

## 19 Das Verhältnis von Verwaltung und Politik

*Kuno Schedler und Angela Eicher*

### Inhaltsverzeichnis

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Einleitung . . . . .                                                           | 369 |
| Verhältnis von Verwaltung und Politik . . . . .                                | 370 |
| Die Dichotomie-Diskussion . . . . .                                            | 372 |
| Die strukturelle Perspektive . . . . .                                         | 374 |
| Die Interdependenz zwischen Verwaltung und Politik . . . . .                   | 374 |
| Gegenseitige Legitimierung von Verwaltung und Politik . . . . .                | 376 |
| Unterschiedliche Rationalitätskonzepte von Verwaltung<br>und Politik . . . . . | 378 |
| Verwaltung und Politik in der Schweiz . . . . .                                | 380 |

### Einleitung

Das Verhältnis zwischen Regierenden (heute: Politik) und der Verwaltung war schon immer spannungsgeladen. Dies macht die Geschichte deutlich: Das Ideal war zwar stets eine Beamtenschaft, die sich für den Fürsten und seine Ziele aufopferte, sich selbst in den Hintergrund stellte und sich damit auf das beschränkte, was heute als Politikimplementierung bezeichnet wird. Bereits im Hochmittelalter vollzog sich jedoch eine Dynamik zwischen dem «Sein» (Adel) und dem «Können» (Ministeriale, Beamte), die auch später beobachtbar bleibt: Während der Adel degeneriert und die Regierungsfunktion oft unzuverlässig wahrnimmt, steigt der Einfluss der Beamten dank Können und Wissen (Hattenhauer 1993: 9, 112 f.), und damit die Abhängigkeit der Regierenden von den Beamten.

Um die politische Kontrolle über die Verwaltung zu wahren, wurden unterschiedliche Ansätze angewandt. Berühmt ist etwa Friedrich Wilhelm II. von Preussen, der seine Verwaltung (aber auch den Adel) faktisch militariserte, indem er eine strenge Hierarchie einführte, verbunden mit einem militärischen Ethos.

In der heutigen Zeit haben sich die Akzente verschoben. Es geht nicht mehr um Adel versus Beamte, sondern um demokratisch gewählte Politiker versus die vom Staat angestellten Mitarbeitenden. Früher genossen die Beamten viele Privilegien, die sie sich mit einer besonderen Treue gegenüber den Herrschenden verdienten. Es ist noch nicht allzu lange her, dass Beamte gemäss Gesetz alles zu unterlassen hatten, was dem Staat und seinem Ansehen schaden könnte – Streiks, Demonstrationen, auffälliges Auftreten inbegriffen. Heute haben sich – zumindest in der Schweiz – die Verhältnisse der Privatwirtschaft angeglichen. Viele Privilegien, wie zum Beispiel eine faktische Unkündbarkeit,

## Teil 4 Public Management

sind verschwunden, und mit ihnen die besonderen Treuepflichten. Die Hauptmotivation der Staatsangestellten entsteht nach heutiger Auffassung nicht mehr über den Dienst am Staat, sondern über die Erfüllung sinnvoller Aufgaben.

Das politisch-administrative System und mit ihm die politische Kultur in einem Land hat einen wesentlichen Einfluss auf das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik. Während in anglo-amerikanischen Systemen versucht wird, eine klare Trennlinie zwischen Verwaltung und Politik zu ziehen, sind in den lateinischen Ländern Europas die Grenzen sehr durchlässig. Während etwa in Deutschland die Einhaltung formeller Vorgaben höchste Priorität genießt und die Verwaltung nach wie vor von Juristen dominiert ist, präsentieren sich die skandinavischen Länder als pragmatische Systeme, wo sich Verwaltung und Politik in vernetzten Strukturen stark an der effektiven Lösung von Problemen orientieren.

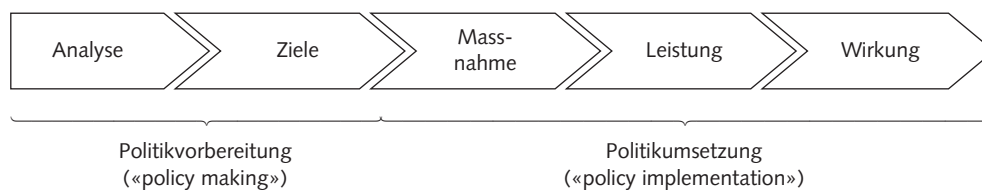
Die Schweiz gilt insgesamt ebenfalls als Land mit einer pragmatischen Kultur, die überdies harmonische Lösungen anstrebt und dadurch eine hohe Kompromissfähigkeit entwickelt hat. Dies muss sich im Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik spiegeln, und in der Tat wirken die beiden Systeme in aller Regel recht sach- und lösungsorientiert zusammen. Ein Ergebnis ist eine Verwaltung, die im internationalen Durchschnitt als überdurchschnittlich effizient angesehen werden darf.

## Verhältnis von Verwaltung und Politik

Das Verhältnis von Verwaltung und Politik wird oft im Kontext des Politikprozesses dargestellt. Typischerweise werden die beiden Phasen der Politikvorbereitung («policy making») und der Politikumsetzung («policy implementation») unterschieden, in denen die Verwaltung eine mehr oder weniger aktive Rolle spielen kann.

In die Politikvorbereitung fällt die Analyse von Zuständen und Veränderungen in der Gesellschaft, die unter Umständen zu einer politischen Aktivität führen. Finden sich Mehrheiten für eine Aktivität, so werden Ziele formuliert, gesetzliche Grundlagen für die Aktivität geschaffen. In die Politikumsetzung fallen jene Massnahmen, die zur Errei-

**Abbildung 19.1:** Phasen des Politikprozesses



chung der vorgegebenen Ziele ergriffen werden. Sie enden in Leistungen gegenüber den Zielgruppen in der Gesellschaft, die letztlich angestrebte Wirkungen auslösen sollen.

