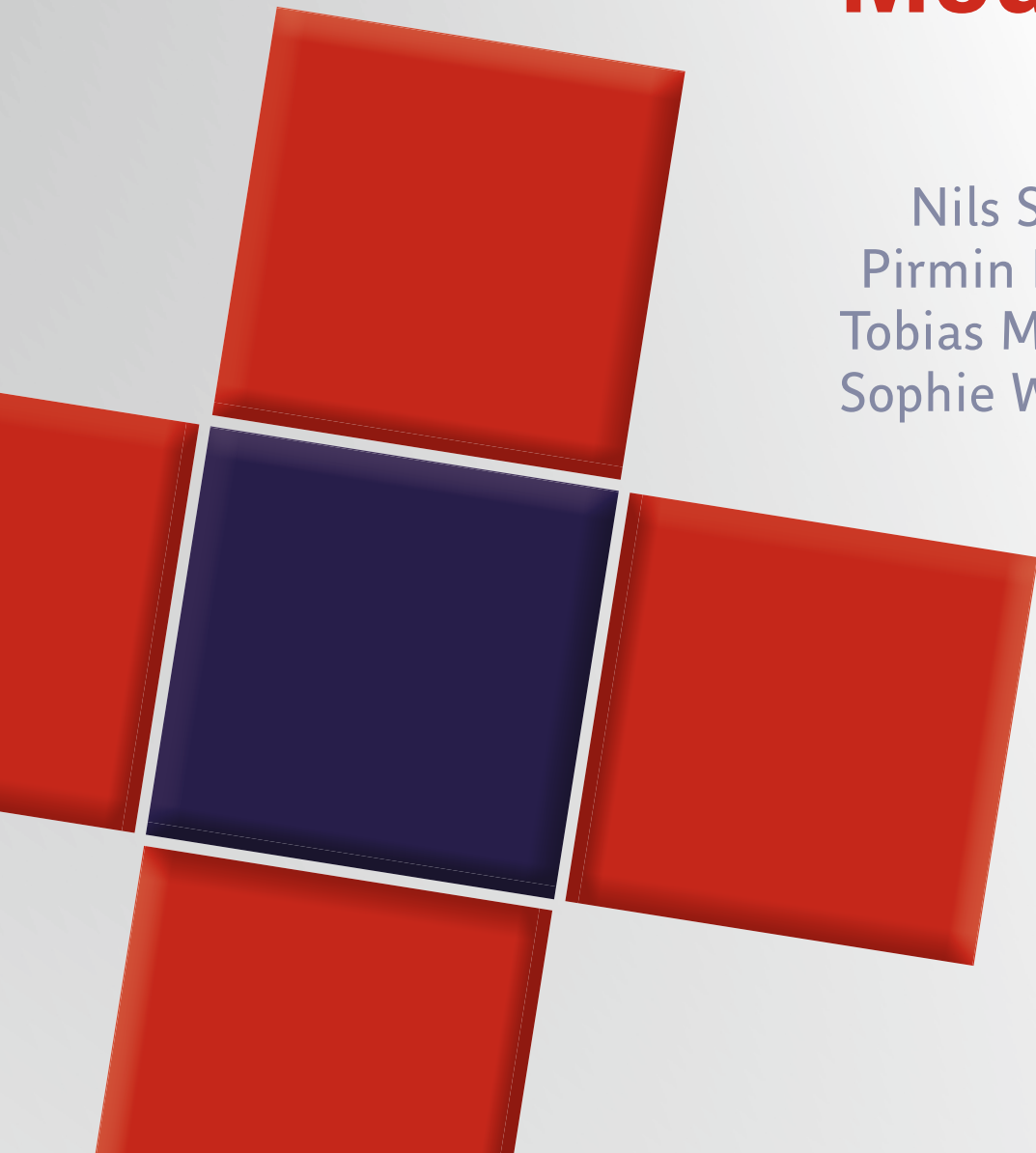


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



4. Institutionen

Andreas Ladner

4.1. Bedeutung der politischen Institutionen für die öffentliche Verwaltung

Was sind politische Institutionen? Der Begriff «politische Institutionen» orientiert sich am Institutionenbegriff, wie er in der Soziologie oder den Sozialwissenschaften verwendet wird: Institutionen sind «humanly devised constraints that shape social action» (North 1990: 3). Zentral an Institutionen ist, dass sie von Menschen geschaffen werden, eine gewisse Ordnung in das menschliche Zusammenleben bringen, auf Dauer angelegt sind sowie Handlungsmöglichkeiten eröffnen und begrenzen. Der Begriff der politischen Institutionen setzt dort ein, wo die Befriedigung sozialer Bedürfnisse bzw. die Herstellung und Verteilung von Gütern mit Interessengegensätzen einhergeht, die nicht allein durch natürliche Ordnungen bewältigt werden (Czada 2002: 354 ff.).

