

Zeitschrift:	Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology
Herausgeber:	Schweizerische Gesellschaft für Soziologie
Band:	31 (2005)
Heft:	1
Artikel:	"Organisatorische Widerspenstigkeiten" : new public management im Alltag einer kantonalen Verwaltung der Schweiz
Autor:	Bühlmann, Felix
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-815065

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 26.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

«Organisatorische Widerspenstigkeiten»: New Public Management im Alltag einer kantonalen Verwaltung der Schweiz

Felix Bühlmann*

1 Einleitung¹

Die Ideen und Praktiken, die neo-konservative Regierungen ab den frühen 1980er-Jahren im angelsächsischen Raum entwickelten, und die Christopher Hood in einem Artikel von 1991 erstmals mit dem Begriff «New Public Management» bündelte, zielen darauf ab, staatliche Leistungen dank marktförmigen Strukturen zugleich effizienter und hochwertiger zu erbringen (Hood, 1991). Als die Kunde von NPM Mitte der 1990er-Jahre die Schweiz erreichte, avancierte sie dank einer konzentrierten Publikationsoffensive einer aus Wissenschaftlern und höheren Beamten zusammengesetzten Reform-Elite (Pelizzari, 2001) rasch zu einem der zentralen Streitpunkte der Service-Public-Debatte (Buschor, 1993; Hablützel et al., 1995; Schedler, 1995). Aber auch in der Verwaltungs-Praxis konnte sich das Programm unter dem Namen «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WoV) rasch durchsetzen, so dass Maeder 2001 feststellte, dass sich «kaum ein verwaltungsmässig gefasster Zweig des Staates – vom Behindertenheim über das Gesundheitswesen, den Schulen und Universitäten, der Polizei, bis hin zur Meteorologischen Zentralanstalt des Bundes – diesen Umgestaltungsmassnahmen entziehen kann» (Maeder, 2001, 294–295). Heute, also vier Jahre später, ist man längst zu massiven, linearen Kürzungen zurückgekehrt, die «Reformenergien» der wirkungsorientierten Verwaltungsführung scheinen am «Verpuffen», ihre Wirksamkeit am «Versanden» zu sein.² Dennoch hat New Public Management die Legitimationstechniken der Verwaltung nachhaltig und irreversibel verändert und auch dem Arbeitsalltag vieler Staatsangestellten neue Inhalte und Konturen gegeben.

Die sozialwissenschaftliche Debatte zum Thema New Public Management erreichte ihren Höhepunkt zeitgleich mit der Einführung der ersten Pilotversuche auf kantonaler und föderaler Ebene, in einer Diskussion zwischen Befürwortern und Gegnern in der Schweizer Zeitschrift für Politikwissenschaft (Finger, 1995;

* Felix Bühlmann, Centre lémanique d'études des parcours et modes de vie (PaVie), Université de Lausanne, Bâtiment Provence, CH-1015 Lausanne (felix.buhlmann@unil.ch; 021 / 692 38 49).

1 Der vorliegende Artikel basiert auf einer Abschlussarbeit zum Diplôme d'études approfondies en sociologie an der Universität Genf unter der Leitung von Prof. Franz Schultheis.

2 So zum Beispiel im Kanton Zug (NZZ, 28.08. 2002: «Auf Distanz zu New Public Management») oder im Kanton Basel-Stadt (NZZ, 14.01. 2004: «NPM-Scherbenhaufen in Basel-Stadt»).

Haldemann, 1995; Knoepfel, 1995). Diese Artikel und auch spätere, kritische Beiträge aus soziologischer Sicht (Hufty, 1998; Nagel und Müller, 1999; Maeder, 2001; Pelizzari, 2001) nehmen entweder den Reformdiskurs in den Blick oder stellen theoretische Überlegungen dazu an, ob der von NPM induzierte Strukturwandel mit dem traditionellen Staats- und Rechtsverständnis der Schweiz vereinbar sei, und inwiefern er das politische und gesellschaftliche Gefüge verändere bzw. gefährde. Wenig weiss man indes bis heute über die Auswirkungen der Verwaltungsreformen für das Berufshandeln der Staatsangestellten. Dies erstaunt, weil einer der essentiellen Erfolgsfaktoren der Reformen, insbesondere in der Schweiz, deren Präsentation als eine Spielart des «schlauen Sparens» gewesen ist. Man baue bürokratische Schranken ab, erhöhe die Motivation der Mitarbeiterinnen und steigere gerade auf diese Weise die Effizienz des Verwaltungshandelns, so das Kernargument der Reformbefürworter.³ Die Frage, inwiefern dieses Versprechen einer «Effizienzsteigerung durch Humanisierung der Arbeitsbedingungen» faktisch eingelöst wurde, möchte ich ins Zentrum meines Artikels stellen. Zu diesem Zweck beschreibe ich kurz die für die staatliche Verwaltung typischen Organisationsregime, erläutere daraufhin mein Untersuchungsdesign und die Methoden, und zeige dann anhand von zweier Fallbeispiele wie sich der Arbeitsalltag für die Staatsangestellten verändert hat.

2 Organisationsregime des öffentlichen Sektors und die Verwaltungsreformen

Gemäss Rose und Miller baut jede Form des gesellschaftlichen Regierens auf bestimmte politische Rationalitäten und Ideen, die hernach in Programme der Problematierung und Problemlösung übersetzt werden und sich unterschiedlicher Techniken, Prozeduren und Strategien bedienen, um die Gesellschaft und deren soziale Akteure zu steuern (Rose und Miller, 1992). Diese dreistufige Konzeptualisierung gesellschaftlicher Gouvernementalität erlaubt es aufzuzeigen, wie Organisationen als eine Art Scharnier, einerseits von übergeordneten politischen Rationalitäten durchdrungen sind und diese andererseits mittels einer Vielzahl von Techniken und Handlungslogiken in den Alltag übersetzen und dort zu deren Entfaltung beitragen. Angewendet auf den öffentlichen Sektor könnte man dieses Übersetzungsverhältnis wie folgt beschreiben: Der Wohlfahrtsstaat, wie er sich in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg auch auf nationaler Ebene entwickelte, beruhte auf den politischen Rationalitäten von Rechts- und Chancengleichheit, Gemeinwohl und (ökonomischem) Fortschrittsglauben. Diese reflektieren sich zunächst in zwei organisatorischen Programmen oder Regimes, die beide diesen Rationalitäten verpflichtet sind, aber jeweils andere Problemtypen bearbeiten und sich als Folge davon unter-

3 Diese Ambivalenz verschaffte den NPM-Ideen sowohl im linksliberalen Milieu als auch bei rechten Sparpolitikern Akzeptanz.

schiedlicher Techniken und Handlungslogiken bedienen: bürokratischen Organisationen und professionalistischen Organisationen bzw. – handlungstheoretisch gewendet – bürokratischem und professionalistischem Handeln.⁴ Deren selten reibungsfreie, aber durchaus erfolgreiche Kombination avancierte im Laufe des 20. Jahrhunderts zum eigentlichen Herzstück des Wohlfahrtsstaates, so dass zum Beispiel Clarke und Newman diesen auch als «Bureau-professional Regime» bezeichnen (Clarke und Newman, 1997, 8).

Bürokratische Regime kommen in erster Linie bei standardisierbaren Problemlagen zum Einsatz und zeichnen sich, gemäss der idealtypischen Beschreibung Webers ([1921] 1972), zunächst mal durch eine strenge funktionale Trennung der Amtsgeschäfte aus; jeder Beamte ist sachlich spezialisiert und für ein eng definiertes Aufgabenfeld zuständig. Zentraler Organisationsmechanismus ist jedoch die vertikale Differenzierung: Einerseits ist im Rahmen der Amtshierarchie jede Abteilung fest in ein vertikal strukturiertes Geflecht von Ämtern, Departementen oder Ministerien eingebunden. Andererseits regelt innerhalb einer Verwaltungseinheit die Befehlshierarchie das formale Verhältnis von Vorgesetzten zu Untergebenen. Variieren können jedoch – in gegenseitiger Abhängigkeit – der «Span of Control» (die Anzahl der einem Vorgesetzten zugeordneten Angestellten) und die Länge der Befehlskette, also die Anzahl der Hierarchiestufen. Die Einhaltung der Befehle wird dabei durch direktive und persönliche Kontrolle garantiert: der direkte Vorgesetzte ist für die Stimmigkeit und Regelkonformität der Arbeit seiner Untergebenen verantwortlich und hat diese möglichst detailliert zu überprüfen. Der bürokratische Betrieb ist grundsätzlich von juristischen und/oder technischen Regeln geleitet, die gleichsam die Voraussehbarkeit und Kontinuität der Amtsgeschäfte garantieren. Bürokratisches Handeln heisst deshalb reglementarisch-standardisiertes Wissen auf den Einzelfall anzuwenden. Im Sinne des Legalitätsprinzips beurteilt der bürokratische Akteur einen Sachverhalt (beispielsweise einen Antrag einer Bürgerin) gemäss einer «objektiven» (durch einen vorgängigen legislatorischen Prozess erzeugten) Regel und garantiert durch deren korrekte Anwendung die Gleichbehandlung und Rechtsgleichheit (ausführlicher zu bürokratischen Organisations- und Handlungsregimes: Weber, [1921] 1972, 126 ff.).

