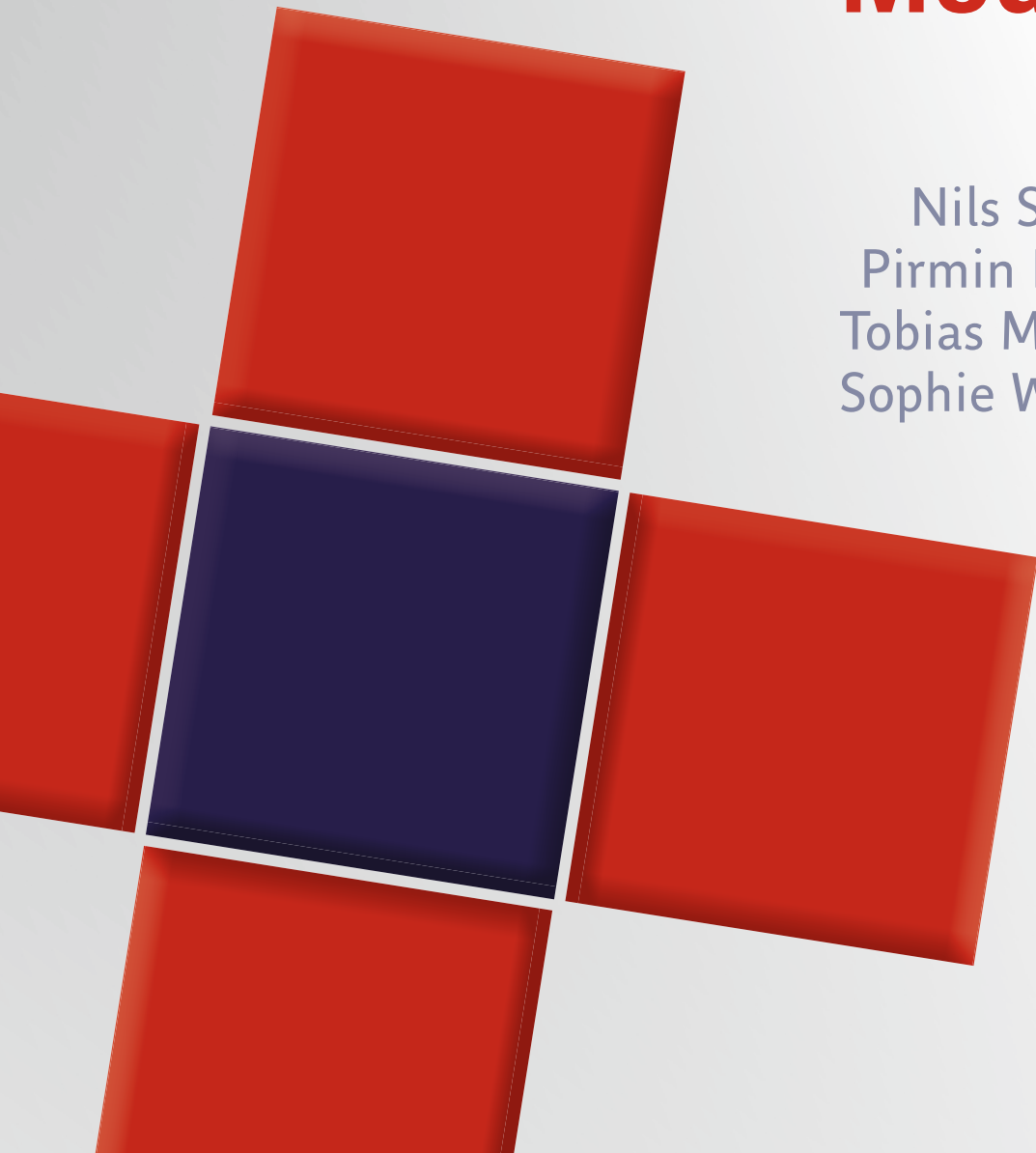


# Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



**Die öffentliche  
Verwaltung  
verstehen und  
gestalten:  
Das IDHEAP  
Modell**



# **Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell**

Hrsg.  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts

Sofern nicht anders angegeben, wurden die in diesem Buch gezeigten Grafiken von den Autoren und Autorinnen der Beiträge entworfen, in denen sie erscheinen.

© Somedia Production AG / Somedia Buchverlag, Ennenda / Chur

Edition Rüegger 2023

[info.buchverlag@somedia.ch](mailto:info.buchverlag@somedia.ch)

[www.somedia-buchverlag.ch](http://www.somedia-buchverlag.ch)

Satz und Gestaltung: Somedia Production AG, Ennenda

Produktion: Somedia Production AG

ISBN 978-3-7253-1088-3

Der Somedia Buchverlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

In Gedenken an Andreas Ladner



# Inhalt

Das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung: Überblick	1
<b>TEIL I</b>	
<b>Umfeld der öffentlichen Verwaltung</b>	17
Einleitung	19
1 Werte	23
2 Kernaufgaben	35
3 Stakeholder	47
4 Institutionen	59
<b>TEIL II</b>	
<b>Normen und Strategie</b>	71
Einleitung	73
5 Recht	77
6 Ethik	93
7 Strategie	107
8 Governance	121
9 Führung	133
<b>TEIL III</b>	
<b>Organisation und Prozesse</b>	143
Einleitung	145
10 Organisationsstrukturen	149
11 Kommunikationsmanagement	163
12 Personalmanagement	175
13 Finanzmanagement	185



## TEIL IV

### Veränderungsmanagement

	197
Einleitung	199
14 Digitale Transformation	203
15 Organisationales Lernen	215
16 Evaluation	225
17 Innovation	239
18 Projektmanagement	251

## TEIL V

### Das IDHEAP-Modell in Aktion

	263
Einleitung	265
19 Berufliche Wiedereingliederung	269
20 Spitzensport	277
21 Soziale und ökonomische Integration	287
22 Führung einer Bildungseinrichtung	301
23 Erzeugung von Windenergie	313
Index der wichtigen Begriffe	329
Über die Autorinnen und Autoren	331

# Das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung: Überblick

Nils Soguel, Pirmin Bundi,  
Tobias Mettler, Sophie Weerts

## 1. Bedeutung des IDHEAP-Modells der öffentlichen Verwaltung

### 1.1. IDHEAP-Modell und öffentliche Verwaltung

Die Leitung öffentlicher Organisationen und öffentlicher Politiken wird komplexer. Die systematische Globalisierung, Krisen aller Art und neue technologische Entwicklungen stellen die Akteure der öffentlichen Verwaltung vor völlig neue Herausforderungen. Politische und administrative Entscheidungen werden von den gesellschaftlichen Akteuren in den sozialen Medien quasi live kommentiert. Es entsteht der Eindruck, dass jede:r Expert:in für politisches Handeln und in der Lage ist, die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung infrage zu stellen. Das ist per se nicht schlecht, aber es schafft neue Herausforderungen für die derzeitigen und künftigen Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung.

Das vom IDHEAP vorgeschlagene Modell hat zum Ziel, die wichtigsten Dimensionen, Herausforderungen und Probleme der öffentlichen Verwaltung in einer möglichst kohärenten Struktur abzubilden. Wie bei jedem Modell beschreibt seine Struktur eine komplexe Realität auf vereinfachte, anschauliche und pragmatische Weise (Stachowiak, 1973). Eine solche Vereinfachung erleichtert das Verständnis von Phänomenen. Sie verdeutlicht die Beziehungen zwischen den verschiedenen Elementen der öffentlichen Verwaltung. Das Modell stellt die öffentliche Verwaltung – also das Handeln der in der Verwaltung Tätigen – in einen grösseren Zusammenhang. Es bietet auch eine Reihe von Konzepten, Normen und Instrumenten, die zu diesem Handeln beitragen.

Das IDHEAP-Modell versucht, die öffentliche Verwaltung aus einer Logik des Handelns, der Bewegung und des Wandels zu begreifen. Aus diesem Grund definieren wir öffentliche Verwaltung als alle Handlungen und Tätigkeiten, die direkt oder indirekt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen. Diese Definition entspricht also einer funktionalen Definition. In dem Modell – und in den Beiträgen, auf denen es beruht – ist die öffentliche Verwaltung daher eine Gesamtheit von Massnahmen und Tätigkeiten. Das Modell und seine Beiträge greifen daher auf den Ausdruck «öffentliche Verwaltung» zurück, wenn es darum geht, diese funktionale Dimension zu betonen.

Um Verwirrung zu vermeiden, wird im Modell und in den Beiträgen, die sich mit seinen Grundlagen befassen, der Begriff der öffentlichen Verwaltung nicht im Sinne seiner organischen Definition verwendet. Demnach ist eine öffentliche Verwaltung eine Gesamtheit von juristischen und natürlichen Personen, die diese Tätigkeit (der öffentlichen Verwaltung) ausüben. Nach dieser organischen Definition besteht die öffentliche Verwaltung einer Gemeinschaft oder eines Landes also aus den Behörden und ihren Exekutivorganen, die durch politische Entscheidungen eingerichtet wurden und die gesetzgebende, gerichtliche oder exekutive Gewalt über den territorialen Raum der betreffenden Gemeinschaft oder des betreffenden Landes ausüben. In diesem Fall wird in dem Modell und seinen Beiträgen stattdessen der Begriff «öffentliche Einrichtung» oder «Organisation» verwendet. Wir verwenden auch den Begriff «Verwaltungseinheiten», um die Unterstrukturen innerhalb einer öffentlichen Einrichtung oder Organisation zu bezeichnen.

### 1.2. Grundlagen des IDHEAP-Modells

Die verschiedenen Beiträge, welche die Grundlage des IDHEAP-Modells bilden, zielen darauf ab, die Struktur und die Komponenten des vom Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP-Institut de hautes études en administration publique) entwickelten Modells vorzustellen. Sie nehmen einen praktischen Standpunkt ein und untermauern diesen gleichzeitig mit theoretischem und empirischem Wissen.

Diese Beiträge und ihre Verknüpfung in einem Modell der öffentlichen Verwaltung sind das Ergebnis der Analysen und Überlegungen der Mitarbeitenden des IDHEAP. Diese Initiative steht im Einklang mit der Tradition des Instituts. Seit seiner Gründung hat es die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung beobachtet und begleitet. Das IDHEAP zeichnet sich nämlich dadurch aus, dass es die öffentliche Verwaltung in den Mittelpunkt seiner Forschungs- und Ausbildungsarbeit stellt und gleichzeitig im Mittelpunkt des öffentlichen Handelns steht.

Bisherige Bemühungen um eine systematische Darstellung der öffentlichen Verwaltung haben sich auf institutionelle und politische Aspekte konzentriert (Ladner et al., 2013 und 2019). Das aktuelle IDHEAP-Modell unterscheidet sich davon insofern, als es den Schwerpunkt auf das Handeln, die Verwaltung und Leitung öffentlicher Einrichtungen legt. Es stellt die öffentliche Verwaltung in eine dynamische, umfassende und zeitgemässe Perspektive, in der es viele Akteure, Stakeholder und Handlungsfelder gibt.

Konkret zielen die Beiträge, auf denen das Modell basiert, darauf ab, den Führungskräften des öffentlichen Sektors die Werkzeuge zur Analyse der Situation und zum Handeln in ihrer Organisation an die Hand zu geben. Sie heben die zu berücksichtigenden Schlüsselemente, die zu aktivierenden Ressourcen und die Art und Weise ihrer Nutzung hervor und verleihen dem Modell damit eine dynamische Dimension. Sie stellen die verfügbaren Optionen und bewährte Verfahren vor.

Diese Beiträge beschränken sich auf das Wesentliche. Für diejenigen, die die vorgestellten Elemente vertiefen möchten, können weitere Ressourcen und Vertiefungsmöglichkeiten angeboten werden: Audio- und Videoclips oder Links, Konferenzen und Fortbildungskurse des IDHEAP, aber auch wissenschaftliche und populärwissenschaftliche Artikel. Diese Ressourcen sind über die Seite des IDHEAP [www.unil.ch/idheap](http://www.unil.ch/idheap) zugänglich.

Das IDHEAP-Modell und dessen Beiträge richten sich insbesondere an:

- Personen, die bereits im öffentlichen Sektor tätig sind und ihr Verständnis der öffentlichen Verwaltung strukturieren oder ihre Vorstellungen mit denen des IDHEAP-Modells vergleichen möchten;
- Personen, die eine Ausbildung am IDHEAP oder anderswo beginnen, als vorbereitende Lektüre für ihr Studium der Verwaltungswissenschaft, um eine systemische Sichtweise der öffentlichen Verwaltung zu erwerben;
- Politische Mandatsträger:innen auf den verschiedenen institutionellen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden);
- Journalist:innen und Forscher:innen im Bereich der öffentlichen Verwaltung, da das IDHEAP-Modell die Grundlagen und die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung darstellt.

Alle Beiträge zum IDHEAP-Modell sind gleich aufgebaut und bestehen aus drei Abschnitten. Der erste Abschnitt befasst sich mit der Bedeutung des betreffenden Themas für die öffentliche Verwaltung. Im zweiten Abschnitt werden die wichtigsten Punkte des Themas zusammengefasst und erläutert. Der letzte Abschnitt befasst sich mit den Perspektiven und zukünftigen Herausforderungen.

## 2. Schlüsselaspekte des IDHEAP-Modells

### 2.1. Ein Modell, das die Veränderungen des Staates integriert

Im Laufe der Geschichte und in den verschiedenen Ländern haben die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen den Staat immer wieder neu geformt und verändert. Infolgedessen musste sich die öffentliche Verwaltung ständig anpassen. Die Erfordernisse der heutigen Welt haben nach wie vor und auch in Zukunft einen

direkten Einfluss auf die Organisation und die Funktionsweise der Verwaltung. Deshalb will das IDHEAP-Modell die öffentliche Verwaltung des 21. Jahrhunderts in ihrer Dynamik des Wandels begleiten.

Ein kurzer historischer Rückblick genügt, um die Bedeutung der Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung zu erfassen. Bis zum 19. Jahrhundert bewegt sich die öffentliche Verwaltung nur im begrenzten Rahmen der Ausübung der sogenannten «Hoheitsrechte» des Staates (Nachwächterstaat). Sie nimmt Aufgaben wahr, die den Einsatz öffentlicher Gewalt erfordern und daher nicht an Dritte delegiert werden können: öffentliche Ordnung, Justiz, territoriale Verteidigung.

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts haben die tiefgreifenden technischen (technische Fortschritte angetrieben durch wissenschaftliche Entwicklungen), wirtschaftlichen (industrielle Revolution) und gesellschaftlichen (demografischer Wandel, Einstellung zu Migration und sozialen Ungleichheiten) Umwälzungen die dem Staat zugewiesene Rolle wesentlich verändert. Die öffentliche Verwaltung ist gefordert, in neuen Bereichen tätig zu werden. Sie umfasst neue Berufe (insbesondere im Sozial- und Bildungsbereich). Sie führt neue Techniken in ihren Arbeitsabläufen ein, die zu Veränderungen in der Arbeitsorganisation führen. Mit dem «Wohlfahrtsstaat» wird der Zweck der Verwaltung auf das Streben nach sozialem Wohlergehen ausgerichtet, zusätzlich zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben, die die Entwicklung der sozialen Werte und die Entstehung der Ideale von Gerechtigkeit und Gleichheit widerspiegeln. Die Weltwirtschaftskrise von 1930, eingebettet in den beiden Weltkriegen, verstärkt den Staatsinterventionismus in den Industrieländern. Der Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltung erweitert sich auf die Lösung makroökonomischer Probleme wie Arbeitslosigkeit und Inflation.

Die Ausweitung des Aufgabenbereichs der öffentlichen Verwaltung geht mit einer Reflexion über die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung einher. Diese Überlegungen beginnen in den Vereinigten Staaten. Das Wiederauftreten von Wirtschaftskrisen, die während des Nachkriegsbooms (1946–1975) in Vergessenheit geraten waren, führt zu einem starken Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Sozial- und Konjunkturprogramme. Diese Erhöhung geht mit höheren Zwangsabgaben einher, um sie zu finanzieren. Die wirtschaftliche Instabilität in den europäischen Ländern (Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland) erschüttert das Wohlfahrtsstaatsmodell. Es gibt Stimmen, die eine Rückkehr zu einer mildereren Form der öffentlichen Intervention fordern.

Die Anerkennung neoliberaler Thesen, die eine stärkere Nutzung der Marktmechanismen und eine zunehmende Globalisierung fordern, beeinflusst das bestehende Staatsmodell. So entsteht Ende der 1980er-Jahre eine neue Konzeption der öffentlichen Verwaltung. Sie zielt darauf ab, den Staatsapparat durch eine Organisations- und Prozessreform zu verkleinern, die auf einer systematischeren Delegation öffentlicher Aufgaben an Dritte, einschliesslich privater Akteure, beruht.

Die Globalisierung geht jedoch mit grossen Umwälzungen einher: Klimawandel, Migration, wiederholte Gesundheitskrisen, Finanzialisierung, internationale Kriminalität, um nur einige zu nennen. Angesichts dieser Phänomene ist die öffentliche Verwaltung – mehr noch als in der Vergangenheit – gefordert, sich weiterzuentwickeln. Das Handeln auf nationaler oder gar lokaler Ebene oder aber das Delegieren von Aufgaben haben sie nicht immer in die Lage versetzt, die Herausforderungen zu bewältigen. Um dies zu erreichen, muss sie weitere (insbesondere internationale) Netzwerke aufbauen und nutzen, sich neue Kompetenzen aneignen sowie neue Berufe und Technologien integrieren.

## **2.2. Ein Modell, das die interdisziplinären Errungenschaften und den Pluralismus der öffentlichen Verwaltungswissenschaft abbildet**

Seit seiner Gründung im Jahr 1981 fungiert das IDHEAP als Ideenlabor für den öffentlichen Sektor, mit einer doppelten Zielsetzung: einerseits mit dem Ziel, zur Entwicklung und Veränderung der öffentlichen Verwaltung beizutragen, und andererseits mit dem Ziel, den Wandel der öffentlichen Verwaltung zu analysieren und zu erklären. Diese doppelte Zielsetzung konkretisiert sich in allen Aktivitäten des Instituts, ob es sich nun um die Forschungsanstrengungen des Instituts, seine Lehrtätigkeit oder das Fachwissen handelt, das es den öffentlichen Behörden zur Verfügung stellt. Die Gründer:innen des Instituts haben es von Anfang an als eine multidisziplinäre akademische Institution konzipiert, die sich jedoch ausschliesslich der öffentlichen Verwaltung und den von ihr zu verantwortenden Fragen widmet. Dies verleiht ihm ein Profil, das in der Schweiz bis heute einzigartig ist. Diese Einzigartigkeit hat es dem IDHEAP und seinen Mitarbeitenden ermöglicht, die öffentliche Verwaltung in ihrer Entwicklung und in ihren verschiedenen Dimensionen zu begleiten, sowohl in der Schweiz als auch im Ausland. Natürlich hatten die Politik- und Rechtswissenschaften anfangs einen grossen Einfluss. Das gewünschte Gleichgewicht des pluralistischen Ansatzes wurde jedoch schnell erreicht, indem die Kompetenzen in den Bereichen Management, Ökonomie und Soziologie rasch verstärkt wurden. Ausserdem wird eine Vielzahl von Themen angesprochen. Beispiele hierfür sind die Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik, die Umwelt-, Raum- und Verkehrspolitik, die Geschlechter- und Sprachenpolitik, die Sportpolitik, die Migrations- und Integrationspolitik sowie die Informationstechnologie, Personal- und Finanzpolitik. Dies alles sind Elemente und Erfahrungen, die das IDHEAP-Modell abbildet.

Das IDHEAP-Modell ist daher das Ergebnis eines Dialogs, der zahlreiche Disziplinen und gesellschaftliche Fragen einbezieht. Damit steht es in vollem Einklang mit der Entwicklung der Wissenschaft der öffentlichen Verwaltung, um die beobachteten Phänomene zu verstehen und zu erklären, aber auch um die öffentliche Verwaltung mitzugestalten und zu formen. Dabei folgt es der von Simon (1976) entwickelten Vision. Der amerikanische Soziologe und Wirtschaftswissenschaftler plädiert für eine

Wissenschaft der öffentlichen Verwaltung, die sich auf eine strenge und wissenschaftliche Beobachtung und Analyse des menschlichen Verhaltens stützt. Er plädiert dafür, Fakten von Werturteilen zu trennen. Objektive wissenschaftliche Erkenntnisse werden dann genutzt, um Entscheidungen und Verhalten in Verwaltungsorganisationen und in der Gesellschaft im Allgemeinen zu beeinflussen.

Die Wissenschaft der öffentlichen Verwaltung hat sich erst im 20. Jahrhundert als solche entwickelt. Tatsächlich gilt die Veröffentlichung des Aufsatzes «The Study of Administration» durch Wilson (1887), US-amerikanischer Akademiker und später Staatsmann, als der Beginn dieser Disziplin. Zu diesem Zeitpunkt gab es jedoch noch keine spezifische theoretische Grundlage. Sie stützte sich daher auf Beiträge aus anderen Fachbereichen: Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Dann öffnete sie sich den Organisationswissenschaften und anderen Geistes- und Sozialwissenschaften. Sie weist daher ein hohes Mass an Interdisziplinarität auf, welche ganz natürlich zu einem epistemologischen und methodologischen Pluralismus führt. Es werden sowohl deskriptive als auch präskriptive Ansätze verwendet. Sie stützt sich auf Methoden, die empirisch oder konzeptionell, hypothetisch-deduktiv oder induktiv, qualitativ oder quantitativ sein können.

Die Entwicklung der Wissenschaft der öffentlichen Verwaltung ist durch wichtige Theorien und Bewegungen gekennzeichnet, darunter die Theorie der Bürokratie, die Bewegung der neuen öffentlichen Verwaltung, die Bewegung der neuen Verwaltungsführung und die Bewegung des neuen öffentlichen Dienstes. Die Theorie der Bürokratie von Weber (1922), eines deutschen Juristen, Ökonomen und Soziologen, wird auch heute noch häufig zitiert. Weber vertrat die Auffassung, dass die Handlungsfähigkeit des modernen Staates durch eine rationale Ordnung gekennzeichnet sein sollte, die auf der homogenen und unpersönlichen Anwendung formaler Regeln und Verfahren beruht. Der öffentlichen Verwaltung wird somit die staatliche Befugnis übertragen, öffentliche Politiken auf der rationalen Grundlage des Rechts und eines kodifizierten Organisationsmodells umzusetzen. Der Autor bezeichnet dieses Konzept der öffentlichen Verwaltung als «Bürokratie» – dies ohne jegliche abwertende Konnotation, im Gegenteil.

Im Gefolge der Turbulenzen und Revolutionen der 1960er-Jahre entstand die Bewegung der New Public Administration (NPA; Waldo, 1968). In den Augen der Vordenker:innen der NPA hatte die öffentliche Verwaltung zur Aufrechterhaltung eines gesellschaftlichen Status quo beigetragen, der von Diskriminierung, Ungerechtigkeit und Ungleichheit geprägt war. Sie plädierten dafür, die politische Philosophie wieder in die Disziplin der öffentlichen Verwaltung einzubeziehen. Die öffentliche Verwaltung sollte mehr daran interessiert sein, soziale Gerechtigkeit sowie demokratischere Strukturen innerhalb und ausserhalb öffentlicher Einrichtungen zu fördern, anstatt sich auf das Streben nach Effektivität und Effizienz zu konzentrieren.

Eine weitere viel zitierte allgemeine Theorie entstand in den späten 1980er-Jahren unter dem Titel *New Public Management* (NPM). Diese Theorie ist Teil der neoliberalen

Bewegung, die den Wohlfahrtsstaat infrage stellt. Sie minimiert die Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung. NPM-Theoretiker:innen wie Hood (1991) oder Osborne und Gaebler (1992) plädieren dafür, dass die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen von vordefinierten Zielen abhängig gemacht werden sollte, die in Bezug auf die erwarteten Ergebnisse formuliert werden. Diese Theoretiker:innen empfehlen auch eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Nutzer:innen und Bürger:innen, für eine flexiblere und dynamischere Verwaltung sowie für mehr Transparenz und Dezentralisierung auf lokaler Ebene oder für ein häufigeres Abgeben an den und eine Partnerschaft mit dem Privatsektor.

In jüngerer Zeit und als Reaktion auf die NPM ist die Bewegung des *New Public Service* (NPS) entstanden (Denhardt & Vinzant Denhardt, 2000). Diese Bewegung bildete sich in den späten 1990er Jahren als Gegenbewegung zur NPM heraus. Der NVF zufolge besteht die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung darin, die Gesellschaft nach vorgegebenen strategischen Zielen zu steuern (*steer*). Die NPS-Theoretiker:innen hingegen sind der Ansicht, dass eine solche Rolle mit der zunehmenden Komplexität der modernen Welt nicht vereinbar ist. Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung sollte darin bestehen, der Gesellschaft zu dienen (*serve*). Die Verantwortlichen des öffentlichen Sektors sollten eine unterstützende Rolle spielen, damit die Bürger:innen ihre Erwartungen äussern können. Und wenn die Erwartungen feststehen, muss sichergestellt werden, dass sie auch erfüllt werden. Das erste Anliegen der öffentlichen Verwaltung muss es daher sein, das Entstehen eines kollektiven und gemeinsamen Verständnisses des öffentlichen Interesses zu fördern. Dies erfordert natürlich eine kooperative und demokratische Herangehensweise an Probleme, bei der der:die Einzelne als Bürger:in und nicht als Verbraucher:in gesehen werden sollte.

Diese grossen Theorien und Bewegungen und ihre Abfolge im Laufe der Zeit spiegeln die Entwicklungen in bestimmten Bereichen wider, insbesondere die Entwicklung der Organisationstheorien. Bis in die 1930er-Jahre war die öffentliche Verwaltung stark von einem militärischen Führungsstil und von der klassischen Managementlehre geprägt, die sich am Taylorismus und Fordismus orientierte (Hierarchie, Delegation, Einwegkommunikation, Spezialisierung und Arbeitsteilung). Das änderte sich mit der Entstehung der Human-Relations-Bewegung. Diese trug dazu bei, dass sich das Management wieder auf die Menschen konzentrierte, die eine Organisation ausmachen. Sie nahm Anleihen bei sozialpsychologischen Konzepten wie Arbeitszufriedenheit und Motivation, um die Interaktionen zwischen Menschen in Verwaltungseinheiten zu verstehen. Die verhaltenswissenschaftliche Theorie, die in den 1960er-Jahren entstand, ist eine Erweiterung dieser Bewegung. Sie interessiert sich insbesondere für die Logik, die individuellen Entscheidungen und Entscheidungsprozessen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zugrunde liegt (Golembiewski, 1969), und in jüngerer Zeit für die Schnittstelle zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihrem Umfeld, seien es politische Akteure oder die Wählerschaft (z. B. Moore, 1995).



Der wissenschaftliche Ansatz für die öffentliche Verwaltung hat sich erheblich weiterentwickelt. Nachdem er mit Weber und den NPM-Denker:innen im Wesentlichen theoretisch, normativ und präskriptiv war, wurde er nun auch deskriptiv und analytisch. Dies hat die Wissenschaft der öffentlichen Verwaltung dazu veranlasst, andere Methoden einzubeziehen. Empirische und vergleichende Methoden wurden nach und nach immer häufiger eingesetzt, wie z. B. bei der Analyse politischer Massnahmen. Sie ermöglichen es, die in unterschiedlichen organisatorischen und kulturellen Kontexten gewählten Lösungen zu vergleichen und die Ergebnisse zu bewerten.

Der erkenntnistheoretische Ansatz in der Verwaltungswissenschaft ist jedoch nicht oder nicht mehr auf den Positivismus beschränkt. Er beinhaltet auch eine interpretative und konstruktivistische Dimension. Parallel dazu sind in der Literatur zur öffentlichen Verwaltung auch kritische und pragmatische Ansätze aufgetaucht. Die Stärke der kritischen Ansätze liegt in ihrem dekonstruktivistischen Vorgehen, das es ermöglicht, die Logik der Herrschaft, die die Disziplin durchdrungen hat, offenzulegen. Pragmatische Ansätze bevorzugen eine lösungsorientierte Perspektive. Je nach Ansatz haben sich auch die verwendeten Methoden weiterentwickelt. Dazu gehört das Design Thinking, bei dem Analyse und Intuition kombiniert werden, häufig in einem Ko-Konstruktionsprozess, an dem die Endnutzer:innen beteiligt sind (Brown, 2009; Lewis et al., 2020). Eine verwandte Methode ist die Wissenschaft der Bürger:innen (*Citizen Science*). Forschungsprojekte, die diese Methode anwenden, stützen sich auf die Beiträge wissenschaftlicher Arbeiten, die von Mitgliedern der Öffentlichkeit geleistet werden (Silvertown, 2009). Die Zusammenarbeit kann auch die Sammlung von Informationen und Daten umfassen. Erleichtert wird dies durch die Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie. Diese innovativen Methoden werden nicht nur zur Erklärung sozialer Tatsachen und gesellschaftlicher Probleme eingesetzt. Sie zielen auch darauf ab, die Welt zu verändern, neue Erkenntnisse und originelle Lösungen herbeizuführen.

### 2.3. Der systemische Ansatz in der öffentlichen Verwaltung

Es wurde bereits erwähnt, dass die öffentliche Verwaltung mit immer komplexeren und voneinander abhängigen Phänomenen und Problemen konfrontiert ist. Unter dem Einfluss des Klimawandels nehmen Naturphänomene zu und werden globaler; soziale Veränderungen und Ungleichheiten nehmen ebenfalls zu; der kommerzielle, finanzielle und auch kulturelle Austausch intensiviert sich und wird transnational; die Technologie entwickelt sich ständig und immer schneller weiter.

Angesichts dieser Phänomene und Probleme müssen Führungskräfte systematisch mit instabilen, unsicheren und mehrdeutigen Situationen umgehen. Sie können sich daher nicht mehr auf gleichbleibende Betriebsabläufe verlassen. Die öffentliche Verwaltung muss sich anpassen und anders arbeiten. Sektorale Lösungen, die von anderen Faktoren abgekoppelt sind, sind nicht mehr angemessen. Es müssen immer häufiger

Lösungen gefunden werden, die andere nationale und internationale, öffentliche und private Akteure einbeziehen.

Die systemische Betrachtung von Phänomenen und Problemen ist zu einer Notwendigkeit geworden. Der systemische Ansatz wurde ursprünglich in den Bereichen Kybernetik, Biologie und Ökologie entwickelt und angewendet. Er beeinflusste dann die Methoden in den Sozial- und Organisationswissenschaften, vor allem durch die Arbeit von Ludwig von Bertalanffy (1968). Er beruht auf mehreren Postulaten oder Grundsätzen. Diese Grundsätze sind in Abbildung 1 dargestellt und lassen sich auch auf die öffentliche Verwaltung anwenden.

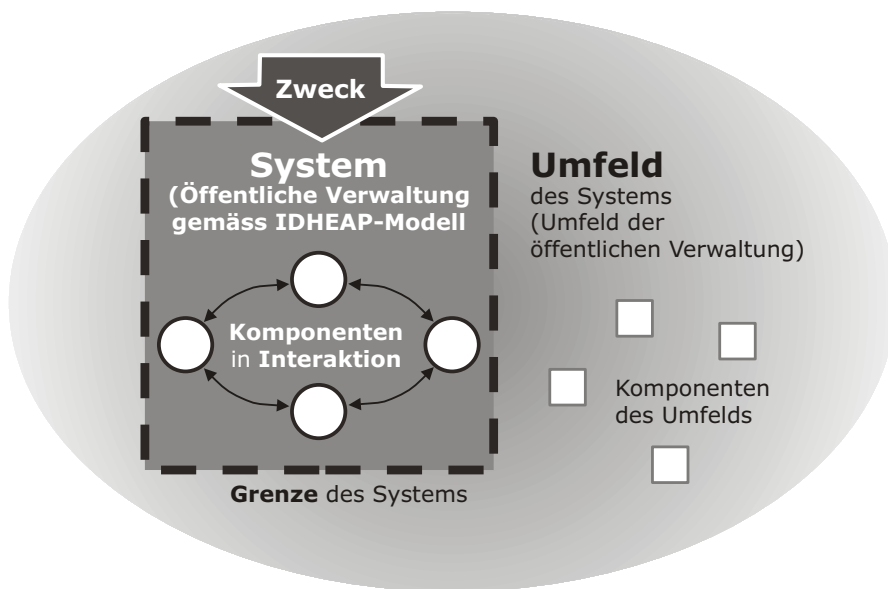
Die erste Annahme ist also, dass jedes System aus einer Reihe von Komponenten besteht. Einige dieser *Komponenten* sind realer oder materieller Natur. Dies gilt z. B. für die Mitarbeitenden, die Gebäude und das Mobiliar, die Kommunikationsinfrastruktur oder die angebotenen konkreten Dienstleistungen. Immer mehr Komponenten sind jedoch immaterieller Natur. Dazu gehören Recht und andere Regulierungsverfahren, Ethik, Strategie, Organisationsstrukturen, Information, Innovations- und Veränderungskultur, Teamgeist und immaterielle Dienstleistungen.

Die zweite Annahme ist, dass jedes System eine *Grenze* hat, die es von seinem Umfeld trennt. Dieses *Umfeld* umgibt und umhüllt das System. Es besteht auch, wie die Akteure der öffentlichen Verwaltung, aus realen oder materiellen Elementen. Es umfasst auch immaterielle Elemente wie gesellschaftliche Werte, Erwartungen an den Staat und die Institutionen, die den Rahmen für die öffentliche Verwaltung bilden. Die Grenze zwischen dem System – der öffentlichen Verwaltung – und seinem Umfeld ist fließend. Sie hängt insbesondere von der Art der Verwaltung und der Art der Beziehungen zu externen Stellen ab.<sup>1</sup>

Die dritte Annahme ist, dass die Komponenten innerhalb des Systems miteinander verbunden sind, kommunizieren und interagieren. Diese *Interaktionen* nehmen unterschiedliche Formen an, z. B. physische, informationelle, finanzielle oder soziale. Sie ändern sich je nach gesellschaftlicher und technologischer Entwicklung, je nach den Bedürfnissen und Zielen, die verfolgt werden.

Die vierte und letzte Annahme ist, dass ein System existiert, um einen *Zweck* zu erfüllen. Im Falle der öffentlichen Verwaltung wird ihr Zweck weitgehend von der Umwelt vorgegeben. Er hängt von den gesellschaftlichen Werten und den Erwartungen der Beteiligten (Zivilgesellschaft, Wirtschaftsakteure usw.) ab. Er wird von den Institutionen geprägt. Dieses Postulat geht weiterhin davon aus, dass die einzelnen Komponenten des Systems zum gemeinsamen Ziel beitragen.

1 Die Grenze zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihrem Umfeld ist manchmal schwer zu ziehen. Dies kann auf rechtlichem oder vertraglichem Wege geschehen. Eine andere Art der Grenzziehung ist das Gefühl der Identität oder Zugehörigkeit (sich als Teil der sozialen Gruppe zu fühlen, in diesem Fall als Mitglied einer öffentlichen Organisation oder Verwaltungseinheit, um sich gegenüber Dritte abgrenzen zu können). Schliesslich sind auch die funktionalen Verbindungen und die Beherrschung dieser Verbindungen – die Kontrolle – durch die Manager:innen und Organisationsleiter:innen der betreffenden Verwaltungseinheit eine Möglichkeit, die Grenze zwischen dem System und seinem Umfeld zu lokalisieren.



**Abb. 1** Veranschaulichung der Grundsätze des systemischen Ansatzes: Zweck der Komponenten, Interaktionen, Grenze, Umfeld.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung und der Tatsache, dass sich die oben beschriebenen Postulate in der Analyse der öffentlichen Verwaltung wiederfinden, ist der systemische Ansatz besonders fruchtbar für das Denken, die Organisation und die Steuerung der öffentlichen Verwaltung. Aus diesem Grund wird er im IDHEAP-Modell verwendet. Die Veränderung des Systemumfelds und seine Auswirkungen auf das System selbst erfordern jedoch von Anfang an eine gewisse Bescheidenheit. Es ist nicht möglich, diese Dynamik vollständig zu erfassen. Das IDHEAP-Modell, das weiter unten ausführlicher beschrieben wird, bleibt von dieser Dynamik abhängig. Es ist daher zu bedenken, dass es sich um ein Modell handelt, das eine zu einem bestimmten Zeitpunkt erdachte Darstellung bietet.

Das IDHEAP-Modell versucht jedoch, diese Dimension des Wandels so weit wie möglich zu integrieren. Ausserdem werden die verschiedenen Komponenten, die für das Handeln der öffentlichen Verwaltung erforderlich sind, nicht einfach einzeln betrachtet. Es sollen darüber hinaus die Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen diesen Komponenten hervorgehoben werden. Die Leitung einer öffentlichen Einrichtung oder einer Verwaltungseinheit kann nicht losgelöst vom Kontext erfolgen, indem beispielsweise nur die rechtlichen, finanziellen oder personellen Aspekte berücksichtigt werden. Das Modell stellt Führung und Management in eine ganzheitliche Perspektive. Die öffentliche Verwaltung muss sich bemühen, alle Komponenten des Systems zu mobilisieren. Sie muss auch mit den Elementen ihrer Umgebung interagieren. Der systemische Ansatz ermöglicht ein besseres Verständnis dafür, wie jede Komponente zum Zweck der öffentlichen Verwaltung beiträgt.

## 2.4. Allgemeiner Aufbau des IDHEAP-Modells

### 2.4.1. Komponenten des Systems Öffentliche Verwaltung

Bevor wir auf das Umfeld der öffentlichen Verwaltung zu sprechen kommen, sollte der Kern des IDHEAP-Modells, d. h. das System der öffentlichen Verwaltung und seine Bestandteile, vorgestellt werden. In diesem System, das in Abbildung 2 durch einen Würfel dargestellt ist, sind die Komponenten in drei Dimensionen unterteilt: *Normen und Strategie*; *Organisation und Prozesse*; *Veränderungsmanagement*. Diese Dreiteilung ist nicht als eine Abfolge von drei Schritten in einem Makroprozess zu verstehen. Diese drei Dimensionen sind miteinander verknüpft und voneinander abhängig. Sie beeinflussen sich gegenseitig.



Abb. 2 Das System der öffentlichen Verwaltung, seine drei Dimensionen und seine Komponenten.

