

Erschienen als: Ritz, Adrian; Schüssler, Leonie Luisa (2015). Führungskräfteentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung: Hintergründe und Merkmale angesichts personal- und verwaltungspolitischer Reformen. Bern: KPM Verlag

Führungskräfteentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung: Hintergründe und Merkmale angesichts personal- und verwaltungspolitischer Reformen

ZUSAMMENFASSUNG

Stabile, gut funktionierende und langsame, sich aber stetig entwickelnde Verwaltungen prägen das politisch-administrative System der Schweiz. Deren öffentliche Institutionen werden von den übergeordneten Zielen von Gesellschaft und Politik beeinflusst, was zu sehr massvollen, jedoch gut konzipierten Reformen der Organisations- und Personalpolitik auf Bundesebene geführt hat. Vermehrt setzen sich Werte wie Leistung- und Serviceorientierung, mehr Handlungsspielraum gepaart mit höheren Ansprüchen in der Führung, geringere Arbeitsplatzsicherheit und Durchlässigkeit mit dem privaten Sektor durch. Nichtsdestotrotz hat die Personalpolitik auf Bundesebene Vorbildcharakter für den privaten Sektor.

Verschiedene Reformen und Entwicklungen auf der Bundesebene formten die Ansprüche an die Verwaltungsführung in den letzten zwei Jahrzehnten. Höhere Anforderungen seitens aller Anspruchsgruppen und eine vermehrt strategisch sowie international ausgerichtete Arbeitsumgebung zeichnen den zunehmenden Druck auf und die Effizienzerwartungen an die Kaderpersonen im öffentlichen Sektor aus. Eine Professionalisierung weg von einem juristisch spezialisierten Mitarbeitenden, der in einer stark formalistischen und hierarchischen Struktur zu funktionieren hat, hin zur qualifizierten Führungskraft mit ausgeprägten Führungskompetenzen, interkulturellen und sprachlichen Fähigkeiten findet statt. Diese veränderten Ansprüche an die Führungskraft haben auch einen starken Einfluss auf das bundesweit zentral organisierte Weiterbildungsprogramm. Es bewegt sich weg von der allgemeinen umfassenden und rechtlich orientierten Perspektive hin zu einer interdisziplinären, betriebswirtschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Ausbildung.

Heute fördert das Eidgenössische Personalamt einen strategischen Ausbildungsansatz, welcher die Feinheiten der dezentralen Verwaltung berücksichtigt. Das Bundespersonalgesetz und das kürzlich etablierte Ausbildungszentrum des Bundes (AZB) verfolgen Reformen mit vermehrt dem privaten Sektor ähnlichen Werten, wie typischerweise die Service- und Kundenorientierung. In den letzten Jahren verschob sich die Kaderausbildung des Bundes von einem Ansatz des Wissenstransfers und des Theorie-Praxisbezugs hin zu einem Ansatz der interdepartementalen Austausch und die Vernetzung des Topkaders in den Vordergrund.

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. Mit 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. Heutzutage zieht die Schweiz Einwanderer aus aller Welt an und hat daher mit einem Anteil von 1.6% an der Gesamtbevölkerung im Jahre 2012 eine der höchsten Einwanderungsraten und mit 23.8% einen der höchsten Ausländeranteile Europas (Bundesamt für Statistik, 2013a). Dies kann als Beweis für eine multikulturelle Gesellschaft gesehen werden, wobei jedoch den Schweizern die Erhaltung kultureller Besonderheiten und Traditionen ebenso erfolgreich gelungen ist. Die grosse soziale Vielfalt ruft nicht nur Konflikte hervor, sondern hat auch die schweizerische Identität geprägt. Bemerkenswert sind einerseits die vier Sprachen, welche das Land in unterschiedliche Regionen unterteilen und andererseits die Dichotomie zwischen modernen Städten wie beispielsweise Zürich und ländlichen Regionen (Kickert, 2008; Linder, 2010; Ritz & Brewer, 2013). Zudem ist die Schweiz eines der ökonomisch erfolgreichsten Länder der Welt, das bereits mehrere Krisen wie jüngst die Finanzkrise nach 2008 vergleichsweise erfolgreich überstanden hat.

Geographisch befindet sich die Schweiz im Herzen Europas und ist von drei der bedeutendsten Mitgliedern der Europäischen Union (EU), Deutschland, Frankreich und Italien, umgeben. Ökonomisch ist die Schweiz hinter den USA, China und Russland der viertgrößte Handelspartner der Europäischen Union (EU) (Eurostat, 2013). Kulturell unterhält jede der drei grossen Regionen der Schweiz eine enge Beziehung zu ihren jeweiligen EU-Nachbarstaaten, in denen dieselbe Sprache - Französisch, Deutsch oder Italienisch - gesprochen wird (Ipperciel, 2007).

Aus politischer Sicht ist die Situation 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. Das politische System der Schweiz gilt oft als Ausnahmefall im Vergleich zu anderen europäischen Demokratien. Die Schweiz verfügt nicht über ein parlamentarisches oder semi-präsidentielles System mit Premierminister und Kabinett (Ismayr, 2009), sondern ist durch eine weitreichende, halb-direkte, dezentrale und föderalistische Demokratie des Bürgers, der durch sein Mitspracherecht auf allen Ebenen der Verwaltung Einfluss hat, geprägt (Linder, 2007; Sager & Zollinger, 2011; Vatter, 2007). Ebenso bedeutend ist das Prinzip der Neutralität, das aus der grossen Niederlage der Schweizer in der Schlacht von Marignano in Norditalien im Jahr 1515 hervorgeht. 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 Machtsystem, 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.