Zur Bearbeitung von nicht-standardisierbaren, diffusen und zukunftsoffenen Problemlagen behalf sich der Sozialstaat im Laufe des 20. Jahrhunderts zunehmend professionalistischer Handlungs- bzw. Organisationsregimes. Eine ganze Reihe von Professionen (Medizin, Recht etc.) wurden kontinuierlich in seine Organisationsstrukturen eingebunden, andere von Beginn weg «wohlfahrtsstaatlich mitkonstituiert» (Sozialarbeit). Ähnlich wie bürokratische, orientieren sich auch profes-

⁴ Im Folgenden betrachte ich die bürokratischen, professionalistischen und managerialistischen Regime zugleich als Organisations- und als Handlungsformen, die in einem gegenseitigen Bedingungsverhältnis zueinander stehen. Traditionell wird die Bürokratiethematik aber in erster Linie organisationssoziologisch verhandelt, während «Professionen», »Professionalismus» und «Professionalisierung» meist aus handlungstheoretischer Perspektive referiert werden.

sionelle Akteure am Gemein- bzw. Klientenwohl und erbringen ihre Leistungen im Prinzip ungeachtet der sozialen, politischen oder rechtlichen Stellung ihrer Klienten. Sie stützen sich dabei aber auf Organisationsformen und Techniken, die sich klar von den bürokratischen unterscheiden: Aufgrund der konstitutiven Zukunftsoffenheit der von ihnen bearbeiteten Fälle, ist ihr Handeln erstens durch eine Verknüpfung von abstraktem Wissen und Fallbezug charakterisiert – zum Beispiel wenn die Ärztin theoretisch kategorisierte Krankheitsbilder zur Diagnose mit den Symptomen eines Patienten vergleicht oder ein Statistiker inferenzielle Verfahren zur Erforschung des Zusammenhangs zweier spezifischer Variablen verwendet. Diese Nicht-Standardisierbarkeit bedingt, dass die Professionals idealiter mit einem hohen Mass an Autonomie und Unabhängigkeit ausgestattet und sowohl gegen bürokratische als auch gegen marktförmige (bzw. buchhalterische) Kontrollinstanzen abgeschirmt sind. Die Ausrichtung des Berufshandelns am Klienten- und Gemeinwohl wird vielmehr mittels einer Kombination von Kollegial- und (reflexiver) Selbstkontrolle, einer Orientierung an einem normativen Berufskodex und der sozialisierenden Wirkung einer langjährigen, meist tertiären Ausbildung reguliert. In organisationstheoretische Begriffe übersetzt heisst dies, dass «professionelle Bürokratien» (Mintzberg, 1983) sich im Vergleich zu «reinen Bürokratien» durch eine reduzierte Regulierungsdichte, die Absenz von direktiver Kontrolle, durch flache Hierarchien und Kollegialität zwischen den einzelnen Professionals auszeichnen (zur professionellen Handlungs- und Organisationsform: Abbott, 1988; Freidson, 1970).

Im Gegensatz zu den traditionellen Programmen des Wohlfahrts- und Rechtsstaates, die auf eine möglichst rechtsgleiche Teilhabe am Gemeinwohl zielten, rücken im Rahmen managerialistischer Regime Grundwerte wie Effizienz, Effektivität oder Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund oder zumindest gleichberechtigt an die Seite der bestehenden Wertestandards. Und: Im Gegensatz zu bürokratischen und professionalistischen Regimes, die auf je einer spezifischen Form von Verfahrenskontrolle beruhen, stellt der Managerialismus die Ergebnisse, die so genannten «Results», «Outcomes» und «Performances» in den Vordergrund. Faktisch bedeutet dies zwei Dinge: zum einen darf gerade das «Wie» der Leistungserbringung nicht Objekt von Formalisierung und Reglementierung sein und zum andern bedarf es im Gegenzug eines ausgeklügelten Systems, um die Leistungen zu messen und die Resultate anschliessend als Gestaltungskorrektiv in die Organisationsmechanismen zurückfliessen zu lassen. Damit rückt eine Reihe von ursprünglich in der Finanzbuchhaltung entwickelten Techniken ins Blickfeld, die Power (1997) unter dem Stichwort «Accountability» zusammenfasst. Diese erlauben es, Leistungen und Resultate entweder auf kollektiver oder individueller Ebene zu evaluieren, und sie anschliessend den Entscheidungsträgern in der Organisation zur Verfügung zu stellen. Im Idealfall trifft der Manager seine Entscheide, gestützt auf detaillierte Kenntnisse aktueller Resultate und Leistungen der Gesamtorgani-

sation, einzelner Abteilungen und sogar einzelner Mitarbeiter. Ein Beispiel für diese Organisationstechnik ist die so genannte Globalbudgetierung. Dabei wird einer Amtsstelle ohne detaillierte Auflistung einzelner Rechnungsposten ein Gesamtbudget zugesprochen, das an einen so genannten Leistungsauftrag bzw. an gewisse Leistungsziele geknüpft ist. Mittels Definition einzelner, jeweils mit einem Indikator versehener «Produkte» ist vorgesehen, die Leistungen der Mitarbeiter individuell oder kollektiv zu messen und so der Leitung die Möglichkeit zu geben, diese mit «materiellen» bzw. «immateriellen» Anreizen zu steuern ohne den Arbeitsprozess über detaillierte Verfahrensregeln zu standardisieren (zu den Charakteristiken von NPM und seinen Organisationsformen: Pollitt, 1992; Pollitt und Boukaert, 2000; Power, 1997).

Die Frage, ob und wie sich zwei Organisationsregime bei einem «Zusammentreffen» verändern, und welche Auswirkungen dies für das Berufshandeln der verschiedenen Kategorien von Angestellten hat, ist wohl nur empirisch zu klären. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass sich Unvereinbarkeiten zwischen den Regimes an jeweils spezifischen, neuralgischen Punkten entzünden: während detaillierte Indikatorenmodelle sich in erster Linie am Autonomie- und Vertrauensprinzip professionalisierter Regimes reiben, steht die Orientierung an den Resultaten, bei gleichzeitiger Deregulierung und De-Standardisierung des prozessualen Arbeitsablaufes, im Konflikt mit dem Prinzip der Regelgebundenheit der Bürokratie (siehe auch: Sommerfeld und Haller, 2003). Im Folgenden möchte ich anhand von Forschungsmaterial aufzeigen, wie der Zusammenprall des managerialistischen Organisationsregimes mit dem bürokratischen einerseits und dem professionalistischen andererseits verläuft und welche Konsequenzen sich daraus für den Arbeitsalltag der Mitarbeiter ergeben. Kann sich NPM auch in der Praxis gegenüber den traditionellen Organisationsregimes durchsetzen? Führen die Reformen zu einer Humanisierung der Arbeitsbedingungen oder eher zu einer organisatorischen Straffung? Oder gelingt es sogar, wie im NPM-Diskurs angedacht, erhöhte Effizienz gerade durch vermehrte Autonomie und Delegation von Aufgaben zu erreichen?

3 Untersuchungsdesign und methodisches Vorgehen

Um zu verstehen, wie die Einführung von New Public Management den Arbeitsalltag der Staatsangestellten verändert hat, bietet es sich an, auf *qualitative und unstandardisierte Verfahren* zurückzugreifen. Diese erlauben es, in einem wenig erforschten Feld unerwartete Zusammenhänge aufzudecken und dank der kontinuierlichen Verschränkung von Datenerhebung und Auswertung Kategorien und Konzepte am empirischen Material zu entwickeln (Kelle und Kluge, 1999, 14 ff.)

Im Rahmen der Stichprobenziehung suchte ich in einem ersten Schritt eine Verwaltungseinheit, in der die Reformen früh, breit und zügig eingeführt wurden.

