jene, deren politische Vorgesetzten eher passiv oder gar kritisch sind – bisweilen eine harte Nuss für die Mikropolitiker in der Projektleitung.

⁹ Vgl. den Beitrag von Rieder in diesem Band, sowie die Zusammenstellung bisher publizierter Evaluationsergebnisse bei Rieder/Lehmann 2002

Die neuere Entwicklung macht deutlich, dass die Exekutiven längere Projektdauern (d.h. fünf Jahre und mehr) nur in Einzelfällen aktiv vorantreiben. Nicht selten führt der Abgang der Leaderfigur zu grossen Nachfolge- und Motivationsproblemen für die Reform. Betrifft dies eine Schlüsselposition wie die Finanzdirektion, wird die Lage umso kritischer.

Auf legislativer Ebene gilt es zu betonen, dass die Reformkommission nicht für das Ratsplenum spricht. In diesen Kommissionen werden meist Freiwillige zu Spezialisten in Fragen der politischen Einflussnahme unter WoV ausgebildet, die sich auch im Vokabular und in den Grundkonzepten der WoV auskennen. Nicht selten sind dies Leute, die ohnehin am bestehenden System Mängel entdeckt haben und nun die Möglichkeit sehen, Veränderungen umzusetzen. Die Erfahrungen zeigen, dass deren Know-how nicht etwa über die erhoffte Multiplikatorfunktion der Kommissionsmitglieder in die Fraktionen und das Ratsplenum getragen wird, sondern dass die Kommissionen eine Tendenz zur Isolation aufweisen. Sie sind die „WoV-Spinner“, deren Anliegen von den Kollegen im Rat oft nicht verstanden werden (wollen). Möglicherweise sehen auch die „Nicht-Woffler“ im Rat die Notwendigkeit für Veränderungen nicht so dringend an wie die „Woffler“. Oder aber die Mehrheit der bislang nicht Beteiligten fühlt sich von WoV ausgeschlossen und entwickelt daher eine emotionale Reaktion gegen WoV. Es genügt also nicht, eine Gruppe von 15 bis 20 Mitgliedern des Parlamentes in einer Reformkommission von WoV zu überzeugen, vielmehr ist eine breite Bearbeitung des gesamten Parlamentes notwendig.

Drittens fällt auf, dass selbst die in WoV ausgebildeten Mitglieder der Reformkommissionen grosse Mühe bekunden, eigenständig im theoretisch vorgesehenen Sinne zu wirken. Vorgegebene Indikatoren und Ziele werden oft unverändert übernommen, selbst wenn sie aus Sicht der Kommissionsmitglieder nicht optimal formuliert sind. Die Informationsasymmetrie zwischen Parlament und Verwaltung, d.h. konkret der nicht einzuholende Informationsvorsprung der Verwaltung, verunsichert die Parlamentarier/innen in der Diskussion um zu erbringende Leistungen und zu erreichende Wirkungen in beträchtlichem Ausmass. Es scheint ausserdem, dass ein ähnlicher Effekt auch bei Exekutivmitgliedern nicht selten ist, insbesondere wenn sie sich bislang nicht intensiv mit den Steuerungsmechanismen der WoV auseinander gesetzt haben.

Viertens wird die durch die Verwaltung gelieferte Information in den politischen Gremien generell als unzureichend empfunden, auch bei absoluter Zunahme der Informationsmenge und -qualität. Dies nutzen die Gegner von WoV als Bestätigung für ihr Argument, dass das Parlament an Einfluss verliere.

Schliesslich versucht WoV, ein neues Spiel zu entwickeln, um die Spieler zu neuem (wirkungsorientierten) Verhalten zu bringen. Gleichzeitig werden jedoch die alten Taktiken weiterhin angewandt. Die Instrumentalisierung der jeweils bestehenden (d.h. in der Einführung auch oft noch nicht perfekten) Steuerungselemente führt bisweilen zu absurden Lösungen. Machtpolitiker versuchen, die durch die Reform ermöglichte Bewegung zu nutzen, um ihre Position auszubauen. Das ohnehin labile Machtgleichgewicht in und zwischen Exekutive und Legislative droht in Zeiten der Veränderung gestört zu werden. Diese Gefahr nehmen sensible Politisierende instinktiv wahr, und viele reagieren entsprechend ihrer Persönlichkeit von defensiv-ablehnend bis offensiv-gestaltend.

Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass tatsächliche Veränderungen mit WoV möglich sind. Unverkennbar ist ein verstärktes Bemühen um strategische Fokussierung in der Politik. Im Kanton Luzern versucht man in einigen Kommissionen, den mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplan als Hauptinstrument der Steuerung zu betrachten und das Budget als Konsequenz daraus abzuleiten, wie es bereits zu Beginn des Projektes angedacht war¹⁰. Ohnehin scheint die Verknüpfung von Leistungs- und Finanzseite auch in der mittelfristigen Planung zu einer Selbstverständlichkeit zu werden, unter den verschiedensten Bezeichnungen wie KEF (Kt. ZH), IFAP (Kt. LU), IAFP (verschiedene Kantone) u.ä. Auch dies unterstützt eine vermehrt auf Schwerewichtungsbildung ausgerichtete Einflussnahme im Parlament, und die für die Planung zuständige Exekutive wird in ihrer Tätigkeit gestärkt. Zwischen Politik und Verwaltung entsteht eine neue Form der Kommunikation. Viele Amtsleitungen berichten informell sowie gegenüber den externen Evaluatoren von einer fachlichen Tiefe bei Besprechungen in zuständigen Kommissionen, die sie vor WoV in dieser Form nie kennen gelernt hatten.

¹⁰ Vgl. Schedler 1995

3 Verwaltungs- und Politikreform

3.1 Dilemmata der Reform

Eine Reform wie WoV, die auf Veränderung nicht nur des administrativen, sondern auch des politischen Systems aufbaut, steckt in einem grundsätzlichen Dilemma: Einerseits sind Reformen bei politischen Gremien dann am einfachsten durchzusetzen, wenn sich für diese Gremien selbst nichts ändert. Andererseits lassen sich die Wirkungen der WoV jedoch erst dann richtig erzielen, wenn auch auf politischer Ebene Anpassungen vorgenommen werden. Daneben sind noch weitere spezifische Bedingungen für Dilemmata der laufenden Reform verantwortlich, die in der Folge kurz beschrieben werden sollen.

- *Dilemma 1:* Eine (in der Theorie) unpolitische Verwaltung soll politische Steuerungsinstrumente entwickeln. Die grosse Mehrheit der Reformen in der Schweiz werden durch Mitarbeitende der Verwaltung angestossen und voran getrieben. Dies umfasst auch die Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente für die Politik. Konsequenterweise bedeutet das, dass die Verwaltung für die Ausgestaltung politischer Instrumente verantwortlich ist (und gemacht wird), was im Grunde im Widerspruch zu der geforderten Zurückhaltung der Verwaltung in politischen Dingen steht. Kompetenzen, die nicht wahrgenommen werden, öffnen ein Gestaltungsvakuum, das in einem dynamischen (Reform-) Projekt rasch durch andere Stellen gefüllt wird. Je schwächer die politischen Gremien in der Reform auftreten (oder: je weniger sie sich für die Reform interessieren), umso eher werden sie sich mit Vorgaben der Verwaltung (und/oder Externen) für ihre eigene Arbeit abfinden müssen. Die in den Projektleitungen oft vorherrschende Management-Rationalität wird in solchen Situationen anstreben, PolitikerInnen von rationalen Planungs- und Entscheidungsmechanismen zu überzeugen, d.h. ihre eigene Rationalität in den politischen Bereich zu übertragen. Die Folge ist ein scheinbarer Bedeutungsverlust des Politischen, was als Machtzuwachs von Regierung und Verwaltung empfunden wird. Daraus folgende Gegenreaktionen der Politik zu vermeiden, bedingt zweierlei: erstens die aktive Teilnahme der Politik an der Reform, zweitens eine bewusste Zurückhaltung der Projektleitung