POLITISCHE STRUKTUR

Die staatliche Autorität ist entweder zwischen verschiedenen Staatsebenen oder zwischen verschiedenen Akteuren auf derselben Ebene zu verorten (Pollitt & Bouckert, 2004). Die religiösen Unterschiede in den Kantonen, zur Zeit des modernen Rechtsstaates 1848, lösten Vorbehalte bezüglich einer Zentralisierung der Kompetenzen aus und daraus ergründet sich die heutige *vertikale Verteilung der Staatshoheit* zwischen den verschiedenen Staatsebenen (Ladner, 2013). Das heutige politische System verleiht 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, teilen sich die Kantone (Vatter, 2007). Der Handlungsspielraum der Bundesregierung ist durch das direkt-demokratische System eingeschränkt. Die Bevölkerung hat 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, 2007, S. 23).

Die *horizontale Machtverteilung* auf Bundesebene ist 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 einem erheblichen Mass zu einer politischen Kontinuität und Stabilität bei. Trotz des Kollegialitätsprinzips ist der Bund in seiner Regierungspraxis sehr heterogen, 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, 2007).

Ein strukturelles Problem der Exekutive betrifft die Beziehung zwischen den politischen Führungskräften und den Topbeamten. Generell ist diese Beziehung in der Schweizer Bundesverwaltung nur wenig von politischen Abhängigkeiten geprägt. Eine Ausnahme bilden dabei die persönlich ernannten Mitarbeitenden der Bundesräte. Die Karrieren der Bundesräte und Topbeamten verlaufen verschieden. Topbeamte werden nicht Politiker auf Bundesebene, auch wenn sie sich vielleicht in der kantonalen oder kommunalen Politik engagieren und ebenso werden wenige Bundesräte nach ihrer Amtszeit in der Bundesverwaltung tätig. In jüngerer Zeit aber prägt eine zunehmende Politisierung die Positionen der Topbeamten, obwohl formal die Verwaltung durch eine politische Neutralität gekennzeichnet ist. Mehrere Faktoren des schweizerischen Verwaltungssystems unterbinden jedoch eine solche Überpolitisierung. Die direkte Demokratie, das Konsensprinzip der Schweizer Politik, und das Prinzip der Kollegialität auf der Führungsebene tragen zu einem moderaten und pragmatischen politischen Entscheidungsprozess, der vergleichsweise ausgeprägt bürgerorientiert ist, bei. Insbesondere sind Verwaltungsreformen nicht durch Parteipolitik gekennzeichnet (Ritz & Thom, 2000). Dies fördert eine stabile, aber politisch neutrale Beziehung zwischen den politischen Führungskräften und Topbeamten.

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 Beamten, die Bundesverwaltung und die Staatsunternehmen jeweils 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 wird durch den schweizerischen „kooperativen Föderalismus“ wiedergegeben, wobei die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oft auf eine tiefere Ebene transferiert wird, 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 befinden sich im äussersten Kreis des sogenannten Vier-Kreis-Modelles, welches 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 ist, desto grösser ist der Handlungs- und Entscheidungsspielraum sowie die Finanz- und Führungsverantwortung. In 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. Der dritte Kreis umfasst Körperschaften des öffentlichen Rechts, die vollständig im Besitz der Regierung sind, aber rechtlich unabhängig agieren (z.B. die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich). Der vierte Kreis umfasst rechtlich selbständige Unternehmen, die z. B. eine Aktienminderheit an der Börse handeln. Die nachstehenden Kapitel konzentrieren sich auf die ersten beiden Kreise, d.h. die Einheiten der zentralen Bundesverwaltung.

Führungs- und Organisationsreformen

Die Bundesverwaltung hat seit den 1970er Jahren mehrere Reformphasen durchlaufen. Aufgrund der politischen Kultur und Verwaltungsstruktur waren die schweizerischen Führungsreformen vergleichsweise unspektakulär. Seit 1974 gab es aufgrund einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzen einige Initiativen zur Erhöhung der Effizienz in der Bundesverwaltung, vor allem durch die Reduktion der Anzahl Bundesangestellter (Germann, 1998; Varone, 2007). 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 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 die Führung mit Leistungsvereinbarung und Globalbudget mit sich brachte (FLAG) (Ferlie et al., 1996). FLAG war die schweizerische Interpretation zu ähnlichen 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 hin zu mehr Kunden- und Leistungsorientierung, Transparenzsteigerung und einem verantwortungsvolleren Umgang mit Ressourcen (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 um 30% der Gesamtbetriebskosten und der Kürzung eines Sechstels der Mitarbeitenden relativ bescheiden aus (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2013; Schweizerischer Bundesrat, 2001). Trotz ihres begrenzten Ausmasses war die FLAG-Reform einer der nachhaltigsten Reformen auf der Bundesebene. Daher wurde im Jahr 2011 die 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).

