

**Welchem Zweck dient Politikberatung?**

Eine Untersuchung der Funktionen externer Evidenz und Expertise  
bei der Erarbeitung kantonaler Entlastungsprogramme

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Anna Frey**  
aus Schaffhausen (SH)  
08-314-197  
anna.frey@gmx.ch

Bern, 9. Oktober 2015

## **Vorwort**

Mein Dank gilt in erster Linie meinen Interviewpartnerinnen und –partnern für ihre Bereitschaft, mir trotz gedrängter Terminkalender für ein Gespräch zur Verfügung zu stehen, dadurch zur vorliegenden Untersuchung beizutragen und sie durch Einblicke in die Realitäten politischer Prozesse zu bereichern.

Ich bedanke mich bei Prof. Dr. Fritz Sager für die Betreuung dieser Masterarbeit. Ebenso gilt mein herzlicher Dank meinen übrigen Kollegen des Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern für die inspirierenden Gespräche, welche mich selbst dann weiter gebracht haben, wenn wir uns nicht einig waren.

*Last but not least* danke ich meiner Familie und meinen Freunden für die immer währende Unterstützung und Ermunterung, nicht nur im Rahmen dieser Masterarbeit, sondern auch im Verlauf meines ganzen Studiums und darüber hinaus.

## Abstract

Ab dem Jahr 2011 nahmen zahlreiche Schweizer Kantone Entlastungsprogramme in Angriff, um vorhandenen oder drohenden strukturellen Defiziten beizukommen und ihre Haushalte zu konsolidieren. In verschiedenen Kantonen wurde dabei auf externe Beratungsleistungen, sowohl in Form von Studien zu bereichsspezifischen Problemen, als auch eher prozessorientierten Beratungsmandaten, zurückgegriffen. Dies bietet einen interessanten empirischen Kontext, um im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Frage nach zu gehen, zu welchem Zweck bei der Erarbeitung von Entlastungsprogrammen externe Evidenz und Expertise beigezogen werden. Aufgrund theoretischer Vorüberlegungen wird davon ausgegangen, dass mit externer Evidenz und Expertise sowohl instrumentelle, d.h. sachrationale, wie auch strategisch-politische, d.h. legitimierende und taktische Zwecke verfolgt werden können. Da der Versuch der Haushaltskonsolidierung, je nach Ausmass der Entlastungsprogramme, mit dem Beschluss unpopulärer Massnahmen für verschiedene Anspruchsgruppen verbunden ist, ist in diesem Kontext, so wird argumentiert, eine bedeutende Rolle strategisch-politischer Funktionen externer Politikberatung zu erwarten. Dadurch sollen Entlastungsmassnahmen legitimiert sowie im Erarbeitungsprozess Widerstände durchbrochen und Akzeptanz für das Vorhaben geschaffen werden.

Für den empirischen Teil der Untersuchung wurden persönliche Interviews mit Exekutiv- und Legislativvertretern der Kantone Luzern, Thurgau, Schaffhausen und St. Gallen durchgeführt. Aus der Untersuchung ergibt sich zum einen, dass die beigezogenen Beratungsleistungen, insbesondere die auf Kostenvergleiche abzielenden Analysen, im Sinne einer instrumentellen Zweckverfolgung der inhaltlichen Information der beteiligten Akteure und damit der Vorbereitung fundierterer *Policy*-Entscheide dienen sollten. Zum anderen zeigte sich aber v.a. auch der Stellenwert zweier strategisch-politischer Funktionen: Ein zentraler Zweck der beigezogenen externen Evidenz war es, die eingeschlagene Handlungsrichtung in den vom Entlastungsprogramm betroffenen Bereichen zu rechtfertigen. Zudem spielen die externen Analysen, wie auch der in den Prozess einbezogene externe Experte, eine bedeutende Rolle für den Erarbeitungsprozess, indem dadurch insbesondere verwaltungsintern eine erhöhte Akzeptanz geschaffen und die Notwendigkeit des Entlastungsvorhabens verdeutlicht werden sollte. Für anknüpfende Untersuchungen wäre es von Bedeutung, die Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung noch besser als in einem komplexen Verhältnis zu einander stehende Konzepte zu spezifizieren sowie den moderierenden Einfluss weiterer Faktoren, insbesondere den strukturierenden Effekt der Erfahrungen aus dem Vorgehen bei früheren Entlastungsprogrammen, zu berücksichtigen.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Abstract.....	II
Inhaltsverzeichnis .....	III
Tabellenverzeichnis .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	V
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Definitionen.....</b>	<b>6</b>
2.1 Zum Begriff politikrelevanten Wissens .....	6
2.2 Evidenz versus Expertise .....	7
2.3 Externe Evidenz und Expertise .....	8
2.4 Wissenschaftliche Politikberatung in der Entlastungspolitik .....	9
<b>3 Theoretischer Rahmen.....</b>	<b>11</b>
3.1 Modelle wissenschaftlicher Politikberatung .....	11
3.2 <i>Puzzling</i> oder <i>Powering</i> : Instrumentelle und strategisch-politische Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung .....	13
3.2.1 Funktionen externer Evidenz.....	17
3.2.2 Funktionen externer Expertise.....	18
3.2.3 Anspruchsgruppen externer Evidenz und Expertise in der Entlastungspolitik ..	19
<b>4 Empirischer Kontext und Vorgehen .....</b>	<b>22</b>
4.1 Der Untersuchungskontext: Kantonale Entlastungspolitik 2011-2014.....	22
4.1.1 Die kantonalen Finanzhaushalte in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise .....	22
4.1.2 Einnahmen- und ausgabenseitige Impulse für die kantonalen Entlastungsprogramme .....	23
4.2 Fallauswahl .....	25
4.2.1 Definition und Abgrenzung der Fälle .....	25
4.2.2 Beschreibung der Untersuchungsfälle .....	26
4.3 Methode der Datenerhebung.....	30
4.3.1 Das qualitative Interview als Erhebungsmethode .....	30
4.3.2 Auswahl der Interviewpartner und Modalitäten der Interviewdurchführung.....	31
4.3.3 Bewertung und Herausforderungen des Datenerhebungsprozesses .....	33

4.4	Methode der Datenauswertung .....	34
4.4.1	Die qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode .....	34
4.4.2	Analyseschritte und Entwicklung des Kategoriensystems .....	35
<b>5</b>	<b>Ergebnisse der Inhaltsanalyse.....</b>	<b>37</b>
5.1	Projekt „Entlastungsprogramm 2014“ des Kantons Schaffhausen.....	37
5.1.1	Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung.....	37
5.1.2	Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung.....	38
5.1.3	Die Moderationsfunktion des externen Experten .....	40
5.2	Projekt „Leistungsüberprüfung“ des Kantons Thurgau .....	41
5.2.1	Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung.....	41
5.2.2	Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung.....	42
5.2.3	Die Moderationsfunktion des externen Experten .....	44
5.3	Projekte „Sparpaket II“ und „Entlastungsprogramm 2013“ des Kantons St. Gallen	45
5.3.1	Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung.....	45
5.3.2	Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung.....	46
5.3.3	Die Moderationsfunktion des externen Experten .....	46
5.4	Projekt „Leistungen und Strukturen II“ des Kantons Luzern .....	47
5.4.1	Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung.....	47
5.4.2	Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung.....	49
<b>6</b>	<b>Diskussion .....</b>	<b>51</b>
6.1	Der Zweck externer Evidenz und Expertise in der Entlastungspolitik: instrumentell oder strategisch-politisch? .....	51
6.1.1	Instrumentelle Funktionen.....	52
6.1.2	Legitimationsfunktionen.....	53
6.1.3	Taktische Funktionen .....	54
6.2	Grenzen einer akteursorientierten Perspektive .....	57
<b>7</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>58</b>
	Literaturverzeichnis .....	VII
	Anhang .....	XX
	Selbständigkeitserklärung.....	XXV
	Einverständniserklärung .....	XXVI

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Funktionen externer Evidenz und Expertise (Eigene Darstellung) .....	16
---	----

## **Abkürzungsverzeichnis**

AG	Aktiengesellschaft
BfS	Bundesamt für Statistik
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESH3	Projekt „Entlastung des Staatshaushalts 3“ des Kantons Schaffhausen
et al.	et alii / et aliae
GR	Grosser Rat
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
L+S I	Projekt „Leistungen und Strukturen I“ des Kantons Luzern
LU	Kanton Luzern
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
Prof.	Professor
RR	Regierungsrat
S.	Seite(n)
SG	Kanton St. Gallen

SNB	Schweizerische Nationalbank
SH	Kanton Schaffhausen
TG	Kanton Thurgau
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

# 1 Einleitung

Das politisch-administrative System benötigt Wissen, um angesichts komplexer gesellschaftlicher Fragen im politischen Prozess adäquate Lösungen zu suchen und Politiken zu formulieren (Böcher, 2007, S. 15). Politische Entscheide sind Momente punktueller Komplexitätsreduktion (Wilhelm, 2009, S. 95), in denen auf einer bestimmten Informationsbasis von politischen Mehrheiten Beschlüsse gefasst werden. Dieser Umstand deutet bereits darauf hin, dass die Frage, welches Wissen wann aus welchen Gründen in den Politikprozess fließt, aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher wie auch gesellschaftlicher Sicht von Bedeutung ist. Dem stetig steigenden Wissensbedarf hat der Staat grundsätzlich mit dem situationsgerechten Ausbau und der Optimierung der eigenen, verwaltungsinternen Wissensbestände zu begegnen (Vosskuhle, 2005, S. 427). Gleichzeitig nimmt auch der Rückgriff auf verwaltungsexterne Dienstleistungen der Wissensproduktion und –aufbereitung zu. Die für die Formulierung öffentlicher Politiken relevante „Wissensindustrie“ hat in den vergangenen Jahren zweifellos an Heterogenität und Vielschichtigkeit gewonnen (Cassel & Falk, 2009, S. 3; Falk et al., 2006, S. 11-12; Falk et al., 2007, S. 329; Sin, 2008, S. 89; Strassheim, 2013, S. 71-72). Im Einklang mit der Betrachtung staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungsräume aus einer Governance-Perspektive (Benz & Dose, 2010), ist die Produktion externer Evidenz und Expertise<sup>1</sup> für den politischen Prozess mehr denn je geprägt vom „komplexe[n] Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure und Institutionen jenseits von Hierarchie und Markt“ und dem Rückgriff auf die „Anpassungs-, Reaktions- und Problemlösungskapazitäten des privaten Sektors“ (Vosskuhle, 2009, S. 551, 548).

Der Stellenwert und die Einflussmöglichkeiten dieser Formen politikrelevanten Wissens werden in zahlreichen existierenden Untersuchungen mit unterschiedlichem Fokus sowohl theoretisch diskutiert wie auch empirisch analysiert. In grundlegenden Betrachtungen zum Verhältnis zwischen der politischen und der Wissensdomäne – vielfach konzeptualisiert als die wissenschaftliche Domäne – werden diese i.d.R. als zwei voneinander abgegrenzte gesellschaftliche Systeme dargestellt, deren Beziehung durch die jeweils unterschiedlichen Rationalitäten und Steuerungsmodi geformt wird (Luhmann, 2012; Weingart, 1983; Weingart, 2006, S. 36; Falk et al., 2007, S. 323; Wilhelm, 2009, S. 118-123.). Andere Zweige dieses weiten Forschungsfeldes befassen sich spezifischer mit der Rolle politikrelevanten Wissens bei der Erarbeitung von *Policies*. Dabei wird sowohl die konzeptuelle Frage, auf welche Arten diese Informationen von

---

<sup>1</sup> Was in der vorliegenden Arbeit unter den Konzepten „Evidenz“ und „Expertise“ verstanden wird, wird in Kapitel 2 genauer erläutert.



Akteuren<sup>2</sup> im politischen Prozess aufgenommen werden können, behandelt (vgl. Vedung, 2000, S. 265-289; Daviter, 2013, S. 46-48; Wollmann, 2013, S. 91-93; Weiss, 1977, 1999; Patton, 1998; Knorr, 1977; Boswell, 2008, 2009; Radaelli, 1995; Majone 1989), als auch die empirische Frage, wie und wann verschiedenste Formen von Evidenz und Expertise tatsächlich in den Politikformulierungsprozess einfließen (Askim, 2009; Eberli et al., 2014) oder warum faktisch oftmals ein Missverhältnis zwischen der Forderung nach fundierten politikrelevanten Informationen und deren tatsächlicher Verwendung besteht (Monaghan, 2010, S. 24; Daviter, 2013, S. 47-48; Strassheim, 2013, S. 68; Kropp & Kuhlmann, 2013, S. 9; Shulock, 1999).

Demgegenüber wurde bisher jedoch weitgehend die Frage vernachlässigt, *zu welchem Zweck* sich politische Entscheidungsträger überhaupt für die Mobilisierung externer Evidenz und Expertise entscheiden. Dabei geht es um die Frage, ob dieses Wissen tatsächlich mit dem primären Ziel nachgefragt wird, es zugunsten effektiverer und effizienterer *Policies* in den Politikformulierungsprozess einfließen zu lassen, oder ob auch strategische, politische oder taktische Überlegungen dahinter stehen. In Untersuchungen der Rolle externer Evidenz (Frey, 2012; Wirths, 2014; Eberli et al., 2014) und Expertise (Ledermann, 2014) im schweizerischen Kontext bilden diese Fragen keinen Fokus der Arbeiten und werden i.d.R. höchstens in den theoretischen Erörterungen gestreift. Dabei würden auch die klassischen Typologien der Wissensverwendungsforschung und deren empirischen Anwendungen nahelegen, dass es sich bei der tatsächlichen Wissensverwendung und der ursprünglichen Verwendungsrationalität oder –absicht um zwei unterschiedliche, nicht zwingend deckungsgleiche Konzepte handelt (vgl. Frey, 2012, S. 61, 63). Es ist demnach diese nach wie vor bestehende Forschungslücke, in der sich die vorliegende Arbeit anzusiedeln versucht. Nach dem verfolgten *Zweck* zu fragen bedeutet dabei, danach zu fragen, welche Funktion die Verfolgung bestimmter Ziele hat (Meyer, 2002, S. 4; Kirkhart, 2000, S. 11). Daraus resultiert eine akteursorientierte Perspektive (Jones, 2009, S. 12), in welcher der Bezug externer Evidenz und Expertise in Abhängigkeit von dem damit verfolgten Zweck eine bestimmte Funktion für den politischen Akteur einnimmt.<sup>3</sup>

Um das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit weiter einzugrenzen, gilt es zudem zu berücksichtigen, dass die Funktionen externer Evidenz und Expertise auch von der inhaltlichen Dimension eines Politikfeldes geprägt sein können, bspw. je nachdem wie technisch komplex ein Politikproblem ist, wie kontrovers dieses diskutiert wird oder wie gross die Tragweite eines

---

<sup>2</sup> Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

<sup>3</sup> In der Tat wird hier davon ausgegangen, dass der Bezug externer Evidenz und Expertise nicht ziel- bzw. zwecklos erfolgt, sondern irgendeiner Ziel- bzw. Zweckverfolgung entspringt – welche dies sind, gilt es im Rahmen der vorliegenden Untersuchung herauszufiltern.

Entscheidend darüber ist (vgl. Braun, 1998, S. 813; Frey, 2012, S. 70-71; Boswell, 2008; Radaelli, 1999; Barker & Peters, 1993, S. 1-4; Whiteman, 1985). Ein in bisherigen Untersuchungen kaum betrachteter Kontext ist derjenige finanzpolitischer Bestrebungen zur Wiederherstellung von Haushaltsungleichgewichten. Dabei hat auch dieses „Einsatzgebiet“ externer Evidenz und Expertise in den vergangenen Jahren nicht zuletzt im Lichte der sich ab dem Frühjahr 2007 graduell ausbreitende Krise der Finanzmärkte und der daraus resultierende Weltwirtschaftskrise an Bedeutung gewonnen: Auf nationaler und subnationaler Ebene zogen die finanz- und wirtschaftspolitisch schwierigen Rahmenbedingungen auch in der Schweiz die Einleitung von Entlastungsprogrammen nach sich. Aus diesen Überlegungen resultiert daher folgende untersuchungsleitende Fragestellung:

*Zu welchem Zweck werden bei der Erarbeitung von Entlastungsprogrammen externe Evidenz und Expertise beigezogen?*

Diese Frage soll dabei im empirischen Kontext der zahlreichen Entlastungsprogramme, welche in den vergangenen Jahren in den Schweizer Kantonen in Angriff genommen wurden, untersucht werden. Was als „Entlastungsprogramm“ zu erfassen ist, orientiert sich an der tatsächlichen Ausgestaltung der Massnahmen zur Konsolidierung von kantonalen Haushaltsungleichgewichten und damit nicht an der Namensgebung, welche in verschiedenen Kantonen von „Entlastungsprogramm“, über „Sparpaket“ bis zu eher prozessorientierten Bezeichnungen wie „Leistungsüberprüfung“ oder „Leistungen und Strukturen“ reicht. Entlastungsprogramme sind als ein abgrenzbares Massnahmenpaket präsentierte Bestrebungen zur Wiederherstellung zuvor festgestellter Haushaltsungleichgewichte. Im Rahmen regulärer Budget- bzw. Finanzplanungsprozesse beschlossene Entlastungsmassnahmen gehören mit anderen Worten nicht dazu.

Die *Finanzpolitik*, als konstitutiver Bestandteil des übergeordneten Politikfeldes der Wirtschaftspolitik, beinhaltet alle politischen und gesetzgeberischen Handlungen, welche mit Blick auf die Regelung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, getätigt werden (vgl. Schmolders, 2007). Dies umfasst bspw. auch langfristig ausgelegte Konjunktur- und Wachstumspolitiken, die weit über den Untersuchungsfokus der vorliegenden Arbeit hinausgehen. Auf der anderen Seite des Begriffsspektrums werden Programme zur Haushaltskonsolidierung vielfach unter den teilweise normativ negativ konnotierten Begriffen der Austeritäts- oder Sparpolitik gehandelt (vgl. Arestis & Pelagidis, 2010). Diese bezeichnen jedoch genau genommen nur die zur Wahrung der Ausgabendisziplin getroffenen Massnahmen. Im Kontext von Entlastungsprogrammen werden dagegen u.U. auch einnahmenseitige Massnahmen, bspw. Gebühren- oder

Steuererhöhungen, beschlossen. In der vorliegenden Arbeit wird daher der Begriff „*Entlastungspolitik*“ verwendet, welcher die sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig in Entlastungsprogrammen ergriffenen finanzpolitischen Massnahmen umschliesst.

Schliesslich gilt es auch zu erläutern, wie der „*Erarbeitungsprozess von Entlastungsprogrammen*“ eingegrenzt wird. Im Fokus der vorliegenden Untersuchung steht die vorparlamentarische Phase des politischen Prozesses. Wie Frey (2012, S. 72) darlegt, ist „in der Schweiz die vorparlamentarische Phase in vielen, jedoch nicht in allen Fällen, die entscheidende Phase, in welcher der Politikinhalt ausgehandelt wird.“ In dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens werden Vorschläge zu politischen Inhalten, i.d.R. federführend durch Regierung und Verwaltung, zuhanden des nachfolgenden parlamentarischen Prozesses erarbeitet (Tschannen, 2011, S. 582; Sciarini, 2014, S. 531). Im Rahmen von kantonalen Entlastungsprogrammen kommt eine Vorlage nur dann zur Beschlussfassung ins Parlament, wenn aufgrund der von der Exekutive vorgeschlagenen Massnahmen Gesetzesanpassungen notwendig sind. Der Begriff „Erarbeitungsprozess“ beschränkt sich für die vorliegende Arbeit auf den vorparlamentarischen Prozess, in dem – im kantonalen Kontext – der Regierungsrat<sup>4</sup> als Entscheidungsgremium die politische Führung der Programmarbeitung übernimmt und grundsätzlich die kantonale Verwaltung<sup>5</sup> konkrete Entlastungsmassnahmen erarbeitet.

„Since a nation’s current priorities usually have financial implications – they require the allocation of public money – democracy is at its core a fiscal affair“ (Genschel & Schwarz, 2013, S. 59). Die Frage nach dem Zweck des Beizugs externer Evidenz und Expertise im Kontext von Entlastungsprogrammen ist daher nicht zuletzt auch für den gesellschaftlichen Diskurs, den es über die Rolle externer Wissenslieferanten im politischen Prozess demokratischer Systeme zu führen gäbe, relevant. Die diesbezügliche Diskussion stellt insbesondere auf die Frage ab, inwiefern es ein Problem darstellt, wenn Externe, im Sinne nicht demokratisch legitimierter Personen oder Organisationen, direkten Einfluss auf die Formulierung oder gar Entscheidung von Politiken nehmen, indem sie diese Prozesse durch bestimmte Informationen vorstrukturieren können, insbesondere wenn externe Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Prozess – in der Phase der Weichenstellungen also (Ledermann, 2014, S. 455) – beigezogen werden. Die

---

<sup>4</sup> Für die Bezeichnung von Kantonsregierungen wird in der vorliegenden Arbeit durchgehend der Begriff „Regierungsrat“ verwendet; dies im Bewusstsein darüber, dass verschiedene kantonale Exekutiven aus historischen Gründen anders bezeichnet werden.

<sup>5</sup> Unter Vorbehalt weiterer von der politischen Führung in den Prozess integrierter Akteure (vgl. Sciarini, 2014, S. 531), wie eben bspw. externer Experten oder parlamentarischer Begleitausschüsse.

dabei involvierten verwaltungsinternen Akteure befinden sich im Gegensatz zu externen Instanzen politikrelevanten Wissens „innerhalb“ des der staatlichen Organisation eigenen Abhängigkeits- und Verantwortungszusammenhangs“ (Brohm, 1987, S. 212). Die Realitätsnähe enger Auslegungen dieser Thematik, welche teilweise die Gefahr einer Herrschaft der Experten im technokratischen Staat zeichnen, wird zwar infrage gestellt (Frey, 2012, S. 30; Böcher, 2007, S. 35). Es stellt sich aber durchaus die Frage, inwiefern die Einflussnahme Externer die „Kontingenz politischen Entscheidens“ limitiert (Rüb & Strassheim, 2012, S. 378; vgl. Vosskuhle, 2005, S. 453-454; Busch, 2009, S. 471-472). Die vorliegend behandelte Thematik ist daher auch nicht zuletzt relevant, um nachvollziehen zu können, ob die von der Bevölkerung beauftragten „Agenten“ des politisch-administrativen Systems mit dem Beizug externer Evidenz und Expertise tatsächlich eine „Politikverbesserung“ anstreben und damit dem Einfluss externer Politikberatung im besten Fall zumindest eine output-orientierte Legitimität verschaffen (Widmer, 2009), oder ob doch andere Zwecke verfolgt werden.

Die Untersuchung wird wie folgt strukturiert: Auf die Einleitung folgend werden im nächsten Kapitel externe „Evidenz“ und „Expertise“ als zentrale Konzepte dieser Arbeit definiert. Im dritten Kapitel werden die theoretischen Grundlagen erarbeitet. Es werden die unterschiedlichen, durch den Beizug wissenschaftlicher Politikberatung verfolgbareren Zwecke hergeleitet, anhand der Unterschiede zwischen den Konzepten „Evidenz“ und „Expertise“ ausdifferenziert sowie in einen Zusammenhang mit dem politischen Kontext von Entlastungsprogrammen gestellt. Im vierten Kapitel folgt die Vorstellung des Untersuchungskontexts sowie des empirischen Vorgehens zur Untersuchung der Fragestellung im Kontext von vier Fällen kantonaler Entlastungsprogramme, namentlich in den Kantonen Luzern, Thurgau, Schaffhausen und St. Gallen. Für die vorliegende Arbeit wird ein qualitatives Vorgehen gewählt und damit der Analysetiefe gegenüber generalisierbaren Erkenntnissen den Vorzug gegeben. Um die subjektiven Beweggründe und Handlungslogiken der involvierten Akteure für den Beizug externer Evidenz und Expertise in den fallspezifischen Kontexten zu ergründen, werden Leitfadeninterviews mit Vertretern kantonaler Exekutiven und Legislativen durchgeführt. Die Interviewdaten werden, wie ebenfalls im vierten Kapitel genauer erläutert wird, im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Das fünfte Kapitel beinhaltet die Präsentation der Ergebnisse entlang der für die jeweiligen Fälle relevanten Dimensionen. Im sechsten Kapitel werden diese Ergebnisse mit Blick auf die Forschungsfrage diskutiert. Das Fazit bietet schliesslich eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse, wie auch eine Reflexion der Herausforderungen und Grenzen dieser Arbeit.

## 2 Definitionen

Im Folgenden wird dargelegt, wie die Begriffe „externe Evidenz“ und „externe Expertise“ für die vorliegende Arbeit definiert werden, wie diese innerhalb des Konzepts politikrelevanten Wissens zu verorten sind und inwiefern diese Arten wissenschaftlicher Politikberatung im Kontext von Entlastungspolitik relevant sind.

### 2.1 Zum Begriff politikrelevanten Wissens

Der Stellenwert und die Rolle unterschiedlicher Formen politikrelevanten Wissens sind ein zentraler Bestandteil verschiedener politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschungszweige (Daviter, 2013, S. 45; Radaelli, 1999, S. 757-758; Monaghan, 2010, S. 17; Kropp & Kuhlmann, 2013, S. 9). Dabei gehört die Bestimmung und Definition des Konzepts politikrelevanten Wissens nach wie vor zu den grösseren Herausforderungen, sowohl hinsichtlich der möglichen Quellen politikrelevanten Wissens (Weingart, 2006, S. 42) als auch hinsichtlich des verwendeten Wissensbegriffs selbst (Rutter et al., 2013, S. 7). Die vorhandenen Kategorisierungen sind zahlreich und reichen von engen Einschränkungen auf wissenschaftlich produziertes Wissen bis zur Betonung der Rolle partizipativer Arenen, in denen zivilgesellschaftliches Laienwissen einen mitwirkenden Stellenwert erhält und der Begriff des politikrelevanten Wissens vor dem Hintergrund des Konzepts der deliberativen Demokratie zu reflektieren ist (Boswell, 2008, 2009; Martinsen, 2006; Nowotny, 2005; Fischer, 2000; Flitcroft et al., 2011; Bessette, 1994; Liberatore & Funtowicz, 2003).

Ledermann (2014, S. 454) weist in diesem Sinne darauf hin, dass die Frage, welche Arten politikrelevanten Wissens bestehen, und inwiefern diese politische Prozesse beeinflussen, bisher vielfältige, aber doch weiterhin ungenügende Antwortversuche nach sich zog. Es liegt daher nahe, hier eine *funktionale* Begriffsbestimmung vorzunehmen, welche sich an zentralen Differenzierungskriterien der Forschung zu politikrelevantem Wissen orientiert und gleichzeitig den Eigenheiten des Untersuchungsgegenstandes Rechnung trägt. Nachfolgend erfolgt daher die Konzeptualisierung der im Kontext der vorliegenden Arbeit bedeutsamen Wissensarten anhand zweier grundlegender Unterscheidungen: Die Gegenüberstellung von Evidenz und Expertise (Ledermann, 2014, S. 454, 456) sowie die Unterscheidung zwischen „interner“ und „externer“ Evidenz und Expertise anhand des Konzepts der wissenschaftlichen Politikberatung (Döhler, 2012; Vosskuhle, 2005, S. 435; Kozica et al., 2013; S. 307).

## 2.2 Evidenz versus Expertise

*Evidenz* ist ein „elastisches Konzept“ (Foss Hansen & Rieper, 2010, S. 102): Der Gebrauch des Evidenz-Begriffs im Kontext von Politikprozessen ist vielfältig und welche Arten von Wissen, Informationen oder „Fakten“ unter diesen Begriff fallen damit oftmals eine Frage der Forschungsperspektive. Advokaten eines engen Begriffsverständnisses stellen auf die Entstehung von Evidenz durch wissenschaftliche Methoden als notwendiges Hauptkriterium ab, wobei das Spektrum akzeptierter Methodik variiert (vgl. Boaz et al., 2002; Donaldson, 2009). Vertreter eines breiten Zugangs zum Evidenz-Begriff weisen hingegen nicht nur die Einschränkung auf gewisse Forschungsmethoden zurück, sondern schliessen auch die auf Erfahrung und bereichsspezifischen Kompetenzen basierende Expertise in ihre konzeptuellen Überlegungen mit ein (Sanderson, 2002; Nutley et al., 2007; Cabinet Office, 1999). Gegen Letzteres spricht, dass durch diese sehr breiten Ansätze eine konzeptuelle Unschärfe bestehen bleibt, welche es bspw. erschwert, Evidenz und Expertise begrifflich zu trennen.

