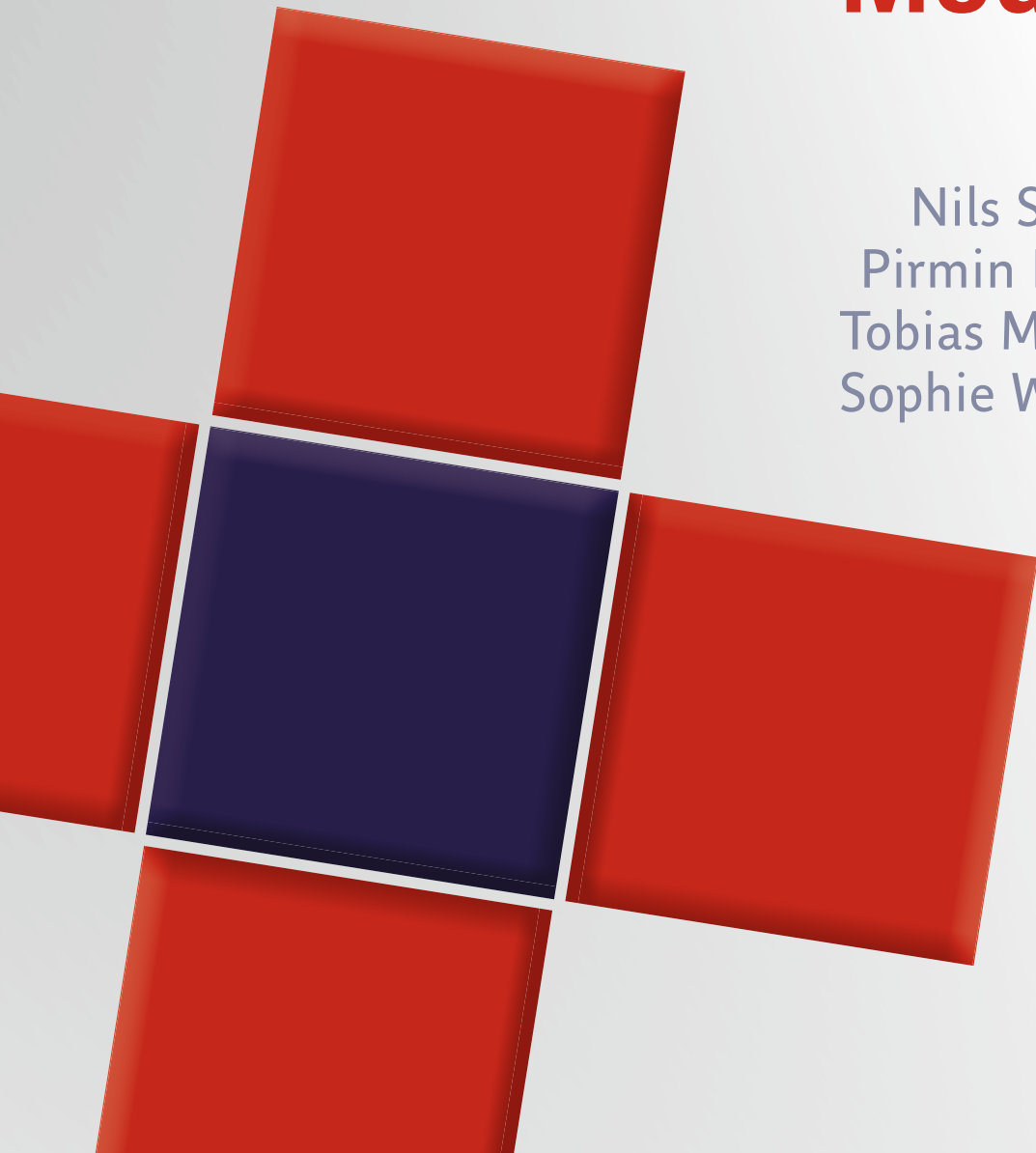


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



Einleitung

Pirmin Bundi

1. Zweck der Dimension Umfeld

Die öffentliche Verwaltung befindet sich keinesfalls losgelöst von externen Bedingungen, wie dies etwa Locke (1689) in den *Two Treatises of Government* mit dem Naturzustand formuliert hat. Dabei handelt es sich um ein geschichtliches, immer wiederkehrendes und daher stets mögliches Übel, gegen das institutionelle, also rechtliche Vorkehrungen zu treffen sind. Die öffentliche Verwaltung agiert in diesem Sinne in einem Umfeld, das massgeblich von der Gesellschaft geprägt ist und häufig als Kontext bezeichnet wird.

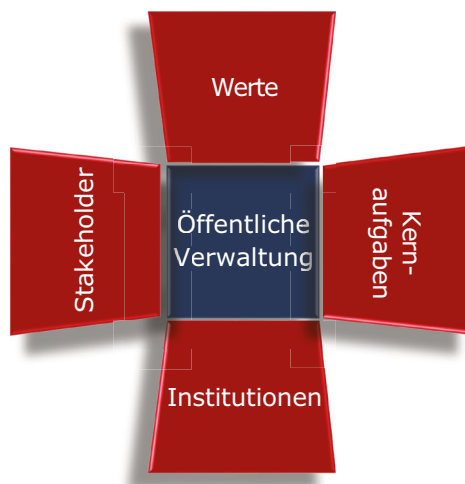


Abb. 1 Einordnung der Dimension Umfeld innerhalb des IDHEAP-Modells.