Zwei kleinere, aber nicht weniger wirkungsvolle Reformen, die so genannte "Schuldenbremse" aus dem Jahr 2003 und das Neue Rechnungsmodell (NRM) aus dem Jahr 2006, haben einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung der Bundesfinanzen. Während die Schuldenbremse auf strategischer Ebene ein verfassungsrechtlicher Mechanismus zur Verhinderung chronischer Defizite und wachsender Schulden ist, führt 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 mit dem Ziel von Kostensenkungen eingeleitet (Merz, 2005). Dieses Sparprogramm hatte wichtige Konsequenzen für das Personalwesen des Bundes (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2011a). Seit den 1970er Jahren erlebte die Bundesverwaltung eher zurückhaltende, aber konstante Organisations- und Verwaltungsreformen mit dem Ziel der Effizienz- und Leistungssteigerung sowie Ergebnisorientierung. Ähnlich verhielt es sich im Bereich der Personalpolitik, die auf eine effizientere, flexiblere und attraktivere Ausgestaltung der Personalmanagements ausgerichtet

wurde. Obwohl es offiziell keinen direkten Zusammenhang zwischen den beiden Reformprozessen gab, so ergaben sich doch eine implizite Koppelung der Finanz- und der im Folgenden beschriebenen Personalpolitik.

Wandel der Personalpolitik

In den letzten 20 Jahren wurde das Bundespersonalgesetz im Gleichschritt 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 Beamten-gesetz aus dem Jahre 1927 die Grundlage der Arbeitsbedingungen der öffentlichen Angestellten. Anschliessend wurde dieses durch das Bundespersonalgesetz (BPG) ersetzt, das aufgrund seiner Reformierung internationale Bekanntheit erlangte (Helbling, 1999).

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

Zeit	Ereignis
- 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; diese Führungsausbildung liegen die Ziele der Kohäsion, Entwicklung, Modernisierung und Innovation zu Grunde.
1974	Erste einheitliche Richtlinien für die Führungsausbildung der Bundesverwaltung
1990s bis heute	Grössere Wertschätzung von Management-, und Führungskompetenzen sowie derer Ausbildung. 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, Eidgenössisches Personalamt ersetzt die Richtlinien für die Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung mit den sogenannten Führungsfragen.
2004	Zentrum für Assessment und Development wird privatisiert
2005/2007	Kostensparende Reformmassnahmen beschränken die Trainingsaktivitäten des Bundespersonalamts für das Topkader.
2008	Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle kritisiert fehlende Personalstrategie, mangelnden Fokus der Entwicklungsmassnahmen und initiiert Reformdynamik im Personalbereich.
2010	Aufgrund der Evaluation von 2008 werden eine erste HR-Strategie und das neue Ausbildungszentrum des Bundes erstellt.
2011-2015	Grundlagen für den Kaderbegriff der Bundesverwaltung werden definiert, welcher auf einem Kompetenzmodell basiert und so enger definierte Führungserwartungen zulässt.

2013	Das Ausbildungszentrum des Bundes wird mit dem Qualitätslabel eduQua, einem Schweizer Qualitätszertifikat für Ausbildungsinstitutionen, ausgezeichnet.
------	--

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). Das Bundespersonalgesetz hat wichtige Folgen für die Rekrutierung, die Bindung, aber auch die Entlohnung von Mitarbeitenden beim Bund. Besondere Aufmerksamkeit wurde ausserdem auf die persönliche und berufliche Entwicklung der Mitarbeitenden und des Topkaders gelegt. Zudem wurde auf die leistungsbezogene Entlohnung und Beförderungspolitik von Führungskräften fokussiert sowie die vierjährige Dienstzeit abgeschafft (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2013; Varone, 2007). Jedoch ist zu erwähnen, dass die Schweizer Bundesverwaltung nie eine lebenslange Anstellungsgarantie für Beamte oder ein entsprechendes Laufbahnmodell hatte wie z. B. in Deutschland, Österreich oder Frankreich (Thom & Ritz, 2004). 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.). In der Praxis gibt es aber auch eine grosse Anzahl von Topbeamten, die innerhalb der Verwaltung rekrutiert werden. 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. Einerseits ist die Arbeitsplatzsicherheit höher, da ein höherer Kündigungsschutz besteht und ausgewählte Zusatzleistungen (z.B. Arbeitsbedingungen, Vaterschaftsurlaub, etc.) existieren. Andererseits ist der sogenannte Leistungslohn noch immer eine kontinuierliche Lohnentwicklung auf der Grundlage eines Bewertungssystems, in dem 90% der Mitarbeitenden in den zwei höchsten Beurteilungskategorien eingestuft sind (Schweizerischer Bundesrat, 2013). Ausserdem verlangte die neue Gesetzgebung nach wichtigen Impulsen des Bundes als Vorbild eines sozialverantwortlichen Arbeitgebers. Der Bund fördert die Chancengleichheit von Mann und Frau, ermutigt die Integration von Menschen mit Behinderungen, hat flexible und familienfreundliche Arbeitsbedingungen eingeführt und fördert die angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachgruppen in der Bundesverwaltung (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2009). Vor kurzem wurde von der Bundesverwaltung eine neue Personalstrategie entsprechend dem neuen Gesetz eingeführt und hieraus eine quantitative sowie qualitative Personalplanung abgeleitet (Eidgenössisches Personalamt, 2010, 2011). Des Weiteren erlebte die Rekrutierung und die Karriereentwicklung des Bundespersonals eine Professionalisierung durch die Einführung spezifischer Kompetenzenmodelle (Emery, 2013).