Wie wir später sehen werden, gehen klassische Ansätze davon aus, dass die öffentliche Verwaltung eine reine Funktion der *Politikumsetzung* hat: Politik gibt – unabhängig von der Verwaltung – Ziele vor, die jene rein technisch zu erfüllen hat. Diese Idealvorstellung einer völligen Unparteilichkeit der Verwaltung genießt auch heute noch einen hohen Stellenwert in vielen Ländern. Die City-Manager-Modelle (Stillman 1974) im angloamerikanischen Raum sind beispielsweise auf einer klaren Rollentrennung aufgebaut: Ein politischer Rat definiert die Ziele, die die Verwaltung zu erreichen hat, und der City Manager setzt diese Ziele mit seiner Verwaltung um. Als 1993 die Bertelsmann Stiftung in einer Art Wettbewerb die bestgeführte Stadt der Welt suchte, lagen zwei Städte mit City-Manager-Modellen gemeinsam an erster Stelle: Christchurch, Neuseeland, und Phoenix, Arizona (Bertelsmann Stiftung 1993). Das Ergebnis sagt allerdings weniger über die tatsächliche Qualität der Führung in den Städten aus als über die Kriterien, die angewandt wurden. Eine Trennung von Politik und Management wurde damals offensichtlich als anderen Modellen überlegen angesehen.

Neuere Verwaltungsforschung geht davon aus, dass die Verwaltung in der Umsetzung der politischen Ziele meist so viel Ermessensspielraum hat, dass sie selbst immer wieder Richtungsentscheidungen fällen muss. Die Verwaltung macht damit – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – eine eigenständige Politik, selbst wenn sie parteipolitisch unabhängig ist. Die sogenannte Implementationsforschung (Mayntz 1980) ist voll von solchen Beispielen. Prominent ist beispielsweise die «Street level bureaucracy theory» von Lipsky (1980), die erklärt, weshalb sich Verwaltungsmitarbeiter in bestimmten Situationen über die Vorgaben von Politik und Verwaltungsführung hinwegsetzen und eigene Ziele verfolgen: dann nämlich, wenn (a) die Ziele unklar oder schlecht messbar sind, (b) die Ressourcenknappheit ein gleichzeitiges Verfolgen der eigenen und der vorgegebenen Ziele verhindert und (c) die Zielgruppen (Klienten) der Verwaltung grossen Druck auf die Mitarbeitenden ausüben.

Die Verwaltung hat aber dank ihres fundierten technischen Wissens auch einen wesentlichen Einfluss in der Phase der *Politikvorbereitung*, indem sie beispielsweise

- (a) inoffiziell parlamentarische Vorstösse initiiert oder gar vorformuliert;
- (b) politische Vorstösse kommentiert;
- (c) an der Erarbeitung von Gesetzestexten federführend mitwirkt;
- (d) in der Vorbereitung der jährlichen Budgetvorlagen Einfluss nimmt.

Auch zur Rolle der Verwaltung in der Politikvorbereitung gibt es eine reichhaltige Literatur (vgl. Lienhard 2003: 406). Die oft verzwickten und intransparenten Prozesse, die durch das Mitwirken einer Vielzahl von politischen und administrativen Akteuren am Politikprozess entstehen, erschweren eine systematische Politikvorbereitung. Klare, ein-

deutige Ziele sind daher eher selten, das Ausnützen von Opportunitäten eher die Regel. Lindblom (1959) bezeichnet dies als «muddling through» (sich durchwursteln), eine Aktivität, an der sich sowohl Verwaltung wie auch Politik beteiligen.

Eine herausragende Rolle in der Analyse des Verhältnisses von Politik und Verwaltung nimmt heute die ökonomisch motivierte Principal-Agent-Theorie ein. Sie gehört zu den oft zitierten theoretischen Fundamenten des New Public Managements (Hood 1991: 5 ff.) und geht davon aus, dass die Politik als Auftraggeber («principal») mit der Verwaltung als Auftragnehmer («agent») Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen abschliesst (beachte die konzeptionelle Übereinstimmung mit dem City-Manager-Modell). Die Verwaltung hat in diesem Fall – zumindest in der Implementationsphase – gegenüber der Politik einen Informationsvorsprung, gleichzeitig aber nicht zwingend dieselben Interessen. Daraus kann eine moralische Herausforderung für die Verwaltung entstehen, ihre eigenen Interessen hinter jene der Politik zu stellen. Die Medizin dagegen liest sich wie das Einmaleins der NPM-Instrumente: Ergebnismessungen, Reporting-, Rating- und Akkreditierungssysteme und ähnliche Massnahmen sollen den Informationsnachteil der Politik verringern, und mittels Anreizen (Bonus-Malus-Modelle, Anreizverträge, Leistungslöhne usw.) sollen die Interessen der Verwaltung mit jenen der Politik gleichgeschaltet werden. Das NPM durchtrennt damit die informellen (intransparenten) Bande zwischen Verwaltung und Politik, kompensiert dies aber mit formalisierten Berichts- und Anreizsystemen (Schedler und Proeller 2000: 83 ff.).

## Die Dichotomie-Diskussion

Die Diskussion um das Verhältnis von Politik und Verwaltung hat in der Literatur eine lange Geschichte und findet ihren Ursprung unter anderem in den Beiträgen von Max Weber und Woodrow Wilson, der mit seinem Aufsatz «The Study of Administration» (1887) als Begründer der Verwaltungswissenschaften in den USA gilt (Waldo 1955: 20). Das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik ist seither Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Debatten und empirischer Untersuchungen. Unter anderem wurde dabei der Frage nachgegangen, ob und inwiefern sich Beamte aktiv am politischen Prozess beteiligen sollen.