Die Dimension «Normen und Strategie» umfasst die globalen und grundlegenden Komponenten, die eine strukturelle Wirkung haben. Sie bestimmt die Organisation und die Prozesse, eine Dimension, deren Komponenten darauf abzielen, die Organisation kurz- und mittelfristig zu führen (*run the organization*). Sie ist aber auch wichtig für die Veränderung der Organisation, für das Veränderungsmanagement (*change the organization*). Letzteres wird oft vernachlässigt. Es bildet jedoch die Grundlage für die meisten Massnahmen und Projekte in der öffentlichen Verwaltung, unabhängig davon, ob es darum geht, die öffentliche Verwaltung selbst zu verändern, ihr Umfeld zu verändern oder, was noch grundlegender ist, auf die Erwartungen der Gesellschaft an die Interventionen des Staates zu reagieren. Die Bewältigung des Wandels ist daher ein wesentlicher Bestandteil der öffentlichen Verwaltung. Auch wenn es eine Organisation und Prozesse gibt, die ganz natürlich dafür sorgen, dass die Organisation kurz- und mittelfristig funktioniert (*run*), ist es oft ein Fehler, keine organisatorische und operative Struktur zur Bewältigung des Wandels (*change*) einzurichten. Veränderungsprojekte sind oft komplex. Sie können nicht aus einer Laune heraus und ohne die notwendigen

Ressourcen erfolgreich geführt werden. Aus diesem Grund wird diese Dimension im IDHEAP-Modell besonders hervorgehoben.

Jeder dieser drei Dimensionen ist in diesem Buch ein eigener Teil gewidmet. Die Komponenten der öffentlichen Verwaltung, die im Zusammenhang mit den verschiedenen Dimensionen des Würfels in Abbildung 2 erwähnt werden, sind jeweils Gegenstand eines eigenen Beitrags. Unabhängig von der betrachteten Dimension ist festzustellen, dass das IDHEAP-Modell hauptsächlich Komponenten immaterieller Natur umfasst. Dies verdeutlicht die Tragweite des Modells: Für die Verwaltung, Leitung und Durchführung öffentlicher Massnahmen sind zwar materielle Komponenten erforderlich, aber der wesentliche Teil des öffentlichen Verwaltungssystems funktioniert dank immaterieller Komponenten bzw. Ressourcen.

#### 2.4.2. Umfeld des Systems Öffentliche Verwaltung

Das System der öffentlichen Verwaltung ist von seinem eigenen Umfeld umgeben, mit dem es in Wechselwirkung steht. Dies wird in Abbildung 3 veranschaulicht, in welcher der Würfel der öffentlichen Verwaltung in seine Umgebung eingebettet ist.

In diesem Kontext entwickelt sich die öffentliche Verwaltung und setzt ihre Massnahmen um. Sie muss auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse reagieren, die von der Umwelt ausgehen. Sie muss sich an die anderen Zwänge anpassen, die ihr das Umfeld auferlegt.

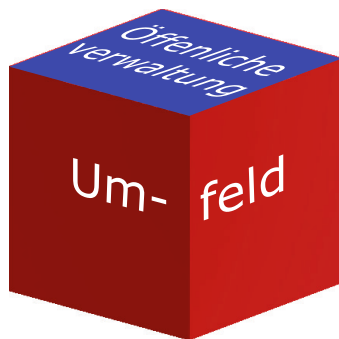


Abb. 3 Das System der öffentlichen Verwaltung in seinem Umfeld.

Abbildung 4 zeigt die verschiedenen Facetten des Umfelds der öffentlichen Verwaltung. Das IDHEAP-Modell besteht aus vier Facetten. Sie werden in den Beiträgen, die dieser Einführung in das Modell folgen, näher erläutert. Die *Werte* Freiheit, Demokratie und Verantwortung bestimmen weitgehend die Erwartungen, die die Gesellschaft an den Staat und die öffentliche Verwaltung stellt. Die *wesentlichen Funktionen* des Staates sind dreierlei: die Förderung einer angemessenen Nutzung von Ressourcen, z. B. von Umweltressourcen, die Gewährleistung einer gerechten Verteilung des Wohlstands zwischen Individuen, Regionen oder Generationen, die Abfederung grosser wirtschaftlicher Schocks und die Förderung eines nachhaltigen Wachstums. Die *Stakeholder*

spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, diese Werte im Sinne der Notwendigkeit staatlicher Eingriffe durch die Massnahmen der öffentlichen Verwaltung zum Ausdruck zu bringen. Zu den Stakeholdern gehören die verschiedenen institutionellen und gesellschaftlichen Akteure: Bürger:innen, politische Parteien und ihre Mitglieder, aber auch z. B. Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, die Medien, ganz zu schweigen von ausländischen Staaten und internationalen Organisationen. Die *Institutionen* sind dazu da, die Interaktionen zwischen den verschiedenen Facetten des Umfelds und die Interaktionen zwischen Umfeld und öffentlicher Verwaltung zu strukturieren und zu steuern. Die Institutionen sind für jedes Land charakteristisch. In der Schweiz sind dies: Gewaltenteilung, Föderalismus, direkte Demokratie und Milizprinzip.

Im Allgemeinen gibt es zahlreiche Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Facetten des Umfelds. Diese Wechselwirkungen werden in den verschiedenen Beiträgen zum IDHEAP-Modell beschrieben.

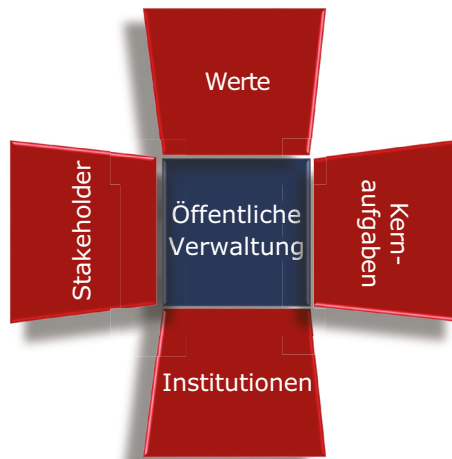


Abb. 4 Öffentliche Verwaltung und die vier Facetten ihres Umfelds.

### 3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung gibt eine Vorstellung davon, wie die öffentliche Verwaltung funktioniert und funktionieren sollte. Jeder Beitrag, ob er sich nun mit dem Umfeld der öffentlichen Verwaltung oder mit dem System der öffentlichen Verwaltung selbst befasst, vermittelt das theoretische und empirische Wissen, das für die Verwaltung, die Führung und das Handeln im öffentlichen Sektor erforderlich ist.

Das IDHEAP-Modell eröffnet somit Perspektiven für ein systemisches Verständnis von Phänomenen und Problemen. Es liefert den Verwaltungsleiter:innen die

Werkzeuge zur Analyse der Situation und zum Handeln in ihrer Organisation. Um sie bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen, zeigen fünf Beiträge, wie das Modell oder einige seiner Komponenten zur Lösung von Problemen in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Politik eingesetzt werden können: berufliche Wiedereingliederung durch Verbesserung der Governance; Leitung einer Bildungseinrichtung mit den damit verbundenen Fragen der Führung, der Kommunikation und der Mobilisierung von Ressourcen; Integration von Migrant:innen und Asylbewerber:innen durch den Einsatz von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz; Einrichtung von Windparks durch die Mobilisierung des Rechts im Dienste der Verwaltung von Energieprojekten und der territorialen Governance; Strategie und Governance im Bereich des Spitzensports.

## Wichtige Begriffe

- Bürokratie bei Weber (*bureaucratie wébérienne*, *burocrazia da Weber*, *Weberian bureaucracy*): Der deutsche Jurist, Ökonom und Soziologe Max Weber (1864–1920) bezeichnete mit dem Begriff Bürokratie eine öffentliche Verwaltung, deren Handlungen durch Gesetze geregelt sind und deren Bedienstete – die Beamten – auf der Grundlage ihrer beruflichen Kompetenz eingestellt werden und ihrem Vorgesetzten Gehorsam schulden.
- IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung (*modèle IDHEAP d'administration publique*, *modello IDHEAP di amministrazione pubblica*, *IDHEAP model of public administration*): Dieses Modell wurde vom Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne entwickelt und zeigt, wie die öffentliche Verwaltung nach einem systemischen Ansatz funktioniert. Die Komponenten des Systems handeln nach Normen und Strategien, durch Organisation und Prozesse und durch Veränderungsmanagement. Das System interagiert mit einem Umfeld, das aus Werten, Stakeholdern, Institutionen und dem Bedarf an staatlicher Intervention besteht.
- Modell (*modèle*, *modello*, *model*): schematische Darstellung eines Objekts mit bestimmten Eigenschaften oder Merkmalen, die als Beispiel zur Inspiration dient und reproduziert werden soll.
- New Public Service – NPS (*nouveau service public – NSP*, *nuovo servizio pubblico – NSP*): Diese Bewegung entstand in den späten 1990er-Jahren als Reaktion auf die NVF und betont die unterstützende Rolle, die die öffentliche Verwaltung spielen sollte. Anstatt zu versuchen, die Gesellschaft in eine vorherbestimmte Richtung zu lenken, bedeutet dies, den Menschen zu helfen, ihre Erwartungen zu formulieren und diese Erwartungen zu erfüllen, sobald sie kollektiv identifiziert und artikuliert wurden.

- New Public Administration – NPM (nouvelle administration publique – NAP, nuova amministrazione pubblica – NAP): eine Ende der 1960er-Jahre entstandene Bewegung, die die ethischen Verpflichtungen des öffentlichen Sektors hervorhebt, um das durch Korruption und die Verfolgung eigener Interessen geschädigte Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung und die öffentliche Verwaltung wiederherzustellen.
- New Public Management – NPM (nouvelle gestion publique – NGP, New Public Management – NPM): Ende der 1970er-Jahre entstandenes Konzept der Funktionsweise öffentlicher Verwaltungen, das die klassischen Formen der Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor – einschliesslich der Weber'schen Bürokratie – zugunsten einer Annäherung an das private Management mit einer deutlicheren Unterscheidung zwischen der von der politischen Macht übernommenen Steuerungsebene und der von der öffentlichen Verwaltung übernommenen Ausführungsebene aufgibt.
- Öffentliche Verwaltung – funktionale Definition (administration publique – définition fonctionnelle, pubblica amministrazione – definizione funzionale, public administration – functional definition): Gesamtheit aller Tätigkeiten, die direkt oder indirekt zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen beitragen. Öffentliche Dienstleistungen können öffentliche Massnahmen, öffentliche Dienstleistungen oder – gegebenenfalls – für den Markt bestimmte Waren und Dienstleistungen sein.
- Öffentliche Verwaltung – organische Definition (administration publique – définition organique, pubblica amministrazione – definizione organica, public administration – bodily definition): Gesamtheit der Behörden und ihrer Exekutivorgane, die durch eine politische Entscheidung eingerichtet wurden und die gesetzgebende, gerichtliche oder exekutive Gewalt über ein bestimmtes Gebiet ausüben.
- Systemischer Ansatz (approche systémique, approccio sistemico, systemic approach): Ansatz, der darauf abzielt, einen Untersuchungsgegenstand – in diesem Fall die öffentliche Verwaltung – in seinen Funktionsmechanismen und in seinem Umfeld zu begreifen, um zu erkennen, was nicht zum Vorschein käme, wenn man sich nur für die einzelnen Teile dieses Gegenstands interessieren würde.
- Verwaltungseinheit (unité administrative, unità amministrativa, administrative unit): eine Unterabteilung innerhalb einer öffentlichen Verwaltung (organische Definition), die im Prinzip eine bestimmte Aufgabe wahrnimmt.



## Literatur

- Bertalanffy, L. V. (1968). *General system theory: Foundations, development, applications*. New York: G. Braziller.
- Brown, T. (2009). *Change by design: how design thinking transforms organizations and inspires innovation*. New York, NY: HarperCollins.
- Denhardt, R. B., & Vinzant Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Golembiewski, R. T. (1969). Organization development in public agencies: Perspectives on theory and practice. *Public Administration Review*, 29, 367–377.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3–19.
- Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S., & Nahrath, S. (eds)(2019). *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully*. Basingstoke: Palgrave.
- Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., & Varone, F. (eds)(2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz – Manuel d'administration publique suisse*. Zürich und Lausanne: NZZ-Verlag und Presses polytechniques romandes.
- Lewis, J. M., McGann, M., & Blomkamp, E. (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111–130. doi: 10.1332/030557319X15579230420081 (consulté le 15.11.2022).
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading (Mass): Addison-Wesley.
- Silvertown, J. (2009). A new dawn for citizen science. *Trends in Ecology & Evolution*, 24(9): 467–471. doi: 10.1016/j.tree.2009.03.017.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: a study of decision-making in administrative organization* (3rd ed.). New York: The Free Press.
- Stachowiak, H. (1973). *Allgemeine Modelltheorie*. Wien – New York: Springer.
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller. Übersetzung (1973): *Théorie générale des systèmes*. Paris: Bordas (Dunod).
- Waldo, D. (1968). Public administration in a time of revolutions. *Public Administration Review*, 28, 362–368.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

## Weiterführende Literatur

- Marini, F. (Hg.) (1971). *Toward a new public administration: the Minnowbrook perspective* (S. 346–367). Scranton, Pa.: Chandler Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schachter, H. L. (1989). *Frederick Taylor and the public administration community: a reevaluation*. Albany: State University of New York Press.

TEIL I

**Umfeld  
der öffentlichen  
Verwaltung**



# 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.

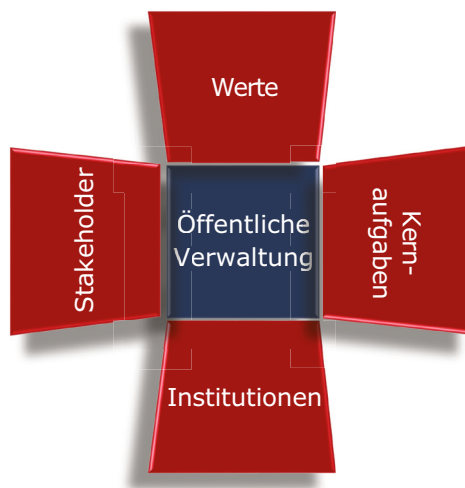


Abb. 1 Einordnung der Dimension Umfeld innerhalb des IDHEAP-Modells.

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.



# 1. Werte

Sophie Weerts

## 1.1. Bedeutung von Werten

Der Begriff «Wert» kommt aus dem Lateinischen: *valere* bedeutet «wertvoll» und ist wiederum vom griechischen *axios*, «das, was wert ist, geschätzt zu werden», abgeleitet. Er fällt in erster Linie in den Bereich der Philosophie. Vor diesem Hintergrund kann das Wort verstanden werden als «die absolute Überzeugung, dass eine bestimmte Art des Verhaltens oder eine bestimmte Art der Existenz persönlich oder sozial besser ist als das entgegengesetzte Verhaltensmodell oder die entgegengesetzte Art der Existenz» (Piron, 2002). Andere Disziplinen wie Recht oder Management haben sich ebenfalls mit der Frage der Werte befasst, die dann als individuell (Einzelwerte), sozial, organisational, konstitutionell oder öffentlich bezeichnet werden. Gemeinsam ist ihnen, dass sie aus einer Abwägung zwischen verschiedenen Präferenzen hervorgehen, welche entweder individuell oder durch einen beratenden Prozess erfolgen kann.

Werte sind sowohl die Quelle des individuellen oder organisationalen Handelns als auch Ausdruck dieses Handelns. Einerseits übernehmen sie eine axiologische Funktion gegenüber Einzelpersonen und Organisationen, indem sie deren Verhalten steuern. Auf der anderen Seite werden die Werte – die oft nicht explizit genannt werden – in das Verhalten, die Entscheidungen oder den Diskurs dieser Individuen und Organisationen übertragen. Aus dieser Perspektive werden alle Handlungen der öffentlichen Verwaltung von bestimmten Werten geleitet und spiegeln einen oder mehrere dieser Werte wider.

In einer Welt, die durch die Klimakrise, die zunehmende soziale Ungerechtigkeit und den digitalen Wandel von Veränderungen geprägt ist, besteht ein dringender Bedarf an koordinierten und klar auf das Gemeinwohl ausgerichteten Antworten. Da Werte eine axiologische Funktion haben, sind sie eine wertvolle Ressource für die Festlegung von Massnahmen zur Förderung des Gemeinwohls. Die Definition, Klärung und Priorisierung von Werten werden von den Interessengruppen vorgenommen. Diese Werte fungieren dann als Kompass für alle in der öffentlichen Verwaltung Tätigen.



## 1.2. Schlüsselaspekte

Werte sind also eines der Schlüsselemente, auf denen die öffentliche Verwaltung aufbaut und sich entwickelt. Dafür müssen sie allerdings identifiziert werden können. Dies ist keine einfache Aufgabe. Daher wird zunächst der Begriff der Werte geklärt, indem seine Hauptmerkmale hervorgehoben werden, um die Besonderheit dieser Idee zu ermitteln, die einerseits Schwankungen unterworfen sein kann, von der anderenseits jedoch erwartet wird, dass sie eine strukturelle und strukturierende Funktion für die öffentliche Verwaltung übernimmt (1.2.1.). In einem zweiten Schritt werden die wichtigsten Werte, die die öffentliche Verwaltung geprägt haben, anhand einer kurzen Geschichte der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung herausgearbeitet (1.2.2.). In einem letzten Schritt werden anhand der Literatur zur öffentlichen Verwaltung und zum öffentlichen Recht die wichtigsten Werte der heutigen öffentlichen Verwaltung aufgezeigt (1.2.2.).

### 1.2.1. Eigenschaften

Werte an sich weisen eine Reihe von Merkmalen auf, die sie zu einem einzigartigen Objekt machen. Da jede Reflexion oder Diskussion über Werte einen reflexiven Ansatz beinhaltet, ist es nützlich, diese Merkmale zu identifizieren, die auch die Variabilität und undefiniertheit von Werten erklären.

Erstens sind Werte keine Elemente, die vor der Ordnung der Dinge existieren. Sie werden von der Gesellschaft und innerhalb der Gesellschaft konstruiert. Sie sind daher das Ergebnis eines sozialen und kulturellen Umfelds. Ihre Aufdeckung erfolgt häufig durch Verneinung oder sogar Konfrontation. Ein Beispiel: Eben weil die europäische Gesellschaft im 17. Jahrhundert den politischen Absolutismus erlebte, entwickelten die Philosophen der Aufklärung im 18. Jahrhundert eine entscheidende Reflexion über den Wert der Freiheit. Ein weiteres Beispiel: Weil die zweite industrielle Revolution in Europa in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts eine neue soziale Kategorie, die Arbeiter, hervorbrachte und die sozialen Ungerechtigkeiten zum Himmel schrien, begannen die Menschen, in einer Gesellschaft, in der der Wert der Freiheit betont worden war, mehr Gleichheit zu diskutieren und zu fordern. Seit den 2010er-Jahren hat der Fortschritt der künstlichen Intelligenz – um einen grossen technologischen und gesellschaftlichen Wandel zu erwähnen – die Notwendigkeit hervorgehoben, angesichts dieser technologischen Entwicklung eine neue Basis gemeinsamer Werte zu definieren, mit Prinzipien wie dem der Vermeidung von Schäden für andere oder der Erklärbarkeit.

Zweitens werden Werte oft implizit ausgedrückt. Sie sind in einer Reihe formeller oder informeller Elemente enthalten, wie z. B. im Recht, in der Organisationsstruktur der Institutionen, in den sozialen Normen, die in einer bestimmten Gesellschaft praktiziert und angewandt werden oder die in verschiedenen individuellen Verhaltensweisen

reproduziert werden. So wird beispielsweise seit der Aufklärung die Freiheit als ein Grundwert in den modernen demokratischen Staaten angesehen. Ob in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 oder in der Bundesverfassung von 1848, der Wert der Freiheit ist in einer Reihe von Bestimmungen zu spezifischen Punkten verankert, wird aber nie zu einer höheren Norm erhoben, die über anderen Werten steht. Mit anderen Worten kann man sagen, dass es eher die politische und soziale Funktionsweise ist, die einen Wert zu einem solchen macht, als eine ausdrückliche Verankerung an einer bestimmten Stelle. In diesem Zusammenhang sind die Gesetzgebung, die Interessenabwägungen und andere Überlegungen bei der Umsetzung von Gesetzen oder der öffentlichen Politik ausgezeichnete Indikatoren für unsere kollektiven Prioritäten und damit für unsere kollektiven Werte.

Drittens sind Werte in ihrem Inhalt nicht unantastbar. Sie sind nicht unempfindlich gegenüber gesellschaftlichen und ökologischen Veränderungen. Die Reformen im Bereich der Ehe und der Abstammung in einer Reihe von europäischen Staaten sind ein Beispiel für diese Besonderheit. In der Vergangenheit hat das heterosexuelle, verheiratete Paar die Weltanschauung in Bezug auf die Darstellung der Familie weitgehend dominiert. Das Recht hat diese Familienrepräsentation in eine spezifische rechtliche Regelung der Ehe und der Abstammung umgesetzt. Auch die Steuer- und Sozialpolitik wurden von den Staaten auf der Grundlage dieses ursprünglichen Konzepts entwickelt. Die Weiterentwicklung der Sitten und der gesellschaftlichen Realitäten hat jedoch gezeigt, dass auch andere Vorstellungen von Ehe und Abstammung möglich sind. Es stellt sich daher die Frage, ob diese neuen Vorstellungen berücksichtigt werden sollen oder nicht. Sie zu berücksichtigen, bedeutet, dass wir unsere ursprüngliche Vorstellung von Gleichheit überdenken und feststellen müssen, dass diese in einer Darstellung des aus einem Mann und einer Frau bestehenden Paares verankert ist. Das Recht und die umgesetzten öffentlichen Massnahmen spiegeln dann diese neu gefasste Konzeption wider. Das Konzept verbreitet sich in der Gesellschaft und beeinflusst wiederum andere Massnahmen. Ein solches überarbeitetes Konzept eines Wertes setzt sich dann entweder allmählich durch oder koexistiert mit einem anderen Konzept dieses Wertes.

Viertens unterscheiden sich Werte in Bezug auf ihre Reichweite und ihren Zweck. Einige Werte haben eine grundlegende Dimension. Sie sind ein moralischer Imperativ und richten sich an alle: Einzelpersonen, Institutionen, öffentliche und private Organisationen. Man denke an Freiheit, Gleichheit, aber auch an Demokratie. Andere, wie Transparenz oder Rechenschaftspflicht, haben eine instrumentelle oder prozedurale Dimension. Wieder andere haben eine individuelle Dimension aus organisationaler Sicht, wie Loyalität oder Ehrlichkeit. Darüber hinaus können Werte einander ersetzen oder ergänzen. Einige Werte können auch mehrere Unterwerte umfassen. So ist es manchmal schwierig, den Wert der Demokratie von dem der Gleichheit, dem Respekt der Mehrheit oder der Achtung von Minderheiten zu trennen.

Werte sind also vielfältige, sich verändernde, manchmal miteinander verwobene Ideen, aber sie sind zu einem bestimmten Zeitpunkt Gegenstand eines gesellschaftlichen

und politischen Konsenses (► Stakeholder). Sie sind dann in einer Organisation, in Diskursen oder auch in Texten verwurzelt und können dazu dienen, individuelles und kollektives Handeln zu steuern.

### 1.2.2. Eine kurze Geschichte der Werte

Eine kurze Geschichte der öffentlichen Verwaltung in den westlichen Ländern ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts zeigt die Entwicklung und die Vielfalt der Werte in diesem spezifischen Bereich.

So befürwortete Woodrow Wilson in den USA Anfang des 20. Jahrhunderts ein Organisationsmodell, das den Einfluss der Politik verringern und die Korruption innerhalb der staatlichen Dienste bekämpfen sollte. In Europa beschreibt Weber einen Idealtypus, der auf der Achtung der Hierarchie und des Rechts beruht. In beiden Fällen geht es darum, den Staatsbediensteten zu einem rationalen und neutralen Experten zu machen. Diese beiden Visionen der öffentlichen Verwaltung zeichnen ein entpolitisiertes Organisationsmodell, das von den Werten der Neutralität, Effizienz und Sachkenntnis bei der Ausführung der Aufgaben geleitet wird. Die Trennung zwischen den gewählten Vertreter:innen und der Verwaltung wird auch als Garantie für die Einhaltung der Werte der Gleichbehandlung der Bürger:innen gesehen.

Die Grosse Depression und die Schrecken des Zweiten Weltkriegs stellten diese ursprünglichen Modelle und die ihnen zugrunde liegenden Werte jedoch infrage. In den Vereinigten Staaten entstanden in den 1940er-Jahren in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld zwei wichtige akademische Debatten (Hijal-Moghrabi & Sabharwal, 2018). Beide betonten die Bedeutung von Werten für die öffentliche Verwaltung. So stehen sich Finer und Friedrich in der Frage der moralischen Verantwortung der öffentlichen Verwaltung gegenüber. Dwight Waldo und Herbert Simon streiten sich über den Wert der Effizienz, da Letzterer sie als neutrales Konzept sieht. In Europa kam nach den Schrecken des Krieges eine moralische Krise hinzu. In ihrer Analyse des Eichmann-Prozesses in Jerusalem prangerte die Philosophin Hannah Arendt eine schamlos effiziente bürokratische Organisation an, in der die Idee der individuellen Verantwortung vollständig ausgelöscht wurde. Aus diesen Ausführungen wird ersichtlich, dass auf beiden Seiten des Atlantiks über die Rolle und die Funktionsweise der Verwaltung diskutiert wird. Es werden jedoch unterschiedliche Wege beschritten, um darauf zu reagieren. In Europa wird das Verbot der Willkür mit einem weiterentwickelten System der gerichtlichen Kontrolle und der Bekräftigung der Werte der Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit verstärkt. Die Verwaltung wird stärker kontrolliert und der Wert der Rechtsstaatlichkeit gestärkt, aber die zugrunde liegenden Werte, die mit ihrer Organisation und Funktionsweise verbunden sind – und somit die Frage der Demokratie berühren –, werden nicht erwähnt. In den Vereinigten Staaten wurde erst in den 1960er-Jahren ein neues Kapitel in der Geschichte der öffentlichen Verwaltung aufgeschlagen. Es war die Zeit der politischen und sozialen Forderungen mit dem Vietnamkrieg und

der Bürgerrechtsbewegung. In der Literatur entstand die Bewegung der «New Public Administration», die den Schwerpunkt auf soziale Gleichheit und den Ermessensspielraum legt, den die Verwaltung zwangsläufig haben muss, um keine Ungerechtigkeiten zu schaffen. Neue Werte wie Bürgerbeteiligung werden hervorgehoben und der Wert der Demokratie betont (Bryer & Cooper, 2012).

Die 1980er-Jahre ebneten dann den Weg für bedeutende Veränderungen, indem das bürokratische Modell infrage gestellt wurde. In Europa war diese Bewegung vor allem in den 1990er-Jahren zu beobachten, als mit dem New Public Management umfassende Verwaltungsreformen durchgeführt wurden. Werte, Techniken und Praktiken des Privatsektors wurden hervorgehoben und als eine neue Art und Weise, die Organisation und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung zu verstehen, dargestellt. Dieser Paradigmenwechsel sollte die Bürger:innen wieder in den Mittelpunkt des öffentlichen Handelns stellen und die Effizienz und Verantwortlichkeit der Dienste und der dort tätigen Personen stärken. Der Wert der Transparenz wurde ebenfalls hervorgehoben, um das Vertrauen in die Regierung zu stärken. Es ging darum, eine neue Denkweise zu fördern, die sich durch Werte wie Innovation, Verantwortung und Kundenorientierung auszeichnet. Die Übertragung des privaten Modells auf das öffentliche Modell lief nicht ohne Schwierigkeiten ab. Zu diesen Schwierigkeiten gehört die Tatsache, dass die ideologische Grundlage des New Public Management weit von derjenigen der bürokratischen Verwaltung entfernt ist, die von demokratischen und rechtsstaatlichen Werten geprägt ist (Fortier & Emery, 2015). Es wird auch festgestellt, dass die Einführung eines Ansatzes, der auf Leistungsmessung und Verwaltung nach Budgets basiert, eine Stärkung der Autonomie der Organisationen mit sich bringt, was die Führungskräfte Risiken aussetzt, insbesondere indem sie sich gegen die Verfassungswerte stellen (Ricucci, 2001).

Die 2000er-Jahre schliesslich waren durch eine weitere Entwicklung gekennzeichnet. Die öffentliche Verwaltung hatte nun nicht mehr nur die Aufgabe, das Gesetz auszuführen, sondern auch die öffentliche Politik, die von den politischen Institutionen gebilligt wurde, zu konzipieren und umzusetzen. Es stellte sich nicht mehr nur die Frage der zentralen oder dezentralen Organisation, sondern die Verwaltung war nun Teil eines ganzheitlichen Ansatzes. Öffentliche Aufgaben wurden in einem Netz von Vereinbarungen übernommen, an denen Akteure aus dem öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Sektor beteiligt waren. Eine solche öffentliche Verwaltung hat eine funktionale Dimension und wird als lösungsorientiert in Bezug auf öffentliche Probleme dargestellt. In einer solchen Dynamik können sich daher auch private Organisationen an öffentlichen Aufgaben beteiligen (► Governance). Um dieses neue Konzept der öffentlichen Verwaltung zu beschreiben, tauchen in der Literatur neue Ausdrücke wie Neuer öffentlicher Dienst, Normative Öffentlichkeit, Public Value Management, New Public Government oder New Civic Politics auf. Diese verschiedenen Vorschläge teilen eine Reihe von Punkten: eine Betonung der öffentlichen Werte, eine Rolle des Staatsoberhauptes als Garant der öffentlichen Werte, die Zustimmung zur Bedeutung

des öffentlichen Managements und des Dienstes für die Öffentlichkeit und schliesslich die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements, der Berücksichtigung der Bürger:innen und einer kollaborativen Art der Entscheidungsfindung, die es ermöglicht, diese einzubeziehen (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). Sie betonen die Bedeutung des sozialen und politischen Konsenses und dessen Berücksichtigung bei der Ausrichtung der öffentlichen Organisation und Verwaltung.

Aus diesem kurzen Überblick geht hervor, dass die Werte, an denen sich die öffentliche Verwaltung orientiert, nicht durch andere Werte ersetzt wurden. Vielmehr ist eine Erweiterung des Wertebereichs zu beobachten, die manchmal mit einer Neujustierung der einen Werte gegenüber den anderen einhergeht.

### 1.2.3. Identifizierung

Im organisationalen Kontext bedeutet die Identifizierung von Werten, dass ein Konsens gefunden werden muss, der das Ergebnis eines informellen oder formellen Beratungsprozesses sein kann. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung sind Werte jedoch nicht nur das Ergebnis einer Abwägung zwischen individuellen Präferenzen innerhalb einer bestimmten Organisation. Sie werden direkt durch das politische und rechtliche Umfeld geprägt. Die Literatur über öffentliche Werte in der öffentlichen Verwaltung und das öffentliche Recht ermöglichen es, einige dieser Schlüsselwerte für die öffentliche Verwaltung zu identifizieren.

#### Öffentliche Werte

Auf der Grundlage einer Literaturanalyse im Bereich der öffentlichen Verwaltung identifizierten J. Jørgensen und Bozeman (2007) 74 öffentliche Werte, die sie in sieben Kategorien einteilten. Sie stellen auch fest, dass nicht alle diese Werte auf der gleichen Ebene operieren und in die gleichen Beziehungen eingreifen.

Einige Werte sind Teil der Interaktion zwischen der Gesellschaft und der öffentlichen Verwaltung. Sie ermöglichen es der öffentlichen Verwaltung, entweder zum öffentlichen Wohl beizutragen (z. B. Werte des sozialen Zusammenhalts, der Menschenwürde oder der Nachhaltigkeit) oder gesellschaftliche Erwartungen zu erfüllen (z. B. durch die Einhaltung der Mehrheitsregel, der Achtung des Volkswillens und Minderheitenschutzes). Andere Kategorien von Werten beziehen sich auf die Beziehung zwischen den Personen, die im Namen der öffentlichen Verwaltung handeln, und den politischen Behörden (z. B. das Loyalitätsprinzip) oder auf das soziale Umfeld im Allgemeinen (Grundsatz der Transparenz oder der Neutralität). Eine dritte Kategorie umfasst Werte, die für die Funktionsweise von Organisationen spezifisch sind. Hierbei handelt es sich um Werte, die mit der internen Funktionsweise verbunden sind und eine mechanische Vorstellung von der öffentlichen Verwaltung vermitteln (z. B. Anpassungsfähigkeit oder Pünktlichkeit). Es geht auch um Werte, die das Verhalten von Personen, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung arbeiten, leiten sollen (Altruismus,

Unparteilichkeit). Eine letzte Kategorie von Werten umfasst Imperative, die im Mittelpunkt der Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgerschaft stehen (Legalitätsprinzip, Berücksichtigung der Rechte des Einzelnen, Fairness, die Kultur des Dialogs, das Prinzip der Höflichkeit).

Bei beiden Autoren werden einige Werte als primäre Werte bezeichnet, während andere als instrumentelle Werte gelten. Nichtsdestoweniger spiegeln die identifizierten Werte die Grundsätze des öffentlichen Rechts wider. Einige fallen in den Bereich der Verfassung (Demokratie, Menschenwürde), während andere unter das Verwaltungsrecht fallen (Transparenz, Loyalität, Unparteilichkeit). Erstere gehören daher zu den primären Werten, während Letztere dem Bereich der instrumentellen oder verfahrensrechtlichen Werte zuzuordnen sind. Primäre Werte sind von grundlegender Natur. In liberalen Demokratien entsprechen sie den sogenannten Verfassungswerten.

### **Verfassungswerte**

Verfassungswerte sind diejenigen Werte, die sich aus dem verfassungsmässigen Rechtssystem ergeben, in dem die Verfassung (► Recht) an erster Stelle steht. Sie können explizit ausformuliert sein oder einfach aus dem Text oder anderen Dokumenten und Verlautbarungen offizieller Institutionen hervorgehen. Verfassungswerte haben eine interpretative Bedeutung, d. h., sie weisen auf den Zweck hin, dem der Staat im Allgemeinen und die öffentliche Verwaltung im Besonderen verpflichtet sind. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Dimension stellen sie den formalisierten Ausdruck von Werten dar, die selbst das Ergebnis einer kollektiven Abwägung zwischen den verschiedenen individuellen Präferenzen innerhalb der politischen Institutionen sind. Da die Verfassung der Gesetzestext ist, der das demokratisch anspruchsvollste Verfahren zur Verabschiedung durchlaufen hat, verleiht diese Eigenschaft den in der Verfassung verankerten Werten auch eine grössere Legitimität als in anderen Rechtstexten oder sogar in einfachen politischen Erklärungen.

In der Schweiz lassen sich in der Präambel und in Artikel 2 der Bundesverfassung die wichtigsten Werte identifizieren, auf die das politische und administrative Handeln ausgerichtet sein muss. So verpflichtet sich die Schweizerische Eidgenossenschaft, Freiheit, Demokratie und Sicherheit, eine nachhaltige Entwicklung, den Wohlstand des Landes, die kulturelle Vielfalt, die Chancengleichheit und die nachhaltige Erhaltung der natürlichen Ressourcen zu fördern und zu einer gerechten und friedlichen Weltordnung beizutragen. Alle diese Ideen spiegeln die Werte wider, die mit der Doktrin des Konstitutionalismus verbunden sind. In dieser Doktrin bilden die Werte der Demokratie und der persönlichen Freiheit die beiden Hauptsäulen, von denen eine Reihe anderer damit verbundener Werte wie Rechtsstaatlichkeit, Verbot von Willkür, Menschenwürde, individuelle Freiheiten, Gleichbehandlung, Gewaltenteilung, Transparenz und Achtung von Minderheiten abgeleitet werden. Diese Ziele werden auch in den Rechtstexten und politischen Diskursen der Vereinten Nationen, des Europarates und der Europäischen Union weitgehend geteilt und bekräftigt. Man kann daher

sagen, dass sie auf dem europäischen Kontinent Gegenstand eines breiten Konsenses seitens der Staaten und internationalen Organisationen sind, die hier ihre Verpflichtungen erfüllen, was ihre Verbreitung und Legitimation belegt. Diese gemeinsamen Werte des Konstitutionalismus sind das Ergebnis der westlichen und insbesondere der europäischen Geschichte. Sie wurden als Bollwerk gegen Machtmissbrauch und Willkür errichtet. Sie sind daher ein Schutz für diejenigen, die im Namen des öffentlichen Interesses handeln. Diese Werte bedeuten jedoch nicht nur, dass Institutionen und andere Organisationen, die Entscheidungen gegenüber Einzelpersonen umsetzen, zur Enthaltung oder Einschränkung verpflichtet sind, sondern sie erfordern auch eine Verpflichtung zum Handeln, um die Wirksamkeit dieser Werte, die in Form von Normen und Grundsätzen umgesetzt wurden, zu gewährleisten. So ist es beispielsweise sinnlos, die Freiheit der Bildung zu garantieren, wenn der Staat keine Schulen baut. Es ist sinnlos, die Meinungsfreiheit zu garantieren, wenn diese aufgrund von Zensurmassnahmen nicht frei ausgeübt werden kann.

Der historische und räumliche Rahmen, in dem die Doktrin des Konstitutionalismus geprägt wurde, macht deutlich, dass diese Verfassungswerte ein besonders robustes Fundament bilden. Diese Werte sind jedoch nicht unantastbar. Ihre Entwicklung erfolgt oftmals stufenweise oder sogar schleichend durch Reden, politisches Verhalten und gesetzgeberische Massnahmen. Die wiederholten Handlungen der polnischen politischen Behörden gegen die Justiz seit 2015 sind ein Beispiel für diese Idee des politischen Wandels und haben zu einer starken politischen und haushaltspolitischen Reaktion der Europäischen Union mit dem Ziel der Achtung ihrer Werte geführt. Auch in der Schweiz können Werte unter Druck geraten. Dies gilt beispielsweise für die Verabschiedung des Gesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus im Jahr 2021, das von vielen Expert:innen als besonders problematisch im Hinblick auf die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit bewertet wurde.

Verfassungswerte haben, wie Werte im Allgemeinen, eine relativ abstrakte, ja sogar unscharfe Dimension, was die Frage ihrer Einhaltung schwierig macht. Beispielsweise ist die internationale und verfassungsrechtliche Anerkennung der Menschenrechte nicht ausreichend, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Die Vielfalt der Werte kann auch zu Spannungen zwischen den Werten führen. So stehen die Werte Freiheit, Gleichheit und Würde manchmal im Widerspruch zum Wert der Demokratie, wie einige Volksinitiativen in der Schweiz gezeigt haben, wie die zum Minarettverbot (2009) oder die zum Verhüllungsverbot (2021). Solche Gegensätze können auch intern beobachtet werden, wenn eine Verwaltungseinheit für den Schutz der Biodiversität eintritt, während eine andere die wirtschaftliche Freiheit unterstützt. Dies kann auch der Fall sein, wenn es um die Erteilung einer Lizenz für den Verkauf von Waffen ins Ausland geht. In einem solchen Fall müssen mehrere Verwaltungsorganisationen über die Zweckmässigkeit einer solchen Entscheidung beraten. Eine Partei kann der Meinung sein, dass die Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz den Verkauf rechtfertigt, während eine andere Partei der Ansicht ist, dass ein solcher Verkauf aus

Sicht der Menschenrechte gefährlich ist. Die Wahl der Organisationsform kann ebenfalls zu einem Werteproblem führen. Die private Verwaltung der Flüchtlingsaufnahme seit den 2010er-Jahren hat in der Schweiz wie auch in anderen Ländern gezeigt, dass ohne Kontrollmechanismen die Logik der Rentabilität auf Kosten der Achtung der Menschenwürde durchgesetzt wurde.