Kontextualisierung der Verwaltungsreformen auf Bundesebene

Managementreformen öffentlicher Verwaltungen haben 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 Vergleich zu anderen Ländern 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 ist der Staat und eine moderne ergebnisorientierte Gesetzgebung Antriebskraft für die Entwicklung hin zu mehr Effizienz, Kunden- und Serviceorientierung in der Verwaltung. Die privatwirtschaftlichen Unternehmensmodelle und Marktmechanismen genießen im Vergleich zu NPM-Ländern eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt sich im Fall der Schweiz durch die drei NPM-Schlüsselcharakteristika „Manager“, „Market“ und (Performance-)“Measurement“ (Ferlie et al., 1996), die noch nicht gleich wie z. B. in den angelsächsischen Vorreiternationen zur Entfaltung gekommen sind (Ritz & Thom 2000). Dies wird vordergründig dem politischen Kontext und der Kultur, der starken Dezentralisation, der direkten Demokratie und der Konsensorientierung zugeschrieben. Zum Beispiel gab es ein Referendum gegen den neuen Gesetzesvorschlag der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, wobei anschliessend eine Kontroverse über die Gründung der neuen Staatssekretariate aufkam (Varone, 2007). Trotz dieser eher reformresistenten Umgebung der schweizerischen Verwaltung kommt 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 tieferen Kosten und mit weniger Aufwand für die Beamten gekennzeichnet.

ERWARTUNGEN AN FÜHRUNGSKRÄFTE

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

Tabelle 2: Kaderstufen in der Bundesverwaltung

1.	Topkader	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 Beamten entspricht. Spricht man von den Spitzenbeamten, dann bezieht man sich auf die rund 700 höheren Kader und die 130 Topkaderstellen (Eidgenössisches Personalamt, 2013), die auch Führungskader

genannt werden und im Fokus dieses Artikels stehen. Die sogenannten „high potentials“ sind wie die Spitzenbeamten der ausgelagerten Institutionen, die im Besitz der öffentlichen Hand sind, nicht berücksichtigt.

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). Obwohl der Umgang mit der Vielfalt unter den oberen Beamten ein wichtiges Thema ist, existiert in der schweizerischen Bundesverwaltung nur eine definierte Frauenquote für das Topkader und das höhere Kader (16-20%). Zusätzlich gibt es eine Quote für die Landessprachen.

Führungserwartungen im Wandel

Auch wenn ein einheitliches und klar definiertes System bezüglich des formellen Status der Spitzenbeamten existiert, können sehr unterschiedliche Führungsmodelle und Führungsprofile unter den oberen Beamten der Bundesverwaltung beobachtet werden. Dies ist auf die stark dezentralisierte Struktur der Bundesverwaltung, die Autonomie von Departementen und Büros, deren unterschiedlichen Organisationskulturen und von daher auf die „Departmentalisierung“ zurückzuführen (Germann, 1998; Steiner, Lienhard, & Ritz, 2008).

Trotz dieser Fragmentierung wurden 1974 allgemeine Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde herausgegeben (Germann, 1998; Schweizerischer Bundesrat, 1974). Die 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 dadurch bestimmte Prinzipien für das Führungshandeln von Spitzenbeamten 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 sowie hierarchisch geprägten Verwaltungskultur sichtbar und neuere, proaktivere Führungsformen kamen langsam auf. Jedoch kann eingewendet werden, dass hierfür zu jener Zeit die politische Unterstützung noch nicht vorhanden war (Jegge & Schwaar, 1995).

Das Bundespersonalgesetz anerkannte diese neue Richtung der Führungsentwicklung und im Jahre 2002 ersetzte das Eidgenössische Personalamt die Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde durch so genannte Führungsfragen (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2002a). Diese Fragen sollten Beamten in Führungspositionen dazu bringen, regelmässig ihr Führungsverhalten und ihre Führungskompetenzen zu reflektieren (Hirsbrunner, 2002). Fünf Fragekategorien wurden 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, die bestehenden Führungsabläufe, etablierten Verhaltensweisen und Kommunikationsstile, sowie auch längst überholte Prozesse und ineffektive und kontraproduktiv Instrumente zu überdenken (Hirsbrunner, 2002). Ziel des eidgenössischen Personalamtes war es, eine Organisationskultur zu fördern, die ihren Angestellten mehr Handlungsraum liess und eine offene, lebendige und teamorientierte Führungskultur ermöglichte (Eidgenössisches Personalamt, 2002a).

Mit der neuen HR Strategie 2011-2015 wurde der Rahmen der Führungsfragen mit konkreteren Erwartungen an die Führungskräfte erweitert. Die Grundanforderungen für die Kader der Bundesverwaltung beschreiben jene Kompetenzen, über die eine Kaderperson in Abhängigkeit des Dienstalters 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, basierend auf dem Kompetenzmodell der Bundesverwaltung¹, dienen der Entwicklung der Führungskompetenzen und der Unterstützung aller Personalabteilungen in der gesamten Bundesverwaltung (Eidgenössisches Personalamt, 2012b). Jedoch können spezifischen Anforderungen der einzelnen Departemente und Ämter die Anforderungspalette erweitern.

¹ Das Kompetenzmodell des Bundesverwaltung listet folgende vier Kategorien auf: 1. Kompetenter Umgang mit der Führung von Personen und Geschäften; 2. Kompetenter Umgang mit der eigenen Person; 3. Kompetenter Umgang mit anderen Menschen; 4. Kompetenter Umgang mit Fachgebieten; 5. Kompetenter Umgang mit Methoden; 6. Kompetenter Umgang mit Sprachen.