Für die vorliegende Arbeit wird daher gestützt auf Ledermann (2014, S. 456) ein „Evidenzbegriff mittlerer Breite“ verwendet, welcher dem Kriterium der Wissenschaftlichkeit einen wichtigen Stellenwert einräumt, sich gleichzeitig aber nicht auf einzelne Forschungsmethoden einschränkt. In diesem Sinne als „forschungsbasierte Information“ verstanden, sollte Evidenz mindestens zwei Anforderungen der Wissenschaftlichkeit Rechnung tragen: „Sie muss einerseits mittels eines *systematischen Verfahrens* generiert und andererseits in *intersubjektiv nachvollziehbarer* Form festgehalten worden sein“ (Ledermann, 2014, S. 456, Hervorhebung im Original; vgl. auch Davies, 2004, S. 7). Durch das Kriterium der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit, und damit der Transparenz, kristallisiert sich eine weitere Anforderung an Evidenz im hier verwendeten Sinne heraus: Sie muss objektgebunden sein, das heisst physisch oder elektronisch festgehalten werden, um überprüf- und beobachtbar zu sein (Ledermann, 2014, S. 456).

Als zweite Form politikrelevanten Wissens wird in dieser Arbeit die *Expertise* behandelt. Ein massgebendes Kriterium für die Definition von Expertise ist ihre Personengebundenheit im Kontrast zur beschriebenen Objektgebundenheit der Evidenz (Ledermann, 2014, S. 456). Experten sind demnach Personen, welche Expertise liefern können – was wiederum nicht ausschliesst, dass sie auch Evidenz gemäss der vorgängigen Begriffsbestimmung produzieren. In Abgrenzung zum Laien verfügt der Experte über spezifische und vertiefte Kenntnisse und Fertigkeiten in einem Themengebiet, die er sich durch langjährige und fokussierte Beschäftigung mit demselben angeeignet hat (Huber, 2014, S. 24; Vosskuhle, 2006, S. 643-644; Dreyfus, 2005; Ericsson, 2006, S. 685; Ledermann, 2014, S. 457).

### 2.3 Externe Evidenz und Expertise

Einen Anhaltspunkt für die Abgrenzung zwischen „interner“ und „externer“ Produktion und Aufbereitung externer Evidenz und Expertise bietet die Unterscheidung zwischen staatlichen Organen und Privaten (vgl. Sager & Stadelmann-Steffen, 2008, S. 473). Die Begriffsunterscheidung anhand dieses Kriteriums birgt zwar Potenzial zur Relativierung.<sup>6</sup> In der vorliegenden Arbeit wird gleichwohl die Gleichstellung des Externen mit dem Privaten vorgenommen, da hier der Fokus auf die Zufuhr von Evidenz und Expertise als *Dienstleistungen von Privaten* gelegt wird. Demgegenüber fungiert als „staatsinterne Wissensorganisation“ (Vosskuhle, 2009, S. 548, Hervorhebung durch die Verfasserin) primär die öffentliche Verwaltung als Produzent von Evidenz und Träger von Expertise (Hustedt & Houlberg Salomonsen, 2013, S. 204; Sager, 2014, S. 392).

Dieses Verständnis von externer Evidenz und Expertise als Dienstleistungen privater Organisationen oder Personen rückt die Tätigkeit der *Politikberatung* als wichtigen Komplex Evidenz- und Expertise-verbundener Dienstleistungen in den Vordergrund. Für die vorliegende Arbeit wird der Begriff der Politikberatung anhand folgender Kriterien definiert: *Erstens* bezieht sich der Begriff hier sowohl auf Evidenz, bspw. in Form von Evaluationen oder Gutachten, als auch Expertise, bspw. in Form begleitender Beratungsmandate (Sager & Stadelmann-Steffen, 2008, S. 472-474). *Zweitens* handelt es sich um politikrelevantes Wissen, welches an die Politik adressiert ist und von dieser rezipiert wird. Die Politik ist Auftraggeber und Abnehmer der Informationen, welche – objekt- oder personengebunden – so aufbereitet werden, dass sie den am Politikformulierungsprozess beteiligten Akteuren als brauchbares Wissen zur Verfügung zu stehen (Raffel, 2006, S. 45-46; Mozaffar, 2002, S. 204). *Drittens* sind hier Formen der Politikberatung von Interesse, welche politische Inhalte (*Policy*) sowie Prozesse (*Politics*) zum Gegenstand haben (vgl. Ledermann, 2014; Falk & Römmele, 2009, S. 10). Zur *Policy*-Dimension gehört dabei Wissen über Ursachen, Entwicklungen oder mögliche Lösungswege in Bezug auf eine politischen Fragestellung; zur *Politics*-Dimension<sup>7</sup> gehört Wissen, das auf die Prozessgestaltung zugeschnitten ist und die Verarbeitung des *Policy*-Wissens beinhaltet. *Viertens* ist hier

---

<sup>6</sup> Beispielsweise setzen sich die institutionalisierten oder ad-hoc konstituierten *Expertenkommissionen* im Politikformulierungsprozess vielfach gleichzeitig aus privaten Einzelpersonen, verbandlichen Vertretungen wie auch Staatsbediensteten zusammen (Sciarini, 2014). Die Übergänge zwischen interner und externer Wissensgenerierung und –einspeisung können demnach fließend sein.

<sup>7</sup> Auf den machtpolitischen Aspekt bezugnehmend werden unter die *Politics*-Dimension teilweise auch Formen des *political consulting* subsumiert, wie sie bspw. durch Verbände, Public Affairs-Agenturen und Advocacy Tanks getätigt werden (Head, 2008, S. 5; Frey, 2012, S. 66-68; Falk & Römmele, 2009, S. 10). Von diesen bisweilen auch unter den Politikberatungsbegriff fallenden Tätigkeiten der Interessensvertretung ist der für die vorliegende Arbeit verwendete Begriff abzugrenzen (vgl. Falk et al., 2006, S. 13-14; Falk & Römmele, 2009, S. 9).

wissenschaftliche Politikberatung von Interesse. Ausschlaggebend für die Zuordnung zur wissenschaftlichen Politikberatung ist in der vorliegenden Arbeit aber nicht die institutionelle Herkunft der in Frage stehenden Wissensleistung, sondern nach welchen Standards diese produziert und aufbereitet wird (Evidenz) respektive ob sie sich auf wissenschaftlich gesichertes Fach- und Erfahrungswissen stützt (Expertise), ohne dass damit eine bestehende institutionelle Anbindung an eine Wissenschaftsorganisation, bspw. eine Universität, verbunden sein muss. Der Begriff der wissenschaftlichen Politikberatung wird in der vorliegenden Arbeit auch als Überbegriff für die Begriffe externer Evidenz und Expertise, wie sie vorhergehend konzeptualisiert wurden, verwendet. Zusammenfassend wird Politikberatung verstanden als die auf politische Inhalte oder Prozessgestaltung abzielende, Wissenschaftlichkeitskriterien entsprechende Produktion und Zurverfügungstellung von Evidenz und Expertise zuhanden derjenigen Akteure des politisch-administrativen Systems, welche diese Dienstleistung beauftragt haben.

#### **2.4 Wissenschaftliche Politikberatung in der Entlastungspolitik**

Die Reichweite und Zeithorizonte der Angebote *wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung* variieren stark (Cassel, 2006). Zum einen ist die Erstellung von Prognosen, bspw. über konjunkturelle Entwicklungen, oder Szenarien, bspw. über die Auswirkung einer bestimmten wirtschaftspolitischen Entscheidung wie der Einführung eines Mindestlohns, eine wichtige Form wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. Zum anderen werden, gerade im Kontext der zunehmenden Bedeutung und Diversifizierung der Angebotsseite privater Politikberatung (vgl. Bill & Falk, 2006; Sundmacher, 2005; Kozica et al., 2013) Angebote wichtiger, welche konkrete Handlungsrichtungen für ein spezifisches *Policy*-Problem in einer von den politischen Entscheidungsträgern geforderten nützlichen Frist aufzeigen (Schips, 2002, S. 349). Es sind letztere Formen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung, welche in der vorliegenden Arbeit auf Ebene der *Evidenz* von Interesse sind. Gefragt sind Analyseinstrumente, welche bspw. anhand von Kennzahlen und Indikatoren konkrete Problemfelder und Handlungsrichtungen ausweisen und damit eine Evidenzbasis für die nachfolgenden politischen Entscheide liefern. Gemäss Jäkel und Kuhlmann (2013, S. 142) erlebten „[i]nstitutionalisierte Formen der Wissensgenerierung und Evidenzbasierung (...) seit dem Aufkommen des New Public Management (...) eine neue Diskurskonjunktur in Politik und Verwaltung.“ Der Beizug externer Evidenz in der Finanzpolitik ist damit insbesondere von jenem „*Performance Movement*“ (Frey, 2012, S. 27) geprägt, im Zuge dessen Modernisierungen des öffentlichen Sektors u.a. durch Elemente des *New Public Management* Ansatzes angestrebt werden (Kozica et al., 2013, S.



308; Kuhlmann et al., 2010, S. 475). Auf Ebene der personengebundenen *Expertise* sind hingegen Beratungsleistungen gefragt, welche weniger als *inhaltliche Policy*-Beratung, sondern eher als *prozessorientierte* Beratung charakterisiert werden können.

Wie Eichhorst & Wintermann (2006, S. 229) darlegen, zeigt Politikberatung, sei sie evidenz- oder expertisebasierter Natur, neue Perspektiven auf bisherige Sachverhalte auf „und kann so politische Lernprozesse ermöglichen, inhaltlich unterstützen und politisch legitimieren.“ Damit wird bereits angedeutet, dass die Rolle externer Evidenz und Expertise mehrdimensional ist und damit im politischen Entscheidungsprozess unterschiedliche Zwecke verfolgt werden können. Diese Annahme wird im nachfolgenden Kapitel konkretisiert, indem ein theoretischer Rahmen zu den Funktionen externer Evidenz und Expertise im Politikprozess erarbeitet wird.

### 3 Theoretischer Rahmen

Angesichts der übergeordneten Forschungsfrage gilt es die folgenden Aspekte theoretisch zu erläutern: In einem ersten Schritt werden existierende Modelle und Annahmen zum Verhältnis zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und Politik diskutiert und hinsichtlich ihres Nutzens für die vorliegende Arbeit beurteilt. Zweitens werden daraus unterschiedliche Funktionen externer Evidenz und Expertise abgeleitet und mit Blick auf ihr Vorkommen im Politikprozess konzeptualisiert. Drittens wird die Entlastungspolitik als spezifischer Kontext, welcher Handlungsanreize und –barrieren der politischen Akteure formt, näher bestimmt.

#### 3.1 Modelle wissenschaftlicher Politikberatung

Die theoretische Diskussion über das Verhältnis zwischen Politik und wissenschaftlicher Politikberatung war lange Zeit geprägt von rationalistischen Erklärungsmodellen. Rationalistisch insofern, als diese von einer unmittelbaren Anwendbarkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem reinen Ziel der Rationalisierung und Wirksamkeitssteigerung politischer Prozesse, Entschiede und Inhalte ausgehen (Böcher, 2007, S. 20). Prägend mitgestaltet und weitergebracht hat diese Diskussion Habermas, der das technokratische (vgl. Schelsky, 1961) sowie das dezisionistische (vgl. Weber, 1988) Modell als vorherrschende Ansätze wissenschaftlicher Politikberatung identifizierte. Im *technokratischen* Modell sind Wissenschaft und Technik die treibenden Kräfte, welche sich dem Politischen überordnen. Dadurch verliert die Politik ihren eigenständigen Wirkungsraum und begibt sich in ein Abhängigkeitsverhältnis zu Experten und Evidenz (Böcher, 2007, S. 17). Demgegenüber steht in der Habermas'schen Begrifflichkeit das *dezisionistische* Modell, in dem der Raum für politische Abwägungen und Entscheidungsprozesse uneingeschränkt erhalten bleibt. Die Anwendung produzierter Evidenz oder Expertise geschieht gerade in dem Masse, wie der politische Akteur es für das Fällen seiner Entschiede für notwendig hält (Böcher, 2007, S. 17).

Diese traditionellen Modelle rationalistischen, linearen Wissenstransfers gehen von einer Logik aus, in der Wissen produziert, angesichts eines herrschenden Problems in den politischen Entscheidungsprozess eingespeist und dort zu einer rationalen Entscheidung verwertet wird. Kritisiert werden diese Ansätze für ihr „naiv-mechanistisches“ Verständnis der Rolle extern produzierten Wissens im politischen Prozess, das sich v.a. in der Annahme einer linearen Input-Output-Logik manifestiert (Pregernig, 2005, S. 269; Böcher, 2007, S. 18; Weingart, 2003, S. 140-151; Mause & Heine, 2003, S. 396). Habermas selbst entwickelte sein *pragmatistisches* Modell aus einer Unzufriedenheit gegenüber den herrschenden Ansätzen heraus (Habermas, 1969, S. 126-127). Dieses bildet das Verhältnis zwischen Wissensproduzenten und den Akteuren des

politisch-administrativen Systems als einen iterativen Kommunikationszusammenhang ab (vgl. Lompe, 2006, S. 31). Es ist damit ein Prototyp derjenigen Modelle, welche insofern als interaktiv (Young et al., 2002, S. 216), oder diskursiv (Falk et al., 2007, S. 325), bezeichnet werden, als diese von einer Vielfalt komplexer Beziehungen, unterschiedlicher Interessensgeflechte und gegenseitiger Einflüsse zwischen den politischen Akteuren einerseits und den Wissensproduzenten andererseits ausgehen und damit eine realistischere Sichtweise dieses Verhältnisses bieten. Gleichwohl ist Habermas' pragmatistischer Ansatz als *normatives* Modell zu verstehen, welchem der Autor selbst die Einschränkung zuspricht, „dass die *empirischen Bedingungen* für die Anwendung des pragmatistischen Modells fehlen“ (Habermas, 1969, S. 138, Hervorhebung im Original).

Aus diesen Überlegungen resultierten verschiedene theoretische Weiterentwicklungen, welche Habermas' Vorstellung von Politikberatung als „rekursiver Kommunikationsprozess“ (Weingart, 2005, S. 94) aufgriffen und gleichzeitig mehr Realitätsnähe anstrebten, indem versucht wurde, die *Logik politischer Prozesse* stärker zu integrieren und die Möglichkeit *strategisch-politischer Interessensverfolgung* durch den Beizug externer Evidenz und Expertise stärker hervorzuheben (Weingart, 2003, S. 139-140; Weingart, 2005, S. 142-144; Böcher, 2007, S. 25). Es wurde zunehmend in Frage gestellt, inwiefern die Annahme rein sachrationaler Wissensverwendung bzw. –verwendungsabsichten als determinierender Faktor für den Beizug wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Prozess den empirischen Gegebenheiten entspricht. Mit anderen Worten wurde die Bedeutung von *Politics* für das Verständnis des Verhältnisses zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und Politik zunehmend anerkannt:

The policy process is seen as the site of politics, processes of contest, negotiation, marginalization, etc., with knowledge production and use entwined with these forces: knowledge can serve to add legitimacy to political action often after the decision, and what counts as 'legitimate knowledge' is itself politically determined (Jones, 2009, S. 11).

Mit der These, dass der Einbezug politikrelevanten Wissens im Politikprozess nicht lediglich sachrationalen Zwecken dient, rückte zunehmend die Frage ins Blickfeld, welche unterschiedlichen Funktionen wissenschaftliche Politikberatung einnehmen kann (Böcher, 2007, S. 23; Pregernig, 2005, S. 268). Einen dominanten Teil der Antwort auf die „Theoriekrise“ rationalistischer, linearer und normativer Modelle wissenschaftlicher Politikberatung bildeten Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie (vgl. Mause & Heine, 2003, S. 396; Braun, 1999), welche die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung im Rahmen von *Funktionsanalysen* aufgriffen (Pregernig, 2005, S. 269; Böcher, 2007, S. 23). In *Public Choice*-orientierten Analysen wurde dabei

strategisch-politischen Intentionen gegenüber sachrationalen Überlegungen eine quasi-exklusive Stellung zur Erklärung unterschiedlicher Funktionen externer Evidenz und Expertise im politischen Prozess eingeräumt. In Radaellis (1995, S. 173) zugespitzter Formulierung handelt es sich bei diesen Ansätzen um „models in which knowledge is nothing but an input to the ‚black box‘ or merely a ‚hook‘ on which interests hang their case.“ Wissenschaftliche Politikberatung fungiert dabei „nur als eine zusätzliche Ressource (...), auf die politische Akteure in der Durchsetzung ihrer Interessen zurückgreifen können“ (Pregernig, 2005, S. 269). Damit wird insbesondere jene Sichtweise auf die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung bedient, in der politikrelevantes Wissen rein taktischen oder opportunistischen Zwecken sowie der Durchsetzung von politischen Interessen dient (vgl. Weingart, 2006, S. 38). Diese bisweilen „fast zynische Sichtweise“ (Pregernig, 2005, S. 270) der ökonomischen Theorien der Politik mit ihrem ausschliesslichen Fokus auf Eigeninteressen politischer Akteure als Erklärungsrahmen für die Zwecke externer Evidenz und Expertise greift jedoch, so wird nachfolgend argumentiert, zu kurz. Wissenschaftliche Politikberatung sollte diesbezüglich vielmehr als ein mehrdimensionales Konzept verstanden werden, dem unterschiedliche Funktionen externer Evidenz und Expertise zugeordnet werden können.

### **3.2 *Puzzling* oder *Powering*: Instrumentelle und strategisch-politische Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung**

Ein Ansatz, in dem ebendiese Unzulänglichkeiten der ökonomisch orientierten Ansätze diskutiert werden, ist derjenige von Braun (1998): Sein Modell strebt eine mehrdimensionale Betrachtung des Politikprozesses an, indem wissenschaftlicher Politikberatung kontextbedingt zahlreiche Aufgaben und Funktionen zukommen können. Der Politikprozess wird weder ausschliesslich als Interessenskonflikt angesehen, im Rahmen dessen Evidenz und Expertise nur für die Verfolgung der Eigeninteressen politischer Akteure instrumentalisiert werden, noch wird das Einbringen von *Policy*-Ideen und –Lösungen durch Politikberatung als rein sachrationalen Zwecken dienender, sich frei von politischen Interessenseinflüssen gestaltender Vorgang konzeptualisiert (vgl. Böcher, 2007, S. 32). Braun argumentiert damit zugunsten einer realistischen Integration der verteilungs- und machtpolitischen Dimension zum einen sowie der Rationalitäts- und Ideen-Dimension zum anderen.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Im Sinne Brauns (1998, S. 798) sind *Policy*-Ideen hier als Vorstellungen darüber, wie in Bezug auf ein politisches Problem gehandelt werden soll, zu verstehen. Der Politikberatung kann im politischen Prozess eine Schlüsselrolle zukommen, da sie eine wichtige Quelle von *Policy*-Ideen für den politischen Prozess darstellt (Braun, 1998, S. 803).

Braun (1998, S. 800) bedient sich dem ursprünglich von Heclo (1974) eingeführten Konzept des *Puzzling* – d.h. Unsicherheit seitens der politischen Akteure über die Charakteristiken eines Problems, dessen Interpretation und mögliche Lösungswege –, um die Rolle der Politikberatung als Wissenslieferant an die Politik zu erfassen. Heclo (1974) identifizierte diese Unsicherheit über Handlungsoptionen neben *Powering*, d.h. Strategien des Machterhalts im politischen Prozess, als zweite Quelle von Politik und konzeptualisierte *Powering* und *Puzzling* als zwei dominante, die Politikformulierung prägenden Stile:

Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do. Finding feasible courses of action includes, but is more than, locating which way vectors of political pressure are pushing. Governments not only “power” (or whatever the verb form of that approach might be); they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf; it entails both deciding and knowing (Heclo, 1974, S. 305).

Beim *Puzzling* rückt die machtpolitische und von politischen Eigeninteressen geprägte Perspektive in den Hintergrund und der Stellenwert von informierten Politikentscheidungen durch Wissensmaximierung in den Vordergrund. Letzteres impliziert nicht die Absenz von *Politics*, aber der Einsatz politischer Entscheidungsmacht geschieht aus der *Puzzling*-Perspektive nicht primär zur Durchsetzung politischer Interessen, sondern zur Durchsetzung von *Policy*-Alternativen, für die man sich aus analytischen Gründen entschieden hat (Peters, 2015).

Überträgt man diese Sichtweise des Politikprozesses auf die Frage nach dem Zweck wissenschaftlicher Politikberatung, so resultiert daraus die Gegenüberstellung zweier grundlegender Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung – „puzzling pointing at the process of identifying problems and possible solutions, powering meaning the struggle for political support needed to safeguard the acceptance of reforms“ (Eichhorst & Wintermann, 2005, S. 4): Externe Evidenz und Expertise kann, zum einen, im Sinne einer instrumentell-sachrationalen Funktion dazu beitragen, das *Puzzling* politischer Akteure über *Policy*-Probleme zu beheben und ihnen mehr Wissen und Lösungsansätze zu liefern. Liegt dem Bezug wissenschaftlicher Politikberatung diese Zielsetzung zugrunde, so wird mit anderen Worten von einer *instrumentellen Zweckverfolgung*<sup>9</sup> ausgegangen: Der Zweck liegt darin, durch externe Evidenz und Expertise zusätzliches Wissen für die Politikformulierung zu generieren. Zum anderen kann mit wissenschaftlicher Politikberatung ein *strategisch-politischer Zweck* verfolgt werden. Die Generierung von Wissen durch den Bezug externer Evidenz und Expertise ist dabei nicht Zweck an sich, sondern *Mittel zum Zweck*. Gemäss Wiesendahl (2010, S. 28) „können Mittel strategisch immer nur

---

<sup>9</sup> Die Begrifflichkeit orientiert sich hier an derjenigen der klassischen Wissensverwendungsforschung, im Rahmen derer „die instrumentelle Verwendung eine direkte, praktische Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse impliziert“ (Frey, 2012, S. 57).

Mittel zum Zweck sein, die es zu erreichen gilt. (...) Strategie bringt Mittel und Ziele in einen deterministischen Ursache-Wirkungszusammenhang mit der Hoffnung, dass vom Einsatz von Mitteln Wirkungen ausgehen, die das Eintreten eines erwünschten Zielzustandes herbeiführen.“ Dieser „Zielzustand“ liegt bei den strategisch-politischen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung auf der *Politics*-Ebene, indem externe Evidenz und Expertise Mittel darstellen, welche bestimmten politischen Lösungen zu mehr Durchsetzungskraft verhelfen, diese legitimieren, politische Widerstände durchbrechen oder Handlungsrichtungen rechtfertigen sollen.

Für die Untersuchung der forschungsleitenden Frage stellt sich demnach die Frage, welche unterschiedlichen Funktionen externer Evidenz und Expertise im Rahmen der instrumentellen und strategisch-politischen Zweckverfolgung zukommen können. In Tabelle 1 wurde diese begrifflich und inhaltlich sehr heterogene Diskussion anhand einer Literaturanalyse synthetisiert (vgl. u.a. Knorr, 1977; Boswell, 2008; Mause & Heine, 2003; Pregernig, 2005; Busch, 2009; Sundmacher, 2005; Külp, 1992; Boswell, 2008; Vosskuhle, 2005; Raffel, 2006; Wilhelm, 2009; Kirchgässner, 1996, 1999). Daraus wurden vier Unterkategorien abgeleitet und jeweils der instrumentellen oder strategisch-politischen Zweckverfolgung zugeordnet.

**Tabelle 1: Funktionen externer Evidenz und Expertise (Eigene Darstellung)**

	<b>Funktionen externer Evidenz und Expertise</b>
<b>Instrumentelle Zweckverfolgung</b>	<b><i>Wissenstransferfunktion</i></b> <i>Generell:</i> Orientierungs- und Entscheidungsunterstützungsfunktion; Ressourcenkompensation
	<b><i>Wirtschaftlichkeitsfunktion</i></b> <i>Generell:</i> <i>make-or-buy</i> Entscheidung
<b>Strategisch-politische Zweckverfolgung</b>	<b><i>Legitimationsfunktion</i></b> <i>Generell:</i> Legitimation bereits getroffener Entscheide; Rechtfertigung der Handlungsausrichtung; Untermauerung von politischen Positionen <i>Evidenz-spezifisch:</i> „Verobjektivierung“ von Entscheidungen
	<b><i>Taktische Funktion</i></b> <i>Generell:</i> Entscheidungsverzögerungsfunktion; Interessensausgleichsfunktion <i>Expertise-spezifisch:</i> Moderationsfunktion

Dabei ist davon auszugehen, dass die zwei grundlegenden Zweckverfolgungen „instrumentell“ und „strategisch-politisch“ und ihre vielfältigen Ausdifferenzierungen nicht als sich gegenseitig ausschliessende Kategorien konzeptualisiert werden können. Viel mehr ist anzunehmen, dass, zum einen, die Grenzen zwischen unterschiedlichen Verwendungsabsichten wissenschaftlicher Politikberatung fließend sind und, zum anderen, verschiedene Absichten gleichzeitig oder sequentiell verfolgt werden können (Frey, 2012, S. 63). Wie in Tabelle 1 dargestellt, geht die theoretische Diskussion faktisch von zahlreichen Abstufungen und Ausprägungen der verschiedenen Funktionen aus. Diese werden in den nachfolgenden Abschnitten anhand der in der vorliegenden Arbeit vorgenommenen Abgrenzung zwischen Evidenz und Expertise weiter ausdifferenziert.

### 3.2.1 Funktionen externer Evidenz

Entsprechend der Darstellung in Tabelle 1 kann externe Evidenz eine *Wissenstransferfunktion* zur fundierten Vorbereitung von *Policy*-Entscheidungen einnehmen (Pregernig, 2005, S. 65). Der sachrationale Zweck des Beizugs wissenschaftlicher Politikberatung besteht in der Information politischer Entscheidungen auf *Policy*-, d.h. inhaltlicher Ebene. Dabei kann externe Evidenz als Orientierungshilfe beigezogen werden, die Wissenslücken schliesst. Auch die *Wirtschaftlichkeitsfunktion* kann hinsichtlich der an die öffentliche Verwaltung gestellten Forderung nach effizienter Aufgabenbewältigung eine Rolle spielen. Im Sinne einer *make-or-buy* Entscheidung wird externe Evidenz, beispielsweise in Form von Evaluationen oder Gutachten, beigezogen, wenn die Produktion und Aufbereitung der Evidenz in einem externen Auftragsverhältnis mit gleichem oder besserem Ertrag wie eine verwaltungsinterne Erledigung, jedoch kostengünstiger bewerkstelligt werden kann (Wilhelm, 2009, S. 96; Vosskuhle, 2005, S. 441).

Den strategisch-politischen Zwecken von externer Evidenz wird, zum einen, die *Legitimationsfunktion* zugerechnet. Unter das Konzept der Legitimationsfunktion fallen eine Reihe diffuser Annahmen; zusammenfassend geht es bei dieser Sichtweise darum, dass die Beweggründe hinter dem Beizug von Evidenz *nicht* primär analytischer Natur sind. Mit Berufung auf die Legitimationskraft wissenschaftlich gestützter Evidenz von einer „objektiven“, externen Instanz, werden viel mehr politische Positionen bestätigt oder untermauert und politische Akteure rechtfertigen, *wie* bzw. *dass* sie überhaupt in eine bestimmte Richtung tätig werden. Im Hinblick auf die Legitimationsfunktion von Evidenz ist dabei, in Abgrenzung zur personengebundenen Expertise, insbesondere auch die Möglichkeit und Wirkungskraft der „*Verobjektivierung*“ (Rüb & Strassheim, 2012, S. 377) politischer Entscheidungen hervorzuheben. Dabei wird davon ausgegangen, dass im Sinne einer „Legitimation durch Zahlen“ (Rüb & Strassheim, 2012, S. 378; vgl. Page, 2001; Porter, 1995) z.B. durch Instrumente wie Leistungsvergleiche, *Benchmarks* oder *Performance Measurement* „dem Kalkül politischer Interessen ein objektivierbares Raster aus Analyse- und Prüfungskriterien“ (Rüb & Strassheim, 2012, S. 377) entgegengestellt wird. Schliesslich fallen unter die strategisch-politischen Zwecke externer Evidenz auch unterschiedliche *taktische Funktionen*. Erfolgt der Beizug wissenschaftlicher Politikberatung zu taktischen Zwecken, so stehen nicht die Resultate an sich im Vordergrund, sondern was die Resultate, oder auch allein die Tatsache, dass auf externe Beratung zurückgegriffen wurde, *innerhalb des politischen Prozesses* bewirken können (vgl. Vedung, 2000, S. 276). Eine mögliche taktische Funktion ist es, Entscheide mit Verweis auf die evidenzbasierte Aufarbeitung der Sachlage zu verzögern (Mause & Heine, 2003, S. 399; Sundmacher, 2005, S. 167-168; Pregernig, 2007, S. 70). Zudem kann durch den Beizug externer Evidenz versucht werden, die *Akzeptanz* für einen



bestimmten *Policy*-Entscheid im Verlaufe des politischen Prozesses zu fördern (Vosskuhle, 2005, S. 441) und gegenläufigen Interessen unterschiedlicher Akteure im politischen Prozess einen „objektiven“ Referenzpunkt zur Verfügung zu stellen (Vedung, 2000, S. 276).