Innerhalb dieses Profils, dem mehrere Kantone entsprachen, wählte ich einen aus und entschied mich, gestützt auf eine vertiefte Dokumentanalyse und insgesamt vier Experteninterviews, für zwei Organisationseinheiten, die möglichst eindeutig den zwei idealtypisch aufgezeichneten Organisations- und Handlungslogiken von Bürokratie und Professionalismus entsprachen: es handelt sich um ein Strassenverkehrsamt (Fallbeispiel Bürokratie) und ein statistisches Amt (Fallbeispiel Professionalismus).⁵ Die Methoden des Stichprobenplans und des theoretischen Samplings kombinierend, wählte ich danach in jedem der beiden Ämter sechs bis acht Mitarbeiter aus, deren Einbettung in die Organisation sich hinsichtlich der für die Fragestellung bedeutsamen theoretischen Merkmale unterschied (Strauss und Corbin, 1996; Kelle und Kluge, 1999). Konkret variierte ich meine Stichprobe in beiden Ämtern nach den vorab festgelegten Merkmalen «hierarchische Position» (Kader vs. Mitarbeiter) und Dienstalter (Dienstältere vs. Dienstjüngere) und je nach Amt zusätzlich nach feldspezifischen funktionalen Kriterien, die sich im Laufe des Sampling-Prozesses als bedeutend herausstellten. Im Strassenverkehrsamt unterschied ich zwischen «Spezialisten» und «Generalisten», im statistischen Amt zwischen «konservativen» und «modernistischen» Statistikern. Die insgesamt 14 Personen befragte ich mittels der Methode des problemzentrierten Interviews, die es erlaubt, die themenorientierte biographische Erzählung durch zusätzliche Klärungs- und Konfrontationsfragen sowie thematische Ad hoc-Fragen zu noch nicht behandelten Bereichen zu ergänzen (Witzel, 1989). Ausgewertet habe ich die im Durchschnitt 75-minütigen Interviews anhand der fallvergleichenden Kodierungsmethode der Grounded Theory, bei der der Forscher den Text in einem ersten Schritt mittels «offener Kodierung» aufbricht, den einzelnen Abschnitten oder Aussagen analytische Kategorien zuordnet und gleichzeitig durch ständigen Vergleich des Materials die Dimensionen und Sub-Dimensionen dieser Kategorien entwickelt. In weiteren Schritten werden die erarbeiteten Kategorien durch «axiales Kodieren» anhand eines heuristischen «Paradigmas» wieder miteinander in Verbindung gebracht und durch «theoretisches Kodieren» entlang eines zentralen Analyse- und Erzählstrangs organisiert (Strauss und Corbin, 1996).

4 Fallbeispiel Bürokratie

Dem für das Fallbeispiel ausgewählten Strassenverkehrsamt ist es per Bundesgesetz aufgetragen, die Verkehrssicherheit zu garantieren, indem es sämtliche Fahrzeuge periodisch einer technischen Überprüfung unterzieht und die Zulassung mittels Führerprüfung und Verwaltung von Fahrzeug- und Führerausweis reguliert. Gemäss

5 Die folgenden Ausführungen, insbesondere die Kurzbeschreibungen zu Beginn der zwei Fallbeispiele, sind so gehalten, dass nicht auf die kantonale Zugehörigkeit der Ämter geschlossen werden kann.

Organigramm ist das Amt in fünf Hierarchiestufen gegliedert. Horizontal besteht es heute aus den fünf Fachsparten «Technik», «Zulassung», «Finanzen, Personal und Dienste», «Massnahmen» und «Informatik und Organisation». Im Rahmen meiner Studie untersuchte ich ausschliesslich die Abteilung Zulassung, welche die Fahrzeug- und Führerausweise ausstellt. In dieser Abteilung sind die wesentlichen Merkmale einer bürokratischen Funktionsweise gegeben – nämlich hierarchische Struktur, fachlich horizontale Spezialisierung und die Anwendung standardisierter Regeln auf Einzelfälle. Nach offizieller Darstellung bestand New Public Management in diesem Amt aus drei verschiedenen Massnahmen: erstens einer organisatorischen Restrukturierung, anlässlich derer «Doppelspurigkeiten bereinigt» und das Hierarchiegefälle leicht verflacht wurde. Zweitens versuchte man die «Kundenorientierung» zu verbessern, insbesondere, indem man die Telefonzentrale durch ein Callcenter mit einem Team von «Generalistinnen» ersetzte. Drittens löste man das «Rechnungsstellungssystem» durch eine «betriebliche Buchhaltung» ab, die es ermöglicht, die Kosten für einzelne «Produkte» und Arbeitsschritte zu berechnen, die Daten zu aggregieren und schliesslich der Amtsleitung als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen.

4.1 Wahrnehmungsbrüche zwischen Kadern und Schalterangestellten

Wie *erleben* und *interpretieren* nun die Angestellten diese Organisationsstrukturen und welche Bedeutung haben für sie die Reformen? Als erstes springt ins Auge, dass die Angestellten, unabhängig von ihrer persönlichen Position im Organisationsgefüge, die hierarchischen Beziehungen in den Mittelpunkt stellen, wenn ihr Berufsleben zur Sprache kommt. Besonders langjährige Schalterangestellte denken stark in hierarchischen Deutungsmustern und benennen ihre Vorgesetzten pauschalierend mit Begriffen wie «die Oberen» oder «die Höheren». Deren Entscheide erleben sie in der Regel als autoritär, als zugleich formell und unanfechtbar. Ein Perspektivenwechsel auf die Seite der Vorgesetzten zeigt, dass solche Misstrauensbekundungen die herrschende Betriebskultur durchaus adäquat wiedergeben: Für sie sind die «einfachen Mitarbeiter» oder «das Fussvolk» weder besonders motiviert noch leistungswillig – sie erledigten zwar ihren Job «nine to five», zeigten darüber hinaus aber keine weitergehende Identifikation mit dem Betrieb und übernahmen nicht mehr Verantwortung als unbedingt nötig. Gleichzeitig ist den Kadern die Welt ihrer Untergebenen kaum vertraut. Kontakte über mehr als zwei Hierarchiestufen hinweg sind rar, die seltenen Begegnungen oberflächlich. Zudem variieren die zwei Welten hinsichtlich ihrer Deutungsmuster der beruflichen Identität und der Berufsbiographie erheblich: Die Vorgesetzten erleben ihren Berufsweg als eine Serie rationaler und selbstbestimmter Entscheide, die sie aufgrund präzisen Wissens über eigene Stärken und Interessen, als auch aufgrund differenzierter Informationen über den Arbeitsmarkt treffen. Die Angestellten am Schalter dagegen

beschreiben ihre Berufslaufbahn eher als notwendigkeitsgeprägtes, passives Zurechtkommen in Strukturen, die ihnen nur wenige Chancen bieten.

So erstaunt es wenig, dass die beiden Gruppen die Reformen mit ganz anderen Augen sehen und in der Folge höchst unterschiedlich darauf reagieren: Die befragten Führungskräfte beschreiben sie als eine Art persönliches Erweckungs- und Befreiungserlebnis. Mit den Reformen seien «Hierarchien verflacht», undurchsichtige und verwachsene Strukturen «bereinigt» sowie Formalismen und starre Regelungen «gelockert» oder gar «gesprengt» worden. Auch die Einstellung und Motivation der Mitarbeiter habe sich dank dieser strukturellen Veränderungen zum Besseren gewandt. Sie hätten heute «mehr Freiheiten», seien «selbständiger» und «dadurch motivierter». Insgesamt habe es bei allen «click gemacht», bei den Mitarbeitern habe «ein Umdenken stattgefunden» und die Leute würden «flexibler» und «effizienter» arbeiten. Aber auch ihre eigene Situation hat sich in der Wahrnehmung der Kader stark verbessert – es seien «Welten» zwischen ihrer Situation «vorher» und «nachher»: vorher sei er «unterfordert» und die ganze Organisation sehr «linienorientiert» und «starr» gewesen, meint einer der Vorgesetzten, während heute viel mehr miteinander «kommuniziert» würde (auch horizontal); das Klima sei nun wieder «offener» und sein Job «spannend» und «herausfordernd». So wie die Führungskräfte allgemein ihr Engagement narrativ immer in einen betrieblichen oder gar gesellschaftlichen Kontext einbetten, so beschreiben sie auch die NPM-Reformen als zusammenhängendes und logisch stimmiges Programm, das politische, betriebliche und kulturelle Ursachen, Massnahmen der Amtsleitung und des Projektteams sowie deren Folgen auf struktureller und individueller Ebene in einem einheitlichen Erklärungszusammenhang miteinander verbindet. Zu dieser Wahrnehmung der Reform kontrastiert das Erleben der einfachen Angestellten stark: Sie wissen zum Teil nicht, was «Wov»⁶ ist oder erinnern sich nur vage daran. Auf die Frage, was sich denn mit den Reformen in den letzten Jahren für sie so verändert habe, meint eine Sachbearbeiterin:

Ja nichts ... das ist, was wir alle irgendwie sagen, also ich habe dann da noch andere gefragt, und jeder sagt das, der auch schon lange hier ist. Jeder sagt dann «ja Wov was ist das?» [...] also ich habe nicht spezielle Auswirkungen gehabt ...

Im Gegensatz zu den Kadern begreifen die Sachbearbeiterinnen die Reformen nicht als kohärentes Programm, bestehend aus Ursachen, Interventionen und Resultaten, sondern als isolierte Einzelmaßnahmen ohne erkennbaren Zusammenhang oder politisch-soziale Einbettung. Im Einklang mit ihrer Wahrnehmung der Organisation und deren Funktionsweise erleben sie die Reformen als «Entscheide von

⁶ Das Kürzel «Wov» für «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat sich im Sprachgebrauch von Kadern, zum Teil aber auch bei den Schaltermitarbeitern weitgehend durchgesetzt.

oben», als direktiv und aufoktroyiert. Die Massnahmen nehmen sie zudem nur punktuell als Verbesserung wahr, in vielen Fällen hat sich für sie «nicht viel verändert» oder die Neuorganisationen führte in ihren Augen gar zu verstärkter Kontrolle und strenger Arbeitsbedingungen. Wie ist nun dieser radikale *Wahrnehmungsbruch* zwischen Chefetage und Schalterhalle zu erklären?

