

Vorlesung Schweizer Politik



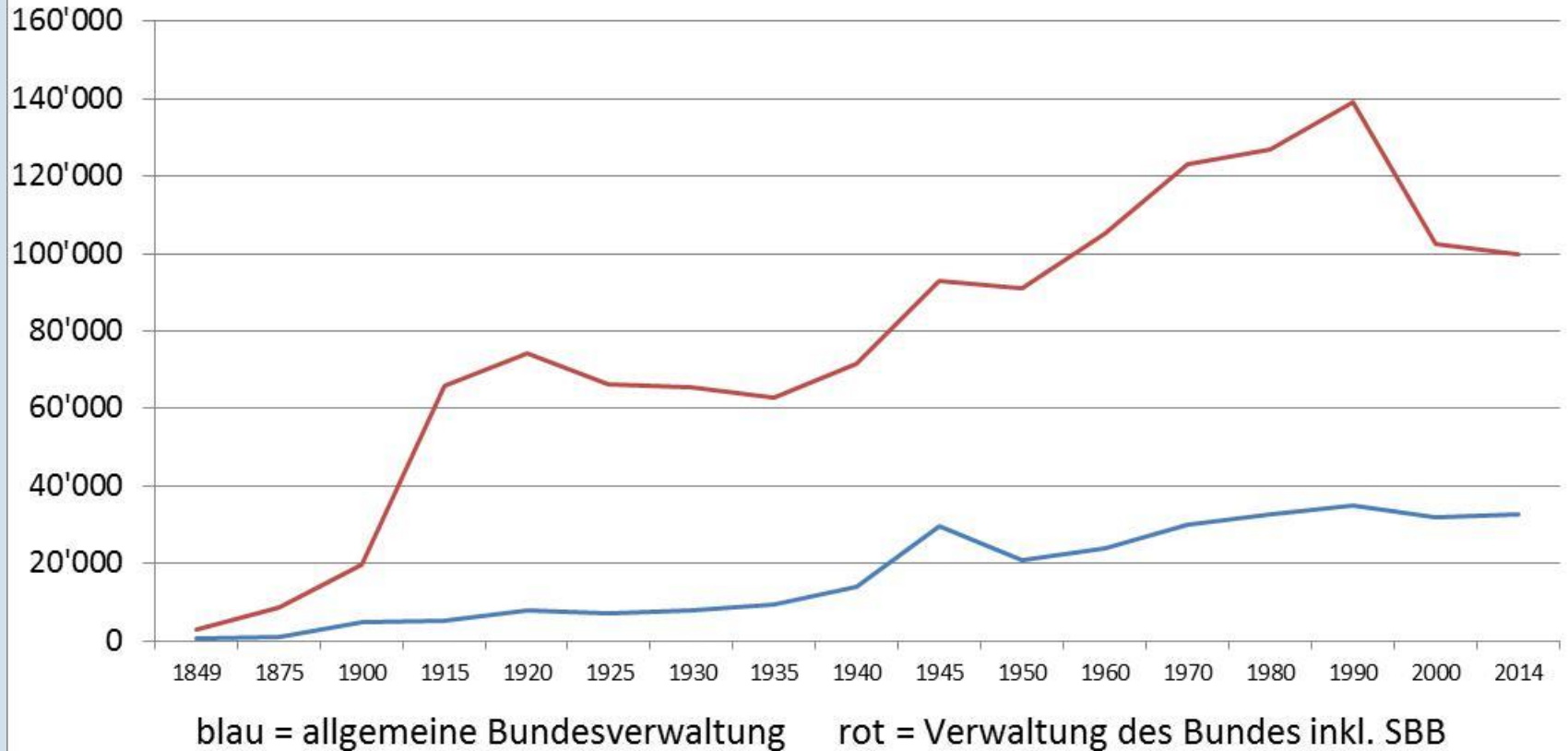
VERWALTUNG

Fragen am Anfang der Sitzung

1. Welche Dynamiken prägen die Entwicklung der Bundesverwaltung?
2. Warum ist die Trennung von politischem Parlament und unpolitischer Verwaltung eine Fiktion?
3. Welche Handlungslogiken bestimmen öffentliches Verwaltungshandeln?
4. Mit welchen Theorien lässt sich das Handeln von Verwaltungen erklären?

Entwicklung der Bundesverwaltung (1)

Entwicklung Personal der Bundesverwaltung



Ein Blick zurück!