Politisch sind Institutionen, wenn sie der autoritativen Konfliktregelung durch eigens dafür aufgestellte Normen dienen sowie einen Apparat mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung bereithalten. Darunter sind Verfassungen zu verstehen, so dann die Gesetze und Regelungsinhalte sowie der organisatorische Aufbau der Regierung und der Verwaltung (Czada 2002: 354 ff.).

Damit ist zum einen der Zweck der Institutionen benannt, nämlich die verbindliche Regelung von Konflikten auf der Basis von konstruierten Normen mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung. Weiter wird die potenzielle Breite des Begriffs der Institutionen sichtbar, welche von einfachen Verfahren bis hin zur Verfassung und der Organisation des Staates reicht. Und schliesslich wird auch die öffentliche Verwaltung mit dem Begriff der Institutionen in Zusammenhang gebracht.

Institutionen leisten einen wichtigen Beitrag zur Legitimation des Systems. Institutionen stehen über den politischen Entscheidungen. Solange die Institutionen akzeptiert werden, werden auch die politischen Entscheidungen akzeptiert, auch wenn man vielleicht selbst eher anders entschieden hätte. In der Schweiz haben die Institutionen eine relativ grosse Bedeutung. Die Akzeptanz der Institutionen wird verschiedentlich

als zentrales Element bezeichnet, welches das Land zusammenhält (institutioneller Patriotismus).

Auch wenn Institutionen eine längerfristige Ausrichtung haben, können sie sich über die Zeit hinweg wandeln und den veränderten Bedingungen anpassen (institutioneller Wandel). Das kann in Form von schrittweisen, inkrementellen Veränderungen geschehen, es kann aber auch zu grösseren institutionellen Reformen kommen.

Gängige theoretische Ansätze zu den Institutionen können dahingehend unterschieden werden, wie gross sie die Möglichkeiten zu institutionellen Veränderungen einschätzen. Die heute häufig verwendeten Theorien des Neo-Institutionalismus (March/Olsen 1984) versuchen, die politischen Institutionen der Geschichte eines Landes (historischer Neo-Institutionalismus) über die Struktur oder die dominierenden kulturellen Werte (soziologischer Institutionalismus) oder über ein Abwägen von Kosten-Nutzen-Überlegungen (Rational-choice-Neoinstitutionalismus) und den Einfluss von einzelnen Akteuren und Parteien (Akteurzentrierter Neo-Institutionalismus) zu erklären. Bei gewissen Ansätzen ist der Gestaltungsspielraum relativ begrenzt (path dependency) und bei anderen entstehen nur in bestimmten Situationen Möglichkeiten zur Veränderung (windows of opportunities).

Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung verkörpern Institutionen im hier vorgeschlagenen Modell die Spielregel, an die sie sich in ihrem Verhalten zu halten hat. Institutionen bestimmen die Aufgaben der Verwaltung, geben vor, wie sie zu funktionieren hat, begrenzen ihr Tätigkeitsgebiet und – was häufig vergessen wird – schaffen auch Möglichkeiten und Freiräume. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist die Verwaltung allerdings über ihre Rolle als Teil der Exekutive, ihr Verhältnis zu Parlament und Bürgerinnen und Bürgern sowie als zentraler Bestandteil des Staates häufig auch Teil der Institutionen. Ihre Tätigkeiten sind auf Dauer angelegt, regulieren Konflikte und schaffen Erwartungssicherheit.

Vereinfachend werden in der Regel – vor allem in der Schweiz – Verwaltungen nicht als Bestandteil des politischen Systems betrachtet. Verwaltungen wird in den politikwissenschaftlichen Handbüchern kaum Platz eingeräumt, weil sie als «ausführend» und «vollziehend» im Dienst der Politik wahrgenommen werden. Diese Sichtweise ist jedoch stark verkürzt und überholt. Verwaltungseinheiten sind heute wichtige politische Akteure. Diesem Aspekt trägt auch das Modell IDHEAP Rechnung.

Staatliches Handeln und die Rolle und das Funktionieren der Verwaltung können nur dann verstanden werden, wenn das Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen, die sich gegenseitig bedingen und beeinflussen, bekannt ist. Entsprechend drängt es sich auch auf, die verschiedenen Elemente des politischen Systems auf ihre Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung zu hinterfragen. Um dies zu tun, sollen zuerst die Grundpfeiler des institutionellen Rahmens (Föderalismus, direkte Demokratie und Konkordanz) und die ihnen zugrunde liegende Logik dargestellt werden. Weiter gilt es zu fragen, wie die Verwaltung die Politik und die Institutionen strukturiert.

