

Adrian Ritz
Leonie Schüssler

Führungskräfteentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung

Hintergründe und Merkmale angesichts
personal- und verwaltungspolitischer
Reformen

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

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

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

Adrian Ritz
Leonie Schüssler

Führungskräfteentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung

**Hintergründe und Merkmale angesichts
personal- und verwaltungspolitischer Reformen**

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. Adrian Ritz ist Professor für Public Management am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern.

Leonie Schüssler forschte als wissenschaftliche Assistentin am KPM. Sie ist aktuell in Change-Projekten im Bildungs- und Gesundheitswesen tätig.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Führungskräfteentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung

Ritz Adrian ; Schüssler Leonie
Bern 2015
ISBN 978-3-906798-53-0

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2015 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

TABELLENVERZEICHNIS	VII
VORWORT	IX
ZUSAMMENFASSUNG	XI
1 EINLEITUNG	1
2 POLITISCHE STRUKTUR.....	5
3 VERWALTUNGSREFORMEN	7
3.1 Führungs- und Organisationsreformen.....	8
3.2 Wandel der Personalpolitik.....	9
3.3 Kontextualisierung der Verwaltungsreformen.....	13
4 ERWARTUNGEN AN FÜHRUNGSKRÄFTE	15
4.1 Führungserwartungen im Wandel	16
4.2 Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung	19
5 AUS- UND WEITERBILDUNG DER TOP-KADER.....	23
5.1 Ausbildungshintergrund.....	23
5.2 Führungskräfteausbildung.....	24
5.3 Organisationale Modelle.....	26
6 MERKMALE DER WEITERBILDUNG FÜR TOP-KADER	29
6.1 Inhalte	29
6.2 Methoden	30
6.3 Finanzierung	31
6.4 Bewertung und Evaluation	31
7 SCHLUSSFOLGERUNG	33
QUELLENVERZEICHNIS	37

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Personalpolitische und für die Kaderentwicklung relevante Reformschritte in der Bundesverwaltung	11
Tabelle 2: Kaderstufen in der Bundesverwaltung	15

VORWORT

Die vorliegende Schriftenreihe ist auf Basis der Arbeiten des Forschungsprojekts „Leadership and Culture: Comperative Models of Top Civil Servant Training“ des International Institute of Administrative Sciences (IIAS) entstanden. Der Text entspricht einer erweiterten Fassung des folgenden englischsprachigen Artikels:

Ritz, A. & Schüssler, L. (2015). Switzerland. In Van Wart, M., Hondeghem, A. & Schwella, E. (Hrsg.), *Leadership and Administrative Culture: Comperative Models of Top Civil Servant Training* (S. 216-232). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Die Autoren bedanken sich insbesondere bei den Interviewpartnerinnen und -partnern sowie beim Eidgenössischen Personalamt der schweizerischen Bundesverwaltung für die Bereitstellung von Unterlagen und die Vermittlung von Interviewpartnerinnen und -partnern.

ZUSAMMENFASSUNG

Das politisch-administrative System der Schweiz ist sowohl von stabilen, gut funktionierenden, als auch von langsamen, sich aber stetig entwickelnden Verwaltungsorganisationen geprägt. Die öffentlichen Institutionen des Landes werden von den übergeordneten Zielen von Gesellschaft und Politik beeinflusst, was zu massvollen, aber gut konzipierten Reformen der Organisations- und Personalpolitik geführt hat. Vermehrt setzen sich privatwirtschaftliche Werte wie Leistungs- und Serviceorientierung, aber auch ein grösserer Handlungsspielraum durch. Dieser Zugewinn an Entscheidungsautonomie geht einher mit steigenden Ansprüchen an die Führung, einer höheren Durchlässigkeit gegenüber des privaten Sektors und einer geringeren Arbeitsplatzsicherheit.

Höhere Anforderungen seitens aller Anspruchsgruppen und eine vermehrt strategisch sowie international ausgerichtete Arbeitsumgebung machen den zunehmenden Druck auf und die gestiegenen Effizienzerwartungen an die Verwaltungskader deutlich. Die gegenwärtigen Entwicklungen fördern eine Professionalisierung, weg von juristisch spezialisierten Mitarbeitenden, vertraut mit stark formalistischen und hierarchischen Strukturen, hin zu qualifizierten Führungskräften mit ausgeprägten Führungskompetenzen sowie interkulturellen und sprachlichen Fähigkeiten. Dies hat einen starken Einfluss auf das bundesweit zentral organisierte Aus- und Weiterbildungsprogramm. Es bewegt sich weg von einer allgemeinen und rechtlich orientierten Perspektive hin zu einer interdisziplinären, betriebswirtschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Aus- und Weiterbildung.

Heute fördert das Eidgenössische Personalamt einen strategischen Ausbildungsansatz, welcher die Feinheiten der dezentralen Verwaltung berücksichtigt. Das Bundespersonalgesetz und das Ausbildungszentrum des Bundes verfolgen Reformen, die verstärkt die Etablierung privatwirtschaftlicher Werte, wie z. B. Service- und Kundenorientierung, vorsehen. In den letzten Jahren verschob sich die Kaderausbildung des Bundes zudem von einem Ansatz des Wissenstransfers und des Theorie-Praxisbezugs hin zu einem Ansatz, der den interdepartementalen Austausch und die Vernetzung des Topkaders in den Vordergrund stellt.

1 EINLEITUNG

Die Schweiz als kleines Land mit ca. 8 Millionen Einwohnern ist durch eine föderale und subsidiäre Verwaltungsstruktur mit 26 politisch unabhängigen Kantonen und rund 2300 ebenso unabhängigen Gemeinden organisiert. Nach der Gründung des schweizerischen Rechtsstaates im Jahre 1848 kam es zu einer Auswanderungswelle, die durch die Industrialisierung und den daraus resultierenden veränderten ökonomischen Verhältnissen hervorgerufen wurde. Heute hingegen zieht die Schweiz Einwanderer aus aller Welt an. So lag der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2012 bei 23.8%, der Einwandereranteil bei 1.6% - die Schweiz hat damit im Vergleich mit den europäischen Nachbarn sowohl einen der höchsten Ausländeranteile, als auch eine der höchsten Einwanderungsraten in Europa (Bundesamt für Statistik, 2013a).

Diese Zahlen können als Beweis für eine multikulturelle Gesellschaft gesehen werden, wenngleich betont werden muss, dass es den Schweizern dennoch erfolgreich gelungen ist, ihre eigenen kulturellen Besonderheiten und Traditionen zu erhalten. Trotzdem hat die grosse soziale Vielfalt im Land die schweizerische Identität massgeblich geprägt und beeinflusst. Diese Beeinflussung äussert sich beispielsweise in Form von vier verschiedenen Sprachen, die in der Schweiz gesprochen werden, und die das Land in unterschiedliche Regionen einteilen. Zu den weiteren Besonderheiten der Schweiz zählt ausserdem eine auffallende Dichotomie zwischen modernen Grossstädten, wie beispielsweise Zürich, und rural geprägten Regionen in der Peripherie (Kickert, 2008; Linder, 2010; Ritz & Brewer, 2013). Zudem ist die Schweiz eines der ökonomisch erfolgreichsten Länder der Welt, das bereits mehrere Krisen, wie auch jüngst die Finanzkrise nach 2008, vergleichsweise unbeschadet überstanden hat.

Die Schweiz befindet sich geographisch im Herzen Europas und ist von Deutschland, Frankreich und Italien umgeben – drei Länder, die zu den bedeutendsten Mitgliedern der Europäischen Union (EU) gehören. Doch nicht nur aus geographischer, sondern auch aus ökonomischer Sicht ist die Schweiz eng mit ihren europäischen Nachbarn verbunden. So gilt

die Schweiz hinter den USA, China und Russland als der viertgrösste Handelspartner der EU und kann somit als wichtige europäische Wirtschaftsmacht angesehen werden (Eurostat, 2013). Neben der engen wirtschaftlichen Beziehung pflegt die Schweiz auch einen intensiven kulturellen Austausch mit ihren EU-Nachbarstaaten, vor allem zu jenen Ländern, deren Landessprache in den jeweiligen Regionen der Schweiz gesprochen wird: Frankreich, Deutschland und Italien (Ipperciel, 2007).

Aus politischer Sicht gestalten sich die Beziehungen zur EU jedoch grundlegend anders. Zwei der wohl wichtigsten Gründe für die schweizerische Ablehnung der politischen Integration in die Europäische Union finden sich in der Schweizer Verfassung. Die Schweiz gilt hinsichtlich ihres politischen Systems oft als Ausnahmefall im Vergleich zu anderen europäischen Demokratien. So verfügt diese nicht über ein parlamentarisches oder semi-präsidentielles System mit Premierminister und Kabinett (Ismayr, 2009), sondern ist durch eine in der EU inexistenten, weitreichende, halb-direkte, dezentrale und föderalistische Demokratie des Bürgers, der durch sein Mitspracherecht auf allen Ebenen der Verwaltung Einfluss hat, geprägt (Linder, 2014; Sager & Zollinger, 2011; Vatter, 2014). Für die ablehnende Haltung gegenüber der EU ebenso bedeutend ist das Prinzip der Neutralität, das aus der grossen Niederlage der Schweizer in der Schlacht von Marignano in Norditalien im Jahr 1515 hervorgegangen ist: Nach einer Reihe von Siegen über die Habsburger im 14. Jahrhundert wollte der lose Bund eine stärkere Aussenpolitik betreiben. Dies gelang ihm aber aufgrund der ethnischen, sprachlichen und religiösen Unterschiede nur schwer. Folglich war jeder Konflikt mit Dritten eine potenzielle Bedrohung für die innere Stabilität, so dass die Neutralität und Unabhängigkeit die einzige Option war, die Integrität des Bundes zu erhalten. Dieses Prinzip blieb mehr oder weniger bis heute erhalten und ist tief in der Kultur des Landes und in der Denkweise der Menschen verwurzelt (Langejürgen, 1993).

Bei strittigen Fragen führt das Prinzip der Neutralität, zusammen mit einem stark dezentralen politischen Machtssystem, zu verzögerten Entscheidungen. Dieses Phänomen wird auch „Helvetische Retardierung“ genannt (Schmidt, Ostheim, & Zohlhöfer, 2007, S. 69). Ein Beispiel

hierfür sind die zwei Versuche, dem Europäischen Wirtschaftsraum EWR und der EU in den Jahren 1992 und 2001 beizutreten. Beide Versuche wurden durch eine Volksabstimmung abgelehnt. Unbestritten haben sich diese Merkmale des Schweizer Systems bei der Aufrechterhaltung der nationalen Gesamtstabilität aber auch als hilfreich erwiesen.