- Bundespersonal 1849: 3'080 Personen
 - 1901 sprunghafte Vermehrung (Nationalisierung Bahnen)
 - Personalabbau in Zwischenkriegszeit
 - Ab 1960 starkes Wachstum bis zum Spitzenwert um 1990 (fast 140'000 Personen, inkl. PTT und SBB)
 - Trendwende mit Auflösung Monopolbetrieb PTT und Armeereform 1995
 - Heute rund 34'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der allgemeinen Bundesverwaltung
- Die Zunahme des Bundespersonals seit 1945 ist eindrücklich
- aber:** nie stärker als Bevölkerungswachstum. Der Anteil des Bundespersonals an der Wohnbevölkerung betrug 1950 bis 1990 stets rund 2 Prozent und hat seit 1990 abnehmende Tendenz.

Zwei gegenläufige Tendenzen der Verwaltungsentwicklung:

- **Zunehmende Spezialisierung:** Mit der Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben werden politisch-administrative Problembearbeitungsprozesse zunehmend arbeitsteilig organisiert
 - **Zunehmende Interdependenz:** Die Interdependenzen zwischen den Politikbereichen werden immer wichtiger.
- Zentrale Frage verwaltungswissenschaftlich orientierter Politikwissenschaft: Wie ist unter diesen Bedingungen Politik als Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme überhaupt möglich‘

Quelle: Scharpf 1971

Zwei gegenläufige Tendenzen der Verwaltungsentwicklung: Beispiel „Anpassungsstrategie des Bundes“



Folgen der Differenzierung und Interdependenz der Aufgabenstellung sind:

Horizontale Ausdifferenzierung der Aufgaben

- Enge der Spitze führt zu Häufung der Aufgaben in einzelnen Departementen
- Nur EFD und EDA beschränken sich auf die klassischerweise diesen Departementen zugeordneten Aufgaben
- EDI als Sammelbecken von Aufgaben: Kultur, Bildung, Wissenschaft, Gesundheit, Sozialversicherung, Statistik, Bundesarchiv, MeteoSchweiz

Zunahme der Heterogenität der Departemente

- Probleme: Vielfalt der Aufgaben, Führung durch Amtsdirektoren
- Chancen: Reduktion von Koordinationsproblemen, tendenziell Entlastung des Bundesratskollegiums

Quelle: Germann 1998

Max Weber (1921): *Verwaltung = Herrschaft der formalistischen Unpersönlichkeit: Pflichterfüllung «sine ira et studio», ohne Hass und Leidenschaft, daher ohne politische Präferenzen*

Folgen des Aufgabenwachstums des Bundesrates für die Verwaltung (1):

- Überhandnehmen des Departementsprinzips: Definitionsmacht, Prioritätensetzung und politische Vorgaben bei Departement und Verwaltung
 - Entwicklung der politischen Verwaltung:
 - Verwaltung als eigenständiger politischer Machtfaktor
 - in vorparlamentarischer Phase,
 - bei Verordnungstätigkeit des Bundes
 - im Politikvollzug mit den Kantonen
- **Trennung vom «politischen Parlament», das die Gesetze macht, und der «unpolitischen Verwaltung», welche Gesetze vollzieht, ist Fiktion**

Folgen des Aufgabenwachstums des Bundesrates für die Verwaltung (2):

Quellen der politischen Verwaltungsmacht sind:

- Dauerhaftes, professionalisiertes und spezialisiertes Wissen in den Gesetzgebungs- und Vollzugsprozessen sowie grosse Vollzugserfahrung: Professionelle Verwaltung beeinflusst die Problemwahrnehmung politischer Aufgaben
- Organisations-, Planungs- und Koordinationsfähigkeit: Ermöglicht Handlungsbeiträge von Dritten
- Mobilisierung kollektiver Eigeninteressen: Verbindung Eigeninteressen mit Definition politischer Probleme und Aufgaben

Folgen des Aufgabenwachstums des Bundesrates für die Verwaltung (3):

Reaktion auf den Ausbau der Verwaltungsmacht:

- Ausbau der Expertenkommissionen als «intermediary zone», weil ...
 - Referendumsdrohung
 - Erhöhung Legitimität von Entscheidungen
 - Reduktion von Transaktionskosten
- Verwissenschaftlichung der Verwaltung (Forschungsabteilungen; externes «empiriegestütztes Wissen» in Gesetzesvorbereitung, in Vollzugsgestaltung und in Beurteilung der Wirksamkeit)
- Output-Orientierung («New Public Management»)