4.2. Schlüsselaspekte der Institutionen des politischen Systems der Schweiz

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive besteht eine relativ grosse Einigkeit darüber, welches die zentralen Institutionen sind. In der Reihenfolge ihrer Herausbildung zu nennen sind der Föderalismus, die direkte Demokratie sowie die Konkordanz. Diesen drei Grundpfeilern des institutionellen Rahmens gemein ist, dass sie machthemmend wirken respektive eine Form der Machtteilung (power sharing) verkörpern. Sie sind damit Ausdruck der hierzulande dominierenden politischen Kultur, die auf Ausgleich und Kompromisse angelegt ist und keine dominierende zentrale Führung an der Spitze des Landes anstrebt. Vereinzelt werden auch das Milizsystem und die Neutralität als institutionelle Charakteristiken des politischen Systems bezeichnet.

Die Funktionen und das Funktionieren der Institutionen können nur dann in ihrer Bedeutung verstanden werden, wenn wir auch etwas über ihre Begründung und Herausbildung wissen.⁸ Von zentraler Bedeutung für das Schweizer Staatswesen ist seine Bottom-up-Entstehung. Anders als in Ländern mit einer monarchischen Vergangenheit gab es in der Schweiz nie eine zentrale Staatsgewalt, sondern es galt, aus mehr oder weniger gleichberechtigten Bündnispartnern einen Nationalstaat zu bilden. Nach den gescheiterten Zentralisierungsversuchen der Helvetischen Republik (1798–1802) entstand der Nationalstaat erst 1848 mit der Annahme der Bundesverfassung. Aus dem Staatenbund wurde ein Bundesstaat. An diesen hatten die einzelnen Kantone einen Teil ihrer Kompetenzen abzutreten.

Ziele bei der Schaffung des Bundesstaates waren, gegenüber anderen Staaten auf Dauer einheitlich und handlungsfähig aufzutreten, die Interessen der Schweiz zu wahren und für die äussere Sicherheit und die Beibehaltung von Unabhängigkeit und Neutralität einzustehen. Dazu gesellte sich die innere Sicherheit mit der Gewährleistung von Ruhe und Ordnung sowie die offen abgefasste «Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt» und die allgemeine Kompetenz des Bundes, «öffentliche Werke» zu errichten (vgl. Maissen 2010: 202). Zuerst wurden – hier sind Parallelen zur Entwicklung der Europäischen Union nicht zu übersehen – die Voraussetzungen für einen einheitlichen Wirtschaftsraum Schweiz geschaffen: Zölle zwischen den Kantonen wurden aufgehoben und eine nationale Einheitswährung eingeführt. Zum Aufbau eines nationalen Leistungs- und Fürsorgestaates wie auch zur Schaffung eines Nationalbewusstseins kam es erst in der Folge.

Die Gründung des modernen Bundesstaates erfolgte mit der Verfassungsabstimmung kurz nach dem Ende des Sonderbundkrieges. Die Zurückhaltung einzelner Kantone gegenüber einer Zentralisierung von Kompetenzen war gross und wichtige

8 Vgl. dazu auch Ladner 2013 und Ladner 2019.

Aufgaben blieben nach wie vor den Kantonen vorbehalten, so etwa der grösste Teil der Rechtsprechung und des Steuerrechts, das Polizeiwesen, der Verkehr und die Schul- und Kirchenhoheit (Maissen 2010: 200 ff.). Zudem galt es, den Kantonen auf nationaler Ebene politisch gebührenden Einfluss zu gewähren. Institutionell wurde dies über die dem Nationalrat gleichgestellte zweite Kammer, dem Ständerat, gewährleistet, in die jeder Kanton zwei Vertreter entsenden konnte. Hier waren die Kantone mit kleinen Bevölkerungszahlen, zu denen die Verlierer des Sonderbunds-krieges zählten, übervertreten.

Obwohl man mit dem Verfassungsentwurf den Verlierern des Sonderbundes, welche für mehr kantonale Unabhängigkeit eintraten, entgegengekommen war, vermochte man diese nicht zu überzeugen. Die Verfassung wurde von den katholischen Kantonen (Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Wallis, Tessin und Appenzell Innerrhoden) ganz klar abgelehnt. Um zumindest die im Vorfeld ins Auge gefasste klare Mehrheit zustimmender Kantone zu erreichen, stützte man sich im katholischen Kanton Freiburg auf den Entschluss der damals liberalen Regierung ab und im ebenfalls katholischen Kanton Luzern wurden die Nicht-Stimmenden als Befürworter gewertet. So konnte die Tagsatzung am 12.9.1848 die Verfassung für gültig erklären.