- (in der Verwaltung), wenn ein Vakuum nicht sofort ausgefüllt wird.
- *Dilemma 2:* Mehrheiten sollen Konzepte festlegen, die nicht durch Mehrheiten missbraucht werden können. Die WoV öffnet den Gestaltungsraum für politische Entscheide, wenn sie richtig angewendet wird. Dank dem System der Leistungsaufträge können die Legislative und die Exekutive konkreter Einfluss auf die Leistungen der Verwaltung nehmen, als dies im traditionellen bürokratischen System möglich war. Insofern wird die strikte Anbindung der Politik an rechtliche Schranken, die um 1900 als Waffe gegen die Willkür des Feudalismus angewendet wurde, ein wenig gelockert. Nun stellt sich die Frage, wie mit dieser „neuen Freiheit“ verantwortlich umgegangen wird. Die Reform läuft Gefahr, zum Spielball der aktuellen Politik (und ihren alltäglichen Grabenkriegen) zu degenerieren. Letztlich werden im Verlauf der Reform die bestehenden Mehrheiten in Parlament und Regierung darüber befinden, wieviel Manövrierraum sie sich selbst zubilligen, und unter welchen Bedingungen. Politische Systeme, in denen solide Mehrheiten die Regel sind, dürften dabei vor einer anderen Ausgangslage stehen, als solche, in denen die Mehrheiten beständig wechseln. So oder so dürfte eine vorausschauende Selbstbeschränkung eine kluge Politik ausmachen.
 - *Dilemma 3:* Neu Formieren (Re-Form) bedeutet das Anbinden an Bestehendes, das Verändern von Überliefertem. Im Vorhandenen soll Neues geschaffen werden, wobei das Vorhandene primär auf bekannte Anstöße reagiert. In unserem Haus hängt ein Hinweisschild mit dem Text: „Bitte dieses Hinweisschild nicht beachten!“ Solche paradoxen Anordnungen sind ein für Reformen bekanntes Phänomen. Eine bekannte Paradoxie der Veränderung ist etwa die hierarchische Anweisung: „Sei selbständig!“, die eigentlich keine sinnvollen Ergebnisse erzielen kann. Wer die Anweisung befolgt, ist per Definition nicht selbständig. Ebenso paradox erscheint eine Norm zur Deregulierung, oder die Aufforderung, Politik unpolitisch zu beraten. Dennoch muss die Projektleitung das Bestehende nutzen, um Neues zu schaffen. Sie muss inputorientiert handeln, um Wirkungsorientierung einzuführen. Sie muss politisch aktiv werden, um in der Gestaltung des Politischen unpolitisch bleiben zu können. Dies ist ein Handwerk, das erst einmal erlernt werden will.

3.2 Ansätze einer „Politikentwicklung“

Um vor diesem sehr komplexen Hintergrund eine Reform erfolgreich durchführen zu können, wurden in der Praxis unterschiedliche Ansätze entwickelt, die Politik im Veränderungsprozess aktiv zu beteiligen. In Anlehnung an den Begriff der „Organisationsentwicklung“ wird hier die Bezeichnung „Politikentwicklung“ verwendet. *Unter „Politikentwicklung“ verstehe ich einen Veränderungsprozess, der politische Instanzen als Betroffene und Beteiligte von Veränderungen aktiv mitgestalten lässt.* Dabei gibt es traditionelle Formen, wie etwa die Einsetzung von ad-hoc Kommissionen zur Begleitung eines Reformprozesses, oder auch die Durchführung von Informationsveranstaltungen für PolitikerInnen, an denen die Betroffenen an die Themen der Reform heran geführt werden.

Innovativere Ansätze spielen teilweise mit dem bereits Vorhandenen, indem sie es bewusst in die Richtung der Politikentwicklung anpassen. Aus parlamentarischen Kommissionen, die vorbereitete Anträge der Regierung diskutieren und dazu Stellung nehmen, werden Reformkommissionen, die sich selbst aktiv und in kreativen Prozessen einbringen. Solche Reformkommissionen haben sich in einigen Projekten zu eigentlichen „Lernarenen“ entwickelt, in denen moderierte Formen der Politikgestaltung ausprobiert und erlernt wurden. Eine ähnliche Stossrichtung verfolgen Marktplätze, die aus traditionellen (dozierenden) Informationsveranstaltungen einen eigentlichen Markt an Informationen machen, an dem Politiker ihre Fragen interaktiv und zum Teil spielerisch bearbeiten können. Die Stände an solchen Märkten sind beispielsweise:

- eine spielerische Übung, anhand eines Beispiels Produkte und Indikatoren zu definieren;
- eine Diskussionsecke für Skeptiker, an der die verschiedenen Einwände positioniert und debattiert werden können;
- erfolgreiche Beispiele aus anderen Gemeinwesen;
- eine Podiumsdiskussion mit Vertretern der Regierung und des Parlamentes;
- eine Kundenbefragung, wie sie in einer Schalterhalle des betroffenen Gemeinwesens platziert werden könnte.