2 POLITISCHE STRUKTUR

Die staatliche Autorität ist in der Schweiz entweder zwischen verschiedenen Akteuren auf derselben politischen Ebene oder zwischen verschiedenen Staatsebenen zu verorten (Pollitt & Bouckert, 2004). Diese vertikale Verteilung der Staatshoheit fand ihren Ursprung in den religiösen Unterschieden innerhalb der Kantone zur Zeit des modernen Rechtsstaates 1848, welche Vorbehalte bezüglich einer Zentralisierung der Kompetenzen auslösten (Ladner, 2013). Auf Basis dieser historischen Entwicklung verleiht das heutige politische System den 26 Kantonen und den rund 2300 Gemeinden eine weitreichende Entscheidungsautonomie (Bundesamt für Statistik, 2013b). Einige Merkmale, wie ein eigenes Rechtssystem in einem territorialen Gebiet mit umfangreichen rechtlichen und steuerlichen Kompetenzen, die einem eigenen Staat nahe kommen, sind dabei in allen Kantonen zu finden (Vatter, 2014). Der Handlungsspielraum der Bundesregierung ist indes durch das direkt-demokratische System eingeschränkt. So hat die Bevölkerung zwei Möglichkeiten, Gesetzesänderungen zu verlangen oder zu verhindern und somit direkt in die Politik der obersten Ebene einzugreifen: das Referendum und die Volksinitiative. Ausserdem können Reforminitiativen aufgrund des schweizerisch-politischen Prinzips der Konkordanz, welches besagt, dass „die proportionale Machtteilung aller wichtigen beteiligten Gruppen den Entscheidungsprozess und die Lösung politischer Konflikte durch Verhandlungen und Kompromisse fördert“, verlangsamt werden (Linder & Steffen, 2006, S. 23).

Gleichzeitig wird die horizontale Machtverteilung auf Bundesebene sowohl im Zweikammerparlament als auch in der Exekutive des Bundesrats mit ihrem rotierenden Ratspräsidenten abgebildet (Lüthi, 2007). Der siebenköpfige Bundesrat, der Mitglieder aller bedeutenden Parteien beinhaltet, funktioniert als exekutive Macht der Konkordanzdemokratie (Lijpart, 1999). Ausserdem orientiert sich der Bundesrat am Kollegialitätsprinzip, welches gewährleistet, dass die getroffenen Entscheidungen einstimmig von allen Ratsmitgliedern gegen aussen vertreten werden (Klöti, 2007). Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen die Minister mit jeder neuen Regierung ersetzt werden, können die Bundesräte über

mehrere Jahre hinweg bestehen und sich zwischen den verschiedenen Departementen und Aufgabenbereichen bewegen. Dies trägt in erheblichem Mass zu einer politischen Kontinuität und Stabilität bei. Doch trotz des Kollegialitätsprinzips ist der Bund in seiner Regierungspraxis sehr heterogen ausgerichtet, da er je nach Departement und Amt einem Ungleichgewicht an personellen und finanziellen Ressourcen ausgesetzt ist. Der Bundesrat selbst trägt zur heterogenen Kultur aufgrund seiner begrenzten Möglichkeiten bei, eine koordinierte Staatsführung und eine effektive Lenkungsfunktion zu gewährleisten (Varone, 2014).

Ein strukturelles Problem der Exekutive findet sich in Form der Beziehungen zwischen den politischen Führungskräften und den Topkadern. Diese sind in der Schweizer Bundesverwaltung generell nur wenig von politischen Abhängigkeiten geprägt. Eine Ausnahme bilden dabei zwar die persönlich ernannten Mitarbeitenden der Bundesräte, in der Regel jedoch verlaufen die Karrieren der Bundesräte und Topkader verschieden. Topkader werden nicht zu Politikern auf Bundesebene, auch wenn sie sich unter Umständen in der kantonalen oder kommunalen Politik engagieren. Umgekehrt werden Bundesräte nach ihrer Amtszeit nicht in der Bundesverwaltung tätig. In jüngerer Zeit aber prägt eine zunehmende Politisierung die Positionen der Topkader, obwohl formal die Verwaltung durch eine politische Neutralität gekennzeichnet ist. Mehrere Faktoren des schweizerischen Verwaltungssystems unterbinden (zumindest theoretisch) jedoch eine solche Überpolitisierung. Die direkte Demokratie, das Konsensprinzip der Schweizer Politik und das Prinzip der Kollegialität auf der Führungsebene sollten zu einem moderaten und pragmatischen politischen Entscheidungsprozess beitragen, der vergleichsweise ausgeprägt bürgerorientiert ist. Auch sind Verwaltungsreformen nicht durch Parteipolitik gekennzeichnet (Ritz & Thom, 2000), was eine stabile, aber politisch neutrale Beziehung zwischen den politischen Führungskräften und Topkadern fördern sollte.

3 VERWALTUNGSREFORMEN

Die Schweizer Bundesverwaltung hat einen eher bescheidenen Umfang und begrenzte Kompetenzen im Vergleich zur Kantons- und Gemeindeebene. Die Kantonsverwaltungen und Gemeinden beschäftigen ca. 42% bzw. 36% aller Verwaltungsangestellten, die Bundesverwaltung und die Staatsunternehmen jeweils nur etwa 11% (Koller, 2013, S. 502). Auf der Bundesebene betragen die öffentlichen Ausgaben im Jahr 2010 rund 34%, während deren Anteil in den Kantonen 42% und in den Gemeinden 24% betrug (Ladner, 2013, S. 31.). Die Bedeutung der unteren Staatsebenen findet in Form des schweizerischen „kooperativen Föderalismus“ Ausdruck, welcher bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben häufig einen Transfer auf eine tiefere Ebene vorsieht, obwohl die dazugehörige Finanzierung durch den Bund erfolgt. Seit den 1990er Jahren kam es zu einer Auslagerung diverser staatlicher Betriebe aus der öffentlichen Verwaltung (z.B. Swisscom, Schweizerische Post). Diese Staatsunternehmen gehören zur dezentralen Bundesverwaltung bzw. befinden sich im äussersten Kreis des sogenannten Vier-Kreise-Modelles, welches anfangs 2000 entwickelt wurde, um eine Unterscheidung zwischen zentralen und dezentralen Institutionen der Bundesverwaltung machen zu können (Schweizerischer Bundesrat, 2001, 2006). Je weiter entfernt ein Kreis von der Kernverwaltung in der Mitte des Modells ist, desto grösser ist der Handlungs- und Entscheidungsspielraum sowie die Finanz- und Führungsverantwortung der jeweiligen Institution. In der zentralen Bundesverwaltung, namentlich den beiden inneren Kreisen befinden sich die rund 80 traditionell geführten Ämter, darunter die 23 Bundesämter, die auf Basis von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets verwaltet werden. Die dezentrale Bundesverwaltung umfasst Körperschaften des öffentlichen Rechts, die vollständig im Besitz der Regierung sind, aber rechtlich unabhängig agieren (z.B. die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich) (ursprünglich genannt „Dritter Kreis“) und rechtlich selbständige Unternehmen, die z. B. eine Aktienminderheit an der Börse handeln („Vierter Kreis“). Die nachstehenden Kapitel konzentrieren sich auf die Einheiten der zentralen Bundesverwaltung.

3.1 Führungs- und Organisationsreformen

Die Bundesverwaltung hat seit den 1970er Jahren mehrere Reformphasen durchlaufen. Aufgrund der politischen Kultur und Verwaltungsstruktur waren die schweizerischen Führungsreformen jedoch vergleichsweise unspektakulär. So gab es zwischen 1974 und den 1990er Jahren aufgrund einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzen lediglich einige Initiativen zur Erhöhung der Effizienz in der Bundesverwaltung, die vor allem durch die Reduktion der Anzahl Bundesangestellter realisiert wurde (Germann, 1998; Varone, 2014). Erst in den 1990er Jahren wurde ein weitreichender institutioneller Reformprozess durch vorgeschlagene Gesetze zur Reorganisation der Regierung und der Verwaltung initiiert (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG). Aufgrund eines erfolgreichen Referendums trat die geänderte Gesetzesreform allerdings erst im Jahre 1997 in Kraft. Das neue Gesetz zielte darauf ab, die internen Strukturen homogener zu gestalten. Darüber hinaus löste dieses Gesetz einen Reformprozess aus, der den Grundsätzen des New Public Management (NPM) folgte und eine Führung mit Leistungsvereinbarung und Globalbudget mit sich brachte (FLAG) (Ferlie et al., 1996). FLAG war die schweizerische Interpretation ähnlicher Verwaltungsreformen der 1980er Jahre in der Schweiz und in ganz Europa (Ritz & Thom, 2000; Ritz, 2005; Schweizerischer Bundesrat, 2001). Dementsprechend kam es zu einem Paradigmenwechsel, der eine stärkere Kunden- und Leistungsorientierung, eine Transparenzsteigerung und einen verantwortungsvolleren Umgang mit Ressourcen zur Folge hatte (Eidgenössische Finanzverwaltung o.J.; Ritz 2002). Einfache Marktmechanismen wurden eingeführt, um eine erhöhte Kostentransparenz zu erreichen und (in geringerem Masse), um Umsätze aus Nebenprodukten zu erhöhen. Die NPM-inspirierte Reform auf Bundesebene fiel mit der Reduktion der Gesamtbetriebskosten um 30% und der Kürzung eines Sechstels der Mitarbeitenden dennoch relativ bescheiden aus (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2013; Schweizerischer Bundesrat, 2001). Trotz ihres begrenzten Ausmasses, war die FLAG-Reform eine der nachhaltigsten Reformen auf Bundesebene. Daher wurde im Jahr 2011 deren Expansion in die ganze Bundesverwaltung vorgeschlagen. Diese Reforminitiative, bekannt unter dem Namen Neues Führungsmodell der Bundesverwaltung

(NFB), wurde vom Parlament im September 2014 beschlossen und auf den 1. Januar 2017 eingeführt (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2013, 2015; Lienhard 2015).