Verhältnismässig früh wurde die Schweiz damit zu einem demokratisch organisierten Nationalstaat. Der Preis für die Einigung war jedoch ein ausgeprägter Föderalismus und eine schwache Zentrale. Die Residualkompetenz lag und liegt auch heute noch in den Händen der Kantone. Dies bedeutete, dass jede Kompetenzerweiterung des Bundes und die Übernahme neuer Aufgaben der Zustimmung der Stimmbürger und der Kantone bedürfen. Die katholisch-konservativen Gegner des Bundesstaates genossen so einen gewissen Schutz und es galt auch für die zukünftige Entwicklung des Staates auf sie Rücksicht zu nehmen.

4.2.1. Föderalismus

Ein föderalistischer Staatsaufbau war also Voraussetzung für die Gründung des Nationalstaates 1848. Die 26 Kantone (Stände) haben ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung, eigene Gerichte und eine eigene Verfassung, die allerdings der Bundesverfassung nicht widersprechen darf. Die Kantone setzen die Vorgaben des Bundes um (Vollzugsföderalismus), gestalten aber ihre Tätigkeiten nach eigenen Bedürfnissen. Grossen Gestaltungsspielraum haben sie z.B. im Schul- und Gesundheitswesen, im Bereich Kultur sowie bei der Polizei. Etwa die Hälfte der Angestellten der öffentlichen Gemeinwesen sind von den Kantonen angestellt. Jeder Kanton erhebt zudem zu seiner Finanzierung Einkommens- und Vermögenssteuern.

Die Kantone sind auch an der Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene beteiligt. Vorgesehen dafür ist in erster Linie der Ständerat, die kleinen Kammer

des Parlaments, in der jeder Kanton mit zwei Sitzen vertreten ist. Darüber hinaus geniessen die Kantone eine besondere Stellung im Rahmen der direkten Demokratie. Entscheidend ist, dass im Prinzip jede Ausweitung der Kompetenzen des Bundes der Zustimmung der Mehrheit der Kantone bedarf. Einfluss üben die Kantone insbesondere auch in der Ausarbeitungsphase neuer Vorlagen aus, bei der ihre Vertreter als Experten konsultiert werden (► Stakeholder) und schliesslich spielen sie im Vollzug national geregelter Politiken, der ihnen zufällt, eine wichtige Rolle und können auch einen gewissen Handlungsspielraum wahrnehmen.

Einen besonderen Stellenwert haben heute zudem die verschiedensten vertraglichen Abmachungen zwischen den Kantonen (Konkordate), die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie zahlreiche fachliche Konferenzen, in denen die Spitzen der Verwaltung vertreten sind. Ihr Ziel ist es, politische Lösungen zu koordinieren, zudem sollen sie verhindern, dass immer mehr Aufgaben an die höhere Ebene fallen und der Einfluss der Kantone gegenüber dem Bund abnimmt.

Der Schweizer Föderalismus besticht vor allem durch seine Bereitschaft, unterschiedliche Lösungen zu akzeptieren, und durch seine explizite Wettbewerbsorientierung. Anders als im deutschen Föderalismus gibt es keinen verfassungsmässigen Auftrag, landesweit die gleichen Lebensvoraussetzungen sicherzustellen, die Logik des Schweizer Föderalismus operiert vielmehr mit einer Mindestausstattung, welche in allen Kantonen mithilfe eines Finanzausgleichs erreicht werden soll. Der Steuerwettbewerb führt, da die Kantone und Gemeinden für ihre Ressourcen selbst verantwortlich sind und diese von der Finanzstärke der Steuerzahler abhängen, zu grossen Unterschieden, was die Steuerbelastung anbelangt.

Diese Prinzipien sind in der anfangs 2008 in Kraft gesetzten umfassenden Reform des Föderalismus enthalten. Diese Reform hat den Finanzausgleich zwischen den wirtschaftlich stärkeren und den strukturschwachen Kantonen neu geregelt, gewisse Aufgaben entflochten und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sowie zwischen den Kantonen und dem Bund neu organisiert. Nach wie vor ein Thema ist jedoch die zunehmende Zentralisierung. Immer mehr Aufgaben bedürfen einer einheitlichen Regulierung, was teilweise auch von internationaler Ebene an die Schweiz herangetragen wird. Zudem sind die Kantone mit der Bildung, der Gesundheit und ihrem Anteil an den Sozialausgaben in Bereichen engagiert, die in den letzten Jahren stark angewachsen sind. Ein weiteres Problem sind die grossen Unterschiede und die immer wichtiger werdende interkantonale Zusammenarbeit, welche in der Tendenz die Entscheidungen weg von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und hin zu Regierung und Verwaltung verlagert.