Schliesslich sind diese Verfassungswerte, die zu Grundsätzen erhoben und in Rechtsnormen umgesetzt wurden, für politische Institutionen, Verwaltungsorganisationen und -einheiten bindend. Sie verpflichten auch private Organisationen, die mit der Umsetzung politischer Entscheidungen oder der Bereitstellung öffentlicher Güter beauftragt sind. In diesem Zusammenhang können sie als Kompass für diejenigen angesehen werden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

### 1.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Eine erste Herausforderung für die öffentliche Verwaltung ist der Konflikt zwischen Werten. Zwei Beispiele können dies verdeutlichen. So ist die globale Erwärmung angesichts der Risiken, die sie für den Einzelnen mit sich bringt, ein öffentliches Problem von grösster Bedeutung. Angesichts der Rolle, die der Mensch bei der Entwicklung dieses Problems spielt, ist es unvermeidlich, dass das individuelle Verhalten und die Organisationsformen geändert werden müssen. Es müssen Entscheidungen getroffen werden, die ein neues Gleichgewicht der Werte beinhalten. In dieser Perspektive muss der Wert der Nachhaltigkeit, der insbesondere die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und den Schutz künftiger Generationen beinhaltet, an Bedeutung gewinnen. Er muss unweigerlich dazu führen, dass der Umfang der persönlichen Freiheit überdacht wird. Die digitale Transformation unserer Gesellschaften ist eine weitere wichtige Aufgabe. Sie wird als ein Mittel zur Verbesserung der Effizienz angesehen. Sie kann jedoch auch erhebliche negative Auswirkungen haben, indem sie eine Ungleichheit zwischen den Bürger:innen in Bezug auf ihre Fähigkeit, die neuen Technologien zu nutzen, schafft oder indem sie das Verhalten der Menschen ohne ihren individuellen Willen lenkt. In beiden Fällen stellen diese grossen gesellschaftlichen Herausforderungen die Ordnung oder zumindest unsere Vorstellung von den Werten der Freiheit und Effizienz infrage. Sie erfordern ein Überdenken unserer Weltanschauung. In dieser Perspektive muss die öffentliche Verwaltung weiterhin für das Gemeinwohl handeln und gleichzeitig diesen Wandel integrieren und begleiten (► Veränderungsmanagement). Dies kann auf verschiedene Weise geschehen, z. B. durch die Förderung der öffentlichen Debatte, durch die Unterstützung bei der Formulierung eines neuen Narrativs, durch die Umsetzung dieses Wandels in der eigenen Organisation oder durch die Begleitung der Gesellschaft in diesem Wandel. Um die Abwägung zwischen den Werten zu klären, steht den Interessenvertreter:innen im Bereich der öffentlichen Verwaltung auch das Prinzip der



Verhältnismässigkeit (im engeren Sinne) zur Verfügung, das verlangt, zu prüfen, ob die angestrebten Massnahmen notwendig, angemessen und vernünftig sind (► Recht).

Die zweite Herausforderung für die öffentliche Verwaltung im Hinblick auf die Werte besteht darin, die Einhaltung dieser Werte zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang muss gesagt werden, dass der funktionale Ansatz der öffentlichen Verwaltung die Situation erschwert. Nicht alle diese Organisationen unterliegen denselben rechtlichen Regeln. In einer solchen Situation ist es wichtig, dass sie eine gemeinsame Überzeugung über die Idee des Gemeinwohls teilen, die sich in einer Reihe von Schlüsselwerten artikulieren kann. Für Verwaltungseinheiten, öffentliche und private Organisationen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, ist eine Reihe dieser Werte bereits in den Rechtsnormen verankert und somit verbindlich. Aus dieser Perspektive entspricht die Einhaltung dieser Werte im Grossen und Ganzen der Einhaltung des Rechts. Für andere Organisationen – die organisatorisch weiter vom Staat entfernt sind – stellen diese Werte moralische Prinzipien dar, die die betreffende Organisation einhalten und in ihrer internen und externen Kommunikation verdeutlichen will. Aus dieser Perspektive müssen die privaten Organisationen ihre Werte in einem kooperativen und demokratischen Prozess festlegen, der die Begründung für die Wahl dieser Werte ermöglicht. Bei ihrer Wahl müssen die privaten Organisationen jedoch nahe an den Werten bleiben, die für andere Akteure der öffentlichen Verwaltung gelten. Sie müssen auch in Bezug auf ihre Verpflichtungen konsequent bleiben. Wenn sie keine Disziplin halten, wird ihnen mangelnde Kongruenz vorgeworfen, sie werden einen erheblichen Imageschaden erleiden und die Schwächen eines jeden Papiertigers offenbaren.

## Wichtige Begriffe

- Konstitutionalismus (constitutionnalisme, costituzionalismo, constitutionalism): philosophische Doktrin, die sich für Demokratie durch Recht und die Erfüllung der Menschenrechte einsetzt.
- Einzelwerte (valeurs individuelles, valori individuali, individual values): Abwägung zwischen mehreren individuellen Präferenzen.
- Öffentliche Werte (valeurs publiques, valori di pubblico interesse, public values): Ideen, über die ein sozialer und normativer Konsens besteht.
- Verfassungswerte (valeurs constitutionnelles, valori costituzionali, constitutional values): eine Reihe von Ideen, die aufgrund ihrer Bestätigung in den formalen Quellen des Verfassungsrechts eine grundlegende Bedeutung haben.

## Literatur

- Bryer, T. A., & Cooper, T. L. (2012). H. George Frederickson and the Dialogue on Citizenship in Public Administration. *Public Administration Review*, 72(s1), S108–S116. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02632.x> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://www.jstor.org/stable/24029426> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Fortier, I., & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22.
- Hijal-Moghrabi, I., & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American Public Administration: A Response to a Changing Reality. *Public Integrity*, 20, 1–19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. *Ethique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2479> (aufgerufen am 16.11.2022).
- Riccucci, N. M. (2001). The «old» public management versus the «new» public management: Where does public administration fit in? *Public Administration Review*, 61(2), 172–175. <http://www.jstor.org/stable/977450> (aufgerufen am 16.11.2022).



# 2. Kernaufgaben

Laure Athias und Nils Soguel

## 2.1. Bedeutung der Kenntnis der Gründe, bei welchen ein staatliches Eingreifen notwendig ist

Mehr Staat! Weniger Staat! Zwei Slogans, die von unterschiedlichen Personenkreisen häufig heraufbeschwört werden. Diese überholten Slogans beruhen offensichtlich auf ideologischen Vorurteilen. Sie sind jedoch nicht geeignet, um festzustellen, ob der Staat der heutigen Gesellschaft gerecht wird. Besser wäre, über die Rolle und die Aufgaben des Staates nachzudenken. Der Staat kann tatsächlich nicht für sich allein stehen, kann tatsächlich nicht als Selbstzweck existieren. Er wurde geschaffen, um gesellschaftliche Bedürfnisse zu erfüllen und kollektive Probleme zu lösen. Das ist seine Daseinsberechtigung, das ist seine Legitimation in den Augen der Bürger:innen. Unter diesem Gesichtspunkt fügt sich dieser Beitrag voll und ganz in das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in den Teil, der sich mit dem Umfeld befasst, in dem die öffentliche Verwaltung tätig ist. Denn wenn man sich über die wesentlichen Funktionen des Staates im Klaren ist, kann man feststellen, ob ein staatliches Eingreifen von vornherein notwendig ist oder ob man sich allein auf private Akteure verlassen kann.

Artikel 5 der Bundesverfassung hält fest, dass das Subsidiaritätsprinzip die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben regelt und dass das Recht «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns» ist. Dennoch haben sich die dem Staat verfassungsmässig zugewiesenen Zuständigkeiten im Laufe der Zeit erweitert. In 72 der 196 Artikel der Verfassung für das Jahr 2020 werden sie aufgeführt und definiert (Artikel 54 bis 125).

Diese Erweiterung der Zuständigkeiten lässt sich anhand der Kennzahl der Staatsquote nachvollziehen. Diese Kennzahl setzt das Volumen der Staatsausgaben ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes. Die Entwicklung dieser Kennzahl für die Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist in Abbildung 2.1 dargestellt und mit dem Durchschnitt der Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verglichen, für die Daten seit Beginn

des 20. Jahrhunderts vorliegen. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP ist kontinuierlich von 11 % im Jahr 1900 auf 28 % während des Zweiten Weltkriegs gestiegen, Mitte der 1950er-Jahre in der Schweiz auf 17 % zurückgegangen und liegt heute bei 34 %, verglichen mit einem OECD-Durchschnitt von 42 %. Dieser Anstieg verdeutlicht die veränderte Rolle des Staates. Innerhalb eines Jahrhunderts haben wir uns von einem Nachwächterstaat zu einem Wohlfahrtsstaat und sogar zu einem Steuerungsstaat entwickelt. Vor 100 Jahren übte der Staat hoheitliche Funktionen aus: Justiz, Polizei, Landesverteidigung. Heute ist er unter anderem ein Unternehmer, der für die Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen verantwortlich ist sowie für das Umverteilen von Einkommen und Vermögen, also ein Akteur des wirtschaftlichen und sozialen Wandels. Der Grad des Interventionismus variiert je nach Zeit und Komplexität der zu lösenden Probleme in einer zunehmend globalisierten Welt, aber auch je nach Ort und Entwicklungsstand. Gemessen an der Staatsquote zeigen die angelsächsischen Länder eine liberalere Tendenz (beispielsweise im Jahr 2019, die Vereinigten Staaten von Amerika 38 %, das Vereinigte Königreich 41 %) als der europäische Durchschnitt (47 %).<sup>2</sup>

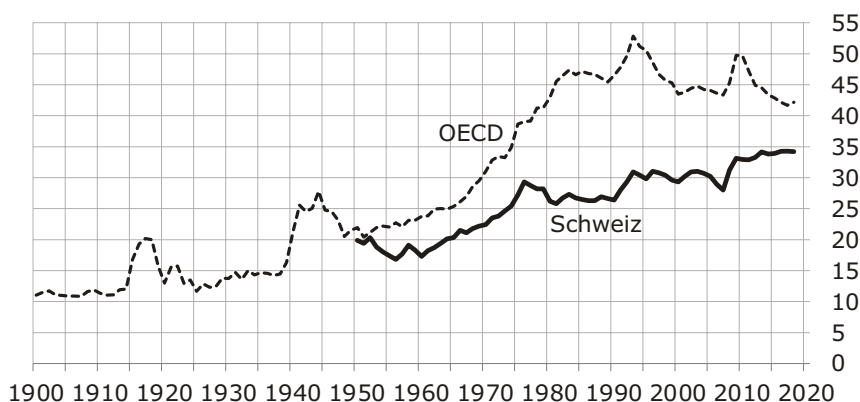


Abb. 2.1 Entwicklung der Staatsquote.

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung und Internationaler Währungsfonds.

In jedem Fall zeigt die Höhe dieser Quote, inwieweit ein staatliches Eingreifen als notwendig erachtet wird, um das kollektive Wohlergehen zu verbessern. Unabhängig von einem ideologischen Bezug zu weniger oder mehr Staat zeigt sich im Hintergrund die Schwierigkeit des Marktes, persönliche und allgemeine Interessen in Einklang zu bringen.

Es gibt in der Tat Umstände, unter denen freiwillige und kostenlose Transaktionen zwischen Haushalten und Unternehmen – die man auf abstrakte Weise durch den Begriff des Markts bezeichnen kann – aus kollektiver Sicht problematisch sind. Musgrave (1959), ein amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler deutscher Herkunft,

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/government-finance-statistics> (aufgerufen am 16.11.2022).

schlägt eine Typologie von Gründen vor, warum staatliches Handeln notwendig ist.<sup>3</sup> Diese Typologie umfasst drei Kategorien:

- Fälle, in denen ein staatliches Eingreifen aus Gründen der *Effizienz* bei der Nutzung und Allokation von Ressourcen erforderlich ist.<sup>4</sup> Dies liegt daran, dass der Austausch zwischen Haushalten und Unternehmen Dritte betreffen kann, die diesem nicht zustimmen, er nicht in voller Kenntnis der Sachlage erfolgt oder von einer der am Austausch beteiligten Parteien beherrscht und manipuliert wird;
- Fälle, in denen ein Eingreifen aus Gründen der *Gerechtigkeit* bei der *Umverteilung* von monetärem und nichtmonetärem Einkommen und Vermögen zwischen Einzelpersonen oder Regionen erforderlich ist; denn Haushalte und Unternehmen beschäftigen sich bei ihren Transaktionen in der Regel nicht spontan mit Fragen der Gerechtigkeit;
- Fälle, in denen ein Eingreifen aus Gründen der *makroökonomischen Stabilisierung*, insbesondere des Konjunkturzyklus und des Wachstums, erforderlich ist.

Diese Typologie wird weit über den Kreis der Wirtschaftswissenschaftler:innen hinaus verwendet, um die Gründe für staatliches Handeln zu analysieren. Der vorliegende Beitrag geht auf diese verschiedenen Gründe ein. Er schlägt auch Instrumente für ein Eingreifen des Staates und seiner öffentlichen Verwaltungen vor, die für diese Fälle geeignet sind, bevor er mit den grossen Herausforderungen abschliesst, auf die er sich vorbereiten muss.

## 2.2. Hauptgründe für staatliche Eingriffe

### 2.2.1. Eingriffe zur Gewährleistung einer effizienten Ressourcenallokation

#### Anreize zur Berücksichtigung von externen Effekten

Häufig wirkt sich das Verhalten von Haushalten oder Unternehmen auf Dritte aus, ohne dass diese hinzugezogen werden. Umweltverschmutzung ist das beste Beispiel. Das Wohlergehen der Opfer von Umweltverschmutzung wird beeinträchtigt, ohne

3 Diese Gründe beruhen also auf dem Ziel, das beste Wohlergehen der Bevölkerung zu gewährleisten. Diese Überlegungen, die wirtschaftlicher und normativer Natur sind, dürfen nicht mit den politikwissenschaftlichen Überlegungen zur Legitimierung des Handelns der öffentlichen Verwaltungen durch den politischen Prozess verwechselt werden (Scharpf, 1999).

4 Bei der Ressourcenallokation geht es nicht nur darum, zu bestimmen, welche produktiven Ressourcen (Arbeit und Kapital) zur Herstellung von Waren und Dienstleistungen eingesetzt werden sollen. Dieser erste Aspekt des Problems – die Frage, wie produziert wird – ist nur eine Frage der Effizienz. Es geht auch darum, zu bestimmen, welche Waren und Dienstleistungen mit den verfügbaren Produktionsmitteln produziert werden sollen, um die Bedürfnisse der Bevölkerung bestmöglich zu befriedigen. Dieser zweite Aspekt des Problems – was produziert wird – kommt bei der allgemeineren Suche nach Effizienz zum ersten hinzu. Die Fragen im Zusammenhang mit der Gerechtigkeit betreffen die Umverteilung des Einkommens und des monetären und nichtmonetären Reichtums durch den Staat. Diese Frage ist Gegenstand einer eigenen Kategorie in Musgraves Typologie.

dass die Verbraucher:innen oder Hersteller:innen, die diese verursacht haben, dies von sich aus berücksichtigen und ihnen eine Entschädigung anbieten. Es handelt sich um einen typischen Fall eines negativen externen Effekts. Der von den Verbraucher:innen gezahlte Preis oder die von den Unternehmen getragenen Produktionskosten berücksichtigen diesen externen Effekt nicht. Greift der Staat nicht ein, ist diese Situation ineffizient: Verhaltensweisen, die negative externe Effekte erzeugen, sollten unterbunden werden.

Andererseits kann das Verhalten von Haushalten oder Unternehmen indirekt das Wohlergehen anderer verbessern, ohne dass diese konsultiert werden. So trägt jede:r, der/die sich impfen lässt, dazu bei, die Ausbreitung der betreffenden Krankheit einzudämmen und den Rest der Bevölkerung zu schützen. Dies ist ein Beispiel für einen positiven externen Effekt. Das individuelle Verhalten tendiert dazu, diesen kollektiven Effekt zu ignorieren. Der Staat sollte deshalb handeln, um ein Verhalten zu fördern, das positive externe Effekte erzeugt, und verhindern, dass der Impfstand unter einem effizienten Niveau bleibt.

Es gibt verschiedene Instrumente für öffentliche Interventionen, um Haushalte und Unternehmen zu ermutigen, die externen Kosten und Nutzen ihres Verhaltens zu berücksichtigen. Es kann sich dabei um Abgaben oder Subventionen zur Internalisierung externer Effekte handeln. Schädliches Verhalten kann auch durch gesetzliche Bestimmungen (Umweltnormen, Standards, Quoten) eingeschränkt oder verboten werden. Andererseits können Vorschriften zu Verhaltensweisen verpflichten, die positive externe Effekte erzeugen (z. B. Impfpflicht).

### **Bereitstellung von öffentlichen Gütern**

Der Markt versagt auch, wenn es möglich ist, Trittbrettfahrer:in zu sein. Ein:e Trittbrettfahrer:in ist eine Person (oder ein Unternehmen), die eine Leistung in Anspruch nimmt, ohne dafür zu bezahlen. Diese Art von Verhalten ist möglich, wenn sogenannte öffentliche Güter vorhanden sind. Öffentliche Güter haben zwei Merkmale (Stiglitz 2000, S. 80). Einerseits geht der Vorteil, den eine Person daraus zieht, nicht auf Kosten anderer Nutzer:innen: Es handelt sich also um ein Phänomen der Nichtrivalität im Konsum. Andererseits ist es technisch nicht möglich, mit vertretbarem Aufwand zu verhindern, dass jemand in den Genuss des Gutes kommt, selbst wenn er oder sie sich weigert, den Preis zu zahlen: Es gibt also keine Möglichkeit des Ausschlusses.

Radio drahtlos über die Luft, öffentliche Sicherheit, ein Feuerwerk, Strassenbeleuchtung, Landesverteidigung und eine gesunde Umwelt sind alles Beispiele für öffentliche Güter, unabhängig davon, ob sie von einer öffentlichen Einrichtung bereitgestellt werden oder nicht. Das Gebiet, das vom öffentlichen Gut bedient wird, ist unterschiedlich gross: Es kann planetarisch («global») sein, wenn es um die Bekämpfung der Erderwärmung geht; kontinental, wenn es um die Raketenabwehr geht; national, wenn es um die Landesverteidigung geht; lokal, wenn es um die Strassenbeleuchtung und die Sauberkeit der Strassen geht. Ausserdem kann ein Gut mit dem technologischen Wandel die

Eigenschaften eines öffentlichen Gutes verlieren. Bis 2019 konnte jede:r, der oder die ein Fernsehgerät besass, die Programme der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) über das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T) empfangen, ohne dass es eine technische Ausschlussmöglichkeit gab. Seit 2019 ist es durch die Umstellung von DVB-T auf Kabel, Satellit oder Internet technisch möglich, Personen, die sich weigern, für die Programme zu bezahlen, auszuschliessen.

Ein öffentliches Gut wird aufgrund der Nichtrivalität nur in einer Form, einer Qualität und einer Menge angeboten, so dass alle es nutzen können. Andererseits ist der Preis, den jede:r bereit ist, zu zahlen, um dieses öffentliche Gut zu erhalten, von Person zu Person unterschiedlich. Nehmen wir das Beispiel der Landesverteidigung: Alle Einwohner:innen desselben Landes haben das gleiche Angebot, aber diejenigen, die sich vor Unsicherheit fürchten, messen ihm einen höheren Wert bei als diejenigen, die sich weniger bedroht fühlen. Doch selbst wenn das betreffende Gut für die Mehrheit der Menschen von Interesse ist, veranlasst die Eigenschaft der Nichtausschliessbarkeit jede:n dazu, es vorzuziehen, andere für dieses Angebot zahlen zu lassen. Es besteht also eine Diskrepanz zwischen dem privaten Interesse, das zum Trittbrettfahren tendiert, und dem allgemeinen Interesse, das möchte, dass sich alle an der Finanzierung des öffentlichen Gutes beteiligen.

Ohne staatliches Eingreifen würden öffentliche Güter daher grundsätzlich nicht angeboten und die Situation wäre ineffizient. Die Lösung besteht darin, die Zwangsgewalt des Staates zu nutzen, um öffentliche Güter durch Besteuerung zu finanzieren, so dass jede:r einen Beitrag leistet und der Möglichkeit beraubt wird, sich als Trittbrettfahrer:in zu verhalten. Ist die Finanzierung gesichert, stellt sich die Frage, ob der Staat das öffentliche Gut selbst bereitstellt oder ob er die Verantwortung an eine dritte Stelle überträgt. Dies ist das Thema des Beitrags, der der Governance gewidmet ist (► Governance).

### **Verringerung von Informationsasymmetrien**

Eine andere Art von strategischem Verhalten führt zu ineffizienten Märkten: die Ausnutzung von nur einer Partei zugänglichen Informationen. Es gibt viele Beispiele für die ungleiche Verteilung von Informationen, insbesondere in den Beziehungen zwischen Verbraucher:innen und Anbieter:innen. Der Geschäftsführer eines (öffentlichen oder privaten) Unternehmens weiss besser als jeder andere, wie die tatsächliche Struktur seiner Produktionskosten aussieht und ob die Preise, die er seinen Kund:innen in Rechnung stellt, durch die Notwendigkeit der Kostendeckung gerechtfertigt sind; der Versicherungsnehmer weiss besser als der Versicherer, ob er mit seinem Verhalten Risiken eingeht; der Beitragszahler einer Krankenkasse weiss besser als der Versicherer, ob er zahnärztliche Behandlungen oder Optikerleistungen benötigen wird usw. Ein markantes Beispiel für strategisches Verhalten aufgrund einer Informationsasymmetrie ist der Autohersteller, der die Motoren seiner Fahrzeuge manipuliert, um die Ergebnisse der Abgasuntersuchungen zu beeinflussen.



Für den Inhaber eines Informationsvorteils ist es dann verlockend, zu betrügen, um seinen Gewinn oder Nutzen zu erhöhen, ohne wegen der Informationsasymmetrie eine Bestrafung zu riskieren. Aber wird der Betrug aufgedeckt, kann das zu einer grossen Vertrauenskrise führen. Da sich hinter ein und demselben Preis Waren unterschiedlicher Qualität verbergen können, ist es möglich, dass die Verbraucher:innen ihre Zahlungsbereitschaft auf der Grundlage der erwarteten Durchschnittsqualität bestimmen. Diese Zahlungsbereitschaft reicht möglicherweise nicht aus, um die Produktionskosten der Verkäufer:innen von Qualitätswaren zu decken. Dies kann dazu führen, dass sie sich vom Markt zurückziehen.<sup>5</sup>

Informationsasymmetrien führen daher zu ineffizienten Situationen. Ein staatliches Eingreifen ist jedoch nicht immer notwendig, um hier Abhilfe zu schaffen. Tatsächlich gibt es private Lösungen für das Problem der Informationsasymmetrie, wie z. B. Zertifizierungen, Gütesiegel, Erfahrungsaustausch<sup>6</sup>. All diese Massnahmen zielen darauf ab, Vertrauen in das verkaufte Produkt zu schaffen. Im Versicherungsbereich ermöglichen Lösungen zur Marktsegmentierung den Versicherungsnehmer:innen, den für sie persönlich günstigsten Vertrag (hohe Selbstbeteiligung mit niedriger Prämie oder niedrige Selbstbeteiligung mit hoher Prämie) zu wählen und durch ihre Wahl ihre Risikobereitschaft zu offenbaren.

Die öffentliche Hand kann auch eingreifen, indem sie Standards festlegt und die Einhaltung dieser Standards überwacht (z. B. unterliegt die Lebensqualität in Pflegeheimen in der Schweiz Standards auf kantonaler Ebene) oder indem sie Verbraucherschutzorganisationen subventioniert oder bestimmte Berufe akkreditiert, um die Qualität der angebotenen Ausbildung zu gewährleisten.

### Natürliche Monopole regulieren

Situationen, in denen ein Unternehmen die Macht hat, seine Logik bei Transaktionen zu diktieren, führen ebenfalls zu Ineffizienz. Der Extremfall ist ein Monopol, das den Wettbewerb unvollkommen macht. Das monopolistische Unternehmen kann seine Marktmacht missbrauchen, um Rendite zu erzielen, indem es den Verbrauchern einen höheren Preis oder eine niedrigere Qualität aufzwingt.

In den meisten solchen Fällen geht es darum, sicherzustellen, dass eine angemessene Anzahl von Unternehmen auf dem betreffenden Markt aktiv bleibt, oder die Macht des Monopolisten, den Markt zu beeinflussen, sei es über den Preis oder die Qualität, zu begrenzen. In der Schweiz wird diese Aufgabe, das ordnungsgemässe Funktionieren der Märkte zu gewährleisten, der Wettbewerbskommission (WEKO) übertragen.

5 Akerlof (1970) zeigt, unter welchen Bedingungen der Markt ohne externe Regulierung (in Laissez-faire-Manier) nicht nur höchst ineffizient sein kann, sondern manchmal sogar ganz verschwindet, da die Käufer:innen keine Transaktionen mehr durchführen wollen.

6 Elektronische Plattformen wie Tripadvisor, Airbnb und Uber bieten in der Regel die Möglichkeit, Informationsasymmetrien zu verringern, indem man sich auf die Erfahrungen der anderen Kunden verlässt.

Ganz anders sieht es aus, wenn die zu erbringende Dienstleistung zu erheblichen Grössenvorteilen führt. In diesem Fall sinken die Produktionsstückkosten, wenn die Produktion steigt. Dadurch kann ein einzelnes Unternehmen zu niedrigeren Kosten produzieren als mehrere Unternehmen. Das gilt vor allem dann, wenn die Fixkosten hoch sind (z. B. bei der Verkehrs-, Wasser- und Strominfrastruktur). Es ist dann effizienter und natürlicher, wenn nur ein Unternehmen auf dem Markt aktiv ist. Ein natürliches Monopol muss also vom Staat eingerichtet, garantiert und reguliert werden (siehe Athias und Wicht (2019) für einen praktischen (problematischen) Fall der Einrichtung eines natürlichen Monopols im Bereich der Fernwärmenetze).

Es ist deshalb wichtig zwischen Institutionen zu unterscheiden, die ein ordnungsgemässes Funktionieren der Märkte ermöglichen – wie die WEKO –, und Institutionen, die eingerichtet werden, weil die Märkte aufgrund eines natürlichen Monopols versagen. Im zweiten Fall haben die staatlichen Behörden eine primäre Regulierungsfunktion. Dabei wird das Monopolunternehmen überwacht und verpflichtet, eine für die Gesellschaft optimale Preis-Mengen-Kombination anzubieten. Aufgrund der Informationsasymmetrie ist die Regulierung jedoch eine komplexe Aufgabe. In der Schweiz wird diese Aufgabe von unabhängigen Kommissionen wahrgenommen. Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) ist z. B. die unabhängige Regulierungsbehörde des Bundes für Strom. Sie überwacht die Einhaltung des Stromversorgungsgesetzes und des Energiegesetzes, trifft die notwendigen Massnahmen und erlässt Entscheidungen. Sie überwacht die Strompreise, entscheidet über Streitigkeiten über den freien Zugang zum Stromnetz und schlichtet Meinungsverschiedenheiten über die kostendeckende Vergütung von eingespeistem Strom aus erneuerbaren Energien. Sie prüft die Sicherheit der Stromversorgung des Landes.

### 2.2.2. Eingriffe zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen

Die Gerechtigkeit der Einkommens- und Vermögensverteilung und die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in diese Verteilung sind viel diskutierte Themen. Eines ist jedoch sicher: Ohne staatliches Handeln würde die Verteilung von monetärem und nicht-monetärem Einkommen und Vermögen in erster Linie von der natürlichen Ausstattung der Menschen abhängen, sei es von ihren körperlichen und geistigen Fähigkeiten oder vom Vermögen, das sie angehäuft oder geerbt haben. Die Verteilung würde dann von einer Akkumulationsdynamik abhängen, je nachdem, welche Möglichkeiten der Markt bietet – z. B. der Arbeitsmarkt oder der Kapitalmarkt.

Piketty (2013), ein französischer Wirtschaftswissenschaftler, beschreibt diese Dynamik anhand historischer Daten. Er prangert die wachsende Ungleichheit an, die sie verursacht, und die Bedrohung, die die Ungleichheit für die Stabilität der heutigen demokratischen Gesellschaften darstellt. Die Zahlen zeigen, dass in der Schweiz die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen in den letzten zwei Jahrzehnten nicht zugenommen hat. Ausserdem liegt die Schweiz derzeit im europäischen

Durchschnitt, was die Ungleichheit der Verteilung des verfügbaren Einkommens angeht.<sup>7</sup>

Die Arbeitsmarktbedingungen in der Schweiz (Erwerbsquote und Lohnverteilung) sowie die Bildungspolitik haben einen Anstieg der Ungleichheit verhindert. Es sind jedoch vor allem staatliche Eingriffe, die das Wachstum der Ungleichheit erfolgreich eindämmen konnten. Diese Eingriffe sind zahlreich. Zu den Elementen, die zum verfügbaren Einkommen beitragen, gehören Familienzulagen, AHV/IV-Renten, Alterszulagen, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Steuerabzüge. Zu den Abzügen vom verfügbaren Einkommen gehören die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, die Steuern einschliesslich der direkten Bundessteuer, die stark progressiv ist, und die Krankenversicherungsbeiträge. Hinzu kommen die Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs. Letztere stellen Mittel für die öffentlichen Gemeinwesen bereit, deren Ressourcen durch ein geringes Steuerpotenzial begrenzt sind. Schliesslich nehmen die Gemeinwesen durch verschiedene öffentliche Dienstleistungen, die kostenlos oder zu einem geringen Preis angeboten werden, Umverteilungen vor: Bildung und Umschulung, subventionierte Wohnungen und Gesundheitsdienste, öffentliche Bibliotheken und Sporteinrichtungen, öffentlicher Verkehr usw. Da diese Dienstleistungen grösstenteils durch Steuern finanziert und eher von einkommensschwachen Haushalten in Anspruch genommen werden, haben sie einen progressiven Effekt in Bezug auf die Umverteilung.

Die personellen und finanziellen Anstrengungen des Staates zeugen von einem kollektiven Umverteilungswillen. Nur der Staat kann einen Gesellschaftsvertrag einführen, der eine Art Versicherungsschutz für die mehr oder weniger vorhersehbaren globalen Gefahren bietet: Chancenungleichheit, Verarmung, rezessionsbedingte Massenarbeitslosigkeit usw.

Die Toleranz gegenüber Ungleichheit und die Mittel, die für die Umverteilung von Einkommen und Vermögen eingesetzt werden, sind jedoch je nach Region und Zeit unterschiedlich. Sie hängen von der Philosophie in Bezug auf soziale Gerechtigkeit, Risikoaversion und Werturteile ab.

Theoretisch besteht ein Kompromiss zwischen Ungleichheit und Effizienz. Wenn beispielsweise die Aussicht, reicher zu werden, zu Anstrengungen anregt, dann kann eine progressive Einkommensbesteuerung zur Förderung der Umverteilung ineffizient sein, weil sie von Anstrengungen abhält. Dies ist der Standpunkt, den insbesondere Friedman (1962) vertritt. Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger betont die Vorzüge des Privateigentums und des wirtschaftlichen Liberalismus. Er erkennt jedoch an, dass eine Gesellschaft ein Mindestmass an sozialer Gerechtigkeit braucht, um zu funktionieren. Extreme Ungleichheit hält Menschen mit bescheidenen Mitteln davon ab, sich anzustrengen, weil sie die Aussichten auf einen finanziellen und sozialen Aufstieg zunichtemacht.

7 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>.

Bestehende Umverteilungsmechanismen können jedoch stets verbessert werden und effizienter funktionieren. Darüber hinaus bleiben Dilemmata bestehen, wie die Wahl zwischen dem allgemeinen Zugang zu Sozialleistungen und dem bedürftigkeitsabhängigen Zugang. Schliesslich kann die Vielzahl der Umverteilungsmassnahmen zu Ungereimtheiten und Funktionsstörungen führen, die eine schlechte Ausrichtung und Streuung der Mittel zur Folge haben.

### 2.2.3. Eingriffe zur Stabilisierung des Wirtschaftssystems

Die in der Einleitung erwähnte Kennzahl für die Staatsquote deutet auf die Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben auf makroökonomische Fragen hin, insbesondere auf das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus, eines robusten Wachstums, der Preisstabilität und eines aussenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Verwirklichung dieser Ziele ist nicht selbstverständlich. Das könnte der Fall sein, wenn die Axiome der klassischen Wirtschaftstheorie in der Praxis zuträfen, nämlich bei rationalen, gut informierten, mobilen und flexiblen Wirtschaftsakteuren. Die Realität sieht anders aus. Der Mensch ist anfällig für Fehleinschätzungen; er wird von reptilischen Reflexen und geselligen Instinkten angetrieben. Seine Anpassungsfähigkeit ist begrenzt, diejenige der Unternehmen ebenfalls. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ist mitunter beträchtlich und führt zu längeren Phasen der Arbeitslosigkeit und Inflation. Diese Millionen von Verbraucher:innen, Produzent:innen und Investor:innen sind aufgrund ihrer Anzahl nicht in der Lage, sich zu koordinieren, um die Situation selbst zu verbessern.

Der Staat hat eine Rolle bei der Stabilisierung der Märkte zu spielen, und zwar sowohl wenn das Ausgabenniveau nicht ausreicht, um Vollbeschäftigung zu gewährleisten, als auch wenn es zu hoch ist und Inflationsdruck verursacht. Dazu stehen ihm verschiedene Instrumente zur Verfügung, von denen die wichtigsten die Steuer- und Haushaltspolitik der öffentlichen Gemeinwesen und die Geldpolitik der Zentralbank (Schweizerische Nationalbank) sind.

Die Ideen von Keynes (1936) haben die Haushaltspolitik der öffentlichen Gemeinwesen geprägt. Sie haben auch Eingang in die Bundesverfassung gefunden, die vorsieht, dass «Bund, Kantone und Gemeinden [...] in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage» berücksichtigen (Art. 100, Abs. 4). Während Keynes dafür plädiert, die Gesamtnachfrage durch Konsum oder Investitionen der Gemeinwesen zu stützen, schreibt die Verfassung keine besondere Art der Intervention vor. Dieses Fehlen spiegelt die gleichermaßen politischen wie rechtlichen Schwierigkeiten wider, die Ausgaben (oder, in umgekehrter Reihenfolge, die Steuerlast) diskretionär und schnell genug zu erhöhen oder zu senken, um den keynesianischen Grundsätzen zu entsprechen. Die föderalistische Struktur der Schweiz trägt zu diesen Schwierigkeiten der vertikalen und horizontalen Koordination bei. Die in den geltenden Rechtsgrundlagen bereits vorhandenen automatischen Haushaltsstabilisatoren wiederum bieten eine spontane antizyklische Haushaltsreaktion: Die Ausgaben, insbesondere die Sozial- und

Gesundheitsausgaben, steigen im Falle einer Rezession und sinken bei einem Aufschwung; die Einnahmen entwickeln sich unter dem Einfluss der Schrumpfung und Erweiterung der Steuerbasis in die entgegengesetzte Richtung.

In normalen Zeiten, d. h. abgesehen von grösseren Krisen, sind einige der Ansicht, dass die Geldpolitik in Verbindung mit den Wirkungen automatischer Haushaltsstabilisatoren besser in der Lage ist, die dem Staat zugewiesene Aufgabe der wirtschaftlichen Stabilisierung zu erfüllen als eine diskretionäre Finanzpolitik.

Im schweizerischen Kontext müssen die Stabilisierungskapazitäten jedoch relativiert werden. Die Globalisierung unterstreicht den Charakter der Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft. Infolgedessen hängen die makroökonomischen Gleichgewichte zunehmend von den Spillover-Effekten der Finanz- und Geldpolitik in anderen Ländern ab. Expansive finanzpolitische Massnahmen im Ausland werden die Gesamtnachfrage in der Schweiz über die Exporte anregen. Andererseits werden dieselben Massnahmen, die von den schweizerischen öffentlichen Gemeinwesen ergriffen werden, nur eine begrenzte Wirkung haben, da sie aufgrund der Importabhängigkeit in hohem Masse ausländischen Akteuren zugutekommen werden.

## 2.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Wir haben uns hier mit den Umständen befasst, unter denen staatliches Handeln erforderlich ist. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sich dieses Handeln verselbständigt, dass die öffentliche Verwaltung ihren Zweck aus den Augen verliert und sich gegen das Gemeinwohl wendet, das sie ursprünglich gerechtfertigt hat. So subventionieren einige Regierungen auch heute noch fossile Brennstoffe (Gas, Kohle, Öl), die für 67 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Eine erste Herausforderung für die öffentlichen Gemeinwesen besteht also darin, Instrumente, die früher eingeführt wurden, heute aber ihre Relevanz verloren haben (z. B. aufgrund der technologischen Entwicklung), infrage zu stellen. Dies kann eine komplexe Aufgabe sein, wenn die Behörden von Einzelinteressen (z. B. Wahlkampffinanzierung, Lobbys) auf Kosten des Allgemeininteresses vereinnahmt werden und wenn in einem demokratischen System das Bestreben, gewählt oder wiedergewählt zu werden, im Vordergrund steht. So kann Marktversagen durch staatliches Versagen ersetzt – oder schlimmer noch ergänzt – werden.

Eine weitere grosse Herausforderung für die Staaten ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, die immer globaler werden: finanzielle und wirtschaftliche Stabilität, Gesundheit, Bildung, Klimaverträglichkeit, um nur einige zu nennen. Je globaler die bereitzustellenden öffentlichen Güter sind, desto schwieriger ist es jedoch, sicherzustellen, dass die bereitgestellte Menge optimal ist. Z. B. verlagert jede unilaterale Politik zur Bekämpfung der Klimaerwärmung die Produktion in Länder, die mehr mit kurzfristigen Zwängen als mit Klimafragen konfrontiert sind. Diese einseitige Politik führt de facto

zu einer einfachen Umverteilung von Produktion und Wohlstand ohne nennenswerten Nutzen für die Umwelt. Um hier Abhilfe zu schaffen, muss die Bereitstellung dieser Art von öffentlichem Gut von Vereinbarungen abhängen, die sich auf die ganze Welt erstrecken und unter die Zuständigkeit supranationaler Behörden fallen, die befugt sind, die Nichteinhaltung zu sanktionieren. Andernfalls bleiben die Anreize, sich wie ein Trittbrettfahrer zu verhalten, bestehen.