Die Rolle externer Evidenz im politischen Prozess wurde in der jüngeren Vergangenheit insbesondere unter dem Konzept der evidenzbasierten Politik sowohl theoretisch erörtert als auch empirisch analysiert. Der wohl bekannte (Wieder-)Aufstieg dieses Ansatzes (vgl. Sanderson, 2002, S. 1; Rüb & Strassheim, 2012, S. 377) entsprang politischen Bekenntnissen, zugunsten der Effektivität und Effizienz politischer Programme bei der Politikformulierung fortan Pragmatismus und „Fakten“ vor Ideologien und wertbasierter Politik walten zu lassen (Cabinet Office, 1999; Monaghan, 2010, S. 21; Nutley et al., 2007; Frey, 2012, S. 17). In Strassheims Worten geht mit dem Aufstieg evidenzbasierter Politik als Richtwert für die Politikformulierung ein „Paradox“ einher, indem, zum einen, der Ruf nach Evidenz zur bestmöglichen Information und Stützung von *Policies* lauter wird, während sich, zum anderen, „in Expertengruppen und –netzwerken, in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen ein Arkanbereich der Indikatoren- und Evidenzverhandlungen [formiert], in dem potenziell die latente Repolitisierung evidenzbasierter Politik betrieben werden kann“ (Strassheim, 2013, S. 71). Dem Versuch der *Depolitisierung* durch evidenzbasierte Politik, bei der scheinbar von ideologischen Standpunkten losgelöste und „objektive“ Evidenz die Suche nach politischen Lösungen leiten soll (Rand-Hendriksen, 2013; Madsen, 2013), stehen demnach Tendenzen der (*Re-*)*Politisierung* gegenüber, indem gerade auch die Abstützung von Entscheiden auf Evidenz eine inhärent strategisch-politische Funktion einnehmen kann (Diamond, 2013; Rüb & Strassheim, 2012; Strassheim & Kettunen, 2014). Evidenzbasierte Politik erlaubt es demnach politischen Akteuren in jedem Fall, sich auf eine rationale Entscheidungsfindung zu berufen, während die dahinter stehende Zweckverfolgung nicht nur instrumenteller, sondern auch strategisch-politischer Natur sein kann.

### 3.2.2 Funktionen externer Expertise

Die Funktionen externer Experten decken sich, gemäss den theoretischen Vorüberlegungen und wie in Tabelle 1 ersichtlich, weitgehend mit denjenigen externer Evidenz. Experten können im Sinne der *Wissenstransferfunktion* organisationsintern fehlende Kompetenzen und Informationen einbringen (Sundmacher, 2005, S. 166) sowie im Sinne der *Wirtschaftlichkeitsfunktion* eine temporäre Kapazitätserhöhung der verwaltungswirtschaftlichen Ressourcen bewirken, ohne dass damit dauerhafte Mehraufwände verbunden wären (Wilhelm, 2009, S. 96-97). Ebenso können mit dem Beizug externer Experten *Legitimationsstrategien* verfolgt werden, indem mit Berufung

auf Expertenurteile Positionen untermauert werden und Handlungsrichtungen gerechtfertigt werden. Wenn auch der formale politische Entscheid letzten Endes bei den dafür designierten politischen Akteuren verbleibt, so können Expertenmeinungen im Sinne entscheidungspräformierender Weichenstellungen bestimmten Positionen eine Stütze geben.

Schliesslich, so wird nachfolgend argumentiert, kommt externen Experten insbesondere eine spezifische *taktische Funktion* zu: In einer *Vermittlungs- und Moderationsfunktion* fungiert der externe Experte als Vermittler und Mediator zwischen unterschiedlichen Akteuren (Busch, 2009, S. 481; Sundmacher, 2005, S. 167; Pregernig, 2007, S. 72; Wilhelm, 2009, S. 126; Stöbe-Blossey, 2004). Während auch Evidenz als „objektiver“ Referenzpunkt eine interessensausgleichende Funktion einnehmen kann, bleibt die aktive, personengebundene Vermittlung dem Experten vorbehalten, der dynamisch auf Situationen reagieren kann und sich als „neutrale Instanz“ und als aus der Perspektive des politisch-administrativen Systems „netzwerkfremder“ Akteur (Priddat, 2009, S. 61) ausserhalb des Verantwortungs- und Rechtfertigungszusammenhangs des politisch-administrativen Systems befindet (Wilhelm, 2009, S. 97; Mause & Heine, 2003, S. 41). Dies befähigt externe Experten, im politischen Prozess eine Vermittlerfunktion einzunehmen, Widerstände zu durchbrechen und Akzeptanz für spezifische *Policy*-Massnahmen zu schaffen.

Die Frage nach dem Zweck wissenschaftlicher Politikberatung im Politikformulierungsprozess beinhaltet schliesslich eine weitere Dimension, namentlich die Frage, an welche „Anspruchsgruppen“ im politischen Prozess die unterschiedlichen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung gerichtet sind. Es wird davon ausgegangen, dass der Beizug externer Evidenz und Expertise mit Blick auf bestimmte „targets of influence“ (Kirkhart, 2000, S. 11) geschieht.

### *3.2.3 Anspruchsgruppen externer Evidenz und Expertise in der Entlastungspolitik*

Entsprechend den Überlegungen in den vorhergehenden Kapiteln wird angenommen, dass die „Adressaten“ der instrumentellen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung eindeutiger zu identifizieren sind als diejenigen der strategisch-politischen Funktionen: Wird ein instrumenteller Zweck verfolgt, so geht es darum, den zuständigen Akteuren des politisch-administrativen Systems die ihnen zur Politikformulierung fehlende Evidenz und Expertise zur Verfügung zu stellen (Wissenstransferfunktion) respektive punktuelle Bedürfnisse nach spezifischem Wissen aus Kostengründen extern anzufordern (Wirtschaftlichkeitsfunktion). Bei den Funktionen strategisch-politischer Natur stellt sich demgegenüber zusätzlich die Frage, gegenüber welchen „Anspruchsgruppen“ mit wissenschaftlicher Evidenz mehr Akzeptanz geschaffen, Entscheide

legitimiert oder Widerstände im politischen Prozess durchbrochen werden sollen (vgl. Eichhorst & Wintermann, 2006, S. 228). Rüb und Strassheim (2012, S. 378) gehen davon aus, dass Legitimations- und taktische Strategien hier auf zwei Ebenen von Bedeutung sind: Erstens „als Selbsttechniken der Kontingenz- und Konfliktbewältigung der entscheidungsorientierten politischen Akteure“ sowie zweitens „als Fremdtechniken der Akzeptanzschaffung und Rechtfertigung in der medialisierten Öffentlichkeit.“ Ebenso argumentiert Boswell (2008, S. 473), dass sich strategisch-politische Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung zum einen gegen „innen“ – d.h. gegen Akteure des politisch-administrativen Systems selbst – und zum anderen gegen „ausen“ – gegen die Öffentlichkeit, die Bevölkerung, welche von *Policy*-Entscheidungen betroffen sind und diese beurteilen – richten.

In der vorliegenden Arbeit wird diese Annahme wie folgt differenziert: Es wird davon ausgegangen, dass es im Kontext der Erarbeitung von Entlastungsprogrammen zwischen drei unterschiedlichen Ebenen zu unterscheiden gilt, welche alle, jedoch in unterschiedlicher Weise, von Bestrebungen zur Entlastung des Staatshaushalts betroffen sind. Erstens die *parlamentarische Ebene*, da je nach Ausmass und Inhalt von Entlastungsprogrammen deren Beschluss auf gesetzliche Änderungen und damit Mehrheitsentscheide des Parlaments angewiesen ist. Letzteres konstituiert sich aus Parteien, die ihre jeweilige Klientel vor negativen Folgen einer Entlastungspolitik – sei dies durch Leistungsabbau oder Steuermassnahmen – bewahren sollen (Horn, 1995, S. 10). Zweitens die *Verwaltungsebene*, d.h. die administrativen Einheiten, welche Verwaltungsprogramme umsetzen und staatliche Leistungen erbringen. Die Verwaltungsebene ist relevant, da die Durchsetzung von Entlastungsprogrammen eine Einschränkung der Leistungsdisposition der Verwaltung bedeuten kann (Priddat, 2009, S. 59). Drittens die *Ebene der Öffentlichkeit*, insbesondere der „politischen Klientel“, d.h. der Bevölkerung, welche von den Inhalten konkreter entlastungspolitischer Massnahmen betroffen sein kann, bspw. durch Leistungsabbau oder Steuererhöhungen.

Der *Policy-Inhalt* ist, so wird argumentiert, ein wichtiger politischer Kontextfaktor, der den Stellenwert unterschiedlicher Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung prägt (vgl. Braun, 1998, S. 813; Frey, 2012, S. 70-74; Boswell, 2008; Radaelli, 1999). Demnach nimmt die instrumentelle, sachrationale Funktion politikrelevanten Wissens in den *Policy*-Bereichen einen höheren Stellenwert ein, welche v.a. von hoher technischer Komplexität sowie grosser Unsicherheit über Probleminterpretationen und mögliche Lösungswege geprägt sind (vgl. Frey, 2012, S. 70; Boswell, 2008, S. 472; Radaelli, 1999, S. 763; Scharpf, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Böcher, 2007, S. 32). Demgegenüber gewinnt der Einsatz externer Evidenz und Expertise zu strategisch-politischen Zwecken dann an Boden, wenn die politischen Ziele und

materiellen Interessen der beteiligten Akteure im Politikprozess relativ deutlich feststehen (Braun, 1998, S. 813). Dies ist in der Logik von finanzpolitischen Verteilungskonflikten der Fall: Der (re-)distributive Aspekt von Entlastungsprogrammen generiert Konflikte über die Ausgestaltung der Reformstrategie – namentlich wo und bei wem in welchem Ausmass gespart oder Mehrerträge eingeholt werden sollen (Pierson, 1994; Walter 2013). Denn politische Akteure müssen dabei u.U. in Richtungen handeln, welche bei unterschiedlichen Anspruchsgruppen unpopulär sind, namentlich der Abbau öffentlicher Politiken, aus denen Leistungen an den Bürger resultieren (Gourevitch, 1986; Pierson & Weaver, 1993; Pal & Weaver, 2003; Eichhorst & Wintermann, 2006, S. 228; Jordan et al., 2012, S. 3) oder der Versuch, Mehrerträge durch das Anheben von Steuern und Gebühren zu generieren (Peters, 1992, S. 1). Pierson (1994, S. 13) argumentiert, dass Leistungskürzungen konzentrierte Kosten für bestimmte Zielgruppen und höchstens diffuse, in der Zukunft liegende und damit schlecht einschätzbare Nutzen für gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtssteigerungen bergen. Diejenigen Akteure, welche vom Status Quo profitieren, werden demnach nicht gewillt sein, die Last angestrebter Reformen zu tragen (Jordan et al., 2012, S. 3; Walter, 2013). Wollen politische Entscheidungsträger im Kontext von Haushaltsungleichgewichten also potenziell (Wenzelburger, 2014, S. 81; Bauer & Knill, 2012, S. 37) unpopuläre finanzpolitische Massnahmen durchsetzen, so sind diese gut beraten, Strategien zu bedenken, durch welche sie die politische Machbarkeit ihrer Reformen erhöhen (Pierson, 1994; vgl. Weaver, 1986). Gemäss Wiesendahl (2010, S. 26) steht strategisches Handeln, „wenn es um Politikgestaltung geht, unter dem Risikovorbehalt des (...) Popularitätsverlustes bzw. der Abwahl. (...) Insofern ist der strategische Schlüssel für den Erwerb und Erhalt politischer Macht in der Mobilisierung und Sicherung von flüchtiger und jederzeit aufkündbarer Unterstützung zu sehen.“ Der Beizug wissenschaftlicher Politikberatung bei der Erarbeitung von Entlastungsprogrammen kann einen solchen „strategischen Schlüssel“ darstellen, da dadurch versucht werden kann, die im Rahmen des Entlastungsprogramms anvisierten Massnahmen zu legitimieren und Akzeptanz dafür zu schaffen. Es ist daher zu erwarten, dass der Beizug wissenschaftlicher Politikberatung im hier untersuchten Kontext aufgrund absehbarer verteilungspolitischer Kämpfe eher auf der strategisch-politischen Seite des Funktionsspektrums einzuordnen ist (Boswell, 2008; Braun, 1998, S. 814-815; Böcher, 2007, S. 32; vgl. Whiteman, 1985, S. 305).

## 4 Empirischer Kontext und Vorgehen

In der nachfolgenden empirischen Analyse soll ermittelt werden, zu welchem Zweck in den untersuchten Fällen kantonaler Entlastungsprogramme externe Evidenz und Expertise beigezogen wurden. Es handelt sich um eine fallorientierte Analyse, bei der im Hinblick auf die Forschungsfrage intendiert wird, die Beweggründe der relevanten Akteure für den Beizug wissenschaftlicher Politikberatung zu rekonstruieren. Nach der Darstellung des Untersuchungskontexts gilt es daher in einem ersten Schritt zu bestimmen, was in der vorliegenden Arbeit unter einem Untersuchungsfall verstanden wird, sowie die für die Untersuchung ausgewählten Fälle zu skizzieren. Zweitens werden das qualitative Interview als Methode der Datenerhebung sowie die damit verbundenen Herausforderungen erläutert. Drittens werden die qualitative Inhaltsanalyse als Methode der Datenauswertung und im Spezifischen das dafür verwendete Kategoriensystem dargestellt.

### 4.1 Der Untersuchungskontext: Kantonale Entlastungspolitik 2011-2014

#### 4.1.1 Die kantonalen Finanzhaushalte in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, welche sich ab 2007 graduell auszubreiten begann, werden in Bezug auf die Schweizer Finanz- und Realwirtschaft als moderat bezeichnet (vgl. Schäfer & Streeck, 2013, S. 2). Die Kantone, wie auch der Bund, befanden sich in einer soliden Finanzlage: Nach massiven Problemen in den meisten Kantonen während der 1990er Jahre, welche ebenfalls einschneidende Entlastungsprogramme nach sich gezogen hatten, stellte insbesondere die zweite Hälfte der 2000er Jahre eine Stärkung ihrer finanziellen Position dar (vgl. BfS, 2015, S. 5). Die Kantone bauten Schulden ab (Soguel, 2014, S. 2) und konnten dank ausreichend vorhandener Mittel die gesetzlichen Grundlagen ihrer Aufgabenerfüllung grosszügig auslegen. Die Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Schweizer Kantone zeigt, dass diese vor Ausbruch der internationalen Finanzkrise gut da standen; die laufenden Erträge übertrafen zu diesem Zeitpunkt den laufenden Aufwand (vgl. Soguel, 2014, S. 21-22). In den nachfolgenden Jahren schrumpften die Ertragsüberschüsse jedoch, was in zahlreichen Kantonen v.a. ab 2011 zu budgetierten Aufwandüberschüssen führte, welche zum Teil tatsächlich eintraten, zum Teil noch zu pessimistisch kalkuliert waren. Im kumulierten Finanzierungsergebnis der Kantone kommt ebenfalls ab 2011 die Übersteigerung der Einnahmen durch die Ausgaben zum Ausdruck (EFV, 2015, S. 3). Zahlreiche Kantone ver-

zeichneten in der Folge Defizite struktureller Art; Aufwandüberschüsse also, welche unabhängig von der konjunkturellen Lage auftreten und ohne Gegenmassnahmen ein anhaltendes Haushaltsungleichgewicht festigen.<sup>10</sup>

Mit der weitgehenden politischen, Finanz- und Fiskalautonomie der Schweizer Kantone geht auch die Verantwortung einher, die Staatsfinanzen zumindest mittelfristig im Lot zu halten. Alle Kantone ausser Appenzell Innerrhoden kennen gesetzlich verankerte Fiskalregeln, welche die Budgetprozesse reglementieren oder Vorgaben zur Haushaltsentwicklung machen, wobei diese Bestimmungen kantonal sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und von eigentlichen Schuldenbremsen bis zu Regelungen der Ausgabenentwicklung reichen (Yerly, 2013). Faktisch werden Defizite in Zeiten finanzieller Schief lagen ein Stück weit toleriert, erfordern dann jedoch aufgrund der gesetzlichen Verpflichtungen das Ergreifen von Gegenmassnahmen von Seiten der Politik. Fiskalregeln stellen damit eine wichtige institutionelle Rahmenbedingung der kantonalen Finanzpolitik dar, welche für die politischen Entscheidungsträger im sich verschlechternden finanziellen Kontext ebenfalls handlungstreibend wirkte (vgl. Soguel, 2014).

#### *4.1.2 Einnahmen- und ausgabenseitige Impulse für die kantonalen Entlastungsprogramme*

Innerhalb dieses gesamtwirtschaftlich schwierigen Kontexts ist die Verschlechterung der finanziellen Situation vieler Kantone zum Teil auf kantonsspezifische Entwicklungen, zu einem grossen Teil aber auch auf allgemeine Entwicklungstendenzen, welche alle oder einen Grossteil der Kantone betrafen, zurückzuführen. Die konkreten einnahmen- und ausgabenseitigen Herausforderungen, welche sich für die kantonalen Haushaltsungleichgewichte hauptsächlich verantwortlich zeichnen, werden nachfolgend skizziert.

#### Entwicklung der Steuereinnahmen

In den Jahren wirtschaftlichen Aufschwungs verstärkten sich die Bemühungen der Deutschschweizer Kantone im Steuerwettbewerb. Gezielte Steuerentlastungen, welche infolge der Jahre wirtschaftlicher Prosperität gewährt werden konnten, traten in zahlreichen Kantonen in Kraft. Angesichts der infolge der Finanzkrise eintretenden wirtschafts- und finanzpolitischen Schwierigkeiten waren diese Steuerentlastungen für den Staatshaushalt jedoch nicht leicht zu verkraften. In manchen Kantonen wurden in der Folge laufende Steuerentlastungsprogramme

---

<sup>10</sup> Die Einführung des Instruments der rollenden Finanzplanung in zahlreichen Kantonen im letzten Jahrzehnt führte zudem dazu, dass sich die Voraussicht auf kommende finanzielle Herausforderungen veränderte, indem fortan eine mindestens mittelfristig ausgerichtete Perspektive eingenommen werden konnte.

teilweise sistiert beziehungsweise deren vollständige Umsetzung auf unbestimmte Zeit verschoben; in anderen wurden wiederum Steuerfusserhöhungen beantragt, welche teilweise wiederum vor den kantonalen Parlamenten einen schweren Stand hatten.

### Sinkende und schwankende Beteiligungsbeiträge

Das schwierige wirtschaftliche Umfeld übte auch dort Druck auf die kantonalen Finanzen aus, wo die Kantone als Aktionäre verselbstständigter Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts sinkende Beteiligungserträge hinnehmen mussten. Zudem erschwerte die diesbezüglich herrschende Unsicherheit die Budgetierungs- und Planungsprozesse. Eine für die Gesamtheit der Kantone wichtige Einnahmequelle sind die grundsätzlich jährlich erfolgenden Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) an den Bund und die Kantone. Seit 2011 gilt eine befristete Neuregelung über die Gewinnausschüttung der SNB (SNB, 2011). Durch diese reduziert sich nicht nur der absolute Ausschüttungsbetrag von 2,5 auf 1 Mia. Franken, sondern die Durchführung einer jährlichen Gewinnausschüttung an die Kantone wird auch grösserer Instabilität und Unsicherheit unterworfen: Aufgrund der ausserordentlichen Aufwertung des Schweizer Frankens seit Ausbruch der globalen Finanzkrise und den daraus resultierenden Herausforderungen für die SNB ist eine fixe jährliche Ausschüttung unter dem neuen Regime nicht mehr automatisch gewährleistet. Faktisch fand seit Erlass der neuen Vereinbarung im November 2011 nur im Jahr 2014 ein Totalausfall der kantonalen Erträge aus der SNB-Beteiligung statt. Angesichts der herrschenden Unsicherheit budgetierten zahlreiche Kantone seit Bestehen der neuen Vereinbarung jedoch mehrfach Ertragsausfälle aus der SNB-Beteiligung und rechneten demnach mit einer diesbezüglichen Mehrbelastung, respektive Minderentlastung, des Finanzhaushalts.

### Ausgabenwachstum und NFA

Zwar variiert der Anstieg der öffentlichen Ausgabenquote zwischen den einzelnen Kantonen zum Teil erheblich; zusammenfassend kann aber festgehalten werden, dass die Kosten für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben in den vergangenen Jahrzehnten stetig gestiegen sind (Kellermann, 2007, S. 12). Gemäss der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen liegen zahlreiche kostenintensive Aufgabenbereiche in der Verantwortung der Kantone. Eine hohe Kostendynamik zeigte sich insbesondere in den staatlichen Kernaufgabenbereichen Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt, die zusammen über die Hälfte der kantonalen Aufwände ausmachen und massgeblich für die ausgabenseitigen Schwierigkeiten der letzten Jahre in den kantonalen Finanzhaushalten verantwortlich sind (vgl. EFV, 2012; Kellermann, 2007). Dies

nicht zuletzt auch aufgrund neuer Aufgaben in diesen Bereichen, welche vom Bund den Kantonen übertragen wurden. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche 2008 in Kraft trat, zog eine Verschiebung verschiedener Aufgabenbereiche von der Bundesebene auf Kantonesebene nach sich. Zudem wurden auch ausserhalb der NFA-Bestimmungen neu geregelte Aufgaben den Kantonen überlassen, bspw. die 2012 eingeführte neue Spital- sowie die Pflegefinanzierung, welche die kantonalen Haushalte zusätzlich belasteten (EFV, 2012, S. 3). Schliesslich führte das Inkrafttreten der NFA auch zu Verschiebungen im interkantonalen Finanzausgleich, welche für verschiedene Kantone ausgabenseitige Konsequenzen hatten.

„Reformen sind das Ergebnis der Analyse vergangener politischer Entscheidungen, ihrer Auswirkungen und der sich ändernden Rahmenbedingungen. Es braucht eine Neubewertung der sachpolitischen Ausgangslage“ (Eichhorst & Wintermann, 2006, S. 228-229). Angesichts der zuvor beschriebenen finanzpolitischen Entwicklungen und der herrschenden Unsicherheit über künftige Entwicklungen nahmen zahlreiche Kantone Entlastungsprogramme in Angriff (vgl. NZZ, 2013). In diesem Kontext wurde von verschiedenen Kantonen externe Evidenz und Expertise zur Erarbeitung der Entlastungsprogramme beigezogen. Nachfolgend werden die für die vorliegende Arbeit ausgewählten Untersuchungsfälle sowie das empirische Vorgehen dargestellt.

## **4.2 Fallauswahl**

### *4.2.1 Definition und Abgrenzung der Fälle*

Es gilt zu bedenken, dass ein Fall stets eine aus einer bestimmten Perspektive konstruierte Einheit darstellt (Peters, 2013, S. 155). Die zentrale Frage, welche gestellt werden muss, ist, *wovon* ein bestimmtes Phänomen ein Fall ist. Von Interesse sind hier diejenigen Prozesse der kantonalen Finanzpolitik, welche Fälle des Beizugs externer Evidenz und Expertise zur Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen sind. Aus forschungspragmatischen Gründen können nicht die gesamten Fälle, auf die das zutrifft, in die Untersuchung einbezogen werden. Mit einer bewussten Auswahl wird das Ziel einer für den Untersuchungsgegenstand und die Beantwortung der Fragestellung angemessenen Zusammensetzung der Fälle verfolgt (Hussy et al., 2010, S. 188; Patton, 1990).

Dafür werden die folgenden Einschlusskriterien als relevant erachtet: Erstens, ob finanzpolitische Massnahmen erarbeitet wurden mit dem Ziel, gegen ein *zuvor festgestelltes strukturelles Haushaltsungleichgewicht* vorzugehen. Zweitens sind jene Massnahmen von Interesse, welche



in einem abgrenzbaren Bündel zu einem *Entlastungsprogramm* zusammengefasst und als solches auch präsentiert worden sind; davon ausgeschlossen sind mit anderen Worten vereinzelt bzw. im Rahmen des normalen Budget- und Finanzplanungsprozesses in Angriff genommene Massnahmen zur Haushaltskonsolidierung. Als pragmatisches Kriterium der Fallauswahl dürfen die Fälle aufgrund der gewählten Datenerhebungsmethode (Interviews) nicht zu weit in der Vergangenheit liegen, um den Informationsverlust aufgrund von Erinnerungslücken zu begrenzen. Des Weiteren beschränkt sich die Fallauswahl zur Sicherstellung eines optimalen sprachlichen Zugangs zu den Interviewpartnern und Informationen auf Deutschschweizer Kantone.

Bei den Untersuchungsfällen handelt es sich um in den Kantonen Luzern, Thurgau, Schaffhausen und St. Gallen in Angriff genommene Entlastungsprogramme. In Thurgau, Schaffhausen und St. Gallen wurde zur Erarbeitung von Entlastungsprogrammen sowohl externe Evidenz als auch Expertise beigezogen; im Kanton Luzern wurde nur externe Evidenz im Rahmen einer Studie beigezogen. Bei der in den Untersuchungsfällen beigezogenen *Evidenz* handelt es sich um Dienstleistungen des privaten Forschungsinstituts BAK Basel Economics AG<sup>11</sup>. Diese Dienstleistungen bestanden mehrheitlich aus der Durchführung so genannter *interkantonaler Benchmarks*<sup>12</sup>, bei denen aufgrund von Vergleichsdaten die Ausgaben eines Kantons in seinen Aufgabenbereichen den entsprechenden Ausgaben anderer Kantone gegenübergestellt, die bestehenden Kostendifferenziale berechnet und damit Handlungspotenziale für das Entlastungsprogramm identifiziert wurden. Bei der in den Untersuchungsfällen beigezogenen *Expertise* handelt es sich um Dienstleistungen eines Experten mit wissenschaftlichem Hintergrund sowie Erfahrung in der Praxis kantonaler Finanzpolitik. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Fälle skizziert.

#### 4.2.2 Beschreibung der Untersuchungsfälle

##### „Entlastungsprogramm 2014“ des Kantons Schaffhausen

Mit Vorlage vom 27. August 2013 beantragte der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen dem Kantonsrat, einem Nachtragskredit über 500'000 CHF „für die voraussichtlich anfallenden Kosten für das Entlastungsprogramm 2014“ der Durchführung einer externen Analyse zuzustimmen und informierte das Kantonsparlament damit gleichzeitig über neuerliche Entlastungs-

---

<sup>11</sup> Im Folgenden: BAK Basel.