Das Umfeld der öffentlichen Verwaltung setzt also neben anderen wichtigen externen Faktoren wie die Wirtschaft und die Globalisierung die Leitlinien für ihr Handeln. Ursprünglich wurde das englische Wort Context verwendet, um die Beziehungen

zwischen Wörtern zu bezeichnen, die im Diskurs miteinander verwoben sind (Riggs, 1980). Dabei ist wichtig, dass man den Sinn eines Wortes immer nur in seinem Umfeld verstehen kann, in dem es verwendet wird. Wörter haben in der Regel eine Vielzahl von möglichen Bedeutungen und man kann die Absichten eines Benutzers nur im vollständigen Kontext des Gesagten oder Geschriebenen interpretieren. Diese Idee lässt sich ebenfalls auf die öffentliche Verwaltung ableiten. Bisherige Studien betonen die Wichtigkeit des nationalen Kontextes für die Herausbildung unterschiedlicher Strukturen der öffentlichen Verwaltung (Kuhlmann und Wollmann 2013). Die Schweiz beispielsweise gehört zu den germanischen Verwaltungstraditionen, die sich durch ein sehr starkes und allumfassendes öffentliches Recht auszeichnen, das jeden Verwaltungsbereich regelt. Daher ist eine juristische Ausbildung in einem solchen Kontext entscheidend. Dies erklärt auch den Legalismus, der in der öffentlichen Verwaltung vorherrscht. Die Schweiz unterscheidet sich jedoch in einigen wichtigen gesellschaftlichen (Aufgabenverständnis, Werte) und institutionellen Faktoren (Akteure, Institutionen) von Deutschland oder den Niederlanden, die der gleichen Tradition zugerechnet werden.

2. Bestandteile der Dimension Umfeld

Die vorliegenden Kapitel beschäftigen sich deshalb mit dem Umfeld der öffentlichen Verwaltung. Dabei diskutieren wir die massgeblich gesellschaftlichen Leitideen (Werte), die wichtigsten Handlungsmotive (Kernaufgaben) sowie die Beteiligten und Betroffenen der öffentlichen Politik (Stakeholder) und die Strukturen (Institutionen), welche das Handlungsfeld der öffentlichen Verwaltung definieren.

Auch wenn die Schweiz kaum als Minimalstaat bezeichnet werden kann (Ladner, 2013: 6), so kann sie dennoch basierend auf den Ausgaben als Gegenmodell zu den klassischen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens angesehen werden. Im Kapitel zu den Gründen des staatlichen Handelns (► Kernaufgaben) wird die mögliche Notwendigkeit des staatlichen Handelns aus verschiedenen Blickwinkeln analysiert: So sollen die Ressourcen effizient genutzt und verteilt, die Einkommen und Vermögen umverteilt und eine makroökonomische Stabilisierung angestrebt werden. Die Handlungsinstrumente werden vorgestellt, welche der Staat für die Erledigung seiner Aufgaben nutzen kann. Dabei ist nicht nur das Prinzip der Subsidiarität entscheidend, sondern auch die Idee, dass zahlreiche Aufgaben durch andere Akteure (► Stakeholder) wie beispielsweise halb- und parastaatliche oder sogar private Organisationen erbracht werden. Beispielsweise setzt die Bundesverwaltung bei der digitalen Transformation auf Cloud-Dienste von privaten Unternehmen, um innovative Vorhaben der Verwaltung schneller und flexibler umzusetzen (Bundesrat: 2020). Dabei wird die Idee verfolgt, dass diese

Anbieter kostengünstige und skalierbare Infrastruktur- und Plattformdienste anbieten können sowie über eine breite Palette neuer Technologien und Dienste verfügen, welche die Bundesverwaltung selber nicht bereitstellen kann. Um die Handlungen aber intern zu legitimieren, braucht es eine gemeinsame Wertebasis, welche die Rechtssetzung festlegt (► Werte). Diese lassen sich zwischen öffentlichen Werten (Beispielsweise sozialer Zusammenhalt, Schutz von Minderheiten etc.) und konstitutionellen Werten (Beispielsweise Demokratie, Meinungsfreiheit etc.) unterscheiden, wobei sie die öffentliche Verwaltung in ihren Handlungen stützen. Dabei müssen diese aber zunächst definiert und priorisiert werden, um als Kompass der öffentlichen Verwaltung funktionieren zu können. Dabei spielen auch die politischen Institutionen in der Schweiz eine wichtige Rolle (► Institutionen), namentlich der Föderalismus, die Direkte Demokratie und das Konkordanzsystem. Diese definieren die Routinen, Normen und Konventionen, die in die Organisationsstruktur des Gemeinwesens oder der politischen Wirtschaft eingebettet sind (Hall, 1996). Gemeinsam definieren alle diese Elemente den Kontext der öffentlichen Verwaltung und machen die Schweiz somit zu dem, was sie ist.

Literatur

- Bundesrat (2020). *Cloud-Strategie der Bundesverwaltung*. Bern: Informatiksteuerungsorgan des Bundes.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Locke, J. (1967). *Two treatises of government*. Cambridge University Press.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft* (Vol. 51). Springer-Verlag.
- Ladner, A. (2013). Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung. In: A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel und F. Varone (Hrsg.). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich Verlag, Neue Zürcher Zeitung, 23–45.
- Riggs, F. W. (1980). The ecology and context of public administration: A comparative perspective. *Public Administration Review*, 40(2), 107–115.