Zwei kleinere, aber nicht weniger wirkungsvolle Reformen, waren die sogenannte "Schuldenbremse" aus dem Jahr 2003 und das Neue Rechnungsmodell (NRM) aus dem Jahr 2006, die einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung der Bundesfinanzen hatten. Während die Schuldenbremse auf strategischer Ebene als verfassungsrechtlicher Mechanismus zur Verhinderung chronischer Defizite und wachsender Schulden fungierte, führte das neue Rechnungsmodell der doppelten Buchführung für die Bundesverwaltung zu höherer Transparenz auf der operativen Ebene (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2002b, 2011b; Eidgenössisches Finanzdepartement, 2013). Darüber hinaus wurde von 2005 bis 2007 aufgrund der zunehmenden Verschlechterung der öffentlichen Finanzen die Verwaltungsreform 05/07 eingeleitet, die das Ziel verfolgte, Kostensenkungen zu erwirken (Merz, 2005). Dieses Sparprogramm hatte wichtige Konsequenzen für das Personalwesen des Bundes (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2011a). Seit den 1970er Jahren erlebte die Bundesverwaltung insgesamt eher zurückhaltende, aber konstante Organisations- und Verwaltungsreformen, die das Ziel der Effizienz- und Leistungssteigerung verfolgten und eine starke Ergebnisorientierung aufwiesen. Ähnlich verhielt es sich im Bereich der Personalpolitik, die auf eine effizientere, flexiblere und attraktivere Ausgestaltung des Personalmanagements ausgerichtet wurde. Obwohl offiziell kein direkter Zusammenhang zwischen den beschriebenen Reformprozessen bestand, so ergab sich doch eine implizite Koppelung der Finanz- und der im Folgenden beschriebenen Personalpolitik.

3.2 Wandel der Personalpolitik

In den letzten 20 Jahren wurde das Bundespersonalgesetz gleichzeitig mit dem Privatrecht modernisiert und angepasst (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2013). In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Reformen diskutiert (siehe Tabelle 1).

Bis zum Jahr 2000 war das Beamtengesetz aus dem Jahre 1927 die Grundlage der Arbeitsbedingungen der öffentlichen Angestellten. An-

schliessend wurde dieses durch das Bundespersonalgesetz (BPG) ersetzt, das aufgrund seiner Reformierung internationale Bekanntheit erlangte (Helbling, 1999). Mit der umfassenden Revision des Personalrechts strebte der Bund nach einem "modernem und dynamischen Human Resources Management", um ein attraktiver, wettbewerbsfähiger und sozialer Arbeitgeber zu bleiben (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2009, S. 3). Deshalb hatte das Bundespersonalgesetz weitreichende Folgen für die Rekrutierung, die Bindung, aber auch die Entlohnung von Mitarbeitenden beim Bund. Besondere Aufmerksamkeit wurde im Rahmen des Reformprozesses auf die persönliche und berufliche Entwicklung der Mitarbeitenden und des Topkaders gelegt. Zudem wurde auf die leistungsbezogene Entlohnung und Beförderungspolitik von Führungskräften fokussiert und die vierjährige Dienstzeit abgeschafft (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2013; Varone, 2014).

Es bleibt allerdings zu erwähnen, dass die Schweizer Bundesverwaltung nie eine lebenslange Anstellungsgarantie für Mitarbeitende oder ein entsprechendes Laufbahnmodell kannte, wie dies z. B. in Deutschland, Österreich oder Frankreich der Falls ist (Thom & Ritz, 2008). Das System kann daher als klar positionsbasiertes (und weniger qualifikationsorientiertes) Modell bezeichnet werden, das sehr durchlässig für interne und externe Bewerbende auf jeder Hierarchiestufe ist (OECD, o.J.).

Tabelle 1: Personalpolitische und für die Kaderentwicklung relevante Reformschritte in der Bundesverwaltung

<i>Zeit</i>	<i>Ereignis</i>
- bis heute	Aufgrund der dezentralen Natur des schweizerischen Regierungssystems bietet sich weder das stark zentralistische Kaderentwicklungsmodell Frankreichs (ENA), noch das britische Oxfordmodell an. Historisch waren Jurastudium und on-the-job Training Grundlage der typischen Kaderlaufbahn; dieser Führungsausbildung liegen die Ziele der Kohäsion, Entwicklung, Modernisierung und Innovation zu Grunde.
1974	Erste einheitliche Richtlinien für die Führungsausbildung der Bundesverwaltung.
1990er bis heute	Grössere Wertschätzung von Management-, und Führungskompetenzen sowie deren Vermittlung. Kontinuierliche Diversifizierung des Bildungshintergrundes des Topkaders.
1992	Richtlinie des Bundesrates, um die Position des weiblichen Personals in der Bundesverwaltung zu verbessern.
2000	Neues Bundespersonalgesetz mit rechtlich verankerter Förderung der Führungsausbildung mit besonderem Augenmerk auf das Topkader.
2002	Gründung des Zentrums für Assessment und Development im VBS, Eidgenössisches Personalamt ersetzt die Richtlinien für die Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung durch die sogenannten Führungsfragen.
2004	Erarbeitung eines Kompetenzmodells für die Bundesverwaltung. Zentrum für Assessment und Development wird privatisiert.
2005/2007	Kostensparende Reformmassnahmen beschränken die Trainingsaktivitäten auf das Topkader und führen zu einer Verlagerung der Kaderausbildung (Basis- und mittleres Kader) in die Departemente.
2008	Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle kritisiert fehlende Personalstrategie, mangelnden Fokus der Entwicklungsmassnahmen und initiiert Reformdynamik im Personalbereich.
2010	Aufgrund der Evaluation von 2008 werden eine erste Personalstrategie und das neue Ausbildungszentrum des Bundes erstellt.

2011-2015	Grundanforderungen für die Kader werden definiert und mit Kompetenzmodell verknüpft. Dies ermöglicht klarere Führungserwartungen.
2013/2015	Das Ausbildungszentrum des Bundes wird mit dem Qualitätslabel eduQua, einem Schweizer Qualitätszertifikat für Ausbildungsinstitutionen, ausgezeichnet. 2015 ist die Rezertifizierung erfolgt.

In der Praxis gibt es aber auch eine grosse Anzahl von Topkader, die innerhalb der Verwaltung rekrutiert werden. Denn auch wenn es durch die Gesetzesreformen zu Anpassungen des rechtlichen Status der Bundesangestellten und der Ausgestaltung der Arbeitsverträge gekommen ist, so unterscheidet sich die Bundespersonalpolitik noch immer von den Rahmenbedingungen des privaten Sektors. So ist zwar einerseits die Arbeitsplatzsicherheit höher, da ein höherer Kündigungsschutz besteht und ausgewählte Zusatzleistungen (z.B. Arbeitsbedingungen, Vaterchaftsurlaub, etc.) existieren. Andererseits aber basiert der sogenannte Leistungslohn noch immer auf einem Bewertungssystem, in dem 90% der Mitarbeitenden in den zwei höchsten Beurteilungskategorien eingestuft sind (Schweizerischer Bundesrat, 2013).

Trotz dieses Kritikpunktes ist festzuhalten, dass die neue Gesetzgebung dem Bund wichtige Impulse für die Entwicklung zu einem sozialverantwortlichen Arbeitgeber gegeben hat. So fördert der Bund die Chancengleichheit von Mann und Frau, unterstützt die Integration von Menschen mit Behinderungen, bietet flexible und familienfreundliche Arbeitsbedingungen an, und fördert die angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachgruppen in der Bundesverwaltung (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2009). Im Jahr 2011 wurde von der Bundesverwaltung eine neue Personalstrategie eingeführt und hieraus eine quantitative bzw. qualitative Personalplanung abgeleitet (Eidgenössisches Personalamt, 2010, 2011). Des Weiteren erlebte die Rekrutierung und die Karriereentwicklung des Bundespersonals eine Professionalisierung durch die Einführung des spezifischen Kompetenzmodells (Emery, 2013).

3.3 Kontextualisierung der Verwaltungsreformen

Managementreformen öffentlicher Verwaltungen haben in den letzten Jahrzehnten weltweit einen Einfluss auf die Organisationsstruktur sowie das Finanz- und Personalmanagement des staatlichen Sektors gehabt. Die Schweiz mit ihrer Rechtstradition unterscheidet sich jedoch von anderen Ländern durch das Ausmass der Reformen. Im internationalen Vergleich ist das Schweizer Reformmodell viel bescheidener und weniger weitreichend. So könnte man die Reformen auch als "Neo-Weberianisch" (Pollitt & Bouckaert, 2004) einstufen, obwohl Reformen in der Schweizer Bundesverwaltung durch den internationalen NPM-Diskurs inspiriert wurden (Hablützel et al., 1995; Ritz 2003).

Im Neo-Weberianischen System sind der Staat und eine moderne, ergebnisorientierte Gesetzgebung Antriebskraft für die Entwicklung hin zu einer effizienteren Verwaltungsarbeit, die eine stärkere Kunden- und Serviceorientierung aufweist. Die privatwirtschaftlichen Unternehmensmodelle und Marktmechanismen geniessen in der Schweiz im Vergleich zu NPM-Ländern hingegen eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt sich vor allem durch die drei NPM-Schlüsselcharakteristika „Manager“, „Market“ und (Performance) „Measurement“ (Ferlie et al., 1996), die in der Schweiz noch nicht in gleichem Masse wie z. B. in den angelsächsischen Vorreiternationen zur Entfaltung gekommen sind (Ritz & Thom 2000). Dies ist vordergründig dem politischen Kontext und der Kultur, der starken Dezentralisation, der direkten Demokratie und der Konsensorientierung zuzuschreiben. So gab es beispielsweise ein Referendum gegen den neuen Gesetzesvorschlag der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, in dessen Folge eine Kontroverse über die Gründung der neuen Staatssekretariate aufkam (Varone, 2014). Trotz dieser eher reformresistenten Umgebung der schweizerischen Verwaltung kam es seit den 1990er Jahren kontinuierlich zu gesetzlichen Änderungen, Modernisierungen und Öffnungen der Personalpolitik. Der internationale Trend hin zu einem flexiblen, ergebnis- und serviceorientierten öffentlichen Dienst hat auch in der Schweiz Einzug gehalten (Pollitt & Bouckaert, 2004). Zwar war dieser Prozess nicht weniger professionell oder kundenorientiert als in anderen Ländern, jedoch insgesamt wohl von geringeren Kosten und weniger Aufwand für die Angestellten gekennzeichnet.