- **New Public Management (NPM) als eine Antwort auf die Entstehung einer «politischen Verwaltung»!**

Traditionelles Public Management

- Inputsteuerung
- Kodifizierung des Verwaltungshandelns mittels starrer Regeln
- Durchgriff politischer Gremien bis auf operative Sachfragen

New Public Management

- Outputsteuerung
- Orientierung an Kundenbedürfnissen und Führung mit Anreizen
- Trennung strategische und operative Führung

Instrumentarium von NPM

- Trennung von Politik und Betrieb
- Output- statt Inputsteuerung
- Globalbudgetierung
- Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
- Leistungsauftrag/Leistungsvereinbarung
- Finale Rechtsetzung
- Dezentralisierung/Delegation
- Wettbewerbselemente/Anreizmechanismen

Unpolitische Verwaltung wird Fiktion (6)

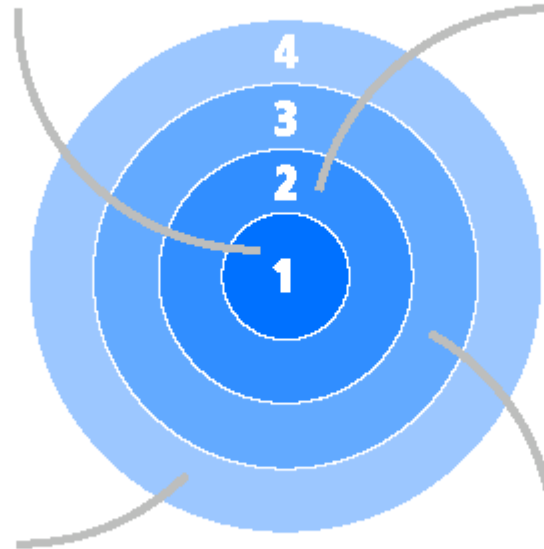
Vier-Kreise-Modell der Bundesverwaltung

Zentral- oder Ministerialverwaltung, die in erster Linie politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringt. Z. B.:

- Generalsekretariate
- Bundesamt für Justiz
- Staatssekretariat für Wirtschaft secO
- Bundesamt für Sozialversicherung

Privatrechtliche oder spezialgesetzliche Unternehmungen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und sich im Allein- oder Mehrheitsbesitz des Bundes befinden. Z. B.:

- Die Post
- SBB
- Swisscom
- Rüstungsunternehmen RUAG SUISSE



Verwaltungsstellen, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden. Diese Ämter definieren Produkte sowie Produktgruppen und bauen ein betriebliches Rechnungswesen auf. Z. B.:

- Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz
- Landwirtschaftliche Forschungsanstalten
- Bundesamt für Kommunikation

Agenturen der dezentralen Bundesverwaltung, die über eine eigene gesetzliche Grundlage sowie in der Regel über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Z. B.:

- ETH-Bereich
- Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
- Eidgenössische Alkoholverwaltung

Quelle: <http://www.olev.de/a/agentur.htm>

Verwaltungshandeln unterliegt verschiedenen Rationalitäten:

(Bogumil/Jann 2005):

- **juristische Rationalität:** Frage nach der Legalität, der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes
- **ökonomische Rationalität:** Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns
- **politische Rationalität im Sinne von «politics»:** Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, das heisst der Legitimität der Verwaltung
- **politische Rationalität im Sinne von «policy»:** Frage nach der Effektivität politischer und administrativer Massnahmen

- Die Verwaltung ist immer allen **vier Rationalitäten** ausgesetzt und muss sie simultan berücksichtigen, dies stellt den grossen Unterschied zu privaten Unternehmen dar
- **Ökonomische versus juristische Rationalität:**
 - **Effizienz** steigert nicht unbedingt die **Legitimation** (Z.B. verzögert die Partizipation breiter Bevölkerungskreise die Umsetzung von Massnahmen)
 - **Rechtsstaatlichkeit** ist nicht unbedingt **effizient** (Rekurse gegen staatliche Eingriffe)
- **Legitimität versus Effektivität:**
 - **Politische Kontrolle**, die sich in Verwaltungshandeln einmischt, steht im Widerspruch zur **Effizienz** (Kontrolle der Spesenbudgets)
 - **Legitimität** ist nicht gleichbedeutend mit **Effektivität** (z.B. Gieskannensubv.)
 - **Effektivität** ist oft nur mit hohen **Kosten** zu realisieren

Wie «entscheiden» öffentliche Verwaltungen?