<sup>12</sup> Strassheim (2003, S. 228) definiert den Kern von Benchmarking im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse wie folgt: „Politisches Benchmarking liegt dann vor, wenn sich die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen auf Vergleiche von Leistungen zwischen eigenen Entscheidungseinheiten und Entscheidungseinheiten der Umwelt bezieht.“

pläne (RR-SH, 2013, S. 1). Nachdem noch im Mai 2012 das Projekt „Entlastung des Staatshaushalts 3“ (ESH3) im Umfang von knapp 25 Mio. CHF von der Regierung verabschiedet worden war, identifizierte diese im Rahmen des Budgetprozesses für das Jahr 2014 ein strukturelles Defizit von 40 Mio. CHF (bei einem Gesamtaufwand von rund 660 Mio. CHF in der laufenden Rechnung), welches als Entlastungsziel für das Projekt „Entlastungsprogramm 2014“ festgelegt wurde (RR-SH, 2013, S. 1). In der Folge wurde das Projekt im Herbst 2013 in Gang gebracht und eine Projektorganisation eingesetzt, welche vom Finanzdepartement koordiniert und geführt wurde und der die Departementssekretäre als Vertretungen der einzelnen Departemente beisassen (RR-SH, 2013, S. 6). Zudem setzte der Regierungsrat einen begleitenden Projektausschuss aus mehreren Mitgliedern der kantonsrätlichen Geschäftsprüfungskommission sowie einem Mitglied der Personalkommission ein, welcher gegenüber dem Gesamtkantonsrat vorinformiert wurde. Gemäss der regierungsrätlichen Vorlage, lag der Konzeption des „Entlastungsprogramm 2014“ der Gedanke zu Grunde, „die erbrachten staatlichen Leistungen objektiv, systematisch und umfassend unter die Lupe zu nehmen“ (RR-SH, 2014, S. 5). Die BAK Basel wurde damit beauftragt, einen interkantonalen Benchmark der Ausgaben pro Aufgabenfeld des Kantons Schaffhausen im Vergleich zu, erstens, einer *Peer Group* acht ausgewählter Kantone sowie, zweitens, allen anderen Kantonen zu erstellen (RR-SH, 2014, S. 5). Zur externen Projektbegleitung wurde der Experte Prof. Urs Müller ernannt, um den Erarbeitungsprozess des Entlastungsprogramms zu begleiten und „die Projektkoordination bei der operativen Planung, Steuerung und Umsetzung des Projekts“ zu unterstützen (RR-SH, 2014, S. 6). Aus diesem Prozess resultierten Entlastungsvorgaben (prozentual zum gesamten Entlastungsziel) pro Departement und für die Staatskanzlei. Die einzelnen Verwaltungseinheiten in den Departementen hatten in der Folge den Auftrag, Massnahmen aufzuzeigen, mit denen das Entlastungsvolumen realisiert werden kann. Daraus resultierte ein erster Vorschlag für ein Massnahmenpaket bestehend aus 122 Einzelmassnahmen mit einem totalen Entlastungsvolumen von bis zu rund 40 Mio. CHF bis ins Jahr 2017 (vgl. RR-SH, 2014).

#### „Leistungsüberprüfung“ des Kantons Thurgau

Mit Datum vom 23. November 2011 beantragten drei Grossräte des Kantons Thurgau zusammen mit 57 Mitunterzeichnenden die „Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“. Gefordert wurde die Vorlage eines Berichts, in dem der Regierungsrat u.a. aufzeigen sollte, welche Leistungen der kantonalen Verwaltung „ohne grössere Auswirkungen auf die Thurgauer Bevölkerung“ gestrichen werden können (Haag et al., 2011). Gefordert waren ins-

besondere die Vermeidung von Stellenwachstum in der Verwaltung, Leistungsabbau und strukturelle Anpassungen des Leistungskatalogs im Umfang von 40 Mio. CHF (Haag et al., 2011). Der Antrag wurde am 9. Januar 2013 entgegen dem Antrag des Regierungsrates (RR-TG, 2012) als erheblich erklärt (GR-TG, 2013). Der Regierungsrat setzte daraufhin das Projekt „Leistungsüberprüfung“ in Gang (RR-TG, 2014a; RR-TG, 2014b). Als Entlastungsziel wurde der Betrag von 40 Mio. CHF festgelegt (bei einem Gesamtaufwand von rund 1,9 Mia. CHF in der laufenden Rechnung), wie es auch von den Initianten des parlamentarischen Vorstosses gefordert worden war (RR-TG, 2014a, S. 13). Die Leitung des Projekts übernahm die Finanzverwaltung; sämtliche Departemente durch die Departementssekretäre und –controller sowie die Staatskanzlei wurden ebenfalls in die Projektorganisation integriert. Gemäss Bericht des Regierungsrates bestand das Ziel des Leistungsüberprüfungsprozesses darin, „eine systematische und objektive Überprüfung des Leistungskataloges sowie eine sachliche Diskussion unter Einbezug aller Departemente“ zu gewährleisten (RR-TG, 2014a, S. 3). Die BAK Basel wurde damit beauftragt, einen interkantonalen Benchmark der Ausgaben pro Aufgabenfeld des Kantons Thurgau im Vergleich zu, erstens, einer *Peer Group* acht ausgewählter Kantone sowie, zweitens, allen anderen Kantonen zu erstellen („technischer Ansatz“, vgl. RR-TG, 2014a, S. 13). Zum anderen wurde im Rahmen des „partizipativen Ansatzes“ der externe Experte Prof. Urs Müller damit beauftragt, „mit ausgewählten Gruppen strukturierte Gespräche über mögliche Einsparungspotenziale und Effizienzsteigerungen“ zu führen (RR-TG, 2014a, S. 14). Aus diesen beiden Ansätzen resultierten Entlastungsvorgaben (prozentual zum gesamten Entlastungsziel) pro Departement und für die Staatskanzlei, worauf diese konkreten Entlastungsmassnahmen zu erarbeiten hatten. Es resultierte ein erster Vorschlag für ein Massnahmenpaket bestehend aus 102 Einzelmassnahmen mit einem totalen Entlastungsvolumen von bis zu rund 47 Mio. CHF bis ins Jahr 2017 (RR-TG, 2014a, S. 27).

#### „Sparpaket II“ und „Entlastungsprogramm 2013“ des Kantons St. Gallen

Mit Beschluss vom 21. Februar 2012 lud der Kantonsrat St. Gallen den Regierungsrat dazu ein, ein „Sparpaket II“ vorzulegen, welches bis 2015 eine Sparwirkung von mindestens 200 Mio. CHF entfalten sollte (RR-SG, 2012b, S. 1). Im Rahmen Ihrer Aufgaben- und Finanzplanung 2013 bis 2015 identifizierte die Regierung die Existenz eines strukturellen Ungleichgewichts von rund 270 bis 300 Mio. CHF (RR-SG, 2012b, S. 1) und bezeichnete den finanziellen Handlungsspielraum in der Folge als „sehr eng“ (RR-SG, 2012a, S. 6). Für das „Sparpaket II“ wurden die vom Kantonsrat geforderten Massnahmen im Umfang von 200 Mio. CHF (bei einem Ge-

samtaufwand von rund 4,5 Mia. CHF in der laufenden Rechnung) als Entlastungsziel festgesetzt. Die Leitung zur Ausarbeitung des Entlastungsprogramms lag beim Finanzdepartement; die einzelnen Departemente wurden über die Departementssekretärenkonferenz einbezogen. Zudem hat die Regierung im Rahmen des Erarbeitungsprozesses für eine „zusätzliche Aussen-sicht“ (RR-SG, 2012c, S. 4) die BAK Basel damit beauftragt einzelne Aufgabenfelder aus dem Bildungs-, Fürsorge- und Polizeibereich auf ihre Kosten zu überprüfen und Handlungsbereiche zu identifizieren. Gutachten zu den Themen „Review der Finanzplanung“ sowie „kantonale Schuldenbremse“ hatte die BAK Basel bereits zuvor erstellt. Eine Überprüfung im Gesundheits- sowie Immobilienbereich fand durch zwei weitere, in diesen Bereichen spezialisierte Anbieter statt (RR-SG, 2012a, S. 6). Die Erarbeitung konkreter Entlastungsmassnahmen erfolgte sodann durch die einzelnen Fachdepartemente. Mit Botschaft vom 1. Mai 2012 legte der Regierungsrat ein „Sparpaket II“ mit einem totalen Entlastungsvolumen von bis zu knapp 200 Mio. CHF pro Jahr bis ins Jahr 2015 vor (RR-SG, 2012a).

Ein Jahr nach dem Beschluss für das „Sparpaket II“, lud der Kantonsrat die Regierung mit Beschluss vom 26. Februar 2013 ein, ein erneutes Entlastungsprogramm vorzulegen, um die trotz dem „Sparpaket II“ verbleibende Defizitlücke im Haushalt zu schliessen. Gefordert wurde ein zusätzliches Entlastungsvolumen von mindestens 150 Mio. CHF (RR-SG, 2013, S. 8). Die Federführung lag wiederum beim Finanzdepartement und die Departemente wurden durch die Departementssekretärenkonferenz einbezogen. Zudem wurde beim Projekt „Entlastungsprogramm 2013“ eine Delegation des Kantonsrates einbezogen, die auch eigene Massnahmenvorschläge einbringen konnte (RR-SG, 2013, S. 15). Im Gegensatz zum „Sparpaket II“ wurden beim Projekt „Entlastungsprogramm 2013“ jedoch keine externen Studien in Auftrag gegeben. Hingegen wurde mit Prof. Urs Müller auch im Kanton St. Gallen ein externer Experte in den Erarbeitungsprozess des „Entlastungsprogramm 2013“ einbezogen. Im Rahmen des Erarbeitungsprozesses wurden sämtlichen Departemente dazu angehalten, ihre Leistungserbringungen grundsätzlich zu überdenken. Aufgrund dieser ersten Auslegeordnung möglicher Entlastungspotenziale wurden die Verwaltungseinheiten in den Departementen wiederum beauftragt, Entlastungsmassnahmen aufzuzeigen (RR-SG, 2013, S. 14-15). Mit Botschaft vom 30. April 2013 stellte die Regierung die Massnahmen mit einem totalen Entlastungsvolumen von bis zu rund 165 Mio. CHF pro Jahr bis ins Jahr 2016 vor (RR-SG, 2013, S. 21).

#### „Leistungen und Strukturen II“ des Kantons Luzern

Im Rahmen einer Medienorientierung vom 29. Oktober 2013 kündete der Regierungsrat des Kantons Luzern das Projekt „Leistungen und Strukturen II“ an (RR-LU, 2013), nachdem gut

ein Jahr zuvor mit Botschaft vom 23. Oktober 2012 bereits das Projekt „Leistungen und Strukturen I“ verabschiedet worden war (RR-LU, 2012). Die Erarbeitung zusätzlicher Entlastungsmassnahmen wurde mit der „weiterhin angespannten Finanzlage“ des Kantons Luzern und der gesetzlichen Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich des Kantonshaushalts (Schuldenbremse) begründet. Mit Blick auf den Aufgaben- und Finanzplan 2015-2017 konstatierte der Regierungsrat, „dass es für die Einhaltung der Schuldenbremse Verbesserungen von insgesamt rund 220 Millionen Franken in den Jahren 2015 bis 2017 bedarf“ (bei einem Gesamtaufwand von rund 3,4 Mia. CHF in der laufenden Rechnung) (RR-LU, 2014b, S. 6). Die Projektleitung von „Leistungen und Strukturen II“ lag beim Staatsschreiber sowie dem Leiter der Dienststelle Finanzen; als Vertreter der Departemente fungierten die Departementssekretäre. Zudem wurde eine 17-köpfige Spezialkommission des Kantonsrats einberufen, welche ebenfalls Vorschläge für Entlastungsmassnahmen einbringen konnte. Im Rahmen des Erarbeitungsprozesses wurde die BAK Basel damit beauftragt, einen interkantonalen Benchmark der Ausgaben pro Aufgabenfeld des Kantons Luzern im Vergleich zu, erstens, einer *Peer Group* fünf ausgewählter Kantone sowie, zweitens, allen anderen Kantonen zu erstellen, um „Erkenntnisse über mögliche zusätzliche Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen zu bekommen“ (RR-LU, 2014b, S. 6). Zudem sollte die externe Studie als „summarischer Wirkungsbericht über die Finanz- und Verwaltungsreform seit Luzern `99 betrachtet werden“ (RR-LU, 2014a, S. 2). Nach einer ersten Beurteilung des Entlastungspotenzials der einzelnen Departemente anhand des BAK Berichts wurden durch die einzelnen Verwaltungseinheiten potenzielle Entlastungsmassnahmen ermittelt. Mit Botschaft vom 11. September 2014 übermittelte der Regierungsrat dem Kantonsrat ein Massnahmenpaket von insgesamt 67 Massnahmen mit einem totalen Entlastungsvolumen von bis zu 83 Mio. CHF pro Jahr bis ins Jahr 2017 (RR-LU, 2014b).

### **4.3 Methode der Datenerhebung**

#### *4.3.1 Das qualitative Interview als Erhebungsmethode*

Die Methode der *Befragung* erlaubt es, Hinweise für die Erklärung menschlichen Handelns zu sammeln und subjektive Handlungsgründe zu rekonstruieren. Nicht-standardisierten, persönlichen Leitfadeninterviews waren im Kontext der vorliegenden Arbeit aus mehreren Gründen vorzuziehen: Durch die offenen Fragen werden die Antwortmöglichkeiten der Befragten nicht *a priori* eingeschränkt. Gleichzeitig erfährt die Interviewführung anhand eines durch theoretische Vorüberlegungen informierten Leitfadens eine Struktur und kann auf die forschungsrelevanten Themen gesteuert werden. Für die Leitfadenkonstruktion (vgl. Helfferich, 2005) hat mit anderen Worten eine Auseinandersetzung mit dem theoretischen Rahmen der Untersuchung

stattzufinden, um relevante Konzepte und Kategorien berücksichtigen zu können (Behnke et al., 2006, S. 345). Bei der persönlichen Durchführung von Interviews verbleibt dem Interviewer zudem im Gegensatz zur schriftlichen Befragung die Gelegenheit, bei Unklarheiten nachzufragen oder dem Gesprächsverlauf angepasste Anknüpfungsfragen zu stellen, um detailgenaue Informationen über relevante Akteure, Zusammenhänge sowie die Handlungsmotive, -ressourcen und -restriktionen der Befragten zu ermitteln (Blatter et al., 2007, S. 60). Im Lichte der leitenden Fragestellung interessierten primär Überlegungen dazu, warum und zu welchem Zweck externe Experten und Evidenz im Rahmen der Erarbeitung der Entlastungsprogramme hinzugezogen wurden. Sekundär hat das Interviewmaterial informativen Charakter, indem bestimmte Gegebenheiten und Abläufe genauer verstanden werden können, über welche allein durch das Dokumentenstudium nicht genügend Informationen erfassbar sind.

#### *4.3.2 Auswahl der Interviewpartner und Modalitäten der Interviewdurchführung*

Die Auswahl von Interviewpartnern muss anhand expliziter Kriterien vorgenommen werden. Für die vorliegende Arbeit geschah dies anhand folgender Leitfragen:

- War die betreffende Person am Prozess der Erarbeitung eines in der vorliegenden Arbeit untersuchten Entlastungsprogramms beteiligt?
- War die betreffende Person in einer Position, in der sie über den Beizug externer Evidenz oder Expertise zur Erarbeitung des Entlastungsprogramms mitbestimmen konnte, bei der Vorbereitung dieses Entscheids mitwirkte oder zumindest über die Gründe für den Beizug unterrichtet wurde?

In sämtlichen untersuchten Fällen nahmen die kantonalen Finanzdepartemente eine treibende und führende Rolle im Erarbeitungsprozess der Entlastungsprogramme ein, weswegen den oben genannten Kriterien insbesondere folgende Personengruppen entsprachen:

- Mitglieder der kantonalen Regierung, namentlich Finanzdirektoren
- Angehörige des Finanzdepartements, namentlich Departementssekretäre, Dienststellenleiter der Finanzverwaltung und z.T. Fachbeamte, welche stark in den Prozess der Erarbeitung der Entlastungsprogramme involviert waren

Des Weiteren kamen aufgrund der genannten Kriterien fallweise auch folgende Personengruppen in Frage:

- Staatsschreiber und weitere Angehörige der Staatskanzlei, sofern sie bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms eine wichtige Rolle innehatten

- z.T. Parlamentarier, sofern im Rahmen der Erarbeitung des Entlastungsprogramms in Form eines begleitenden Ausschusses auch eine parlamentarische Delegation einbezogen wurde und die befragte Person Teil davon war

Schliesslich musste sich die Auswahl der Interviewpartner auch nach pragmatischen Kriterien richten, namentlich nach der tatsächlichen Verfügbarkeit der angefragten Personen und deren Bereitschaft, ein Interview zu geben. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte nicht *a priori* für sämtliche Fälle, sondern gestaltete sich zu Beginn der Datenerhebungsphase noch explorativ, indem ein breiterer Personenkreis aus Exekutive und Parlament interviewt wurde, um zu ermitteln, bei welchen Akteuren welche Informationsressourcen zu erwarten sind. Dementsprechend reduzierte sich die Zahl der pro Fall befragten Personen mit der Zeit und mit den Erkenntnissen darüber, welche Personengruppen für die leitende Fragestellung dieser Untersuchung geeignete Informationen liefern können und welche eher nicht. Die Namen sowie die konkrete Stellung der interviewten Personen können aus Vertraulichkeitsgründen nicht offenbart werden.

Insgesamt wurden zwischen dem 30. Juni und dem 11. August 2015 elf persönliche Interviews durchgeführt.<sup>13</sup> Bei der Kontaktaufnahme wurden kurz der Zweck der Interviews und die übergeordnete Fragestellung der Masterarbeit sowie die vorgesehenen Modalitäten des Interviews erläutert. In einer Mehrheit der Fälle wurde zudem im Vorfeld des Interviews ein Dokument mit einer Themenübersicht versandt, wobei es sich nicht um den detaillierten Interviewleitfaden handelte. Sämtliche Interviewpartner waren mit einer Audioaufzeichnung des Gesprächs einverstanden.

Für die vorliegende Arbeit wurden schliesslich insgesamt zehn der elf durchgeführten Interviews vollständig vom Schweizerdeutschen in die hochdeutsche Sprache transkribiert.<sup>14</sup> Ein Interview wurde nicht transkribiert, da die inhaltliche Relevanz und der Bezug zur Fragestellung weitgehend fehlten. Die transkribierten Interviews bilden insgesamt den zentralen Textkorpus, welcher als Analysematerial dient.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Bei einem der Interviews waren zwei Personen als Interviewpartner anwesend; in allen anderen Fällen eine Person.

<sup>14</sup> Es wurden keine nonverbalen Beobachtungen (z.B. Lachen oder Seufzen) in die Transkription aufgenommen. Die Satzkonstruktion wurde exakt übernommen; d.h. insbesondere wurden auch unterbrochene oder wiederholt umformulierte Sätze als solche erfasst. „Äh“ und Ähnliches wurde jedoch weggelassen.

<sup>15</sup> Zwei zu Beginn des Datenerhebungsprozesses geführte Interviews wurden zwar transkribiert, jedoch nicht in die Untersuchung miteinbezogen, da sich die angestrebte Richtung der Untersuchung in der Folge veränderte.

#### 4.3.3 Bewertung und Herausforderungen des Datenerhebungsprozesses

Auch im Rahmen qualitativer Forschung ist es wichtig, die Qualität des Datenerhebungsprozesses zu reflektieren, um die daraus gezogenen Schlussfolgerungen auf eine solide Grundlage zu stellen und auch Herausforderungen zu explizieren (Steinke, 2005). An Stelle des in der quantitativen Forschungstradition verankerten Gütekriteriums der Objektivität, d.h. der intersubjektiven *Überprüfbarkeit*, tritt für die qualitative Untersuchung die intersubjektive *Nachvollziehbarkeit* (Steinke, 2005, S. 324-326) des gesamten Forschungsprozesses. Durch die Dokumentation des gesamten Forschungsprozesses – namentlich des theoretischen und praktischen Vorverständnisses über den Untersuchungsgegenstand, der Erhebungsmethoden und –kontexte, der Informationsquellen und Auswertungsvorgehen – wird die Grundlage für intersubjektive Nachvollziehbarkeit geschaffen und Transparenz hergestellt.

Bei der Datenerhebung durch Interviews gilt es zu bedenken, dass sich mit der Zeit auch die Deutungen, Interpretationen und Einstellungen der befragten Personen zu den interessierenden Themen in eine andere Richtung entwickeln können. Qualitative Interviews mit offenen Fragen fordern ja gerade die Möglichkeit, Spielraum auszunützen und aus einem Interview resultiert damit Datenmaterial, das auch von der konkreten, einmaligen Interviewsituation geprägt ist. In der vorliegenden Arbeit wurden die Rahmenbedingungen und der Ablauf des Interviews, d.h. insbesondere die Formulierung und Abfolge der Fragen, so weit wie möglich bei allen Befragten identisch gestaltet, um eine möglichst hohe Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit zu gewährleisten.<sup>16</sup> Da ein Pretest des Interviewleitfadens aus Zeit- und Verfügbarkeitsgründen nicht durchgeführt werden konnte, erfuhr der Leitfaden jedoch im Verlaufe des eigentlichen Datenerhebungsprozesses noch geringfügige Veränderungen in Bezug auf die Frageformulierung und –reihenfolge.

Schliesslich verlangt die Durchführung qualitativer Interviews auch die Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern die Interviewaussagen glaubwürdig, zuverlässig und authentisch sind (Misoch, 2015, S. 237-238). Inwiefern die Aussagen der Interviewpartner objektiv „wahr“, aufrichtig und dem Sachverhalt angemessen sind kann natürlich nicht abschliessend beurteilt werden. Es gilt zu bedenken, dass die Thematik sozial erwünschten Antwortverhaltens in der vorliegenden Untersuchung möglicherweise eine Rolle spielt: So wäre es nach den theoretischen Vorüberlegungen denkbar, dass die unterschiedlichen Beweggründe der involvierten Akteure

---

<sup>16</sup> Wie bereits erläutert und auch aus den Interviewleitfäden im Anhang ersichtlich, wurden mit Mitgliedern der Exekutive einerseits sowie der Legislative andererseits zwei unterschiedliche Gruppen von Interviewpartnern befragt. Das Kriterium der Vergleichbarkeit durch möglichst gleiche Frageabfolgen und –formulierungen wurde dementsprechend v.a. *innerhalb* der einzelnen Interviewgruppen verfolgt.



beim Bezug externer Evidenz und Expertise von diesen als nicht gleichwertig akzeptable oder erwünschte Motivationen eingeschätzt werden und dieser Umstand ihre Aussagen beeinflusst. Es können jedoch auch hier verschiedene Aspekte in die Bewertung des Datenmaterials einbezogen werden, um dessen interne Validierung zumindest kritisch zu reflektieren: Zum einen ist dies nicht zuletzt auch eine Frage der qualitativen Beurteilung der *Interviewsituation*. Diese kann für die grosse Mehrheit der durchgeführten Interviews, d.h. namentlich für alle ausser eines, als sehr konstruktiv bezeichnet werden. Des Weiteren wurde im Hinblick auf die Auswertung erneut reflektiert, inwiefern der Interviewpartner hinsichtlich seiner Rolle und Stellung über die geeigneten Informationsressourcen verfügt, um sich zu den besprochenen Themen zu äussern. Teile des Interviewmaterials wurden nach sorgsamem Abwägen aus der weiteren empirischen Untersuchung ausgeschlossen, sofern die Einschätzung vorherrschte, dass die Interviewaussagen eher Ausdruck politischer Meinungsbildung oder Mutmassungen waren und damit nicht zur Beantwortung der Forschungsfrage beitragen konnten.

#### **4.4 Methode der Datenauswertung**

##### *4.4.1 Die qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode*

Die Auswertung der Interviewdaten erfolgt anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse. Die qualitative Inhaltsanalyse unterscheidet sich von anderen Ansätzen der qualitativen Datenauswertung insbesondere dadurch, dass sie unter Anwendung offengelegter Regeln und Kriterien eine Reduktion des Datenmaterials und eine Herausfilterung der für das Forschungsziel und die Fragestellung relevanten Kernbestandteile und –aussagen anstrebt (Blatter et al., 2007, S. 75-76).

Die Datenauswertung der vorliegenden Arbeit stützt sich dabei hauptsächlich auf den Ansatz von Mayring (2010). Die Wechselbeziehung zwischen dem Datenmaterial und dem theoretischen Vorverständnis dient bei Mayring als Leitprinzip (Schmidt, 2005, S. 448). Der anhaltenden Debatte über die Rolle und den Nutzen theoretischer Vorannahmen in qualitativen Untersuchungen (vgl. Glaser & Strauss, 1967; Meinefeld, 2005) stellt Mayring (2010, S. 57-58) die Überlegung gegenüber, dass die Theorie „nichts anderes als die gewonnenen Erfahrungen anderer über diesen Gegenstand“ darstellt: „Theoriegeleitet heisst nun, an diese Erfahrungen anzuknüpfen, um einen Erkenntnisfortschritt zu erreichen.“ Die unter Kapitel 3 erläuterten theoretischen Grundlagen dienen in diesem Sinne als theoretisches Vorverständnis, welches die Datenauswertung anleitet und damit gewisse Richtungen vorgibt.

#### *4.4.2 Analyseschritte und Entwicklung des Kategoriensystems*

Mayring (2010, S. 60) formuliert ein allgemeines Ablaufmodell der zentralen Schritte der Inhaltsanalyse, in dem nicht nur die eigentliche Auswertung, sondern u.a. auch die Analyse der Entstehungssituation, die Festlegung des Materials und die theoretische Differenzierung der leitenden Fragestellung als Schritte einer allgemeinen Auswertungsstrategie expliziert werden. Da diese „auswertungsvorbereitenden“ Schritte bereits in den entsprechenden vorherigen Kapiteln erläutert wurden, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Bildung des Kategoriensystems als Kernelement der qualitativen Inhaltsanalyse. Die Anwendung des Kategoriensystems auf das Datenmaterial und die Präsentation der Ergebnisse erfolgen in Kapitel 5. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird die Analysetechnik der Zusammenfassung angewendet, deren Ziel es ist, „das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, durch Abstraktion einen überschaubaren Korpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist“ (Mayring, 2010, S. 65). Mit anderen Worten schafft man sich „eine Informationsbasis, die nur noch die Informationen erhalten soll, die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind“ (Gläser & Laudel, 2010, S. 200). Im Mittelpunkt der qualitativen Inhaltsanalyse steht die Bildung eines Kategoriensystems, die im Rahmen der Zusammenfassung einem deduktiv-induktiven Wechselspiel folgt: Der zuvor festgelegte theoretische Rahmen leitet die Durchforschung des Textmaterials an; gleichzeitig soll die Theoriegeleitetheit keine starre Vorfixierung des Kategoriensystems nach sich ziehen. Vielmehr ist auch Offenheit gegenüber neuen Aspekten und Dimensionen und damit die Ermittlung relevanter Kategorien induktiv „aus dem Material heraus“ (vgl. Mayring, 2010, S. 83; Gläser & Laudel, 2010, S. 205) angezeigt.

In einem ersten Schritt wurde anhand des theoretischen Rahmens ein grobes Kategoriensystem erstellt. Dafür wurden zum einen die unterschiedlichen Funktionen externer Evidenz und Expertise, wie sie auch in Tabelle 1 unter Kapitel 3.2 dargestellt sind, als Kategorien bestimmt; d.h. die gemeinsamen Kategorien („Ressourcenkompensation“, „Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung“, „Wirtschaftlichkeit“, „Legitimation bereits getroffener Entscheide“, „Rechtfertigung der Handlungsausrichtung“, „Untermauerung von politischen Positionen“, „Verzögerung politischer Entscheide“, „Integration und Interessenausgleich“), die Evidenzspezifische Kategorie „Verobjektivierung“ sowie die Expertise-spezifische Kategorie „Moderationsfunktion“. Unter diese Kategorien wurden im Auswertungsprozess zum einen Interviewaussagen subsumiert, welche explizit das „Ziel“ oder den „Zweck“ des Bezugs externer Evidenz oder Expertise nennen. Zum anderen wurden unter diesen Kategorien auch Aussagen kodiert, welche darauf hindeuten, dass die wissenschaftliche Politikberatung eine der spezifischen

Funktionen einnehmen sollte; d.h. v.a. Aussagen darüber, aus welchen Gründen der Beizug externer Evidenz oder Expertise notwendig war und was es dem Erarbeitungsprozess des Entlastungsprogramms bringen sollte. Zudem wurden in dieser ersten Version des Kategoriensystems für die ebenfalls bereits theoretisch erläuterte Dimension „Unterschiedliche Anspruchsgruppen“ die drei Kategorien „Parlament“, „Verwaltung“ und „Öffentlichkeit“ geschaffen. Diesen Kategorien wurden Interviewaussagen zugeordnet, welche den Stellenwert der einzelnen Anspruchsgruppen beim Entscheid, externe Evidenz oder Expertise beizuziehen erläuterten. Ebenso wurden unter diesen Kategorien Hinweise dazu kodiert, aus welchen Gründen diese Akteure bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms relevante Anspruchsgruppen waren und welche Effekte der Beizug wissenschaftlicher Politikberatung auf diese haben sollte.