4 ERWARTUNGEN AN FÜHRUNGSKRÄFTE

Die Schweizer Bundesverwaltung kennt keine klar strukturierte und systematisch entwickelte Elite. Nichts desto trotz hat die Bundesverwaltung folgende fünf Verwaltungspositionen bestimmt, die mit den Gehaltsspannen und Vorsorgeplänen der Kaderstellen verknüpft sind (Eidgenössisches Personalamt, 2013):

Tabelle 2: Kaderstufen in der Bundesverwaltung

1	Topkader	Spitzenangestellte / Führungskader
2	Höheres Kader	
3	Mittleres Kader	
4	Basiskader II	
5	Basiskader I	

Im Jahr 2013 hatte die Schweizer Bundesverwaltung annähernd 36'000 Angestellte, wovon 27% zu den oben genannten Kaderstufen 1-3 gehörten, was rund 9'600 Kaderkräften entspricht. Wird von Spitzenangestellten gesprochen, so sind damit die rund 700 höheren Kader und die 130 Topkaderstellen gemeint (Eidgenössisches Personalamt, 2013), die auch Führungskader genannt werden und im Fokus dieses Artikels stehen. Nicht berücksichtigt sind dabei sowohl die sogenannten „high potentials“, als auch die Spitzenangestellten der ausgelagerten Institutionen, die im Besitz der öffentlichen Hand sind.

Das Topkader steht an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung und setzt sich aus den Leitern der Bundesämter, den Generalsekretären und den Staatssekretären zusammen. Das höhere Kader besteht aus den stellvertretenden Generalsekretären, den stellvertretenden Leitern der Bundesämter, den Vize-Direktoren und den Abteilungsleitern (Eidgenössisches Personalamt, 2012a). Da der Umgang mit sozialer Vielfalt unter den Topkadern ein wichtiges Thema ist, existiert in der schweizerischen Bundesverwaltung eine definierte Frauenquote für das Topkader

und das höhere Kader (16-20%). Zusätzlich gibt es eine Quote für die Landessprachen.

4.1 Führungserwartungen im Wandel

Obwohl ein einheitliches und klar definiertes System bezüglich des formellen Status der Spitzenangestellten existiert, können sehr unterschiedliche Führungsmodelle und Führungsprofile unter den höheren Angestellten der Bundesverwaltung beobachtet werden. Dies ist auf die stark dezentralisierte Struktur der Bundesverwaltung, die Autonomie von Departementen und Büros sowie deren unterschiedliche Organisationskulturen zurückzuführen, wobei all diese Faktoren Ergebnis eines Prozesses sind, der als "Departementalisierung" bezeichnet wird (Germann, 1998; Steiner, Lienhard, & Ritz, 2008).

Trotz der starken Fragmentierung der Verwaltung wurden 1974 allgemeine Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bund herausgegeben (Germann, 1998; Schweizerischer Bundesrat, 1974). Diese Richtlinien definierten Führen als „[leiten] der Handlungen von all denen, die in der Erfüllung bestimmter Ziele eingebunden sind“ (Schweizerischer Bundesrat, 1974, S. 11). Des Weiteren wurden in diesem Zusammenhang bestimmte Prinzipien für das Führungshandeln von Spitzenangestellten eingeführt: kooperative Führung, gemeinsames Denken und Handeln, Vorausdenken, klare Zielsetzung, Kosteneffektivität und Kosteneffizienz sowie zeitgemässes Verhalten (Schweizerischer Bundesrat, 1974). In den 1990er Jahren wurden vor diesem Hintergrund die Grenzen der traditionellen, hierarchisch geprägten Verwaltungskultur sichtbar, woraufhin sich langsam neue, proaktivere Führungsformen entwickelten. Allerdings fehlte in dieser frühen Phase noch weitgehend die politische Unterstützung für die Reformvorhaben (Jegge & Schwaar, 1995).

Das Bundespersonalgesetz erkannte diese neue Richtung der Führungsentwicklung an, woraufhin im Jahr 2002 das Eidgenössische Personalamt die Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bund durch sogenannte Führungsfragen ersetzte (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2002a). Diese Fragen sollten Angestellte in Führungspositionen dazu bringen, regelmässig ihr Führungsverhalten und ihre Führungs-

kompetenzen zu reflektieren (Hirsbrunner, 2002). Fünf Fragekategorien wurden in diesem Kontext ausgearbeitet (Eidgenössisches Personalamt 2002a, S. 6-15):

1. *Rollen kennen und Position beziehen (z.B. Wie sehe ich unsere Aufgabe und welches ist meine persönliche Beziehung zu ihr?)*
2. *Beziehungen gestalten (z.B. Welche Erfahrungen mit Mitarbeitenden haben mein Menschenbild geprägt?)*
3. *Orientieren und Entwicklung ermöglichen (z.B. Werden Fehler als Lernmöglichkeiten toleriert, werden sie tabuisiert oder geben sie Anlass zu persönlicher Kritik?)*
4. *Spielregeln auf allen Ebenen kennen (z.B. Wo habe ich Macht in meiner Führungsarbeit und wie setze ich sie ein?)*
5. *Nach aussen wirken (z.B. Wie mutig bin ich beim Initiieren und Durchsetzen von Neuerungen?)*

Mit dem Ersetzen der Richtlinien durch die Führungsfragen wollte die Bundesverwaltung dazu anregen, sowohl die bestehenden Führungsabläufe, etablierten Verhaltensweisen und Kommunikationsstile, als auch längst überholte Prozesse und ineffektive bzw. kontraproduktive Instrumente zu überdenken (Hirsbrunner, 2002). Ziel des eidgenössischen Personalamtes war es, eine Organisationskultur zu fördern, die ihren Angestellten mehr Handlungsraum lassen und eine offene, lebendige und teamorientierte Führungskultur ermöglichen sollte (Eidgenössisches Personalamt, 2002a).

Mit der neuen Personalstrategie 2011-2015 wurde der Rahmen der Führungsfragen durch konkretere Erwartungen an die Führungskräfte erweitert. Die Grundanforderungen für die Kader der Bundesverwaltung beschreiben jene Kompetenzen, über die eine Kaderperson in Abhängigkeit der Kaderstufe verfügen muss. Die spezifischen Anforderungen für das Topkader und höhere Kader sind in fünf Stufen unterteilt (Eidgenössisches Personalamt 2012a, S. 3-4):

1. Topkader / Höheres Kader als *Person*
Kompetenzen: z. B. Leadership, Loyalität, Selbstreflexion

2. Topkader / Höheres Kader und seine *Aufgabe*
Kompetenzen: z. B. Analytisches und konzeptionelles Denken, vernetztes Denken, Eigenverantwortung, Sprachkompetenzen
3. Topkader / Höheres Kader und seine *Beziehung zu anderen wichtigen Personen*
Kompetenzen: z. B. Führung von Mitarbeitenden, Umgang mit Vielfalt, Kommunikationsfähigkeit, Kritik- und Konfliktfähigkeit
4. Topkader / Höheres Kader und seine *Organisationseinheit*
Kompetenzen: z. B. Strategisches Denken und Handeln, Gestaltung des Wandels, betriebswirtschaftliches Denken und Handeln
5. Topkader / Höheres Kader und seine *Beziehung zu Politik/Medien/Anspruchsgruppen* (national/international)
Kompetenzen: z. B. Wirkungsvolles Handeln im politischen Umfeld

Diese Anforderungen, in Anlehnung an das Kompetenzmodell der Bundesverwaltung¹, dienen der Entwicklung der Führungskompetenzen und sind ein Instrument zur Unterstützung der Führungs- und Personalarbeit in der gesamten Bundesverwaltung (Eidgenössisches Personalamt, 2012b). Jedoch können spezifische Anforderungen der einzelnen Departemente und Ämter die Anforderungspalette erweitern.

Die zuvor erwähnten Anforderungen wurden unter Berücksichtigung des Kontextes und der jüngsten Entwicklungen, denen Spitzenangestellte der Schweizer Bundesverwaltung ausgesetzt sind, definiert. Ein zunehmend strategisches Arbeitsumfeld, der Bedarf nach Visionen, der Gegensatz von Veränderungsdruck und Widerstand gegenüber Veränderungen, das Bedürfnis nach höheren Leistungen mit weniger verfügbaren Ressourcen, die ansteigende Komplexität der Aufgabenerfüllung und eine wachsende Internationalisierung in den Bereichen Umwelt, Migration und Finanzströme (Eidgenössisches Personalamt, 2012a), haben verschiedene Dimensionen des Führungsverhaltens beeinflusst. Gemäss den Aussagen der Interviewten, auch wenn angesichts der Heterogenität der Bundesverwaltung Verallgemeinerungen schwierig sind, erfüllen die

¹ Das Kompetenzmodell der Bundesverwaltung listet folgende sechs Kategorien auf: 1. Führungskompetenzen; 2. Selbstkompetenzen; 3. Sozialkompetenzen; 4. Fachkompetenzen; 5. Methodenkompetenzen; 6. Sprachkompetenzen.

Führungskräfte nicht mehr nur die Rolle eines „Beamten“. Sie sollten aber auch nicht bloss als Manager verstanden werden, obwohl viele der Befragten angaben, dass strategisches Denken und Handeln an Wichtigkeit gewonnen haben und Instrumente des privaten Sektors in die Bundesverwaltung eingeführt wurden, wie zum Beispiel Performance Management, unternehmerisches Denken und Controlling. Neben ihren Managementaufgaben erfüllen Führungskräfte jedoch zunehmend auch eine politische Rolle – entsprechend gaben die Befragten an, das Gefühl zu haben, politische Verantwortung zu tragen. Gleichzeitig betonten die Interviewten, dass sie häufig auch mit nationalen und internationalen Akteuren ausserhalb des Verwaltungssektors interagieren und im Fokus der Medien stehen. Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung sehen sich deshalb der Herausforderung gegenüber gestellt, in einem dynamischen und sich schnell entwickelnden Umfeld zu arbeiten und stets Flexibilität zu zeigen. Zudem haben die Befragten darauf hingewiesen, dass die beruflichen Anforderungen zugenommen haben, beispielsweise was die sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen angeht.