Angesichts dieser Herausforderung steht der Staat vor einer weiteren Herausforderung: der des Vertrauens. Aghion et al. (2010) zeigen, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Vertrauen und Regulierung besteht. Vertrauen ist eine Überzeugung, die sich aus dem Bürgersinn einer Gesellschaft ergibt. Je stärker sich eine Gesellschaft aus Menschen mit Gemeinsinn zusammensetzt, d. h. Menschen, die in ihrem Verhalten die selbst verursachten negativen Effekte berücksichtigen, desto grösser ist das Vertrauen. Die Regulierung dient dazu, Menschen ohne Gemeinsinn einzuschränken und die von ihnen verursachten negativen externen Effekte zu begrenzen. So kommt die Regulierung – die immer mit Kosten verbunden ist – ins Spiel, wenn es an Bürgersinn und gesellschaftlichen Konventionen mangelt. Staatliches Handeln ist daher oft ein Ersatz für gesellschaftliche Konventionen. Eine grosse Herausforderung für den Staat besteht also darin, sich an der Bereitstellung zunehmend globaler öffentlicher Güter zu beteiligen und gleichzeitig zu verstehen, dass die zu ihrer Bereitstellung einzurichtenden Institutionen nicht überall gleich sein sollten, sondern vielmehr an die lokalen sozialen und kulturellen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

## Wichtige Begriffe

- Makroökonomische Stabilisierung (stabilisation macroéconomique, stabilizzazione macroeconomica, macroeconomic stabilisation): eine Intervention des Staates, die darauf abzielt, konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit zu begrenzen, insbesondere durch die Gewährleistung einer hohen Erwerbstätigenquote und von Preisstabilität. Sie zielt auch auf die Förderung von Wachstum ab. Um diese Funktion zu gewährleisten, gibt es verschiedene Instrumente, insbesondere die Haushalts- und Steuerpolitik der öffentlichen Gemeinwesen und die Geldpolitik der Zentralbank.
- Marktversagen (défaillance du marché, fallimento del mercato, market failure): eine Situation, die vorliegt, wenn die Marktmechanismen allein, insbesondere das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, nicht in der Lage sind, eine *gesellschaftlich* optimale, d. h. wünschenswerte Menge und einen Gleichgewichtspreis zu gewährleisten. Ein solches Versagen tritt auf, wenn das Verhalten von Unternehmen oder Haushalten zu externen Effekten führt, wenn eine Informationsasymmetrie zwischen den Parteien eines Austauschs besteht, wenn eine natürliche Monopolsituation vorliegt oder wenn ein Gut die Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweist. Vom Staat wird

im Allgemeinen erwartet, dass er eingreift, um dieses Versagen zu beheben, und so die Effizienz der Ressourcenallokation fördert.

- Staatsquote (quote-part de l'Etat, quota d'incidenza della spesa pubblica, general government spending ratio): eine statistische Kennzahl, die die gesamten öffentlichen Ausgaben in einem bestimmten Jahr im Verhältnis zum BIP angibt, d.h. im Verhältnis zur Wertschöpfung, die in dem Land im selben Jahr geschaffen wurde. Sie berücksichtigt die Gesamtausgaben – d.h. laufende und Investitionsausgaben – in allen Sektoren: Bund, Kantone, Gemeinden und öffentlichen Sozialversicherungen.
- Umverteilung (redistribution, redistribuzione, redistribution): eine Intervention des Staates, die auf die Förderung einer gerechten Verteilung von monetärem und nicht-monetärem Einkommen und Vermögen zwischen Menschen oder Regionen abzielt. Diese Übertragungsfunktion gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie kann durch verschiedene Mechanismen erreicht werden, z. B. durch Steuern und Abgaben, Sozialtransfers (Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung usw.) oder den Finanzausgleich zwischen den Gemeinwesen.

## Literatur

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P. und Shleifer, A. (2010). Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics* 125(3), 1015–1049.
- Athias, L. und Wicht, P. (2019). Réseaux de chauffage à distance, normes légales et structure de marché : quel rôle pour les autorités publiques ?. *Revue d'économie industrielle*, 166, 39–63.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Kapitalismus und Freiheit. München: Piper Verlag (2004).
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes. Berlin: Duncker & Humblot (2002).
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nelson, P. (1970). Information and Consumer Behaviour. *Journal of Political Economy*, 78, 311–329.
- Piketty, T. (2013). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: Beck (2014).
- Scharpf, F. (1999). *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public sector*. New York/London: WW Norton & Company.

## Weiterführende Literatur

- Barr, N. (2020). *Economics of the Public sector*. Oxford: Oxford University Press.
- Makin, A. J (2018). *The Limits of Fiscal Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Mueller, D. C. (2010). *Analyse économique des décisions publiques*. Louvain-la-Neuve: De Boeck.

# 3. Stakeholder

Pirmin Bundi

## 3.1. Bedeutung der Stakeholder für die Verwaltung

Der politische Entscheidungsprozess besteht aus einer Kette von Aktivitäten, die sich aus wiederholten Interaktionen zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren ergeben. Deshalb steht der öffentlichen Verwaltung eine grosse Zahl von Akteuren entgegen, die wichtig für ihre tägliche Arbeit ist. Diese Liste reicht von politischen Akteuren (Regierung, Parlament, Gerichte, politische Parteien, Kantone und Gemeinden) bis zu privaten Organisationen in Form von Interessengruppen und Gewerkschaften über Medienunternehmen und sozialen Bewegungen hin zur Bevölkerung.

Als Stakeholder der Verwaltung kann jedes Individuum, jede soziale Gruppe oder jede Organisation definiert werden, die ein Interesse an den Entscheidungen oder Ergebnissen der Verwaltung hat (Manuel-Navarrete & Modvar 2007: 921). Somit sind Stakeholder dadurch gekennzeichnet, dass sie entweder indirekt oder direkt von der Erreichung der Ziele von öffentlichen Interventionen betroffen sind und diese versuchen zu beeinflussen. In der neokorporatistischen Schweiz mit traditionell starken direkt-demokratischen Rechten hat sich eine starke Einbindung der Stakeholder in der Entscheidungsfindung des Staates durchgesetzt. Dieser Ansatz beruht auf der Annahme, dass mit der Einbindung der relevantesten Akteure nicht nur eine bessere Lösung für ein gesellschaftliches Problem gefunden werden kann, sondern auch öffentliche Interventionen besser akzeptiert und somit richtig umgesetzt werden.

Dabei sind Stakeholder in unterschiedlichem Masse an der Entstehung, Formulierung und Lösung eines politischen Problems beteiligt. Innerhalb der Politikfelder lassen sich die Stakeholder der Verwaltung nach ihrem organisatorischen Grundwesen unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es institutionelle Akteure, die mit öffentlicher Gewalt ausgestattet sind und den politischen Entscheidungsprozess aktiv gestalten. Auf der anderen Seite lassen sich gesellschaftliche Akteure identifizieren,



die der sozioökonomischen und -kulturellen Sphäre angehören und von einer öffentlichen Intervention direkt oder indirekt betroffen sind. Letztere gliedern sich in zwei Gruppen. (1) Die Politikadressaten gehören zur direkten Zielgruppe einer Politik, da deren Verhalten politisch als eigentliche Ursache des Problems definiert wird. (2) Die Begünstigten einer Politik hingegen profitieren von der Verhaltensänderung der ersten Gruppe, da diese die negativen Auswirkungen des Problems tragen und deren Situation durch die öffentliche Massnahme verbessert werden soll. Daneben gibt es noch weitere Stakeholder, die nicht direkt von einer Intervention betroffen sind, aber ein gewisses Interesse daran haben. Da bei der Planung einer öffentlichen Politik immer alle relevanten Akteure einbezogen werden müssen, geraten die öffentlichen Behörden als Umsetzerinnen der öffentlichen Politik häufig ins Spannungsfeld der Interessen institutioneller und gesellschaftlicher Akteure. Dabei spielt auch die Art und Weise, wie Regierungen öffentliche Politiken konzipieren und bereitstellen, eine wichtige Rolle.

Die Organisation und die Umsetzung von öffentlichen Massnahmen hat sich in den letzten fünfzig Jahren grundlegend verändert (► Governance). In den 1960er-Jahren waren die politischen Entscheidungsträger davon überzeugt, dass die Verwaltung den Einsatz von öffentlichen Interventionen von oben nach unten planen könne. Allerdings haben Pressman und Wildavsky (1984) gezeigt, dass diese Art der Umsetzung nicht funktionierte, da die involvierten Verwaltungseinheiten nicht immer die Massnahmen im Sinne des politischen Entscheidungsträgers umgesetzt haben. Die öffentliche Verwaltung wird von einem komplexen Gefüge individueller und kollektiver Akteure beeinflusst, die unterschiedliche Interessen haben und zunehmend wichtiger für die Politik geworden sind. In der Literatur wird deshalb oft argumentiert, dass sich die Regierungsform der modernen Demokratien von Government zu Governance weiterentwickelt hat (Mayntz, 2006). Im Gegensatz zum statischen Top-Down-Ansatz von Government (=Regierung) basiert Governance (=Steuerung) auf der Grundidee, dass kollektive Entscheidungen in nicht hierarchischer Unabhängigkeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren getroffen werden. Häufig spricht man von Kooperativer Governance, wobei der Staat nicht eine souveräne Position verfolgt, sondern eher versucht, indirekt und unvollkommen politische Netzwerke zu steuern (Rhodos, 1997, 53).

Dieses Kapitel diskutiert zunächst diesen Paradigmenwechsel in der Regierungsform, der zu einem veränderten Rollenverständnis der Stakeholder für die Verwaltung geführt hat. Anschliessend werden die verschiedenen Arten von Akteuren vorgestellt, die an der öffentlichen Politik beteiligt und von ihr betroffen sind, bevor verschiedene Ansätze präsentiert werden, wie diese in der Konzeption und Umsetzung einer Politik eingebunden werden können. Das Schlusskapitel diskutiert Zukunftsaussichten und Herausforderungen bei der Partizipation der verschiedenen institutionellen und gesellschaftlichen Akteure.

## 3.2. Schlüsselaspekte der Stakeholder der Verwaltung

### 3.2.1. Verändertes Rollenverständnis der Stakeholder

Seit den 1970er-Jahren erleben wir in modernen Demokratien einen Wechsel von einer hierarchischen zu einer zunehmend kooperativen Regierungsform, dem Governance-Ansatz. Diese Entwicklung hat die öffentlichen Verwaltungen stark beeinflusst und die Politikumsetzung verändert. Begonnen hat diese Entwicklung in den Verwaltungen von Westeuropa und setzte sich im nicht hierarchischen System der Europäischen Union fort. Deren Verwaltung gleicht eher einem Netzwerk mit verschiedenen Akteuren (Kommission, Rat, Parlament, Mitgliedstaaten und gesellschaftliche Stakeholder). Mayntz (2006: 19) erklärt sich diesen Paradigmenwechsel der Regierungsform als Konsequenz der fehlgeschlagenen politischen Reformen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges angestrebt wurden. Zwar entwickelte sich die Wirtschaft während den ersten beiden Jahrzehnten stark, aber zu Beginn der 1970er-Jahre hat sich das Wachstum stark abgebremst. Da die Regierungen diese Entwicklung alleine nicht aufhalten konnten, haben sich die politischen Entscheidungsträger auf die Suche nach alternativen Formen der politischen Steuerung gemacht.

Als mögliche Lösung des Problems wurde alsbald Deregulation und Privatisierung präsentiert. Es wurde argumentiert, dass der Staat alleine nicht fähig sei, ein langfristiges Wachstum zu generieren, sodass den privaten Akteuren so viele Freiheiten wie möglich zu gewähren seien. Die Marktprinzipien wurden der Grundstein der politischen Ideologie des Neoliberalismus, die sich im Laufe der 1980er-Jahren entwickelte. Die Beliebtheit dieser Ideologie verstärkte sich noch einmal nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und seiner Satellitenstaaten, weshalb weitere Privatisierungen in vielen politischen Bereichen vorgenommen wurden. In der Schweiz wurde beispielsweise in den 1990er-Jahren der Telekommunikationsmarkt dereguliert, als die frühere PTT (Post-, Telefon- und Telegrafengebiete) im Jahr 1997 in die Swisscom und die Schweizerische Post aufgeteilt wurde. Dieses Wirtschaftsverständnis verschwand erst mit der globalen Finanzkrise im Jahr 2007 und aus der folgenden Euro- und Staatsschuldenkrise. Seitdem haben die staatlichen Akteure wieder mehr Kontrolle übernommen, vor allem mit sogenannten unabhängigen Regulatorsbehörden.

Trotz der jüngsten Entwicklungen ist es so, dass die gesellschaftlichen Stakeholder ihre relativ starke Rolle bei der Umsetzung von politischen Interventionen beibehalten haben. Heutzutage wird vermehrt versucht, eine Zusammenarbeit zwischen institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren zu erzielen. Private Akteure sollen nicht nur bei der Ausarbeitung von politischen Massnahmen involviert sein, sondern ebenfalls bei deren Umsetzung. Insbesondere in komplexen Umfeldern erhofft man sich durch das Know-how von Stakeholdern effizientere und wirksamere Lösungen für

gesellschaftliche Probleme. Tabelle 3.1 fasst die hier diskutierten Regierungsformen zusammen, die sich je nach Ebene und Politikfeld in ihrer Verbreitung unterscheiden.

	Öffentlicher Sektor	Privatisierung	Governance
Art der Dienstleistung	Produktion und Versorgung durch den öffentlichen Sektor	Produktion und Vermarktung im privaten Sektor	Versorgung im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem öffentlichen Sektor und privaten Akteuren
Akteure	institutionell	gesellschaftlich	institutionell und gesellschaftlich
Entscheidungsfindung	<i>vertikal, top down</i>	horizontal (nur gesellschaftliche Akteure)	horizontal (institutionelle und gesellschaftliche Akteure)
Beziehungen	abhängig	unabhängig	abhängig voneinander
Verhaltensregeln	Vorschriften, Richtlinien und Verfahren	Preisstrukturen, Angebot und Nachfrage	sozialer Austausch, Gegenseitigkeit, Reziprozität
Verhandlungsstil	regelbasiert, prozedural	Wettbewerb, Eigeninteresse und kurzfristiger Fokus	interessenbasiert, längerfristiger Fokus, Win-win

**Tabelle 3.1** Regierungsformen (Tabelle basierend auf Keast 2016: 443).

### 3.2.2. Arten von Stakeholder

Die öffentlichen Verwaltungen müssen bei der Konzeptionierung und der Umsetzung einer öffentlichen Politik in den meisten Fällen viele verschiedene Individuen und Organisationen berücksichtigen. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren (Bussmann et al. 1997: 64). Einerseits handelt es sich bei *institutionellen Akteuren* um Behörden, deren Mitwirkung bei einer öffentlichen Intervention in der Regel formell festgelegt ist, insbesondere was Zeitpunkt und Einsatz von Ressourcen angeht. Es handelt sich dabei um die verschiedensten Verwaltungseinheiten, aber auch um andere politische Organe wie die Regierung, das Parlament oder die Gerichte. Diese kommen auf allen Staatsebenen vor (Bund, Kantone und Gemeinden) und sind prinzipiell für alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung als Stakeholder wichtig. Auf der anderen Seite schliessen *gesellschaftliche Akteure* alle individuellen (Bürgerinnen und Bürger) und kollektiven Akteure (Interessengruppen) der Gesellschaft ein, deren Mitwirkung bei einer Politik meistens informell und nicht obligatorisch ist. Das beste Beispiel hierfür ist das Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene, das zwar in der Verfassung gesetzlich verankert ist, aber keine zwingende Mitwirkung der gesellschaftlichen Akteure bei allen politischen Geschäften vorsieht, sondern nur eine Berücksichtigung bei «wichtigen Erlassen oder Vorgaben von grosser Tragweite» (Art. 147 BV). Tabelle 3.2 zeigt eine Übersicht der verschiedenen Stakeholdergruppen.

Institutionelle Akteure	Behörden, deren Beteiligung in der Regel in der öffentlichen Politik formalisiert ist
Gesellschaftliche Akteure	Alle individuellen (BürgerInnen) und kollektiven (Interessengruppen) Akteure der Gesellschaft, deren Beteiligung an einer Politik meist informell und nicht zwingend ist
Politikadressaten	Eine Gruppe von Akteuren, deren Verhalten als relevant für eine öffentliche Politik angesehen wird, die auf die Lösung des betreffenden Problems abzielt. Das Verhalten der Adressaten muss geändert werden, um ein gesellschaftliches Problem zu lösen
Politikbegünstigte	Eine Gruppe von Akteuren, die direkt oder indirekt positiv oder negativ von einem Versuch betroffen sind, das Problem in irgendeiner Weise durch die öffentliche Politik zu lösen
Drittgruppen	Alle Personen und Organisationen, die ein Interesse an der öffentlichen Politik besitzen und die eine dauerhafte Veränderung ihrer individuellen und/oder kollektiven Situation (positiv oder negativ) erfahren. Diese Gruppe ist nicht direkt von der Politik betroffen

**Tabelle 3.2** Arten von Stakeholder-Gruppen.

Zu den gesellschaftlichen Akteuren gehören nicht nur die allgemeine Bevölkerung und Interessengruppen der Wirtschaft, sondern auch Verbände, soziale Bewegungen und Medien. Ebenfalls zählen Parteien zu dieser Gruppe, da sie prinzipiell die Interessen ihrer Wählenden vertreten, während ihre Vertreterinnen im Parlament hingegen zu den institutionellen Akteuren gehören, da sie durch ein Mandat in den politischen Entscheidungsprozessen eingegliedert sind. Die institutionellen und gesellschaftlichen Akteure werden gemeinhin als Stakeholder bezeichnet, da diese ein Interesse (englisch: «stake») an einer öffentlichen Massnahme halten (englisch: «hold»). Häufig setzen diese Stakeholder ihre eigenen Ressourcen, sei dies ihr Netzwerk, ihre Fähigkeiten oder ihre personellen Kräfte, ein, um den Inhalt einzelner oder mehrerer Entscheidungsprozesse einer öffentlichen Intervention beeinflussen zu können.

Bei den gesellschaftlichen Akteuren unterscheidet man bei der Politikkonzeption und dem Vollzug zwischen zwei verschiedenen Arten von Gruppen, den Politikadressaten und den Politikbegünstigten. Bei den Politikadressaten handelt es sich um diejenige Gruppe von Stakeholdern, deren Verhalten man als relevant für die Lösung des angegangenen gesellschaftlichen Problems ansieht. Diese sind die direkte Zielgruppe einer öffentlichen Intervention, die mittels geeigneter Massnahmen (Informationen, finanziellen Anreizen Ge- und Verbote) versucht, das Verhalten dieser Gruppe zu verändern. Als Politikbetroffene sind hingegen jene gesellschaftlichen Akteure anzusehen, die in direkter oder indirekter Weise positiv oder negativ von der öffentlichen Intervention betroffen sind, um das definierte gesellschaftliche Problem zu lösen. Daneben gibt es noch Drittgruppen, welche nicht direkt durch die öffentliche Politik betroffen sind, aber eine dauerhafte (positive oder negative) Veränderung ihrer Situation erfahren und deshalb ebenfalls ein Interesse an der Politik haben.

Um die verschiedenen Stakeholdergruppen zu illustrieren, eignet sich am besten ein konkretes Beispiel einer öffentlichen Politik, wie z. B. die Kommunikationsstrategie zur Prävention der saisonalen Grippe, welche das Bundesamt für Gesundheit (BAG) seit 2001 jährlich realisiert (Frey et al. 2012). Als gesellschaftliches Problem wird hier die Verbreitung des saisonalen Grippevirus in der Schweiz definiert, weshalb der Bund eine Kommunikationskampagne durchführt, welche Informationsinstrumente wie Plakate oder Broschüren (direkte Beeinflussung der Politikadressaten) und eine Zusammenarbeit mit Ärztinnen und Ärzte vorsieht (indirekte Beeinflussung über Multiplikatoren). Die Ziele der Politik sind nicht nur, das Wissen über die Grippe zu verbessern, sondern auch die Einstellung gegenüber der Grippeimpfung zu verbessern und diese wenn möglich zu verbessern. Bei der Erarbeitung dieser Massnahme sind diverse institutionelle Akteure involviert, wobei das BAG massgebend für die Festlegung der Kampagne zuständig ist. Als direkte Politikadressaten wurden die allgemeine Bevölkerung, Risikogruppen, Medizinal- und Pflegepersonen, nahe Kontaktpersonen und Ärztinnen und Ärzte festgelegt, die mit der Kampagne angesprochen werden sollen. Als Multiplikatoren dienen Ärztinnen und Ärzte, Kantone, Medien und Arbeitgeber, welche die Botschaft der Kampagne zu den Politikadressaten bringen sollen. Positiv von den Massnahmen profitieren direkt die Risikogruppen sowie in einem kleineren Ausmass die allgemeine Bevölkerung. Indirekt profitieren ebenfalls die Akteure der Akutversorgung, besonders die Spitäler, die weniger Leute aufnehmen müssen und somit nicht überlastet werden. Ebenfalls profitieren indirekt die Produzenten von Impfstoffen sowie die Organisationen, welche Impfungen durchführen (Ärztinnen und Ärzte sowie Apotheken). Negativ betroffen sind pharmazeutische Unternehmen, die Mittel zur Bekämpfung von Grippe-symptomen herstellen und verkaufen.

### 3.2.3. Partizipation von Stakeholdern

Öffentliche Behörden müssen ganz ohne Zweifel verschiedene Akteure berücksichtigen. Die Frage ist nun, wie diese Stakeholder im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können. Neben formellen Formen der Beteiligung wie dem bereits erwähnten Vernehmlassungsverfahren und den direkt demokratischen Instrumenten (► Politische Institutionen) gibt es verschiedenen Theorien, wie Stakeholder mitwirken können und wie diese Modelle umgesetzt werden. Das folgende Kapitel bietet einen Überblick zu drei verschiedenen Ansätzen (siehe Tabelle 3.3).

Aus demokratischer und sozialer Sicht ist die Mitwirkung der Stakeholder und die Anerkennung deren Interessen bei einer öffentlichen Politik traditionellen Managementansätzen überlegen, da diese häufig nur auf die blosser Optimierung der Prozesse und Wirksamkeit zielen (Manuel-Navarrete & Modvar 2007: 918). Dabei soll die Einbindung der Stakeholder zu einem besseren Verständnis der Bedürfnisse dieser Gruppen führen, um die Grenzen der öffentlichen Interventionen festzulegen und deren Wirksamkeit zu verbessern. Für deren Identifikation braucht es grundsätzlich eine

Stakeholderanalyse. Diese besteht aus einer systematischen Analyse und Charakterisierung der für die Verwaltung wichtigsten Akteure. Die Stakeholder sollten in primäre und sekundäre Gruppen eingeteilt werden. Während die primären Stakeholder für die Organisation und die Umsetzung von Massnahmen von grundlegender Bedeutung sind (Departement, Umsetzungspartner etc.), gelten sekundäre Stakeholder eher als diejenigen, die zwar von der öffentlichen Intervention in irgendeiner Form betroffen sind (Politikadressaten und Politikbegünstigte), aber nicht direkt an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind. Diese Akteure können von hoher strategischer Bedeutung für die Effizienz und die Wirksamkeit der öffentlichen Interventionen sein, weshalb sie häufig angehört werden. Im Folgenden sollen nun verschiedene Ansätze präsentiert werden, wie Stakeholder bei der Konzeption und dem Vollzug von öffentlichen Interventionen einbezogen werden können.

### Participatory Governance

Participatory Governance ist eine Art des Regierungsansatzes, die den Schwerpunkt auf das demokratische Engagement legt, insbesondere auf deliberative Praktiken (Fischer 2012: 457). In den letzten Jahrzehnten hat dieser Ansatz Einzug in das Spektrum der politischen Organisationen gehalten. International ist diese Entwicklung vor allem von der Kritik im Rahmen der Frage eines Demokratiedefizites von Regierungen und Organisationen betrieben worden. In der Schweiz hingegen hat man diesen Ansatz lange aufgrund der starken institutionellen Verankerung von direktdemokratischen Instrumenten vernachlässigt. Dabei werden Bürgerinnen Bürger sowie andere nicht staatliche Akteure befähigt, öffentliche Entscheidungsprozesse zu beeinflussen und zu gestalten. Häufig haben diese Akteure keinen Zugang zu Informationen, weshalb partizipatorische Regierungspraktiken versuchen, diese «demokratischen Defizite» zu beheben, indem sie die Information der Bürger, das Bewusstsein für ihre Rechte, ihre Beteiligung und ihren Einfluss fördern. Das Ziel besteht nicht darin, jeden Bürger an jeder Entscheidung teilhaben zu lassen, sondern vielmehr eine gerechte Vertretung verschiedener Interessen und gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere von benachteiligten oder traditionell ausgeschlossenen Gruppen, bei den Entscheidungen und Prozessen zu gewährleisten, die das Leben dieser Menschen am unmittelbarsten beeinflussen. Das Potenzial für eine partizipatorische Regierungsführung ist wohl am grössten auf lokaler Ebene, wo die Bevölkerung den einfachsten Zugang zu den Behörden besitzt und am häufigsten direkt von staatlichen Massnahmen beeinflusst wird. Seit Anfang der 1990er Jahre kommt es deshalb vermehrt zu Partizipationsprojekten auf lokaler Ebene. Die Stadt Sion arbeitet gegenwärtig mit der Universität Genf am Projekt *demoscan*, bei welchem ein durch Losverfahren ermitteltes Panel aus Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmungen über die Vorlagen diskutiert und Empfehlungen abgibt. Dabei sollen die involvierten Personen nicht nur etwas über ein komplexes Thema lernen, indem sie in den Prozess der Meinungsbildung einbezogen werden, sondern das Thema auch verstehen und ihre eigene Meinung dazu bilden können.

### **Collaborative Governance**

Collaborative Governance wird als kooperative Regierungsstruktur definiert, bei der Behörden gesellschaftliche Stakeholder direkt in kollektive Entscheidungsprozesse einbinden. Dieser Ansatz hat sich als Antwort auf das Versagen der nachgelagerten Umsetzung und auf die hohen Kosten und die Politisierung der Regulierung entwickelt und gilt als Alternative zu den Gegensätzen des Interessengruppenpluralismus und den Managementsätzen (Ansell & Gash 2008). Grundsätzlich ist es so, dass sich Tendenzen zur Zusammenarbeit auch aus dem Wachstum von Wissen und institutionellen Kapazitäten ergeben. Mit zunehmender Spezialisierung und Verteilung des Wissens und mit zunehmender Komplexität und Interdependenz der institutionellen Infrastrukturen steigt die Nachfrage nach Zusammenarbeit. Dabei benötigen solche kooperativen Governance-Regime vier Elemente, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen (Emerson et al. 2012: 14–16). Erstens liefern prozedurale und institutionelle Arrangements die Grundstruktur, die es den Kooperationen ermöglicht, die Interaktionen mit Stakeholdern im Laufe der Zeit zu wiederholen. Je grösser und komplexer ein kollaboratives Netzwerk ist, desto expliziter müssen die Strukturen und die Abläufe sein, damit das Arrangement funktioniert. Zweitens brauchen solche Kooperationen eine starke Führung (► Leadership), die von einer externen Person, aus den Strukturen der kooperativen Regierungsstruktur selbst oder eine Folge aus der Zusammenarbeit sein kann. Darüber hinaus benötigen die Netzwerke in den verschiedenen Phasen der Zusammenarbeit unterschiedliche Arten der Projektführung. Drittens wird politikfeldspezifisches Wissen benötigt, das als Währung der Zusammenarbeit angesehen wird, was die Aggregation, Trennung und Neuzusammenführung von Informationen sowie die Generierung von neuem Wissen erfordert. Durch eine gemeinsame Auswertung von Informationen soll individuelles Wissen zu Sozialkapital werden. Viertens sind die Ressourcen der letzte Teil des gemeinsamen Handelns. Kollaborationen können davon profitieren, wenn sie knappe Ressourcen teilen und nutzen, was nicht nur die Finanzierung, sondern auch zeitliche, technische und logistische Unterstützung betrifft. Beispiele solcher Regierungsstrukturen finden sich beispielsweise in der EDUNUM (éducation numérique) des Kantons Waadts, bei welcher kantonale Behörden zusammen mit Experten der EPFL Lausanne ein Digitalisierungsprogramm in den öffentlichen Schulen umsetzen (Cahlikova & Bundi 2020).

### **Regulatory Governance**

Regulatory Governance ist eine Regierungsform, in der gesellschaftliche Akteure immer häufiger eine aktive Rolle bei der Festlegung, Überwachung und Durchsetzung von Regulierungsstandards in Partnerschaft mit oder parallel zu institutionellen Stellen einnehmen (Yasuda 2016: 428–429). Traditionelle Kontrollansätze durch den Staat existieren zwar weiterhin, da sie immer noch der effektivste Weg sind, um eine Änderung des Verhaltens sicherzustellen, allerdings sind sie auch äusserst kostspielig.

Besonders dann, wenn die Überwachungskosten für private Akteure zu hoch sind, ist dieser Ansatz weitaus effizienter als marktbasierter Mechanismen. Ebenfalls wird argumentiert, dass klassische Kontrollinstrumente manchmal immer noch einem dezentralisierten Überwachungssystem vorzuziehen sind. Denn ein dezentralisiertes System ist oftmals übermässig abhängig von automatischen Systemen wie «Feueralarmensystemen», womit die Reaktionsfähigkeit von der Stärke der Überwachungsgruppen und der Vertrauenswürdigkeit der beauftragten Unternehmen abhängt. Im Rahmen von Regulatory Governance geht es jedoch darum, wie diese traditionelleren Regulierungsansätze in Zusammenarbeit mit nicht staatlichen Akteuren funktionieren können. Die Vereinbarungen zwischen institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren sind dabei keine einmaligen Verpflichtungen, sondern werden zunehmend gesetzlich verankert, um eine gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit zu schaffen. Frühere Dichotomien zwischen Regulierer und Reguliertem verschwimmen bei diesem Ansatz, da Regulierer, Unternehmen und NGO zusammenspannen, um regulatorische Ziele zu erreichen. Dabei transformiert sich die klassische staatszentrierte Form der Regulierung in eine Regulierung, die von einem vielfältigeren Spektrum von Akteuren wahrgenommen wird. Dies erfordert ebenfalls kooperative Regulierungsbemühungen zwischen Staat und Industrie, bei denen der Staat breite Standards für die Produktionsqualität festlegt und die Industrie zur Selbstregulierung auffordert. Unternehmen entwickeln interne Kontrollsysteme, welche die Produktqualität sicherstellen, wobei die Systemteilnehmer die Kontrollparameter festlegen, überwachen und selbst zertifizieren. Diese Risikomanagementpläne werden dann den staatlichen Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorgelegt und die Behörden prüfen die Einhaltung durch die Unternehmen gemäss ihren selbst erstellten Plänen. Durch die Einbeziehung staatlicher Behörden, der Wirtschaft und zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Regulierung werden Anreize besser aufeinander abgestimmt und die Überwachungskosten des Staates gesenkt. Ein Beispiel für einen solchen Regulierungsansatz ist die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, welche nicht etwa durch den Bund finanziert und betrieben wird, sondern über Gebühren und Aufsichtsabgaben der Beaufsichtigten finanziert ist, die diese zu entrichten haben.

Ansatz	Zielgruppe	Zweck	Organisation	Verwaltungsrolle
Participatory Governance	Allgemeine Bevölkerung	Demokratisierung von politischen Entscheiden	Spontan, in unregelmässigen Abständen	Gate Keeper
Collaborative Governance	Umsetzungspartner der Politik	Optimierung der Politikumsetzung	Institutionell, in regelmässigen Abständen während der Politikumsetzung	Primus inter pares
Regulatory Governance	Politikadressaten	Überwachung der Einhaltung einer Politik	Wiederkehrende, inkrementelle gesetzliche Verankerung	Qualitätssicherung

**Tabelle 3.3** Übersicht von Governance-Ansätzen.



### 3.3. Zukunftsaussichten und Herausforderungen

Die Bedeutung und Rolle der Stakeholder haben sich für die Verwaltung über die Jahre hinweg signifikant verändert. So viele neue Akteure und Arten der Partizipation es heutzutage gibt, so schwierig ist es für die Verwaltung, diese zu identifizieren und im richtigen Moment zu berücksichtigen. Ausserdem stellt sich die Frage, wie die Einbindung dieser Stakeholder durch den technologischen Fortschritt beeinflusst wird. Ebenfalls ist unklar, wie der Einbezug von Stakeholdern bei komplexen Themen garantiert werden soll. Gewisse Politikfelder werden durch eine kleine Gruppe von Experten aus öffentlichen Organisationen sowie der Wissenschaft dominiert und andere Stakeholder können so aus der Entscheidung aussen vor gelassen werden. Was kann die Verwaltung in einer solchen Situation unternehmen?

Zunächst einmal können neue Technologien eine grosse Chance für die Verwaltung sein. Sitzungen mit institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren müssen nicht mehr vor Ort durchgeführt werden, sondern können vereinfacht durch Online-meetings wahrgenommen werden. Ebenfalls können sich Individuen mit ähnlichen Interessen viel einfacher über das Internet organisieren und sind nicht mehr auf Branchenverbände angewiesen. Neue soziale Medien bieten selbst unserer Landesregierung vom Bunderatszimmer aus einen direkten Austausch mit der Bevölkerung. Die Organisation und der Austausch werden einfacher, das heisst allerdings nicht, dass Stakeholder automatisch einbezogen werden.

Es zeigt sich, dass die Verwaltungseinheiten häufig noch immer auf klassische Mittel der Partizipation setzen und keinen Zugang zu neuen Formen der Partizipation gefunden haben. So mag das auf organisationaler Ebene gut funktionieren, etwa bei der Regulierung eines bestimmten Bereiches, aber klassische Mittel lassen kaum «Demokratische Innovationen» zu. Dies ist nicht immer der Verwaltung geschuldet, da häufig die Mittel und der Wille der Politik fehlen, die Verwaltung mit entsprechenden Instrumenten auszustatten. Es wäre jedoch besser, stärker in Digitalisierungsprojekte zu investieren und auf diesen zu bestehen – nicht nur für die interne Zusammenarbeit, sondern auch bei der Kooperation mit externen Akteuren (► Digitalisierung).

Eine weitere Problematik ist die Spezialisierung vieler Politikbereiche. Heute sind Mitglieder öffentlicher Organisationen häufig innerhalb eines Politikfeldes spezialisiert und kaum mehr Generalisten. Dies führt zu einem vermehrten Austausch mit anderen Spezialisten und kann eine Vernachlässigung von grundsätzlichen Interessen zur Folge haben. Wir reden hier nicht von einer Technokratie, aber sicherlich von einer Meinungshoheit der Expertinnen und Experten, für welche die Verwaltung sensibilisiert werden muss. Damit kann einfach umgegangen werden, indem möglichst vielen Akteuren bei der Politikumsetzung Gehör verschafft wird, etwa mit digitalen Hilfsmitteln. Denn beim Vollzug einer Politik sind nicht nur die Umsetzungsdetails von grosser Wichtigkeit, sondern auch die Akzeptanz durch die politischen und gesellschaftlichen Akteure. Wissenschaftliche Evidenz ist eine Form der Entscheidung, aber bei Weitem

nicht die einzige Grundlage. Oder wie Alain Berset es während der Krisenbewältigung von COVID-19 erklärt hat: «Es gehört nicht zur Aufgabe der Science-Taskforce, die Politik zu führen. Der Bundesrat übersetzt die Erkenntnisse der Wissenschaft in die Politik. Wir fällen die Entscheide.»

## Wichtige Begriffe

- Governance (FR: gouvernance; EN: governance, IT: governo): Governance wird als ein Umstand bezeichnet, bei dem die Umsetzung einer öffentlichen Intervention in nicht hierarchischer Unabhängigkeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren getroffen wird.
- Öffentliche Politik (FR: politique publique, EN: public policy, IT: politica pubblica): Eine öffentliche Politik ist eine Reihe von absichtlich kohärenten Entscheidungen oder Aktivitäten, die von verschiedenen Akteuren, öffentlichen und manchmal privaten, getroffen werden, um ein politisch als kollektiv definiertes Problem gezielt zu lösen.
- Politikadressaten (FR: destinataire de la politique publique, EN: policy addressee, IT: destinatario della politica pubblica): eine Gruppe von Akteuren, deren Verhalten als relevant für eine öffentliche Politik angesehen wird, die auf die Lösung des betreffenden Problems abzielt. Das Verhalten der Adressaten muss geändert werden, um ein gesellschaftliches Problem zu lösen.
- Politikbegünstigte (FR: bénéficiaires finaux de la politique publique, EN: beneficiaries of the public policy, IT: destinatario della politica pubblica): Eine Gruppe von Akteuren, die direkt oder indirekt positiv oder negativ von einem Versuch betroffen ist, das Problem in irgendeiner Weise durch die öffentliche Politik zu lösen.

## Literatur

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bussmann, W., Klöti, U., & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt am Main; Helbing und Lichtenhahn.
- Cahlikova, T., & Bundi, P. (2020). Managing the Rise of the Digital State: Implementation of Digital Education by Local Government. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 145–157.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1–29.

- Fischer, F. (2012). Participatory governance: From theory to practice. In: Levi-Faur, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: 457–471.
- Keast, R. (2016). Network governance. In: Ansell, C., & Torfing, J. (eds.). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar: 442–453.
- Frey, K., Fontana, M. C., Itin, A., van der Heiden, N., Debrunner, A., Blaser, N., Häner, F., Schubiger, M., Stadter, C., Bonfadelli, H., Widmer, T., Kübler, D. (2012). *Evaluation der Kommunikationsstrategie zur Prävention der saisonalen Grippe: Schlussbericht*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation.
- Manuel-Navarrete, D., & Modvar, C. (2007). Stakeholders. In: Bevir, M. (ed). *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks: Sage: 917-921.
- Mayntz, R. (2006). From government to governance: Political steering in modern societies. In D. Scheer & F. Rubik (eds.). *Governance of integrated product policy*. Aizlewood Mill: Greenleaf Publishing: 18–25.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Yasuda, J. (2016). Regulatory governance. In: Ansell, C., & Torfing, J. (eds.). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing: 428–441.

## Weiterführende Literatur

- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Linder, W., & Mueller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.

# 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.<sup>8</sup> 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.



TEIL II

# **Normen und Strategie**





# Einleitung

Sophie Weerts

## 1. Zweck der Dimension Normen und Strategie

Die öffentliche Verwaltung ist keine Tätigkeit, die von denjenigen, die in dieser Funktion handeln, frei ausgestaltet werden kann. Die öffentliche Verwaltung ist in einen Rahmen eingebunden und folgt einer Richtung, die ihr vorgegeben wird. Die Idee eines Rahmens und einer Richtung findet sich in der Bezeichnung «Normen und Strategie» wieder. Sie umfasst alle Komponenten, die als grundlegend für das System gelten und als Basis für das System selbst dienen. Die Dimension Normen und Strategie beinhaltet somit jene Komponenten, die nicht nur eine ontologische, sondern auch eine axiologische Funktion für die öffentliche Verwaltung erfüllen. Der Begriff «Normen» bezieht sich auf die Bestandteile des Systems, die Regeln, Grundsätze oder Kriterien für die Entscheidungsfindung (ontologische Dimension). Der Begriff «Strategie» beschwört die Idee der Bewegung und Orientierung herauf und bezieht sich somit auf die axiologischen Aspekte des Systems.