Die zuvor erwähnten Anforderungen wurden unter Berücksichtigung des Kontextes und der jüngsten Entwicklungen, denen Spitzenbeamte 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 Führungskräfte nicht mehr die Rolle eines Beamten. Sie sollten aber auch nicht bloss als Manager verstanden werden, obwohl strategisches Denken und Handeln an Wichtigkeit gewonnen hat und Instrumente des privaten Sektors eingeführt wurden, wie zum Beispiel Performance Management, unternehmerisches Denken und Controlling. Stattdessen spielen Führungskräfte zunehmend auch eine politische Rolle und tragen politische Verantwortung, interagieren gleichzeitig aber auch mit der äusseren Umwelt, sowohl national wie auch international und sind bei den Medien gefragte Persönlichkeiten. Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung sind deswegen gefordert, in einem dynamischen und sich schnell entwickelndem Umfeld zu arbeiten und stets Flexibilität zu zeigen. Zudem haben die Befragten darauf hingewiesen, dass die beruflichen Anforderungen zugenommen haben, einschliesslich sprachlicher und interkultureller Fähigkeiten.

Führungsentwicklung 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. Dies ist jedoch ein zentraler Erfolgsfaktor in der Entwicklung einer einheitlichen Organisationskultur (Hofer, 2002). Mit dem neuen Bundespersonalgesetz 2001, das den Spitzenbeamten besondere Aufmerksamkeit widmete, wurde eine systematische und umfassende Strategie für die Führungskräfteentwicklung eingeführt, die auf Verordnungsstufe folgendermassen konkretisiert wird.

„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.“*

(Art. 5 Abs. 2, Bundespersonalverordnung, 2001)

Ein einheitliches Vorgehen wurde durch klare, zentralisierte Regeln seitens des Eidgenössischen Personalamtes und der Departemente sichergestellt. Auf der einen Seite war

das Eidgenössische Personalamt für die grundlegenden Prinzipien und die Koordination der Kaderentwicklung auf Bundesebene verantwortlich. Die Departemente, auf der anderen Seite, trugen 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 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 vor, zeigte aber auch die Schlüsselprobleme in der Personalpolitik und der Kaderentwicklung auf. Sie kritisiert insbesondere das Fehlen einer einheitlichen, strategischen Orientierung sowie die diffusen Steuerungsmechanismen und Verantwortlichkeiten. Hingegen 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).

Aufgrund dieser Befunde wurde die Rolle des Eidgenössischen Personalamtes im Jahr 2010 als Förderer einer gemeinsamen Personalpolitik nochmals bestätigt. Die HR-Strategie 2011-2015 gab einen neuen Anstoss zur Erstellung eines gemeinsamen Rahmens für die Karriereentwicklung der Bundesangestellten und insbesondere der Führungskräfte. Die HR-Strategie führte einen Referenzwert von 60-80% für die interne Rekrutierung des mittleren, oberen und obersten Kaders ein. Mit diesem Ziel, versucht die Bundesverwaltung Karrieremöglichkeiten für die Angestellten zu fördern und ihre spezifischen Fähigkeiten und Erfahrung auszuschöpfen (Eidgenössisches Personalamt, 2011). Grundlegende Modelle von Laufbahnpfaden existieren zwar noch nicht, sind aber in Entwicklung. Einige Departemente und Ämter bieten verkürzte Förderungsprogramme für solche Mitarbeitende an, die über hohes Potenzial für eine leitende Funktion verfügen.

Abschliessend wird festgestellt, dass trotz grossem Aufwand des Eidgenössischen Personalamtes, noch keine kohärente Strategie zur Führungskräfteentwicklung für die Bundesverwaltung vorliegt. Diese Situation resultiert grösstenteils von der starken Departementalisierung der Bundesverwaltung. Dennoch hat das Eidgenössische Personalamt eine kohärente Strategie für die interne Personalentwicklung auf allen Stufen und Funktionen eingeführt. Diese wird vom erst kürzlich gegründeten Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung (AZB), einer Einrichtung des Eidgenössischen Personalamtes, umgesetzt.

Der folgende Abschnitt geht näher auf die Entwicklungsangebote für das Topkader der Bundesverwaltung ein.

AUS- UND WEITERBILDUNG DER TOPKADER

Ausbildungshintergrund

Für die Führungskräfte der Schweizer Bundesverwaltung existiert keine formale und institutionalisierte Grundausbildung oder ein Weiterbildungsprogramm, das durchlaufen werden muss. Ebenfalls gibt es kein spezielles Trainee-Programm für zukünftige Spitzenbeamte oder „high potentials“. Dementsprechend existiert keine nationale Ausbildungseinrichtung, die als erforderliches Sprungbrett dient. 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 und 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 Topbeamten 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 Bundesbeamten, von 50% auf 28% zwischen 1980 und 2010, einschließlich staatlicher Unternehmen. Zudem bringen die Topbeamten immer mehr Management-Erfahrung aus der Privatwirtschaft mit (Anstieg um 13% zwischen 1980 und 2000).

Während lange Zeit rechtswissenschaftliche Ausbildungen die Profile von Topbeamten 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 verschiedene neue akademische Institutionen und Programme auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaften haben sich herausgebildet (Schedler, 2008). Thematisch gibt es eine grosse Vielzahl von spezialisierten Studiengängen in Public Management²: 45 Studiengänge existieren an den Universitäten und Fachhochschulen in der Schweiz, davon sind es sechs auf Bachelor-Ebene und 39 auf Master-Niveau. Sie reichen von fokussierten und spezialisierten Programmen in Public Management

² Der Begriff Public Management wird in einem weiteren Sinn verstanden. Die Aus- und Weiterbildungen weisen einen Bezug zum Management der öffentlichen Verwaltung aus und richten sich zur Hauptsache an heutige oder künftige Mitarbeitende im mittleren und höheren Kader der öffentlichen Verwaltung. Berücksichtigt werden aber auch nachgelagerte oder zugehörige Bereiche wie Non-Profit-Organisationen (NPO), Verbände und Lobbying.

(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).