Lange Zeit dominierte in den Verwaltungswissenschaften die von Weber vertretene Ansicht, dass eine strikte Trennung von Verwaltung und Politik im Sinne einer Dichotomie existieren müsse (Fry und Nigro 1996: 37; Jacobsen 2006). Nach Weber muss die Verwaltung in ihren Kompetenzen eingeschränkt werden, um einer Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit und einer willkürlichen Machtausübung der Verwaltung entgegenzuwirken. Ähnlich wie Weber setzte sich auch Wilson mit der Frage auseinander, ob und wie eine Dichotomie zwischen Verwaltung und Politik bestehen soll. In seinem 1887

erschienenen Aufsatz betonte Wilson: «Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices» (Wilson 1887: 210). Wilsons Auffassung des Dichotomie-Konzepts unterschied sich jedoch zumindest teilweise von derjenigen Webers, was in folgendem Zitat zum Ausdruck kommt: «Public administration is detailed and systematic execution of public law (...) but the general laws (...) are obviously outside and above administration. The broad plans of governmental action are not administrative; the detailed execution of such plans is administrative» (Wilson 1887: 212). Aufgrund der Tatsache, dass den Verwaltungsangestellten demzufolge eine wichtige Funktion bei der Politikimplementierung zukommt, sind sie nicht nur als passive Instrumente der Politik anzusehen. Wilson gestand der Verwaltung somit bei der ihr zugeschriebenen Tätigkeitsausübung ein gewisses Mass an Entscheidungsfreiheit zu (Fry und Nigro 1996: 40).

In den USA war das Dichotomie-Modell vor allem in den 1920er- und 1930er-Jahren dominierend (Svara 1998: 52). In den 1940er-Jahren wurde das traditionelle Dichotomie-Konzept zunehmend infrage gestellt und fortan von vielen Autoren als altes Weltbild behandelt. Kritiker wie Friedrich (1940) und später Simon (1965) betonten insbesondere, dass sich eine konsequente Trennung von Verwaltung und Politik in der Praxis nicht umsetzen lasse (Jacobsen 2006: 303). Friedrich meinte dazu: «The concrete patterns of public policy formation and execution reveal that politics and administration are not two mutually exclusive boxes, or absolute distinctions, but that they are two closely linked aspects of the same process» (1940: 6). Er vertrat die Ansicht, dass den Beamten eine aktive Rolle im politischen Prozess zukommen soll, weil die fachliche Qualifikation und Professionalität der Verwaltung eine den Bedürfnissen der Öffentlichkeit angepasste Politik garantiere.

Weitere Kritik kam auch von den Anhängern einer politisch-pluralistischen Sichtweise, die ebenfalls die Ansicht vertraten, dass Verwaltungsangestellte in den politischen Prozess involviert werden sollen (Fry und Nigro 1996: 43). Im Gegensatz zu Friedrich bezog sich ihre Argumentation jedoch nicht auf die fachliche Qualifikation der Verwaltung. Stattdessen betrachteten sie die Verwaltungsangestellten als weitere Interessengruppe, die deshalb ebenfalls am politischen Geschehen teilhaben sollte. Trotz dieser facettenreichen Kritik und der Tatsache, dass eine Interaktion von Verwaltung und Politik mehrfach wissenschaftlich belegt wurde, verschwand das Dichotomie-Modell als Erklärungsansatz des Zusammenspiels von Politik und Verwaltung nicht komplett. Basierend auf zahlreichen unterschiedlichen Interpretationen und Weiterentwicklungen haben sich stattdessen verschiedene Versionen des Konzepts herauskristallisiert (Mouritzen und Svara 2002: 32).

## Die strukturelle Perspektive

Heute wird das Verhältnis von Verwaltung und Politik differenziert betrachtet. Es wird durch verschiedene strukturelle Faktoren geprägt. Pollitt und Bouckaert (2000: 50 ff.) wählen in ihrer viel beachteten, international vergleichenden Studie von Verwaltungsreformen die «minister-mandarin relations» als ein charakterisierendes Merkmal eines politisch-administrativen Systems. Sie wählen zwei Unterscheidungsmerkmale für die Beziehung zwischen Ministern und Mandarinen (Beamten):

- *Integrationsgrad*: Er gibt die Stärke der Integration der Karrieren von Ministern und Beamten an. Deren These lautet, dass Reformen in integrierten Systemen einfacher durchzusetzen sind, da beide Gruppen vergleichbare Ausbildungen und Anreizstrukturen aufweisen.
- *Politisierungsgrad*: Er gibt die Stärke der Politisierung führender Verwaltungspositionen an. Deren These lautet, dass in höher politisierten Systemen Reformen einfacher durchzusetzen sind, da eher Einigkeit zwischen Politikern und führenden Beamten besteht. Allerdings führt ein tiefer Politisierungsgrad tendenziell zu einer stabileren Situation.

Nach Ansicht von Pollitt und Bouckaert ist die Funktion (Stelle) von führenden Verwaltungsangestellten selbst dann bis zu einem gewissen Grad politisch, wenn die Karrieren von Politikern und führenden Verwaltungsangestellten getrennt verlaufen, wie dies beispielsweise in der Schweiz der Fall ist. In der Schweiz kann die Verwaltung aufgrund eines relativ hohen Ermessensspielraums bei der Aufgabenerfüllung oftmals in den politischen Prozess eingreifen. Hinzu kommt, dass das Parlament aufgrund wachsender Staatsaufgaben vermehrt von der Regierung, und diese wiederum von der Verwaltung, abhängig ist (Mastronardi 1998: 66).

## Die Interdependenz zwischen Verwaltung und Politik

Jacobsen (2006: 304f.) geht in einer Untersuchung der Frage nach, inwieweit neben Strukturvariablen – ähnlich den von Pollitt und Bouckaert beschriebenen «minister-mandarin relations» – auch situative Faktoren (z. B. Grösse der Verwaltungseinheit) und persönliche Eigenschaften (z. B. Erfahrung) das Verhältnis von Verwaltung und Politik beeinflussen. Er untersucht dabei das Zusammenspiel der beiden Sphären auf lokaler Ebene. Entgegen einer Vielzahl von Studien, die das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik als Konstante behandeln, betrachtet Jacobsen das Verhältnis als Variable, die von unterschiedlichen Faktoren abhängig ist.

Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen allerdings die Erkenntnisse anderer Studien, wonach die Interaktion von Politikern und Verwaltungsangestellten primär von der hierarchischen Stellung der einzelnen Akteure innerhalb der formalen Struktur abhängt (Jacobsen 2006: 317). Ein Zusammenspiel von Politik und Verwaltung findet in erster Linie zwischen führenden Politikern (Exekutivmitgliedern) und den Verwaltungsspitzen statt (Mouritzen und Svava 2002: 224 ff.; Schedler 2008: 170 ff.). Zwischen einfachen Abgeordneten respektive Parlamentariern und Beamten fällt der Kontakt hingegen vergleichsweise gering aus. Situative Faktoren und persönliche Eigenschaften sind somit zweitrangig und üben nur einen zeitlich beschränkten Einfluss auf das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik aus.

Im Weiteren wird die Interaktion laut Jacobsen massgeblich durch eine dynamisch-strukturelle Komponente geprägt. So fällt die Interaktion zwischen Politikern und Beamten umso höher aus, je weiter die letzten Wahlen (mit dem zugehörigen Wahlkampf) zurückliegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Wahlen für beide Seiten (Politik und Verwaltung) eine Art Schock darstellen und zunächst individuell überwunden respektive verarbeitet werden müssen. Nach einem Wahlausgang sind Politiker in der Regel zunächst um die Gestaltung des politischen Prozesses (z. B. Bildung von Allianzen) bemüht und können sich erst nach einiger Zeit der Verwaltung und deren Mitarbeitern zuwenden (Jacobsen 2006: 317). Gleichzeitig wird die Verwaltung ihre Aktivität während des Wahlkampfes einschränken und politisch heikle Themen verschieben. Es braucht somit eine gewisse Zeit, bis eine Interaktion stattfindet. Wissens- und Erfahrungsdefizite, die neu gewählte Politiker zu Beginn ihrer Amtszeit möglicherweise noch aufweisen, nehmen mit zunehmender Amtszeit und einsetzendem Lernprozess kontinuierlich ab und verlieren hinsichtlich der Interaktion mit der Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Die Interaktion zwischen Politik und Verwaltung beginnt sich nach einer gewissen Zeit zu formalisieren und zentralisieren. Jacobsen (2006: 318) wertet dies als Indiz dafür, dass die Akteure innerhalb des Systems lernen, wie sie sich entsprechend den formellen und informellen Regeln korrekt zu verhalten haben.

Als Alternative des oben beschriebenen Dichotomie-Konzepts greift Svava bei seiner Analyse des Verhältnisses von Verwaltung auf das implizit seit je existierende *Komplementär-Modell* zurück. Dieses Modell geht davon aus, dass Politiker und Verwaltungsangestellte zusammentreffen, um das politische Geschehen gemeinsam und vernünftig zu steuern (Svava 2001: 179). Es wird somit bewusst von einer Interdependenz der unterschiedlichen Rollen von Politikern und Beamten ausgegangen. Regelbefolgung steht dabei neben Unabhängigkeit; Respekt für politische Kontrolle geht einher mit einem Commitment der Verwaltung, die Politikumsetzung entsprechend dem öffentlichen Interesse zu fördern usw. Bei dieser Perspektive geht es nicht darum, zu beurteilen, ob das Verhältnis zwischen Politikern und Verwaltung dichotom ist oder nicht, sondern darum, wie beide Seiten zum politischen Prozess beitragen (Cook 1996: 131). Darin spie-

## Teil 4 Public Management

gelt sich ein verändertes Verständnis des Zusammenspiels von Verwaltung und Politik, das bereits in Wilsons Publikationen ansatzweise erkennbar war und im Wesentlichen auf der Anerkennung reziproker und interdependenter Beziehungen basiert (Svara 2001: 179). Das bedeutet jedoch nicht, dass Verwaltung und Politik nicht auch weiterhin unterschiedliche Rollen zukommen. Entgegen früheren Auffassungen geht man jedoch davon aus, dass eine gewisse Überschneidung politischer und administrativer Funktionen unausweichlich und sogar fruchtbar ist.

Die reziproken und ergänzenden Werte, die Verwaltung und Politik zugrunde liegen, erklären laut Svara (2001: 179), weshalb es der Politik trotz Zugeständnissen an die Verwaltung nach wie vor möglich ist, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen.

Nach Ansicht von Svara kann die Beziehung zwischen Politikern und Verwaltungsangestellten als ein Zusammenspiel der beiden Strukturvariablen «politische Kontrolle» und «fachliche Unabhängigkeit» betrachtet werden. Je nach Ausprägung dieser Variablen gestaltet sich das Verhältnis von Verwaltung und Politik unterschiedlich. Ist die politische Kontrolle hoch und die Unabhängigkeit der Verwaltung gleichzeitig tief, wird die politische Sichtweise dominieren. Dies hat gravierende Nachteile: Eine solche Situation kann zu einem Verlust der fachlichen Kompetenz der Verwaltung führen und öffnet Raum für Korruption seitens der Politik. Eine zu grosse Unabhängigkeit der Verwaltung führt im Falle einer geringen politischen Kontrolle demgegenüber zu einer sogenannten «bürokratischen Autonomie» und damit zu einer Machtverschiebung weg von der Politik und hin zur Verwaltung, was nach schweizerischem Verständnis ein Defizit in der demokratischen Kontrolle zur Folge hätte. Die strikte Trennung von Verwaltung und Politik kann demzufolge zu einem verzerrten Verhältnis führen, in dem eine Gewalt über die andere dominiert. Eine geringe Ausprägung beider Variablen führt in der Regel zu einem Laissez-faire-Zustand.

Es ist davon auszugehen, dass dem Verhältnis von Verwaltung und Politik in westlichen Ländern meistens ein gewisses Mass an Komplementarität zugrunde liegt und sich Verwaltung und Politik als ergänzende Elemente gegenseitig unterstützen.