Entsprechend der abstrahierenden Vorgehensweise der zusammenfassenden Analysetechnik nach Mayring (2010, S. 70) wurden die Interviewtranskripte in einer ersten Sichtung reduziert und sämtliche zu diesen Kategorien passenden Textstellen entsprechend kodiert. Daraus resultierten Modifikationen des Kategoriensystems: Es wurden die Kategorien gestrichen, zu denen keinerlei Textmaterial zugeordnet werden konnte und welche dementsprechend als *im Kontext der vorliegenden Untersuchung und der dafür erhobenen Daten* als nicht aufschlussreich betrachtet werden müssen. Sowohl für das Konzept der Evidenz wie auch dasjenige der Expertise waren dies die Kategorien „Wirtschaftlichkeitsfunktion“, „Legitimation bereits getroffener Entscheide“, „Untermauerung von politischen Positionen“, „Verzögerung politischer Entscheide“. Aus der Kategorie „Integration und Interessensausgleich“ entstand die Kategorie „Förderung der Akzeptanz“, da diese dem Konzept, welches mit der Kategorie zum Ausdruck gebracht werden sollte, besser entspricht. Schliesslich ergab sich aus der Auseinandersetzung mit dem Datenmaterial auch die Bildung einer neuen Kategorie „Einfluss früherer Entlastungsprogramme“. Dieser wurden Aussagen über den Stellenwert der Erfahrungen aus früheren Entlastungsprogrammen für die Art und Weise des Vorgehens bei dem hier untersuchten Entlastungsprogramm zugeordnet. Schliesslich wurde das finale Kategoriensystem auf das gesamte zuvor definierte Datenmaterial angewandt. Die zentralen Ergebnisse der inhaltsanalytischen Auswertung werden im folgenden Kapitel präsentiert.

## 5 Ergebnisse der Inhaltsanalyse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Inhaltsanalyse nach Fällen zusammengefasst. Die Zusammenfassung wird geleitet von der übergeordneten Forschungsfrage – zu welchem Zweck externe Evidenz und Expertise bei der Erarbeitung von Entlastungsprogrammen mobilisiert werden – und ist nach den für die einzelnen Fälle relevanten Hauptthemen strukturiert. Darin werden die verschiedenen Kategorien diskutiert, welche sich im Rahmen der Analyse des Datenmaterials als relevant herausgestellt haben.

### 5.1 Projekt „Entlastungsprogramm 2014“ des Kantons Schaffhausen

#### 5.1.1 Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung

Eine zentrale Funktion der im Rahmen des Projekts „Entlastungsprogramm 2014“ von der BAK Basel angefertigten externen Studie war es, durch Datenanalysen einen Input zu den Kosten einzelner kantonaler Aufgabenfelder zu liefern und damit Handlungsfelder für weitere Entlastungsmassnahmen aufzuzeigen. Indem der BAK Basel-Bericht als Orientierungshilfe beigezogen wurde, erhielt er eine *entscheidungspräformierende* Funktion:

Man hat nie gesagt: Jetzt machen wir was ganz anderes [als der BAK Basel-Bericht aufzeigt]. Sonst, meinte ich, hätte man das von Anfang an machen können, dann hätte man nicht zur BAK Basel gehen müssen. Dann hätte man sagen können: Wir müssen dort sparen, dort sparen und dort sparen. Aber das wäre willkürlich gewesen. Also das wäre wirklich subjektiv gewesen. Und das ist auch abhängig vom einzelnen Gusto (Interviewaussage).

Neben der externen Analyse als richtungsweisende Orientierungshilfe kam auch dem externen Experten eine entscheidungsunterstützende Funktion zu. Da dieser selbst über langjährige Erfahrung sowohl in der Wissenschaft, als auch in der kantonalen Finanzverwaltungspraxis verfügte, brachte er die Erfahrung und die Ressourcen mit, um aus dem technischen Bericht der BAK Basel konkrete Handlungsoptionen abzuleiten:

Die BAK Basel hat nur die Datengrundlagen geliefert. (...) Nachher kam Professor Müller, der gesagt hat, mit seinen Erfahrungen und seinen Datengrundlagen: Da und da seid ihr so viel drüber, wenn ihr prozentual sparen wollt, dann müsst ihr eigentlich in den Bereichen so und so viel auslassen (Interviewaussage).

Dadurch übernahm der externe Experte die Herleitung der im Hinblick auf das Entlastungsziel in Angriff zu nehmenden Aufgabenbereiche. Zudem übernahm er auch eine Wissensvermittlungsfunktion, indem er die komplexen Berechnungen und technischen Aspekte des BAK Basel-Berichts den verwaltungsintern beteiligten Akteuren erklärte und damit die erforderliche Transparenz schuf.

### 5.1.2 Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung

Wie soeben dargelegt, hatte die BAK Basel Studie die Funktion, Handlungsfelder für das Entlastungsprogramm 2014 aufzuzeigen und damit eine Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützungsfunktion für den Regierungsrat einzunehmen. Aus den Interviews resultiert jedoch, dass die dahinter stehende Zweckverfolgung *nicht nur* darin bestand, Handlungsmöglichkeiten für die Erarbeitung des Projekts *aufzuzeigen*, sondern diese auch zu *rechtfertigen*. Der BAK Basel-Bericht sollte als Argumentarium dienen, um die ergriffenen Handlungslinien zu vertreten und zu legitimieren:

Der Ansatz mit BAK Basel hat noch sehr viel Charme gehabt, weil man gesagt hat man schaut mal, man vergleicht mal den Kanton Schaffhausen mit anderen Kantonen. Wenn man das auf eine geschickte Art vergleichen kann, wo wir überdurchschnittlich teuer sind im Verhältnis zu anderen Kantonen (...), dann liegt es eigentlich auf der Hand, dass man dort ansetzt (Interviewaussage).

In diesen Überlegungen manifestierte sich auch der Stellenwert der Erfahrungen aus früheren Entlastungsprogrammen: Als es im Kanton Schaffhausen im ersten Halbjahr 2013 darum ging, aus dem Finanzdepartement eine Vorgehensweise für die Erarbeitung eines erneuten Entlastungsprogramms zu präsentieren, herrschte gemäss Interviewaussagen Konsens, dass für die Erarbeitung des neuen Projekts „Entlastungsprogramm 2014“ ein anderer Weg einzuschlagen war, als bei dem gut ein Jahr zuvor initiierten Vorgängerprojekt „ESH3“. Vor dem Hintergrund von „ESH3“ wurde es als schwierig eingeschätzt, weitere Massnahmen zu finden.

2013 hat man erneut einen Anlauf genommen aus dem Finanzdepartement in die Regierung und dort gesagt: Ja, wenn man so etwas wieder intern machen will... das ist einfach wahnsinnig schwierig, in so kurzen Abständen, ich meine, wenn Sie das Pulver einmal verschossen haben. Man hat natürlich gesagt: Jetzt sind wir ja effizient, jetzt haben wir ja alles gemacht. Und dann sass man im Finanzdepartement zusammen und hat gesagt: Wir haben ein Problem, wir können das nicht mehr in die Departemente rausgeben und sagen ‚dort 2 Millionen und dort 2 Millionen‘... wir reden jetzt von grösseren Beträgen (Interviewaussage).

Dabei traten insbesondere der Stellenwert der „Verobjektivierungsfunktion“ externer Evidenz und das Legitimationspotenzial von wissenschaftlich hergeleiteten Zahlen und Fakten in den Interviews zu Tage:

[W]enn Sie jemandem nicht schwarz auf weiss hinlegen: so ist es. Dann gibt es immer irgendwelche Ausflüchte, oder Sie haben irgendwelche Branchenvergleiche, wo gewisse Interessensvertretungen drin sind, die dann auch wieder gefärbt sind und so weiter. Also ich bin der Überzeugung, ohne dass wir eine Grundlage haben, bei der wir sagen können: da sind wir jetzt einfach zu teuer im Kanton Schaffhausen... ich glaube ohne das wäre man nicht so weit gekommen. (...) Es ist dann bald eine ethische Frage, oder. Und wenn Sie da nicht bei den Fakten bleiben und sagen ‚so und so und jetzt müssen wir das und das‘, dann, glaube ich, obsiegen die einfach immer, die ethischen Argumentationen, die obsiegen immer. (...) Und mit solchen Ansätzen, wenn Sie wirklich mit Zahlen einleuchtend darlegen ‚so und so ist es‘, finde ich, ist es einfacher (Interviewaussage).

Der BAK Basel Bericht sollte als „objektive Grundlage“ fungieren, denn, so die in einer Interviewaussage formulierte Einschätzung: „Wenn ich aus dem Bauch raus etwas behaupte, dann glaubt es ja sowieso niemand. Sie müssen auch alles irgendwo belegen können (...) Durch die Studie war es dann mal Schwarz auf Weiss belegt“ (Interviewaussage). Auch diese Einschätzung resultierte gemäss Interviewaussagen aus den Erfahrungen, welche mit vorherigen Entlastungsprogrammen, namentlich dem Vorgängerprojekt ESH3, gemacht worden waren:

Im Rahmen der Beratung [im Kantonsrat] von ESH3 sagten sie ‚hier wird gespart und hier wird nicht gespart, die wollt ihr schonen und bei der Kirche wollt ihr es holen‘ etc. Und deswegen war es uns ein wichtiges Anliegen, eine möglichst objektive Grundlage zu haben, bevor man dann gezielt Leistungen überprüfen und runterholen geht (Interviewaussage).

ESH3 war rein verwaltungsintern, d.h. ohne Mobilisierung externer Evidenz oder Expertise, erarbeitet worden. Der Regierungsrat und die für die Erarbeitung der Massnahmen zuständige Verwaltung empfanden, dass sie im Rahmen der Erarbeitung von ESH3 dem Vorwurf ausgesetzt waren, willkürliche und subjektiv politisch positionierte Massnahmen zu suchen bzw. zur Umsetzung auszuwählen. Darum sollte die BAK Basel-Studie nicht nur gegenüber dem Kantonsrat, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit in einer proaktiven Kommunikationsstrategie präsentiert werden, um die Inangriffnahme weiterer Massnahmen in politisch teilweise hoch umstrittenen Aufgabenfeldern wie dem Gesundheits-, dem Bildungs- und dem Sozialbereich zu legitimieren:

Man musste sicher auch die Öffentlichkeit ... oder mindestens den Kantonsrat, wobei uns das ja teilweise noch bevor steht... man musste denen sicher sagen: Hey, da sind die Kosten. Und deswegen bauen wir jetzt da Leistungen ab. Und letztlich halt auch, um der Bevölkerung mal so ein bisschen den Boden vorzubereiten, darum auch das öffentlich machen der Studie von Anfang an, um zu sagen: Hey Leute, in Schaffhausen bekommt ihr einfach viel mehr individuelle Prämienverbilligungen als an anderen Orten. Oder auch betroffene Institutionen, Behindertenheime, bei denen wir auch deutlich überdurchschnittlich sind. Auch denen das dort aufzeigen zu können (Interviewaussage).

Eine wichtige Funktion hatte dabei auch der externe Experte. Ein Zweck seines Einsatzes war es, auch gegen aussen, bspw. in Form von Medieninformationen, aufzutreten und die wissenschaftlichen und technischen Elemente des Vorgehens – d.h. wie man auf die Handlungsfelder und Entlastungspotenziale anhand des BAK Basel-Berichts gekommen war – zu vermitteln und plausibel zu erklären. Die Rechtfertigung der Handlungsausrichtung stützte dabei stark auf das vergleichende Element, welches durch die Methode des interkantonalen Benchmarks der BAK Basel eingeführt wurde, ab. Zwar setzte die Regierung die in der BAK-Studie identifizierten Entlastungspotenziale in den einzelnen Bereichen nicht eins zu eins um, sondern behielt sich deren politische Würdigung vor, indem sie einige Entlastungspotenziale mehr ausreizte als andere. Gleichwohl kann die Wahl dieses Projektansatzes mit dem Beizug der BAK Basel zur

Analyse der Kostendifferenziale gegenüber anderen Kantonen auch als ein Versuch gewertet werden, die politische Diskussion in gewisse Bahnen zu leiten.

Intern, d.h. innerhalb der Verwaltung, Akzeptanz für das Entlastungsvorhaben zu schaffen und diese von den angestrebten Handlungsrichtungen zu überzeugen, war gemäss Interviewaussagen eine zentrale Aufgabe der Departementsleitungen in der vorparlamentarischen Phase und ein Hauptzweck der Beauftragung der externen Studie. *A priori* wäre dies jedoch für die Regierung fast zu einem Bumerang geworden, da der externe Bericht, die darin enthaltenen Zahlen und Berechnungen verwaltungsintern zuerst stark angezweifelt wurden, weil der Bericht auf aggregierten Finanzzahlen des Bundes beruht, welche damit, zum einen, teilweise von den Detailzahlen der Verwaltungseinheiten selbst abwichen und, zum anderen, Eigenheiten des Kantons nicht ins Detail berücksichtigten. Als Zwischenschritt wurde daher ein Plausibilisierungsvorgang der Zahlen innerhalb der Verwaltung durchgeführt. Durch diesen Zwischenschritt wurde das Ziel des BAK Basel-Berichts gegenüber der Verwaltung – integrativ zu wirken und diese von den eingeschlagenen Handlungsrichtungen zu überzeugen – schliesslich zumindest soweit erreicht, dass es, gemäss einer Interviewaussage, „auch aufgrund der Studie [gelungen ist], dann die Aufträge in den Departementen zu verteilen.“

### 5.1.3 Die Moderationsfunktion des externen Experten

Der externe Experte Prof. Müller war ein wichtiger Bestandteil des Projektkonzepts für das „Entlastungsprogramm 2014“. Neben dem Einbringen von Know-How diente der Beizug der externen Projektbegleitung insbesondere einem Zweck: Er sollte als „Moderator“ und „*Advocatus Diaboli*“ (Interviewaussagen) innerhalb des Regierungsrates funktionieren, da die Projektleitung hauptverantwortlich bei der Finanzdirektorin, von deren Departement das Projekt ausging, lag, diese jedoch gleichzeitig als Mitglied des regierungsrätlichen Entscheidungsgremiums genau gleich involviert war und entscheiden sollte wie die übrigen Regierungsräte. Hinzu kam, dass die Finanzdirektorin 2013, als das Projekt „Entlastungsprogramm 2014“ in Angriff genommen wurde, gleichzeitig Regierungsratspräsidentin war, wodurch ihre Position als „*primus inter pares*“ zusätzlich hervorgehoben wurde. Der externe Experte sollte diesen Umstand abschwächen:

Professor Müller hatte die Rolle als Externer. Die Finanzdirektorin ist ein Mitglied des Regierungsrates. Sie musste ja eigentlich in der Diskussion ihre Meinung einbringen, sie musste nicht primär dieses Programm verteidigen, sondern frei mitdiskutieren, ohne sich auf prozessuale Begebenheiten zu konzentrieren. Der Müller hat das moderiert (...) und das war schon gut, denn es hat harte Diskussionen gegeben im Regierungsrat. Es hat ja auch verschiedene politische *Couleur*. Und da musste auch jemand ein bisschen sagen, wie die Spielregeln sind. (...) Es war dann nicht

vier gegen eins, sondern eine Diskussion unter fünf Gleichberechtigten. Das war gut für den Prozess (Interviewaussage).

Von Seiten der Projektverantwortlichen herrschte die Meinung vor, dass nicht ein einzelnes Regierungsmitglied, namentlich die Finanzdirektorin, die Erläuterung des Entlastungspotenzials und die Diskussion um Entlastungsaufträge innerhalb der Regierung führen konnte, da diese ebenso involviert und Interessensvertreterin ihres eigenen Departements war wie die anderen Regierungsmitglieder. Der externe Experte sollte zudem ein Gespür dafür entwickeln, welche Anträge in der Regierung machbar waren und wie der „Sparwille“ der einzelnen Departemente gefördert werden konnte. Wie ein Interviewpartner es auch formulierte:

Man holte einen Externen, der solche Prozesse schon mal mitgemacht hat, wusste wie es läuft und sich nicht gleich in die Hose macht, wenn fünf Regierungsräte vor ihm sitzen, sondern eben auch auf der Sachebene argumentieren kann. Und er ist nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis. Er konnte eigentlich sagen, was er wollte. (...) Wenn jemand aus dem Finanzdepartement das sagt [wo gespart werden soll] dann ist das einfach nicht das gleiche, weil dann heisst es: Der ist befangen, der will die Finanzen des Kantons wieder ins Lot bringen und erzählt das, damit man möglichst das Ziel erreicht, das und das einzusparen. Das ist nicht das Gleiche (Interviewaussage).

Die Klausuren im Regierungsrat waren Schlüsselmomente für die weitere Gestaltung des Entlastungspakets. Als zentraler Zweck des Beizugs des externen Experten resultierte aus den Interviews deutlich, dass dieser in den regierungsrätlichen Diskussionen eine moderierende, integrative und interessenausgleichende Funktion einnehmen sollte. Prof. Müller war in dieser Rolle gut akzeptiert von den Regierungsräten, was für das gesamte „Entlastungsprogramm 2014“ insofern wichtig war, als letztlich der Regierungsrat entscheidet, welche Vorhaben er politisch mittragen würde.

## **5.2 Projekt „Leistungsüberprüfung“ des Kantons Thurgau**

### *5.2.1 Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung*

Gemäss einem Interviewpartner war der Hauptzweck der BAK Basel-Studie für das Projekt „Leistungsüberprüfung“ des Kantons Thurgau,

dass man mal gesehen hat, in welchen Departementen man welche Kostendifferenziale hat aufgrund einer neutralen Analyse. Und aufgrund von dem konnte man sich dann überlegen: Aha, da sind wir wirklich teuer, da könnten wir was machen, und das war dann die Überleitung (Interviewaussage).

Insofern hatte die vergleichende externe Analyse eine entscheidungsunterstützende Funktion. Der Bericht konnte und sollte als Orientierungshilfe in Anspruch genommen werden. Als genaue Anleitung für konkrete Entlastungsmassnahmen und als entscheidungsersetzendes Instrument konnte der Bericht aber auch hier nicht fungieren: „Man muss irgendwo eine Flughöhe haben, wo man sagen kann: Man kann Schlüsse daraus ziehen, aber man kann den nicht einfach



eins zu eins runterbrechen“ (Interviewaussage). Zu erwähnen ist dabei, dass der BAK Basel-Bericht im Kanton Thurgau erst auf Vorschlag des externen Experten Prof. Müller beigezogen wurde; dies im Gegensatz zu anderen untersuchten Kantonen (SH und SG), wo die Beauftragung des Experten als zusätzliche Dienstleistung zur externen Analyse durch BAK Basel stattfand. Der Experte definierte zusammen mit der verwaltungsinternen Projektleitung das Vorgehen und war im Rahmen der „technischen Phase“, als es darum ging die umfassenden Zahlen des BAK Basel-Berichts mit dem von der Regierung vorgegebenen Entlastungsziel in einen Zusammenhang zu bringen und mögliche Entlastungsvolumen für die einzelnen Departemente zu definieren, im Einsatz.

### *5.2.2 Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung*

Um zu verstehen, welcher Zweck mit dem Beizug externer Evidenz im Rahmen der BAK Basel-Analyse für das Projekt „Leistungsüberprüfung“ verfolgt wurde, ist wiederum der Rückgriff auf vergangene Erfahrungen mit Entlastungsprogrammen ein zentrales Element:

Man hat sich dann Gedanken gemacht: Wie machen wir das? Wie machen wir das zusätzliche Entlastungspaket? Weil der Kanton Thurgau hat in den vergangenen Jahren auch schon solche Entlastungspakete gemacht. Und was ein bisschen die Befürchtung der Regierung war: Das stumpft die Verwaltung irgendwann ab. Sparpaket, dann kommt wieder eins, dann kommt wieder eins. Und das war der Grund warum man gesagt hat: Man will mal mit einem Externen da drüber schauen, was gäbe es für einen anderen Weg, um das zu machen (Interviewaussage).

Aufbauend auf den Erfahrungen aus früheren Entlastungsprogrammen, war es für die Projektleitung von Bedeutung, mit einem anderen Vorgehen die Handlungsfelder und dazu gehörigen Entlastungsvorgaben von einer externen Instanz bestätigen zu lassen, um Vorwürfen des „willkürlichen“ oder „subjektiven“ Sparens entgegenzuwirken und die Akzeptanz zu fördern:

Wenn wir wieder das gleiche gemacht hätten wie in den vergangenen Jahren, dann hätten sie uns wieder vorgeworfen: Ihr sagt einfach willkürlich, so viel müssen wir da sparen und so viel dort. Nun hatten wir wie eine Grundlage, bei der wir sagen mussten: ja wir haben den studiert, wir haben auch Korrekturen vorgenommen bei Erziehung und Kultur, wo wir gesehen haben, dass zum Beispiel die Schülerzahlen nicht stimmen; Bau und Umwelt, wo wir gesehen haben, da stimmen die Mietliegenschaften und die Eignerliegenschaften nicht, das hat man dann herauskorrigiert und auch begründet. Und dann hatte man wie eine Legitimierung der Entlastungsvorgaben und das ist dann auf bessere Akzeptanz gestossen (Interviewaussage).

Wie in diesem Zitat bereits angetönt, war auch hier der Plausibilisierungsschritt, d.h. die Überprüfung und allfällige Anpassung der aggregierten BAK Basel-Zahlen und die Berücksichtigung kantonsspezifischer Eigenheiten, zentral: Ohne diesen wäre die Akzeptanz für das Entlastungsvorhaben basierend auf dem BAK Basel-Bericht verwaltungsintern gemäss Interviewaussagen nicht vorhanden und, mit anderen Worten, ein wichtiger, mit diesem externen Bericht verfolgter Zweck kaum erreichbar gewesen.

Im Gegensatz zu anderen Kantonen wurde der BAK Basel-Bericht im Kanton Thurgau nie veröffentlicht. Gemäss einem Interviewpartner war es nie ein Ziel, gegenüber der Bevölkerung Rechenschaft abzulegen damit, sondern es sollte ein internes Instrument bleiben: „Die öffentliche Diskussion darüber wollten wir nicht. Denn, nochmals, wenn das jemand liest, der die Materie nicht kennt, dann könnte er auf völlig falsche Schlüsse kommen. Denn die notwendigen Korrekturen macht er dann natürlich nicht“ (Interviewaussage). Es herrschte die Meinung vor, dass mit dem stark technischen Bericht in der Öffentlichkeit nichts hätte aufgezeigt werden können. Letzteres wurde jedoch auch weniger als eine Notwendigkeit erachtet, aufgrund der eigentlichen Dimension des Entlastungspakets und der tatsächlichen Auswirkungen, welche dieses für die Bevölkerung hatte:

Wissen Sie, das hier drin [Bericht über die Entlastungsmassnahmen], das tut eigentlich der Bevölkerung fast nicht weh. Es war in der Bevölkerung nicht so ein Thema. Der Leidensdruck ist noch zu wenig gross, das sagen wir auch. Ich denke beim nächsten, wenn nochmals ein Sparpaket kommt, dann wird der Leidensdruck auch bei der Bevölkerung viel grösser und dann wird das auch mehr zu einem Thema. Stellenabbau oder Institutionen, die man schliesst oder so, das gab es hier alles nicht (Interviewaussage).

Auch im Hinblick auf die parlamentarische Diskussion nahm der BAK Basel-Bericht keine strategische Funktion ein; der Zweck, im Parlament die Akzeptanz für Entlastungsmassnahmen zu erhöhen und die eingeschlagene Handlungsrichtung zu rechtfertigen spielte keine Rolle. Dies hing auch damit zusammen, dass sich die Exekutive im Kanton Thurgau bezüglich des Entlastungsprogramms in einer anderen Ausgangsposition befand als in anderen Kantonen, da die Leistungsüberprüfung explizit von einer Parlamentsmehrheit gefordert worden war:

Im Parlament hatten wir ein ganz anderes Spiel als andere Kantone. Da sagten wir: Das habt ihr ja von uns verlangt. Das kam vielleicht auch in den parlamentarischen Diskussionen auf, dass sie gesagt haben: Wir haben das von ihnen verlangt und wussten, für den einen ist das gut, für die anderen jenes, jeder muss irgendwo Federn lassen. (...) Das war bei uns ein bisschen eine andere Ausgangslage. Im anderen Fall wäre natürlich diese Akzeptanz gegenüber dem Parlament wichtiger, das ist noch wichtig, wenn wir wieder mal ein Paket bringen, müssen wir dieser Akzeptanz viel höhere Priorität beimessen (Interviewaussage).

Akzeptanz zu schaffen war hingegen gemäss Interviewaussagen, wie bereits angedeutet, verwaltungsintern von grosser Bedeutung. Alleine mit dem BAK Basel-Bericht konnte dies jedoch nicht erreicht werden, auch nicht dadurch, dass die Zahlen des Berichts in einem Plausibilisierungsschritt noch verwaltungsintern geprüft werden konnten:

Der Bericht wurde immer sehr stark kritisiert. Aber wir haben dann mit dem Weg, wo wir gesagt haben, eben, wir haben noch den zweiten Ansatz mit Professor Müller, und daraus machen wir dann das Entlastungspaket, damit konnten wir das eigentlich recht gut auffangen (Interviewaussage).

Im Kanton Thurgau war der externe Experte im Prozess von Anfang an ein treibendes Element. Insbesondere war das Ziel seiner Mitwirkung im Prozess auch, dass er gegenüber der Regierung, wie auch den Verwaltungseinheiten in den Departementen eine Moderationsfunktion einnehmen sollte.

### *5.2.3 Die Moderationsfunktion des externen Experten*

Eine Moderationsfunktion nahm der externe Experte im Rahmen des verwaltungsinternen Erarbeitungsprozesses ein: Er wurde dabei primär für den so genannten „partizipativen Ansatz“ beigezogen, bei dem in Gesprächen zwischen dem Experten und Vertretern der Verwaltungseinheiten ermittelt werden sollte, wo noch Entlastungspotenzial zu finden ist. Regierung und Projektleitung wollten eine Gesprächskonfrontation mit der Verwaltung vermeiden, da sie sich nicht in der Lage sahen, sich dem Vorwurf der Voreingenommenheit seitens der Verwaltung zu entziehen:

Das da, diesen Teil [partizipativer Ansatz] hat Urs Müller gemacht; da, muss ich sagen, hat er uns gut unterstützt, die Gespräche hat er geführt. Das, denke ich, war auch wichtig, da brauchte es einen Externen, der das einfach mal kritisch hinterfragen konnte: Wieso macht ihr das? Muss das sein? Wo ist der gesetzliche Auftrag? Es brauchte ihn, weil er konnte... er war nicht betriebsblind. Wenn wir von der Finanzverwaltung kommen dann heisst es: schaut, ihr wisst ja, wegen dem und dem und dem machen wir das. Und wir haben dort eine Stelle und haben dort eine Stelle und das war mal in dieser Botschaft. Und dann hat der Urs Müller als Externer... er konnte einfach sagen: ja, aber ihr habt keinen gesetzlichen Auftrag, warum macht ihr das? Also es war für ihn viel einfacher, diese Gespräche zu führen und das hat die Regierung auch gesagt: die muss er führen. Die wollen nicht wir aus der Verwaltung führen, weil sonst heisst es gleich wieder: ja das stimmt, das haben wir dort entschieden, darum macht ihr das, und so weiter. (...) Dadurch konnten wir auch viel eine höhere Akzeptanz erreichen in den Departementen, denn so mussten wir uns den Vorwurf nicht mehr anhören, gerade bei der Landwirtschaft, die Zahlen stimmen ja eh nicht (Interviewaussage).

Prof. Müller sollte als Externer auch unbequeme Fragen stellen und war nicht vom Vorwurf der Voreingenommenheit betroffen. Gemäss Interviewaussagen sollten durch dieses partizipative Element des Projektkonzepts innerhalb der Verwaltung Widerstände durchbrochen und mehr Akzeptanz geschaffen werden.