4.2 Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung

Bis ins Jahr 2000 gab es eine breite Auswahl an Möglichkeiten zur Personalentwicklung der Kaderpersonen von zentralen und dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung. Jedoch mangelte es an einem zielorientierten Ansatz der Führungskräfteentwicklung und die Angebote entsprachen nicht den dringlichen Bedürfnissen (Eidgenössisches Personalamt, 2002b). Zudem erschwerte die dezentrale Verwaltungsstruktur mit ihren unterschiedlichen Strategien eine Förderung von Talenten über Departemente und Ämter hinaus. Genau dies gilt jedoch als ein zentraler Erfolgsfaktor für die Entwicklung einer einheitlichen Organisationskultur (Hofer, 2002). Mit dem neuen Bundespersonalgesetz 2001, das den Spitzenangestellten besondere Aufmerksamkeit widmete, wurde eine systematische und umfassende Strategie für die Führungskräfteentwicklung eingeführt, die auf Verordnungsstufe folgendermassen konkretisiert wird: Die Bundespersonalverordnung (2001) in Artikel 5, Absatz 2 hält fest:

„Die Departemente treffen gezielte Massnahmen, um:

- a. die Führung auf allen Stufen zu verbessern;*
- b. das vorhandene Potenzial des Personals auszuschöpfen;*
- c. die interne Mobilität zu fördern;*
- d. die Chancen der Angestellten auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten;*
- e. die Bundesverwaltung als attraktiven Arbeitgeber zu positionieren;*
- f. die Vertretung von Frauen in Kaderpositionen zu erhöhen.“*

Ein einheitliches Vorgehen wurde durch klare, zentralisierte Regeln seitens des Eidgenössischen Personalamtes und der Departemente sichergestellt. Auf der einen Seite ist das Eidgenössische Personalamt für die grundlegenden Prinzipien und die Koordination der Kaderentwicklung auf Bundesebene verantwortlich. Die Departemente, auf der anderen Seite, tragen die Verantwortung für die Definition und Umsetzung der Kaderentwicklung in ihrem Bereich (Eidgenössisches Personalamt, 2002b; Hofer, 2002). Erhöhtes Augenmerk wurde zudem auf Assessments gelegt, weshalb im Departement VBS ein Zentrum für Assessment und Development als interner Dienstleister eingerichtet wurde (Fahrni & Gonin, 2002). Gegenwärtig wird ein zentralisierter Assessment-Ansatz abgelehnt und das Zentrum für Assessment und Development wurde im Jahr 2004 ausgelagert. Heute vertraut die Bundesverwaltung auf Assessments von externen Partnern, um eine unvoreingenommene Evaluation zu gewährleisten.

Sparprogramme zwischen 2005 und 2007 haben die Rolle des Eidgenössischen Personalamtes verändert und über weite Strecken die eidgenössische Personalpolitik dezentralisiert. 2008 wurde eine vom Parlament veranlasste Evaluation der Umsetzung des Bundespersonalgesetzes durchgeführt. Die Evaluation hob den modernen Gesetzesrahmen hervor, zeigte aber auch die Schlüsselprobleme in der Personalpolitik und der Kaderentwicklung auf. Sie kritisierte insbesondere das Fehlen einer einheitlichen, strategischen Orientierung sowie die diffusen Steuerungsmechanismen und Verantwortlichkeiten. Dahingegen existierten gemäss der Evaluation auf Ebene der Departemente und Ämter teilweise sorgfältig ausgearbeitete Strategien:

„Angesichts des oft genannten Handlungsbedarfs bei der Förderung der Führungskapazitäten und Kader ist es unverständlich, weshalb dieses

Problem nicht entschlossener angegangen wird und es keine eigentliche Strategie oder Massnahmen in diesem Bereich gibt. Die Kaderförderung scheint nur schwach gesteuert zu werden, wobei es gewisse Departemente gibt, die diesem Thema mehr Aufmerksamkeit widmen als andere.“ (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2009, S. 2918).

Aufgrund dieser Befunde wurde die Rolle des Eidgenössischen Personalamtes im Jahr 2010 als Förderer einer gemeinsamen Personalpolitik bekräftigt. Die Personalstrategie 2011-2015 gab einen neuen Anstoss zur Erstellung eines gemeinsamen Rahmens für die Karriereentwicklung der Bundesangestellten und insbesondere der Führungskräfte. Auch wurde durch die Personalstrategie ein Referenzwert von 60-80% für die interne Rekrutierung des mittleren, oberen und obersten Kaderns eingeführt. Diese Massnahme der Bundesverwaltung diente dem Ziel, Karrieremöglichkeiten für die Angestellten zu fördern und ihre spezifischen Fähigkeiten und Erfahrungen möglichst effizient zu nutzen (Eidgenössisches Personalamt, 2011). Grundlegende Modelle von Laufbahnpfaden existieren abgesehen von den Departementen EDA und VBS zwar noch nicht. Es werden aber Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt. Einige Departemente und Ämter bieten verkürzte Förderungsprogramme für Mitarbeitende an, die über ein hohes Potenzial für eine leitende Funktion verfügen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass trotz grossem Aufwand des Eidgenössischen Personalamts noch keine kohärente Strategie zur Führungskräfteentwicklung für die Bundesverwaltung vorliegt. Diese Situation resultiert grösstenteils aus der starken Departementalisierung der Bundesverwaltung. Dennoch hat das Eidgenössische Personalamt eine kohärente Strategie für die interne Personalentwicklung auf allen Stufen und für alle Funktionen eingeführt. Diese wird vom Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung (AZB), einer Einrichtung des Eidgenössischen Personalamtes, umgesetzt. Der folgende Abschnitt geht näher auf die Entwicklungsangebote für das Topkader der Bundesverwaltung ein.

5 AUS- UND WEITERBILDUNG DER TOP-KADER

5.1 Ausbildungshintergrund

Aufgrund eines Bundesratsbeschlusses existiert seit 2015 für die Führungskräfte der Schweizer Bundesverwaltung eine formale und institutionalisierte Führungsausbildung. Jedoch gibt es kein spezielles Trainee-Programm für zukünftige Spitzenangestellte oder „high potentials“. Es existiert auch keine nationale Ausbildungseinrichtung, die als erforderliches Sprungbrett dienen könnte. Führungspositionen werden oft von externen Kandidaten oder Personen mit besonderen Stärken und ausgezeichneten Fachkenntnissen besetzt. Jüngste Entwicklungen zeigen, dass Kaderpositionen eine akademische Ausbildung auf Master- oder Doktorstufe, sowie Erfahrungen in der öffentlichen Verwaltung oder der Politik erfordern. Die einzigen Ausnahmen betreffen die diplomatischen Laufbahnen in der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, o.J.), oder auch Laufbahnen in der Armee bzw. beim Zoll, welche alle einem definierten Karriere- und Ausbildungsplan folgen.

Die Ausbildungshintergründe von obersten Führungskräften sind sehr unterschiedlich und haben in den letzten Jahren einen Wandel erfahren. Koller (2013) beschreibt, dass die Topkader auf Bundesebene in der Regel eine rechts- oder vermehrt auch wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung abgeschlossen haben. Bangerter, Hurst, und Thorens (o.J.) beobachten hingegen eine Abnahme der rechtswissenschaftlichen Ausbildung bei den obersten Bundesangestellten, von 50% auf 28% zwischen 1980 und 2010, wobei auch staatliche Unternehmen in der Analyse berücksichtigt wurden. Zudem bringen die Topkader zunehmend Management-Erfahrung aus der Privatwirtschaft mit (Anstieg um 13% zwischen 1980 und 2000).

Während lange Zeit rechtswissenschaftliche Ausbildungen die Profile von Topkadern in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz dominiert haben, finden sich erst seit den 1960er Jahren vermehrt auch Kaderpersonen mit politikwissenschaftlichen, soziologischen und ökonomischen Ausbildungshintergründen in der Verwaltung. Mit dem Aufkommen der

von NPM inspirierten Reformen in der Schweiz sind vermehrt interdisziplinäre Perspektiven in die Ausbildung eingeflossen und haben dazu geführt, dass sich verschiedene neue akademische Institutionen und Programme auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaften herausgebildet haben (Schedler, 2008). Thematisch gibt es eine grosse Vielzahl von spezialisierten Studiengängen im Bereich des Public Managements: 45 Studiengänge existieren an den Universitäten und Fachhochschulen in der Schweiz, davon sechs auf Bachelor-Ebene und 39 auf Master-Niveau. Sie reichen von fokussierten und spezialisierten Programmen in Public Management (z.B. Master in Public Management und Politik, Master in Law mit einem Schwerpunkt öffentliche Verwaltung) bis hin zu branchen- und fachspezifischen Angeboten, wie beispielsweise in den Bereichen Gesundheitsmanagement, vergleichende Politikwissenschaften und Volkswirtschaftslehre (Sager & Schläpfer, 2011).

5.2 Führungskräfteausbildung

Nach den Richtlinien der Führungsausbildung in der Bundesverwaltung von 1974 sollten höhere „Beamte“ mittels spezifischer Schulungsprogrammen angesprochen werden. Aufgrund knapper Finanzen blieb dieses Vorhaben aber weitgehend nicht umgesetzt (Germann, 1998). In den frühen 1990er Jahren setzte man auf spezifische und ehrgeizige interne Aus- und Weiterbildungsprogramme und versuchte, Entwicklungsmöglichkeiten für Angestellte in Führungspositionen anzubieten, um die Führungskompetenzen des Topkaders zu stärken. Aufgrund einer Anordnung des Bundesrates im Jahre 1992 wurde die Integration des weiblichen Topkaders in den Entwicklungsprozess zu einem besonderen Anliegen (Jegge & Schwaar, 1995).

Im Jahr 2000 erhielt die Weiterbildung von Kaderkräften mit der Verabschiedung des Bundespersonalgesetzes einen neuen Schub. Es wurde ein überarbeitetes Programm entwickelt, das explizit Topkaderkandidaten auf verschiedenen Ebenen anvisierte und sowohl gezielt den Einsatz zeitgemässer Managementinstrumente, als auch das Training umfassender Führungskompetenzen vorsah (Volken & Strahm, 2002). Die Sparmassnahmen der Verwaltungsreform 2005/2007 beschränkten je-

doch die Aus- und Weiterbildungsaktivitäten des Personalamtes für das Topkader.