Drei Theorien:

Rational Choice (Ökonomischer Institutionalismus, Ostrom 1990)

Öffentliche Verwaltungen wählen jene Strategie, welche den Verantwortlichen persönlich am meisten nützt

→ Individuell nutzen-maximierende Entscheidungen

Kultureller Ansatz (Kultureller Institutionalismus, Meyer/Rowan 1977)

Öffentliche Verwaltungen wählen jene Strategie, welche am besten den historisch-kulturell überlieferten Lösungsmustern ihrer Dienststelle entspricht.

→ Von kollektiver Identität, gemeinsamen Erfahrung geleitete Entscheidungen

Kontextbezogener Ansatz (Makroinstitutionelle Theorie, DiMaggio/Powell 1983)

Öffentliche Verwaltungen wählen jene Strategie, welche am besten den Erwartungen des politischen Umfelds entspricht.

→ An Erwartungen des Umfelds orientierte Entscheidungen

Theorien des Verwaltungshandelns (2)

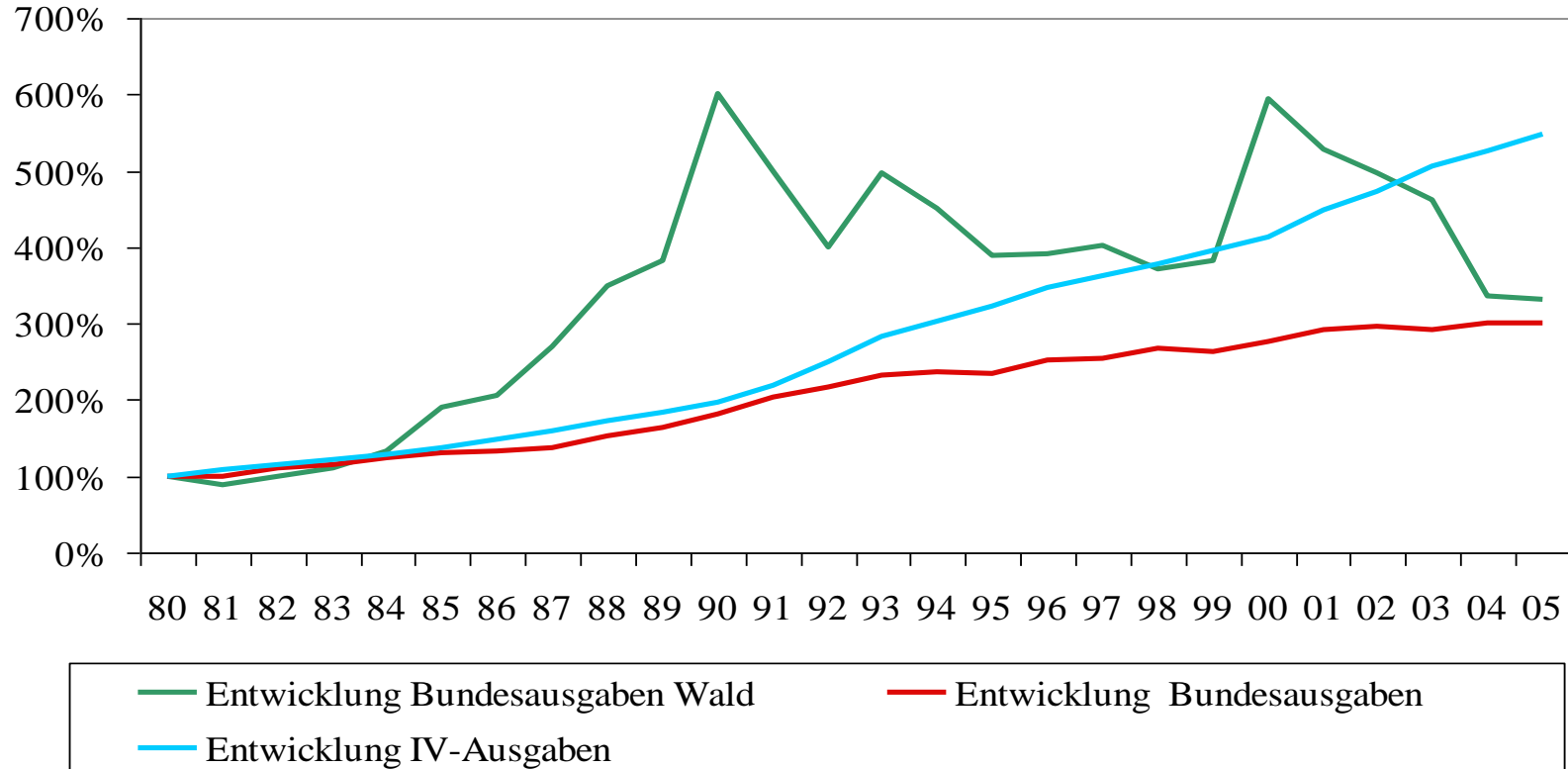
Beispiel für Theorie des ökonomischen Institutionalismus: Waldsterben