### Gegenseitige Legitimierung von Verwaltung und Politik

Eine wichtige Diskussion wird in der gegenwärtigen Literatur zur neoinstitutionellen Organisationstheorie geführt. Parsons (1956), ein früher Vertreter der heute als neoinstitutionalistisch bezeichneten Organisationstheorie, geht davon aus, dass rationales Organisieren allein nicht genügt, damit eine Organisation überleben kann. Eine notwendige Bedingung ist die Legitimation vonseiten der Umwelt. Diese Legitimation erwirbt sie sich, indem sie organisatorische Erwartungen der Umwelt erfüllt. Unternehmen lassen sich beispielsweise nach ISO 9000 zertifizieren, auch wenn dies für die Orga-

nisation keinen direkten Nutzen stiftet. Das Zertifikat erhöht jedoch die eigene Legitimation, da es den Eindruck erweckt, dass das Qualitätsmanagement dem «state of the art» entspricht. Gleiches geschieht mit den Universitäten: Sie lassen sich von international tätigen, profitorientierten Organisationen akkreditieren und durchlaufen dafür einen Standardisierungsprozess, der es ihnen sehr schwer macht, sich von den anderen Universitäten im Wettbewerb zu differenzieren. In der Schweiz kommt noch eine Akkreditierung durch den Bund dazu, deren Nutzen von vielen Forschenden bislang noch nicht durchdrungen werden konnte. Christensen et al. (2007: 58 ff.) zeigen, dass sich dafür im Neoinstitutionalismus eine eigene Begrifflichkeit entwickelt hat, die das Phänomen zu beschreiben vermag. Bilden sich in einem institutionellen Umfeld (z. B. den politisch-administrativen Systemen in einem Land) gemeinschaftliche Vorstellungen über «gute» Organisation, die nicht mehr hinterfragt werden (also institutionalisiert sind), so spricht man von «Mythen». Entspricht eine Organisation diesen Mythen, so stärkt sie ihre Legitimation in der Umwelt.

Für die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung kann dies auf zwei Fragen übertragen werden:

- (1) Wie kann sich die Verwaltung die Legitimation ihres wichtigsten Stakeholders, der Politik, erwerben?
- (2) Wie kann sich die Politik die Legitimation eines ihrer wichtigsten Stakeholder, der Verwaltung, erwerben?

Der Begriff der Legitimation wird hier in einem soziologischen Sinn verwendet. Er umfasst primär Elemente wie Akzeptanz, Kooperationsbereitschaft, Unterstützung durch die Umwelt. Dies unterscheidet sich vom juristischen Begriff, der enger und formalistischer gefasst ist: Legitimation des Verwaltungshandelns entsteht (ausschliesslich) durch eine gesetzliche Grundlage (Mastronardi 2004: 277). Durch Schaffen dieser Grundlage legitimiert die Politik die Verwaltung in ihrem Handeln, letztlich in ihrer Existenz.

Mythen sind auch von der Kultur in einem politisch-administrativen System geprägt. Sehr oft werden Erwartungen an die Verwaltung im Verhältnis zur Politik expliziert, das von Spannungen geprägt ist:

- Balance zwischen *Loyalität* und *Neutralität* (Christensen et al. 2007: 49 f.): Verwaltung soll Vorgaben der Politik loyal umsetzen, gleichzeitig soll sie selbst politisch neutral sein, um auch bei wechselnden politischen Mehrheiten deren Politiken zu implementieren.
- Balance zwischen *Loyalität* und *professionellen Normen*: Verwaltung soll politische Vorgaben umsetzen, gleichzeitig aber Entscheidungen aufgrund einer soliden professionellen Beurteilung fällen. Simon (1965: 278 ff.) bezeichnet dies auch als einen Konflikt zwischen Loyalität und organisationaler Identität, wobei Letztere aus den Normen des für die Aufgabe zuständigen Berufsstandes genährt wird.

## Unterschiedliche Rationalitätskonzepte von Verwaltung und Politik

Verwaltung und Politik folgen einer unterschiedlichen Handlungslogik, das heisst einer jeweils eigenen Rationalität. Sie ist eine spezifische Form zu denken, sprechen und handeln, die in sich einen logischen Sinn ergibt (Schedler 2003). Sie wirkt als Filter für die Wahrnehmung der Umwelt und liefert Muster für die Konstruktion einer eigenen Realität. Damit eine Rationalität in einem sozialen System (z. B. der Verwaltung oder der Politik) bestehen kann, muss sie immer wieder bestätigt werden. Dies erfolgt in Prozessen der Rationalisierung (Weick 1995: 63), das heisst die Mitglieder in einem System sind in der Lage, den anderen (wir nennen sie «peers») ihr Sprechen und Handeln als rational darzustellen.

Politiker und Verwaltungsmitarbeiter übernehmen in ihren jeweiligen Rollen weitgehend die Rationalität ihres sozialen Umfeldes, auch wenn sie bis zu einem bestimmten Grad an der Aufrechterhaltung oder Veränderung dieser Rationalität mitwirken. Schedler und Proeller (2000) beschreiben dies wie folgt: «Politik und Management bilden zwei Welten mit unterschiedlichen Denkmustern, Begrifflichkeiten und Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen. Daraus entstehen Rationalitäten des Denkens und Handelns, die für Politik und Management abweichen. Was politisch rational ist, kann auf das Management irrational wirken. Wo das Management Sachentscheide fällt, ist die Politik auf Mehrheiten angewiesen, um ihre Anliegen durchsetzen zu können. Mehrheiten wiederum sind oft das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse, in denen Zustimmung oder Ablehnung zu Dingen getauscht wird, die oft nur wenig in Zusammenhang stehen. Politik und Management sind oft gleichermassen zielorientiert; nur der Weg zum Ziel kann sich fundamental unterscheiden» (Schedler und Proeller 2000: 53).

Im Alltag drehen sich damit (mindestens) zwei Steuerungskreise praktisch unabhängig voneinander, ihrer jeweiligen Rationalität folgend. Damit Politik und Verwaltung überhaupt miteinander kommunizieren und interagieren können, ist eine Überschneidung der beiden Kreise mit einer Übersetzung zwischen den jeweiligen Rationalitäten notwendig (vgl. Abb. 19.2). Wie stark die beiden Kreise überlappen und damit interagieren, ist vom jeweiligen politisch-administrativen System abhängig.