Zudem wurde der externe Experte auch beim Projekt „Leistungsüberprüfung“ beigezogen, um innerhalb der Regierung eine moderierende Funktion einnehmen zu können:

Er hat eigentlich den ganzen Workshop in der Regierung moderiert. Also er hat die Traktandenliste vorgegeben, die einzelnen Departemente besprochen und so weiter. Das macht ja sonst immer der Regierungspräsident und die Rolle hat nun er übernommen. Und das haben wir bewusst auch gemacht, weil der Regierungspräsident war ja einer von denen. Damit er nicht in diesen Interessenskonflikt kommt und sagen muss: Du musst jetzt noch ein bisschen mehr sparen und ich dann ein bisschen weniger. Das wollten wir nicht. Das hat er gemacht, darum war Urs Müller da, er hat dann am Schluss geschaut, wer wie viel bringt in dieses Entlastungspaket. Genau weil

der Regierungspräsident ein Teil von denen ist. Der Finanzdirektor war gleichzeitig noch Regierungspräsident, also hatte er alle Fäden in der Hand. Das haben wir aufgefangen mit Urs Müller (Interviewaussage).

Wiederum spielte es eine Rolle, dass der Finanzdirektor, bei dessen Departement die Projektleitung lag, gleichzeitig auch noch Regierungsratspräsident und damit in doppelter Hinsicht exponiert war. Der externe Experte sollte die differierenden Interessen der Regierungsmitglieder ausgleichen, dadurch Hürden im Hinblick auf das übergeordnete Ziel – die Erarbeitung eines Entlastungsprogrammes – aus dem Weg räumen und den Finanzdirektor und Regierungsratspräsidenten vor Konflikten aufgrund seiner Doppelrolle bewahren.

### **5.3 Projekte „Sparpaket II“ und „Entlastungsprogramm 2013“ des Kantons St. Gallen**

Wie bereits unter Kapitel 4.2.2 erläutert, wurde im Kanton St. Gallen im Rahmen des Projekts „Sparpaket II“ externe Evidenz und im Rahmen des Projekts „Entlastungsprogramm 2013“ externe Expertise beigezogen, weswegen nachfolgend die Auswertungsergebnisse für beide Entlastungsprogramme entlang der relevanten Dimensionen präsentiert werden.

#### *5.3.1 Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung*

Im Rahmen des Projekts „Sparpaket II“ wurden verschiedene externe Analysen und Gutachten in Auftrag gegeben, auch, aber nicht nur, bei der BAK Basel. Es wurde kein interkantonaler Benchmark über sämtliche Aufgabenfelder durchgeführt, sondern nur über einzelne ausgewählte Aufgabenfelder. Diese Kosten-Quervergleiche sollten Inputs für Handlungsfelder geben, wiederum als Orientierungshilfe und Grundlage für die nachfolgende politische Abwägung konkreter Entlastungsmassnahmen. Für den Beizug externer Evidenz zur Entscheidungsunterstützung sprach gemäss Interviewaussagen insbesondere, dass die Arbeiten am „Sparpaket II“ wesentlich fundierter und ausführlicher waren als diejenigen des „Sparpaket I“ und eine externe Unterstützung aus Ressourcengründen daher auch angebracht war:

Beim ersten Sparpaket, das ist klar, das hat man noch relativ rasch erarbeiten können, weil da war noch mehr Luft als in den Folgejahren. Die Komplexität hat dann natürlich zugenommen. Das ist, denke ich, ein wesentlicher Unterschied zwischen dem ersten Sparpaket und dem zwei und drei. Beim ersten hatten wir auch kaum Zeit für externe Experten und wir fanden, dass wir das auch so in den Griff bekommen. (...) Politisch hat man gesagt: Wir machen jetzt mal so viel wie gerade nötig und mal schauen, vielleicht kehrt es ja dann wieder. Das hat sich nicht bewahrheitet (Interviewaussage).

Während es sich beim Projekt „Sparpaket I“ um ein kleineres, kommunikativ in den Finanzplan integriertes Entlastungsprogramm handelte, waren das „Sparpaket II“ und „Entlastungspro-

ogramm 2013“ grösser angelegte Projekte, im Rahmen derer sämtliche Leistungsbereiche überprüft und u.a. durch den Beizug externer Evidenz und Expertise fundiertere Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden sollten.

### 5.3.2 *Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung*

Das Finanzdepartement St. Gallen hatte im Vorfeld zum „Sparpaket II“ ein Review der Finanzplanung bei der BAK Basel in Auftrag gegeben, um die Planungswerte des Finanzdepartements zu überprüfen, diese „kritisch spiegeln zu lassen“ (Interviewaussage) und damit eine akzeptierte Grundlage für das weitere Vorgehen zu schaffen. Dieser Review war gemäss einem Interviewpartner zentral für das weitere Vorgehen im Erarbeitungsprozess des „Sparpaket II“, denn „dem Propheten im eigenen Land glaubt man ja sowieso nicht“ (Interviewaussage):

Akzeptanz zu schaffen war schon wichtig, vor allem bei der Finanzplanung, weil das noch ein relativ neues Instrument war. Damit man mal gesehen hat: Doch, hier hat jetzt mal ein Externer noch eine Beurteilung vorgenommen. Der hat durchaus auch Sachen, die wir in der Vergangenheit gemacht haben, kritisch beleuchtet. (...) Ich glaube, das war sehr wichtig. Denn die Frage stand dann nicht mehr so im Zentrum: ‚das stimmt ja gar nicht, was ihr da rechnet‘. Man hat dann mehr diskutiert, wo man sparen soll oder ob man überhaupt soll. (...) Es hat sich dann auf diese Ebene verlagert und das war sicher hilfreich und das war eigentlich die Hauptzielsetzung der externen Analyse (Interviewaussage).

Als weiterer intendierter Effekt aller externen Analysen wurde von einem Interviewpartner der Umstand bezeichnet, dass dadurch gegen aussen – gegenüber Parlament und Bevölkerung – die Komplexität der Aufgabe und der damit verbundenen Herausforderungen für den Erarbeitungsprozess des Entlastungsprogramms aufgezeigt werden sollte:

Man konnte mal so eine Einschätzung bekommen, wie denn auch die Problemlage ist, und dass es halt einfach auch nicht überall so einfach ist, zu sagen: Ja schaut halt den Bereich mal schnell genauer an und vergleicht noch mit anderen Kantonen. Also das war vielleicht noch so ein beabsichtigter Effekt. So hat man auch die Komplexität hinter dem Ganzen gesehen. Vielfach haben manche das Gefühl: Oh, Staatsangestellte, da müsste man einfach mal ein bisschen abbauen in der Werkstatt (Interviewaussage).

Die externen Analysen beim Projekt „Sparpaket II“ sollten den Kantonsrat mit einer wissenschaftlich fundierten „*second opinion*“ (Interviewaussage) bedienen und dadurch einen Faktor in der politischen Diskussion über das Entlastungsprogramm darstellen, welcher diese Diskussion versachlicht und einem politisch weniger konfliktiven Entscheidungsprozess zudient.

### 5.3.3 *Die Moderationsfunktion des externen Experten*

Beim Projekt „Entlastungsprogramm 2013“ wurde der externe Experte Prof. Müller gemäss Interviewaussagen als „Moderator im Rahmen der Entscheidungsfindung, vor allem in der Re-

gierung“ beigezogen. Der Experte hatte die Aufgabe, in den Regierungworkshops die Diskussion zu leiten und zu strukturieren sowie den Prozess voranzutreiben, wenn der Versuch, unpopuläre Entscheide zu vermeiden, diesen ins Stocken brachten:

Es ist gut, wenn man einen hat, der so ein bisschen eine ausgleichende und neutrale Rolle hat. Er war dann jeweils der, der gesagt hat: Also hier, hier müssen wir ein Problem lösen. Man musste wirklich in einen Prozess hereinkommen und sagen: Jetzt müssen wir in den sauren Apfel beißen, der eine ein bisschen stärker und der andere weniger. Das muss man so ein bisschen aufrechterhalten. Mit der Zeit kommt dann ein bisschen Schwung rein. Manchmal geht der dann halt wieder weg, weil es noch so ein paar Tabuthemen gibt und dann ist es gut, wenn man die richtige Person dafür hat (Interviewaussage).

Mit dem Beizug des externen Experten wurde zudem gemäss Interviewaussagen wiederum der Hauptzweck verfolgt, den Interessensausgleich unter den Regierungsmitgliedern zu wahren, da auch im Kanton St. Gallen im Jahr der Erarbeitung des Projekts „Entlastungsprogramm 2013“ der Finanzdirektor zugleich Regierungsratspräsident war: „In dem Jahr, in dem wir das beraten haben, war unser Departementsvorsteher des Finanzdepartements zugleich Regierungspräsident. Und wenn natürlich jemand die Sitzungen leiten muss und er hatte dann auch gleichzeitig die wirklich anspruchsvolle Rolle als Finanzchef. Das wäre nicht gegangen“ (Interviewaussage). Auch hier sollte mit anderen Worten der Finanzdirektor nicht zusätzlich zu seiner Rolle als Botschafter des Entlastungsprogramms noch diejenige des Wortführers bei der Diskussion um Entlastungsvorgaben und –massnahmen innehaben müssen.

#### **5.4 Projekt „Leistungen und Strukturen II“ des Kantons Luzern**

Wie unter Kapitel 4.2.2 erläutert, wurde für das Projekt „Leistungen und Strukturen II“ kein externer Experte, sondern lediglich externe Evidenz in Form der BAK Basel Benchmark-Studie zur Erarbeitung des Entlastungsprogramms hinzugezogen.

##### *5.4.1 Orientierungshilfe und Entscheidungsunterstützung*

Auch beim Projekt „Leistungen und Strukturen II“ wurde die Benchmark-Studie von BAK Basel hinzugezogen, um eine Orientierungshilfe über weitere potenzielle Handlungsfelder zu erhalten, welche dann auch effektiv in die Entscheidungsfindung einfliessen sollte. Ein Interviewpartner betonte:

Wir haben natürlich schon auch aufgrund des BAK Basel-Berichts, in dem der Schlüssel sozusagen gesetzt war, gesagt: Da müssen wir jetzt noch mehr Gewicht legen und da noch ein bisschen weniger. Das war bei uns schon so. Wir haben den auch gebraucht. Wir haben nicht vorher die Massnahmen festgelegt und uns dann bestätigen lassen (Interviewaussage).

Der Bericht half, Aufgabenbereiche herauszufiltern, in denen effektiv hohe Kosten, insbesondere aufgrund des dynamischen Kostenwachstums, bestanden. Zweck der BAK Basel-Studie

war es aber nicht, den politischen Entscheidung und die politische Diskussion zu verdrängen; die Studie wurde stets als ein Element unter mehreren gehandelt, als eine Orientierungshilfe eben, die den Fachdepartementen zur Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen Hinweise liefern und Richtungen aufzeigen sollte. „Wir haben von Anfang an gesagt: Es ist ein Hilfsmittel. *Take it or leave it*. Sparen müssen wir sowieso“ (Interviewaussage). Dies wurde auch stets so kommuniziert. Die von den externen Dienstleistern geschaffene Grundlage sollte mit anderen Worten nicht *entscheidungsersetzend* sein; gemäss einem Interviewpartner war es zentral, dass die BAK Basel sich bspw. bei den Empfehlungen zum weiteren Vorgehen, d.h. zu konkreten Massnahmen, zurückhielt. Trotz dem vorstrukturierenden Effekt der Studie dadurch, dass man sich zur Erarbeitung des Entlastungspakets in der Folge an der produzierten Evidenz orientierte, musste der Spielraum für die politische Würdigung von Handlungsfeldern und Massnahmen erhalten bleiben. Allein auf die BAK Basel-Studie abzustellen und deren Annahmen zu Entlastungspotenzial linear umzusetzen, ohne diese politisch zu beurteilen, hätte die Akzeptanz für das Vorgehen bei den verschiedenen Anspruchsgruppen gemäss den Interviewpartnern eher geschmälert. Auch im Kanton Luzern hatte die BAK Basel-Studie verwaltungsintern vor allem zu Beginn des Erarbeitungsprozesses einen schwierigen Stand, da die Aussagekraft der darin enthaltenen aggregierten Daten für die Aufgabenbereiche des Kantons Luzern z.T. angezweifelt wurde.

Bei „Leistungen und Strukturen II“ sollte der Bezug externer Evidenz über die Kosten der staatlichen Aufgabenbewältigung zudem eine Art *Evaluationsfunktion* in Bezug auf frühere Entlastungsbestrebungen einnehmen, um zu sehen „wo man noch Handlungsbedarf hat, wo man schon gut ist und wo man noch etwas weiterentwickeln kann“ (Interviewaussage). Im Kanton Luzern hatten in den zwei Jahrzehnten zuvor erhebliche Strukturreformen stattgefunden, „man dachte, man könne nun nur noch etwas über Leistungsabbau machen, einfach sparen geht nicht mehr, die Zitrone ist ausgepresst“ (Interviewaussage). Die Interviewpartner bezeichneten die Suche nach neuen Inputs als Hauptzweck des Bezugs der Benchmark-Evidenz: „Nach L+S I [Projekt „Leistungen und Strukturen I“] hatten alle Beteiligten das Gefühl ‚wir haben schon sehr viel gemacht, was kann man denn sonst noch machen‘ und man hat dann einfach nach Inputs gesucht. Wo gibt es eventuell noch Potenzial. Das war der Hauptgrund“ (Interviewaussage). Ein Zweck der BAK Basel-Studie war damit auch, in den Worten eines Interviewpartners, einen „Belastungstest“ durchzuführen im Hinblick auf die Vermutung, dass im Bereich von Strukturreformen im Kanton Luzern bereits so viel gemacht worden war, dass nun hauptsächlich über den Abbau von Leistungen weiteres Entlastungspotenzial wahrgenommen werden musste. Dies rückt wiederum auch im Falle des Projekts „Leistungen und Strukturen II“

die Bedeutung der Rechtfertigung der Handlungsausrichtung aufgrund einer expliziten, wissenschaftlichen Grundlage in den Fokus.

#### *5.4.2 Rechtfertigung der Handlungsrichtung und Akzeptanzförderung*

Die BAK Basel-Studie sollte bereits in den Diskussionen des Regierungsrates, als es darum ging die Entlastungsvorgaben für die einzelnen Departemente festzulegen, eine steuernde Funktion einnehmen:

Das sind die grossen Kämpfe in einer Regierung. Wer muss jetzt hier bluten? Es war ein grosses Anliegen, einen guten Schlüssel zu finden, der sehr viele verschiedene Parameter enthält und einer von den Parametern war das Potenzial aus dem BAK Basel-Bericht bezogen auf die Hauptaufgaben unserer Staatsrechnung und das ist ein Parameter, der in die Diskussion der Regierung geflossen ist und nachher auch im Parlament, damit man sagen konnte: Das ist ein Faktor, der hilft, zu sagen, dass Departement A mehr sparen muss als Departement B. Es sind aber noch andere Grössen dort eingeflossen (Interviewaussage).

Diese Argumentation war auch intern, gegenüber der Verwaltung, von Bedeutung, als es darum ging, konkrete Entlastungsmassnahmen aufzudecken. Wiederum wurde von den Interviewpartnern auch die Bedeutung früherer Entlastungsprogramme bei der Konzeptualisierung des Projekts „Leistungen und Strukturen II“ hervorgehoben: „Wenn man intern kurz vorher schon ein Sparpaket gemacht hat, dann sagen natürlich alle: Wir können nicht, bei uns ist alles ausgereizt“. Und da hatte man wenigstens mal einen Anhaltspunkt, wo man sieht: Da ist man anders als andere Kantone“ (Interviewaussage). Innerhalb der Verwaltung sollte der Bericht rechtfertigen, in welchen Bereichen vertieft hingeschaut werden sollte und einen Anstoss für die Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen geben.

Gemäss einem Interviewpartner war der Zweck der externen Studie „sicher auch, dass es eine gewisse Legitimation gibt, etwas zu verändern, wenn man von extern gezeigt bekommt, dass ein Handlungsbedarf besteht“ (Interviewaussage). Es sollte dadurch Transparenz hergestellt werden in Bezug auf die Frage, wie die später beschlossenen Entlastungsmassnahmen begründet werden, und in dem Sinne sollte wiederum dem „Subjektivitätsvorwurf“ entgegen gewirkt werden, welcher Regierung und Verwaltung bei der Erarbeitung von früheren Entlastungsprogrammen teilweise entgegen gebracht worden war. Das Vorhandensein einer expliziten Grundlage über die Kostenpunkte der kantonalen Aufgabenerfüllung, und auch hier insbesondere die Vergleichsdimension des interkantonalen Benchmarks, war auch ein Teil der Kommunikationsstrategie gegenüber der Öffentlichkeit:

Der Bericht liefert natürlich einen Teil der Erklärung, warum man in einem Bereich unter Umständen Leistungen abbaut, wenn es darum geht. Das hilft einem natürlich nachher auch gegen aussen, in der Kommunikation, wenn man sagen kann: Der Grossteil der Kantone hat dort ein anderes Angebot (Interviewaussage).



Der BAK Basel-Bericht sollte helfen, effektiv zu kommunizieren, dass auch bei den Leistungen angesetzt werden musste, da in der Studie die Effizienz der Verwaltungstätigkeit über die Gesamtverwaltung bereits als gut befunden wurde. Dies war auch gegenüber betroffenen Institutionen von Bedeutung, bspw. Behinderteninstitutionen, bei denen im BAK Basel-Bericht Handlungspotenzial eruiert worden war. Anhand des BAK Basel-Berichts als Argumentationsgrundlage sollte zumindest versucht werden, Widerstände betroffener Anspruchsgruppen zu durchbrechen und gewisse politisch „heisse Eisen“ besser angehen zu können: „Der Bericht hat uns geholfen, diese Message zu geben, auch gegen aussen zu sagen: Wir können nicht einfach Leute entlassen, wir sind eigentlich effizient; was wir machen können, ist auf Leistungen zu verzichten oder Strukturen abzubauen“ (Interviewaussage). Gemäss Interviewaussagen wurde der Bericht auch in der direkten Diskussion zwischen betroffenen Institutionen und den Projektverantwortlichen von „Leistungen und Strukturen II“ als Argumentarium beigezogen, welches half, die Handlungsrichtungen und beschlossenen Massnahmen zu rechtfertigen. Der BAK Basel-Bericht sollte dabei genutzt werden, „um den Druck zu erhöhen“ (Interviewaussage).

## 6 Diskussion

In der nachfolgenden Diskussion wird auf die in Kapitel 5 präsentierten Ergebnisse mit Blick auf die Forschungsfrage der Arbeit fallübergreifend näher eingegangen.

### 6.1 Der Zweck externer Evidenz und Expertise in der Entlastungspolitik: instrumentell oder strategisch-politisch?

Wie im theoretischen Teil erläutert, wurde als Ausgangspunkt dieser Untersuchung von der Grundannahme ausgegangen, dass mit dem Beizug externer Evidenz und Expertise im politischen Prozess sowohl instrumentelle, als auch strategisch-politische Zwecke verfolgt werden können. In der empirischen Analyse hat sich gezeigt, dass diesbezüglich verschiedene Funktionen bei der Erarbeitung kantonaler Entlastungsprogramme in den Kantonen Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen und Luzern eine Rolle gespielt haben. Der fallübergreifenden Diskussion muss jedoch die aus den empirischen Ergebnissen resultierende Erkenntnis vorangestellt werden, dass die unterschiedlichen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung nicht als in einer Abfolge oder auf einer Ebene stehende Funktionen begriffen werden sollten. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Verschiedene Interviewpartner der untersuchten Kantone betonten, dass die verwaltungsinternen personellen und Wissensressourcen nicht vorhanden gewesen wären, um einen solchen, von der BAK Basel vorgelegten interkantonalen Benchmark über alle Aufgabenfelder mit der erforderlichen Analysetiefe und methodischen Exaktheit durchzuführen. Im Sinne der „Ressourcenkompensationsfunktion“ wurde also der Beizug der externen Beratungsleistungen als eine sachlich-inhaltliche Notwendigkeit dargestellt. Die Analyse ergab aber auch, wie bereits erläutert wurde und nachfolgend noch weiter diskutiert wird, dass mit der Durchführung dieses auf externer Evidenz basierenden leistungsvergleichenden Ansatzes auch strategisch-politische Funktionen verfolgt wurden, indem die im Entlastungsprogramm eingeschlagenen Handlungsrichtungen als logische Konsequenz der gegenüber anderen Kantonen bestehenden Kostendifferenziale gerechtfertigt wurden. Mit anderen Worten leitet sich die Notwendigkeit, zusätzliche externe Ressourcen zu mobilisieren, u.a. aus dem Ziel ab, durch die BAK Basel-Studie eine „objektive Grundlage“ zu schaffen, welche den Erarbeitungsprozess der Entlastungsprogramme angesichts divergierender Interessen unterschiedlicher Anspruchsgruppen erleichtern sollte.

Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit lassen sich damit grundsätzlich in einen breiteren theoretischen Zusammenhang stellen, in dem die Komplexität konkurrierender Ziele und der dahinter stehenden Motivationen politischer Entscheidungsakteure im Politikprozess anerkannt

wird (u.a. Weaver, 1986, 1988). In Bezug auf die wissenschaftliche Politikberatung als Untersuchungsgegenstand wird dieses komplexe Verhältnis unterschiedlicher Funktionen externer Evidenz und Expertise in der Forschungsliteratur zwar theoretisch anerkannt (Frey, 2012, S. 63; Vosskuhle 2005, S. 442) und empirisch bestätigt (Brüggemeier, 2005, S. 87); es wird jedoch bisher selten expliziert, was dies für eine Untersuchung bedeutet (vgl. Pregernig, 2007; Mause & Heine, 2003; Wilhelm, 2009; Raffel, 2006). Es wäre daher für weiter gehende Untersuchungen durchaus von Belang, diesen Aspekt *a priori* expliziter zu integrieren. Analytisch sollten die verschiedenen instrumentellen und strategisch-politischen Funktionen bspw. als Zwecke und Nebenzwecke oder als Zwecke erster und zweiter Ordnung besser und spezifischer konzeptualisiert werden.

### *6.1.1 Instrumentelle Funktionen*

Instrumentelle Funktionen, also der Beizug wissenschaftlicher Politikberatung um ihrer sachlichen Inhalte willen, sollte im Rahmen der untersuchten Fälle insbesondere die in Form von BAK Basel-Studien beigezogene Evidenz, teilweise aber auch der externe Experte, einnehmen. Die zur Identifikation von Kostendifferenzialen benötigten Daten wurden von der BAK Basel beschafft, systematisch und methodisch fundiert aufbereitet; die Analyse der Daten lag teilweise bei der BAK Basel, teilweise beim externen Experten Prof. Müller. Das Anstreben einer verbesserten Wissensgrundlage, um besser gestützte politische Entscheide fällen zu können, kann angesichts der analysierten Interviews bejaht werden. Fraglich ist jedoch, inwiefern die wissenschaftliche Politikberatung mit dem *Leitmotiv* der *Policy*-Verbesserung beigezogen wurde, wie es bspw. im Rahmen des Konzepts evidenzbasierter Politik suggeriert wird. Als Orientierungshilfe sollten die externen Studien Wissen über weiteres mögliches Entlastungspotenzial liefern, nachdem in zahlreichen Kantonen, u.a. auch in den untersuchten, bereits relativ kurz zuvor Entlastungsprogramme beschlossen und durchgesetzt worden waren und dementsprechend die offensichtlichsten Leistungskürzungs- und Mehrertragspotenziale bereits ausgeschöpft worden waren. Als es angesichts verbleibender (struktureller) Defizite in den kantonalen Haushalten darum ging, erneute Entlastungsprogramme aufzugleisen, mussten in vielen Kantonen einschneidendere Massnahmen getroffen werden. Angesichts dieser Umstände deuten die empirischen Ergebnisse zu den untersuchten Fällen darauf hin, dass mit dem Einsatz externer Evidenz und Expertise auch strategisch-politische Zwecke verfolgt wurden.

Ausgehend von der bereits von Gourevitch (1986) formulierten und von verschiedenen Forschungszweigen weiterentwickelten (Jordan et al., 2012, S. 9-16) These, dass politische Dynamiken in wirtschaftlich schwierigen Zeiten anderen Rationalitäten unterliegen als in Perioden

der Prosperität, wurde in der vorliegenden Arbeit theoretisch argumentiert, dass im Kontext von Entlastungspolitik insbesondere ein starker Stellenwert der strategisch-politischen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung zu erwarten wäre. Die empirische Analyse hat gezeigt, dass v.a. die taktischen, aber teilweise auch Legitimationsfunktionen bei den untersuchten Fällen kantonaler Entlastungsprogramme von Bedeutung waren. Grundsätzlich hat es sich in der empirischen Analyse als bedeutender Aspekt für den Beizug Externer herausgestellt, dass diesen eine Neutralitätsfunktion zugeschrieben werden konnte, welche sich hinsichtlich ihrer Legitimations- und Rechtfertigungsverpflichtungen mit anderen Anreizen konfrontiert sehen als Akteure des politisch-administrativen Systems (Mause & Heine, 2003, S. 401).

### 6.1.2 Legitimationsfunktionen

In Bezug auf die beauftragten externen Studien stellte sich v.a. eine Form der Legitimationsfunktion als relevant heraus: Durch die BAK Basel-Studien wurden potenzielle Handlungsfelder eruiert und damit sollte die eingeschlagene Handlungsrichtung – d.h. *dass* überhaupt Entlastungsmassnahmen in Angriff genommen wurden und *welche* Massnahmen ergriffen wurden – *gerechtfertigt* werden. Im Rahmen dieser Legitimationsfunktion hat sich in den betrachteten Fällen die bereits theoretisch erläuterte „*Verobjektivierung*“ der politischen Inhalte als relevanter Zweck des Beizugs externer Evidenz herausgestellt. Durch das Explizieren bestimmter Handlungsfelder *aufgrund* der in den Studien aufgeführten Kostendifferenziale, sollte es den politisch verantwortlichen Regierungen leichter gemacht werden, bestimmte – teilweise sehr unpopuläre – Massnahmen als eine Handlungsnotwendigkeit darzustellen. In den Worten von Rüb & Strassheim (2012, S. 377) sollte dadurch suggeriert werden, „dass es sich bei der auf epistemische Autorität und Evidenz gestützten Entscheidung um die aus einer rationalen Perspektive einzig wählbare und zugleich einzig plausible handlungs- und entscheidungsrelevante Option handelt.“ Wie auch aus den Ergebnissen der Interviewanalyse ersichtlich, sollte der politischen Diskussion über die Wünschbarkeit bestimmter Handlungsrichtungen ein Argumentarium basierend auf Zahlen entgegen gestellt werden.

Ein weiterer Aspekt, den es diesbezüglich hervorzuheben gilt, ist der Stellenwert der anhand der Durchführung von interkantonalen Benchmarks eingeführten *Vergleichsdimension*. Aus einer normativen Perspektive stellt sich diese als ein zweiseitiges Schwert dar: Zum einen können Leistungsmessungen und –vergleiche „dazu beitragen, durch Wissens- und Informationsgenerierung die Steuerungs- und Entscheidungsgrundlage für die politischen Gremien zu verbessern“ (Jäkel & Kuhlmann, 2013, S. 142). Dies hat angesichts der Tatsache, dass die Kan-

tone weitgehend die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben seine Berechtigung und hat im Untersuchungskontext dieser Arbeit in allen Fällen auch eine Rolle gespielt, wie bereits erläutert. V.a. im Kontext der Diskussion über *New Public Management* als Steuerungskonzept für den öffentlichen Sektor wird zudem leistungsvergleichenden Ansätzen oftmals die positive Eigenschaft zugeschrieben, im öffentlichen Sektor einen nicht-marktlichen Wettbewerb zu generieren (Jäkel & Kuhlmann, 2013, S. 142), was kontextspezifisch auch als positiver Anreiz betrachtet werden kann, wenn es darum geht, Staatshaushalte zu konsolidieren. Auf der anderen Seite kann das leistungsvergleichende Element aber auch kritisch betrachtet werden: Strassheim (2003, S. 240) betont in diesem Sinne

die für Benchmarking charakteristische Blindheit der Politik gegenüber Nebenfolgen und Randbedingungen. (...) Diese Form der gerichteten Dekontextualisierung drückt sich (...) durch eine systematische Ausblendung der Komplexität auf der Meso- und Mikroebene aus. Benchmarking gewinnt seine Diffusionskraft aus genau dieser Pseudoneutralität. Scheinbar objektive Skalierungen ermöglichen die Verbreitung und Umsetzung von Politikprogrammen dort, wo sie durch ihre ideologische Aufladung zumindest diskussionsbedürftig gewesen wären.