Die Personalstrategie 2011-2015 hat die ganzheitliche Förderung von Führungskompetenzen und die Weiterentwicklung des Kaders als neue Priorität für alle Ebenen definiert (Eidgenössisches Personalamt, 2010). Um diese Strategie umzusetzen, bietet das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung ein umfassendes Ausbildungsprogramm inklusive einer Reihe von spezifischen internen Führungstrainings für das Topkader und die höheren Kader an (Eidgenössisches Personalamt, 2010).

Der Kern dieser Führungsausbildung ist wie folgt organisiert (Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung, 2013):

- *Basisführungsseminar* für das Basiskader (9 Tage)
- *Erweitertes Führungsseminar* für das mittlere und höhere Kader (9 Tage)
- *Topkaderseminar* für die Staatssekretäre/-sekretärinnen, Amtsdirektoren/-direktorinnen, Generalsekretärinnen/-sekretäre, stellvertretende Direktoren und Direktorinnen, Vizedirektoren/-direktorinnen (5.5 Tage)

Die interne Aus- und Weiterbildungsmöglichkeit für das Topkader ist seit den 1970er Jahren eine Priorität des Personalamtes. Jedoch kam es immer wieder zu finanziellen Kürzungen und neuen thematischen Prioritäten, die von der jeweiligen strategischen Ausrichtung des Personalamtes abhingen. Aktuell fokussiert sich das Personalamt auf einen kundenzentrierten Ansatz in den Ausbildungsprogrammen, damit auf die verschiedenen Bedürfnisse der Departemente mit einem attraktiven Ausbildungsprogramm eingegangen werden kann.

Eine grosse Auswahl an externen Weiterbildungsmöglichkeiten ist an Universitäten und Fachhochschulen zu finden. Diese Weiterbildungsprogramme werden mit Abschlüssen wie dem Master of Advanced Studies, dem Certificate of Advanced Studies oder dem Diploma of Advanced Studies zertifiziert. Bezüglich des Ausbildungsgrades der Topkader gibt es keine statistischen Daten, allerdings absolviert das Topkader in der Regel eher selten Zertifikats- und Masterkurse, da sich der Anreiz hierfür mit höherer Position verringert. Dieser geringen Motivation zum Trotz hat

die NPM-Reform in der Schweizer Verwaltungslandschaft die Nachfrage nach Führungskursen und Ausbildungsmöglichkeiten für das Topkader eher gesteigert (Schedler, 2008). Laut Sager und Schläpfer (2011) gibt es momentan 69 Weiterbildungsprogramme für das Management in der Schweiz. Davon sind jedoch nur wenige Programme speziell auf das Topkader ausgerichtet.

Interne Seminare für das Topkader der Bundesverwaltung werden teilweise durch externe Trainer oder Nichtverwaltungsangehörige, Akademiker, aber auch interne Trainer und Topkader durchgeführt. Interne Trainer sind ebenfalls an der Ausbildung des mittleren Kadern beteiligt, da in deren Rahmen meist spezifische Themen oder laufende Reformprojekte behandelt werden. Darüber hinaus werden z. B. die Bundeskanzler sowie die Mitglieder des Bundesrates zu Topkadertreffen eingeladen (Eidgenössisches Personalamt, 2012c). Externe Führungskräfte-Trainings werden hauptsächlich durch Wissenschaftler an Hochschulen angeboten. Ausserdem werden bei solchen externen Trainings erfahrene Topkader oder prominente Regierungsvertretende zu speziellen Themen eingeladen.

5.3 Organisationale Modelle

Aufgrund des stark dezentralen Charakters der Schweizer Bundesverwaltung liegen interne Ausbildungsprogramme für das Topkader oft im Spannungsfeld von Freiwilligkeit und Verpflichtung. Einerseits lehnen die Departemente und Ämter eine verpflichtende Vorgehensweise bei der Ausbildung des Topkadern ab, da sie eine flexible und situativ angepasste Umsetzung von Trainingsaktivitäten benötigen. Andererseits hat der Bundesrat einige der Weiterbildungsmassnahmen, z. B. die Basis-Führungsausbildung für das Basiskader und das mittlere Kader, für obligatorisch erklärt (Bundesrat 2014). Dabei wird das Ziel verfolgt, die Bedeutung der Führungsaufgabe zu erhöhen, eine gemeinsame Führungskultur in der Bundesverwaltung aufzubauen, und den Austausch zwischen den höheren Kaderangestellten zu fördern (Eidgenössisches Finanzdepartement o.J., S. 5). Die Vision für die Aus- und Weiterbildung in der Bundesverwaltung lautet:

“Die Aus- und Weiterbildung des Bundes bildet jenes kultur- und identitätsstiftende Band, welches in den dezentral organisierten Strukturen der Bundesverwaltung die notwendige Integrationsfunktion im Sinne einer Unternehmenskultur der Bundesverwaltung übernimmt.” (Eidgenössisches Personalamt, 2008, S. 1)

Externe Weiterbildungsprogramme sind marktorientiert aufgebaut und werden grösstenteils von Universitäten und Fachhochschulen veranstaltet – diverse Partnerschaften mit akademischen Institutionen existieren in diesem Zusammenhang. Allerdings geniessen diese volle politische Unabhängigkeit und unterliegen keinen Einflüssen seitens der Regierung und Verwaltung. Es bestehen ebenfalls keine formalen Verträge zwischen der Bundesverwaltung und Weiterbildungseinrichtungen, auch dann nicht, wenn entsprechende Empfehlungen gemacht werden.

6 MERKMALE DER WEITERBILDUNG FÜR TOP-KADER

Parallel zu den zentral in der Bundesverwaltung organisierten Trainingsprogrammen existieren mehrere Weiterbildungsmöglichkeiten und Executive Programme ausserhalb der Bundesverwaltung, zumeist an Hochschulen. Daraus resultiert ein vielfältiges Angebot mit sowohl fokussierter, fachspezifischer, als auch breiter und generischer Ausrichtung, auf dessen Merkmale im Folgenden eingegangen wird.

6.1 Inhalte

Seit den 1990er Jahren hat sich der Fokus der Verwaltungsweiterbildung für das Topkader von der Vermittlung rein fachlicher Inhalte hin zur Vermittlung eher allgemeiner Inhalte i. S. sozialer, kommunikativer und strategischer Kompetenzen verschoben (Jegge & Schwaar, 1995). Ab dem Jahr 2000 standen Themen wie Managementinstrumente und Führungskompetenzen stärker im Fokus der Weiterbildung für das Topkader (Ritz & Weissleder, 2008; Volken & Strahm, 2002).

Ein exklusives Seminar speziell für das Topkader der Bundesverwaltung konzentriert sich auf die Entwicklung von Führungs- und Managementkompetenzen mit einem starken Praxisbezug. Dabei werden allgemeine bzw. politische Führungsaspekte, Change Management, Strategie sowie Innovationsmanagement behandelt.

Bereits im Fortbildungsprogramm 2013, aber auch aktuell im Jahr 2015 werden spezielle Kurse zur finanziellen Steuerung sowie zur Entwicklung von Strategien für Departementsleitungen angeboten. Ausserdem wird zusätzlich ein intensives TV-Training für die höheren Kader angeboten, um diese auf professionelle Medienauftritte vorzubereiten (Eidgenössisches Personalamt, 2012c). Neben der Vermittlung von Inhalten bieten Seminare wie diese ausserdem zusätzliche Chancen zur interdepartementalen Vernetzung (Eidgenössisches Personalamt, o.J.).

Die Programme externer Weiterbildungseinrichtungen bieten ein sehr breites thematisches Spektrum von Public Management-Inhalten an, z. B. in den Bereichen Verwaltungsrecht, öffentliches Planen und Bauen, öffentliche Finanzen und Steuern, öffentliche Gesundheit, Schulleitung

oder Gemeinde- bzw. Stadt- und Regionalentwicklung (Sager & Schläpfer, 2011).

6.2 Methoden

Seit den 1990er Jahren werden interne Schulungen für höhere Angestellte und klassische Seminare mit Coaching-Aktivitäten kombiniert (Jegge & Schwaar, 1995). In den frühen 2000er Jahren wurde ein sehr breit gefasster Ansatz für die Weiterentwicklung von Kaderkräften und jungen Potentialen eingeführt, der Individual-, Gruppen- und Organisationslernen umfasste. Damit wurden zum einen interne und externe „off-the-job“-Trainingsaktivitäten gefördert, zum anderen aber auch „near“- und „on-the-job“-Entwicklungsprogramme, Job-Rotationen für eine begrenzte Zeit, internationaler Austausch, Dritte Karriere und Senior Beratungen angeboten (Hofer, 2002). Ab dem Jahr 2000 wurde in die Schulungsaktivitäten der Führungsausbildung ein praxisorientierter Ansatz mit konkreten Aufgaben, Problemen und Fallstudien aufgenommen. Trainingsstrategien für Spitzenangestellte wurden zudem auch durch individuelles Coaching, Team-Coaching, Intervision, organisationales Lernen und Vernetzung gefördert (Volken & Strahm, 2002). Nach dem Abbau von Aktivitäten des Personalamts während der Verwaltungsreform 2005/2007 wurde diese breite Palette von Methoden gebündelt und reduziert. Die Personalstrategie 2011-2015 sieht die Entwicklung innovativer und interaktiver Lehr- und Lernmethoden vor, die entsprechende moderne Technologien mit dem Ziel der Effizienz- und Effektivitätssteigerung in die Ausbildung miteinbeziehen sollen. Dieses Konzept, mit dem die Grundlage für eine breit abgestützte Einführung von E-Learning (v.a. in der Form des Blended-Learning) in der Führungsausbildung geschaffen wurde, wird derzeit umgesetzt. Für die ersten 100 Tage einer Person aus dem Topkader werden zudem individuelle Coachings organisiert (Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung, 2013).

Die weiter oben erwähnten externen Weiterbildungsprogramme für Verwaltungskader bieten eine Vielfalt an interaktiven Methoden, welche zu Diskussionen, kritischer Reflexion und Austausch von Erfahrungsberichten ausserhalb des Arbeitsumfeldes anregen. Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften integriert beispielsweise E-Learning Ak-

tivitäten in ihr Programm (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, o.J.), während im Executive Master of Public Administration an der Universität Bern eine Kombination von Präsentationen, Workshops, Führungsstilanalysen, Intervisionen, Fallstudien, wie auch Gastredner-vorträge und internationale Studienreisen angeboten werden (Kompetenzzentrum für Public Management, o.J.).