Führungskräfteausbildung

Nach den Richtlinien der Führungsausbildung in der Bundesverwaltung von 1974 wurden höhere Beamte mittels spezifischen Schulungsprogrammen angesprochen. Wegen knappen Finanzen blieb dieses Vorhaben aber weitgehend unerfüllt (Germann, 1998). In den frühen 1990er Jahren setzte man auf spezifische und ehrgeizige interne Aus- und Weiterbildung sowie Entwicklungsmöglichkeiten für Führungspositionen, 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 Kaderbeamten mit der Verabschiedung des Bundespersonalgesetzes einen neuen Schub. Es wurde ein überarbeitetes Programm entwickelt, das explizit Topkaderkandidaten auf verschiedenen Ebenen anvisierte und gezielt den Einsatz zeitgemässer Managementinstrumente als auch das Training umfassender Führungskompetenzen vorsah (Volken & Strahm, 2002). Die Sparmassnahmen der Verwaltungsreform 2005/2007 beschränkten jedoch die Aus- und Weiterbildungsaktivitäten des Personalamtes für das Topkader.

Die HR-Strategie 2011-15 hat die ganzheitliche Förderung von Führungskompetenzen und die Weiterentwicklung des Topkaders als neue Priorität für alle Ebenen definiert (Eidgenössisches Personalamt, 2010). Um diese Strategie umzusetzen, bot das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung im Jahr 2010 ein umfassendes Ausbildungsprogramm inklusive einer Reihe von spezifischen internen Führungstrainings für das Topkader an (Eidgenössisches Personalamt, 2010).

Der Kern der 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 Direktoren und stellvertretenden Direktoren der Bundesämter (6 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 in Abhängigkeit der strategischen Ausrichtung des Personalamtes. Aktuell fokussiert sich das Personalamt auf einen kundenorientierten 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

Master of Advanced Studies, Certificate of Advanced Studies oder 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. Jedoch 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 Verwaltungsmanagement 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 oder Nichtverwaltungsangehörige, Akademiker, aber auch interne Trainer und Topbeamte durchgeführt. Interne Trainer sind ebenfalls an der Ausbildung des mittleren Kadern beteiligt, da es sich meist um spezifische Themen oder laufende Reformprojekte handelt. Darüber hinaus werden z. B. die Bundeskanzler sowie die Mitglieder des Bundesrates zu „Kamingesprächen“ und *Topkadertreffen* eingeladen (Eidgenössisches Personalamt, 2012c). Externe Führungskräfte trainings werden hauptsächlich durch Wissenschaftler an Hochschulen angeboten. Ebenfalls werden bei solchen externen Trainings erfahrene Topbeamte oder prominente Regierungsvertreter zu speziellen Themen eingeladen.

Organisationale Modelle

Aufgrund des stark dezentralen Charakters der Schweizer Bundesverwaltung liegen interne Ausbildungsprogramme für das Topkader oft im Spannungsfeld von Freiwilligkeit und Pflichtcharakter. 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 will der Bundesrat einige der Weiterbildungsmassnahmen, z. B. für das Basiskader oder das mittlere Kader obligatorisch gestalten (Eidgenössisches Personalamt, 2010). Dabei wird das Ziel verfolgt, die Bedeutung der Führungsaufgabe zu erhöhen, eine gemeinsame Führungskultur in der Bundesverwaltung aufzubauen und den Austausch zwischen den höheren Beamten 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. Gewisse Partnerschaften mit akademischen Institutionen existieren. Allerdings geniessen diese die volle Unabhängigkeit und unterliegen keinen politischen Einflüssen seitens von Regierung und Verwaltung. Es bestehen ebenfalls keine formalen Verträge zwischen der Bundesverwaltung und Weiterbildungseinrichtungen, auch wenn Empfehlungen gemacht werden.

INHALT UND DAUER DER WEITERBILDUNG FÜR TOPBEAMTE

Die zentral organisierten Trainingsprogramme sind vor allem allgemeiner Art. Vor kurzem wurden jedoch vermehrt spezifische und fachorientierte Themen aufgrund von Teilnehmerrückmeldungen aufgenommen. Parallel 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.

Inhalte des Executive Training

Seit den 1990er Jahren hat sich der Fokus der Verwaltungsweiterbildung für das Topkader weg von rein fachlichen Inhalten zur Vermittlung von eher allgemeinen Inhalte i. S. von sozialen, kommunikativen und strategischen Kompetenzen verschoben (Jegge & Schwaar, 1995). Ab dem Jahr 2000 lag der Schwerpunkt vermehrt auf der Ausbildung hinsichtlich Managementinstrumente und Führungskompetenzen (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 Führungsaspekte sowie Inhalte über Führung in einem politischen Kontext, Change Management, Strategie und Innovationsmanagement behandelt.

Im Fortbildungsprogramm im Jahr 2013 wurden auch spezielle Kurse zur finanziellen Steuerung sowie zur Entwicklung von Strategien für Departementsleitungen angeboten. Ausserdem wurde zusätzlich ein intensives TV-Training für die höheren Kader angeboten, um Medienauftritte bzw. das Verhalten bei solchen professionell vorzubereiten (Eidgenössisches Personalamt, 2012c). Solche Seminare bieten zusätzlich Chancen zur interdepartementale 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).