Föderalismus und damit verbunden auch die ausgeprägte Autonomie der mehrheitlich sehr kleinen Gemeinden führen dazu, dass die Verwaltungen der verschiedenen staatlichen Einheiten eher klein sind und vor allem auch, dass in vielen Politikbereichen das konkrete Sachwissen auf den tieferen Ebenen angesiedelt ist.

4.2.2. Direkte Demokratie

Neben dem Föderalismus ein zweiter wichtiger Pfeiler des institutionellen Rahmens bildet die direkte Demokratie. Grundsätzlich gilt, dass über sämtliche Verfassungsänderungen sowie den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften abgestimmt wird (obligatorisches Referendum) und die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten und der Mehrheit der Kantone notwendig ist (doppeltes Mehr). Bürgerinnen und Bürger können zudem mit einer Volksinitiative eine Änderung der Verfassung verlangen. Damit eine Volksinitiative zustande kommt, sind 100 000 gültige Unterschriften nötig. Diese müssen innerhalb von 18 Monaten gesammelt werden. Für eine Annahme der Initiative ist wiederum die Mehrheit von Volk und Kantonen notwendig. Bürgerinnen und Bürger können schliesslich auch gegen ein neues Gesetz und gegen gewisse Staatsverträge ein Referendum ergreifen (fakultatives Referendum). Dazu müssen 50 000 Wahlberechtigte innerhalb von 100 Tagen eine entsprechende Forderung unterzeichnen. Findet die Vorlage an der Urne keine Mehrheit (einfaches Mehr), so gilt das bisherige Recht. Einzelne Kantone können ebenfalls eine Initiative lancieren und acht Kantone zusammen können ein Referendum ergreifen.

Die direkte Demokratie geht zurück auf die 1830er-Jahren, als in St. Gallen und Basel-Land mit dem Vetorecht für Stimmbürger erste direktdemokratische Elemente eingeführt wurden (Kriesi/Trechsel 2008: 4). Auf Bundesebene enthielt schon die Verfassung von 1848 ein obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen, welches die Zustimmung von Volk und Ständen verlangte, und eine beschränkte und relativ komplizierte Version der Initiative, mit welcher eine Totalrevision der Verfassung gefordert werden konnte. Mit der revidierten Bundesverfassung von 1874 wurde das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die Initiative für eine Teilrevision der Verfassung eingeführt. Wichtige Änderungen in jüngerer Zeit sind die Ausdehnung der direkten Demokratie in aussenpolitischen Belangen, was im Rahmen der zunehmenden Bedeutung supranationaler Zusammenschlüsse und internationaler Abmachungen zu verstehen ist.

Das Referendum hatte ohne Zweifel eine bremsende Wirkung auf das Anwachsen staatlicher Aufgaben. Insbesondere zu Beginn des Bundesstaates scheiterten eine Reihe von Modernisierungs- und Zentralisierungsvorlagen am Widerstand der katholisch-konservativen Kantone. Aber auch sonst verlief der Ausbau des Staates – nicht zuletzt auch des Sozialstaates – relativ langsam und auf bescheidenem Niveau (Linder & Mueller 2017: 319 f.).

Dazu kommt, dass das Referendum auch die Integration der wichtigsten politischen Kräfte in die Regierungsverantwortung fördert und somit einen wichtigen Beitrag zum dritten Grundpfeiler des institutionellen Rahmens, der Konkordanz, liefert. Das Referendum gibt Interessenverbänden, Parteien und anderen organisierten Gruppierungen die Möglichkeit, ungewünschte Verfassungs- und

Gesetzesänderungen zum Scheitern zu bringen (siehe Kapitel 3). Um dies zu verhindern, werden starke politische Parteien über ihren Einsitz in die Regierung an der Ausarbeitung einer Vorlage beteiligt und zumindest moralisch zur Unterstützung verpflichtet. Generell wird auch versucht, berechtigte Argumente der Gegner einer Vorlage aufzunehmen und sie so referendumsresistent zu machen. Zeuge davon sind die Vernehmlassungsverfahren, welche den Gesetzgebungsprozess begleiten und gerade in jüngster Zeit noch einmal stark ausgeweitet wurden. Die Initiative gegenüber ermöglicht auch den im politischen System weniger stark vertretenen Gruppierungen ihre Anliegen zu präsentieren und Einfluss auf die Politik zu nehmen.