Neuere Formen der Politikentwicklung, die mit Erfolg eingesetzt wurden, sind zum Teil in diesem Buch beschrieben und werden daher an dieser Stelle nur übersichtsartig erwähnt. Besonders beeindruckend sind die Erfahrungen des Kantons Bern mit einem *Planspiel*, das mit dem Parlament durchgeführt wurde¹¹. Hier geht es darum, das neue Instrumentarium anhand konkreter Beispiele in vorgegebenen Situationen kennen zu lernen. Die Grundidee ist folgende: Wer davon überzeugt werden kann, dass er oder sie mit den neuen Instrumenten bzw. in einem neuen Spiel ebenso gute oder bessere Chancen hat, seine Funktion erfolgreich auszuüben, ist zu dieser neuen Form eher positiv eingestellt. Wer das neue Spiel nicht kennt, wird ihm skeptisch gegenüber stehen. Das Planspiel ist eine Möglichkeit, sich ohne Risiko mit den neuen Spielregeln vertraut zu machen.

Eine aktivere Form der Politikentwicklung ist die Durchführung von *Entwicklungsworkshops*, wie sie in verschiedenen Projekten eingesetzt wurde. Dabei wird mit einer Gruppe PolitikerInnen aus Exekutive und Legislative ein Aspekt des neuen Steuerungsmodells anhand konkreter Beispiele aufgearbeitet und die für das jeweilige Gemeinwesen individuelle Ausgestaltung bestimmt. So entsteht ein „St. Galler Modell“, „Luzerner Modell“ oder „Basler Modell“ der WoV – was für deren Akzeptanz oft unabdingbar ist.

Oft empfinden Politisierende die von der Projektleitung organisierten Veranstaltungen als nicht optimal, weil die gewählten Themen den von ihnen erlebten Problemstellungen nicht gerecht werden. Ein Gefäss, das dieser Problematik gerecht wird, ist die *Open Space-Veranstaltung*, an der die zu diskutierenden Themen durch die Teilnehmenden selbst vorgeschlagen und festgelegt werden. Solche Veranstaltungen können mit grossen Teilnehmendenzahlen durchgeführt werden, bedingen jedoch eine professionelle Moderation und die Bereitschaft der Teilnehmenden, sich auf diese neue Form der Kommunikation einzulassen. Letzteres ist jedoch für alle Ansätze der Politikentwicklung der Fall.

¹¹ Vgl. den Beitrag von Daniel Kettiger in diesem Band

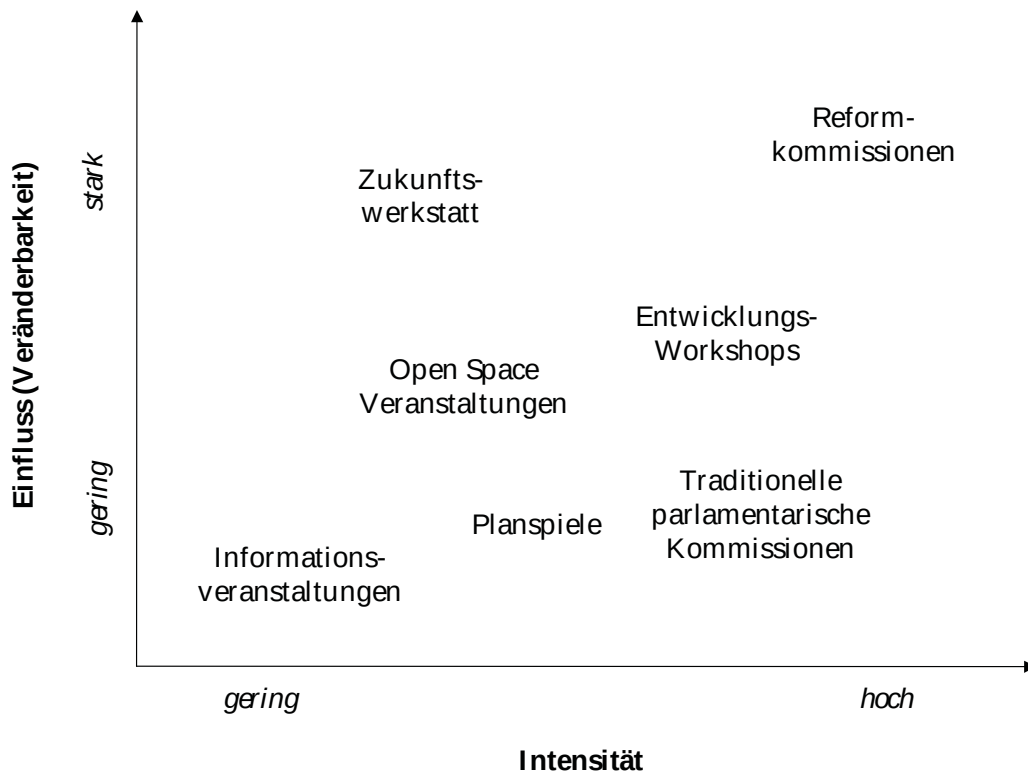


Abbildung 2: Einordnung möglicher Instrumente der Politikentwicklung

Die beschriebenen Instrumente der Politikentwicklung können in ein Portfolio mit den folgenden Achse eingeordnet werden:

- *Einfluss (Veränderbarkeit):* Hier zeigt sich das Ausmass des Einflusses der teilnehmenden PolitikerInnen auf den Veränderungsprozess und/oder die Ziele der Reform. Oder anders gesagt: der Grad der noch zugelassenen Veränderbarkeit eines Projektes wird abgebildet. Je nach Entwicklungsstand eines Projektes und in Abhängigkeit seiner Rahmenbedingungen wird die Projektleitung sehr unterschiedliche Einflussmöglichkeiten der Politik auf das Projekt zulassen können, wenn das Projekt erfolgreich weitergeführt werden soll.
- *Intensität:* Diese Achse gibt die Intensität der Aktivitäten wieder, die von den teilnehmenden PolitikerInnen realistischerweise erwartet werden kann bzw. erwartet wird.

Die Wahl des richtigen Instruments der Politikentwicklung ist einerseits abhängig von der Ausgangslage, in der sich ein Projekt und

dessen Beteiligte befinden. Andererseits hat sie auch Auswirkungen auf die Art und Weise, wie ein Projekt durchgeführt wird, und wie die Beteiligten einbezogen werden. Letztlich ist es das Handwerk der Projektleitung (und von guter Beratung), den richtigen Weg zu einem erfolgreichen Resultat zu finden, d.h. hier konkret: die Art der Politikentwicklung angemessen zu definieren.

4 Schlussbemerkungen

Der Einbezug der Politik in die Gestaltung von Veränderungsprozessen, die sie selbst betreffen, ist eine Notwendigkeit. Sie ergibt sich als Konsequenz aus den Vorstellungen darüber, wie die Politik in der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung funktionieren soll, nämlich offener, strategischer, partnerschaftlicher. Bereits der Weg dahin muss mit der neuen politischen Kultur kompatibel sein. Die in diesem Buch vorgestellten Ansätze einer Politikentwicklung zielen darauf hin, im Sinne der Organisationsentwicklung Reformen nicht als „Big Bang“ oder „Bombenwurf“ durchzuführen, sondern reformato-rische Ideen wachsen zu lassen – auch und gerade in der Politik. Politische Gremien lassen sich Veränderungen nicht aufzwingen. Oft sind sie auch mit (management-)rationalen Argumenten nicht zu überzeugen, sondern müssen ein „gutes Gefühl“ einer Reform gegen-über entwickeln. Schliesslich ist jede Veränderung auch Risiko, das politisch durchlitten werden muss.

Andererseits ist der Stillstand auch eine Veränderung im Rahmen des Ganzen, denn das Umfeld der Politik verändert sich beständig. Wird die Differenz zwischen Anforderungen des Umfelds und Möglichkeiten der Politik zu gross, so entsteht ein Defizit, das durch Reform behoben werden muss. Die Kunst einer guten Politikentwicklung besteht darin, Politik und die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Strukturen evolutorsch anzupassen, so dass eine Revolution im Sinne eines „Big Bang“ nie notwendig wird.

5 Literatur

Bardach, Eugene (1998): Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship, Washington D.C.: Brookings Institution Press

Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (2001): Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt

Harringer, Reinhold (2000): Das Globalbudget als Zentral- und Schwachstelle im Modell der „Wirkungsorientierten Verwaltung“, In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 101. Jg., Nr. 10., S. 505-525

Rieder, Stefan/Lehmann, Luzia (2002): Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology, In: International Public Management Review, Vol. 3, No. 2, URL: <http://www.ipmr.net>

Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2003): New Public Management –2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt

Mastronardi, Philippe (1999): Gewaltenteilung unter NPM. Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100. Jg., Nr. 9, S. 449-464

Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (2000): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt

Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas (2002): Rechtsgutachten zu FLAG. Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, erstattet der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern:

Kompetenzzentrum für Public Management der Universität
Bern, 15. April 2002