Abb. II.1 Die Dimension Normen und Strategie innerhalb des IDHEAP-Modells.

## 2. Bestandteile der Dimension Normen und Strategie

Konkret sind es fünf Komponenten, die als Grundlage für eine funktionierende öffentliche Verwaltung dienen: Recht, Ethik, Strategie, Governance und Führung. Jede dieser Komponenten definiert und lenkt nicht nur die Organisation und die Prozesse der öffentlichen Verwaltung, sondern auch das Veränderungsmanagement, mit dem die öffentliche Verwaltung in ihrem Dialog mit dem Umfeld, in dem sie tätig ist, unweigerlich konfrontiert wird. Mit anderen Worten: Diejenigen, die mit der öffentlichen Verwaltung zu tun haben, können diese grundlegenden Komponenten nicht ignorieren.

Das Recht verlangt von der öffentlichen Verwaltung, dass sie nach rechtlich verbindlichen Regeln handelt. Dies bedeutet, dass Organisationen, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung tätig sind, mit Sanktionen rechnen müssen, wenn sie sich nicht an diese Regeln halten. Das Recht verfügt auch über eine Reihe von Instrumenten, die es Organisationen ermöglichen, den Umfang ihres Handelns zu variieren (z. B. Gesetze, Verwaltungsentscheidungen, Verträge und andere öffentlich-rechtliche Vereinbarungen). Diese Instrumente, die vom Recht vorgesehen sind, werden genutzt, um an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitzuwirken. Die (normative) Ethik bezieht sich ebenfalls auf die Idee von Regeln oder Grundsätzen. Ihre verbindliche Dimension für die öffentliche Verwaltung liegt im Bereich der Moral, der sozialen Erwartungen und verlangt ein bestimmtes Verhalten. Ethik kann auch im Sinne eines reflexiven Prozesses verstanden werden (angewandte Ethik). In diesem Fall dient sie der Lösung von Dilemmata, mit denen die an der öffentlichen Verwaltung beteiligten Personen konfrontiert werden können. Strategisches Management ist eine weitere Form des Managements, die es öffentlichen Organisationen ermöglicht, sich Ziele zu setzen, die sie erreichen wollen, um auf öffentliche Probleme zu reagieren. Es kann in einem Dokument, das als Strategie bezeichnet wird, umgesetzt werden, das die Werte, die die Grundlage des Handelns derjenigen bilden, die an der öffentlichen Verwaltung beteiligt sind, sehr konkret umsetzt. Die Strategie ermöglicht auch und vor allem die Festlegung von Zielen, die erreicht werden sollen. Sie hilft, die Entscheidungen und Handlungen der an der öffentlichen Verwaltung beteiligten Organisationen zu lenken. Sie hat bereits an sich eine organisatorische Dimension. Die Governance ist eine weitere Komponente, die als stabilisierend für die öffentliche Verwaltung angesehen werden muss und gleichzeitig eine Nähe zur Dimension Organisation und Prozesse aufweist. In der Tat ist die Frage der Governance zunächst eine Frage der Entscheidung für eine bestimmte Art der Governance, die dann in einer organisatorischen Logik verankert wird. Darüber hinaus wird der Governance-Modus es den verschiedenen Akteuren ermöglichen, ihre Rolle und ihren Zweck besser zu verstehen. Schliesslich ist die Führung die Komponente, die an die menschliche Dimension des Managements appelliert, an all die immateriellen Elemente wie Emotionen und Energien, die notwendig sind, um das Engagement der

gesamten Organisation für die Erreichung der gesetzten Ziele zu gewährleisten. Sie hat eine starke axiologische Bedeutung, aber die Figur der Führungspersönlichkeit bietet auch einen Bezugspunkt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Obwohl jede der Komponenten in dieser Dimension eine starke Vorstellung von Stabilität vermittelt, darf nicht vergessen werden, dass sie nicht frei von langfristigen Anpassungen sind, was ihre Verbindung mit der Frage des Wandels unterstreicht. Schematisch können diese fünf Komponenten in drei Schichten eingeteilt werden. Die erste Schicht besteht aus Recht und Ethik. Dies sind die grundlegendsten Komponenten. Sowohl das Recht als auch die Ethik (die Werte, auf denen es beruht) weisen die grösste Stabilität und Autonomie auf. Ihre Entwicklung steht in direktem Zusammenhang mit ihrem externen Umfeld (politische Akteur:innen für das Recht und die Gesellschaft als Ganzes für die Werte). Sie wird wenig von öffentlichen Organisationen und der öffentlichen Verwaltung an sich beeinflusst. Die Strategie und die Governance bilden eine zweite Schicht. Dies sind zwei Komponenten, deren Definition sowohl vom externen Umfeld als auch von den eigenen Bedürfnissen der öffentlichen Verwaltung abhängen wird. Sie stehen auch in engem Zusammenhang mit der Wahl von Werten und dem rechtlichen Rahmen. Die letzte Schicht ist die Führung, die am meisten operativ ist, da sie mehr auf Einzelpersonen als auf der Organisation an sich beruht. Daher ist diese Komponente am ehesten veränderlich. Individuelle Handlungen müssen jedoch weiterhin die rechtlichen und ethischen Rahmenbedingungen beachten, die die Grundlage der öffentlichen Verwaltung bilden.



# 5. Recht

Sophie Weerts

## 5.1. Bedeutung des Rechts für die öffentliche Verwaltung

Zunächst einmal muss man sagen, dass der Begriff «Recht» polysem ist. In der Erstbedeutung versteht man darunter die Gesamtheit der Regeln, die in einer bestimmten Gesellschaft die Beziehungen zwischen den Individuen regeln. Jurist:innen sprechen dann vom «objektiven Recht» («law»). Diese Regeln sollen das friedliche Zusammenleben der Menschen gewährleisten. In diesem Verständnis ist das Recht untrennbar mit dem Leben in der Gesellschaft verbunden: *ubi societas, ibi jus*. Mit anderen Worten: Wo es eine Gesellschaft gibt, da gibt es auch Recht. Das Wort «Recht» bezeichnet aber auch ein Vorrecht, das Einzelpersonen, die sich vor einem Richter oder einer Richterin darauf berufen können, durch das objektive Recht zuerkannt wird. In diesem Fall spricht man von «subjektivem Recht» («rights»). Eine dritte Bedeutung bezieht sich schliesslich auf die Gesamtheit der Regeln, die von den zur Rechtserzeugung befugten Instanzen aufgestellt wurden und die für Einzelpersonen und Organisationen gelten. Hierbei handelt es sich um das «positive Recht», das auch als Synonym für das Rechtssystem oder die Rechtsordnung verwendet wird. Für die öffentliche Verwaltung bedeuten diese drei Zuschreibungen, dass sie Teil eines Systems von Regeln ist (des positiven Rechts der Schweiz), von denen einige Verfahren und Verpflichtungen festlegen (das positive Recht) und andere wiederum subjektive Rechte für Personen gewähren, die mit Organisationen in Verbindung stehen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Die öffentliche Verwaltung hat eine besondere Beziehung zum Recht. Denn im Gegensatz zu einer Privatperson verfügen Organisationen oder Verwaltungseinheiten nicht über individuelle Rechte oder gar individuelle Freiheit, aber sie verfügen sehr wohl über Macht. Diese Macht ist begrenzt. Sie ergibt sich aus dem positiven Recht. So existiert eine Organisation oder Verwaltungseinheit, weil sie durch das Recht eingesetzt wurde und ihre Funktionsweise durch das Recht definiert wurde. Da sie eng mit dem Staat verbunden sind, der auch eine der wichtigsten Instanzen ist, die Recht

hervorbringen, unterliegen die Organisationen und Verwaltungseinheiten besonderen Verpflichtungen. Ein gutes Beispiel dafür ist Artikel 5 Absatz 1 der Bundesverfassung. Er bestimmt, dass das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns bildet. Er ist Ausdruck des sogenannten *Legalitätsprinzips* und spiegelt die Philosophie des *Rechtsstaats* wider, nämlich dass der Staat durch das Recht regiert wird und nicht durch den göttlichen Willen oder das Gutdünken einer Führungspersönlichkeit. Das bedeutet, dass jedes staatliche Handeln seine Grundlage im Recht finden muss und dass dieses Handeln auch das Recht respektieren muss. Die Idee der Rechtsstaatlichkeit bedeutet also, dass jede öffentliche Handlung auf einer geltenden Rechtsnorm beruht. Dieses Handeln muss auch die anderen Verfassungsgrundsätze respektieren, nämlich das Allgemeininteresse, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Personen, den Grundsatz von Treu und Glauben und das Willkürverbot (Tanquerel, 2018). Es geht weiterhin darum, alle Rechtsnormen einzuhalten, die für öffentliche und private Einheiten und Organisationen gelten, die mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind. Wenn also eine Gebietskörperschaft eine neue Infrastruktur entwickeln will, muss sie rechtlich befugt sein, in dem Bereich zu handeln, für den die Infrastruktur entwickelt werden soll. Bei der Umsetzung eines solchen Projekts müssen weitere Regeln beachtet werden, z. B. muss sichergestellt sein, dass ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgt wird, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel eingehalten oder das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen beachtet wird.

Die Bedeutung des Rechts für die öffentliche Verwaltung beschränkt sich nicht auf diese Funktion als Grundlage und Rahmen. Das Recht bietet der öffentlichen Verwaltung auch Instrumente, mit denen sie ihre Tätigkeit ausüben kann. In einer politischen Geschichte, in der man versucht hat, die Willkür der Macht zu begrenzen, kann man sogar sagen, dass Rechtsinstrumente wie das Gesetz, die Verordnung, die Verwaltungsentscheidung oder auch der Vertrag die wichtigsten Instrumente der öffentlichen Verwaltung sind. Diese rechtlichen Instrumente unterscheiden sich von Realakten<sup>9</sup>, die eine nicht rechtliche Kategorie darstellen. Allerdings ist die Palette der Instrumente der öffentlichen Verwaltung nicht auf die klassischen Rechtsinstrumente beschränkt. Steuerliche Anreize, Aufklärungskampagnen, die Vergabe von Gütesiegeln oder die Veröffentlichung einer Strategie werden als Instrumente der öffentlichen Verwaltung angesehen. Alle diese Instrumente entwickeln sich jedoch nicht ausserhalb des Rechts, da dies dazu führen würde, die Philosophie des Rechtsstaats infrage zu stellen. Alle diese Instrumente, unabhängig von ihrer Art, bleiben daher dem Legalitätsprinzip unterworfen.

Schliesslich stellt das Recht eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung dar. Es ist ein lebendiger Gegenstand. Es ist nicht ein für alle Mal gegeben und nicht unveränderlich. Das Recht entsteht aus den sich ändernden Bedürfnissen der Gesellschaft,

9 Siehe Begriffsbestimmung in Abschnitt 2.2.

entwickelt sich mit ihnen weiter und geht manchmal sogar zurück, wenn es einem bestehenden Bedürfnis nicht mehr entspricht. Die öffentliche Verwaltung ihrerseits entwickelt sich weiter und verändert sich ebenfalls (► Organisationales Lernen). Diese Veränderungen müssen im Einklang mit dem Recht erfolgen, und manchmal werden sie auch durch Veränderungen angestossen, die ihre Quelle in der Rechtsentwicklung haben. Es ist also eine dialektische Beziehung, die sich zwischen Recht und öffentlicher Verwaltung entwickelt. Ersteres kann Anpassungen der Letzteren erfordern, Letztere kann ihrerseits einen Änderungsbedarf widerspiegeln, der sich im Recht niederschlagen muss. Organisationen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind, müssen sich an das Recht halten und die Entwicklung des Rechts beobachten. Sie können auch Änderungen vorschlagen.

Grundlage, Rahmen, Instrument und Herausforderung sind also die verschiedenen Facetten, durch die das Thema Recht aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden kann. Im Rahmen dieses Beitrags werden einige Grundbegriffe und Schlüsselinstrumente für die öffentliche Verwaltung aus rechtlicher Sicht vorgestellt. Anschliessend wird der Schwerpunkt auf die Fragen und Herausforderungen gelegt, die sich aus der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung für den Bereich des Rechts ergeben.

## 5.2. Schlüsselaspekte des Rechts

### 5.2.1. Schlüsselbegriffe im Recht

Wenn die öffentliche Verwaltung an das Recht gebunden ist, dann gilt es zu bestimmen, was das Recht ist, und seine innere Logik zu verstehen, um erfassen zu können, was es für die öffentliche Verwaltung bedeutet. Dazu müssen drei Begriffe erwähnt werden: die Rechtsquellen, die Normenhierarchie und die Unterscheidung zwischen Normen mit allgemeiner und abstrakter Geltung und Normen mit individueller und konkreter Geltung.

#### Rechtsquellen

Recht ist nicht gleichbedeutend mit Gesetzgebung. Im Übrigen sagt man in der Umgangssprache nicht, dass man Gesetze studiert, sondern dass man Recht oder Jura studiert. Es gibt also einen Unterschied zwischen der Idee des Gesetzes und der Idee des Rechts. Die Verwendung des Plurals im Ausdruck «Rechtsquellen», der von Jurist:innen verwendet wird, zeigt weiter, dass das Recht nicht nur einen einzigen Ursprung hat. Der Ausdruck bezeichnet die Gesamtheit der Instanzen, die Normen oder einen Diskurs über das Recht hervorbringen. Im Schweizer Recht listet das Zivilgesetzbuch diese Quellen übrigens auf (Art. 1 ZGB). Es handelt sich um die Gesetzgebung, das



Gewohnheitsrecht, die Rechtsprechung und die Lehre. Es sind also diese verschiedenen Quellen, die herangezogen werden müssen, wenn eine Organisation überprüfen will, ob sie die Befugnis zum Handeln und einen Ermessensspielraum hat. Da der Rückgriff auf das Gewohnheitsrecht nur noch marginal ist, gilt es, sich mit den Konzepten der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Lehre zu befassen.

Die Gesetzgebung umfasst alle Normen, die der Staat entweder in Form von einseitig erlassenen Gesetzen und Verordnungen oder in Form von bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen (internationale Verträge, Konkordate, interkantonale Vereinbarungen) verabschiedet. Es stellt die wichtigste Rechtsquelle dar. Beschränken wir uns auf das Bundesrecht, so kann man sagen, dass der Grossteil des Rechts in der Verfassung, den Gesetzen und Verordnungen enthalten ist. Um verbindlich zu sein, müssen diese Texte nach einem formalisierten Verfahren kommuniziert werden, das auch die Forderung nach Veröffentlichung in einem Amtsblatt beinhaltet. So werden im Bundesrecht alle diese Texte in der amtlichen Sammlung (AS) veröffentlicht und in die systematische Sammlung (SR) aufgenommen. Die Verfasser dieser Texte sind vielfältig. Sie verfügen über die Befugnis, Gesetze zu erlassen, d.h. allgemeine und abstrakte Normen festzulegen. Die Bundesversammlung ist aufgrund ihrer politischen Legitimität und ihrer Gesetzgebungsbefugnis das wichtigste Gesetzgebungsorgan und kann weitreichende Einschränkungen der Menschenrechte vornehmen, sofern dabei auch die Erfordernisse des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit beachtet werden. Je nach Art des Erlasses erlässt sie Gesetze unter Mitwirkung der Kantone und/oder des Volkes. Sie ist an der Verabschiedung der Verfassung beteiligt, aber ihr wichtigstes Instrument zur Rechtsetzung ist sicherlich das Gesetz. Sie kann auch Verordnungen erlassen – in Fällen, die in der Bundesverfassung oder im Gesetz vorgesehen sind – oder Bundesbeschlüsse wie bei einem Kreditbeschluss, einem wichtigen Planungsbeschluss oder auch bei der Genehmigung eines internationalen Vertrags (der Bundesbeschluss kann dann dem Gesetzesreferendum unterstellt werden). Der Bundesrat hat ebenfalls gesetzgebende Befugnisse. Sein Handlungsinstrument ist die Verordnung. Die sogenannte Vollzugsverordnung – oder auch abhängige Verordnung – konkretisiert die im Gesetz enthaltenen Regeln (Art. 182 BV). Die sogenannte Ersatzverordnung – oder unabhängige Verordnung – (Art. 184 Abs. 3 und 185 BV) ist die Verordnung, die der Bundesrat erlässt, wenn ihm eine solche Befugnis ausdrücklich durch die Verfassung oder das Gesetz übertragen wird. Darüber hinaus kann auch einer Verwaltungseinheit eine Gesetzgebungsbefugnis übertragen werden. So sieht auf Bundesebene Artikel 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vor, dass der Bundesrat je nach Tragweite der geplanten Norm die Kompetenz zum Erlass allgemein gültiger Vorschriften an die Departemente delegieren kann. Eine solche Gesetzgebungskompetenz kann sogar an ein Amt delegiert werden, sofern eine solche Delegation ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (Art. 48 Abs. 2 RVOG). Auch Texte, die von externen Behörden des Bundes verabschiedet werden, können normativen Charakter haben.

Die Gesetzgebung umfasst jedoch nicht nur unilateral erstellte Normen. Sie beinhaltet darüber hinaus Normen, die in einem bilateralen oder multilateralen Rahmen geschaffen werden. Dies ist der Fall beim Völkerrecht. Auf internationaler Ebene entwickeln Staaten Rechtsbeziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen. Diese Beziehungen werden manchmal in Form von Verträgen oder Übereinkommen konkretisiert. Diese Texte sind rechtlicher Natur. Das bedeutet, dass jede Partei rechtlich verantwortlich ist und ihre Verpflichtungen einhalten muss. Im Fall der Schweiz ist ein solcher Text, sobald er von den zuständigen Institutionen ratifiziert wurde, Teil des Schweizer Rechts. Deshalb wird das Schweizer Rechtssystem als monistisch bezeichnet. Es ist für alle Behörden des Staates, einschliesslich der Verwaltungseinheiten, verbindlich. Genauer gesagt, können die in diesen internationalen Abkommen enthaltenen Rechtsnormen direkt oder indirekt anwendbar sein. Im ersten Fall bedeutet dies, dass jede Verwaltungseinheit, aber auch jeder Richter und jede Richterin, die internationale Rechtsnorm auf den ihm oder ihr vorgelegten Einzelfall anwenden muss. Im zweiten Fall muss die internationale Norm noch von den innerstaatlichen Behörden umgesetzt werden, damit sie angewendet werden kann. In einem solchen Fall muss die Verwaltungseinheit, die für den durch das internationale Übereinkommen geregelten Bereich zuständig ist, etwaige Rechtstexte vorbereiten, die es dem Gesetzgeber ermöglichen, die internationale Verpflichtung, die die Schweiz eingegangen ist, für anwendbar zu erklären. Das interkantonale Recht ist eine weitere Art von Texten, die in einem bilateralen oder multilateralen Rahmen verabschiedet werden und zum Bereich der Gesetzgebung gehören. Es ist nicht notwendigerweise Teil des Bundesrechts, es sei denn, der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten daran beteiligen (Art. 48 Abs. 2 BV). Interkantonale Verträge stellen eine Alternative zur Entwicklung des Bundesrechts dar, das jedes Mal eine spezifische Verfassungsgrundlage erfordert, die das Eingreifen des Bundes legitimiert.

Die Rechtsprechung stellt die zweite Rechtsquelle dar. Sie besteht aus der Gesamtheit der Entscheidungen, die von den Gerichten zu einem bestimmten Rechtsproblem getroffen wurden. Die Bedeutung, die der Rechtsprechung unter den Rechtsquellen beigemessen wird, zeigt, dass die Aufgabe des Richters oder der Richterin nicht nur darin besteht, Recht zu sprechen, sondern dass er oder sie auch an der Entwicklung dessen, was das Recht ist, beteiligt ist. Durch seine oder ihre rechtsprechende Funktion ist er oder sie nämlich dazu berufen, den Inhalt einer allgemeinen und abstrakten Norm, die in einem Artikel eines Gesetzes oder einer Verordnung verankert ist, zu klären und zu präzisieren, sie im Falle von Lücken sogar zu formulieren oder sie weiterzuentwickeln, wenn Fälle eintreten, die vom Gesetzgeber nicht vollständig vorhergesehen werden konnten. Konkret bedeutet dies, dass er oder sie die allgemeine Norm anwenden muss, auf deren Grundlage sich der ihm oder ihr vorgelegte Fall lösen lässt. Dieser Anwendungsvorgang impliziert notwendigerweise eine Auslegungstätigkeit, die es beispielsweise ermöglicht, die Konturen und den Inhalt einer in einem Artikel eines Gesetzes verankerten Norm zu identifizieren. Es sei daran erinnert, dass

nicht alle Gerichtsentscheidungen oder Urteile die gleiche erklärende und konstituierende Bedeutung für die Entwicklung des Rechts haben. In Anbetracht der Funktion des Bundesgerichts als oberste richterliche Behörde und als Garant für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung haben seine Urteile im Vergleich zu den Urteilen der kantonalen Gerichte eine entscheidende interpretative Bedeutung. In dieser Hinsicht ist die Rechtsprechung des Bundes eine zusätzliche Quelle zur Gesetzgebung. Sie ermöglicht es jedem und jeder Einzelnen – aber auch jeder Verwaltungseinheit und Organisation –, die Tragweite und den Inhalt einer Rechtsnorm zu kennen.

Die dritte Rechtsquelle ist schliesslich die Lehre. Sie umfasst alle Veröffentlichungen, die zu einer bestimmten Rechtsfrage erstellt wurden. Diese Texte unterscheiden sich von den beiden anderen Quellen dadurch, dass sie weder verbindlich sind, noch eine legitime Auslegungsfunktion haben. Sie stellen daher eine subsidiäre Quelle dar, mit der die Kenntnis des Rechts erhellt werden kann. Diese Quelle ist jedoch nicht uninteressant. Sie zeichnet sich sowohl durch einen deskriptiven als auch durch einen normativen Diskurs aus. So ist sie im Allgemeinen dazu berufen, den Stand eines immer vielfältigeren Rechts zu beobachten und zusammenzufassen. In dieser Hinsicht leistet sie manchmal auch Systematisierungsarbeit, die ein besseres Verständnis der Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung ermöglicht. Darüber hinaus nimmt sie häufig auch eine normative Haltung ein, indem sie auf Inkohärenzen zwischen den beiden Hauptakteuren des Rechts, dem Gesetzgeber und dem Richter oder der Richterin, hinweist. Alle diese Entwicklungen können dann den Gesetzgeber inspirieren, der auf ein neues oder wiederkehrendes öffentliches Problem reagieren möchte, sowie den Richter, der einen Punkt seiner Auslegung ändern möchte. Da sie häufig einen Überblick über den Stand einer Rechtsfrage bietet, ist sie ein nützliches Instrument für die öffentliche Verwaltung.

### **Hierarchie der Normen**

Die Darstellung der Gesetzgebung und der Rechtsprechung hat gezeigt, dass das Recht von einer grossen Anzahl von Akteuren hervorgebracht wird. Dennoch muss man feststellen, dass es sich dabei nicht um ein Durcheinander von Rechtsnormen handelt, die nach und nach von verschiedenen zuständigen Instanzen angenommen, veröffentlicht und ausgelegt werden. Das Recht stellt sich als ein organisiertes und strukturiertes Ganzes dar. Innerhalb des Rechts gibt es also Beziehungen der Einheit, der Kohärenz, die in dem sogenannten Prinzip der Normenhierarchie enthalten sind. Diese Idee der Kohärenz ist nicht einfach ein ästhetisches Erfordernis, sondern Ausdruck einer bestimmten politischen und rechtlichen Auffassung von Staat. Genauer gesagt ist sie mit der institutionellen Organisation der verschiedenen Institutionen verbunden, die an der Schaffung und Entwicklung des Rechts beteiligt sind. So hat eine von einer demokratisch gewählten Versammlung verabschiedete Rechtsnorm (z. B. ein von der Bundesversammlung verabschiedetes Gesetz) Vorrang vor einer Rechtsnorm, die von einem Gremium verabschiedet wurde, das von Ersterem eingesetzt wurde (z. B. eine Verordnung

des Bundesrates). Dasselbe gilt für die Gerichtsbarkeiten, in denen das Bundesgericht gegenüber den anderen eidgenössischen und kantonalen Gerichten zum obersten Gericht erhoben wird. Die föderale Struktur des Staates wirkt sich auch auf die hierarchische Organisation des Schweizer Rechts aus. Bundesrechtliche Normen haben Vorrang vor kantonalen Normen. Genauso wie Letztere Vorrang vor den kommunalen Normen haben. Diese Idee der Hierarchie hat einen sozialen Zweck. Sie trägt zur Rechtssicherheit bei, indem sie die Widersprüche zwischen den Normen begrenzt. Indem sie Regeln für den Vorrang einer Norm vor einer anderen aufstellt, verringert sie das Risiko der Unsicherheit bei der Festlegung des richtigen Verhaltens.

Der Grundsatz der Hierarchie gilt auch im Rahmen der Beziehung zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht. In diesem Fall verpflichtet Art. 5 Abs. 4 BV den Bund und die Kantone, das Völkerrecht zu beachten. Art. 189 BV sieht vor, dass das Bundesgericht ebenfalls verpflichtet ist, Bundesrecht und Völkerrecht anzuwenden. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen bekräftigt die Rechtsprechung des Bundesgerichts den Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts vor dem nationalen Recht. Die Entwicklung des internationalen und des nationalen Rechts kann jedoch zu komplexen Situationen führen, die es zu entwirren gilt. In solchen Situationen, die sich als konfliktrichtig erweisen können, ist es Aufgabe des Richters, Konflikte zwischen Rechtsnormen zu lösen, indem er seine Auslegungskompetenz mobilisiert, die wiederum auf verschiedenen Techniken beruht. Im vorliegenden Fall hat das Bundesgericht zwei zusätzliche Elemente hinzugefügt. Eine erste Ausnahme besteht darin, dass, wenn die Bundesversammlung in Kenntnis der Sachlage ein Gesetz verabschiedet, das einer internationalen Verpflichtung der Schweiz widerspricht, dieses Gesetz Vorrang vor der internationalen Rechtsnorm hat. Die zweite Ausnahme, die somit eine Gegen Ausnahme zur vorherigen darstellt, ist, dass Normen, die Menschenrechte garantieren – wie die Europäische Menschenrechtskonvention –, immer Vorrang vor Bundesgesetzen haben, die ihnen widersprechen. Diese beiden vom Bundesgericht formulierten Ausnahmen erinnern an die Bedeutung dieser beiden Schlüsselemente für Institutionen, d. h. die Achtung des demokratischen Willens und die Achtung der Menschenrechte.

### **Unterscheidung zwischen allgemein gültigen und individuell gültigen Normen**

Ein letzter Begriff, der in diesem Abschnitt über die Schlüsselemente für das Verständnis der Idee des Rechts im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung erwähnt werden sollte, ist die Unterscheidung zwischen Normen von allgemeiner und Normen von individueller Geltung. Diese Unterscheidung ermöglicht es, den Unterschied zwischen der Funktion des Gesetzgebers und der Funktion des Vollzugs zu verstehen, an denen die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Einheiten beteiligt sind.

Eine Norm ist von allgemeiner und abstrakter Geltung, wenn sie sich an einen nicht genau definierten Adressatenkreis richtet und in allgemeinen und abstrakten Begriffen abgefasst ist. Da die allgemeine Norm wiederholt angewendet wird, d. h. immer dann, wenn Situationen auftreten, die ihrer abstrakten Hypothese entsprechen, ist sie

dazu bestimmt, langfristig zu gelten. Sie ist daher dazu bestimmt, eine unbestimmte Anzahl von konkreten Situationen zu regeln. Diese Art der Regelung sozialer Beziehungen durch allgemeine Normen hat den Vorteil, dass sie eine Garantie gegen Willkür für die Mitglieder der betroffenen Gesellschaft bietet. Sie gewährleistet «Rechtssicherheit» für die Mitglieder der Gesellschaft. In der Tat ermöglicht die prinzipielle Stabilität der allgemeinen Regel den Adressaten, ihre Handlungen und deren Folgen vorherzusehen. Konkret ist es diese Art von Normen, die in den Artikeln der Verfassung, in einem Gesetz oder in einer Verordnung verankert ist. Da diese verschiedenen Ebenen von Texten ineinander übergehen, hat die Verfassungsnorm eine grundsätzliche Dimension, die nach und nach durch das Gesetz und die Verordnung präzisiert wird. Die Verwaltungseinheiten sind an der Ausarbeitung der allgemeinen Norm im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt und spielen eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung des Gesetzesentwurfs. Sie können den Entwurf initiieren, wenn sie feststellen, dass das Recht ergänzt werden muss.

Die Norm mit individueller und konkreter Geltung richtet sich an eine bestimmte oder bestimmbare Anzahl von Adressaten. Sie zielt darauf ab, einen zeitlich und räumlich definierten Zustand zu regeln. Sie ist das Ergebnis der Anwendung der allgemeinen Norm auf den konkreten Fall durch eine zuständige Stelle. Diese Art von Norm kann von einer Verwaltungseinheit, aber auch von einem Richter oder einer Richterin erlassen werden. Z. B., wenn der Richter in einem Scheidungsverfahren ein Urteil über das Sorgerecht für Kinder fällen muss.

Im positiven Schweizer Recht entspricht die Unterscheidung zwischen allgemein gültigen und individuell gültigen Normen der Unterscheidung zwischen «Rechtssatz» und «Verfügung» (Tabelle 5.1). In der Tat wurden die Eigenschaften der Norm von allgemeiner Geltung ausdrücklich im Artikel über den «Rechtssatz» (Art. 22 Abs. 4 ParlG) verankert. Der Rechtssatz muss ein spezifisches Verfahren zur Verabschiedung durchlaufen, nämlich das Gesetzgebungsverfahren. Eine Verfügung umfasst die verschiedenen Massnahmen von Behörden, die Rechte oder Pflichten zuweisen, feststellen oder ändern oder Anträge auf Zuweisung dieser Rechte und Pflichten ablehnen. All diese Verfügungen beinhalten dann Normen – oder, anders ausgedrückt, Verpflichtungen –, die eine individuelle und konkrete Geltung haben. Ebenso wie beim Rechtssatz werden auch formale Anforderungen an die Instanz gestellt, die eine Verfügung trifft. Sie muss das Verwaltungsverfahren und die Verfahrensgarantien der von der Verfügung betroffenen Einzelpersonen einhalten. Es hat sich jedoch auch eine Zwischenkategorie herausgebildet. Es handelt sich um Verfügungen von allgemeiner Geltung, die die Merkmale einer individuellen Verfügung aufweisen – sie beziehen sich auf eine bestimmte Situation –, deren Geltung jedoch eine unbestimmte Anzahl von Personen betrifft. Ein Beispiel dafür wäre ein Demonstrationsverbot (Tanquerel, 2018).

Diese Unterscheidung ist ein Schlüsselement für das Verständnis des öffentlichen Handelns. Sie impliziert unterschiedliche Formalitäten, die eine Einheit erfüllen muss, wenn sie eine Rechtshandlung vornehmen will, die entweder die Form eines

Rechtssatzes oder die einer Verfügung annehmen kann. Wenn die Körperschaft sich nicht sicher ist, welche Rechtsform sie wählen soll, muss sie prüfen, ob ein Rechtsakt, um wirksam zu werden, noch durch einzelne Handlungen konkretisiert werden muss; wenn dies der Fall ist, hat der zu erlassende Rechtsakt eine noch unbestimmte Geltung, die für einen Rechtssatz charakteristisch ist. Die Unterscheidung hilft auch, die Unterschiede in Bezug auf das Verfahren (Zuständigkeit, Rechtsbehelfe, Veröffentlichung und Zustellung des Rechtsakts) zu verstehen.

Hinzu kommt, dass es zwischen diesen beiden Arten von Normen noch weitere Regeln mit weniger klarer Geltung gibt. Diese werden als Verfügungen von allgemeiner Geltung bezeichnet. Sie haben einen Adressatenkreis, der, wie beim Rechtssatz, unbestimmt und unbestimmbar ist. Andererseits regeln sie, wie im Fall der (einfachen) Verfügung, einen zeitlich und räumlich begrenzten Sachverhalt.

	Rechtssatz	Verfügung von allgemeiner Geltung	Verfügung
Adressat	allgemein	allgemein	individuell
Sachlage	abstrakt	konkret	konkret

**Tabelle 5.1** Tabelle der Rechtsnormen.

## 5.2.2. Instrumente des öffentlichen Handelns

Die Bedeutung des Rechts für die öffentliche Verwaltung ergibt sich nicht nur aus der Tatsache, dass es die Grundlage und den Rahmen für öffentliches Handeln bildet, sondern auch aus der Tatsache, dass es verschiedene Handlungsinstrumente bietet. Mit anderen Worten, es ist ein Mittel, das für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung steht. Die oben genannten Elemente haben es bereits ermöglicht, verschiedene Arten von Instrumenten für die Durchführung öffentlicher Massnahmen zu identifizieren: das Gesetz, die Verordnung, die Verfügung. Jedoch sind nicht alle Regeln, die in diesen Rechtsinstrumenten enthalten sind, notwendigerweise Anweisungen und Gebote. Sie können z.B. auch Ziele definieren oder die Koordination zwischen den Beteiligten vorsehen. Darüber hinaus verfügt eine Verwaltungseinheit nicht nur über Rechtsinstrumente. Da sie öffentliche Aufgaben erfüllen muss, muss sie manchmal auch sehr konkret handeln. Diese anderen Handlungen werden als Realakte bezeichnet. Zu dieser Kategorie von Handlungen gehören beispielsweise der Bau einer Strasse, die Pflege eines Parks, die konkrete Ausführung einer Banküberweisung, eine Präventionskampagne für Gesundheitsrisiken usw. Schliesslich sind in den letzten Jahrzehnten angesichts der globalen Herausforderungen und unter dem Einfluss der internationalen Organisationen in der Funktionsweise der Staaten und ihrer jeweiligen Verwaltungseinheiten andere Begriffe aufgetaucht, die die ursprüngliche einfache und

wirksame Unterscheidung zwischen Rechts- und Realakten zu ergänzen scheinen.<sup>10</sup> So werden Empfehlungen, Richtlinien, Strategien, Aktionspläne, Partnerschaften und Toolboxen über die offiziellen Kanäle kommuniziert und manchmal sogar veröffentlicht. Manchmal sind es private Akteure, die ihre eigenen regulatorischen Instrumente entwickeln (Black, 2001). Alle diese Texte – von öffentlichen oder privaten Akteuren und manchmal auch durch die Koordination beider – sollen das Verhalten der verschiedenen Interessengruppen lenken und leiten. Diese Entwicklungen ausserhalb der klassischen Rechtsakte werden im Allgemeinen unter dem Begriff *Soft Law* zusammengefasst. Hinter diesem Begriff verbirgt sich die Idee, Normen zu formulieren, die zu Verhaltensänderungen anregen, anstatt sie zu erzwingen. Diesbezüglich kann man sagen, dass der Erfolg dieser Art von Instrumenten einerseits auf den informellen Charakter ihrer Ausarbeitung und Annahme zurückzuführen ist – im Gegensatz zum Formalismus des Rechts – und andererseits darauf, dass die Wirksamkeit des Rechtssatzes infrage gestellt wird, um die gewünschte Änderung oder das gewünschte Verhalten zu erreichen.

### 5.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die öffentliche Verwaltung ist nicht mehr nur das Vorrecht der Staatsbediensteten, sondern kann auch anderen Organisationen übertragen werden. Sie ist Teil einer Logik der *Multi-Level-Governance*, die eine Vielzahl von Akteuren einbezieht, seien es andere substaatliche oder staatliche öffentliche Körperschaften, internationale Organisationen, Unternehmen oder gemeinnützige Organisationen. Auch die Handlungsmöglichkeiten sind mit Verhaltenskodizes, Gütesiegeln usw. vielfältig geworden. Die *Governance* geht also mit einer Entwicklung der Instrumente des öffentlichen Handelns einher. Die Gesetzgebung reicht nicht mehr aus, und es wird von *Regulierung* gesprochen (Morgan & Yeung, 2007). Diese Veränderungen haben weder die hierarchische Konzeption des Rechts noch die Philosophie der Rechtsstaatlichkeit infrage gestellt. Es ist jedoch festzustellen, dass sie es ermöglichen, bestimmte Dynamiken zu beobachten, die nicht ohne Auswirkungen auf das Recht und insbesondere auf die Gesetzgebung sind. Diese Dynamiken lassen sich sowohl mit dem *New Public Management* als auch mit der Analyse der öffentlichen Politik in Verbindung bringen. Sie machen deutlich, dass das Recht nicht mehr als ein separater Bereich betrachtet werden kann, der über anderen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen steht, sondern dass es auch seinen Zweck, die Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, bewahren muss. Dies lässt sich anhand von zwei Herausforderungen veranschaulichen: zum einen der Beziehung zwischen Gesetzgebung und Strategie und zum anderen des Gesetzgebungsprozesses.

<sup>10</sup> Eine solche Entwicklung lässt sich auch in den internationalen Organisationen beobachten.

### 5.3.1. Verbindung zwischen Gesetzgebung und Strategie

Wie bereits erwähnt, muss die öffentliche Verwaltung im Einklang mit dem Legalitätsprinzip ausgeübt werden. Die Gesetzgebung legt fest, was, von wem, mit welchen Mitteln und wie getan werden kann. Gesetze – im weitesten Sinne als alle Rechtsakte verstanden – setzen somit einen Rahmen, der die Rechte, Pflichten und Verfahren festlegt, die eingehalten und ausgeführt werden müssen. Andererseits funktioniert die öffentliche Verwaltung nicht in einem Vakuum, sondern erfüllt ihre Aufgaben in einem Umfeld, das frei von anderen Faktoren ist. Sie muss mit begrenzten öffentlichen Ressourcen, politischen Verpflichtungen auf internationaler oder subnationaler Ebene, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Umfeldern umgehen. Kurz gesagt, ihre Umsetzung muss wirklich durchdacht und mit all diesen Einschränkungen verknüpft werden. Daher wird die politische – oder administrative – Planung als ein Mittel zur Bewältigung all dieser Zwänge angesehen. Es geht darum, die verschiedenen Akteure zu organisieren und zu koordinieren und dabei bestimmte Fristen festzulegen.

Aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung ist die Entwicklung von Infrastrukturen, die Verwaltung von Finanz- oder Nahrungsmittelressourcen mit einer Planung verbunden. Eine solche Handlungsweise ergibt sich implizit aus dem Verwaltungsmanagement. Die Idee der Planung hat jedoch auch eine legislative Dimension in parlamentarischen Systemen, in denen die Regierung das Vertrauen des Parlaments gewinnen muss. Sie nimmt die Form von Reden oder auch von Legislaturprogrammen an. Da das Parlament die materielle Kompetenz hat, Gesetze zu erlassen, hat es auch die Macht, seine legislative Arbeit zu organisieren. Das New Public Management hat dieser Frage der Planung einen neuen Impuls verliehen, mit einer auf Zielen basierenden Governance, die in Form einer Strategie ausgedrückt und weitgehend von der Exekutive entwickelt und gesteuert wird.