4.2 Selektives Einsickern der Humanisierungen und «Missbrauch» der buchhalterischen Kontrollmöglichkeiten

Zwei Elemente sind hier wichtig: Die humanistischen Versprechen, die als legitimatorische Komponente zum NPM-Diskurs gehören, und welche die befragten Kader gerne herausstreichen, stossen bei ihrer praktischen Umsetzung offenbar auf erhebliche Hindernisse, insbesondere für die Schalterangestellten. Entweder sind die Versprechen kosmetischer Natur oder sie werden von Neu-Regulierungen in anderen Bereichen oder anderer Form überschattet. Zwei Beispiele:

1. Laut Auskünften der Kader ersetzte man im Laufe der Reformen kontrollierte und fixe Arbeitszeiten durch Gleit- und Jahresarbeitszeit. Da die meisten der Angestellten Vollzeit arbeiten, müssen sie aber trotz «Flexibilisierung» während der Schalterzeiten anwesend sein. Sie können zwar nun «entscheiden», ob sie morgens um 7.05 Uhr oder 7.15 Uhr beginnen, zu mehr Freiheit verhilft das neue Regime aber in erster Linie jenen ohne direkten Kundenkontakt, das heisst den Kadern.
2. Die so genannten Generalistinnen stellen als Folge der Reformen sowohl Führer- wie auch Fahrzeugausweise aus und können flexibel am Schalter und im Backoffice eingesetzt werden. Sie hätten nun aufgrund der Neuerungen, so ein Kader, ein grösseres «Wissensspektrum», grössere Sicherheit und einen abwechslungsreicheren Arbeitsalltag und seien dadurch motivierter. De facto engt die mit dem Generalistentum verbundene «Kundenorientierung» den Handlungsspielraum der Angestellten jedoch ähnlich ein wie dies starre bürokratische Regeln vormals taten. Die Generalistinnen verfügen über keinen festen und persönlichen Arbeitsplatz mehr, müssen ständig mit wechselnden Kollegen zurechtkommen und in direkter Abhängigkeit vom Kundenaufkommen jederzeit bereit sein, kurzfristig an den Schalter oder wieder zurück ins Backoffice zu wechseln. Zusätzlich bekommen die Schalterangestellten die «italyristischen Anlagen» des Reformdiskurses ohne Verzug zu spüren: Der Effizienzdruck durch teilweise autoritäre und rigorose Kontrollen erhöht sich, nicht zuletzt weil die Vorgesetzten mit den technologischen Neuerungen der letzten Jahre mächtige Instrumente zur Hand haben, um die Mitarbeiterinnen zugleich akribisch und unbemerkt zu kontrollieren.

Instrumente der «rationalen Steuerung» im Sinne von Accountability kommen hingegen kaum zur Anwendung. Die einzelnen Elemente – Leistungsmessung

oder individualisierte Belohnungssysteme – sind zwar vorhanden, werden aber nicht miteinander gekoppelt, wie dies für ein Funktionieren des Systems notwendig wäre. Folgendes Beispiel illustriert dies: Einerseits bestätigt einer der Vorgesetzten, dass die Leistungen der Mitarbeiter detailliert gemessen werden oder zumindest gemessen werden könnten.

Eben das Produkt, das der Mitarbeiter leisten tut, das wird ausgewertet oder, das ist eine messbare Grösse, das ist quantifizierbar. Man weiss also von den Mitarbeitern, wer was, wo und in welcher Anzahl geleistet hat.

Obschon formal Anreizsysteme vorhanden sind, die eine leistungsgebundene Entlohnung ermöglichen sollen, sind diese *nicht* an die individuelle Leistungsmessung per EDV-System gekoppelt. Das System sammelt zwar Unmengen an Daten, diese sind jedoch zur Beurteilung der Leistungen offenbar ungeeignet. Ironischerweise sind gerade «moderne Anforderungen» an die Angestellten wie zum Beispiel die «Kundenfreundlichkeit» schlicht nicht messbar. Ein Vorgesetzter dazu:

Man drückt keinen Produktionsbericht aus für das Quali-Gespräch, also «wie viele Ausweise hast du produziert?», weil das sagt ja nichts aus. Jemand kann ja nichts dafür, dass er nicht bei den Ausweisen ist und den ganzen Tag Telefon beantwortet hat. Aber letztlich sieht der Gruppenverantwortliche auch, wie geht der um mit den Kunden, sei das am Schalter, sei das am Telefon, also sagt doch etwas aus über die Qualität seiner Arbeit.

Das Controllingsystem hat so den Status eines nicht aktivierten Parallelsystems. Die Kontrolltätigkeit basiert im Strassenverkehrsamt immer noch auf persönlichen Einschätzungen und Beurteilungen des Vorgesetzten und nicht auf einer individualisierten Auswertung der Leistungsdaten. Das typische an liberalen Kontrollsystmen ist demzufolge nicht ihre buchhalterische Rationalität, sondern die Nutzung dieser Rationalität zu legitimatorischen Zwecken bei gleichzeitiger Beibehaltung eher bürokratischer und autoritärer Kontrolltechniken im Alltag.

4.3 Euphorische Beteiligung versus Abwarten

Die Hierarchie als organisatorisches Strukturierungsprinzip formt auch die *Strategien* von Kadern und Sachbearbeiterinnen. Da die von mir interviewten Kader sich selber stets als «Macher» und «Visionäre» darstellen, erstaunt es nicht, dass sie sich von Beginn weg aktiv antizipierend an den Reformen beteiligten. Sie meldeten sich schnell und offensiv, als es darum ging, «fähige und interessierte Leute» für die Umsetzung des Projektes zu finden und machten sich mit grossem Enthusiasmus an die Projektarbeit. Zugleich setzten sie sich für schnelle Reformen ein, befür-

worteten radikale Schritte (auch im personellen Bereich) und strebten gar die vollständige Privatisierung des Amtes an. Allerdings wurden ihre Bemühungen immer wieder von gemässigteren Mitstreitern oder den politischen bzw. organisatorischen «Realitäten» gebremst. Rückblickend bedauern sie fast wehmüfig, dass sie trotz ihres Einsatzes nicht ihre «Maximalziele» erreichten. Obwohl im mittleren und oberen Kader einige Stellen gestrichen und die Plätze tendenziell rar wurden, konnten sie als Folge ihres Engagements aufsteigen oder Funktionen mit grosser Autonomie übernehmen. Einer Spirale gleich beförderten sich ihr aktiver und enthusiastischer Einsatz und ihr formaler Aufstieg gegenseitig. Die Schalterangestellten dagegen erfahren von den Reformen erst, wenn sie schon längst beschlossen sind und haben schon rein formal ja nur höchst bescheidene Mitspracherechte. Deshalb können ihre Reaktionsstrategien erst mal nur passiv sein. Sie reagieren in einer ersten Phase häufig mit Abwarten:

Ich habe gedacht «jaja wir schauen jetzt mal», weil eben die Mühlen mahlen ja relativ langsam aber man hat sich ja gar nicht können vorstellen was jetzt passiert, man hat einfach gedacht «ja wir schauen einmal was passiert» und dann hat es dann angefangen zu passieren.

In einer zweiten Phase kann man zwei Reaktionsstrategien unterscheiden: Eine Gruppe von eher dienstjüngeren Angestellten mit Arbeitserfahrungen ausserhalb des Amtes, die modernistische Werte wie Flexibilität und Kundenfreundlichkeit zum Teil schon verinnerlicht hat, zeichnet sich durch eine positive, wenn auch nicht euphorische Haltung gegenüber den Reformen aus. Sie hoffen, dass ihre Arbeit durch die neuen Arbeitsabläufe spannender und abwechslungsreicher wird und rechnen auch damit, dass sich ihnen durch die Reformen mehr Aufstiegschancen eröffnen. Ihr Generalistentum beurteilen sie differenziert, verweisen meist auf die grössere Abwechslung, die sie als positiv empfinden, beklagen sich aber auch über die verstärkte Kontrolle oder das ständige Rotieren. Ähnlich pragmatisch sehen sie ihre berufliche Zukunft: Prinzipiell wollen eigentlich alle im Strassenverkehrsamt bleiben, sie könnten sich vorstellen aufzusteigen, zeigen aber gleichzeitig kein proaktives Aufstiegsverhalten. Ähnlich wie bei den Kadern scheint es auch bei den Mitarbeiterinnen einen Zusammenhang zwischen einem aktiven Mittragen der Reformen und der Ernennung für Spezialaufgaben oder Beförderungen zu geben. Die zwei Mitarbeiter, die immer wieder betonten, dass sie «gerne mit Leuten zusammenarbeiten» oder dass sie «flexibel und belastbar» seien, waren gleichzeitig jene, die befördert oder speziellen Projektteams zugeteilt wurden. Zu vermuten ist auch hier, dass ihre offene Einstellung den Reformen und ihren Werten gegenüber und die daraus folgende Strategie pragmatisch mitzumachen, zugleich Voraussetzung und Folge ihrer Beförderung sind.