Methoden des Führungskräfte Trainings

Seit den 1990er Jahren werden internen Schulungen für höhere Beamte mit klassische Seminare mit Coaching-Aktivitäten kombiniert (Jegge & Schwaar, 1995). In den frühen 2000er Jahren wurde ein sehr breit gefasster Ansatz für die Entwicklung von hohen Beamten und jungen Potentialen eingeführt, der sowohl Individual-, Gruppen- und Organisationslernen verfolgte. Damit wurden interne und externe „off-the-job“-Training-Aktivitäten gefördert, aber auch „near- und on-the-job“-Entwicklungsprogramme, Job-Rotationen für eine begrenzte Zeit, internationaler Austausch, Dritte Karriere und Senior Beratung waren im Angebot (Hofer, 2002). Ab dem Jahr 2000 wurde in die Schulungsaktivitäten der Führungsausbildung ein praxisorientierter Ansatz mit konkreten Aufgaben, Problemen und Fallstudien aufgenommen. Trainingsstrategien für Spitzenbeamte wurden zudem auch durch individuelles

Coaching, Team-Coaching, Intevision, 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 erwähnt die Entwicklung innovativer Lehr- und Lernmethoden, die entsprechende moderne Technologien, mit dem Ziel der Effizienz- und Effektivitätssteigerung in der Ausbildung, miteinbeziehen sollen. **Jedoch ist dieses Konzept bis heute noch nicht umgesetzt worden.** Bis zur Umsetzung werden für die ersten 100 Tage einer Person aus dem Topkader praxisorientierte Seminare und 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 Aktivitäten in ihrem Programm (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, o.J.) und im Executive Master of Public Administration an der Universität Bern wird eine Kombination von Präsentationen, Workshops, Führungsstilanalysen, Intevisionen, Fallstudien, wie auch Gastredner und internationale Studienreisen ermöglicht (Kompetenzzentrum für Public Management, o.J.).

Finanzierung der Weiterbildung

Die Aktivitäten des Ausbildungszentrums der Bundesverwaltung werden mittels eines Globalbudget finanziert, so dass auch kleinere Departemente mit eingeschränkten finanziellen Ressourcen nicht benachteiligt werden (Eidgenössisches Personalamt, 2002b). Die externen Bildungsaktivitäten werden durch spezifische Bildungsguthaben der verschiedenen Departemente finanziert. Die steigende Bedeutung der Aus- und Weiterbildung von Bundesangestellten spiegelt sich seit den 1990er Jahren in höheren Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen wieder. Während sich die Kosten zwischen 1989 und 1994 beinahe verdoppelten und mit 0,5% der gesamten Personalkosten niedergeschlagen haben (Jegge & Schwaar, 1995), zeigen die aktuellen Werte 0,8% bis 1,2% der gesamten Personalkosten. Diese können aber 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.

Bewertung und Evaluation der Weiterbildung

Das Eidgenössische Personalamt hat sich das Ziel gesetzt, Weiterbildungs- und Trainingsmassnahmen gezielter zu steuern, damit eine Qualitätsmessung und darauf basierende Angebotsplanung erfolgen kann (Eidgenössisches Personalamt, 2008). Entsprechende Steuerungsgrössen, die systematisch erhoben werden, sind laut den durchgeführten Interviews noch nicht in Kraft, da dies substanzielle personelle und finanzielle Mittel benötigt. 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 festgelegt. Die Einführung neuer Indikatoren und entsprechender Referenzwerte ist im Rahmen der Erarbeitung der Bundespersonalstrategie 2016-2019 geplant. Allerdings gibt es verschiedene weitere Ansatzpunkte, wie die Qualität der Trainings-Aktivitäten gewährleistet ist. Auf der einen Seite wurde das Ausbildungszentrum des Bundes mit dem EduQua Label, einem Schweizer Qualitätszertifikat für Weiterbildungsinstitutionen, ausgezeichnet (Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung, 2013). Auf der anderen Seite werden alle Programme von den Teilnehmenden selbst bewertet. Dennoch fehlen umfassende 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.

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 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 eher eine weniger radikale, ergebnisorientierte und für die Schweiz spezifische Ausprägung von Verwaltungsreformen (Ritz & Sager, 2010). Wie auch immer, das Hauptziel aller Reformprozesse für die Verwaltung des Bundes und des öffentlichen Dienstes ist es, die Institutionen schlank zu halten, damit ein kontinuierlicher Reformfortschritt möglich wird. Einerseits bewegen sich die Organisations- und Finanzreformen in der Bundesverwaltung immer mehr in Richtung Leistungsorientierung und Transparenz der Führungsmodelle und Managementtechniken. Andererseits zeigen sich in 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, Vertretung von Minderheiten und sprachlichen Subkulturen des Landes sind zentrale Themen der Personalpolitik des Bundes. So wirken die Reformansätze und die Bundespersonalpolitik in einem Neo-Weberianischen Rahmen der leistungsorientierten und bürgernahen öffentlichen Organisationen als professionalisierend für die Bundesangestellten.