Die direkte Demokratie führt dazu, dass sich die Politik stärker am «Volkswillen» orientieren muss und auch für die öffentliche Verwaltung gilt, dass der Wille der Bürgerinnen und Bürger eine grössere Bedeutung erhält. Letztlich muss eine Vorlage die Mehrheit der Stimmbürger überzeugen und die gefällten Entscheidungen an der Urne sind auch für das Verwaltungshandeln relevant. Es würde vielleicht zu weit gehen, aufgrund der direkten Demokratie der Verwaltung eine ausgeprägte Bürgerorientierung zusprechen zu wollen, dennoch hat ein Verdikt der Stimmbürgerschaft einen anderen Stellenwert als die Vorgaben der Regierung.

4.2.3. Konkordanzsystem

Unter dem Konkordanzsystem – dem dritten Pfeiler des institutionellen Rahmens – versteht man den mehr oder weniger freiwilligen Einbezug der wichtigsten Parteien in die Regierung und das gemeinsame Regieren mit wechselnden Mehrheiten. Auf allen drei Ebenen sind in der Regel sämtliche grösseren Parteien in der Exekutive vertreten.

Der Bundesrat, die Landesregierung, besteht aus sieben einander gleichgestellten Mitgliedern – sieben Ministern – aus unterschiedlichen Landesteilen, die zurzeit den vier grössten politischen Parteien angehören. Der Bundesrat entscheidet als Kollegium: Die Mitglieder suchen nach einem Konsens, um ihre Politik mehrheitsfähig zu gestalten. Gegen aussen vertreten die Bundesrätinnen und Bundesräte die Position des Kollegiums, auch wenn sie oder ihre Partei anderer Meinung sind (Kollegialitätsprinzip). Im Gegensatz zu ausländischen Systemen gibt es in der Schweiz keine klare Trennung zwischen Regierung und Opposition. Es ist nicht eine einzelne Partei oder eine Parteienkoalition, welche für eine Legislatur die Politik bestimmt, sondern die einzelnen Vertreter verschiedener Parteien bilden je nach Vorlage unterschiedliche Mehrheiten. Ganz ähnlich funktionieren auch die Regierungen auf tieferer politischer Ebene. Auch in den Parlamenten und in den Kommissionen finden sich wechselnde Mehrheiten und die Hauptaufgabe besteht darin, mit unterschiedlichen Partnern genügend Unterstützung für eine Vorlage zusammenzubringen.

4.2.4. Zusammenspiel zwischen den Institutionen und der öffentlichen Verwaltung

Auch das Konkordanzsystem hat gewisse indirekte Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit. Obschon den Departementen – anders ausgedrückt, den Ministerien – Vertreter einzelner politischen Parteien vorstehen, ist die politische Ausrichtung eines Departements insgesamt heterogener als in einem System, in dem die Spitzen der Verwaltung entsprechende der jeweils sich an der Macht befindlichen Parteien besetzt werden. Chefbeamte gehören in der Schweiz nicht zwingend derselben Partei an wie der Departementsvorsteher (Minister). Das heisst nicht, dass die Angestellten nicht sehr schnell wissen, mit welchen Vorschlägen sie bei ihren politischen Vorgesetzten mehr Erfolg haben, aber Raum für unterschiedliche Positionen und Argumente ist durchaus gegeben. Letztlich gilt es, mit den vorgeschlagenen Projekten nicht nur bei den Anhängern der eigenen Partei Zustimmung zu finden, sie müssen auch die anderen Mitglieder der Regierung überzeugen und für die anderen Parteien attraktiv sein, um so im Parlament respektive beim Volk eine Mehrheit zu finden.

Neben den eher «weichen» Auswirkungen von Konkordanz und direkter Demokratie auf die Verwaltungstätigkeit gibt es aber auch ganz direkte Implikationen. Politische Prozesse brauchen ihre Zeit, bis alle politischen Hürden genommen werden. Die grosse Herausforderung ist es, mehrheitstaugliche Vorlagen zu präsentieren, und diese sind geprägt von Kompromissen und von – teilweise auch kostspieligen – Konzessionen an die verschiedenen Anspruchsgruppen.