Andere, dienstältere Mitarbeiter begegnen der Hierarchie und den Neuerungen misstrauischer. Sie verwenden kaum modernistisches Vokabular, lehnen die Modernisierungen weitgehend ab und sind kaum bereit, pragmatisch auf einzelne Angebote einzusteigen. Die fachliche Spezialisierung auf einen beschränkten Arbeitsbereich, welcher ihre ganze Laufbahn bis zu den Reformen prägte, versuchen sie auch als Reaktion auf die Reformen aufrechtzuerhalten oder gar noch zu intensivieren. Diese Strategie hat *prima facie* grosse Vorteile: Im Gegensatz zu den Generalistinnen haben jene, die vorerst mal Spezialistinnen bleiben, einen festen Schalter, einen persönlichen Arbeitsplatz und müssen nicht zwischen Schalter, Post und Callcenter rotieren. Weil sie nur knifflige Spezialfälle behandeln, ist ihr Job trotzdem sehr abwechslungsreich; die Vorgesetzten können sie aus Mangel am dafür nötigen Fachwissen kaum kontrollieren. In gewissem Sinne macht sich diese Gruppe durch eine starke Spezialisierung unentbehrlich und schafft es gleichzeitig, sich den üblichen Kontrollen zu entziehen. Weil immer weniger reine Spezialisten gebraucht werden, ist eine solche »Spezialisierungsstrategie« allerdings nicht ganz ungefährlich. Ergattert man einmal keinen solchen Job mehr, kippt der bisherige Vorteil «Spezialisierung» sehr schnell in sein Gegenteil – man muss damit rechnen, ausgemustert oder versetzt zu werden.⁷

5 Fallbeispiel Professionalismus

Die Aufgabe der kantonalen statistischen Ämter ist es, den demographischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Wandel im Kanton zu beobachten, zu erheben, zu analysieren und zu dokumentieren. Sie publizieren zu den vielfältigsten Themen Periodika (Steuern, Bevölkerungsentwicklung und -prognose, Verkehr, Landwirtschaft etc.), informieren in den letzten Jahren aber vermehrt auch mit thematischen Communiqués und Artikeln, die für eine breite Öffentlichkeit gedacht sind. Das Amt hat etwas mehr als zwanzig Mitarbeiter und einen hohen Anteil an Akademikern. Es funktioniert nach den Prinzipien des Vertrauens, der Autonomie und der Kollegialkontrolle und hebt sich dadurch scharf von der Funktionsweise klassischer Bürokratien ab. Laut offizieller Darstellung gliederten sich die Reformen im statistischen Amt in drei chronologische Schritte: Als eines der «Pionierämter» führte man schon Mitte der 1990er-Jahre eine so genannte Leitbilddiskussion. Unter Beteiligung eines Grossteils der Mitarbeiter debattierte man «auf einer grundsätzlichen Ebene» über Ziele und Aufgaben des Amtes, und nahm sich vor, künftig verstärkt «Kundschaftsorientierung, Marktdenken und Kostenbewusstsein in den Vordergrund zu stellen».⁸ Etwa ein Jahr später beschloss die Amtsleitung,

⁷ In den Interviews kamen zwei Fälle von Angestellten zur Sprache, die es «nicht mehr gepackt haben». Die Betroffenen selber konnte ich allerdings nicht interviewen.

⁸ Wortlaut einer internen Broschüre.

Globalbudgets und eine Kostenrechnung einzuführen: Dies bedingte die Definition von Indikatoren für die einzelnen «Produkte» (Statistiken, Datenbanken, Publikationen) und die Ernennung von «Produktmanagern». In einem dritten Schritt reorganisierte man, wiederum ein Jahr später, die Strukturen des Amtes: Gemäss der Idee des «Business Process Reengineering» (Osterloh, 1996) löste man die Fachabteilungen auf und ersetze sie durch drei «Bereiche», welche die so genannten Kernprozesse «Datenakquisition und Datenmanagement», «Auswertung und Analyse» und «Dienstleistung und Marketing» bearbeiten. Gleichzeitig wurden die bisher in die Fachabteilung integrierten technischen Mitarbeiter (Layouter) in einen eigenständigen Bereich «EDV-Support und Layout» ausgegliedert, der nun die entsprechenden Dienste für alle drei «Kernprozessbereiche» erledigt. Im Grundsatz besteht das Amt aber immer noch aus einer dreistufigen Hierarchiestruktur mit Amtschef, Bereichsleitern und (wissenschaftlichen) Mitarbeitern.

5.1 Fachliche Gliederung in «Modernisten» und «Konservative»

Untersucht man die *Kategorien*, mit denen die Angestellten sich und ihre Arbeit beschreiben, so fällt zunächst auf, dass diese – im Gegensatz zum Strassenverkehrsamt – der hierarchischen Struktur kaum Bedeutung zumessen. Sowohl die Beziehungen zwischen mittlerem Kader und dem Amtschef als auch zwischen den wissenschaftlichen Mitarbeitern und ihren direkten Vorgesetzten beschreiben alle Befragten als aushandlungsorientiert und non-direktiv. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter geniessen sowohl bezüglich ihrer Arbeitsinhalte als auch der Arbeitsorganisation beträchtliche Entscheidungsspielräume: Die Aufgaben und Spezialgebiete werden nicht autoritär vom Chef zugeteilt, sondern in einer Diskussion mit Beteiligung des gesamten Teams verhandelt. Obwohl es längerfristige Terminlimiten und zum Teil vorgegebene Tagesstrukturen gibt, können sich die Statistiker ihre Arbeit überwiegend selber organisieren und den Zeitplan eigenständig gestalten. Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter meint, dass der Termindruck «wie an der Uni» überhaupt nicht bindend sei und Zeitvorgaben jederzeit gedehnt werden können. Auch die Kontrolle verläuft hier kollegialer. «Manchmal fehle ihm sogar ein bisschen das Feedback seiner direkten Vorgesetzten», erzählte zum Beispiel einer der wissenschaftlichen Mitarbeiter des Auswertungsbereichs. Wissen und Know-how zu einem speziellen Thema – zur sozialwissenschaftlichen Methodik der Statistik oder der Medienarbeit – verschaffen einzelnen Mitarbeitern zusätzlich eine unabhängige Stellung gegenüber dem Team und den Vorgesetzten. So sehen sich zwei der interviewten Statistiker nur formell einem Bereich zugeordnet; sie bezeichnen ihre Stellung als «free floating» und sich selber als «Ein-Mann-Unternehmen».

Die Zweitrangigkeit der Hierarchie als Strukturierungskraft darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass markante Konfliktlinien innerhalb des Amtes die Mitarbeiter in verschiedene Lager spalten. Der bedeutendste Bruch verläuft zwischen

zwei *fachlichen Positionen*, die ich im Folgenden als «modernistisch» und «konservativ» bezeichne. Die Mitgliedschaft im konservativen oder modernistischen Lager fällt weder mit einer bestimmten hierarchischen Position, noch mit der Zugehörigkeit zu einem organisatorischen Bereich zusammen. Die zwei Gruppen haben indessen jeweils eine andere Vorstellung von Sinn und Zweck von Statistik, sie richten sich an andere Publika, unterscheiden sich bezüglich ihres Verständnisses der zeitlichen Organisationsstruktur, der Themenwahl und nicht zuletzt auch ihrer Haltung gegenüber Technologien und Methoden. Die «Konservativen» verstehen Statistik als ein Sammeln, Aggregieren und Darstellen numerischer Informationen und statistischer Kennzahlen, mit dem Ziel, den kantonalen Politikerinnen und den Planern in anderen Verwaltungszweigen neutrale und vertrauenswürdige Entscheidungs- und Regierungsinstrumente in die Hände zu geben. Deshalb bevorzugen sie deskriptive Statistiken und Kennzahlen und sind weniger an den Fortschritten und Möglichkeiten inferenzieller und explorativer Statistik interessiert. Vielmehr versuchen sie, die «Realität» in der Vielfalt ihrer «statistischen Kategorien» möglichst breit zu erfassen und möglichst systematisch und gewissenhaft in Form von Tabellen darzustellen. Zweitens nehmen die Konservativen ihre Arbeit stark als zyklisch und regelmäßig wahr: Ihr Arbeitsrhythmus und ihre Zeitplanung folgen dem Erhebungsrhythmus der Statistiken; zusätzliche Projektarbeit gruppieren sie um diese periodisch wiederkehrenden Fixpunkte. Die «Modernistischen» hingegen argumentieren, es würden zu viele aufwendige, aber «verstaubte» Routinestatistiken produziert und publiziert, die dann doch niemand lese. Man orientiere sich zu stark an den vorhandenen Datensätzen und setze zu wenig eigene Akzente zu aktuellen und interessanten Themen, die auch eine breitere Öffentlichkeit ansprechen würden. Die Modernisten visieren also nicht nur bzw. immer weniger die Politiker als Publikum an, sondern versuchen, über die Medien und insbesondere das Internet die «Bevölkerung» im Allgemeinen zu erreichen. Die Wahl spannender Themen liegt in ihren Augen im Ermessen der statistischen Fachleute und orientiert sich nicht an einem von Datensatzyklen vorgegebenen Rhythmus, sondern an einer allgemeinen Lagebeurteilung, die sich sowohl an aktuellen Strömungen in der (sozialwissenschaftlichen) Forschung als auch am «Markt der Ideen» in der Öffentlichkeit orientiert. Und: «Spannend» heisst für sie auch die reine Deskription zu überwinden und mit neusten technologischen und methodischen Verfahren, zum Beispiel mit inferenziellen Modellen oder Datenbankverwaltungssoftware, zu anderen «Wissensproduzenten» (Unis, private Umfrage- und Forschungsinstitute etc.) in Konkurrenz zu treten. Den unterschiedlichen Umgang mit den Daten beschreibt einer der Modernisten folgendermassen:

Wissenschaftlicher Mitarbeiter: [...] also ob sie in den 70er-Jahren studiert haben oder in den 90er-Jahren studiert haben, das ist einfach etwas anderes,

oder. In den 70er-Jahren haben sie auch nicht können mit Daten «hands on» arbeiten, sondern da hat man mit Logarithmen auf Papier und fast noch von Hand gerechnet. Während man heutzutage auf einen Knopf drückt bei der Volkszählung, man kann diese Daten wirklich ein bisschen «plagen» bis etwas rauskommt und das ist natürlich schon noch nicht so verbreitet.