6.3 Finanzierung

Die Aktivitäten des Ausbildungszentrums der Bundesverwaltung werden mittels eines Globalbudgets finanziert, so dass auch kleinere Departemente mit eingeschränkten finanziellen Ressourcen nicht benachteiligt werden (Eidgenössisches Personalamt, 2002b). Die externen Bildungsaktivitäten werden durch spezifische Ausbildungskredite der verschiedenen Departemente finanziert. Die steigende Bedeutung der Aus- und Weiterbildung von Bundesangestellten spiegelt sich seit den 1990er Jahren in höheren Ausgaben für Weiterbildungsmassnahmen wider. Während sich die Kosten zwischen 1989 und 1994 beinahe verdoppelten und 0,5% der gesamten Personalkosten ausmachten (Jegge & Schwaar, 1995), zeigen die aktuellen Werte, dass inzwischen 0,8% bis 1,2% der gesamten Personalkosten für Weiterbildungsmassnahmen veranschlagt werden. Diese Zahlen können allerdings je nach Departement stark variieren und bis zu doppelt so hoch pro Mitarbeitenden sein (Ritz & Waldner, 2008).

Externe Weiterbildungen werden in der Regel anteilig von der Organisationseinheit und den Teilnehmenden finanziert. Dabei können die Beiträge pro Mitarbeiter sehr unterschiedlich sein, da es in der Bundesverwaltung keine allgemein verbindlichen Richtlinien für die Finanzierungsbeiträge von externen Weiterbildungen gibt. Gemäss dem geltenden Recht ist entscheidend, wie sehr die Ausbildung dem Bedarf der Organisation entspricht.

6.4 Bewertung und Evaluation

Das Eidgenössische Personalamt hat sich zum Ziel gesetzt, Weiterbildungs- und Trainingsmassnahmen präziser zu steuern, damit eine Qualitätsmessung und eine darauf basierende Angebotsplanung erfolgen

kann (Eidgenössisches Personalamt, 2008). Entsprechende Steuerungsgrössen, die systematisch erhoben werden, sind laut der durchgeführten Interviews noch nicht in Kraft, da hierfür substanzielle personelle und finanzielle Mittel benötigt würden. Mit dem strategischen Ziel Nr. 6 der Personalstrategie 2011-2015 („bereitet Mitarbeitende auf die Herausforderungen der Zukunft vor“) ist zudem nur ein Prozent der Gesamtpersonalkosten zur Verwendung für Entwicklungsmassnahmen vorgesehen. Die Einführung neuer Indikatoren und entsprechender Referenzwerte ist im Rahmen der Erarbeitung der Bundespersonalstrategie 2016-2019 geplant. Allerdings gibt es verschiedene weitere Ansatzpunkte, die als Indikator für die Qualität der Trainings-Aktivitäten herangezogen werden können. So wurde zum einen das Ausbildungszentrum des Bundes mit dem EduQua Label, einem Schweizer Qualitätszertifikat für Weiterbildungsinstitutionen, ausgezeichnet (Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung, 2013). Zum anderen werden alle Programme von den Teilnehmenden selbst bewertet. Dennoch fehlen umfassende, systematische Ausbildungsauswertungen wie Outcome-Analysen über die Fortschritte und die Nutzung des Wissens der Teilnehmenden oder über den Mehrwert, der für die jeweilige Organisationseinheit der Teilnehmenden entsteht. Von daher dominiert die prozessorientierte vor einer ergebnisorientierten Perspektive.

7 SCHLUSSFOLGERUNG

Aus internationaler Sicht sind die Schweizer Institutionen von einem stabilen, schlanken, gut funktionierenden und langsam, aber stetig voranschreitenden politisch-administrativen System geprägt. In den letzten Jahrzehnten haben politische und administrative Reformen keine radikalen Veränderungen hervorgerufen. In einer direkten Demokratie, wie sie in der Schweiz existiert, gibt es viele Akteure, die regelmässig in das stark föderale, multikulturelle und konsensorientierte System eingreifen. Obwohl die Schweiz auch Teil der internationalen NPM-Reformbewegung war, zeigte sich eine vergleichsweise weniger radikale, ergebnisorientierte und für die Schweiz spezifische Ausprägung von Verwaltungsreformen (Ritz & Sager, 2010). Dies ist wenig verwunderlich in Anbetracht der Tatsache, dass das Hauptziel aller Reformprozesse für die Verwaltung des Bundes und des öffentlichen Dienstes ist, die Institutionen möglichst schlank zu halten, damit ein kontinuierlicher Reformfortschritt gewährleistet werden kann. Einerseits bewegen sich die Organisations- und Finanzreformen in der Bundesverwaltung immer mehr in Richtung Leistungsorientierung und Transparenz der Führungsmodelle und Managementtechniken. Andererseits zeigten sich nach der kompletten Revision des Bundespersonalgesetzes im Jahre 2000 ähnliche Entwicklungen in der Personalpolitik und im Personalmanagement. Klare Tendenzen hin zu Werten wie Leistungs- und Serviceorientierung, die denjenigen des Privatsektors ähnlich sind, erweiterte Handlungsspielräume für Führungskräfte aufgrund von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets, tiefere Arbeitsplatzsicherheit, höhere Durchlässigkeit mit der Privatwirtschaft sowie das leistungsorientierte Vergütungssystem, prägen die kontinuierlichen Veränderungen der Bundesverwaltung.

Dennoch ist die Personalpolitik auf Bundesebene immer noch ein Vorbild für die Privatwirtschaft und gilt aufgrund ihrer Sozialverträglichkeit als beispielhaft für andere Arbeitgeber. Chancengleichheit, flexible und familienfreundliche Arbeitsbedingungen sowie die Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften des Landes sind zentrale Themen der Personalpolitik des Bundes. So wirken die Reformansätze und die Bundespersonalpolitik in einem Neo-Weberianischen Rahmen der leistungs-

orientierten und bürgernahen öffentlichen Organisationen als professionalisierend für die Bundesangestellten.

Die beschriebenen Reformentwicklungen haben die Anforderungen an die Führungskräfte in der Verwaltung massgeblich beeinflusst. Die Ansprüche an die Führungskräfte sind dahingehend gestiegen, dass in einem zunehmend strategischen, komplexen und international ausgerichteten Arbeitsumfeld mit erhöhtem Druck, diversen Widerständen und gleichzeitig weniger Ressourcen mehr Leistung erbracht werden muss. Führungskräfte müssen ihrer politischen Verantwortung und ihrer Führungsfunktion gerecht werden. Ausserdem sollen sie sensibel auf die unterschiedlichsten Ansprüche von Interessensgruppen, einschliesslich der Medien, effizient und rollenbewusst reagieren. All dies erfordert profunde politische Fähigkeiten, sowie sprachliche, interkulturelle und managementspezifische Kompetenzen. Diese veränderten Anforderungen wirken sich auch auf die Erwartungen an die zentral organisierten Fortbildungsmassnahmen aus, die nun vermehrt eine interdisziplinäre und weniger eine rechtswissenschaftliche Perspektive einnehmen.

Um die veränderten Erwartungen der Teilnehmenden zu erfüllen, haben sich die organisatorischen Rahmenbindungen für die Kaderentwicklung in den letzten zehn Jahren verändert. Ein eher zentralisierter Ansatz wurde mit der Verwaltungsreform 05/07 durch diverse stark dezentralisierte Trainingsprogramme ersetzt. Dieser Ansatz wurde allerdings auf der Grundlage einer externen Evaluation, welche das Fehlen einer einheitlichen Personalstrategie mit Massnahmen zur Führungskräfteentwicklung und zum Personalmanagement konstatierte, wieder revidiert. Heute fördert das Eidgenössische Personalamt einen Ansatz, der zwar die zentrale Steuerung von Programmen und Massnahmen vorsieht, gleichzeitig aber immer im Bewusstsein einer stark fragmentierten und dezentral aufgestellten Verwaltung agiert. Eine vielversprechende Lösung hierfür scheinen das neue Bundespersonalgesetz und das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung zu bieten. Obwohl in der Realität mehrere Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor beteiligt sind, ermöglicht diese zentrale Einheit einen kundenorientierten Ansatz, der auf die verschiedenen Bedürfnisse der Departemente in den Ausbil-

dungsprogrammen eingeht. Gleichzeitig ermöglicht die im Jahr 2015 neu als obligatorisch erklärte Basis-Führungsausbildung für das Basiskader und das mittlere Kader die Umsetzung der Personalstrategie aus der Perspektive der Gesamtverwaltung.

In den letzten Jahren hat sich die Kaderausbildung des Bundes von einem Ansatz des Wissens- und Theorietransfers hin zu einem stärker praxisorientierten Ansatz mit mehr interdepartementalem Austausch und einer stärkeren Vernetzung entwickelt. Insgesamt sind die Veränderungen der vergangenen Jahre klar von Reformen und Evaluationen im allgemeinen Verwaltungsbereich als auch spezifisch im Personalmanagement der Bundesverwaltung geprägt, die zu einer verstärkt strategisch ausgerichteten Führungskräfteentwicklung geführt haben. Es kann ausserdem festgehalten werden, dass es in der Schweiz eine Vielzahl von externen universitären Ausbildungsstätten oder Fachhochschulen gibt, die Weiterbildungsprogramme für Führungskräfte des öffentlichen Sektors anbieten. Dies führt dazu, dass eine wenig elitäre Ausbildung mit verschiedenen möglichen Schwerpunktsetzungen und anschliessenden Karrierewegen für Topkaderpositionen im öffentlichen Sektor der Schweiz möglich ist.