Im Rahmen der untersuchten Fälle konnte durch den interkantonalen Vergleich seitens der Kantonsregierungen eine Argumentationslinie entwickelt werden, welche die Legitimität und Notwendigkeit der eigenen kantonalen Leistungen als eine Funktion der Leistungen anderer Kantone darstellte. Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit lassen sich damit durchaus in diese Debatte einreihen, welche diesen „diskussionseinschränkenden“ und entscheidungspräformierenden Charakter (Vosskuhle, 2005, S. 452) kritisch betrachtet. Durch die Etablierung von „*best practice*“-Benchmarks wird die politische Diskussion über gewählte Stossrichtungen zumindest ein Stück weit abgelöst.

### 6.1.3 Taktische Funktionen

Als zweiter, innerhalb der strategisch-politischen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung zu verortender Aspekt zeichnete sich in der empirischen Analyse deutlich die Wichtigkeit der *Förderung von Akzeptanz* für das Entlastungsvorhaben als ein zentraler *taktischer Zweck* ab. Der *Prozess* der Erarbeitung der Entlastungsmassnahmen sollte durch den Beizug externer Evidenz und Expertise erleichtert werden. Für diese Erkenntnis hat sich die im theoretischen Teil dieser Arbeit eingeführte analytische Differenzierung zwischen drei Ebenen von Anspruchsgruppen – dem Parlament, der Verwaltung und der Bevölkerung – als bedeutsam erwiesen. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass ein Schlüssel zur Akzeptanzförderung *gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung* im Kontext der untersuchten Fälle darin lag, den Eindruck „subjektiv“ oder „willkürlich“ gewählter Entlastungsmassnahmen so weit wie möglich abzuschwächen. Dies zeigte sich insbesondere in der Analyse der Projekte „Entlastungsprogramm

2014“ und „Leistungen und Strukturen II“ der Kantone Schaffhausen und Luzern und auch bei den Entlastungsprogrammen in St. Gallen, weniger jedoch beim Projekt „Leistungsüberprüfung“ des Thurgaus, welches aufgrund eines vergleichsweise noch moderaten Entlastungsziels weniger direkte Auswirkungen auf die Bevölkerung hatte. Der Beizug der externen Studien als „objektive Grundlage“ war ein Element innerhalb des Erarbeitungsprozesses, durch das der „Subjektivitätsvorwurf“ abgeschwächt werden und, wie bereits gesagt, die Stossrichtung der in Angriff genommenen Entlastungspolitik legitimiert werden sollten.

Es zeigte sich in allen Fällen, dass es aus der Sicht der politischen Führung der Entlastungsprogramme, d.h. der Regierungsräte, wichtig war, *gegenüber der Verwaltung* Akzeptanz für die teilweise notwendigen Einschränkungen der Leistungsdispositionen einzelner Verwaltungseinheiten zu schaffen. In verschiedenen Interviews wurde dies deutlich als wichtiger oder sogar Hauptzweck des Beizugs externer Evidenz genannt. Dies ist insofern interessant, als die Verwaltung unter den genannten „Anspruchsgruppen“ diejenige ist, gegenüber welcher die Regierung formal über die meisten Machtressourcen und Durchsetzungsvermögen verfügt: Die politische Akzeptanz musste schliesslich v.a. bei Parlament und Bevölkerung generiert werden; die Verwaltung hat als ausführender Arm die von der Regierung beschlossenen Massnahmen zu erarbeiten und umsetzen – und gleichwohl scheint v.a. in diesem Zusammenhang ein Bedürfnis vorhanden gewesen zu sein, externe Politikberatung zu Zwecken der Akzeptanzbeschaffung und Rechtfertigung der Handlungsausrichtung zu mobilisieren. Es zeigte sich, um es mit Vedung (2000, S. 275) zu formulieren: „Not even the state proper is a unitary actor with one, clearly expressed will. Rather it consists of a conglomerate of ministries, agencies, commissions, companies and other actors with different desires and knowledge needs.“ Darauf, weshalb das Schaffen von Akzeptanz v.a. gegenüber der Verwaltung von so grosser Bedeutung sein sollte, geben die Interviewanalysen zumindest einen Hinweis, welcher mit ähnlichen Ergebnisse aus anderen Untersuchungen (vgl. Raffel, 2006, S. 117) korrespondiert. Wie ein Interviewpartner aus dem Kanton Thurgau es formulierte:

Ich glaube eben, die Akzeptanz ist ganz entscheidend, nachher in der Umsetzung des Pakets. Also wenn die Amtsleiter hinter dem stehen und sagen: jawohl, diese Massnahme, das macht Sinn so... dann setzen sie es auch um. (...) Darum ist für mich die interne Akzeptanz matchentscheidend bei der Umsetzung (Interviewaussage).

Aus den Interviews resultierte mit anderen Worten, dass bei der politischen Führung der Entlastungsprogramme ein Bewusstsein dafür vorhanden war, wie wichtig es ist, bei der Verwal-

tung bereits so früh wie möglich im Erarbeitungsprozess Akzeptanz für das Vorgehen zu schaffen, um längerfristig eine erfolgreiche Implementation der Massnahmen angesichts beschränkter Controlling-Möglichkeiten<sup>17</sup> soweit wie möglich zu sichern.

Gerade im Kontext des Verhältnisses zwischen Regierung und Verwaltung im Rahmen der Erarbeitung von Entlastungsprogramme war darum auch die Funktion des externen Experten bedeutend. Im Kanton Thurgau war dieser im Vergleich zu den anderen untersuchten Kantonen noch stärker eingebunden, indem er im Rahmen eines „partizipativen“ Ansatzes bis auf Ebene einzelner Verwaltungseinheiten wirkte und dadurch eine wichtige Integrations- und Interessenausgleichsfunktion zwischen Regierung und Verwaltung einnahm. Die Betrachtung der kantonalen Regierungen als einheitlicher Kollektivakteur ist aber dort zu differenzieren, wo sich die Funktion des externen Experten angesichts der empirischen Ergebnisse am meisten verdeutlicht hat: Im Rahmen der regierungsinternen Klausuren und Workshops zur Erarbeitung der Entlastungsprogramme, in denen die für die einzelnen Departemente und Bereiche zu erreichenden Entlastungsvolumen ausgehandelt und bestimmt wurden. Dass der Zweck des externen Experten darin lag, eine Moderations- und Vermittlungsfunktion einzunehmen zeigte sich in allen untersuchten Fällen, in denen Expertise beigezogen worden ist, explizit. Der Experte Prof. Müller genoss gemäss Aussagen der Interviewpartner hohe Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Regierungsmitglieder, worin für den weiteren Prozess ein wichtiges Element gesehen wurde. Die Situation stellte sich bei allen untersuchten Entlastungsprogrammen so dar, dass der faktische Hauptverantwortliche des Projekts, der Finanzdirektor, gleichzeitig Regierungsratspräsident war und damit eine doppelt exponierte Rolle einnahm. Dieser Umstand sollte durch den Beizug des Experten als „neutrale Instanz“ abgeschwächt werden. Der Beizug externer Expertise als taktische Strategie zeigte sich hier sehr deutlich, indem dadurch versucht werden sollte, die institutionelle Konstitution des Regierungsrats als ein gegen aussen konkordantes Gremium zu stützen. Dies war gerade auch in Anbetracht der bereits beschriebenen Tatsache, dass der Regierungsrat gegenüber anderen Anspruchsgruppen – gegenüber seiner eigenen Verwaltung, dem Parlament und der Bevölkerung – geschlossen u.a. auch unpopuläre Massnahmen zu vertreten hatte, von Bedeutung.

---

<sup>17</sup> Das Controlling der Umsetzung von Entlastungsprogrammen kann sich als grosse Herausforderung gestalten, da es in Folge des Kostenwachstums und aufgrund mit der Zeit innerhalb regulärer Budgetprozesse hinzukommender und wegfallender Leistungen schwierig wird, den Effekt einzelner Entlastungsmassnahmen eindeutig zu isolieren und zu identifizieren, wie und mit welchem Erfolg diese umgesetzt worden sind.

## 6.2 Grenzen einer akteursorientierten Perspektive

In der vorliegenden Arbeit wurde, wie bereits einleitend festgehalten, eine akteursorientierte Perspektive eingenommen. Dieser analytische Blickwinkel hat sich als nützlich erwiesen, um die Beweggründe und Handlungslogiken der verantwortlichen Akteure zu ermitteln, welche – im Lichte der empirischen Ergebnisse – für die Erklärung der Funktionen externer Evidenz und Expertise bei der Erarbeitung von Entlastungsprogrammen zweifellos bedeutend sind. In der Analyse der zu diesem Zweck durchgeführten Interviews stach jedoch insbesondere ein weiterer Aspekt heraus, welcher aus einer übergeordneten Perspektive auch die Grenzen einer rein akteursorientierten Analyse aufzeigt: In sämtlichen Fällen stach als wichtiger *moderierender Faktor* der Einfluss von Erfahrungen aus früheren Entlastungsprogrammen auf den Entscheid für das Vorgehen bei einem erneuten Entlastungsprogramm hervor. Es wurde postuliert, dass die Vorgehensweise im Erarbeitungsprozess der untersuchten Projekte konditioniert war durch die Erfahrungen aus der Praxis vorheriger, rein verwaltungsintern erarbeiteter Entlastungsprogramme, welche, wie bereits erläutert, teilweise auf wenig Akzeptanz gestossen waren. Dies deutet darauf hin, dass der Einbezug solcher strukturierender Faktoren für die Untersuchung der Frage nach den mit externer Evidenz und Expertise verfolgten Zwecken im Kontext von Entlastungspolitik gewinnbringend sein dürfte. Neo-institutionalistische Ansätze diskutieren spätestens seit Piersons (1993) Arbeiten unter dem Konzept des „*policy feedback*“ den Stellenwert früherer *Policy*-Entscheide als strukturierender Faktor für künftige Entscheide (vgl. Patashnik, 1999; Moynihan & Soss, 2014), ebenso wie lerntheoretische Ansätze der Policy-Analyse (vgl. Maier et al., 2003). Letztere konstatieren, „dass Politik nicht nur durch machtbasierte Interessenkonflikte, sondern auch durch *erfahrungsbasierte* Lernprozesse vorangetrieben wird“ (Malek & Hilkermeier, 2003, S. 78, Hervorhebung durch die Verfasserin). Die genannten theoretischen Stränge fokussieren jedoch v.a. auf die inhaltliche Ebene – namentlich inwiefern die Inhalte existierender *Policies* neue *Policies* determinieren – oder auch auf die Frage nach dem Einfluss politischer Institutionen und nehmen dabei langfristige Perspektiven ein. In Bezug auf den hier interessierenden Untersuchungsgegenstand dürfte demgegenüber u.U. auch das Konzept *organisationalen Lernens* (Fiol & Lyles, 1985; DiMaggio & Powell, 1991; vgl. Radaelli, 1997) Anknüpfungspunkte für eine gewinnbringende Erweiterung der akteursorientierten Perspektive bieten, um zu untersuchen, inwiefern eben nicht nur das inhaltliche Erbe bestehender *Policies* die Ausgestaltung neuer *Policies* beeinflussen, sondern auch die Erfahrungen *aus dem Vorgehen* in einem Politikformulierungsprozess die Vorgehensweise bei nachfolgenden Programmen prägen können.



## 7 Fazit

Das in der Einleitung postulierte Ziel der vorliegenden Arbeit war es, einen Beitrag zur Untersuchung der Frage zu leisten, zu welchem Zweck im politischen Prozess externe Beratung – in dieser Untersuchung spezifiziert unter den Konzepten der externen Evidenz und Expertise – beigezogen werden. Erkenntnisse dazu sind aus wissenschaftlicher Sicht interessant und gesellschaftlich relevant, da es aus einer übergeordneten Optik auch um die Frage geht, welche Akteure im Politikformulierungsprozess in welcher Hinsicht Einfluss nehmen – und ob demokratisch nicht legitimierte Akteure, wie private politikberatende Institutionen und Personen, tatsächlich zum Zweck einer Politikverbesserung in den Erarbeitungsprozess politischer Programme einbezogen werden, oder ob diesbezüglich auch konkurrierende Motive im Spiel sind. Die Untersuchung wurde weiter auf einen spezifischen inhaltlichen Rahmen zugespitzt: In Zeiten knapper Ressourcen, wie sie für viele Staaten und ihre subnationalen Ebenen in Folge der letzten Finanz- und daraus folgenden Wirtschaftskrise anbrachen, werden von staatlichen Regierungen Entlastungsprogramme in Angriff genommen, um Defizitlücken beizukommen. Für Letztere herrscht zumindest im schweizerischen Kontext nicht nur aus politischen, sondern auch aus gesetzlichen Gründen wie Fiskalregeln, keine allzu hohe Toleranzgrenze. Geht es nun darum, für die Haushaltskonsolidierung Entlastungsmassnahmen wie Leistungskürzungen oder Steuererhöhungen in Angriff zu nehmen, so müssen die dafür verantwortlichen politischen Entscheidungsträger Massnahmen treffen, welche je nach Inhalt und Ausmass bei unterschiedlichen, vom Status Quo profitierenden Anspruchsgruppen unpopulär sind. Dies wurde nicht nur in der bestehenden Forschungsliteratur bereits vielfach theoretisch diskutiert und empirisch untersucht, sondern zeigt sich auch in den politischen und gesellschaftlichen Prozessen, welche gerade auf dem europäischen Kontinent in Folge einschneidender Entlastungsprogramme der letzten Jahre die materiellen und Interessenskonflikte verdeutlichen, welche mit dieser Thematik einhergehen. In der vorliegenden Arbeit wurde im empirischen Kontext kantonaler Entlastungspolitik daher untersucht, zu welchem Zweck bei der Erarbeitung der Entlastungsprogramme externe Evidenz und Expertise beigezogen werden. Im Lichte der soeben genannten politischen Dynamiken solcher Entlastungsprogramme wurde anhand theoretischer Vorüberlegungen der Bezug externer Evidenz und Expertise als eine mögliche Strategie konzeptualisiert, um das Ergreifen von Entlastungsmassnahmen zu legitimieren und Akzeptanz dafür zu schaffen. Um die Forschungsfrage zu untersuchen, wurden in vier Kantonen persönliche Interviews mit ausgewählten Vertretern insbesondere der Exekutive, aber auch der Legislative geführt.

Wie die in Kapitel 5 präsentierten und in Kapitel 6 diskutierten Ergebnisse der empirischen Analyse der untersuchten Fälle kantonaler Entlastungsprogramme in den Kantonen Luzern, Thurgau, Schaffhausen und St. Gallen aufzeigen, war ein Zweck der beauftragten externen Studien, wie auch des externen Experten, als inhaltliche Orientierungshilfe zu dienen, für die angestrebten Massnahmen eine möglichst fundierte Wissensbasis zu schaffen und damit auch die Grundlage für effektive sowie nachhaltig wirkende Massnahmen zur Konsolidierung der Kantons Haushalte zu sichern. Es spielten jedoch auch strategisch-politische Überlegungen eine Rolle für die Mobilisierung wissenschaftlicher Politikberatung. Es zeigte sich, dass dieser Umstand erwartungsgemäss von den in Frage stehenden Policy-Inhalten geprägt war: Die von den Regierungen in Angriff genommenen Projekte waren umstritten und die angestrebten Entlastungsziele konnten nur durch teilweise einschneidende, sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig positionierte Massnahmen realisiert werden. Ein Zweck der beauftragten externen Analysen der Aufgabenkosten war es, dass dadurch mit Verweis auf die „objektive“ Grundlage eine Legitimation der in Angriff genommenen Massnahmen geschaffen werden und präventiv dem Vorwurf „subjektiver“ oder „willkürlicher“ – d.h. mit anderen Worten auf Basis politischer Kriterien bestimmter – Entlastungsmassnahmen entgegengewirkt werden sollte. Ein damit zusammenhängender Zweck war es auch, im Erarbeitungsprozess des Projekts die Akzeptanz unterschiedlicher Anspruchsgruppen zu fördern. Dem Erarbeitungsprozess sollte im Übrigen v.a. auch der Beizug des externen Experten dienen, welcher in der wichtigen Rolle eines Moderators und Vermittlers im Prozess gegenläufige Interessen einbeziehen und ausgleichen sollte. Es gilt dem aber hinzuzufügen, dass die legitimierenden und taktischen Funktionen der externen Beratung nur als ein Parameter unter mehreren, in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht untersuchten Aspekten interpretiert werden können. Z.B. liefern die Fallanalysen auch Hinweise, dass die in mehreren Kantonen vorgenommene Integrierung eines parlamentarischen Begleitausschusses ebenfalls wichtig war, um gegenüber der „Anspruchsgruppe Parlament“ im Erarbeitungsprozess eine höhere Akzeptanz zu schaffen. Mit anderen Worten kann aus den Ergebnissen dieser Arbeit nicht abschliessend beurteilt werden, welcher *Stellenwert* dem Beizug externer Evidenz und Expertise innerhalb des gesamten Erarbeitungsprozesses der Entlastungsprogramme zukam.

Zudem gilt es erneut in Erinnerung zu rufen, dass die Frage, ob die mit der externen Beratung verfolgten Zwecke auch tatsächlich erreicht wurden, ausserhalb des für die vorliegende Untersuchung definierten Rahmens und Erkenntnisinteresses liegt. Es wurde bereits bei der Präsentation der Ergebnisse angedeutet, dass die damit geschaffenen Grundlagen, namentlich die Analysen der BAK Basel, aber auch die Inputs des externen Experten teilweise herausgefordert

wurden, insbesondere von Seiten der Verwaltung aber auch von den betroffenen Interessensgruppen bzw. der Bevölkerung. Habermas (1973, S. 99) formulierte den Satz, dass „[d]ie Legitimationsbeschaffung (...) selbstdestruktiv [ist], sobald der Modus der ‚Beschaffung‘ durchschaut wird.“ In diesem Sinne kann nicht davon ausgegangen werden, dass das durch wissenschaftliche Politikberatung verfolgte Ziel, mehr Akzeptanz und Legitimation für Policy-Massnahmen zu schaffen, auch automatisch erreicht wird, ebenso wie die Absicht, durch evidenz- und expertisebasierte Politik effektivere Policies zu schaffen, nicht unbedingt zu solchen führt. Dies zeigt nicht zuletzt auf, dass es von Bedeutung ist, die Frage nach dem Zweck, d.h. der Verwendungsabsicht, analytisch von der Frage nach der tatsächlichen Verwendung zu trennen. Inwiefern diese miteinander zusammenhängen und welche Faktoren diesen Zusammenhang beeinflussen können wäre zweifellos ein weiterer vielversprechender Untersuchungsgegenstand, der zum Verständnis der Rolle wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Prozess beitragen würde.

Um die Reichweite der Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit beurteilen zu können, sollten schliesslich auch deren Einschränkungen auf methodischer Ebene diskutiert werden. Wie bereits in der Diskussion erläutert, stellt sich die grosse Herausforderung, dem komplexen Verhältnis zwischen unterschiedlichen, sich konkurrierenden oder auch ergänzenden Funktionen externer Beratung mit den zur Verfügung stehenden politikwissenschaftlichen Methoden und analytischen Konzepten beizukommen. Des Weiteren können die Analyseergebnisse aufgrund der beschränkten Fallzahl weder als Basis für Generalisierungen dienen, noch eine Bestätigungs- bzw. Verwerfungsfunktion gegenüber den theoretisch hergeleiteten Annahmen einnehmen (vgl. Muno, 2009, S. 121). Dadurch, dass der Analysetiefe gegenüber der –breite der Vorzug gegeben wurde, konnte jedoch fallspezifisch herausgearbeitet werden, dass und inwiefern die Mobilisierung wissenschaftlicher Politikberatung im Rahmen von Entlastungsprogrammen verschiedenen Zwecken dient.

Die politikwissenschaftliche Debatte über die Funktionen von externer Beratung im politischen Prozess bedient sich u.U. nach wie vor zu sehr einer entlang demokratischer Input-Legitimation definierten Abgrenzung zwischen, zum einen, sachrationalen und politikverbessernden Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung, sowie, zum anderen, den in dieser Arbeit diskutierten strategisch-politischen Funktionen, wobei Letztere vielfach kritisch als v.a. der Machtpolitik zudienende Funktionen erörtert werden. Auch in der vorliegenden Arbeit wurde diskutiert, dass der Beizug externer Beratung zu legitimierenden und taktischen Zwecken kritisch reflektiert werden sollte, da daraus auch eine Einschränkung der politischen Diskussion und Meinungs-

bildung resultieren kann. Gleichwohl zeigte sich in den Ergebnissen auch die Bedeutung strategisch-politischer Funktionen als wichtiger Schlüssel für den Erarbeitungsprozesses von Entlastungsprogrammen. Gerade im Rahmen von *Policies*, welche materielle sowie Interessenskonflikte bergen, dürfte es daher gewinnbringend sein, das Konzept der output-orientierten Legitimität konsequenter in Untersuchungen wissenschaftlicher Politikberatung zu integrieren, damit auch neue Perspektiven auf die strategisch-politischen Funktionen externer Evidenz und Expertise zu eröffnen sowie ihr Potenzial für eine Verbesserung der Politikformulierungsprozesse, und damit u.U. auch der daraus resultierenden politischen Programme, aufzuzeigen.

## Literaturverzeichnis

Arestis, Philip & Pelagidis, Theodore (2010). Absurd Austerity Policies in Europe. *Challenge*, 53(6), 54-61.

Askim, Jostein (2009). The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councilors' Utilization of Performance Information in Policymaking. *International Public Management Journal*, 12(1), 24-47.

Barker, Anthony & Peters, B. Guy (1993). Science, Policy and Government. In Anthony Barker & B. Guy Peters (Hrsg.), *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy* (S. 1-6). Edinburgh: Edinburgh University Press.

Bauer, Michael W. & Knill, Christoph (2012). Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In Michael W. Bauer; Andrew Jordan; Christoffer Green-Pedersen & Adrienne Héritier (Hrsg.), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects* (S. 30-51). Oxford: Oxford University Press.

Behnke, Joachim; Baur, Nina & Behnke, Nathalie (2006). *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn / München / Wien / Zürich: Ferdinand Schöningh.

Benz, Arthur & Dose, Nicolai (2010). Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In Arthur Benz & Nicolai Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung* (2., aktualisierte und veränderte Auflage, S. 13-36). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bessette, Joseph M. (1994). *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy & American National Government*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bill, Holger & Falk, Svenja (2006). Unternehmensberatungen in der Politikberatung. In Svenja Falk; Dieter Rehfeld; Andrea Römmele & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 291-299). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Blatter, Joachim K.; Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Boaz, Annette; Ashby, Deborah & Young, Ken (2002). *Systematic Reviews: What have they got to offer evidence based policy and practice*. Working Paper 2. URL:

<https://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/politiceconomy/research/cep/pubs/papers/assets/wp2.pdf>, 29.07.2015.

Böcher, Michael (2007). Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess. In Max Krott & Michael Suda (Hrsg.), *Macht – Wissenschaft – Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt* (S. 14-42). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Boswell, Christina (2008). The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 471-488.
- Boswell, Christina (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braun, Dietmar (1998). Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung. *Politische Vierteljahresschrift*, 39(4), 797-818.
- Braun, Dietmar (1999). *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- Brohm, Winfried (1987). Sachverständige Beratung des Staates. In Josef Isensee & Paul Kirchhoff (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes* (S. 207-248). Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Brüggemeier, Martin (2005). Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess: Empirische Befunde. *Verwaltung und Management*, 11(2), 86-91.
- Bundesamt für Statistik (BfS) (2015). *Öffentliche Finanzen: Panorama, Februar 2015*. Bern: BfS.
- Busch, Andreas (2009). Politikwissenschaft und Politikberatung: Reflektionen anlässlich der aktuellen Krise. *Zeitschrift für Politikberatung / Policy Advice and Political Consulting*, 2(3), 467-484.
- Cabinet Office (1999). *Modernising Government*. London: The Stationery Office.
- Cassel, Susanne (2006). Politikberatung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In Svenja Falk; Dieter Rehfeld; Andrea Römmele & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 73-87). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cassel, Susanne & Falk, Svenja (2009). Editorial: Politikberatung und Wirtschaft. *Zeitschrift für Politikberatung / Policy Advice and Political Consulting*, 2(1), 3-4.
- Davies, Philip (2004). *Is evidence-based government possible?* Jerry Lee Lecture, Fourth Annual International Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC, 19 February. URL: <http://www.policyhub.gov.uk/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>, 29.07.15.
- Daviter, Falk (2013). Zur Konzeptualisierung von Wissen in der verwaltungswissenschaftlichen Policy-Forschung. In Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung: dms – der moderne Staat Sonderheft 1/2013* (S. 45-63). Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Diamond, Patrick (2013). *New Labour and the politics of depoliticisation: the delivery agenda in Britain's public services, 1997-2007*. Paper prepared for Panel: Politicisation, Depoliticisation and Public Policy II, Politics and Policy Conference, University of Bristol, September 2013.

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1991) (Hrsg.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Döhler, Marian (2012) Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen, *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), 181-210.

Donaldson, Stewart I. (2009). A Practitioner's Guide to Gathering Credible Evidence in the Evidence-Based Global Society. In Stewart I. Donaldson; Christina A. Christie; Melvin M. Mark (Hrsg.), *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?* (S. 239-251). Los Angeles / London / Delhi / Singapur: Sage.

Dreyfus, Hubert L. & Dreyfus, Stuart E. (2005). Peripheral Vision: Expertise in Real World Contexts. *Organization Studies*, 26(5), 779-792.

Eberli, Daniela; Bundi, Pirmin; Frey, Kathrin & Widmer, Thomas (2014). *Befragung: Parlamente und Evaluationen*. Ergebnisbericht. Zürich: Universität Zürich.

Eichhorst, Werner & Wintermann, Ole (2005). *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden*. IZA Discussion Paper No. 1845, November 2005. URL: <http://ftp.iza.org/dp1845.pdf>, 30.07.2015.

Eichhorst, Werner & Wintermann, Ole (2006). Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen? Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel. *Wirtschaftsdienst*, 86(4), 228-235.

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2012). *Finanzstatistik der Schweiz 2012: Jahresbericht*. Bern: EFV.

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2015). *Entwicklung der Staatsfinanzen: erste Resultate 2013 und Prognosen 2014-2015*. Bern: EFV.

Ericsson, Anders K. (2006). The Influence of Experience and Deliberate Practice on the Development of Superior Expert Performance. In K. Anders Ericsson; Neil Charness; Paul J. Feltoich & Robert R. Hoffman (Hrsg.), *Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance* (S. 685-706). Cambridge: Cambridge University Press.

Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea & Thunert, Martin (2006). Einführung: Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder. In Svenja Falk; Dieter Rehfeld; Andrea Römmele & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 11-19). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea & Thunert, Martin (2007). Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung? *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), 322-337.
- Falk, Svenja & Römmele, Andrea (2009). *Der Markt für Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fiol, C. Marlene & Lyles, Marjorie A. (1985). Organizational Learning. *The Academy of Management Review*, 10(4), 803-813.
- Fischer, Frank (2000) *Citizens, Experts, and Environment. The Politics of Local Knowledge*, Durham / London: Duke University Press.
- Flitcroft, Kathy; Gillespie, James; Salkeld, Glenn; Carter, Stacy & Trevena, Lyndal (2011). Getting evidence into policy: The need for deliberative strategies? *Social Science & Medicine*, 72(7), 1039-1046.
- Foss-Hansen, Hanne & Rieper, Olaf (2010). The Politics of Evidence-based policy making: The Case of Denmark. *German Policy Studies*, 6(2), S. 87-112.
- Frey, Kathrin (2012). *Evidenz-basierte Politikformulierung in der Schweiz: Gesetzesrevisionen im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Genschel, Philipp & Schwarz, Peter (2013). Tax Competition and Fiscal Democracy. In Armin Schäfer & Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Politics in the Age of Austerity* (S. 59-83). Cambridge / Malden: Polity Press.
- Glaser, Barney & Strauss, Anselm L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing.
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse* (4. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gourevitch, Peter (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grosser Rat des Kantons Thurgau (GR-TG) (2013). *Auszug aus dem Protokoll des Grossen Rates Nr. 12 vom 9. Januar 2013: Antrag gemäss §52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Carmen Haag, Richard Nägeli und Stefan Tobler vom 23. November 2011: „Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“*, 09.01.2013.
- Haag, Carmen; Nägeli, Richard & Tobler, Stefan (2011). *Antrag gemäss §52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Carmen Haag, Richard Nägeli und Stefan Tobler vom 23. November 2011: „Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“*, 23.11.2011.
- Habermas, Jürgen (1969). *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.