Trotz der Spaltung in zwei fachliche Gruppen divergieren die Einschätzungen der Reformen im statistischen Amt viel weniger als zwischen Kadern und Schalterangestellten im Strassenverkehrsamt. Die meisten beurteilen die einzelnen Reformen und auch die Dynamik des Reformprozesses ähnlich: Die vom Amtschef angeregte Leitbilddiskussion gestaltete sich laut einem der Mitarbeiter als offener und demokratischer Dialog, der aber unverbindlich geblieben sei und kaum Spuren hinterlassen habe. Deshalb wurden für die Einführung des Produktemanagements Arbeitsgruppen geschaffen und die Zusammenarbeit mit der Departementsführung, dem kantonalen Reformstab und auch externen Beratern gesucht. Ziel war es, eine Controllingstruktur zu installieren, die es erlaubt, das Amt per Globalbudget zu führen und die Leistungen der Mitarbeiter mit Indikatoren zu messen. Zu diesem Zweck definierte man die einzelnen Leistungen, die das Amt erbrachte, als Produkte und erarbeitete eine Reihe von Kennzahlen, die messen sollten, ob und wie diese geforderten Leistungen eingehalten wurden. In einer ersten Phase begrüssten vor allem die Vertreter der modernistischen Fraktion die Massnahmen euphorisch: Sie erwarteten von NPM eine Ausweitung ihrer organisatorischen und finanziellen Autonomie und hofften die angekündigte Neudefinition der Leistungen zu einer Modernisierung in ihrem Sinne zu nutzen.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter: Ich hätte mir erhofft, dass man einfach wirklich hingehet, Tabula Rasa macht und wirklich einmal von null ausgeht und sich überlegt, also was können wir als statistisches Amt Spannendes bieten, dass die Bevölkerung möglichst viel von uns hat, oder ...

Doch die Ernüchterung, im Zitat schon angedeutet, folgte auf dem Fuss: Denn das konservative Lager sah NPM seinerseits als eine Gelegenheit, bestehende Strukturen zu verteidigen bzw. legitimatorisch zu stärken. Es gelang ihm, sich durchzusetzen und die Dinge, die früher «Statistik», «Bericht» oder «Jahrbuch» hießen, neu als «Produkt» zu bezeichnen und «Verantwortliche» zu «Produktemanagern» umzubenennen, ohne die tradierten Arbeitsweisen und die fachliche Ausrichtung grundlegend zu ändern. Dies veranlasste den Amtschef dazu, das Vorgehen nochmals zu radikalisieren und insbesondere zu entdemokratisieren. Zur Umsetzung des so genannten «Business Process Reengineering» bildete man wiederum unter auswärtiger Mithilfe eine Arbeitsgruppe, deren Mitglieder der Amtschef diesmal

gezielt auswählte. Diese «verschworene Truppe», mehrheitlich zusammengesetzt aus Leuten der modernistischen Fraktion (unabhängig von Hierarchie und fachlicher Abteilung), setzte radikalere Veränderungen autoritärer und direktiver als bisher durch: Die Auflösung der Fachabteilungen hatte zur Folge, dass die meisten Mitarbeiter neuen Teams zugeteilt wurden und sich bezüglich ihres Arbeitsinhaltes mit einschneidenden Veränderungen konfrontiert sahen. Auf verschiedenen Ebenen kam es daraufhin zu Konflikten, gerade weil dieses Vorgehen am internen Konsens einer «professionellen Betriebskultur» rüttelte. Einige der Mitarbeiter waren mit ihrer persönlichen Zuteilung und ihrer neuen Arbeit nicht zufrieden. Es entbrannten Diskussionen um die personelle Dotierung der einzelnen Bereiche und Zwiespalt brach zwischen den neuen Bereichen aus, in erster Linie, weil die Entflechtung der Arbeitsprozesse dazu führte, dass die Autonomie der einzelnen Bereiche durch die Zusammenarbeit mit den anderen beschnitten wurde.

5.2 Verminderte Autonomie und professionalistische Auslegungen von «Accountability»

Diese *Autonomiebeschränkungen*, die das professionalistische Selbstverständnis in seinem Kern treffen, sind je nach Abteilung verschiedenen Umständen geschuldet: Im heutigen Auswertungsbereich ist die Beschneidung der Autonomie im «Zwang» zur Zusammenarbeit mit anderen Bereichen begründet. Diese Zusammenarbeit schränkt die Autonomie der einzelnen Abteilung ein, nur schon weil die anderen Abteilungen divergierende Interessen haben oder nach anderen zeitlichen Prioritäten arbeiten. Ähnliche Probleme entstehen auch im Austausch mit dem Bereich Datenakquisition, von dessen Vorarbeit und Zuverlässigkeit der Auswertungsbereich nicht selten abhängig ist. Gibt es beispielsweise Verzögerungen bei der Datensammlung oder widersprechen sich die Zeitplanungen der beiden Abteilungen, so kann dies die Auswertung blockieren. Allerdings konnten die Mitarbeiter diese anfänglich als gravierend empfundenen Eingriffe in ihre Autonomie inzwischen erheblich mildern, indem sie die informellen und persönlichen Kontakte zu den anderen Abteilungen verbesserten oder die formellen Grenzen aufweichten, indem sie die Datenakquisition punktuell wieder selber in die Hand nahmen.

Auch im Dienstleistungsbereich erleben die Mitarbeiterinnen die Veränderungen des Reengineering als Einschränkung ihrer beruflichen Freiheiten. Hier allerdings nicht aufgrund erzwungener Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen, sondern wegen der verstärkten «Kundschaftsorientierung»: Ähnlich wie im Strassenverkehrsamt stellte man auch hier vom «Modell Telefonzentrale» auf das «Modell Callcenter» um. Es gibt einen Ringruf und die Fragen sollen möglichst direkt und zügig beantwortet werden. Kundenwünsche haben gegenüber anderen fachlichen Tätigkeiten Priorität. Für die Mitarbeiter bedeutet dies ein «hohes Mass an Fremdbestimmtheit», wie es der Leiter der Abteilung ausdrückt. Die Mitarbeiter selber empfinden den Kundenkontakt und die daraus resultierende

unvorhersehbare Fragmentierung ihres Arbeitsalltags ebenfalls als unangenehm und störend. Einzelne verweisen jedoch darauf, dass sie schon vor den Reformen für Aufgaben zuständig waren, die sie in ähnlicher Weise in der Ausübung der von ihnen als «Kerngeschäft» betrachteten Tätigkeiten einschränkten.

Wie haben sich nun in diesem Amt die Koordinations- und Kontrollmechanismen durch die Reformen verändert? Zumindest formal bekommt man den Eindruck, ein Accounting-System habe die professionelle Selbstkontrolle und das Vertrauensprinzip abgelöst: Die meisten Statistiken, Publikationen und Aufträge gelten als «Produkte», sind mit einem Indikator versehen, werden von einem «Produktemanager» verwaltet und sind an ein Bonus-System gekoppelt. Theoretisch ist es so auch möglich, die Kosten für eine Einheit des Produktes zu berechnen. Aber: Keiner der einzelnen Schritte – Indikatoren, Zeiterfassung, Zentralisierung, Sanktionen, die für das Funktionieren des Gesamtssystems nötig wären, konnte umgesetzt werden, sie spielen im Arbeitsalltag der wissenschaftlichen Mitarbeiter lediglich eine unbedeutende Rolle. Sei es, weil diese die Indikatoren mit Leichtigkeit übertreffen, sich weiterhin nach fachlichen Standards richten oder weil ihnen die neuen Anforderungen «egal» sind.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter: Ich schaue natürlich schon auch darauf (auf die Indikatoren), [...] aber das würde ich auch sonst machen, das gehört einfach dazu, beim «Produkt x» und bei diesem Indikator bin ich sowieso immer weit darüber, der andere ist das «Produkt y», wo wir knapp sind oder auch darunter, je nach dem, es schwankt ein bisschen von Jahr zu Jahr und da muss ich ganz ehrlich sagen, das stört mich eigentlich nicht wahnsinnig gross, also das (lacht) ... wenn ich den nicht erreiche ...