QUELLENVERZEICHNIS

- Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung (2013). Programm 2013. Bern: Eidgenössisches Personalamt.
- Bangerter, J., Hurst, S., & Thorens, L. (o.J.). Vers une managérialisation de la haute fonction publique dans le sillage de la nouvelle gestion publique? Lausanne: Université de Lausanne.
- Bolz, U. (2005). Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagengstudie - Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung. Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Bundesamt für Statistik (2013a). Migration und Integration – Indikatoren. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html>, 15.08.2013.
- Bundesamt für Statistik (2013b). Schweiz - die Gemeinden: Institutionelle Gliederungen der Schweiz. URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html, 12.08.2013.
- Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. Juli 2013), SR 172.220.1.
- Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001 (Stand am 1. Juli 2013), SR 172.220.111.3.
- Bundesrat (2014). Bundesratsbeschluss vom 30. April 2014. URL: <http://www.epa.admin.ch/aktuell/news/00004/index.html?lang=de&msg-id=52824>, 10.08.2015
- Eidgenössische Finanzverwaltung (o.J.). Gute Wege verkürzen Distanzen. Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG. Bern.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (o.J.). EDA als Arbeitgeber. URL: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dfa/jobs/jobdfa.html>, 06.08.2013.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2002a). Kaderentwicklung beim Bund geht neue Wege. Medienmitteilung vom 27. März 2002. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

- Eidgenössisches Finanzdepartement (2002b). Neues Rechnungsmodell für den Bund. URL: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/mediainformationen/archiv/02581/?lang=de>, 12.08.2013.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2011a). Bundesverwaltungsreform 05/07 (Archiv). URL: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00609/00723/?lang=de>, 12.08.2013.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2011b). Die Schuldenbremse. URL: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/00603/>, 12.08.2013.
- Eidgenössisches Finanzdepartement. (o.J). Umsetzungskonzept Personalstrategie Bundesverwaltung 2011–2015. Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2013). Bericht über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung - Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB). Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2015). Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB). URL: <http://www.efv.admin.ch/d/themen/nfb.php>, 05.06.2015.
- Eidgenössisches Personalamt (2002a). Führungsfragen für die Bundesverwaltung. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt (2002b). Kaderförderung des Bundes. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt (2008). Vision, Mission der Aus- und Weiterbildung der Bundesverwaltung. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt (2010). Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt (2011). Strategische Sollwerte und Indikatoren für das Personalmanagement. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt (2012a). Grundanforderungen für Kader der Bundesverwaltung. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt (2012b). Kompetenzmodell der Bundesverwaltung. Bern.

-
- Eidgenössisches Personalamt (2012c). Topkader-Seminar für Amtsleitungen 2013. Bern:
- Eidgenössisches Personalamt (2013). Kader in der Bundesverwaltung. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt (o.J). Topkader-Seminar. Bern:
- Emery, Y. (2013). Neue Politiken und Prozesse im öffentlichen Personalmanagement. In Ladner, A., Chappelet, J.L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz (S.479-497). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Eurostat (2013). Extra-EU27 trade, by main partners, total product. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international_trade/data/main_tables, 14.08.2013.
- Fahrni, D., & Gonin, N. (2002). Interdepartementales Zentrum für Assessment und Entwicklung Führen lehren - Führen lernen. Eine Herausforderung zwischen Kunst und Wissenschaft. Bern: Eidgenössisches Personalamt.
- Ferlie, E., Asheburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.
- Germann, R. E. (1998). Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., & Schwaar, K. (1995). Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Paul Haupt.
- Helbling, P. (1999). Entwicklung im Personalrecht des Bundes; Anmerkungen zum Bundespersonalgesetz (BPG). In Helbling, P. & Poledna, T. (Hrsg.), Personalrecht des öffentlichen Dienstes (S.1-34). Bern: Stämpfli Verlag.
- Hirsbrunner, D. (2002). Kaderentwicklung - ein effektives Führungsinstrument der Linie. In Eidg. Personalamt (Hrsg.), Führen lehren - Führen lernen. Eine Herausforderung zwischen Kunst und Wissenschaft. Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes (S. 319-324). Bern: Eidgenössisches Personalamt.

- Hofer, C. (2002). Kaderförderung in der Bundesverwaltung Führen lehren - Führen lernen. Eine Herausforderung zwischen Kunst und Wissenschaft. Bern: Eidgenössisches Personalamt.
- Ipperciel, D. (2007). La Suisse: un cas d'exception pour le nationalisme? *Swiss Political Science Review* 13(1), 39-67.
- Ismayr, W. (2009). Die Politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In Ismayr, W. (Hrsg.), *Die Politischen Systeme Westeuropas* (4. Aufl.) (S.9-64). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jegge, D., & Schwaar, K. (1995). Warm-up für New Public Management - Vier Jahre Personal- und Organisationsentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung. In Hablützel, P., Haldemann, T. Schedler, K. & Schwaar, K. (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S.129-146). Bern: Verlag Paul Haupt.
- Kickert, W. (2008). *The Study of Public Management in Europe and the US*. Oxon: Routledge.
- Klöti, U. (2007). The Government. In Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y. & Sciarini, P. (Hrsg.), *Handbook of Swiss Politics* (S.145-169). Zürich: NZZ Publishing.
- Koller, C. (2013). Profil des Personals der öffentlichen Hand. In Ladner, A., Chappelet, J.L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S.499-520). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kompetenzzentrum für Public Management (o.J.). Die Führungsausbildung für den öffentlichen Sektor der Schweiz. Website des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern. URL: http://www.kpm.unibe.ch/content/aus__weiterbildung/executive_mpa/studiengang/index_ger.html, 06.08.2013.
- Ladner, A. (2013). Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung. In Ladner, A., Chappelet, J.L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S.23-45). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Langejürgen, R. (1993). *Die Eidgenossenschaft zwischen Rütli und EWR – Der Versuch einer Neuorientierung der Schweizer Europapolitik*. Zürich: Rüegger.

-
- Lienhard Andreas (2015). Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) – Eine verfassungsrechtliche Einschätzung. In Maria Belser, E., Waldmann, B. (Hrsg.), Mehr oder weniger Staat?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag (S. 247-261). Bern: Stämpfli Verlag.
- Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.
- Linder, W. (2014). Direkte Demokratie. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & Häusermann, S. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse (5. Aufl.) (S.145-167). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Linder, W. (2010). Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies (3. Aufl.). New York: Palgrave Macmillan.
- Linder, W., & Steffen, I. (2006). Politische Kultur. In Linder, W., Papadopoulos, Y., Kriesi, H., Knoepfel, P., Klöti, U., Sciarini, P. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse (2. Aufl.) (S.15-34). Zürich: NZZ Libro.
- Lüthi, R. (2014). Parlament. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & Häusermann, S. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse (5. Aufl.) (S.169-192). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Merz, H.-R. (2005). Wie viel Staat kann sich die Schweiz noch leisten? Ohne nachhaltige Sanierung der Finanzen ist in der Schweiz kein guter Staat zu machen. Referat von Bundesrat Hans-Rudolf Merz am EPA-Kolloquium 2005. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- OECD (o.J). Public employment and management: Acquiring Capacity. URL: <http://www.oecd.org/gov/pem/acquiringcapacity.htm>, 12.08.2013.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009). Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik. Synthesebericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 17. Juni 2009. 2010-0868. URL: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/Documents/bericht-pvk-bundespolitik-2009-06-17-synthese-d.pdf>

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis* (2. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Ritz, A. (2002). *Die Evaluation von Verwaltungsreformen: Evaluationsmodell und empirische Ergebnisse zur Beurteilung institutioneller Reformen am Beispiel des New Public Managements*. Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Reform-Evaluation aus der schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern: Haupt.
- Ritz, A. (2005). *10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen*. In Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. & Ladner, A. (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S.47-68). Bern: Haupt.
- Ritz, A., & Brewer, G. A. (2013). *Does Societal Culture Affect Public Service Motivation? Evidence of Sub-National Differences in Switzerland*. *International Public Management Journal*, 16(2), 224-251.
- Ritz, A., & Sager, F. (2010). *Outcome-based public management and the balance of powers in the context of direct democracy*. *Public Administration*, 88(1), 120-135.
- Ritz, A., & Thom, N. (2000). *Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements*. *Arbeitsbericht* (Vol. 45). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Ritz, A., & Waldner, C. (2008). *Analyse der Daten der Bundespersonalbefragung 2007. Endversion vom 14. November 2008 zu Händen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.
- Ritz, A., & Weissleder, M. (2008). *Management Development in der öffentlichen Verwaltung: Veränderte Anforderungen in der Führungspraxis*. In Thom, N. & Zaugg, R. (Hrsg.), *Moderne Personalentwicklung* (3. Aufl.) (S.371-394). Wiesbaden: Gabler.
- Sager, F., & Schläpfer, I. (2011). *Aus- und Weiterbildungsangebote im Public Management der Tertiärstufe in der Hauptstadtregion und der übrigen Schweiz*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.

-
- Sager, F., & Zollinger, C. (2011). The Swiss Political System in Comparative Perspective. In Trampusch, C. & Mach, A. (Hrsg.), Switzerland in Europe - Continuity and change in the Swiss political economy (S.27-42). New York: Routledge.
- Schedler, K. (2008). The study of public management in Switzerland. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. In Kickert, W. (Hrsg.), The Study of Public Management in Europe and the US. A comparative analysis of national distinctiveness (S.144-166). New York: Routledge.
- Schmidt, M. G., Ostheim, T., & Zohlnhöfer, R. (2007). Der Wohlfahrtsstaat – Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schweizerischer Bundesrat (1974). Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (RVF). Bern: Schweizerischer Bundesrat.
- Schweizerischer Bundesrat (2001). Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG). Bern: Schweizerischer Bundesrat.
- Schweizerischer Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). Bern: Schweizerischer Bundesrat.
- Schweizerischer Bundesrat (2013). Reporting Personalmanagement 2012: Bundesverwaltung, Parlamentsdienste, Personal der eidgenössischen Gerichte. Bericht an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte. Bern: Schweizerischer Bundesrat.
- Steiner, R., Lienhard, A., & Ritz, A. (2008). Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.
- Thom, N. & Ritz, A. (2003). Möglichkeiten der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In Bach, N., Buchholz, W. & Eichler, B. (Hrsg.), Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Wilfried Krüger (S.435-457). Wiesbaden: Gabler.

- Thom, N., & Ritz, A. (2008). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Varone, F. (2014). *Administration fédérale*. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & Häusermann, S. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse* (5. Aufl.) (S.337-360). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, A. (2014). *Föderalismus*. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & Häusermann, S. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse* (5. Aufl.) (S.119-143). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Volken, U., & Strahm, E. (2002). *Die neue Kaderausbildung Führen lehren - Führen lernen. Eine Herausforderung zwischen Kunst und Wissenschaft*. Bern: Eidgenössisches Personalamt.
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (o.J). *Master of Advanced Studies: Public Management*. URL: <http://www.sml.zhaw.ch/nc/de/management/weiterbildung/mas-master-of-advanced-studies.html?i=W633204&gu=50837>, 06.08.2013.