Die Ausarbeitung der Strategie erfolgt im Rahmen der öffentlichen Verwaltung. Je nach Bereich sind es die Verwaltungseinheiten, die für die Ausarbeitung verantwortlich sind. Strategien ermöglichen es, einen Fahrplan für ein bestimmtes Ziel festzulegen. Sie legen die Handlungsgrundsätze fest, die dann innerhalb eines jeden vorrangigen Ziels und der entsprechenden Massnahmen umgesetzt werden müssen. Eine solche Planung ermöglicht es, den Bedarf und die notwendigen Mittel zu eruieren. Unter anderem kann es notwendig sein, dem Parlament einen Gesetzesentwurf vorzulegen, verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen oder eine Informationskampagne zu starten. Auf diese Weise wird das künftige Gesetz in ein politisches Ganzes eingebettet. Es ist eines von mehreren Elementen bei der Umsetzung einer öffentlichen Politik. Eine solche Situation erinnert daran, dass jedes Gesetz das Produkt einer formalisierten politischen Entscheidung ist, der das politische System dann einen spezifischen normativen Wert zuweist, nämlich den, dass sie durch die öffentliche Gewalt durchgesetzt werden kann.



Das Regieren nach Zielen und das Verfassen von Strategien führen jedoch nicht zu einer Umkehrung der Pyramide. Politisches Handeln, so strategisch es auch sein mag, muss im Rahmen des Rechts gedacht und umgesetzt werden. Beispielsweise hat der Bund im Bereich des freien Zugangs zu öffentlichen Daten eine Strategie für den Zeitraum 2014–2018 verabschiedet. Diese Strategie basiert auf Artikel 180 Absatz 2 BV und Artikel 10 RVOG. Sie verfügt daher über eine Rechtsgrundlage. In Bezug auf die Umsetzung bedeutet sie, dass eine Reihe von Massnahmen ergriffen werden müssen, darunter die Anpassung des geltenden Rechts. Mit anderen Worten, sie kündigt Gesetzesänderungen an. Die Strategie ist daher ein Instrument der öffentlichen Verwaltung. Ein solches Instrument kündigt manchmal ein politisches Programm an, das in einem demokratischen System, in dem die gesetzgebenden Kammern den Ort der öffentlichen Beratung darstellen, Fragen aufwerfen kann. Dabei muss sie zwischen der Rationalität des Managements und der Rationalität der Gesetzgebung abwägen.

### 5.3.2. Ansatz für eine bessere Rechtsetzung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird immer wieder Kritik an Gesetzen geübt. Die Vorwürfe lauten, dass sie ineffizient, unverständlich, veraltet und innovationshemmend seien (Ayres & Braithwaite, 1992; Baldwin, 1990). Als Antwort auf diese Kritik entstand eine Bewegung für eine bessere Regulierung (Better Regulation). Wie immer ist eine solche Bewegung das Ergebnis einer Kombination von Faktoren: wissenschaftliche Arbeiten in den Bereichen Recht, Wirtschaft und Politikwissenschaft, ein politischer Kontext und schliesslich ein institutionelles Agenda Setting. Heute wird sie als *Bessere Rechtsetzung (Better Regulation)* bezeichnet und wurde sogar zu einer von der OECD und der Europäischen Union geförderten Regulierungspolitik erhoben (European Parliament, The Council of the European Union, & The European Commission, 2016). Kurz gesagt bedeutet sie eine Änderung des Ansatzes in Bezug auf die Entstehung von Rechtsvorschriften. Es geht darum, die rein formale Auffassung der Entstehung von Rechtsnormen (formale Legistik) zu überwinden, um eine Reflexion über die Entstehung der Substanz der Norm (materielle Legistik) zu beginnen. Es geht darum, Projekte wie die einer guten Regierungsführung, einer besseren Rechtsetzung und damit einer besseren Gesetzgebung zu verbinden (Karpen, 2017).

In der Tat wird die Entstehung von Gesetzen aus einer klassischen juristischen Perspektive im Allgemeinen als Ausdruck eines longitudinalen Prozesses beschrieben, dessen Schritte in anderen Gesetzen formalisiert und festgelegt werden. Er beginnt mit einer vorparlamentarischen Phase, in der allgemeine und abstrakte Normen, welche die Form von Rechtsnormen annehmen, zunächst in Form eines Entwurfs verfasst werden. Diese Normen durchlaufen ein internes und externes Konsultationsverfahren und werden dann vom Bundesrat bestätigt. Handelt es sich um einen Gesetzesentwurf, wird dieser an die Bundesversammlung weitergeleitet, in der eine Debatte in den Ausschüssen und eine Abstimmung in den beiden gesetzgebenden Kammern stattfindet. Dies

ist die parlamentarische Phase. Am Ende dieser Phase wird das Gesetz in der Schweiz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und die Referendumsfrist beginnt, die es dem Volk ermöglicht, den Gesetzesentwurf anzufechten. Dies ist die Referendumsphase. Nach Ablauf der Referendumsfrist wird das Gesetz offiziell veröffentlicht und tritt in Kraft. Ein solches Schema, das den Schwerpunkt auf das gesetzlich festgelegte Gesetzgebungsverfahren legt, reicht jedoch nicht mehr aus, um die Erwartungen an eine gute Regierungsführung zu erfüllen.

Die Bewegung für eine bessere Rechtsetzung, die an die Arbeiten zur öffentlichen Verwaltung anknüpft, schlägt ein Aktionsprogramm vor, das weitaus ausgefeilter ist als das zuvor vorgestellte. Sie plädiert dafür, das zu lösende öffentliche Problem wieder in den Mittelpunkt der gesetzgeberischen Intervention zu rücken, und versucht so, die Frage der Interessen, die ein wesentlicher Bestandteil jeder Beratung ist, in einen Rahmen einzubetten. Um dies zu erreichen, empfiehlt sie, zunächst die verschiedenen Facetten des Problems zu verstehen. Das Problem wird durch empirische Daten dokumentiert. Dieser evidenzbasierte Ansatz (*evidence-based approach*) sollte es ermöglichen, die Bedeutung und die Dynamik des Problems zu erkennen. Er muss dann auf einer Analyse der Ursachen und Folgen beruhen. Die Analyse ermöglicht es, die Ziele zu definieren, die verfolgt werden sollen, und die Mittel zu identifizieren, die zur Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden müssen. Um die Gefahr zu vermeiden, etwas zu übersehen, aber auch die Gefahr zu vermeiden, mehr Probleme zu verursachen, wenn man eingreift, sollte der Analyseprozess eine Risikoanalyse beinhalten und partizipativ sein. Die partizipative Dimension soll es ermöglichen, die verschiedenen Interessen und Erwartungen der Adressaten der Norm zu identifizieren. Sie ermöglicht auch das Einholen von Expertenmeinungen. Die Risikoanalyse ermöglicht eine Bewertung der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen. Aus rechtlicher Sicht muss beispielsweise sichergestellt werden, dass der Staat über die notwendige Kompetenz zum Handeln verfügt, dass die Mittel zum Handeln dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen und dass es keinen Widerspruch zwischen dem Gesetzgebungsvorhaben und bestehenden rechtlichen Verpflichtungen gibt. All diese Elemente bilden einen vorbereitenden Schritt, der die Organisation bei ihren Überlegungen zu der Norm, den sie zu entwickeln beabsichtigt, leiten soll. Sie ermöglichen es ihr, die Norm zu formulieren. Die Annahme der Norm kann dann eine endgültige oder eine experimentelle Form annehmen (Ranchordás, 2014). In beiden Fällen wird die Umsetzung der Norm eine nachträgliche Bewertung beinhalten, um ihre Relevanz für die Lösung des öffentlichen Problems zu überprüfen. Viertens schliesslich wird die Vorstellung infrage gestellt, dass die legislative Lösung ein für alle Mal angenommen wird. So empfehlen die Befürworter:innen der Better Regulation den Rückgriff auf experimentelle Gesetzgebung, die von einem wissenschaftlichen Protokoll begleitet wird und die es ermöglicht, im Laufe der Zeit über die Dauerhaftigkeit der gesetzlichen Antwort oder deren Anpassung zu entscheiden. Sie plädieren auch dafür, dass das Gesetz eine begrenzte Lebensdauer hat. Die Hypothese der *Sunset Legislation* wurde

beispielsweise vom Bundesgesetzgeber in Bezug auf die Anwendung zur Nachverfolgung bei Covid-19 gewählt.

Die Schweizer Jurist:innen haben nicht auf die Bewegung für eine bessere Rechtsetzung gewartet, um sich mit der Frage eines relevanten Gesetzes zu befassen, d. h. eines Textes, der die verfolgten Ziele unter vernünftiger Nutzung der verfügbaren Mittel erreichen kann, ohne unverhältnismässige Nebenwirkungen zu erzeugen, und der verständlich genug ist, um angewendet zu werden. Die Entwicklung des Bereichs der Legistik (*legisprudence*) seit den 1980er-Jahren (Mader, 1985) und die Gründung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft zeigen, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft in diesem Bereich eine Vorreiterrolle einnimmt und dass der Gesetzgebungsprozess nicht nur juristische Kompetenzen, sondern auch Kompetenzen im Bereich des Projektmanagements und der Evaluation voraussetzt. Die Entwicklung von Gesetzgebungsleitfäden ist ein Zeugnis dieses Engagements (Bundesamt für Justiz, 2019). Obwohl alle Schritte des Projekts zur besseren Rechtsetzung in solchen Leitfäden enthalten sind, haben sie jedoch noch nicht vollständig die zyklische Perspektive der besseren Rechtsetzung integriert (Flückiger, 2019b).

## Wichtige Begriffe

- Legalitätsprinzip (*principe de la légalité, principio di legalità, principle of legality*): juristischer Ausdruck für eine allgemeine, verbindliche Regel, die besagt, dass die Aktivitäten der öffentlichen Behörden auf einem klaren und präzisen Gesetz basieren müssen.
- Rechtsquellen (*sources of law, fonti di diritto, sources du droit*): Ausdruck, der unter Jurist:innen die formalen Ursprünge dessen bezeichnet, was das Recht ausmacht, nämlich das Gesetz, die Rechtsprechung, die Lehre und das Gewohnheitsrecht.
- Rechtssatz (*legal rule, stato di diritto, règle de droit*): Ausdruck, der im Schweizer Recht Texte bezeichnet, die in allgemeiner und abstrakter Weise Rechte gewähren, Pflichten schaffen oder Zuständigkeiten festlegen.
- Verfügung (*decision, decisione, décision*): Im juristischen Sinne bezeichnet der Begriff eine Massnahme, die einseitig von einer öffentlichen Behörde in einem bestimmten Fall getroffen wird und die darauf abzielt, die Rechte oder Pflichten einer Privatperson zu begründen, zu ändern oder aufzuheben. Eine solche Massnahme muss den Verfahrensregeln entsprechen, um rechtmässig zu sein.
- Soft Law: Ausdruck für unverbindliche Verhaltensnormen, die keinen verbindlichen Charakter haben und in verschiedenen Textformen vorliegen können.

## Literatur

- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R. (1990). Why Rules Don't Work. *The Modern Law Review*, 53(3), 321-337. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1096474> (aufgerufen am 17.11.2022).
- Black, J. (2001). Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a «Post-Regulatory» World. *Current Legal Problems*, 54(1), 103–146. <https://doi.org/10.1093/clp/54.1.103> (aufgerufen am 17.11.2022).
- European Parliament, The Council of the European Union, & The European Commission. (2016). *Inter-institutional Agreement on Better Law-Making*.
- Flückiger, A. (2019b). *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*: Schulthess.
- Karpen, U. (2017). Introduction. In U. Karpen, H. Xanthaki, L. Mader, W. Voermans, & R. Cormacain (Eds.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (1 ed., pp. 1–16). Oxford: Hart Publishing.
- Mader, L. (1985). *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne Payot.
- Morgan, B., & Yeung, K. (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bundesamt für Justiz. (2019). *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Ranchordás, S. (2014). *Constitutional sunsets and experimental legislation : a comparative perspective*: Cheltenham, England/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Tanquerel, T. (2018). *Manuel de droit administratif* (2e édition ed.). Genève/Zurich/Bâle: Schulthess.

## Weiterführende Literatur

- Flückiger, A. (2019a). Le droit souple cantonal: quand les conférences intercantionales recommandent, les réglementations s'harmonisent. In M. Hottelier, M. Hertig Randall, & A. Flückiger (Eds.), *Etudes en l'honneur du Professeur Thierry tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique* (pp. 109–126). Genève; zurich; bâle: Schulthess: Université de Genève.
- Moor, P., Martenet, V., & Flückiger, A. (2012). *Droit administratif / Vol. 1, Les fondements* (3e éd., entièrement revue, mise à jour et augmentée ed.). Berne: Stämpfli.
- Waldmann, B., & Wiederkehr, R. (2019). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess.



# 6. Ethik

Sophie Weerts

## 6.1. Bedeutung von Ethik für die öffentliche Verwaltung

In der Philosophie bezeichnet Ethik das Nachdenken über Werte, d.h. über die Gesamtheit der Wahrnehmungen, die das individuelle Verhalten in einer gegebenen Gesellschaft bestimmen. Ethik ist somit eng mit dem Bereich der Moral verknüpft, betont aber auch den Diskussionsansatz, der uns dazu bringt, darüber nachzudenken, was gut und richtig ist. Sie kann daher als «eine Reflexion, die zu Entscheidungen führt, in Abhängigkeit von Werten und Normen, die priorisiert werden» (Lacroix, 2011, S. 108), verstanden werden.

Im akademischen Bereich der Ethik gibt es mehrere Ansätze: die normative Ethik, die deskriptive Ethik, die theoretische Ethik und schliesslich die angewandte Ethik. Der erste Ansatz befasst sich mit den Werten, die das individuelle Verhalten leiten sollten. Er weist eine starke Nähe zur Moral auf. Der zweite Ansatz, die deskriptive Ethik, zielt darauf ab, die moralischen Prinzipien, die ethischen Meinungen zugrunde liegen, aufzudecken, ohne dazu Stellung zu nehmen. Um dies zu tun, benötigt die deskriptive Ethik die theoretische Ethik. Letztere stellt die verschiedenen philosophischen Theorien vor, die die Entscheidungen und Stellungnahmen rechtfertigen. Die angewandte Ethik schliesslich beruht auf der Idee, dass ein reflexiver Rahmen auf einer operativeren Ebene formuliert werden kann, der das Handeln und die Entscheidung unterstützt. Der Zweck der angewandten Ethik besteht dann darin, eine kohärente Auffassung von Moral, die diese Antworten hervorbringen und rechtfertigen kann, mit einem reflexiven Ansatz zu verbinden (Wyser, 2016).

Allgemein kann man sagen, dass sowohl die normative Ethik, die sich mit der Definition von Werten befasst, als auch die angewandte Ethik, die auf die Förderung eines reflexiven Ansatzes abzielt, mehr denn je eine wichtige Dimension im Bereich der öffentlichen Verwaltung haben. Das hat mehrere Gründe. Der erste ist die Notwendigkeit des Vertrauens der Bürger:innen in öffentliche Organisationen

(Dobel, 2005). Die Entwicklung der Informationsgesellschaft seit den 1990er Jahren hat dazu geführt, dass Skandale und andere Missstände in den Behörden und öffentlichen Organisationen stärker publik werden. Solche Situationen können ein Klima des Misstrauens gegenüber denjenigen schaffen, deren Aufgabe es ist, für das öffentliche Interesse und im Namen des öffentlichen Interesses zu handeln, und letztendlich die Demokratie infrage stellen. Dies erklärt die Entwicklung eines Diskurses für mehr Moral, mehr Ethik im öffentlichen Raum. Der zweite Grund liegt in den Verwaltungsreformen und der veränderten Rolle des Staates. Sie haben zahlreiche Veränderungen mit sich gebracht, darunter die Dekonzentration der Macht, mehr Haushaltsautonomie und ein vernetztes Konzept für Güter und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse. Diese Elemente haben nicht nur die interne Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung verändert, sondern auch ihren Handlungsrahmen. Diese Veränderungen wurden als Verwischung der Werte analysiert, die den Kern der beruflichen Identität derjenigen bildeten, die im Dienste des Staates stehen. Auch hier ist es die Frage der Neudefinition von Werten und ihrer Umsetzung im täglichen Management, die ein Interesse an der Ethik rechtfertigt. Ein letztes Element ist die Rolle des Gesetzes und des Rechts im Allgemeinen bei der Verwaltung von sozialen, wirtschaftlichen, technologischen und ökologischen Herausforderungen. Es ist festzustellen, dass die 1990er-Jahre einen langsamen Wandel des Gesetzes als Referenzinstrument für das Regieren im Kontext der Weber'schen Verwaltung eingeleitet haben. Andere Formen des Regierens entstanden mit dem Prinzip der Rechenschaftspflicht, der Ethik, den Ansätzen der Risiko- oder Nutzenanalyse und den öffentlichen und sozialen Werten (Bennett & Raab, 2018), was das erneute Interesse an der Ethik in vielen Bereichen wie den medizinischen Wissenschaften, dem Umweltschutz oder auch dem Datenschutz erklärt.

Das Bedürfnis nach Rechtschaffenheit bei der Ausübung öffentlicher Aufgaben, der Verlust der Orientierung an öffentlichen Werten und schliesslich die Zunahme des Ermessensspielraums für diejenigen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sind also allesamt Faktoren, die die Bedeutung des Themas Ethik in der öffentlichen Verwaltung verständlich machen. In dieser veränderten öffentlichen Verwaltung wird die Ethik zu einer Ressource, die das Recht ergänzt.

## 6.2. Schlüsselaspekte von Ethik

In diesem Abschnitt über die Schlüsselaspekte werden zunächst die Gründe für das neue Interesse an Ethik aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung an sich erörtert (6.2.1.). Anschliessend werden die beiden Modelle des Ethikmanagements, die in der öffentlichen Verwaltung zu finden sind, erörtert: Normenkonformität und Integrität (6.2.2). Letztere – Integrität – hat seit den späten 2000er-Jahren eine

bedeutende Entwicklung erfahren, die eine weitere Betrachtung rechtfertigt. Es wird gezeigt, dass sie sich auf die normative Ebene auswirkt (6.2.3.).

### 6.2.1. Gründe für das wiedererstarke Interesse an Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Die Entwicklung eines institutionellen Diskurses über Ethik fand in den 1990er-Jahren statt. Zwei Elemente, die mit zwei Zeitpunkten in der Geschichte der öffentlichen Verwaltung verbunden sind (► IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung: Überblick), erklären dieses erneute Interesse an Ethik im Bereich der öffentlichen Verwaltung (Hijal-Moghrabi & Sabharwal, 2018).

#### Hybridisierung der Werte des öffentlichen Sektors

Das erste Element, das die Reflexion über die der öffentlichen Verwaltung zugrunde liegenden Werte neu beleben wird, ist die Durchführung von Verwaltungsreformen zur Umsetzung des New Public Management (► Werte). Einige haben die negativen Auswirkungen dieser Reformen auf die Ethik der öffentlichen Verwaltung hervorgehoben, da die Kontrollmechanismen zugunsten einer stärkeren Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geschwächt wurden. Eine solche Organisationslogik wurde als Risiko für eine Zunahme der Korruption angesehen. Andere sehen darin einen Vorteil, da sie die Korruptionsanfälligkeit verringern würde. In jedem Fall haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass in dieser Zeit der Verwaltungsreformen die Werte der öffentlichen Verwaltung neu geordnet wurden und zu einer Form der Wertehybridisierung geführt haben (Emery & Giauque, 2014; Wyser, 2016).

Die Hybridisierung drückt die Idee aus, dass die öffentliche Verwaltung an der Schnittstelle zwischen zwei Organisationsmodellen angesiedelt ist. Auf der einen Seite steht das Weber'sche Modell, das die öffentliche Verwaltung im institutionellen Sinne während des gesamten 20. Jahrhunderts charakterisiert und sich durch seinen rational-legalen Ansatz auszeichnet. Konkret bedeutet dies, dass das gesamte öffentliche Handeln durch das Prisma des Gesetzes betrachtet wird. Die Achtung des Rechtssatzes – und damit der Rechtsstaatlichkeit –, die Achtung der hierarchischen Macht, der Sinn für das allgemeine Interesse und die Grundsätze der Neutralität und Gleichbehandlung sind die Elemente, die die Organisationslinie und das Verhalten derjenigen, die im Dienste des Staates stehen, bestimmen. Alle diese Elemente finden sich im Wert der Legalität wieder. In diesem Rahmen sind diejenigen, die für die Verwaltung arbeiten, Ausführende. Auf der anderen Seite steht das Organisationsmodell des Unternehmens, an das sich das New Public Management hält. In diesem Modell ist der Bezugswert die Effizienz. Das ultimative Ziel ist das Ergebnis. In einem solchen Modell ist es wichtig, dass die Menschen über einen Handlungsspielraum verfügen, der es ihnen ermöglicht, die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, um das Ziel zu erreichen, während sie sich mit den Einschränkungen der Umgebung arrangieren. Die Einhaltung des Rechts wird



dann zu einer von mehreren Einschränkungen, mit denen man sich arrangieren muss. Mit den Verwaltungsreformen, die das New Public Management implementieren, hat der Wert der Effizienz an Bedeutung gewonnen.

Das Weber'sche Modell hatte den Vorteil, dass es einen besonders klaren Handlungsrahmen bot, da das Gesetz und die hierarchische Ordnung diejenigen, die im Dienst des Staates standen, leiten sollten. Durch eine Reihe von Reformen, wie z. B. die Verwaltung nach Budgets oder die Perspektive der öffentlichen Politik, bedeutet das Modell des New Public Management eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Mitarbeiter:innen des Staates, was zu einer gewissen Verwirrung über die Grenzen ihres Handelns und ihrer Entscheidungsbefugnis beiträgt. Es ist daher verständlich, dass diese Situation dazu geführt hat, einen anderen Bezugsrahmen als das Gesetz zu finden, da dieses im Weber'schen Modell immer noch der Bezugspunkt war.

### **Verflechtung des öffentlichen und privaten Sektors**

Der zweite Grund für das erneute Interesse an der Ethik in der öffentlichen Verwaltung des 21. Jahrhunderts liegt in der Entfaltung dieser funktionalen Konzeption der öffentlichen Verwaltung. Die Vielfalt und Komplexität der Aufgaben, die den Zugang aller zu Gütern und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse gewährleisten oder verbessern sollen, sind so gross geworden, dass der Staat seine öffentlichen Aufgaben in einem von Haushalts- und Personalknappheit geprägten Umfeld nicht mehr wahrnehmen kann. In diesem Zusammenhang wurden formelle oder informelle Kooperationen und Partnerschaften zwischen Verwaltungseinheiten, Privatunternehmen und Organisationen des gemeinnützigen Sektors entwickelt.

Dennoch sind in diesem neuen Kontext diejenigen, die an diesem Unternehmen des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse beteiligt sind, nicht unbedingt in gleichem Masse mit dem Begriff des öffentlichen Interesses verbunden. Ein privatwirtschaftliches Unternehmen, das an öffentlichen Aufgaben teilnimmt oder diese ausübt, bleibt eine Organisation, die auf dem Gedanken des Profits basiert. Eine Stiftung wird ebenfalls ein Interesse daran haben, zu intervenieren, um Subventionen zu erhalten. Daher, und wie Dominique Hänni zu Recht betont, befinden sich die Mitarbeiter:innen des Staates in einem Umfeld, in dem die Interaktionen mit dem privaten Sektor viel zahlreicher werden. Sie können die Vertretung in Verwaltungsräten, Verhandlungen über öffentliche oder halböffentliche Projekte, die Leitung von Präventions- oder Informationskampagnen oder die Kontrolle und Überwachung von privaten Akteuren, die an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt sind, beinhalten. Hinzu kommt, dass ihr Ermessensspielraum durch die Entwicklung von Gesetzen, die – insbesondere im Bereich der öffentlichen Politik – immer häufiger die Form von Programmnormen oder Normen mit unbestimmten Rechtsbegriffen annehmen, auch hier erheblich erweitert wird (Hänni, 2019).

Das Umfeld, in dem sich die öffentliche Verwaltung bewegt, hat die Grenzen eines auf der Hierarchie basierenden Organisationsrahmens verändert und die Verantwortung

der Mitarbeiter:innen erhöht. Dieses zweite Element erklärt, warum es notwendig ist, einen zusätzlichen Bezugsrahmen zu den Rechtsnormen zu schaffen, um das Verhalten jedes und jeder Einzelnen zu lenken. Wie wir weiter unten sehen werden, zielt der Diskurs über Ethik in der öffentlichen Verwaltung darauf ab, auf die Risiken zu reagieren, die sich aus diesem neuen Umfeld ergeben.

### 6.2.2. Arten der Förderung von Ethik

Die Arbeiten zur Ethik in der öffentlichen Verwaltung (Graycar, 2020) haben zwei Ansätze zur Verbesserung des ethischen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung hervorgehoben: die Normenkonformität und die Integrität. Der zweite Ansatz – Integrität – hat sich im Rahmen der Entwicklung einer funktionalen Verwaltung durchgesetzt. Sie fördert die Einführung einer Reihe formeller, informeller und organisatorischer Massnahmen, die heute unter dem Begriff der ethischen Infrastruktur zusammengefasst werden und die es ermöglichen sollen, den Risiken der Einflussnahme zu begegnen, denen diejenigen ausgesetzt sein können, die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung Entscheidungen zu treffen haben.

#### Unterscheidung zwischen Normenkonformität und Integrität

Die Frage der Ethik im Bereich der öffentlichen Verwaltung wurde zunächst unter dem Gesichtspunkt des Verhaltens der Beamt:innen und der Festlegung von Regeln für ihr Verhalten betrachtet. Diese erste Auffassung entspricht voll und ganz dem Weber'schen Modell. Sie postuliert die Formalisierung von Verhaltensregeln, Verfahren und Kontrollmechanismen. Dieser Ansatz entspricht der Idee des Disziplinarrechts, einem Unterzweig des Dienstrechts, oder der Deontologie (Bodiguel, 2002). Er spiegelt eine bestimmte Auffassung der Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und seinen Bediensteten wider. Es kann hinzugefügt werden, dass er auch die ursprüngliche Auffassung von Verhaltensregulierung, die sich auf Kontrolle und Sanktionen konzentriert, aufgreift. Damit soll die Ethik in dem Sinne überwunden werden, dass es Rechtsnormen sind, die die zu befolgenden (ethischen) Verhaltensweisen festlegen. Sie beruhen auf ursprünglichen Werten wie dem Schutz des Vertrauens der Öffentlichkeit, der Achtung des Rufs oder des Ansehens des Staates. Sie enthalten somit Elemente der normativen Ethik. In der Praxis wird die moralische Legitimität dieser Verhaltensweisen jedoch im Hinblick auf die bestehenden Straf- und Disziplinarvorschriften beurteilt. Inhaltlich konzentriert sie sich auf die Bekämpfung von Korruption, Betrug, Machtmissbrauch, die Einhaltung von Disziplin und Neutralität. In formaler Hinsicht ist dieses Konzept auf einen repressiven Ansatz ausgerichtet und stützt sich auf Rechtsinstrumente wie Gesetze und Verordnungen.

Es wurde ein zweiter Ansatz zur Ethik in der öffentlichen Verwaltung entwickelt. Dieser Ansatz ist eher im Bereich der angewandten Ethik angesiedelt. In seinem Buch *Ethics for Bureaucrats* wies Rohr (1989) darauf hin, dass man sich von einem Ansatz,

der darauf abzielt, Skandale zu vermeiden, zu einem Ansatz hin bewegen sollte, der den Sinn für Tugend bei den Regierenden entwickeln soll. Der amerikanische Autor betonte also die Notwendigkeit, von einer Kultur der Unterdrückung zu einer Kultur der Förderung überzugehen. Ein solches Konzept knüpft an die Übung des «reflective equilibrium» an, der 1971 von dem amerikanischen Philosophen John Rawls (Rawls, 1971) propagiert wurde. Dieser neue Ansatz basiert auf der Idee der Integrität (*integrity*), die definiert werden kann als «eine Qualität, die das Verhalten von Akteuren in Übereinstimmung mit den relevanten Werten, Normen und moralischen Regeln kennzeichnet» (L. Huberts & van Montfort, 2020, S. 450). Diesmal geht es also darum, dass die öffentliche Verwaltung eine Philosophie der Ermutigung zur Entwicklung angemessener Verhaltensweisen fördert. Eine solche Philosophie beinhaltet die Schaffung eines Umfelds mit Anreizen anstelle von Repressionen. Sie bevorzugt den Einsatz von informellen und organisatorischen Massnahmen, anstatt sich nur auf unangemessenes Verhalten zu konzentrieren. Darüber hinaus geht die Integrität davon aus, dass nicht alles im Voraus feststeht, dass Menschen, die in öffentlichen Organisationen arbeiten, ethischen Dilemmata ausgesetzt sind und dass sie aus dieser Perspektive spezifische Unterstützung benötigen, die ihnen durch verschiedene Massnahmen gewährt werden sollte.

Die holistische und reflexive Perspektive der Integrität wurde als besser geeignet für die öffentliche Verwaltung des 21. Jahrhunderts empfunden. Sie ermöglicht es, den traditionellen regulatorischen und rechtlichen Ansatz zu überwinden, der sich auf Sanktionen konzentriert. Sie bevorzugt einen Governance-Modus, der eine breite Palette von Instrumenten zur Beeinflussung des Verhaltens von Einzelpersonen mobilisiert und sich gleichzeitig – aufgrund der reflexiven Dimension – an den sich ändernden Kontext von Organisationen anpassen kann.

### **Risikoanalyse und ethische Infrastruktur**

Das Konzept der ethischen Infrastruktur wurde von der OECD im Rahmen ihrer Arbeiten über ethisches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung in den späten 1990er-Jahren vorgeschlagen (OECD, 1997). Die Idee der Infrastruktur zielt darauf ab, eine Reihe von Instrumenten und Regelungsprozessen zu bezeichnen, die unerwünschtes Verhalten verhindern und zu gutem Verhalten anregen sollen. Diese Instrumente sind unabhängige Elemente, die jedoch alle eingesetzt werden müssen, um die öffentliche Verwaltung mit einer starken Infrastruktur auszustatten, die es ihr ermöglicht, unerwünschtes Verhalten zu vermeiden. Sie zielen somit darauf ab, auf die Risiken zu reagieren, die in der Funktionsweise öffentlicher Organisationen identifiziert werden können.

Die Entwicklung einer ethischen Infrastruktur zielt darauf ab, auf mögliche ethische Risiken zu reagieren. Daher muss es zunächst möglich sein, die Orte der Entscheidungsfindung zu identifizieren, an denen es ein Risiko oder mehrere Risiken geben kann. Dies kann durch die Identifizierung von Prozessen und Funktionen in öffentlichen Organisationen geschehen, in denen Mitarbeiter:innen des Staates möglicherweise

eine Entscheidung treffen müssen, die für die Organisation bindend ist. Eine solche Untersuchung zielt also darauf ab, die Quellen der Verwundbarkeit zu ermitteln. Konkret identifizierte Maesschalk (2008) beispielsweise die Prozesse des Einkaufs von Waren und Dienstleistungen, der Beförderung von Personal oder der Inspektion und Überwachung.

Die von jeder Organisation zu entwickelnde ethische Infrastruktur muss dann eine Reihe von Instrumenten, Verfahren und Massnahmen umfassen, die den in der öffentlichen Verwaltung tätigen Personen Orientierung bieten. Diese Massnahmen sind drei Bereichen zuzuordnen: Orientierung, Management und Kontrolle.

Die *Orientierung auf ethisches Verhalten* zielt auf die Förderung und Sensibilisierung von Mitarbeiter:innen öffentlicher Einrichtungen für ethische Fragen und Verhaltensweisen ab. Diese Sensibilisierung kann direkt durch eine Erinnerung an die strafrechtlichen und ethischen Regeln erfolgen, die für öffentliche Bedienstete und private Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, gelten. Sie kann auch durch die Annahme und Verbreitung eines Verhaltenskodexes für eine öffentliche Körperschaft oder eine bestimmte Einrichtung erfolgen. Die Ausbildung ist ein Element, das direkt zur Sensibilisierung für ethische Verhaltensweisen und zur Entwicklung von Fähigkeiten zur Lösung ethischer Dilemmata beiträgt.

Das *Management* der ethischen Fragen wird durch eine organisatorische und rechtliche Struktur unterstützt. Organisatorisch kann ein spezielles Gremium oder ein zentraler Managementdienst eine Koordinierungsrolle übernehmen. Auf regulatorischer Ebene kann dies aus der Politik und Praxis des Personalmanagements hervorgehen, das Arbeitsplatzsicherheit, Aufstiegschancen und eine angemessene Vergütung gewährleisten muss.

*Verhaltenskontrolle* bedeutet, dass unerwünschtes Verhalten als Straftat eingestuft wird, dass Möglichkeiten zur unabhängigen Untersuchung und Verfolgung von Verstößen durch wirksame Mechanismen der Rechenschaftspflicht und Kontrolle geschaffen werden, die von problematischem Verhalten abhalten, es aber auch leicht aufdecken können. Informations- und Schutzsysteme für Informant:innen oder interne oder externe Überwachungssysteme können ebenfalls zu dieser Kontrolldimension beitragen. Dies könnte beispielsweise ein parlamentarischer Verwaltungskontrollausschuss sein. Schliesslich tragen auch Transparenzregeln zur Schaffung einer ethischen Infrastruktur bei.

### 6.2.3. Normativer Rahmen für Integrität

Die Einführung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung durch den Integritätsansatz nahm Mitte der 1990er-Jahre Gestalt an. Abgesehen von der Tatsache, dass der Staat wegen seiner Langsamkeit, seines Formalismus und seiner Bürokratie verschrien war, war es eine Reihe von Skandalen, die den Ruf öffentlicher Organisationen beschädigten und von den Staaten als Risikofaktoren für die Demokratie angesehen wurden. Sie

untergruben allmählich das Vertrauen, das die Bürger:innen in die demokratischen Institutionen haben müssen, um ihre politische Legitimität zu rechtfertigen. Diese Situation hat zu einem breiten Engagement internationaler Organisationen geführt, die liberale und demokratische Werte verteidigen und eine Reihe von Rechtstexten und politischen Erklärungen verabschiedet haben, die unweigerlich Auswirkungen auf die Schweiz hatten.

### **Auf internationaler Ebene**

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat 1996 mit der Verabschiedung ihres Verhaltenskodexes für internationale Beamt:innen den Anstoss zu dieser Bewegung gegeben. Sie empfiehlt den Staaten, sich bei der Bekämpfung der Korruption an diesem Verhaltenskodex zu orientieren. Im Jahr 2003 verabschiedete die UNO ihr erstes Rechtsinstrument, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.

Der Europarat nahm sich ebenfalls des Themas der Ethik in der öffentlichen Verwaltung an, da sie ein Schlüsselement für die Erhaltung des Vertrauens in die Regierungen und die Achtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte darstellt. Im Jahr 1999 verabschiedete er seinerseits einen Rechtstext mit dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption und später einem Zusatzprotokoll, dem die Schweiz beigetreten ist. In diesem Rahmen wurde die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) eingerichtet, die die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen zur Bekämpfung der Korruption in den Vertragsstaaten, einschliesslich der Schweiz, überwacht. Darüber hinaus wurde eine Reihe von Entschliessungen und Empfehlungen verabschiedet, wie die Entschliessung 97 (24) des Ministerkomitees über die 20 Leitlinien zur Bekämpfung der Korruption, die Entschliessung 79 (1999) über die Integrität von lokalen und regionalen Mandatsträgern, die Empfehlung (2000) 10 über Verhaltenskodizes für öffentliche Bedienstete, die Empfehlung (2002) 2 über die Einsicht in amtliche Dokumente, die Empfehlung (2007) 7 über gute Verwaltung, die Empfehlung (2014) 7 über den Schutz von Whistleblowern und die Empfehlung (2017) 2 über die rechtliche Regelung von Lobbying-Aktivitäten im Zusammenhang mit der öffentlichen Entscheidungsfindung.

Schliesslich hat sich auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sehr aktiv für die Förderung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Man könnte sagen, dass sie sich den Kampf gegen die Korruption und die Förderung der Integrität im Allgemeinen auf die Fahnen geschrieben hat. Im Jahr 1997 wurde die Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr geschlossen. Aus Sicht des Schweizer Rechts ist die Konvention im Jahr 2000 in Kraft getreten. Die OECD hat auch mehrere Empfehlungen an ihre Mitgliedstaaten gerichtet. Im Jahr 1998 veröffentlichte sie die Empfehlung zur Verbesserung ethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst, die 2017 aktualisiert und durch die Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben ersetzt wurde. Die OECD hat auch eine Empfehlung zu Leitlinien für die Behandlung von Interessenkonflikten

im öffentlichen Dienst (2003) und eine weitere Empfehlung zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Beschaffungswesen (2008/2013) verabschiedet. Im Jahr 2010 richtete sie ausserdem eine Empfehlung zu Prinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying an ihre Mitgliedstaaten. Schliesslich veröffentlichte sie 2021 eine Empfehlung zur Verbesserung ethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst, einschliesslich der Grundsätze zur Förderung des Ethikmanagements im öffentlichen Dienst (OECD, 2021).

Dieser Fülle von internationalen Texten ist zu entnehmen, dass sich der Diskurs der internationalen Organisationen zunächst auf die Frage der Korruption von öffentlichen Bediensteten konzentrierte und sich dann auf die Rahmenbedingungen für das Verhalten von öffentlichen Bediensteten (Transparenz, Achtung der Integrität bei der Ausübung ihrer Funktion), den Schutz von Personen, die problematische Handlungen im öffentlichen Dienst melden, und schliesslich auf die Notwendigkeit, Lobbyingaktivitäten zu regeln, ausweitete.

### Auf nationaler Ebene

Die Schweiz hat alle oben genannten internationalen Übereinkommen ratifiziert und damit ihren Willen zur Bekämpfung des Phänomens der Korruption unter Beweis gestellt, aber auch ihren Rechtsrahmen durch die Verabschiedung einer Reihe von normativen Regeln angepasst.