Diese Reformentwicklungen beeinflussen die Anforderungen an die Führungskräfte in der Verwaltung. Die Ansprüche an die Führungskräfte sind dahingehend gewachsen, dass in einem zunehmend strategischeren, komplexeren und international ausgerichteten Arbeitsumfeld mit erhöhtem Druck und diversen Widerständen sowie weniger Ressourcen mehr Leistung erbracht werden muss. Führungskräfte müssen der politischen Verantwortung und den Führungsfunktion gerecht werden. Ausserdem sollen sie sensibel auf die unterschiedlichsten Ansprüche von Interessensgruppen, einschliesslich der Medien, effizient und rollenbewusst reagieren. All dies erfordert eine professionelle Führung und als Grundlage politische Fähigkeiten, Managementkompetenzen sowie sprachliche und interkulturelle Kompetenzen. Diese Veränderungen 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 Rahmenbedingungen für die Kaderentwicklung in den letzten zehn Jahren verändert. Ein eher zentralisierter Ansatz wurden mit der Verwaltungsreform 05/07 durch stark dezentralisierte Trainingsprogramme ersetzt. Dieser Ansatz wurde 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, aber immer im Bewusstsein für eine stark fragmentierte und dezentral aufgestellte Verwaltung agiert. Eine verbleibende Sorge bleibt das obligatorische Führungskräfteentwicklungsprogramm, das direkt mit der Karriereentwicklung eines Mitarbeitenden verknüpft wird. Eine vielversprechende Lösung scheint hierfür das neue Bundespersonalgesetz und das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung zu bieten. Obwohl in der Realität mehrere Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor beteiligt sind, so ermöglicht diese zentrale Einheit einen kundenorientierten Ansatz, der auf die verschiedenen Bedürfnisse der Departemente in den Ausbildungsprogrammen eingeht. In den letzten Jahren hat sich dadurch die Kaderausbildung des Bundes von einem Ansatz des Wissens- und Theorietransfers hin zur Praxis in einen noch stärker praxisorientierteren Ansatz mit mehr interdepartementalem Austausch und Vernetzung entwickelt. Insgesamt sind die Veränderungen der vergangenen Jahre klar von Reformen und Evaluationen im allgemeinen Verwaltungsbereich als auch spezifisch im Personalmanagement der Bundesverwaltung hin zu einer verstärkt strategisch ausgerichteten Führungskräfteentwicklung getrieben wurden.

Schliesslich gibt es in der Schweiz eine Vielzahl an externen universitären Ausbildungsstätten oder Fachhochschulen, die Weiterbildungsprogramme für Führungskräfte des öffentlichen Sektors anbieten, so dass typischerweise eine wenig elitäre Ausbildung mit verschiedenen Karrierewegen und Profilen für Topkaderpositionen im öffentlichen Sektor der Schweiz möglich ist.

Literaturhinweise

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.

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.

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/medieninformationen/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.
- Eidgenössisches Personalamt. (2013). Kader in der Bundesverwaltung. Bern.
- Eidgenössisches Personalamt. (o.J). Topkader-Seminar.
- Emery, Y. (2013). Neue Politiken und Prozesse im öffentlichen Personalmanagement. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Eds.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz (pp. 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., Ashburner, 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.
- Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., & Schwaar, K. (Eds.). (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 P. Helbling & T. Poledna (Eds.), Personalrecht des öffentlichen Dienstes (pp. 1-34). Bern: Stämpfli Verlag.
- Hirsbrunner, D. (2002). Kaderentwicklung - ein effektives Führungsinstrument der Linie. In E. Personalamt (Ed.), Führen lehren - Führen lernen. Eine Herausforderung zwischen Kunst und Wissenschaft. Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes (Vol. 15). 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 W. Ismayr (Ed.), *Die Politischen Systeme Westeuropas* (4 ed., pp. 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 P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler & K. Schwaar (Eds.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (pp. 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 U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos & P. Sciarini (Eds.), *Handbook of Swiss Politics* (2nd ed., pp. 145-169). Zürich: NZZ Publishing.

Koller, C. (2013). Profil des Personals der öffentlichen Hand. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Eds.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 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 A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Eds.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 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.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*: Yale University Press.

Linder, W. (2007). Direct Democracy. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopolous & P. Sciarini (Eds.), *Handbook of Swiss Politics* (pp. 101-120). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.

- Linder, W. (2010). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* (3rd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Linder, W., & Steffen, I. (2007). Political Culture. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos & P. Sciarini (Eds.), *Handbook of Swiss Politics* (2nd ed., pp. 15-34). Zürich: NZZ Publishing.
- Lüthi, R. (2007). The Parliament. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos & P. Sciarini (Eds.), *Handbook of Swiss Politics* (2nd ed., pp. 121-144). Zürich: NZZ Publishing.
- 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.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis* (2nd ed.). 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 A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Eds.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (pp. 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: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern.

Ritz, A., & Weissleder, M. (2008). Management Development in der öffentlichen Verwaltung: Veränderte Anforderungen in der Führungspraxis. In N. Thom & R. Zaugg (Eds.), *Moderne Personalentwicklung* (3 ed., pp. 371-394). Wiesbaden: Gabler.

Sager, F., & Schläpfer, I. (2011). Aus- und Weiterbildungsangebote im Public Management der Tertiärstufe in der Hauptstadtreion und der übrigen Schweiz. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.

Sager, F., & Zollinger, C. (2011). The Swiss Political System in Comparative Perspective. In C. Trampusch & A. Mach (Eds.), *Switzerland in Europe - Continuity and change in the Swiss political economy* (pp. 27-42). New York: Routledge.

Schedler, K. (2008). The study of public management in Switzerland. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. In W. Kickert (Ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US. A comparative analysis of national distinctiveness* (pp. 144-166). New York: Routledge.

Schmidt, M. G., Ostheim, T., & Zohlhöfer, R. (2007). *Der Wohlfahrtsstaat – Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

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.

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. (2004). Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor (2., aktualisierte Aufl. ed.). Wiesbaden: Gabler.

Varone, F. (2007). The Federal Administration. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos & P. Sciarini (Eds.), Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse (4th ed.). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Vatter, A. (2007). Federalism. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos & P. Sciarini (Eds.), Handbook of Swiss Politics (2nd ed.). 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/master-of-advanced-studies.html?i=W633204&gu=50837>, 06.08.2013.