**Tabelle 19.1:** Rationalitäten von Politik und Verwaltung

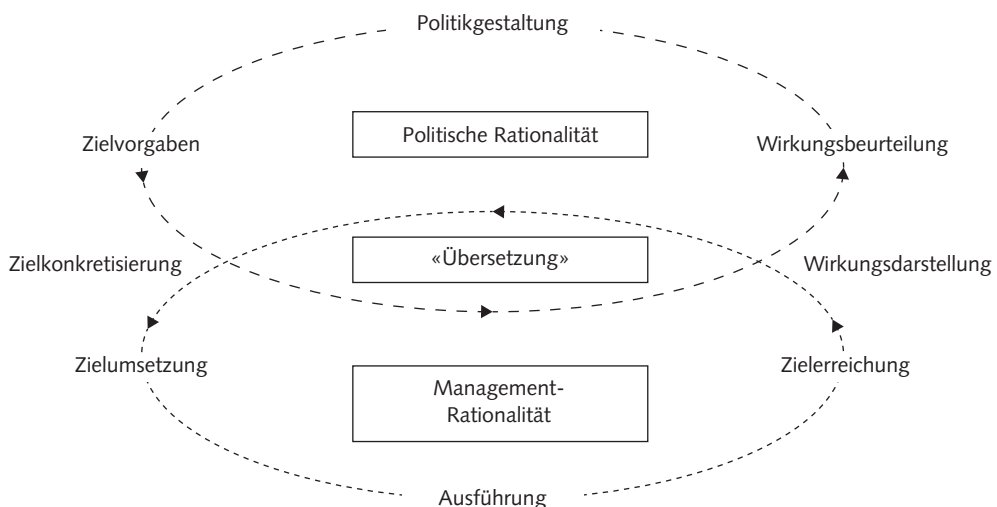
|                                  | <b>Rationalität der Politik</b>                                                                                      | <b>Rationalität der Verwaltung</b>                                                                                        |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Formales Erfolgskriterium</b> | Mehrheiten in formalen Abstimmungen                                                                                  | Aufgabenerfüllung                                                                                                         |
| <b>Kritische Erfolgsfaktoren</b> | Koalitionen<br>Tauschprozesse<br>Meinungsbildung<br>Image in der Bevölkerung<br>Einbezug von relevanten Stakeholdern | Legalität und Legitimation<br>Image in der Politik<br>Effizienz und Effektivität<br>Schutz des eigenen Handlungsfreiraums |

Eine empirisch gesicherte Darstellung der Rationalitäten von Politik und Verwaltung gibt es bislang – soweit wir das überblicken können – nicht. Intuitiv lassen sich die beiden Rationalitäten allerdings durchaus beschreiben (vgl. Tab. 19.1). Demnach dürfte die Rationalität der Politik vor allem von den kritischen Erfolgsfaktoren geprägt sein, die eine Mehrheitenbildung ermöglichen: Schmieden von Koalitionen, verdeckte Tauschprozesse, Meinungsbildung, Pflege des Images in der Bevölkerung, Einbezug von relevanten Anspruchsgruppen. Dem steht die Rationalität der Verwaltung gegenüber, die an der Erfüllung der Staatsaufgaben als formales Erfolgskriterium orientiert ist, mit den kritischen Erfolgsfaktoren: Rechtmässigkeit (Legalität), demokratische Legitimation, Image in der Politik (zur Sicherstellung der Ressourcenzuweisung), Effizienz und Effektivität (zur Schaffung organisatorischer Legitimation), Schutz des eigenen Handlungsspielraums (der auch einen Schutz gegen die Willkür der Politik enthält).

Die doch grossen Unterschiede zwischen den Rationalitäten der Verwaltung und der Politik machen das Zusammenwirken im politisch-administrativen System nicht leicht. Abbildung 19.2 zeigt eine idealtypische Situation der Steuerung im politisch-administrativen System, in der politische Zielvorgaben durch Konkretisierung in Verwaltungsziele übersetzt werden. Deren Umsetzung kann in Form der Zielerreichung dargestellt werden, was aber wiederum in die politische Rationalität zurückübersetzt werden muss (Wirkungsdarstellung). Die Beurteilung der Wirkungen des Verwaltungshandelns erfolgt in der Politik, die daraus ihre Schlüsse für neue oder angepasste Ziele zieht.

Diese mehr oder weniger enge Verzahnung der beiden Systeme Verwaltung und Politik macht deutlich, dass das oben dargestellte Dichotomie-Modell der Realität nicht

**Abbildung 19.2:** Zusammenspiel der Rationalitäten von Politik und Verwaltung



Quelle: Schedler & Proeller, 2000: 53.

standhält. Das eine System ist ohne das andere nicht lebensfähig. Konsequenterweise müsste die Verwaltung grosse Anstrengungen unternehmen, um die Qualität der Entscheidungen in der Politik zu verbessern, indem beispielsweise entscheidungsrelevante und adressatengerechte Informationen bereitgestellt werden (vgl. Brun 2003). Andererseits müsste die Politik ein grosses Interesse an einer leistungsfähigen und motivierten Verwaltung haben, die sie in der Entscheidungsfindung sowie in der Umsetzung aktiv unterstützt. Es scheint allerdings, dass die Sensibilität für die Verwaltung als soziales System in der Politik keine Selbstverständlichkeit ist. Selbst Exekutivmitglieder zeigen ein sehr unterschiedliches Verständnis für ihre Führungsrolle gegenüber der Verwaltung, was von dieser meist sehr genau beobachtet wird.