Habermas, Jürgen (1973). *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Head, Brian W. (2008). Three Lenses of Evidence-based Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1-11.

Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven / London: Yale University Press.

Helfferich, Cornelia (2005). *Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (2. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge / New York / Melbourne: Cambridge University Press.

Huber, Brigitte (2014) *Öffentliche Experten: Über die Medienpräsenz von Fachleuten*. Wiesbaden: Springer.

Hussy, Walter; Schreier, Margrit & Echterhoff, Gerhard (2010). *Forschungsmethoden in Psychologie und Sozialwissenschaften*. Berlin / Heidelberg: Springer.

Hustedt, Thuriid & Houlberg Salomonsen, Heidi (2013). Politikberatung durch die Ministerialverwaltung. In Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung: dms – der moderne Staat Sonderheft 1/2013* (S. 203-221). Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Jäkel, Tim & Kuhlmann, Sabine (2013). Lernen von den Besten? Steuerung und Nutzung von Leistungsvergleichen in europäischen Verwaltungen. In Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung: dms – der moderne Staat Sonderheft 1/2013* (S. 141-160). Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Jones, Harry (2009). *Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature*, Joint IKM Emergent – ODI Working Paper, No. 5, August 2009. URL: <http://www.odi.org/publications/2431-policy-as-discourse>, 02.08.2015.

Jordan, Andrew; Green-Pedersen, Christoffer & Turnpenny, John (2012). Policy Dismantling: An Introduction. In Michael W. Bauer; Andrew Jordan; Christoffer Green-Pedersen & Adrienne Héritier (Hrsg.), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects* (S. 3-29). Oxford: Oxford University Press.

Kellermann, Kerstin (2007). *Die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Vergleich. Strukturberichterstattung Nr. 37. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Kirchgässner, Gebhard (1996). Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41, 9-41.

Kirchgässner, Gebhard (1999). On the Political Economy of Policy Advice. In Ernst Mohr (Hrsg.), *The Transfer of Economic Knowledge* (S. 13-31). Cheltenham: Edward Elgar.

Kirkhart, Karen E. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. *New Directions for Evaluation* 2000/88, 5-23.

Knorr, Karin D. (1977). Policymakers' Use of Social Science-Knowledge – Symbolic or Instrumental. In Carol Weiss (Hrsg.), *Using Social Research in Public Policy Making* (S. 165-182). Lexington: Lexington Books.

Kozica, Arjan; Brandl, Julia; Kaiser, Stephan (2013). Verwaltungsberatung: Wie lernen öffentliche Verwaltungen aus externer Beratung? In Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung: dms – der moderne Staat Sonderheft 1/2013* (S. 305-324). Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Kropp, Sabine & Kuhlmann, Sabine (2013). Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung – eine einleitende Zusammenfassung. In Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung: dms – der moderne Staat Sonderheft 1/2013* (S. 7-19). Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Kuhlmann, Sabine; Färber, Gisela; Jansen, Dorothea; Kropp, Sabine & Wieland, Joachim (2010). Leistungsvergleich und Benchmarking im öffentlichen Sektor: Projektverbund des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV). *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3(2), 75-486.

Külp, Bernhard (1992). Zur These der Alibifunktion politikwissenschaftlicher Beratung. In Heinrich Mäding; Friedrich L. Sell & Werner Zohlhöfer (Hrsg.), *Die Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Politikberatung: Grundsatzfragen und Anwendungsbereiche. Theodor Dams zum 70 Geburtstag* (S. 53-66). Berlin: Duncker & Humblot.

Ledermann, Simone (2014). Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten, *Swiss Political Science Review*, 20(3), 453-485.

Liberatore, Angela & Funtowicz, Silvio (2003) ‚Democratising‘ expertise, ‚expertising‘ democracy: what does this mean, and why bother? *Science and Public Policy*, 30(3), 146-150.

Lompe, Klaus (2006). Traditionelle Modelle der Politikberatung. In Svenja Falk; Dieter Rehfeld; Andrea Römmele & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 25-34). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Luhmann, Niklas (2012). *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie* (15. Auflage). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Madsen, Ole Jacob (2013). Depoliticising society: the strained relationship between science and politics in psychology. *Psychology & Society*, 5(2), 46-57.

Maier, Matthias Leonhard; Nullmeier, Frank; Pritzlaff, Tanja & Wiesner, Achim (2003) (Hrsg.), *Politik als Lernprozess: Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.

Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven / London: Yale University Press.

Malek, Tanja & Hilkermeier, Lena (2003). Überlegungen zur Bedeutung organisationaler Lernansätze in der und für die Politikwissenschaft. In Matthias Leonhard Maier; Frank Nullmeier; Tanja Pritzlaff & Achim Wiesner (Hrsg.), *Politik als Lernprozess: Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse* (S. 78-97). Opladen: Leske + Budrich.

Martinsen, Renate (2006). Partizipative Politikberatung – der Bürger als Experte. In Svenja Falk; Dieter Rehfeld; Andrea Römmele & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 11-19). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mause, Karsten & Heine, Klaus (2003). Ökonomische Analysen wissenschaftlicher Politikberatung, *Politische Vierteljahresschrift*, 44(3), 395-410.

Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (11., aktualisierte und überarbeitete Auflage). Weinheim / Basel: Beltz Verlag.

Meinefeld, Werner (2005). Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialforschung. In Uwe Flick; Ernst von Kardorff & Ines Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (S. 265-275). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Meyer, Wulf-Uwe (2002). *Einige Begriffe und Postulate der Motivationspsychologie: Begleittext 1 zur Vorlesung „Motivation“*. Bielefeld: Universität Bielefeld. URL: <http://www.uni-bielefeld.de/psychologie/ae/AE02/LEHRE/Begleittext1.PDF>, 01.10.2015.

Misoch, Sabina (2015). *Qualitative Interviews*. Berlin / München / Boston: Walter de Gruyter.

Monaghan, Mark (2010). Adversarial Policies and Evidence Utilization: Modeling the Changing Evidence and Policy Connection, *German Policy Studies*, 6(2), 17-52.

Moynihan, Donald P. & Soss, Joe (2014). Policy Feedback and the Politics of Administration. *Public Administration Review*, 74(3), 320-332.

Mozaffar, Shaheen (2002). The Research-Policy Nexus and U.S. Democracy Assistance. In Edward R. MacMahn & Thomas A.P Sinclair (Hrsg.), *Democratic Institution Performance: Research and Policy Perspectives* (S. 193-214). Westport / London: Praeger.

Muno, Wolfgang (2009). Fallstudien und die vergleichende Methode. In Susanne Pickel; Gert Pickel; Hans-Joachim Lauth & Detlef Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 113-131). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2013). *16 Kantone schnüren ein Sparpaket*. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/16-kantone-schnueren-ein-sparpaket-1.18133071>, 15.08.2015.

- Nowotny, Helga (2005). Experten, Expertisen und imaginierte Laien. In Alexander Bogner & Helge Torgersen. (Hrsg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik* (S. 33-44). Wiesbaden: Springer.
- Nutley, Sandra M., Walter, Isabelle & Davies, Huw T.O. (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Page, Edward C. (2001). *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy Making*. Oxford: Hart Publishing.
- Pal, Leslie A. & Weaver, R. Kent (2003). The Politics of Pain. In Leslie A. Pal & R. Kent Weaver (Hrsg.), *The Government Taketh Away: The Politics of Pain in the United States and Canada* (S. 1-41). Washington DC: Georgetown University Press.
- Patashnik, Eric M. (1999). Ideas, Inheritances, and the Dynamics of Budgetary Change. *Governance*, 12(2), 147-174.
- Patton, Michael Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills: Sage.
- Patton, Michael Q. (1998). Discovering Process Use. *Evaluation*, 4(2), 225-233.
- Peters, B. Guy (1992). *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*. Cambridge / Oxford: Blackwell.
- Peters, B. Guy (2013). *Strategies for comparative research in political science*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Peters, B. Guy (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierson, Paul (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul D. & Weaver, R. Kent (1993). Imposing Losses in Pension Policy. In R. Kent Weaver & Bert A. Rockman (Hrsg.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (S. 110-150). Washington: The Brookings Institution.
- Porter, Theodore M. (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Pregernig, Michael (2005). Wissenschaftliche Politikberatung als kulturgebundene Grenzarbeit: Vergleich der Interaktionsmuster in den USA und Österreich. In Alexander Bogner & Helge Torgersen (Hrsg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik* (S. 267-290). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pregernig, Michael (2007). Zwischen Alibi und Aushandlung – Ein empirischer Blick auf die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik ab Beispiel der österreichischen Umwelt- und Ressourcenpolitik. In Max Krott & Michael Suda (Hrsg.), *Macht – Wissenschaft – Politik?*

*Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt* (S. 43-79). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Priddat, Birger C. (2009). *Politik unter Einfluss: Netzwerke, Öffentlichkeiten, Beratungen, Lobby*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Radaelli, Claudio M. (1995). The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, 2(2), 159-183.

Radaelli, Claudio M. (1999). The public policy of the European Union: whither politics of expertise? *Journal of European Public Policy*, 6(5), 757-774.

Radaelli, Claudio M. (2000). Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance*, 13(1), 25-43.

Raffel, Tobias (2006). *Unternehmensberater in der Politikberatung: Eine empirische Untersuchung zu Aktivitäten, Gründen und Folgen*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Rand-Hendriksen, Kim (2013). Depoliticization and Public Participation: Extending Madsen (2013). *Psychology & Society*, 5(2), 58-61.

Regierungsrat des Kantons Luzern (RR-LU) (2012). *Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zu den Entwürfen von Gesetzesänderungen und zu andern Massnahmen im Rahmen des Projekts Leistungen und Strukturen*, 23.10.2012.

Regierungsrat des Kantons Luzern (RR-LU) (2013). *Medienmitteilung vom 29. Oktober 2013*, 29.10.2013.

Regierungsrat des Kantons Luzern (RR-LU) (2014a). *Leistungen und Strukturen II: Fragen zum Projekt und Stellungnahmen des Regierungsrates*, 27.06.2014.

Regierungsrat des Kantons Luzern (RR-LU) (2014b). *Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat: Entwürfe von Gesetzesänderungen und andere Massnahmen im Rahmen des Projekts Leistungen und Strukturen II*, 11.09.2014.

Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (RR-SH) (2013). *Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend Nachtragskredit für das Entlastungsprogramm 2014*, 27.08.2013.

Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (RR-SH) (2014). *Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend Entlastungsprogramm 2014 (EP14)*, 23.09.2014.

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (RR-SG) (2012a). *Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II): Botschaft der Regierung vom 1. Mai 2012*, 01.05.2012.

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (RR-SG) (2012b). *Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II): Kurz-Information*, 04.05.2012.

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (RR-SG) (2012c). *Medienmitteilung: Regierung verabschiedet Sparpaket II*, 04.05.2012.

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (RR-SG) (2013). *Entlastungsprogramm 2013: Botschaft und Entwurf der Regierung vom 30. April 2013*, 30.04.2013.

Regierungsrat des Kantons Thurgau (RR-TG) (2012). *Beantwortung des Antrags von Carmen Haag, Richard Nägeli und Stefan Tobler vom 23. November 2011: „Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“*, 25.09.2012.

Regierungsrat des Kantons Thurgau (RR-TG) (2014a). *Bericht zum Antrag gemäss §52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Carmen Haag, Richard Nägeli und Stefan Tobler vom 23. November 2011: „Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“*, 29.04.2014.

Regierungsrat des Kantons Thurgau (RR-TG) (2014b). *Botschaft zur Umsetzung der Massnahmen aus der „Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“ (Entlastungspaket LÜP)*, 16.09.2014.

Rüb, Friedbert & Strassheim, Holger (2012). Politische Evidenz: Rechtfertigung durch Verobjektivierung. In Anna Geis; Frank Nullmeier & Christopher Daase (Hrsg.). *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Leviathan-Sonderband 27/2012 (S. 377-397). Baden-Baden: Nomos.

Rutter, Alice; Hawkins, Benjamin & Parkhurst, Justin O. (2013). *Knowledge Transfer and Exchange: A look at the literature in relation to research and policy*. London School of Hygiene and Tropical Medicine, GRIP Health Programme, Working Paper No. 4. URL: [http://www.lshtm.ac.uk/groups/griphealth/resources/a\\_look\\_at\\_the\\_literature\\_in\\_relation\\_to\\_research\\_and\\_policy.pdf](http://www.lshtm.ac.uk/groups/griphealth/resources/a_look_at_the_literature_in_relation_to_research_and_policy.pdf), 30.08.2015.

Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework*. Boulder: Westview Press.

Sager, Fritz (2014). Geschichte, Struktur und Inhalte der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft in der Schweiz. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 43(4), 385-400.

Sager, Fritz & Stadelmann-Steffen, Isabelle (2008). Politikberatung in der Schweiz. In Stefan Bröchler & Rainer Schützeichel (Hrsg.), *Politikberatung* (S. 465-479). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Sanderson, Ian (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy-making. *Public Administration*, 80(1), 1-22.

Schäfer, Armin & Streeck, Wolfgang (2013). Introduction: Politics in the Age of Austerity. In Armin Schäfer & Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Politics in the Age of Austerity* (S. 1-26). Cambridge / Malden: Polity Press.

Scharpf, Fritz W. (1998). *Interdependence and Democratic Legitimation*. MPIfG Working Paper 98/2, September 1998. URL: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>, 11.09.2015.

Schelsky, Helmut (1961). *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*. Köln: Westdeutscher Verlag.

Schips, Bernd (2002). Empirische Wirtschaftsforschung im Spannungsfeld zwischen Theorie und Politik. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 138(4), 345-358.

Schmidt, Christiane (2005). Analyse von Leitfadeninterviews. In Uwe Flick; Ernst von Kardorff & Ines Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (S. 447-456). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Schmölders, Günter (2007). *Finanzpolitik* (3., neu überarbeitete Auflage). Berlin: Springer.

Schweizerische Nationalbank (SNB) (2011). *Medienmitteilung: Neue Vereinbarung über die Gewinnausschüttung der SNB*. Zürich, 21.11.2011.

Sciarini, Pascal (2014). Procéssus législatif. In Peter Knoepfel; Yannis Papadopoulos ; Pascal Sciarini; Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse* (5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 527-561). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Shulock, Nancy (1999). The paradox of policy analysis: if it is not used, why do we produce so much of it? *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2), 226-244.

Sin, Chih Hoong (2008). The role of intermediaries in getting evidence into practice: some useful lessons from examining consultancy-client relationships. *Evidence & Policy*, 4(1), 85-103.

Soguel, Nils (2014) *The Swiss Cantons: fiscal conservatism and autonomy without much coordination*. IDHEAP Working Paper 13/2014, Unité de recherche en finances publiques. URL : [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_BADDABD7D9AE.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_BADDABD7D9AE.P001/REF), 30.07.2015.

Steinke, Ines (2005). Gütekriterien qualitativer Forschung. In Uwe Flick; Ernst von Kardorff & Ines Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (S. 319-331). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Stöbe-Blossey, Sybille (2004). Beratung und Verwaltungsreform: Vom Gutachten zur aktiven Moderation. In Dieter Rehfeld (Hrsg.), *Arbeiten an der Quadratur des Kreises: Erfahrungen an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis* (S. 91-112). München / Mering: Rainer Hampp Verlag.

Strassheim, Holger (2003). Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings: Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen. In Matthias Leonhard Maier; Achim Hurrelmann; Frank Nullmeier; Tanja Pritzlaff & Achim Wiesner (Hrsg.), *Politik als Lernprozess? Wissensorientierte Ansätze in der Politikanalyse* (S. 227-244). Opladen: Leske + Budrich.

- Strassheim, Holger (2013). Politische Expertise im Wandel: Zur diskursiven und institutionellen Einbettung epistemischer Autorität. In Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung: dms – der moderne Staat Sonderheft 1/2013* (S. 65-86). Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Strassheim, Holger & Kettunen, Pekka (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & Policy*, 10(2), 259-277.
- Sundmacher, Torsten (2005). Von der Unternehmens- zur Politikberatung – die Rolle der Beratungsunternehmen. In Martin Leschke & Ingo Pies (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen* (S. 161-181). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Tschannen, Pierre (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (3. Auflage). Bern: Stämpfli.
- Vedung, Evert (2000). *Public Policy and Program Evaluation* (2. Auflage). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vosskuhle, Andreas (2005) Sachverständige Beratung des Staates. In Josef Isensee & Paul Kirchhoff (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie – Bundesorgane* (3. Auflage, S. 425-475). Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Vosskuhle, Andreas (2006). Expertise und Verwaltung. In Hans-Heinrich Trute; Thomas Gross; Hans Christian Röhl & Christoph Möllers (Hrsg.). *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts* (S. 637-663). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Vosskuhle, Andreas (2009). Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem. In Sebastian Botzem; Jeanette Hofmann; Sigrid Quack; Gunnar Folke Schuppert & Holger Strassheim (Hrsg.), *Governance als Prozess: Koordinationsformen im Wandel* (S. 547-571). Baden-Baden: Nomos.
- Weber, Max (1988). *Gesammelte politische Schriften* (Hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Walter, Stefanie (2013). Verteilungskonflikte in der Eurokrise und die politische Handlungsfähigkeit von Demokratien. In Hubertus Buchstein (Hrsg.), *Die Versprechen der Demokratie* (S. 77-88). Baden-Baden: Nomos.
- Weaver, R. Kent (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.
- Weaver, R. Kent (1988). *Automatic Government: The Politics of Indexation*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Weingart, Peter (1983). Verwissenschaftlichung der Gesellschaft – Politisierung der Wissenschaft. *Zeitschrift für Soziologie*, 12(3), 225-241.
- Weingart, Peter (2003). *Wissenschaftssoziologie*. Bielefeld: transcript.



- Weingart, Peter (2005). *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft* (2. Auflage). Weilerswist: Velbrück Wissenschaft:
- Weingart, Peter (2006). Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaf)tssoziologie. In Svenja Falk; Dieter Rehfeld; Andrea Römmele & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 35-44). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weiss, Carol H. (1977). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis*, 3(4), 531-545.
- Weiss, Carol H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486.
- Wenzelburger, Georg (2014). Blame avoidance, electoral punishment and the perceptions of risk. *Journal of European Social Policy*, 24(1), 80-91.
- Whiteman, David (1985). The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees. *Western Political Quarterly*, 38(3), 294-311.
- Widmer, Thomas (2009). The Contribution of Evidence-Based Policy to the Output-Oriented Legitimacy of the State. *Evidence & policy*, 5(4), 351-371.
- Wiesendahl, Elmar (2010). Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. In Joachim Raschke & Ralf Tils (Hrsg.), *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfeldes* (S. 21-44). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Wilhelm, Sven (2009). Who governs? Kommunikations- und prozessorientierte Politikberatung. In Birger P. Priddat (Hrsg.), *Politikberatung: Prozesse, Logik und Ökonomie* (S. 91-139). Marburg: Metropolis-Verlag.
- Wirths, Damien (2014). *A Critical Examination of the Policy-Making Process and of the Lawmakers' Motivation for Efficiency Evaluations: A Theoretical Framework*. Paper presented at the 51st Annual Meetings of the Public Choice Society, Charleston, März 2014.
- Wollmann, Hellmut (2013). Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. In Sabine Kropp & Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung: dms – der moderne Staat Sonderheft 1/2013* (S. 87-102). Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Yerly, Nadia (2013). *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*. Fribourg: Université de Fribourg.
- Young, Ken; Ashby, Deborah; Boaz, Annette & Grayson, Lesley (2002). Social Science and the Evidence-based Policy Movement. *Social Policy & Society*, 1(3), 215-224.

# **Anhang**

## **Anhang 1: Interviewleitfaden für Mitglieder kantonaler Exekutiven**

### **I. Einleitung: Erläuterung der Modalitäten des Gesprächs**

- Vorstellung der eigenen Person
- Erklärung des Rahmens und der Ziele der Masterarbeit
- Erklärung des Ziels des Interviews und der Auswahl der Gesprächsperson
- Erneute Abklärung des Einverständnisses für die Tonaufzeichnung des Gesprächs und Erläuterung der Anonymisierungs- und Vertraulichkeitsregelungen
- Überblick über die Interviewthemen

### **II. Ausgangslage und Initiierung des Entlastungsprogramms**

1. Wie gestaltete sich aus Ihrer Sicht die Ausgangslage vor der Initiierung des Entlastungsprogramms? Inwiefern bestand Handlungsbedarf?
2. Von welcher Person / welchem Organ wurde initiiert, dass ein Entlastungsprogramm durchgeführt werden soll? Von welcher Person / welchem Organ wurde festgelegt, wie man bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms vorgehen soll?

### **III. Vergleich mit anderen Kantonen und Rückgriff auf Erfahrungen aus früheren Projekten**

3. Wurde das Vorgehen zur Erarbeitung des Entlastungsprogramms mit Blick auf das Vorgehen bei anderen Kantonen konzipiert? Wenn ja, inwiefern?
4. Inwiefern wirkten Erfahrungen aus der Erarbeitung früherer Entlastungsprogramme mit beim Entscheid für das Vorgehen bei diesem Entlastungsprogramm?

### **IV. Ausgestaltung der Projektorganisation und Erarbeitung der Massnahmen**

5. Wie gestaltete sich die Projektorganisation, welche Akteure wurden miteinbezogen?
6. Wem kam welche Funktion zu? Welche Funktion hatte insbesondere die externe Projektbegleitung?
  - ➔ Welche Stellung hatte die BAK Basel innerhalb der Projektorganisation?
  - ➔ Welche Stellung hatte Prof. Urs Müller (externer Experte) innerhalb der Projektorganisation?

7. Wie erfolgte dann konkret die Erarbeitung der Entlastungsmassnahmen? Welche Vorgaben wurden dazu gemacht?  
➔ Welchen Stellenwert hatten die Ergebnisse der externen Studie / die Expertise von Prof. Müller für die resultierenden Entlastungsvorgaben?

#### **V. Zweck der Durchführung der externen Studie**

8. Was sprach beim Entlastungsprogramm für die Durchführung einer externen Studie durch die BAK Basel?
9. Welche Zwecke wurden damit verfolgt? Was war der Hauptzweck der Studie? (*Situationsbedingte Rückfragen zu den genannten Zweckverfolgungen*)
10. Worin bestand der Auftrag der externen Studie: Was sollte diese ermitteln? (*z.B. Handlungsfelder, konkrete Massnahmen, etc.*)
11. Aus welchen Gründen wurde das interkantonale Benchmarking für eine geeignete Methode gehalten? Was konnte dadurch aufgezeigt werden?

#### **VI. Zweck des Beizugs des externen Experten**

12. Was sprach für den Beizug eines externen Experten bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms?
13. Welche Zwecke wurden damit verfolgt? Was war der Hauptzweck des externen Experten? (*Situationsbedingte Rückfragen zu den genannten Zweckverfolgungen*)
14. Worin bestand der Auftrag des externen Experten: Was sollte dieser bewirken?

#### **VII. Vorhandener Wissens- und Ressourcenbedarf**

15. Brauchte es für die Erarbeitung des Entlastungsprogramms bestimmtes Wissen / Informationen, welche in der Verwaltung intern nicht vorhanden waren / nicht erarbeitet werden konnten?

#### **VIII. Politische Machbarkeit und Akzeptanz-Frage**

16. Inwiefern ist es Ihrer Meinung nach von Bedeutung, welches Vorgehen für die Erarbeitung eines Entlastungsprogramms gewählt wird? (*z.B. eine rein verwaltungsinterne Erarbeitung, Einbezug externer Evidenz, Einbezug externer Expertise, Einbezug des Parlaments, unterschiedliche Arten der Projektorganisationsgestaltung*)

17. Spielt das Schaffen von Akzeptanz für Entlastungsmassnahmen eine Rolle bei der Wahl der Vorgehensweise?
18. (*Wenn Frage 17 bejaht wurde*): Wem gegenüber musste v.a. Akzeptanz für die Entlastungsmassnahmen geschaffen werden?
  - ➔ Gegenüber der Verwaltung? Inwiefern?
  - ➔ Gegenüber dem Parlament? Inwiefern?
  - ➔ Gegenüber der Bevölkerung / der Öffentlichkeit? Inwiefern?

## **IX. Abschluss**

19. Retrospektiv betrachtet: Was hat der Beizug der BAK Basel Studie und der externen Expertise in Ihren Augen letzten Endes gebracht? Wurden Ihre Erwartungen diesbezüglich erfüllt?
20. Gäbe es aus Ihrer Sicht noch einen wichtigen Aspekt, der bis jetzt nicht zur Sprache kam?

## **Anhang 2: Interviewleitfaden für Mitglieder der parlamentarischen Begleitausschüsse**

### **I. Einleitung: Erläuterung der Modalitäten des Gesprächs**

- Vorstellung der eigenen Person
- Erklärung des Rahmens und der Ziele der Masterarbeit
- Erklärung des Ziels des Interviews und der Auswahl der Gesprächsperson
- Erneute Abklärung des Einverständnisses für die Tonaufzeichnung des Gesprächs und Erläuterung der Anonymisierungs- und Vertraulichkeitsregelungen
- Überblick über die Interviewthemen

### **II. Ausgangslage und Initiierung des Entlastungsprogramms**

1. Wie gestaltete sich aus Ihrer Sicht die Ausgangslage vor der Initiierung des Entlastungsprogramms? Inwiefern bestand Handlungsbedarf?

### **III. Ausgestaltung der Projektorganisation und Erarbeitung der Massnahmen**

2. Wie gestaltete sich die Projektorganisation, welche Akteure wurden miteinbezogen?
3. Wer war effektiv federführend?
4. Welche Funktion hatte Ihrer Meinung nach die externe Projektbegleitung?
  - ➔ Welche Stellung hatte die BAK Basel innerhalb der Projektorganisation?
  - ➔ Welche Stellung hatte Prof. Urs Müller (externer Experte) innerhalb der Projektorganisation?
5. Welche Funktion hatte Ihrer Meinung nach die Einbindung einer parlamentarischen Delegation?

### **IV. Zweck der Durchführung der externen Studie**

6. Was sprach beim Entlastungsprogramm Ihrer Meinung nach für die Durchführung einer externen Studie durch die BAK Basel?
7. Aus welchen Gründen war das interkantonale Benchmarking Ihrer Meinung nach dafür eine geeignete Methode? Was konnte dadurch aufgezeigt werden?

## **V. Zweck des Beizugs des externen Experten**

8. Was sprach Ihrer Meinung nach für den Beizug eines externen Experten bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms?

## **VI. Politische Machbarkeit und Akzeptanz-Frage**

9. Inwiefern ist es Ihrer Meinung nach von Bedeutung, welches Vorgehen für die Erarbeitung eines Entlastungsprogramms gewählt wird? (*z.B. eine rein verwaltungsinterne Erarbeitung, Einbezug externer Evidenz, Einbezug externer Expertise, Einbezug des Parlaments, unterschiedliche Arten der Projektorganisationsgestaltung*)
10. Wem gegenüber musste Ihrer Meinung nach v.a. Akzeptanz für die Entlastungsmassnahmen geschaffen werden?
  - ➔ Gegenüber der Verwaltung? Inwiefern?
  - ➔ Gegenüber dem Parlament? Inwiefern?
  - ➔ Gegenüber der Bevölkerung / der Öffentlichkeit? Inwiefern?

## **VII. Abschluss**

11. Retrospektiv betrachtet: Was hat der Beizug der BAK Basel und der externen Expertise in Ihren Augen letzten Endes gebracht? Wurden Ihre Erwartungen diesbezüglich erfüllt?
12. Gäbe es aus Ihrer Sicht noch einen wichtigen Aspekt, der bis jetzt nicht zur Sprache kam?

## **Selbständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 9. Oktober 2015

Anna Frey

## **Einverständniserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 9. Oktober 2015

Anna Frey