So hat der Bund die Vorteilsgewährung (Art. 322<sup>quinquies</sup>) und die Vorteilsannahme (Art. 322<sup>sexies</sup>) als Straftaten eingestuft. Er beendete auch die Möglichkeit, Bestechungs- und Schmiergelder vom steuerpflichtigen Einkommen abzuziehen. Er hat ebenso wie die Kantone ein Transparenzgesetz erlassen. Auch hat er den von der GRECO festgestellten Rückstand mit einem Gesetz über die Transparenz der politischen Parteien- und Wahlkampffinanzierung aufgeholt. Massnahmen sind auch in den Rechtsnormen enthalten, die das Arbeitsverhältnis zwischen öffentlichen Organisationen und ihren Mitarbeiter:innen regeln, sowie in den Rechtsvorschriften, die die Funktionsweise der Organisation öffentlicher Dienste und Behörden regeln. Es ist auch zu erwähnen, dass der Bund den Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und des Missbrauchs nicht öffentlich zugänglicher Informationen vom 15. August 2012 sowie das Merkblatt für die Mitglieder des Bundesrates und den Bundeskanzler vom 5. November 2014 verabschiedet hat.

Insgesamt kann man daher sagen, dass auf Bundes- und Kantonsebene bereits eine Reihe von normativen Massnahmen ergriffen wurde. Es ist unmöglich, im Rahmen des vorliegenden Beitrags ein vollständiges Bild dieser Massnahmen zu geben. Es ist jedoch anzumerken, dass die Regelungen aufgrund des Föderalismus uneinheitlich sind. Die wichtigsten Themen können aber identifiziert werden. Sie betreffen beispielsweise persönliche Unvereinbarkeiten (sei es aufgrund von familiären, institutionellen oder wirtschaftlichen Verbindungen), die dann in eidgenössischen und kantonalen Gesetzen für Staatsbedienstete oder in Sondergesetzen für bestimmte öffentliche Organisationen detailliert geregelt werden. Sie müssen jedoch mit Ablehnungsprozessen

und Überprüfungsmechanismen einhergehen, um nicht toter Buchstabe zu bleiben. Die Frage der Nebentätigkeiten wurde ebenfalls in einer Reihe von Gesetzen geregelt, die Melde- und Genehmigungspflichten sowie die Verpflichtung, einen Teil des Einkommens abzuführen, vorschreiben. Das Verbot oder die strenge Beschränkung der Annahme von Vorteilen und die Interessenerklärungen und -register sind ebenfalls Teil des Kampfes gegen die Korruption. Einige Verhaltensweisen können jedoch als besonders heikel angesehen werden, da sie unter das Strafrecht fallen können. So kann die Offenlegung von Informationen, die im Rahmen der Ausübung des Amtes erlangt wurden, einerseits eine Verletzung des Amtsgeheimnisses darstellen, andererseits kann sie aber auch als notwendig im Rahmen einer demokratischen und transparenten Gesellschaft angesehen werden.

### 6.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Im Bereich der Ethik gibt es drei Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung. Die erste Herausforderung besteht darin, einen offenen Begriff von Integrität zu bewahren und sich nicht darauf zu beschränken, die Einhaltung vordefinierter Verhaltensnormen zu überwachen. Die zweite Herausforderung ist operativer Natur und besteht darin, die Stärkung der Ethik in einer öffentlichen Verwaltung umzusetzen, die sich nicht mehr auf eine einzige organisatorische Infrastruktur stützen kann. Die letzte Herausforderung besteht darin, den Integritätsansatz über die Verwaltungseinheiten hinaus zu verbreiten, um alle an der öffentlichen Verwaltung beteiligten Interessengruppen abzudecken.

Wie bereits erwähnt ist heute eine Reihe von Punkten geregelt, um die Integrität der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Eine solche Liste kann zwar eine Reihe von Themen aufzeigen, die bei öffentlichen Entscheidungsprozessen zu prüfen sind, sie sollte jedoch als Mindeststandard betrachtet werden, der sich mit den Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung weiterentwickeln kann. Sie muss auch von Schutz- und Sanktionsmassnahmen begleitet werden, da es in erster Linie darum geht, eine öffentliche Verwaltung zu entwickeln, die das Vertrauen der Bürger:innen genießt. Eine solche Entwicklung zeigt auch den normativen Reflex, der mit der Integrität in der öffentlichen Verwaltung einhergeht. Normen sind zwar wichtig für die Integritätsperspektive, aber sie reichen nicht aus. Mit anderen Worten: Wenn Ethik eine Ressource für die öffentliche Verwaltung sein soll, muss sie über die Annahme von Normen in formalen oder pseudoformalen Texten hinausgehen. Die Integrität sollte daher nicht auf ein geschlossenes Konzept beschränkt bleiben, vielmehr müssen wir ihre evolutionäre und damit offene Dimension akzeptieren.

Im Anschluss an die vorangegangene Herausforderung stellt sich nun die Herausforderung, die anderen Aspekte der Integritätsinfrastruktur, d. h. die informellen und organisatorischen Massnahmen, zu konkretisieren. Wie Fortier und Emery betonen, ist dies

die Herausforderung der Operationalisierung (Fortier & Emery, 2015). In dieser Hinsicht können die Arbeit an der Führung und eine Verpflichtung zur Vorbildfunktion als Schlüsselpunkte für die Umsetzung einer ethischen Arbeitsweise in der öffentlichen Verwaltung angesehen werden (► Führung). Die Abkehr von einer starken Führung hin zu einer partizipativen Führung, die die demokratische Grundlage der öffentlichen Verwaltung betont, könnte beispielsweise das Engagement für die Achtung und den Schutz des öffentlichen Interesses stärken. Ein weiteres Element, das nicht aus den Augen verloren werden darf, ist die Ausbildung in Ethik (Wyser, 2013). Sofern eine solche Ausbildung die geschickte Kombination aus theoretischem Wissensaustausch und praktischem Lernen durch die Analyse ethischer Dilemmata schafft, ist sie einer der Aspekte, die die ethische Dimension in der öffentlichen Verwaltung stärken könnten.

Schliesslich ist es angesichts der funktionalen Perspektive, in der die öffentliche Verwaltung in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts zu betrachten ist, unausweichlich, ethische Grundsätze und Normen auf den Bereich der öffentlichen Organisationen zu beschränken. Hänni (2019) wies auf mehrere Elemente hin, die zeigen, dass eine solche Bewegung in der Schweiz durchaus im Gange ist. Der Geschäftsausschuss des Ständerats hat dem Bundesrat empfohlen, die Interessenbindungen von Verwaltungsratsmitgliedern bundesnaher Unternehmen aktiv zu überwachen. Im Bereich der öffentlichen Aufträge empfiehlt die Beschaffungskonferenz des Bundes den Vergabebehörden, in Verträge mit Privatunternehmen eine Integritätsklausel aufzunehmen, die Korruption im Bereich öffentlicher Aufträge verhindern soll und im Falle eines Verstosses die Aufhebung des Zuschlags, die vorzeitige Beendigung des öffentlichen Auftrags sowie die Verpflichtung des Unternehmens zur Zahlung einer Konventionalstrafe zur Folge hat. Im Bereich der Interessenbindungen entschied das Bundesgericht in einem Urteil aus dem Jahr 2016, dass die privatrechtliche Natur der Rechtsbeziehung zwischen Swissmedic<sup>11</sup> und den Sachverständigen keine Rechtfertigung für die Nichtoffenlegung von Informationen über mögliche Interessenbindungen der Sachverständigen darstellt, da ein öffentliches Interesse daran besteht, dass die Sachverständigen keine problematischen Interessenkonflikte haben, wenn sie Berichte im Zulassungsverfahren für Arzneimittel verfassen müssen (BGE 142 II 340). Die Skandale bei Postauto im Jahr 2018<sup>12</sup> und bei der Crypto AG im Jahr 2020<sup>13</sup> haben gezeigt, dass ethische Fragen weit über Korrup-

11 Swissmedic ist die Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Heilmittel der Schweiz. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Sie hat deshalb die Befugnis, frei mit anderen juristischen Personen, wie z.B. Sachverständigen, Verträge abzuschliessen.

12 Der Skandal bei Postauto betraf einen Betrugsmechanismus für öffentliche Zuschüsse. Durch ein Buchhaltungssystem erhielt das öffentliche Unternehmen eine unrechtmässige Finanzierung zu Lasten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Das Unternehmen zahlte 205 Millionen an die geschädigten Parteien zurück. Das Management von Postauto trat im Juni 2018 zurück, der Verwaltungsrat wurde vollständig abberufen und die Einheit wurde umstrukturiert.

13 Crypto AG ist ein Schweizer Privatunternehmen, das Lösungen zur Verschlüsselung von Nachrichten vermarktet. Eine internationale Medienuntersuchung enthüllte 2020, dass das Unternehmen von den Geheimdiensten der USA und Deutschlands unterwandert wurde und seine Verschlüsselungssysteme manipulierte, um die Spionage in den Kundenstaaten des Schweizer Unternehmens zu ermöglichen. Eine parlamentarische Untersuchung kam zu dem Schluss, dass der Schweizer Geheimdienst von der Spionagestrategie von der Schweiz aus wusste und es unterlassen hatte, den Bundesrat zu informieren.



tion oder persönliche Vorteile hinausgehen und sich auch in der organisatorischen Führung einer Einheit niederschlagen können. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass nach Ansicht des Bundesgerichts nicht nur problematische Verhaltensweisen im eigentlichen Sinne bekämpft werden müssen, sondern auch all jene, die den Anschein mangelnder Integrität erwecken. Die Autorin stellt fest, dass das Ergebnis der Analyse im Bereich der Transparenz und der administrativen Kontrolle weniger einheitlich ist. Auf kantonaler Seite gibt es mehrere kantonale Transparenzgesetze, die für zentrale und dezentrale Einheiten sowie für juristische Personen und privatrechtliche Einrichtungen gelten, über die der Staat eine tatsächliche Kontrolle ausübt. In diesem Punkt sind einige Kantone weiter gegangen als der Bund, aber wie gezeigt wurde, muss auf jeder institutionellen Ebene eine grundlegende Analyse durchgeführt und eine Reihe von Instrumenten, Prozessen und Regelungen eingeführt werden, um unerwünschtes Verhalten zu vermeiden und zu einem guten Verhalten zu ermutigen, das dem Ethos der öffentlichen Verwaltung entspricht.

## Wichtige Begriffe

- Integrität (integrity, intégrité, integrità): die Eigenschaft einer Person oder Organisation, die in Übereinstimmung mit bestimmten Prinzipien oder Werten wie Unparteilichkeit, Loyalität, Verantwortung oder Ehrlichkeit handelt.
- Korruption (corruption, corruption, corruzione): Im rechtlichen Sinne ist dies das direkte oder indirekte Fordern, Anbieten, Gewähren oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils oder eines Versprechens eines solchen Vorteils, der die normale Ausübung eines Amtes oder das Verhalten des Begünstigten beeinträchtigt.
- Interessenkonflikt (conflict of interests, conflit d'intérêts, conflitto di interesse): Ausdruck, der eine Situation beschreibt, in der eine tatsächliche oder scheinbare Überschneidung zwischen einem öffentlichen Interesse und öffentlichen oder privaten Interessen besteht, die die unabhängige, unparteiische und objektive Ausübung eines Amtes beeinflussen kann.

## Literatur

- Bennett, C. J., & Raab, C. D. (2018). Revisiting the governance of privacy: Contemporary policy instruments in global perspective. *Regulation & Governance*, 14(3), 447–464. <https://doi.org/10.1111/rego.12222> (aufgerufen am 21.11.2022).
- Bodiguel, J.-L. (2002). Pourquoi a-t-on tant besoin d'éthique? *Ethique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2476> (aufgerufen am 21.11.2022).

- Dobel, P. (2005). Public management as Ethics. In E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 156–181). Oxford: Oxford University Press.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23–32. <https://doi.org/10.1177/0020852313513378> (aufgerufen am 21.11.2022).
- Fortier, I., & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22.
- Graycar, A. e. (2020). *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*: Edward Elgar.
- Hänni, D. (2019). *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique. La prévention de la corruption en droit administratif*: Schulthess.
- Hijal-Moghrabi, I., & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American Public Administration: A Response to a Changing Reality. *Public Integrity*, 20, 1–19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (aufgerufen am 21.11.2022).
- Huberts, L., & van Montfort, A. (2020). Building ethical organisations: the importance of organisation integrity systems. In A. Graycar (Ed.), *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration* (pp. 450–462): Edward Elgar.
- Lacroix, A. (2011). L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique: voyage au pays de l'absurde! *Ethique publique*, 13(1), 95–115.
- OCDE. (2021). *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. Retrieved from <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.fr.pdf>.
- OECD (1997). Creating an effective ethics infrastructure. *Focus Public Management Gazette*.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wyser, C. (2013). Ethique. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfler, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Eds.), *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 541–558): Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Wyser, C. (2016). L'éthique publique: entre conformité et intégrité. In Y. Emery & D. Giauque (Eds.), *L'acteur et la bureaucratie au XXIe siècle* (pp. 303–327): Presses de l'Université de Laval.

## Weiterführende Literatur

- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18–S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404> (aufgerufen am 21.11.2022)
- Kolthoff, E., Huberts, L., & Van den Heuvel, P. (2006). The integrity of new public management: is integrity at stake. *Public Administration Quarterly*.



# 7. Strategie

Oliver Neumann

## 7.1. Bedeutung von Strategie und deren Umsetzung für die öffentliche Verwaltung

Strategisches Management ist eine Kernaufgabe des Führens von Organisationen. Es erlaubt, innerhalb einer Organisation eine gemeinsame Erzählung zu schaffen, übergeordnete Ziele zu definieren und einen Plan zur Erreichung dieser Ziele zu formulieren. So können Strategien dazu beitragen, den Mitgliedern einer Organisation den Sinn des organisationalen Handelns aufzuzeigen und eine Richtung vorzugeben, auf die gemeinsam hingearbeitet werden soll. Aber auch eine systematische Erfolgsmessung anhand der gesetzten Ziele und ein gezielterer, besserer Einsatz von Ressourcen werden möglich. In Anbetracht dieser sowie weiterer Vorteile des strategischen Managements stellt sich die Frage, weshalb bis heute Strategie in öffentlichen Organisationen oft weniger Gewicht als in privatwirtschaftlichen Unternehmen hat.

Doch blicken wir zu Beginn dieses Beitrags zunächst auf die Ursprünge des Begriffes der Strategie zurück. Dieser stammt etymologisch aus dem Altgriechischen und ist in etwa mit Armeeführer zu übersetzen. Erst in den 1960er-Jahren schaffte der Begriff der Strategie langsam auch den Sprung in die Wirtschaftswelt, wo es zwar nicht mehr um Schlachten und Kriege, dafür aber um Kämpfe im wettbewerbstechnischen Sinne ging.

Im öffentlichen Sektor hingegen hatte Strategie bis in die 1980er-Jahre hinein nur wenig Bedeutung. Dies änderte sich jedoch allmählich mit der Einführung der Verwaltungsreformen im Stile der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (New Public Management, NPM), bei denen das Management vieler öffentlicher Organisationen stärker am Vorbild der Privatwirtschaft ausgerichtet wurde. Mit diesen Reformen, die ihren Ursprung im angelsächsischen Raum hatten und die graduell auch nach Kontinentaleuropa überschwappten, stiegen die Autonomie, Flexibilität und Eigenverantwortung der Managerinnen und Manager öffentlicher Organisationen. Dies schaffte entsprechende neue Spielräume für strategisches Management in der betrieblichen

Steuerung – also unterhalb der Ebene der politischen Steuerung (Stewart 2004). Es fiel also zunehmend das Argument weg, dass die strategische Ausrichtung öffentlicher Organisationen ausschliesslich durch die Politik bestimmt werden kann.

Erstaunlicherweise ist im öffentlichen Sektor dennoch bis heute die Verbreitung des Management-Instrumentes der Strategie hinter dem Privatsektor zurückgeblieben. Dies ist insofern verwunderlich, als dass das strategische Management wie eingangs erwähnt erhebliche Chancen bietet – auch und gerade für öffentliche Organisationen. Strategie im öffentlichen Sektor ist vor allem deshalb relevant, weil sie eine effektivere und effizientere Führung der Organisation erlaubt, indem sie eine gemeinsame Richtung vorgibt und so das Bündeln von Kräften für den gemeinsamen Weg ermöglicht. Zudem wirkt Strategie einer drohenden Lethargie in öffentlichen Organisationen entgegen, die sich in Ermangelung von Konkurrenz oder externem Druck nur noch am Status quo und nicht mehr an einem sich wandelnden Kontext orientieren. So kann Strategie ein Baustein sein, um eine ausgeprägte Verwaltungskultur in einer öffentlichen Organisation in eine zukunftsgerichtete Gestaltungskultur zu überführen. Ein Paradebeispiel für das Ausmass der möglichen Probleme, die durch das Fehlen einer Strategie in öffentlichen Organisationen entstehen können, stellt die Diskussion über die Verwaltungsdigitalisierung dar, wo heute ein grosser Teil der Bevölkerung unzufrieden ist mit der Quantität und Qualität der digitalen Dienstleistungen (► Digitalisierung (12D)). Sehr viele öffentliche Organisationen haben hier schlicht verschlafen, rechtzeitig Digitalisierungsstrategien zu entwerfen und diese konsequent umzusetzen – während dies in vielen privaten Organisationen schon viel früher angegangen wurde.

Ein Erklärungsansatz für den Unterschied der Nutzungsintensität von Strategien zwischen privatem und öffentlichem Sektor liegt darin, dass öffentliche Organisationen im Normalfall nicht oder weniger im Wettbewerb mit anderen Organisationen stehen und daher Strategien zur «Bezwungung» von Wettbewerbern weniger relevant sind. Häufig betonen Strategieskeptiker in öffentlichen Organisationen zudem, dass Strategien Zeit kosten und teuer sind, dass strategisches Management schnell bürokratisch werden kann und Organisationen weniger flexibel werden lässt und, dass sinnvolle alternative Wege und Gelegenheiten, die nicht bereits in Strategiedokumenten festgehalten sind, möglicherweise aufgrund eines zu starren Fokus auf die Strategie verpasst werden. Bei adäquater Anwendung der Strategieinstrumente lassen sich diese Kritikpunkte jedoch meist weitgehend auflösen, weshalb zumindest eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Strategie in allen öffentlichen Organisationen sehr empfehlenswert ist bzw. bleibt. Diese Empfehlung umfasst auch Anpassungsarbeiten an bestehenden Strategien basierend auf neuen Strategieinstrumenten und Forschungserkenntnissen.

In diesem Beitrag betrachten und diskutieren wir also das Thema Strategie in öffentlichen Organisationen vertieft. Im folgenden Abschnitt gehen wir zunächst auf zentrale Begriffe wie Strategie und strategisches Management ein. Im Anschluss betrachten wir die Spezifika der Strategie und des strategischen Managements in öffentlichen

Organisationen, insbesondere das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung und die Besonderheiten im Zielsystem öffentlicher Organisationen. Zudem diskutieren wir, welche Arten von Strategien existieren und welches die typischen Elemente eines Strategiedokuments sind, und wir geben einige konkrete Gestaltungsempfehlungen, wie Managerinnen und Manager in öffentlichen Organisationen mit den steigenden Anforderungen an strategisches Management besser zurecht kommen und so ihre Organisation in eine erfolgreiche Zukunft führen können. Im dritten und letzten Abschnitt diskutieren wir wichtige Perspektiven und künftige Herausforderungen der Strategiearbeit im öffentlichen Sektor.

## 7.2. Schlüsselaspekte von Strategie und strategischem Management

In einem etablierten Forschungsfeld wie der Strategie ist es erwartbar, dass verschiedene Definitionen existieren. Porter (1996) beispielsweise beschreibt die Essenz von Strategie als die bewusste Entscheidung über das, was man nicht tun will. Diese Definition ist bemerkenswert, denn sie betont die Wichtigkeit des bewussten Umgangs mit begrenzten Ressourcen. Strategie bedeutet also nicht nur, neue Dinge zu tun, sondern auch gewisse althergebrachte Dinge bewusst nicht mehr zu tun. Johnson und et al. (2020) definieren Strategie hingegen als «die langfristige Ausrichtung einer Organisation». Diese recht abstrakte Sichtweise lässt bewusst Raum für verschiedene Formen von Strategien, z. B. niedergeschrieben oder nur implizit vorhanden, betont aber die Wichtigkeit des aktiven Nachdenkens über die Zukunft.

Mintzberg (1987) diskutiert hingegen fünf unterschiedliche Betrachtungswinkel auf das Thema Strategie, nämlich Strategie als Plan («strategy as plan»), List («strategy as ploy»), Muster («strategy as pattern»), Position («strategy as position») und Perspektive («strategy as perspective»). Die Perspektive «Strategie als Plan» betrachtet Strategie als «eine Art bewusste und gewollte Handlungsweise, ein Leitfaden (oder eine Zusammenstellung von Leitfäden), um eine Situation zu bewältigen» (Mintzberg 1987, 11). In dieser ersten Perspektive geht es bei Strategie also um einen vorab geschmiedeten Plan, der bewusst und zielgerichtet entwickelt wurde. Der Zweck des Plans ist es, bestimmte zentrale Ziele einer Organisation zu definieren, um sie sodann umsetzen zu können. Ein solcher Plan kann entweder sehr generell oder auch sehr spezifisch für eine bestimmte Situation oder Herausforderung formuliert sein. Ein klassisches Beispiel für diese erste Perspektive ist ein Kriegsplan. In einer Verwaltung oder einem privaten Unternehmen könnte eine Digitalisierungsstrategie zur systematischen Nutzung der Potenziale neuer digitaler Technologien zur Erreichung zentraler Organisationsziele als Beispiel genannt werden.

Die zweite Perspektive, «Strategie als List», ist ein Subtyp der Plan-Perspektive. Sie bezieht sich auf ein sehr spezifisches Manöver in einer konkreten Situation, das z. B. dazu dienen soll, einen Konkurrenten auszuspielen oder zu überwinden. Ein Beispiel für ein solches Manöver wäre es, wenn eine Stadt sich dazu entscheidet, ein nicht mehr genutztes Industrieareal zu kaufen, um dort selbst Sozialwohnungen zu bauen, anstatt das Areal einem Privatinvestor zu überlassen, der Luxuswohnungen bauen möchte.

Die dritte Perspektive, «Strategie als Muster», betrachtet Strategie als ein «Muster in einem Strom von Handlungen» (Mintzberg 1987, 12). Somit ist Strategie in dieser Perspektive eine Kohärenz in den Entscheidungen und Verhaltensweisen, egal ob sie bewusst sind oder nicht. Auch muss dieses Muster nicht unbedingt schriftlich festgehalten sein, sondern es kann einfach mit der Zeit entstehen. Insofern unterscheidet sich die Muster-Perspektive deutlich von der Plan- und der List-Perspektive. Als Beispiel sei eine Verwaltung genannt, in der seit langer Zeit die weitverbreitete Auffassung existiert, dass das stabile Tagesgeschäft wichtiger ist als Innovation (► Innovation). Als Resultat dieser Auffassung werden Innovationsbemühungen erst gar nicht lanciert oder nicht unterstützt und es bleibt beim Status quo als strategisches Muster. Während Mintzberg diese Art von Strategiebildung «emergente Strategie» nennt, sind die Perspektiven Plan und List der «intendierten Strategie» zuzurechnen. Beide Arten können gleichzeitig bestehen und bilden gemeinsam die «realisierte Strategie» (allenfalls ohne gewisse letztlich doch nicht umgesetzte Elemente aus dem Plan).

Die beiden letzten Perspektiven Mintzbergs bewegen sich auf einer abstrakteren Ebene. «Strategie als Position» beschreibt den Versuch, die Organisation in ihrem externen Kontext erfolgreich zu platzieren. Dies kann beispielsweise bedeuten, eine Nische für die Aktivitäten der Organisation zu finden, um möglichst wenig Konkurrenz zu haben oder die Organisation sonst unersetzbar zu machen. Auf einer solchen Nische können entsprechend die Ressourcen konzentriert werden.

«Strategie als Perspektive» bedeutet, über die gefundene Position hinaus eine gemeinsame Wahrnehmung des externen Kontexts oder eine gemeinsame Weltanschauung bei den Mitgliedern der Organisation zu schaffen. Diese kulturelle Dimension lässt sich auch als eine Art «Persönlichkeit» der Organisation verstehen, die beispielsweise eher aggressiv und progressiv (man denke beispielsweise an Tesla) oder konservativ und stabilitätssuchend (beispielsweise ein öffentliches Archiv) sein kann. Für Managerinnen und Manager ist es besonders wichtig zu wissen, dass die Perspektiven Mintzbergs sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern nebeneinander bestehen und sich ergänzen bzw. gegenseitig beeinflussen können.

Nun, da wir ein klareres Verständnis vom Begriff der Strategie haben, ist eine weitere wichtige Frage, was sich hinter dem Begriff strategisches Management genau verbirgt. Strategisches Management bezeichnet die Initiierung und Führung des gesamten Strategieprozesses, begonnen bei einer strategischen Situationsanalyse über die Formulierung einer Strategie, die Ergreifung von geeigneten Massnahmen zu

deren Implementierung bis hin zur laufenden Evaluierung des Strategieerfolgs und daraus resultierenden Anpassungsmassnahmen (► Evaluation). Meist fokussiert das strategische Management insofern auf «intendierte Strategie», aber auch Elemente der «emergenten Strategie» sollten hierbei berücksichtigt werden. Die einzelnen Bereiche des strategischen Managements sollten keineswegs rein sequenziell betrachtet werden, sondern vielmehr als ein kontinuierlicher Zyklus mit vielen gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den Aufgaben. Insofern ist strategisches Management klar eine stehende Aufgabe und nicht etwa etwas, das man nur alle paar Jahre tun muss (vgl. Poister 2010). Die primäre Verantwortung des strategischen Managements liegt, wie der Begriff vermuten lässt, bei der für das jeweilige Themenfeld zuständigen Managerin bzw. beim zuständigen Manager. Es liegt jedoch auch in ihrer bzw. seiner Verantwortung, Teilaufgaben des strategischen Managements zu delegieren, also beispielsweise eine Taskforce einzusetzen, die eine Strategie für einen bestimmten Bereich in Abstimmung mit dem Management ausarbeitet, oder die Strategiekommunikation an eine Agentur auszulagern.

Ein nützliches Raster für die Praxis des strategischen Managements bieten Johnson et al. (2020) an. Sie unterteilen die Aufgaben im strategischen Management in die drei Kreise «strategische Position», «strategische Entscheidungen» und «Strategie in Umsetzung» (siehe Abbildung 7.1). Der erste Kreis, die strategische Position, umfasst dabei den Einfluss externer Umweltfaktoren, der organisationalen Ressourcen und Fähigkeiten, der übergeordneten Ziele und der Organisationskultur auf die Strategie. Hier stellen sich laut Johnson et al. (2020) üblicherweise Fragen wie:

- Was ist der Existenzgrund der Organisation (► Kernaufgaben)?
- Was sind die Treiber des Wandels in der externen Umwelt?
- Wie kann die Organisation ihre Wettbewerbsposition bzw. im öffentlichen Sektor ihr Alleinstellungsmerkmal identifizieren?
- Was sind die speziellen Fähigkeiten der Organisation?
- Was sind die Erwartungen der relevanten Anspruchsgruppen (► Stakeholder)?
- Passt die Strategie zur Kultur und zu den ethischen Grundsätzen der Organisation (► Werte)?

Der zweite Kreis, strategische Entscheidungen, beinhaltet die Optionen für eine Strategie sowohl in Hinblick auf deren Richtung als auch auf die Methodik, mit der eine Strategie vorangetrieben wird. Im zweiten Kreis sind übliche Fragestellungen:

- Welche Geschäftsstrategie bzw. welches Geschäftsmodell sollte verwendet werden?
- Welche Geschäfts- bzw. Tätigkeitsfelder sollten im Portfolio sein?
- Wo sollte die Organisation überall tätig sein (z. B. kantonal, national oder international)?
- Hat Innovation einen angemessenen Stellenwert (► Innovation)?
- Sollte die Organisation alleine tätig sein oder Allianzen schmieden oder gar mit anderen Organisationen zusammengehen (► Governance)?



Der dritte Kreis, Strategie in Umsetzung, befasst sich konkret und praxisorientiert damit, wie Strategien formuliert und implementiert werden.

- Sind die Strategien passend, akzeptabel und realistisch?
- Welche Art von Strategieentwicklungsprozess ist nötig?
- Welche sind die nötigen Organisationsstrukturen und Systeme (► Organisationsstrukturen)?
- Wie sollte die Organisation nötige Wandlungsprozesse steuern (► Organisationales Lernen)?
- Wer sollte im Strategieprozess welche Aufgaben übernehmen (► Führung)?

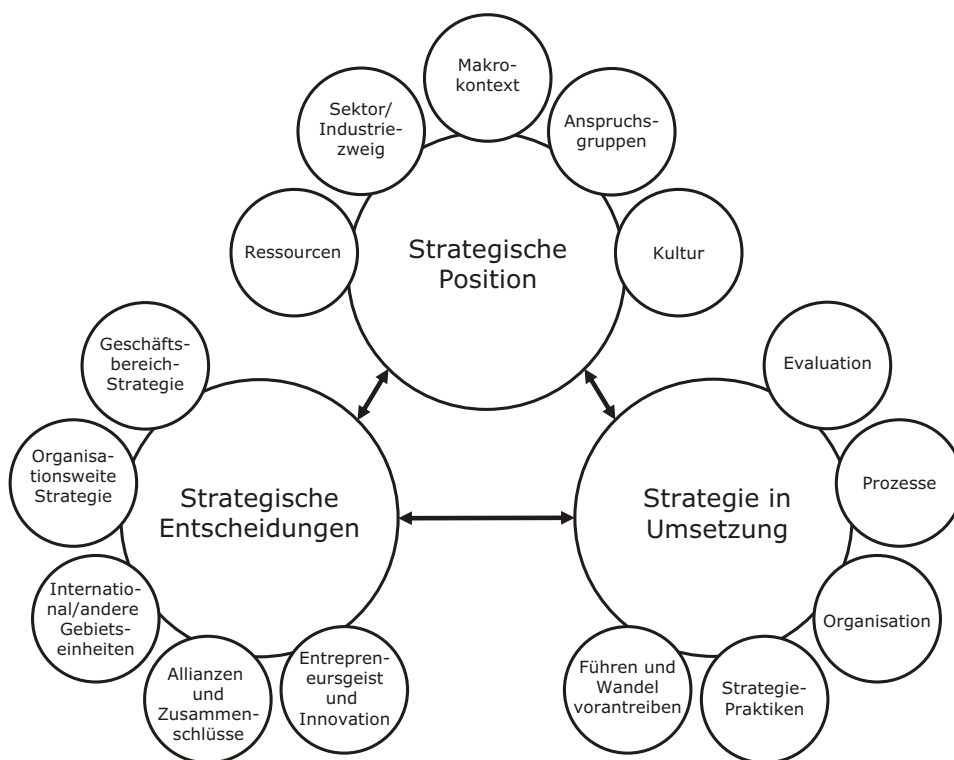


Abb. 7.1 Die Elemente des strategischen Managements (basierend auf Johnson et al. 2020).

### 7.2.1. Besonderheiten von Strategie im öffentlichen Sektor

Wahrscheinlich gibt es im Bereich der Strategie insgesamt mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Nichtsdestotrotz sind einige der Unterschiede doch so relevant, dass wir an dieser Stelle spezifisch auf sie eingehen möchten. Der wohl offensichtlichste Unterschied liegt in den unterschiedlichen Zielen privater und öffentlicher Organisationen: Während bei Ersteren das übergeordnete Ziel in der Regel die Erwirtschaftung eines Gewinnes ist, ist es bei

öffentlichen Organisationen die Steigerung des Gemeinwohls (► Kernaufgaben) bzw. die Schaffung von öffentlichem Wert (► Werte), was sehr unterschiedliche Formen annehmen kann. Ein weiterer zentraler Unterschied ist der Kontext. Während Privatunternehmen in einem Wettbewerbskontext eingebettet sind, stehen öffentliche Organisationen in einem viel stärkeren politischen (► Institutionen) bzw. gesellschaftlichen Kontext mit einer Vielzahl von Anspruchsgruppen (► Stakeholder) (Alford & Greve 2017). Zudem können öffentliche Organisationen und insbesondere die Verwaltung ihre Exekutivgewalt dazu nutzen (► Recht), Ziele zu verfolgen, und oft müssen sie um die Zuteilung von Ressourcen im Wettbewerb mit anderen öffentlichen Organisationen und Einheiten bei der Politik ringen. Zudem begrenzt der Grundsatz des rechtsstaatlichen Handelns (► Werte (1) und Recht (5)), also dass die Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht ist, öffentliche Organisationen in der Setzung eigener Schwerpunkte. Dieser spezifische Kontext führt dazu, dass je nach Organisation die Managerinnen und Manager im öffentlichen Sektor etwas weniger Handlungsspielraum beim Thema Strategie haben als ihre Pendanten im Privatsektor. Meist reicht aber der Handlungsspielraum dennoch aus, so dass Strategie auch im öffentlichen Sektor ein sinnvolles Instrument ist.

Das Zusammenspiel zwischen der Politik und den Managerinnen und Managern der öffentlichen Organisationen ist in diesem Zusammenhang besonders interessant, denn es zeigt genau diese Spielräume auf. Stewart (2004) unterscheidet hierfür zwischen politischer Strategie, organisationaler Strategie und Management-Strategie. Die politische Strategie ist direkt von der Politik bestimmt und beinhaltet das, was die Regierung bzw. Politik verändern möchte (oft in Form von politischen Plänen, die später durch Gesetze konkretisiert werden können). Diese Strategie ist jedoch auch indirekt über eine Zuarbeit für die Politik durch die Verwaltung beeinflussbar, beispielsweise während der Aushandlungsphase einer politischen Strategie zwischen verschiedenen Departementen oder Ämtern oder während der konkreten Ausarbeitung eines Gesetzes. Die organisationale Strategie ist weiter weg von der Politik und Managerinnen und Manager können auf der Basis der übergeordneten politischen Strategie ihre Freiräume dafür nutzen, die Organisation so aufzubauen und auszurichten, dass sie die Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen bestmöglich befriedigen kann. Die Managementstrategie umfasst insbesondere technische und operative Aspekte wie Budgetierung oder Berichterstattungsprozesse. Hierbei müssen die Vorgaben der Politik eingehalten werden, aber es sind auch Freiräume vorhanden, die eigene Strategien in diesem Bereich erlauben. Letztlich gilt es aber auch zu betonen, dass öffentliche Organisationen sehr divers sind und im Grad ihrer Autonomie und Nähe zur Politik stark variieren – man denke beispielsweise einerseits an einen eng an politische Prozesse gebundenen Parlamentsdienst und andererseits an ein weitgehend unabhängiges öffentliches Museum. Abhängig von diesen Faktoren kann Strategie entweder weniger wichtig oder wichtiger für die betreffende Organisation sein.

## 7.2.2. Arten von Strategien und typische Elemente eines Strategiedokumentes

Aus einer Praxisperspektive stellt sich oft die Frage, welche verschiedenen Arten von Strategie es gibt und wie diese zusammenspielen. Auf der obersten Ebene stehen in öffentlichen Organisationen oftmals politische Strategien, die quasi den Kontext der organisationalen und Managementstrategien bilden. Organisationsintern ist hingegen die organisationsweite Strategie die ranghöchste Strategie, von der sich sämtliche untergeordnete Strategien ableiten sollten bzw. diese konkretisieren sollten. Als Beispiel sei ein fiktives öffentliches Transportunternehmen genannt, das für sich eine Gesamtentwicklungsstrategie erarbeitet. Manchmal werden auf dieser obersten Ebene auch noch spezielle Zusatzstrategien formuliert, wie beispielsweise eine Digitalstrategie. Solche Zusatzstrategien werden nach einiger Zeit aber oft in die Gesamtstrategie integriert. Da öffentliche Organisationen meist hierarchisch und in siloartige Bereiche gegliedert sind, ist die nächsttiefere Ebene die Bereichsstrategie, beispielsweise für den Bereich Personenverkehr des Transportunternehmens. Unterhalb dieser Ebene kann es möglicherweise auch noch Strategien für einzelne Geschäftseinheiten, z. B. Marketing Personenverkehr, oder für einzelne Produkte oder Dienstleistungen, z. B. Regionalverkehr in einer bestimmten Stadt, geben. Abseits der Hierarchien kann es aber auch noch transversale, also siloübergreifende Strategien geben, beispielsweise betreffend die gemeinsame Informatik, organisationsweite Human Resources (► Personalmanagement) oder Finanzen (► Finanzmanagement). Zwar bildet das Gesamtstrategiekonstrukt innerhalb einer Organisation in der Regel eine hierarchische Kaskade, aber es gibt auch Fälle, in denen wichtige Elemente aus untergeordneten Strategien später in eine Gesamtstrategie aufgenommen werden.

Eine weitere häufige Herausforderung stellt die Frage dar, welche Form ein Strategiedokument haben sollte und welche Elemente es enthalten sollte. Ein Strategiedokument sollte insbesondere für die Leserin bzw. den Leser optisch ansprechend und einfach auffindbar sein. Denkbar ist die Form eines PDF-Dokumentes, aber prinzipiell auch andere Formen, beispielsweise Poster oder eine Webseite. Bei einem PDF-Dokument sollte der Umfang nicht mehr als zehn Seiten betragen. Gibt es Bedarf für mehr Details, kann mit Anhängen gearbeitet werden. Es gilt der Grundsatz «So viel wie nötig, so wenig wie möglich» im Hauptdokument, denn zu lange und nicht leserfreundliche Strategien erschweren deren Kommunikation erheblich. Auf der höchsten Strategieebene sind folgende Elemente typisch, bei untergeordneten Strategien können es möglicherweise weniger sein:

- *Management-Zusammenfassung*: Was sind die wichtigsten Eckpunkte der Strategie (auf maximal einer Seite)?
- *Motivation und Kontext*: Warum braucht es diese Strategie?

- *Situationsanalyse*: z.B.: Wo liegen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT-Analyse)?
- *Vision*: Was ist der angestrebte Zielzustand oder die spezifische Ambition?
- *Mission*: Was ist die Rolle der Organisation auf dem Weg zum Zielzustand?
- *Ziele*: Was sind die zentralen Bausteine der Mission, die uns der Vision näherbringen?
- *Massnahmen*: Was sind die konkret umzusetzenden Schritte, die zu den Zielen führen?
- *Umsetzungsplan*: Wer ist für welche Massnahme verantwortlich, welche Massnahme erhält welches Budget, was ist der Zeitplan?
- *Evaluationsplan*: Wie kann der Strategiefortschritt bzw. die Zielerreichung überwacht werden (► Evaluation)?

Wichtig zu betonen ist, dass nicht jede Strategie alle der oben genannten Elemente enthalten muss. Je nach Kontext kann es sinnvoll sein, Elemente wegzulassen oder neue Elemente zu ergänzen. Gibt es beispielsweise bereits übergeordnete Strategien, kann möglicherweise auf eine eigene Vision und Mission verzichtet werden und stattdessen ein Verweis auf die übergeordnete Strategie gemacht werden. Auch die Gewichtung der einzelnen Abschnitte kann variieren, meist sind jedoch die Abschnitte Motivation, Situationsanalyse, Vision, Mission und Ziele recht kurz, während die Bereiche Massnahmen sowie Umsetzungs- und Evaluationsplan tendenziell mehr Platz einnehmen.