## Verwaltung und Politik in der Schweiz

Eine Darstellung der Beziehung zwischen Verwaltung und Politik in der Schweiz kämpft mit dem Problem, dass die Schweiz ausserordentlich heterogen organisiert ist. Der Bund, die 26 Kantone und nunmehr etwa 2400 Gemeinden sind formell zwar ähnlich strukturiert (mit Legislative, Exekutive und Verwaltung), das Leben in diesen Strukturen gestaltet sich jedoch sehr unterschiedlich. Die nachfolgenden Darstellungen sind demnach als Beschreibung der Tendenz in Abgrenzung zu anderen Systemen, als schweizerischer Durchschnitt, sicherlich als Vereinfachung zu verstehen. Es ist auf diesem engen Raum weder möglich noch sinnvoll, Vollständigkeit anzustreben.

Zunächst ist auffallend, dass das *System der Konkordanz* einen grossen Einfluss auf das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik ausübt. Da es in der Schweiz keine Regierungskoalition gibt, die einer starken Opposition gegenübersteht, hat sich die Rolle des Parlamentes als Oberaufsichtsorgan ausgeprägter entwickelt als in Konkurrenzsystemen. In der Praxis ziehen Exekutive und Verwaltung oft am gleichen Strick, während die Legislative tendenziell als mehr oder weniger berechenbares Organ verstanden wird, in dem man seine Anliegen durchbringen muss. Insofern bewirkt die Konkordanz ein Zusammenhalten von Exekutive und Verwaltung und eine grössere Distanz zwischen Legislative und Verwaltung.

Daneben steht das *Prinzip der Kollegialität* in der Exekutive, das die einzelnen Mitglieder verpflichtet, in der Kommunikation gegen aussen die Entscheidungen des Gremiums zu vertreten, auch wenn sie nicht der eigenen Meinung entsprechen. Dies führt dazu, dass sich die einzelnen Mitglieder der Exekutive auf der Beziehungsebene oft schützen, das heisst sie verhalten sich gegenseitig loyaler, als zu vermuten wäre. Auf der Sachebene müssen sie immer wieder Kompromisse eingehen, die von ihren eigenen Departementen nicht immer leicht nachvollzogen werden können. Allerdings wird das Kollegialitätsprinzip in der Schweiz sehr unterschiedlich umgesetzt, bis hin zu offener Missachtung.

Das in der Schweiz weit verbreitete *Ressortprinzip* besagt, dass jedes Mitglied einer Exekutive gleichzeitig für einen Teil der Verwaltung zuständig ist (Departement, Direktion, Ressort). In der Regel wird davon ausgegangen, dass die Exekutive damit das oberste Führungsorgan der Verwaltung ist – und zwar nicht nur politisch, sondern auch organisatorisch. Die Exekutive hat damit eine Doppelfunktion: Als Gesamtgremium ist es das Organ, von dem die politische Führung im Staat ausgehen soll; als Einzelpersonen bilden die Exekutivmitglieder die oberste Managementebene der Verwaltung. Damit ist die Exekutive prädestiniert dafür, die Übersetzungsfunktion zwischen Politik und Verwaltung zu übernehmen. Unterstützt wird sie dabei von den Direktions- bzw. Departementssekretariaten, deren Leiter nicht selten eine ausgesprochen starke Stellung in einem Gemeinwesen innehaben.

Obwohl zwischen Exekutive und Verwaltung eine vergleichsweise nahe Beziehung besteht, geht man in der Schweiz grundsätzlich von der *politischen Neutralität der Verwaltung* aus. In den meisten Gemeinwesen besteht eine Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, das heisst Verwaltungsmitarbeiter (Amtsinhaber) können nicht gleichzeitig ein politisches Mandat im Gemeinwesen übernehmen. Hingegen ist es erlaubt, dass Verwaltungsmitarbeitende Mitglieder politischer Parteien sind und sich dort politisch engagieren. Im Gegensatz etwa zu den USA kennt die Schweiz keine politischen Beamten, die mit dem Wechsel in der politischen Führung gleichzeitig ausgetauscht werden. Eine Ausnahme bilden die persönlichen Mitarbeiter der Bundesräte – ein Modell, das es auf tieferen Staatsebenen kaum mehr gibt. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Verwaltung statisch bleibt, auch wenn in der Exekutive Rochaden erfolgen. In der Praxis zeigt es sich allerdings, dass in der Verwaltungsführung oft Bewegung entsteht, wenn die politische Führung wechselt.

Das System der *direkten Demokratie* hat ebenfalls einen starken Einfluss auf das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik. Die potenzielle Notwendigkeit, ein politisches Geschäft durch eine Volksabstimmung bringen zu müssen, zwingt beide Seiten zu einer einfachen, bürgernahen Kommunikation. Eine Spezialisierung, die im deutschen oder französischen «Beamtenstaat» nicht selten zu einer Entfremdung der Verwaltung von den Bürgern führt, ist in der Schweiz deshalb kaum vorstellbar. Im Vergleich zum europäischen Ausland ist in den Schweizer Verwaltungen ein ausgeprägter Pragmatismus feststellbar, der sich primär an einer effektiven Aufgabenerfüllung orientiert. Die Mitarbeitenden der Verwaltung verstehen sich zunächst als Bürger und «normale» Mitarbeitende einer staatlichen Organisation, und nicht etwa als besser gestellte Vertreter einer staatlichen Macht.

Diese konsequente Ablehnung der Bildung einer «*classe administrative*» in der Schweiz führt Brändli-Traffelet (2004) auf die *zivile Freiheit* zurück, die eine schweizerische Besonderheit sei. Dies heisst: Die Freiheit des einzelnen Bürgers genießt Priorität gegenüber anderen Anliegen des Staates, wenn kein besonders schützenswertes Interesse

## Teil 4 Public Management

hinter einem Eingriff steht. Damit wechseln wir kurz die Perspektive und beschreiben die Haltung der Bürger gegenüber der Verwaltung. Die Schweizer haben eine ausgesprochene Phobie gegen überbordende Bürokratie des Staates entwickelt, und sie misstrauen intransparenten Verwaltungsprozessen grundsätzlich. Aus Sicht der Schweizer Bürger ist die Verwaltung eine Organisation wie jede andere, die ihre Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen hat. Dies setzt Verwaltung und Politik unter Druck, für die Erbringung öffentlicher Leistungen möglichst schlanke organisatorische Lösungen zu finden – auch wenn in der Realität nach wie vor etliche Ineffizienzen vorzufinden sind.