Theorien des Verwaltungshandelns (3)

Theorie des ökonomischen Institutionalismus (Eigennutz)

Indikator: Bundesausgaben für den Wald



Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft: Staatsrechnungen des Bundes 1980 bis 2005

Theorien des Verwaltungshandelns (4)

Beispiel für Theorie des kulturellen Institutionalismus: Polizei



Theorien des Verwaltungshandelns (5)

Beispiel für makroinstitutionelle Theorie: Invalidenversicherung



Prüfung der makroinstitutionellen Theorie (Umfeld)

BSV: „Die ungebremste Zunahme der Rentenbezüger ist weder gottgewollt noch unabwendbares Schicksal. Sie ist Ergebnis eines stillen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsenses. Ein Mantel der Verschwiegenheit deckte die Praxis, bis die Kosten aus dem Ruder liefen“ (NZZ vom 9.10.2003).

➤ Theory of vested interests (Crano 1995)

Interessengruppen, welche ihre privilegierte Stellung durch Reformen bedroht sehen, schweigen

- Wie kann die Politik die Verwaltung führen?
- Wie lässt sich die Verantwortung der Exekutive klar von jener des Parlaments abgrenzen?
- Welche Konsequenzen hat es längerfristig, wenn die Finanzen die zentrale Referenzgrösse staatlichen Handelns bleiben?
- Wie bleibt die Konsistenz der verschiedenen Reformprogramme gewährleistet?
- Welche Auswirkungen hat die Reform des Personalstatus auf die Qualität der öffentlichen Verwaltung?
- Welches sind die Konsequenzen der Re-Regulierung für die Verwaltung?

Varone 2007

- Bochsler, Daniel; Koller, Christophe; Sciarini, Pascal; Trippolini, Ivar; Traimond, Sylvie (2004): *Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen*. Bern.
- Bogumil, Jörg & Werner Jann (2005). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Crano, W. D. (1995). Attitude strength and vested interest. In R. E. Petty & J. A. Krosnick (Eds.), *Attitude strength: Antecedents and Consequences*. Mahwah, NJ: Erlbaum, pp. 131–158.
- DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. *American Sociological Review* (48).
- EPA (2012): *Reporting Personalmanagement*. Bern.
- Germann, Raimund E. (1998): *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Der Staatsapparat und die Regierung*. Bern: Haupt.
- Krumm, Thomas (2013): *Das politische System der Schweiz, Ein internationaler Vergleich*. München: Oldenbourg.
- Kübler, Daniel (2013): Verwaltungsorganisation in einem mehrsprachigen Land, in: Ladner, Andreas et al.: *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: NZZ Verlag.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Erste Auflage veröffentlicht 1921/1922, 5. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.

- Ladner, Andreas et al. (2013): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich.
- Lienhard , Andreas; Ritz, Adrian; Ladner Andreas; Steiner Reto (2005) (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*. Bern.
- Linder, Wolf (2012): *Schweizerische Demokratie : Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. (3. Auflage). Bern: Haupt.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions*, New York et al.
- Meyer, John / Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* (83).
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action* Cambridge.
- Raadschelders, Jos C. N. (1999): A Coherent Framework for the Study of Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(2): 281–303.
- Scharpf, Fritz (1971): „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 11: 7–23.
- VBS (2010): *Militärethik in der Schweizer Armee*, Bern.
- Zimmermann, Willi (1991): Zur politischen Karriere des Themas Waldsterben. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 142 (1): S. 19–31.