Um auf Führungsebene Schlüsse aus Indikatoren zu ziehen und die Leistungen bewerten zu können, müssten die mit den verschiedenen Projekten und Produkten verbundenen Leistungen auch dokumentiert werden. Zum Beispiel, indem man jeden Kundenkontakt notiert oder indem man den einzelnen Projekten einen zeitlichen Aufwand zuordnet. Doch auch dies geschieht nicht systematisch und sei, nach Aussagen eines Mitarbeiters, «ein bisschen eingeschlafen». Zudem wissen die Mitarbeiter kaum, dass es bei ihnen leistungsabhängige Entlöhnerungen bzw. Beförderungen gibt. Selbst dem Personalverantwortlichen ist nicht ganz klar, wie diese Sanktionen mit dem Indikatoren-System gekoppelt sind. Auf die Frage, aufgrund welcher Kriterien Boni ausbezahlt würden, meint er:

Ja ich nehme einfach an, dass halt die Bereichsleiter das entscheiden. Das ist wahrscheinlich nicht wahnsinnig wissenschaftlich fundiert, sondern so ein bisschen auf Grund der Beobachtung unter dem Jahr, jaja ...

Den meisten Mitarbeitern ist bewusst, dass dieses rationelle Steuerungssystem nach dem Accountability-Prinzip konzeptuell im Raum steht, die traditionellen Kontrollmechanismen wie Vertrauen und Kollegialkontrolle aber nicht abzulösen vermag: Sie bezeichnen das System häufig als «deklamatorisch», als «Kosmetik», als «theoretisch» oder gar als «Marketinggag». Genau wie im Strassenverkehrsamt scheint sich das Controllingsystem im Alltag nicht durchsetzen zu lassen und funktioniert in erster Linie als Legitimationsinstrument der Amtsleitung bzw. der Regierung gegenüber der Öffentlichkeit.

5.3 NPM als Arena der Neuaushandlung von Fachlichkeit

Die *Strategien*, mit denen die Statistiker auf die Neuerungen reagieren, entspringen zum einen den beruflichen Wahrnehmungs- und Denkmustern der Befragten, sind aber auch davon abhängig, welchem Bereich sie zugeteilt wurden. Konservative und Modernisten versuchen mittels der Reformen ihre Vorstellungen von Statistik durchzusetzen und sich einen Arbeitsplatz zu verschaffen, an dem sie von Beschränkungen ihrer Autonomie möglichst verschont bleiben. Die Modernistischen stehen den Neuerungen von New Public Management im Allgemeinen befürwortend gegenüber, allerdings nicht, weil sie dadurch ihre unternehmerische Natur verwirklichen könnten, oder weil sie betriebswirtschaftliche Organisationsformen als allen anderen überlegen einstufen. Die Reformen sind für sie ein Mittel, um die schleichen Standardisierungen ihrer Arbeit aufzubrechen und sich fachlich zu modernisieren. Deswegen arbeiteten sie vor allem zu Beginn jeweils aktiv an den Reformen mit. Als sie feststellten, dass sich ihre Hoffnungen auf eine fachliche Neuorientierung mittels Produktemanagement nicht einlösen liessen und dies im Gegenteil zu einer Verfestigung der tradierten Funktionsweise beitrug, wandten sie sich enttäuscht und ernüchtert ab. Ihre grundsätzlich befürwortende Haltung bezüglich Neuerungen verschaffte ihnen aber Spezialaufgaben in Arbeitsgruppen und trug teilweise auch zu ihrer Beförderung bei, so dass sie beim Reengineering insgesamt wieder aktiver beteiligt waren als die Konservativen. Sie beteiligten sich federführend an der Einführung neuer Technologien (Internetveröffentlichungen, Datenbanktechnologien), übernahmen Spezialaufgaben (Medienarbeit, Benchmarking) oder rückten in den mittleren Kader auf. Sie konnten sich also als aktive Promotoren der Reformen deren autonomiebeschränkenden Auswirkungen weitgehend entziehen – die Strategie aktives Mittragen ist eben auch ein Weg, um die persönliche Autonomie aufrecht zu erhalten oder zu vergrössern.

Jene mit einer traditionelleren Vorstellung von statistischer Fachlichkeit nehmen die Reformen eher als Bedrohung wahr, auch wenn sie ihnen nicht offen ablehnend begegnen. Sie befürchten, dass sich mit den Reformen auch ein Verständnis von Statistik durchsetzt, bei dem das Buhlen um mediale Aufmerksamkeit dominiert und die kontinuierliche Aufarbeitung der Daten im Dienste

der Politik und Verwaltung in den Hintergrund rückt. Als das Amt das Produktemanagement einführte, zogen sie sich aber nicht in die Passivität zurück, sondern versuchten ebenfalls aktiv die Neuerungen zu nutzen, um ihre eigene Position zu stärken. Dies gelang ihnen weitgehend – wie gezeigt, verstanden sie es ihrer Auffassung von Statistik ein modernes Gewand zu verpassen, ohne die inhaltliche Ausrichtung zu verändern. Sie unterliefen so die Wünsche nach einer fachlichen Neuorientierung und beurteilen das Produktemanagement im Rückblick weit positiver als die Modernisten. Allerdings hatte dieses zweischneidige Verhalten zur Folge, dass sie bei der nächsten Reform-Welle, dem Reengineering, marginalisiert wurden und kaum noch Möglichkeiten hatten, dessen Ausrichtung aktiv zu beeinflussen. Deshalb war für sie dieser Einschnitt umso tiefer. Weil sie nicht auf Spezialaufgaben angesetzt wurden oder in Arbeitsgruppen mitarbeiteten, waren sie stärker von den autonomiebeschränkenden Auswirkungen der Massnahmen betroffen.

6 Schlussfolgerungen

Die Resultate meiner Studie zeigen, dass erstens den tradierten Organisationsregimes der öffentlichen Verwaltung eine nicht zu unterschätzende Beharrungskraft innewohnt, dass zweitens die rationalistischen Steuerungssysteme von NPM deshalb kaum funktionieren und dass drittens sich die Versprechen bezüglich mehr Autonomie und Freiheit nur für eine kleine Führungsschicht realisieren, für die meisten Angestellten bedeuten die Reformen dagegen neo-bürokratische Einschränkungen.

1. Die Reformen verändern nicht nur die bestehenden Organisationen, die tradierten Organisationsstrukturen beeinflussen umgekehrt auch den Verlauf und das Resultat der Reformen. Im Strassenverkehrsamt führte eine Stabsgruppe die Reformen bürokratisch von oben ein, von den Angestellten am Schalter wurde sie wie andere Vorgaben als Weisung aufgenommen und in den Arbeitsalltag integriert. Im statistischen Amt wurden die Neuerungen, zumindest zu Beginn, breit diskutiert und schliesslich, trotz zunehmender Entdemokratisierung des Implementationsprozesses, eher als Arena der Neuaushandlung von Fachlichkeit denn als Mittel zur Effizienzsteigerung genutzt. Organisationen können deshalb, im Widerspruch zur «Tabula Rasa-Ideologie» des New Public Managements, nicht einfach technokratisch umprogrammiert werden, weil die Akteurinnen die Reformen mit den ihnen eigenen, im Laufe ihres Berufslebens erworbenen und habitualisierten Deutungsmuster wahrnehmen und interpretieren. Die Angestellten bedienen sich im Umgang mit den Neuerungen eines Arsenals an Strategien, welches sich ebenfalls unter den Bedingungen der tradierten Strukturen gebildet hat. Die Ressourcen schliesslich