Deutlich direkter und einschneidender sind die Auswirkungen des Föderalismus und der Gemeindeautonomie gepaart mit dem Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip. Diese führen zu einer ausgeprägten horizontalen und vertikalen Segmentierung. Damit gelingt es, den sozialen und kulturellen Unterschieden besser Rechnung zu tragen und deutlich homogenere Subeinheiten – öffentliche Körperschaften – zu schaffen. Die Folge davon ist jedoch eine kleinräumige Aufteilung des an sich schon kleinen Staates und eine beachtliche Diversität. Viele Aufgaben müssen im korporativen Verbund zwischen den verschiedenen Ebenen erbracht werden und es erstaunt auch nicht, dass es vielerorts und in zahlreichen Bereichen kaum möglich war, professionelle Verwaltungsstrukturen aufzubauen, und der milizmässigen und mit dem Privatsektor kooperierenden Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung ein grosser Stellenwert eingeräumt werden musste.

4.3. Perspektiven und zukünftige Herausforderungen

Während sich die Institutionen trotz wiederkehrender Kritik in den letzten Jahrzehnten als erstaunlich erfolgreich und teilweise auch anpassungs- und reformfähig (NFA, Neues

Führungsmodell Bundesverwaltung, Gemeindefusionen) erwiesen und einen wichtigen Beitrag zum Erfolg des Schweizer Staats- und Gesellschaftsmodells geleistet haben, so lassen sich Entwicklungen und Veränderungen erkennen, die den Rahmen des Bewährten sprengen und die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung und ihre Mitarbeiter wachsen lassen. Es sind dies die Digitalisierung, die zunehmende Herausbildung von Governance-Strukturen und die Rolle der Verwaltung in Politik und Demokratie.

a) Seit rund einem Vierteljahrhundert macht man sich Gedanken über die Chancen, welche die Digitalisierung für die Demokratie, die Politik und die politischen Institutionen bringt. Auch wenn in Detailbereichen (Bereitstellung von Informationen, Transparenz, Geschäftsdatenbanken) einiges gemacht wurde, so war man bei Grossprojekten wie z. B. dem E-Voting bis anhin weniger erfolgreich.

Es ist davon auszugehen, dass die Digitalisierung die politische Partizipation inskünftig verändern wird und das Formulieren von Ansprüchen und die Beteiligung an Entscheidungsprozessen neue Formen annehmen werden. Dies beinhaltet auch die Übermittlung von Informationen und die kollaborative Entscheidungsfindung.

b) Mit Governance-Strukturen werden nicht hierarchische, häufig mehrere Staatsebenen und staatliche und private Akteure umfassende Politiknetzwerke bezeichnet, bei denen Entscheidungen auf Kompromiss und Konsensfindung basieren. Solche Netzwerke finden sich in der internationalen Politik, aber auch in einzelnen Politikbereichen (Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Kulturpolitik). Will man sich erfolgreich in solchen Netzwerken bewegen, ist ein breites Wissen notwendig, um die Anliegen der unterschiedlichen Akteure auf den verschiedenen Ebenen nachzuvollziehen und zu Lösungen beizutragen, welche letztendlich die einzelnen «Veto-Punkte» passieren werden.

Die Verwaltungstätigkeit in solchen Netzwerken ist anspruchsvoll. Es gibt keine klare Zuständigkeit- und Verantwortungsordnung. Wie kann auf konsensualer Basis ein politischer Auftrag verfolgt werden und besteht nicht die Gefahr, dass sich die Verwaltung von einer Politikcommunity vereinnahmen lässt?

c) Die gesteigerte Komplexität der Politik führt zu einer Spezialisierung und weiteren Professionalisierung der Verwaltungstätigkeit, die letztlich mit einer Entfremdung der Verwaltung von den Politikerinnen und Politikern sowie den Anliegen der Einwohnerinnen und Einwohner einhergeht. In die gleiche Richtung zielt auch die Technokratisierung politischer Lösung und der zunehmende Einfluss internationaler Gremien und Organisation. Ein Vorteil der institutionellen Organisation der Schweiz war lange Zeit ihre Zugänglichkeit und Volksnähe, welche sich nicht zuletzt auch im Milizprinzip äusserte. Für die Politikerinnen und Politiker wird es zunehmend anspruchsvoller, sich in den komplexen Problemstellungen zurechtzufinden – was sich vor allem auf kommunaler Ebene an den wachsenden Rekrutierungsschwierigkeiten für Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker zeigt. Die Gefahr ist nun, dass sich die Verwaltung dank ihres Wissensvorsprungs selbständig macht und ihre eigene politische Agenda verfolgt.