Wie in vielen anderen Ländern wurde das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik auch in der Schweiz mit dem NPM grundsätzlich hinterfragt. Die schweizerische Variante des NPM, die «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (Buschor 1993), versuchte eine Ablösung der hierarchischen Unterstellung und faktischen Verwischung von Aufgaben durch ein stärker formalisiertes Bündel, bestehend aus Leistungsauftrag, Leistungsmessung und Globalbudgetierung. Damit sollte in der Steuerung mehr Gewicht auf die Leistungs- und Wirkungsseite im Politikprozess (vgl. Abb. 19.1) gelegt werden. Wie es scheint, hat die WoV in der Schweiz eine deutliche Veränderung der Verwaltungskultur erzielen können, wie Evaluationen gezeigt haben (vgl. Rieder und Lehmann 2002: 25 ff.; Lienhard et al. 2005). Dabei hat vor allem das enge Zusammenwirken von Eliten in Politik und Verwaltung einen wesentlichen Einfluss auf das erfolgreiche Gelingen der WoV-Umsetzung gehabt (Schedler 2008: 165 ff.) – aber auch umgekehrt: Wo dieses Zusammenwirken zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung nicht gelang, war meistens auch WoV zum Scheitern verurteilt.

Das Verhältnis von Verwaltung und Politik kann aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven analysiert werden. Traditionell waren über Jahrzehnte die Rechtswissenschaften dominierend in der Verwaltungswissenschaft, mit den Politikwissenschaften als zweitgrösste «leading discipline». Mit dem New Public Management kam plötzlich die Betriebswirtschaft ins Spiel, was die Komplexität der wissenschaftlichen Debatte erhöhte. Die Herausforderung ist heute, ein faires und offenes Zusammenspiel zwischen den Disziplinen zu initiieren (Mastronardi 2004). Jede Disziplin liefert dabei eine wichtige Perspektive, ohne per se einen Anspruch auf Höherwertigkeit als die anderen stellen zu können. Dies dürfte die Richtschnur für die künftige wissenschaftliche Durchdringung des Verhältnisses von Verwaltung und Politik sein.

### Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (1993). *Carl Bertelsmann-Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Brändli-Traffelet, S. (2004). «Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz», in: *Revue Suisse d'histoire* 54(1), S. 79–89.
- Brun, M. (2003). *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

- Buschor, E. (1993). «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich 1. Juli 1993», Zürich: Zürcher Handelskammer.
- Christensen, T., P. Laegreid, P.G. Roness et al. (2007). *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*, London: Routledge.
- Cook, B. J. (1996). *Bureaucracy and Self-Government*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Friedrich, C. J. (1940). «Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility», in: C. J. Friedrich und E. S. Mason, *Public Policy*, Cambridge: Harvard University Press, S. 3–24.
- Fry, B. R. und L. G. Nigro (1996). «Max Weber and US public administration: the administrator as neutral servant», in: *Journal of Management History* 2(1), S. 37–46.
- Hattenhauer, H. (1993). *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Köln: Carl Heymanns.
- Hood, C. (1991). «A Public Management For All Seasons?», in: *Public Administration* 1991(69), S. 3–19.
- Jacobsen, D. I. (2006). «The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time», in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19(2), S. 303–323.
- Lienhard, A. (2003). «Verwaltung im 21. Jahrhundert: Versuch eines Ausblicks aus staatsrechtlicher Sicht», in: R. J. Schweizer, C. Jeanrenaud, S. Kux et al., *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, Freiburg: Universitätsverlag, S. 401–423.
- Lienhard, A., A. Ritz, R. Steiner et al., (Hrsg.) (2005). »10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren«, in: *Public Management*, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Lindblom, C. E. (1959). «The Science of «Muddling Through»», in: *Public Administration Review* 19(2), S. 79–88.
- Lipsky, M. (1980). *Street – Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Mastronardi, P. (1998). «Primat der Politik vor der Verwaltung? Das Verhältnis von Politik und Verwaltung – Wandel und Veränderungschancen», in: B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. Schaffhauser et al., *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner*, St. Gallen: Dike, S. 63–78.
- Mastronardi, P. (2004). «Kriterien interdisziplinärer Richtigkeit», in: P. Ulrich und M. Breuer, *Wirtschaftsethik im philosophischen Diskurs. Begründung und «Anwendung» praktischen Orientierungswissens*, Würzburg: Königshausen & Neumann, S. 275–281.
- Mayntz, R. (1980). «Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung», in: R. Mayntz, *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein: Verlagsgruppe Athenäum, S. 1–19.
- Mouritzen, P. E. und J. H. Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Parsons, T. (1956). «Suggestions for a sociological approach to theory of organizations», in: *Administrative Science Quarterly* 1(1), S. 63–85.
- Pollitt, C. und G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rieder, S. und L. Lehmann (2002). «Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology», in: *International Public Management Review* 3(2), S. 25–43.
- Schedler, K. (2003). «... And Politics? Public management developments in the light of two rationalities», in: *Public Management Review* 5(4), S. 534–550.
- Schedler, K. (2008). «Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose? Eine Analyse anhand von Reformen in der Schweiz», in: *der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1(1), S. 165–183.
- Schedler, K. und I. Proeller (2000). *New Public Management*, Bern: Paul Haupt.
- Simon, H. A. (1965). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: The Free Press.
- Stillman, R. J. (1974). *The Rise of the City Manager*, Albuquerque, NM: University of New Mexico Press.

## Teil 4 Public Management

---

- Svara, J.H. (1998). «The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration», in: *Public Administration Review* 58(1), S. 51–58.
- Svara, J.H. (2001). «The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration», in: *Public Administration Review* 61(2), S. 176–183.
- Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*, New York: Random House.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Wilson, W. (1887). «The Study of Administration», in: *Political Science Quarterly* 2(2), S. 197–222.