- sind typischerweise das Resultat bisheriger biographischer Laufbahnen, die grösstenteils unter Vor-Reformbedingungen vonstatten gingen. Um sich vor dem Ungemach der Reformen zu schützen, vertrauen deshalb viele der Angestellten auf Dienstalter, Fachwissen oder ihre formale Macht. Diese werden eingesetzt, um die Auswirkungen der Reformen abzuschwächen oder gar in ihr Gegenteil zu verkehren. Die Summe und Kombination solcher mikropolitischer Strategien führt dazu, dass einerseits alte Strukturen und Kulturen sich tendenziell zu halten vermögen und andererseits kollektive Prozesse wie Verwaltungsreformen sich rationaler Steuerung systematisch entziehen – die Organisationen sind also *widerspenstiger* als die New Public Manager dies vermeinen.
2. In einem Positionspapier von 1993 schreibt der «Erfinder» der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Ernst Buschor: «Ohne Incentives entsteht auch in Verwaltungen kaum Motivation. Hier ist besonders auf Innovation und ein breites Spektrum von Anreizen finanzieller, nichtfinanzieller, kollektiver und individueller Art zu achten» (Buschor, 1993, 20). Diese Belohnungen müssten aber an eine systematische Leistungsmessung gekoppelt sein. «Was nicht gemessen wird, wirkt kaum. Es wird weder verifiziert noch falsifiziert und ist daher praktisch führungsirrelevant. Die systematische Förderung transparenter Exzellenz ist daher ein Wesensmerkmal des neuen Verwaltungsmanagements» (Buschor, 1993, 20). Meine Resultate zeigen, dass sich in keinem der beiden (Vorzeige-)Ämter eine funktionierende, rationalistische Leistungsmessung im Sinne Buschors durchsetzen konnte, weder auf individueller noch auf kollektiver Ebene. Der Führung gelang es nicht, ein mit einem Sanktions- oder Anreizsystem verklammertes Indikatorenwesen zu entwickeln, auch wenn die Kader fest daran glauben und die jährlichen Globalbudgets und Kostenrechnungen fein säuberlich kalkulieren und ausweisen. Das Controlling-System funktioniert deshalb als eine Art Parallelsystem der Betriebssteuerung, wird von den Vorgesetzten aber gleichsam benutzt um ihre Untergebenen verstärkt zu überwachen. Resultat ist deshalb, vor allem in den bürokratischen Organisationen, nicht ein rationaleres oder humaneres Kontrollsysteem, sondern im Gegenteil, die Verquickung eines autoritären und disziplinierenden Kontrollverständnis mit Techniken, die eine unpersönliche, distanzierte und gleichzeitig omnipräsente und individualisierte Überwachung erlauben.
- Zweitens zeigen meine Befunde, dass die mechanistische «Motivations-Incentive-Theorie», wie sie Buschor vertritt, der empirischen Überprüfung kaum standhält. Die Mitarbeiterinnen beschäftigen sich in ihrem Arbeitsalltag nämlich nicht mit persönlicher Kosten-Nutzen-Maximierung, sondern interpretieren ihre Umgebung und ihr Handeln aufgrund sinnhafter Konstruktionen, die sie im Verlauf ihrer (Arbeits-)Biographie erwerben und verfestigen. Begriffe wie «Indikatoren», «Kostendenken» oder «Effizienzdenken», im NPM-Diskurs prominent

vertreten, sind für die Arbeit der meisten Mitarbeiter kaum handlungswirksam. Die Schalterangestellten im Strassenverkehrsamt orientieren sich immer noch stark an traditionell-bürokratischen Vorstellungen der Fehlervermeidung: Gute Arbeit bedeutet für sie, «vorwärts zu machen», die Sachen «gründlich zu machen», sie nicht liegen zu lassen oder abzuschieben und vor allem, sie «korrekt zu machen». Ähnlich tiefgehend verankert sind traditionelle Arbeitsorientierungen im statistischen Amt: wenn auch die Modernisten eine gewisse ironische Distanz zu Begriffen wie «Neutralität» oder «Wahrheit» pflegen, so halten die meisten Angestellten die Leistungen des Amts für einen unentbehrlichen Service Public, der den Politikern, den Planern und der interessierten Öffentlichkeit unvoreingenommene, qualitativ hoch stehende Informationen liefert, die für das Funktionieren der Demokratie zentral sind. Ein an Neutralität und Interesse-losigkeit ausgerichtetes Berufsethos ist deshalb typisch für Statistiker – auch hier bestätigt sich deshalb der heuristische Wert des Professionskonzepts. Obwohl dies nicht grundsätzlich neu ist, zeigt sich einmal mehr, dass menschliches (Berufs-)Handeln nicht intellektualistischen Norm-Vorstellungen gehorcht, sondern eine Eigenlogik besitzt, die nur durch eine vertiefte Analyse des Zusammenhangs zwischen objektiven Strukturen und subjektivem Sinn in ihrer historischen Dynamik rekonstruiert werden kann (Bourdieu, 1994).

3. Trotz aller Beharrungstendenzen, lösten die Reformen aber durchaus auch Veränderungen aus. Im Strassenverkehrsamt beispielsweise wurden die starren Regeln aufgeweicht, im statistischen Amt haben die Abteilungsleiter nicht mehr dieselben Kompetenzen wie vor den Reformen. Entspricht dieser Wandel für die Angestellten nun der im Diskurs von New Public Management in Aussicht gestellten Humanisierung? Profitieren sie von höherer Autonomie und mehr Eigenverantwortung oder wurden de facto einfach alte Regulierungsformen durch neue ersetzt? Tatsächlich ist der Arbeitsalltag für die Mehrzahl der Angestellten nicht weniger dicht, sondern *anders* reguliert. Dabei ist in beiden untersuchten Ämtern die so genannte Kundenorientierung die wichtigste Form der Neu-Regulierung, die vom Gros der Angestellten als genau so strikt und einengend wie bürokratische Kontrolle empfunden wird. Kommt dazu, dass durch den Imperativ, bei Bedarf ständig für Anliegen der Kunden bereit zu sein, die Zeit- und Arbeitsorganisation vom Klientenaufkommen bestimmt wird, sich verzettelt und häufig auch unvorhersehbar wird. Beim Zusammenprall mit tradierten Organisationsformen entwickeln die neuen Steuerungsformen jedoch in den beiden Ämtern je spezifische Ausprägungen und lassen auch typische Nischen und Betroffenheiten entstehen: Im Strassenverkehrsamt profitieren die Kader durchaus von den neuen Freiheiten und einer grösseren Arbeitsautonomie, während die Angestellten am Schalter sich dem Diktat der Kundenorientierung kaum entziehen können. Im statistischen Amt ist vor allem eine Abteilung davon betroffen, mit zusätzlichen Variationen je nach

Hierarchie, Fachwissen und Ancienneté. Mit anderen Worten: den Professionals gelingt es dank ihrer tradierten Organisationskultur besser, in Aushandlungen ihren Arbeitsstil durchzusetzen und sich individuell vor neuen Regulierungsformen zu schützen.

7 Literatur

- Abbott, Andrew (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago: Chicago University Press.
- Bourdieu, Pierre (1994), *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil.
- Bröckling, Ulrich; Susanne Krasmann und Thomas Lemke (2000), *Gouvernementalität der Gegenwart: Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a/M: Suhrkamp.
- Buschor, Ernst (1993), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, Zürich: Zürcher Handelskammer.
- Clarke, John und Janet Newman (1997), *The managerial State*, London: Sage.
- Farago, Peter und Stefan Rieder (2000), *Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich: Ein Vergleich des Projektstandes 1999*, Luzern/ Zürich: Interface Institut für Politikstudien/Landert Farago Davatz & Partner.
- Finger, Mathias (1995), New Public Management – un débat manqué, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1, 1, 138–143.
- Freidson, Eliot (1970), *Professional Dominance*, Chicago: Aldine.
- Hablützel, Peter; Theo Haldemann, Kuno Schedler und Karl Schwaar (1995), *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern: Haupt Verlag.
- Haldemann, Theo (1995), Gefährdet New Public Management das politische System und die Verwaltungskultur in der Schweiz?, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1, 1, 144–148.
- Hood, Christopher (1991), A Public Management for all Seasons, *Public Administration*, 1, 69, 3–19.
- Hufty, Marc (Hrsg.) (1998), *La pensée comptable. Etat, Néoliberalisme, Nouvelle gestion Public*, Paris/ Genève : PUF/ IUED.
- Kelle, Udo und Susann Kluge (1999), *Vom Einzelfall zum Typus*, Opladen: Leske und Budrich.
- Knoepfel, Peter (1995), Le New Public Management. Est-ce la panacée?, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1, 1, 133–138.
- Maeder, Christoph (2001), Bürger oder Kunde? Missratende Optionen des «New Public Management», in: Broszieweski, Achim; Thomas S. Eberle und Christoph Maeder, *Moderne Zeiten. Reflexionen zur Multioptionsgesellschaft*, Konstanz: UVK, 293–309.
- Mintzberg, Henry (1983), *Structure in Five. Designing Effective Organization*, Englewood Cliff: Prentice-Hall.
- Nagel, Erik und Werner Müller (1999), *New Public Management. (K)ein Wandel ohne Kulturentwicklung* (?), Basel: WWZ.
- Olk, Thomas und Roland Merten (1996), Sozialpädagogik als Profession. Historische Entwicklung und künftige Perspektiven, in: Combe, Arno und Werner Helsper, *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns*, Frankfurt a/M: Suhrkamp 570–612.
- Osterloh, Margrit und Jetta Frost (1996), *Prozessmanagement als Kernkompetenz. Wie sie Business Reengineering strategisch nutzen können*, Wiesbaden: Gabler.

- Parsons, Talcott (1968), Professions, in: Sills, D.S. (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: Macmillan/Free Press, Band 12, 536–547.
- Pelizzari, Alessandro (2001), *Die Ökonomisierung des Politischen*, Konstanz: UVK.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, London: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher und Geert Boukaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Nikolas und Peter Miller (1992), Political Power beyond the State. Problematics of Government, *British Journal of Sociology*, 2, 43, 173–205.
- Schedler, Kuno (1995), *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern: Haupt.
- Sommerfeld, Peter und Dieter Haller (2003), Professionelles Handeln und Management oder: Ist der Ritt auf dem Tiger möglich?, *Neue Praxis*, 1, 23, 69–89.
- Strauss, Anselm und Juliet Corbin (1996), *Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*, Weinheim: Beltz.
- Witzel, Andreas (1989), Das problemzentrierte Interview, in: Jüttemann, Gerd (Hrsg.), *Qualitative Forschung in der Psychologie. Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder*, Heidelberg: Asanger, 227–256.
- Weber, Max ([1921] 1972), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr Siebeck.