Die Verwaltungstätigkeit in solchen Netzwerken ist anspruchsvoll. Es gibt keine klare Zuständigkeit- und Verantwortungsordnung. Wie kann auf konsensualer Basis ein politischer Auftrag verfolgt werden und besteht nicht die Gefahr, dass sich die Verwaltung von einer Politikcommunity vereinnahmen lässt?

Wichtige Begriffe

- Governance-Strukturen (structures de gouvernance, strutture di governance, governance structures): Politische Programme werden verstärkt in nicht hierarchischen, netzwerkartigen und mehrere Ebenen umfassenden Strukturen organisiert. Es kommt zu einer Vermischung von staatlichen und privaten Akteuren und Entscheidungen werden ausgehandelt und basieren häufig auf Kompromissen.
- Institutioneller Wandel (changement institutionnel, cambiamento istituzionale, institutional change): Institutioneller Wandel liegt vor, wenn sich die institutionelle Konfiguration in massgebenden Faktoren verändert. Dieser Wandel kann langsam und schrittweise vonstatten gehen, er kann aber auch über institutionelle Reformen herbeigeführt werden. Häufig wird den Institutionen ein historisches Vermächtnis (path dependency) unterstellt und ein fundamentaler Wandel ist nur in bestimmten Situationen (windows of opportunities) möglich.
- Institutionen (institutions, istituzioni politiche, political institutions): Zu den politischen Institutionen zählen Verfassungen, das gesamte System staatlich garantierter Ordnung, die Gesetze und Regelungsinhalte sowie der organisatorische Aufbau der Regierung. Institutionen sind von Menschen geschaffen, bringen Ordnung in die politischen Prozesse, sind auf Dauer angelegt und eröffnen oder begrenzen Handlungsmöglichkeiten. Zentrale Institutionen des politischen Systems der Schweiz sind der Föderalismus, die direkte Demokratie und die Konkordanz.
- Machtteilung (partage du pouvoir, condivisione del potere, power sharing): Die Idee der Machtteilung ist typisch für den institutionellen Rahmen der Schweiz. Anders als in Mehrheitsdemokratien, wie z. B. in Grossbritannien, liegt die Macht nicht bei einer Partei, sondern wird auf die verschiedenen, wichtigen Parteien aufgeteilt. Auch der Föderalismus und die direkte Demokratie verhindern, dass einzelne Akteure zu mächtig werden.
- Neo-Institutionalismus (néo-institutionnalisme, neoistituzionalismo, new institutionalism): Der Neo-Institutionalismus ist eine wichtige sozialwissenschaftliche Theorieströmung, welche davon ausgeht, dass Institutionen Handlungspotentiale und Handlungsrestriktionen beinhalten. Er existiert in verschiedenen Ausprägungsformen: z. B. soziologischer, historischer, akteurzentrierter oder Rational-choice-Neo-Institutionalismus. Institutionen können gemäss dem Neo-Institutionalismus als abhängige oder als unabhängige Variablen verstanden werden.

Literatur

- Czada, Roland (2002). «Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze», in: Nohlen, Dieter und Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) (2002). *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München: C. H. Beck.
- Kriesi, Hanspeter and Alexander H. Trechsel (2008). *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, Andreas (2013). «Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung», in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (Hrsg.) (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: NZZ libro. S. 23–46.
- Ladner, Andreas (2019). «The Characteristics of Public Administration in Switzerland». In: Ladner, Andreas, Nils Soguel, Yves Emery, Sophie Weerts and Stephane Nahrath (eds) (2019). *Swiss Public Administration. Making State Work Successfully*. London: Palgrave. pp.43–66.
- Ladner, Andreas (2019). «The Organization and Provision of Public Services». In: Ladner, Andreas, Nils Soguel, Yves Emery, Sophie Weerts and Stephane Nahrath (eds) (2019). *Swiss Public Administration. Making State Work Successfully*. London: Palgrave. pp. 21–42.
- Ladner, Andreas (2019). «Society, Government, and the Political System». In: Ladner, Andreas, Nils Soguel, Yves Emery, Sophie Weerts and Stephane Nahrath (eds) (2019). *Swiss Public Administration. Making State Work Successfully*. London: Palgrave. pp. 3–20.
- Linder, Wolf und Sean Muller (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern: Haupt, 4. Auflage.
- Maissen, Thomas (2010). *Die Geschichte der Schweiz. Baden: hier + jetzt*.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1984). «The New Institutionalism: Organizational Factors in the Political Life», *American Political Science Review* 78(3): 734–49.»

Weiterführende Literatur

- North, D. C. (1990). «Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.» *Références pour aller plus loin*.
- Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.) (2014). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 5. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Vatter, Adrian (2020). *Das politische System der Schweiz*. 4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.