In Ergänzung zu diesen Hinweisen zur möglichen Form des Strategiedokuments formulieren wir untenstehend noch einige konkrete Gestaltungsprinzipien für Managerinnen und Manager in öffentlichen Organisationen, gegliedert nach den Bereichen Strategieentwicklung und Strategieimplementierung.

### 7.2.3. Gestaltungsprinzipien für die Strategieentwicklung

- Für die Situationsanalyse und allenfalls auch die gesamte Strategieentwicklung bietet es sich an, möglichst viele Mitglieder der Organisation oder gar Externe einzubeziehen, um ein vollständiges Bild zu erhalten
- Politische Strategien, falls relevant, sollten immer die Leitlinien einer organisationalen oder Managementstrategie bilden
- Strategien sollten nicht überfrachtet werden, sondern nur die wesentlichsten Punkte enthalten und möglichst klar sein
- Strategien sollten nicht nur neue Richtungen einschlagen, sondern auch definieren, was künftig nicht mehr getan werden soll
- Strategien sollten so flexibel gestaltet sein, dass man sie auch bei unvorhergesehenem Bedarf rasch anpassen kann.

### 7.2.4. Gestaltungsprinzipien für die Strategieimplementierung

- Damit die Strategie umgesetzt werden kann, muss sie professionell und breit kommuniziert werden, intern und allenfalls auch extern. Die Vision und Mission sollten als zentrale Motivationsinstrumente dienen
- Strategisches Management sollte als kontinuierlicher Prozess und nicht als sequenzielle Aufgabe alle paar Jahre verstanden werden
- «Culture eats strategy for breakfast», sagte einst Peter Drucker. Falls die neue Strategie einen Kulturwandel erfordert, muss dieser vom Management prioritär geführt und die neue Kultur vorgelebt werden
- Die Fortschritte der Strategieumsetzung sollten regelmässig erhoben und ebenfalls transparent kommuniziert werden, auch bei Misserfolg
- Bewährte Strategiepraktiken sollten dokumentiert und zugänglich gemacht werden.

## 7.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

In diesem letzten Abschnitt kommen wir auf zwei wichtige Perspektiven bzw. künftige Herausforderungen der Strategiearbeit in öffentlichen Organisationen zu sprechen, die derzeit auch in der Forschung intensiv debattiert werden: erstens die zunehmende Verkürzung und Flexibilisierung von Strategiezyklen in einer sich rasch wandelnden Umwelt und zweitens die wachsende Bedeutung offenerer Strategieprozesse. Beide Themen beginnen erst langsam, in der Strategiepraxis im öffentlichen Sektor stärker berücksichtigt zu werden, wobei dies sich aufgrund des dynamischer und komplexer werdenden Umfelds jedoch bald ändern dürfte (Johnson et al. 2020).

Beginnen wir also mit dem Thema der Dauer von Strategiezyklen. Traditionellerweise sind Strategien recht stabile Managementinstrumente, was sich z. B. darin äussert, dass Strategiedokumente oft über einen Zeitraum von fünf Jahren oder gar länger gültig sind. Während dieser relativ langen Laufzeit werden meist keine (oder nur kleinere) Anpassungen an der Strategie vorgenommen und der Kurs wird gehalten. Dies kann in einem sich schnell wandelnden Kontext mit steigender Komplexität und Unsicherheit zu einem Problem werden, da die Strategie sich ab einem gewissen Punkt nicht mehr auf die aktuellen Herausforderungen bezieht. Gerade im Zeitalter der Digitalisierung, in der neue Technologien praktisch permanent und mit hohem Tempo zu Umbrüchen und Veränderungen der Gesellschaft, Wirtschaft und auch anderen Feldern führen, sind solch lange Strategiezyklen nicht mehr zielführend und raschere Anpassungen sind nötig. Andererseits kann eine Strategie auch nicht jeden Monat radikal verändert werden, da dies viel zu viel Aufwand generieren würde und die notwendige häufige Kommunikation neuer strategischer Richtungen die Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter der Organisation mit hoher Sicherheit überfordern würde. Es braucht also einen flexibleren Mittelweg. Beispielsweise könnten Strategiezyklen auf zwei bis drei Jahre verkürzt werden. Man könnte eine Strategie aber auch aufteilen in ein länger gültiges Manteldokument, das z. B. die übergreifende Vision und Mission beschreibt, und ein kurzfristigeres Kerndokument, welches die konkreteren Elemente wie Ziele, Stossrichtungen und Massnahmen enthält. Auch Instrumente wie Planungsszenarien und dezentralere Formen der Strategieentwicklung können wichtige Hebel in der Bewältigung von Dynamik und Komplexität sein (Johnson et al. 2020). Hier gilt es, dass Managerinnen und Manager eine für ihre Organisation passende Balance zwischen Stabilität und Aktualität finden müssen.

Eine weitere wichtige künftige Herausforderung ist die Abwägung, ob Strategie weiterhin ein primär organisationsinternes Instrument sein sollte, bei dem das (Top-) Management das Monopol auf dessen Formulierung hat, oder ob künftig partizipativere Ansätze gewählt werden sollten. Eine wichtige und noch relativ neue Entwicklung in diesem Zusammenhang ist das Konzept der offenen Strategie («open strategy») (Whittington, Cailluet, & Yakis-Douglas 2011). Die offene Strategie basiert auf der Idee der offenen Innovation, also einem Prozess, mit welchem Organisationen mittels Einbezug von Wissen, Ideen und Ressourcen externer Partner und Gruppen Innovationen vorantreiben können. Beispiele für solche externen Akteure sind Kundinnen und Kunden, Unternehmen, Start-ups oder Hochschulen. Die Innovation ist im Falle der offenen Strategie entsprechend die Strategie selbst. Die offene Strategie hat zwei zu unterscheidende Dimensionen, die sich jeweils sowohl auf den internen als auch auf den externen Kontext beziehen können (siehe Tabelle 7.1).

	Transparenz	Inklusion
Intern	z. B. Blogging zur Strategie im Intranet	z. B. Strategieworkshops mit vielen oder allen Mitarbeitenden
Extern	z. B. Strategie-Updates auf der Webseite oder in Newslettern	z. B. Crowdsourcing also Sammlung von Strategieideen von extern

**Tabelle 7.1** Die Dimensionen der offenen Strategie (basierend auf Whittington, Cailluet, & Yakis-Douglas 2011).

Die erste Dimension betrifft die Transparenz einer Strategie im Sinne ihrer Kommunikation. Interne Transparenz sollte hierbei als Minimalanforderung gesehen werden, denn eine Strategie, über die die Mitglieder einer Organisation nicht regelmässig informiert werden, wird ihre Wirkung kaum entfalten können. Interne Transparenz kann beispielsweise auf den organisationsinternen digitalen Kanälen geschaffen werden, z. B. im Intranet oder per internem Mailing. Externe Transparenz, das heisst die regelmässige Kommunikation zu einer Strategie und deren Fortschritt gegenüber der

Öffentlichkeit oder zumindest gewissen Gruppen ausserhalb der Organisation ist hingegen schon etwas seltener zu finden. Gerade für öffentliche Organisationen, die gegenüber der Allgemeinheit eine besondere Verantwortlichkeit haben und die selten fürchten müssen, dass Konkurrenten einen Vorteil aus der offenen Strategie ziehen könnten, kann dies aber durchaus Sinn machen. Externe Transparenz kann beispielsweise per Strategie-Updates auf der Webseite, auf Sozialen Medien oder mittels Newslettern geschaffen werden. Die zweite Dimension bezieht sich auf die Inklusion verschiedener Anspruchsgruppen in den Strategieentwicklungsprozess sowie in mögliche weitere strategische Fragestellungen. Bei interner Inklusion entwickelt also nicht mehr rein das (Top-)Management die Strategien, sondern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. Mitglieder der Organisation können umfassend an der Strategieentwicklung teilhaben. Dies kann beispielsweise in grösseren und für alle Mitarbeitenden offenen Strategieworkshops, manchmal auch «strategy jams» genannt, oder per Onlinebefragung realisiert werden. Bei externer Inklusion wird diese Idee noch weiter gefasst und prinzipiell jede bzw. jeder Interessierte kann sich an der Strategieentwicklung auf freiwilliger Basis beteiligen. Dieser offene Ansatz wird manchmal auch als «Crowd-sourcing» bezeichnet und für seine Realisierung bieten sich ebenfalls Online-Formate an, um Einstiegshürden gering zu halten.

Zweifelsohne ist eine offene Strategie aufwändiger als eine rein interne Strategie, die durch das Management formuliert wurde. Insbesondere ist eine hohe Moderationsleistung nötig, um alle Eingaben zu analysieren und über deren Aufnahme in die Strategie zu entscheiden. Zum anderen ist die externe Kommunikation sicherlich aufwändiger als die rein interne. Da offene Strategien aber auch oft eine höhere Akzeptanz bei Nutzerinnen und Nutzern haben, weil sie quasi «demokratischer» zustande gekommen sind, und da sie die Transparenz des Handelns einer öffentlichen Organisation erhöhen, kann sich dieser Aufwand jedoch lohnen. Zudem können offene Strategien schlicht bessere Ideen enthalten als geschlossene Strategien, da mehr Personen mit unterschiedlichen Perspektiven zu ihr beigetragen haben. Letztlich muss jedoch weiterhin das Management über die Frage entscheiden, ob eine offene Strategie für die eigene Organisation angemessen ist und wie lange der Strategiezyklus sein soll.

Diese Fragen stellen sich natürlich neben vielen weiteren Fragen betreffend das strategische Management, die wir bereits im letzten Abschnitt diskutiert haben. Ganz generell lässt sich das Fazit ziehen, dass Strategie wohl eines der wertvollsten Instrumente war, die durch die New-Public-Management-Reformen Einzug in den öffentlichen Sektor erhalten haben. Auch wenn inzwischen viel Kritik an der unkritischen Übertragung von Managementkonzepten aus dem Privatsektor in den öffentlichen Sektor laut geworden ist, so bezieht diese sich doch meist darauf, dass NPM teils eine kurzfristige Sichtweise, wie sie im privaten Sektor weitverbreitet ist, auf den öffentlichen Sektor übertragen hat. Strategie hingegen ist ein Element der langfristigen Planung und steht somit dieser Tendenz sogar entgegen. Öffentliche Organisationen können sich schliesslich dazu entscheiden, nur die für sie sinnvollen Elemente von

NPM für sich zu übernehmen bzw. für sich anzupassen. Aus diesem Grund dürften Strategie und strategisches Management auch in Zukunft in öffentlichen Organisationen Bestand haben und sogar weiter an Bedeutung gewinnen.

## Wichtige Begriffe

- Offene Strategie (FR: stratégie ouverte, IT: strategia aperta, EN: open strategy): die Schaffung von interner und externer Transparenz über eine Strategie sowie die Inklusion interner und externer Akteure in den Strategiewicklungsprozess.
- Strategie (FR: stratégie, IT: strategia, EN: strategy): «Die langfristige Ausrichtung einer Organisation» (Johnson et al. 2020).
- Strategieimplementierung (FR: mise en œuvre d'une stratégie, IT: attuazione di una strategia, EN: strategy implementation): der Prozess der Umsetzung strategischer Pläne in die Tat mit dem Zweck der Erreichung gesetzter Ziele.
- Strategisches Management (FR: gestion stratégique, IT: gestione strategica, EN: strategic management): der kontinuierliche Prozess der Bestandsanalyse der strategischen Position, der Auswahl strategischer Optionen, der Implementierung der gewählten Optionen unter Bereitstellung der nötigen Ressourcen sowie der Evaluation des Strategiefortschritts.

## Literatur

- Alford, J., & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: similarities, differences and changes. *Administrative Sciences*, 7(4), 35.
- Hautz, J., Seidl, D., & Whittington, R. (2017). Open strategy: Dimensions, dilemmas, dynamics. *Long Range Planning*, 50(3), 298–309.
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D., & Regné, P. (2020). *Exploring Strategy: Texts and Cases* (12th ed.). Pearson Education Limited.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California management review*, 30(1), 11–24.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, 246–254.
- Porter, M. E. (1996). What is strategy? *Harvard business review*, 74(6), 61–78.
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 16–21.
- Whittington, R., Cailluet, L., & Yakis-Douglas, B. (2011). Opening strategy: Evolution of a precarious profession. *British Journal of Management*, 22(3), 531–544.



## Weiterführende Literatur

Scholes, K., & Johnson, G. (Eds) (2001). *Exploring public sector strategy*. Pearson Education Limited.

# 8. Governance

Laure Athias und Martial Pasquier

## 8.1. Bedeutung von Governance für die öffentliche Verwaltung

Lausanne ist eines der führenden Krebsforschungszentren der Welt. Die Immuntherapie, die darauf abzielt, die natürlichen Abwehrkräfte des Körpers zu nutzen, um Krebszellen zu zerstören, ist Gegenstand modernster Forschung und experimenteller Behandlungen. Die amerikanische Ludwig Foundation hat 2015 beschlossen, über einen Zeitraum von zehn Jahren mehr als 100 Millionen Franken zu investieren. Der Kanton Waadt finanziert umfangreiche Immobilieninvestitionen zur Unterbringung der Forschungsarbeiten und unterstützt die Universität Lausanne und das Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV) in ihrem Beitrag zu diesen Arbeiten, an denen auch die ETH Lausanne und die Universität Genf beteiligt sind. Die Stiftung ISREC (Unterstützung der Krebsforschung in der Schweiz) hat auf einem vom Kanton Waadt zur Verfügung gestellten Grundstück ein Gebäude (AGORA) gebaut, in dem die multidisziplinären Forschungsteams zusammenkommen. Aus all diesen Bemühungen entstehen Start-ups.

Diese gemeinsamen Anstrengungen, die auf das öffentliche Wohl abzielen, werfen zentrale Fragen der Governance auf: Wie lässt sich die Abstimmung zwischen diesen verschiedenen Einrichtungen gestalten? Mit welchen Unwägbarkeiten werden die Einrichtungen konfrontiert werden? Welche Organisationsformen sollten gewählt werden? Wie viel Autonomie sollten sie haben?

Governance<sup>14</sup> bezieht sich auf die Regeln, Konventionen, Grundsätze und auch Werte, die es einer Gemeinschaft, im Allgemeinen einer Organisation oder einer Gruppe von Organisationen, ermöglichen, Aktivitäten durchzuführen, Konflikte zu bewältigen und Koordinierungsmechanismen zu schaffen, um sich auf kohärente, geordnete und nachhaltige Weise zu entwickeln. Die Bedeutung dieses Themas hat seit den 1970er-Jahren aus mehreren Gründen erheblich zugenommen.

14 Die Governance zwischen den Regierungsebenen (Bund – Kantone – Gemeinden), gemeinhin als Multi-Level-Governance bezeichnet, wird im Beitrag ► Institutionen diskutiert.

Der erste dieser Gründe ist die Entwicklung der Grundsätze und Regeln für die öffentliche Verwaltung. Lange Zeit wurden öffentliche Organisationen gemäss den bürokratischen Grundsätzen verwaltet, deren Hauptvertreter Max Weber ist (► Stakeholder). In den 1980er-Jahren wurde die Funktionsweise von Verwaltungseinheiten aus einer im Wesentlichen neoliberalen Perspektive hinsichtlich ihrer Effizienz infrage gestellt. Die Grundsätze des New Public Management verankerten eine stärker unternehmerisch geprägte Vision der öffentlichen Verwaltung mit grösserer Autonomie der mit der Ausführung öffentlicher Aufgaben betrauten Stellen sowie der Erwartung von Ergebnissen anstelle von Prozessen. Von einer Konzeption des Staates als Akteur und Produzent von Dienstleistungen geht man zu einem Staat über, der von Dritten produzierte Tätigkeiten und Dienstleistungen regelt. Diese in den angelsächsischen Ländern vorherrschende Auffassung von öffentlicher Verwaltung hat auch die Entwicklung zusätzlicher Anforderungen an die Verwaltungssysteme, wie Transparenz und Accountability<sup>15</sup>, begünstigt. So wird von den Verwaltungseinheiten zunehmend die Einhaltung von Grundsätzen verlangt, deren Anwendung manchmal widersprüchlich sein kann: Gerechtigkeit, Einhaltung der Verfahren, Wirksamkeit und Effizienz, Transparenz, Rechenschaftspflicht usw. Daher ist es oft wichtig, die Regeln für Zuständigkeit, Autonomie und Kommunikation zu klären, damit die Verwaltung ihre Tätigkeit vertrauensvoll ausüben kann.

Ein zweiter Grund ist, dass viele öffentliche Dienstleistungen in einer Netzwerklogik erbracht werden (► Stakeholder). Es ist nicht ein einzelner Akteur, der für die gesamte Dienstleistung zuständig ist, sondern eine Reihe von öffentlichen und manchmal privaten Akteuren, die sich abstimmen müssen. Manchmal stimmen ihre Interessen nicht überein und es können erhebliche Divergenzen auftreten. Die Umsetzung der regionalen Entwicklungspolitik ist ein gutes Beispiel dafür. Organisationen, die in einem Gebiet<sup>16</sup> gegründet werden, das nicht unbedingt einer Verwaltungseinheit entspricht, können Gemeinden, Gemeindeverbände, private Vereinigungen und private Akteure mit oder ohne Erwerbszweck zusammenbringen. In solchen Fällen ist es wichtig, dass die Regeln für die Festlegung der Ziele, die Entscheidungsprozesse, die Finanzierung und die Kontrolle klar festgelegt sind.

Ein dritter Grund für die Entwicklung der Governance im öffentlichen Handeln ist die Vielfalt der möglichen Organisations- und Rechtsformen. Während des grössten Teils des 20. Jahrhunderts wurden die meisten öffentlichen Dienstleistungen von Verwaltungseinheiten oder Einrichtungen erbracht, die vom Gesetzgeber eigens geschaffen wurden, in der Regel selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Seit den 1980er-Jahren haben sich die Exekutiv- oder Legislativorgane dafür entschieden,

15 Oder Rechenschaftspflicht, d.h. der Grundsatz, dass man bei öffentlichen Massnahmen gegenüber allen Beteiligten verantwortlich ist.

16 Die *Communauté régionale de la Broye (Coreb)* ist ein regionales Entwicklungsgremium, das den AVR BV (Verband der zum Kanton Waadt gehörenden Gemeinden der Region Broye-Vully) und Ascobroye (Verband der Freiburger Broye-Gemeinden) sowie private Mitglieder vereint ([www.coreb.ch](http://www.coreb.ch)).

die Erbringung dieser Dienstleistungen zum Teil an andere Rechtsformen zu delegieren. So ist das Kantonsspital CHUV in Lausanne eine Dienststelle des Departements Gesundheit und Soziales, das HUG in Genf ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und das Luzerner Kantonsspital ist seit dem 1. Januar 2021 eine Aktiengesellschaft. Die Autonomie, die diesen Organisationen eingeräumt wird, betrifft die Organisationsführung und nicht die Erbringung von Dienstleistungen auf klinischer Ebene, die überall ähnlich sind.

In diesem Beitrag werden zunächst die verschiedenen möglichen Formen der Governance für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beschrieben, mit der Gliederung zwischen Formen von Governance und den organisatorischen und rechtlichen Aspekten. Im Folgenden wird ein eher normativer Ansatz verfolgt, um die Kompromisse bei den verschiedenen Governance- und Organisationsentscheidungen zu verdeutlichen. Abschliessend wird auf die Perspektiven und künftigen Herausforderungen eingegangen.

## 8.2. Schlüsselaspekte von Governance

### 8.2.1. Mögliche Formen von Governance

Die möglichen Formen von Governance für die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen sind in Tabelle 8.1 dargestellt.

Formen von Governance	Machen			Machen lassen	
Governance-Modelle	Klassische Verwaltung	Interne Kontraktualisierung	Weitergabe an selbstständige Einheiten (Agenturen)	Externe Kontraktualisierung	Öffentlich-private Partnerschaft
Rechts- und Organisationsformen	Verwaltung	Zielvereinbarungen, öffentlich-rechtliche Mandate	Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, Vereine, Stiftungen, Aktiengesellschaften mit (mehrheitlich) öffentlichem Kapital	Im Obligationenrecht vorgesehene Formen	Vertrag oder Joint Venture zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor

**Tabelle 8.1** Formen von Governance.

Bei den Formen von Governance kann man grob zwischen solchen unterscheiden, bei denen die öffentliche Dienstleistung intern erbracht wird (make), und solchen, bei denen die Dienstleistung an den privaten Sektor ausgelagert wird (buy). Ein einfaches Beispiel ist die Schneeräumung auf öffentlichen Strassen. Diese öffentliche

Aufgabe kann von den Strassenbauämtern wahrgenommen werden (make), sie kann aber auch, z. B. in kleinen bis mittelgrossen Gemeinden, in einer buy-Logik privaten Akteuren (Landwirt:innen, Transportunternehmen usw.) übertragen werden.

Das klassische Verwaltungsmodell ist nach wie vor am weitesten verbreitet und entspricht den Aufgaben, die von einer Verwaltungseinheit wahrgenommen werden. Die Dienstleistungen werden von Stellen erbracht, die direkt einer Exekutivbehörde unterstellt sind. Diese Einheiten haben keine Rechtspersönlichkeit und ihr Budget ist Teil des Staatshaushalts. Es gelten die Regeln einer bürokratischen Verwaltung mit einer hierarchischen Anwendung dieser Regeln.

Die interne Kontraktualisierung kann zwischen einer Exekutivbehörde und einer Verwaltungsbehörde erfolgen und die Form von Verträgen/Aufträgen für öffentliche Dienstleistungen oder Zielvereinbarungen annehmen. Das 2017 eingeführte neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) fördert die Eigenverantwortung der Verwaltungseinheiten bei der Erbringung von Dienstleistungen und vergrössert gleichzeitig den Handlungsspielraum bei der Nutzung der Ressourcen (Leistungsvereinbarungen, Budgetrahmen usw.). In diesem Sinne enthält das Budget des Kantons Wallis für jede Dienststelle einen politischen Leistungsauftrag mit den zu erreichenden politischen Zielen, den prioritären Massnahmen, den Indikatoren, die eine Bewertung der Zielerreichung erlauben, und den entsprechenden zur Verfügung gestellten Mitteln.

Die klassische Form der Agentur ist die Schaffung einer Einrichtung, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut ist und innerhalb eines bestimmten Rechtsrahmens Rechtspersönlichkeit besitzt. So hat beispielsweise der Kanton Freiburg sein Strassenverkehrsamt durch die Schaffung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt – OCN) autonom gemacht. Seine Aufgaben unterscheiden sich kaum von den Strassenverkehrsämtern anderer Kantone, wohl aber seine Arbeitsweise. Es ist finanziell unabhängig, muss alle Kosten selbst tragen, kann Kredite bei Banken aufnehmen, Investitionen tätigen, ohne den Staatshaushalt zu belasten, und teilweise vom Gesetz über das Staatspersonal abweichen, während es verwaltungstechnisch der Sicherheits- und Justizdirektion untersteht.

Die Kontraktualisierung kann auch ausserhalb des staatlichen Bereichs erfolgen. Dies ist der Grundsatz des «machen lassen». Bei dieser Form legen die Legislativ- und Exekutivbehörden die Leistungen und die Zugangsmodalitäten fest, während die konkrete Umsetzung privaten Einrichtungen übertragen wird. In der Schweiz sind die Arbeitslosenkassen ein sehr gutes Beispiel. Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind im Bundesgesetz (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) geregelt, das auch vorsieht, dass die Kantone verpflichtet sind, eine öffentliche Kasse einzurichten, die für alle zugänglich ist (Grundsatz des föderalen Vollzugs). Das Gesetz sieht auch vor, dass Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen private Arbeitslosenkassen einrichten können (die wichtigste Arbeitslosenkasse in der Schweiz ist die

Gewerkschaftskasse UNIA). So kann die Ausführung einer öffentlichen Aufgabe mehreren öffentlichen und privaten Organisationen übertragen werden, die miteinander konkurrieren, da diese Organisationen hauptsächlich auf der Grundlage der erbrachten Leistungen vergütet werden.

Ein letztes Governance-Modell sind die öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP). Der Staat beauftragt ein privates Unternehmen mit der Planung, Finanzierung, dem Bau und der Verwaltung einer Infrastruktur für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Im Gegenzug garantiert der Staat eine vorher festgelegte Zahlung<sup>17</sup>. Die PPP Neumatt in Burgdorf, Kanton Bern, ist ein gutes Beispiel dafür. Der 2009 unterzeichnete Vertrag zwischen dem Kanton Bern und der privaten Projektgesellschaft Zeughaus PPP AG (bestehend aus der Marti Holding AG, der BAM Deutschland AG und der Hälg Facility Management AG) hat eine Laufzeit von 25 Jahren und umfasst die Planung, den Bau, die Finanzierung und den Unterhalt eines neuen Komplexes, der aus einem Regionalgefängnis mit 110 Betten, vier Verwaltungsgebäuden, einem Werkhof und einer Tiefgarage besteht. Die Gesamtinvestitionen für dieses Projekt beliefen sich auf 150 Millionen CHF. Die private Projektgesellschaft, die für alle Aufgaben mit Ausnahme derjenigen, die direkt mit den Gefangenen zu tun haben, zuständig ist, erhält vom Kanton einen jährlichen Beitrag, sobald das Gefängnis in Betrieb ist.

Abgesehen von den in Tabelle 8.1 beschriebenen Steuerungsmodi kann der Staat einseitig durch Vorschriften eingreifen, die allen Anbietern des Sektors gleichermaßen auferlegt werden (mit anderen Worten: unabhängig von den getroffenen Governance-Entscheidungen). Wenn der Staat Aktivitäten in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kultur oder Sport finanziert, sieht er in der Tat Vorschriften vor, die den Anbietern durch gesetzliche Bestimmungen auferlegt werden. Die Lebensqualität in Alters- und Pflegeheimen in der Schweiz unterliegt beispielsweise Qualitätsstandards, die in kantonalen Vorschriften festgelegt sind.

### 8.2.2. Wahl des Governance-Modells

Nach diesem beschreibenden Überblick über die verschiedenen möglichen Formen von Governance stellt sich natürlich die Frage, welche davon zu wählen ist. Diese Frage ist mit der allgemeineren Frage von «machen» oder «machen lassen» verbunden, die in den Arbeiten von Ronald Coase (1937) und Oliver Williamson (1975) behandelt wird<sup>18</sup>.

17 Es gibt auch ÖPP, bei denen die Vergütung des privaten Betreibers nicht vom Staat, sondern von den Nutzern der Dienstleistung stammt (eine ausführlichere Beschreibung der verschiedenen Arten von ÖPP finden Sie in Athias et al. [2019]).

18 Ronald Coase und Oliver Williamson wurden 1991 bzw. 2009 für ihre Arbeiten, die zur Entwicklung einer neuen Theorie, der Transaktionskostentheorie, führten, mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet. Dies ist die einzige Theorie, die eine Antwort auf die Frage nach dem optimalen Governance-Modus für öffentliche Dienstleistungen geben kann, da sie als einzige zwischen «machen» und «machen lassen» unterscheidet.

## Zwei wichtige Koordinierungsmechanismen: Preis versus Hierarchie

Was ist der Unterschied zwischen *make* und *buy*? Die Antwort hat mit dem Koordinationsmechanismus zu tun: Innerhalb einer Organisation ist der Koordinationsmechanismus die Hierarchie<sup>19</sup> (durch den Arbeitsvertrag und Unterordnungsregeln), während der Koordinationsmechanismus zwischen einer Organisation und ihren externen Partnern hauptsächlich auf dem Preismechanismus beruht. So kann man beispielsweise die Beziehung zwischen einer Organisation und einem Angestellten von der Beziehung zu einem Freiberufler unterscheiden.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass andere Koordinationsmechanismen die Koordination über den Preis ergänzen können, wie z.B. Vertragsklauseln, die vorsehen, wie sich die Partner an unvorhergesehene Ereignisse anpassen müssen, oder die die Kontinuität der Beziehung gewährleisten (z.B. Exklusivitätsklauseln). Dabei handelt es sich um hybride Formen der Governance, hybrid in dem Sinne, dass beide Koordinierungsmechanismen (Preis und Autorität) vorhanden sind.

Jede Form der Governance verfügt also über einen eigenen Koordinierungsmechanismus, der die Fähigkeit bestimmt, eine bestimmte Leistung zu steuern und die dafür erforderlichen Kosten zu minimieren.

## Produktions- versus Transaktionskosten

Betrachtet man nur die Produktionskosten, so wird häufig angenommen, dass der Koordinationsmechanismus über den Preis besser abschneidet als die interne Bereitstellung mit dem damit verbundenen hierarchischen Koordinationsmechanismus. Mit anderen Worten: Die «Machen lassen»-Lösung hätte einen Vorteil bei der Minimierung der Produktionskosten aufgrund der starken Effizianzanreize, die damit verbunden sind, und des potenziellen Wettbewerbsdrucks, der eine Disziplinierung und Sanktionierung schlechter Leistungen der Akteure ermöglicht. Ein weiterer potenzieller Vorteil ist die Fähigkeit des Marktes, die Nachfrage zu bündeln, was zu Grössenvorteilen führt, während eine öffentliche Einrichtung durch ihre Grösse eingeschränkt sein kann.

Dieser Vorteil des Marktes in Bezug auf die Produktionseffizienz kann jedoch infrage gestellt werden, wenn man die Besonderheit der öffentlichen Einrichtungen berücksichtigt. Öffentliche Organisationen haben nämlich im Gegensatz zu gewinnorientierten Organisationen als Hauptziel, eine Mission zu erfüllen (Wilson 1989, Tirole 1994, Besley und Ghatak 2005), d.h. Güter und Dienstleistungen zu produzieren, die allen zugutekommen, ohne dass die Möglichkeit des Ausschlusses besteht (wir sprechen von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ► Kernaufgaben). Einige Personen, die an der Produktion solcher Waren und Dienstleistungen beteiligt sind, berücksichtigen diese kollektiven Auswirkungen, wenn sie ihren Arbeitseinsatz wählen. Diese

19 Wie Coase (1937, S. 387) unterstreicht: «If a workman moves from department Y to department X, he does not go because of a change in relative prices, but because he is ordered to do so.»

«motivierten» Angestellten<sup>20</sup> sind dann geneigt, ihre Anstrengungen ohne finanziellen Ausgleich zu erhöhen, was zu Produktivitätssteigerungen auf Organisationsebene führt (Perry und Wise 1990, Besley und Ghatak 2005, Athias 2021).

Darüber hinaus sollten bei Effizienzüberlegungen nicht nur die Produktionskosten, sondern auch die Transaktionskosten, d. h. die Kosten für die Nutzung des Preises als Koordinationsmechanismus, berücksichtigt werden. Diese werden häufig vernachlässigt. Transaktionskosten sind eine direkte Folge der Unvollständigkeit von Verträgen. Da die Akteure nur über eine begrenzte Rationalität verfügen (d. h. die Akteure sind zwar rational, aber ihre kognitiven Fähigkeiten sind begrenzt), sind sie nicht in der Lage, alle künftigen Entwicklungen der Dienstleistung in einer unsicheren Welt vollumfänglich einzuschätzen. Daher werden Neuverhandlungen notwendig, um die Dienstleistung an unvorhergesehene Ereignisse anzupassen, bei denen sich die Akteure opportunistisch verhalten können. Bei diesen Neuverhandlungen können sie nämlich versuchen, vertragliche Schwächen auszunutzen, um einen grösseren Anteil an den Gewinnen zu erhalten. Dieses Verhalten ist umso schwieriger zu sanktionieren, als zwischen den Akteuren ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Es handelt sich dabei um umfangreiche monetäre und vor allem nicht monetäre (direkte und indirekte) Kosten, die ex ante, d. h. vor der Vertragsunterzeichnung (Kosten für die Ausarbeitung und Aushandlung des Vertrags, Garantien usw.), aber vor allem auch ex post, d. h. nach der Vertragsunterzeichnung (Kosten im Zusammenhang mit der Fehlanpassung des Vertrags, Neuverhandlungen, Durchführungs- und Überwachungskosten sowie eventuelle Vertragsverletzungen) entstehen können.

### Determinanten der Transaktionskosten

Einer der wichtigsten Beiträge der Transaktionskostentheorie ist der Nachweis, dass Transaktionskosten zwar nicht beobachtbar sind, ihre Höhe aber anhand der – beobachtbaren – Merkmale der betreffenden Dienstleistung geschätzt werden kann. Von diesen Merkmalen, die für die Transaktionskosten ausschlaggebend sind, gibt es drei:

- Spezifität der Vermögenswerte: Können die erforderlichen Vermögenswerte ohne Kosten für eine andere Verwendung wiederverwendet werden?
- Ungewissheit: Wie einfach ist es, die künftige Nachfrage oder die künftigen Betriebsbedingungen für die betreffende Dienstleistung vorherzusehen?
- Komplexität: Ist die Qualität der Dienstleistung durch Dritte leicht beobachtbar, messbar und überprüfbar?

Je spezifischer die Vermögenswerte sind, desto stärker sind die Vertragsparteien in einer Abhängigkeit gefangen, was das Risiko opportunistischen Verhaltens und damit die Transaktionskosten erhöht. Ebenso erfordert die Ungewissheit häufig

20 Man denke beispielsweise an Ärzt:innen, die Leben retten, an Forscher:innen, die das Wissen erweitern, an Richter:innen, die für Gerechtigkeit sorgen, und an Soldat:innen, die ihr Land verteidigen.



Neuverhandlungen, um die öffentliche Dienstleistung an die sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Je komplexer die Dienstleistung ist, desto eher kann der etablierte Anbieter seine Produktionskosten auf Kosten der Qualität der Dienstleistung senken, ohne dafür sanktioniert zu werden. Die Transaktionskosten, die sich aus der Diskrepanz zwischen der erbrachten und der erwarteten Leistung ergeben, sind daher umso höher.

Die optimale Form der Governance ist diejenige, die die Gesamtkosten minimiert, d. h. nicht nur die Produktionskosten, sondern auch die Transaktionskosten. Je höher die Transaktionskosten sind, desto eher sollte der hierarchische Koordinierungsmechanismus mit seinen leistungsfähigen Kontrollmitteln, seinen internen Mechanismen zur Konfliktlösung und Entscheidungsfindung in unvorhergesehenen Situationen bevorzugt werden.

### 8.2.3. Wahl der Rechts- und Organisationsform

Ist die Art der Governance einmal gewählt, hängt die Frage nach der zu wählenden Rechts- und Organisationsform in erster Linie von den Anreizen ab, die man den Anbietern geben möchte. Wie bereits erwähnt, liegt ein Vorteil des Marktes im Hinblick auf die Produktionseffizienz in den starken Anreizsystemen, die geschaffen werden.

Solche Anreize könnten in den öffentlichen Verwaltungen geschaffen werden, um die Mitarbeiter zu größeren Anstrengungen zu bewegen<sup>21</sup>. Angesichts der Vielzahl von Entscheidungsträgern und Zielen, die den öffentlichen Verwaltungen zugewiesen sind, ist es jedoch oft sehr schwierig, solche Systeme gut zu gestalten (Tirole 1994). Eine Lösung besteht darin, öffentliche Einrichtungen zu schaffen, die mit der Ausführung einer Aufgabe mit Leistungszielen betraut werden. Dies entspricht dem Phänomen der Agentifizierung. Die Macht der Anreizsysteme hängt von der Art und Weise ab, wie der Staat seine Verantwortung als Eigentümer direkt, durch seine Organe, und indirekt, durch Vertreter, wahrnimmt.

Im Gegensatz zu Ländern wie Frankreich, in denen es Kategorien von öffentlichen Einrichtungen gibt<sup>22</sup>, nutzen die schweizerischen Behörden neben dem Status einer durch ein Gesetz geschaffenen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt auch die im Obligationenrecht vorgesehenen Rechtsformen zur Gründung von Agenturen:

21 Das Problem, das sich daraus ergibt, ist eine Informationsasymmetrie hinsichtlich des Leistungsniveaus der Arbeitnehmer:innen (Laffont und Martimort 2002). Laffont (2000, S. 127) stellt fest: «Der Staat ist nicht in der Lage, das Leistungsniveau seiner Akteure zu beobachten. Es werden höchstens Ergebnisse beobachtet, die nicht nur vom Aufwand, sondern auch von einer Reihe zufälliger Umstände abhängen, was die Interpretation der Ergebnisse erschwert. Schlechte Ergebnisse können auf mangelnden Einsatz, aber auch auf ungünstige Umstände zurückzuführen sein. Das Fehlen von (Leistungs-)Anreizen ist hier durch eine leistungsunabhängige Vergütung gekennzeichnet, die optimal ist, wenn die Akteure wohlwollend sind. Man ist sich ihrer Anstrengungen und ihrer Leistung sicher und muss sie keinen unnötigen Risiken unterwerfen. Wenn der Vertreter jedoch private Ziele verfolgt, ist es notwendig, ihm Anreize zu geben, sich anzustrengen, indem man seine Vergütung von seinen Ergebnissen abhängig macht.»

22 Frankreich unterscheidet zwischen öffentlichen Einrichtungen mit Verwaltungscharakter, öffentlichen Einrichtungen mit Industrie- und Handelscharakter, unabhängigen Verwaltungsbehörden, öffentlichen Interessengruppen und Diensten mit nationaler Zuständigkeit. Neben diesen Kategorien gibt es privatrechtliche öffentliche Unternehmen und halbstaatliche Unternehmen.

- Einfache Gesellschaft: Viele Strukturen werden durch eine Vereinbarung zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen geschaffen; sie haben keine Rechtspersönlichkeit und werden im Allgemeinen von einer der öffentlichen Partneereinrichtungen verwaltet. Im Bereich der Hochschulbildung beispielsweise haben viele Kooperationen zwischen Einrichtungen die Form einer einfachen Gesellschaft.
- Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt: Das kürzlich gegründete Spital Riviera-Chablais wurde auf der Grundlage einer interkantonalen Vereinbarung gegründet und besitzt Rechtspersönlichkeit.
- Verein: Die Kantone Freiburg und Jura haben den Verein iGovPortal.ch gegründet, um eine einheitliche und koordinierte E-Government-Strategie für einen Kanton und seine Gemeinden zu ermöglichen. Andere Kantone wie Graubünden, St. Gallen und Solothurn haben sich ihnen angeschlossen.
- Stiftung: Sie können öffentlich-rechtlich sein, wie die Pro Helvetia, oder privatrechtlich, wie die Manufacture-Haute école des arts de la scène.
- Aktiengesellschaft: Die RUAG Holding AG ist ein Unternehmen der Luft- und Raumfahrt sowie der Verteidigung, dessen einziger Aktionär die Schweizerische Eidgenossenschaft ist.

Innerhalb dieser verschiedenen Formen der Vertretung hängt die Wahl der Rechtsform und ihrer organisatorischen Auswirkungen oft von einer Reihe von Kriterien ab, wobei ideologische und politische Positionen in den entsprechenden Debatten immer sehr präsent sind. Ein Kriterium hat mit der Art der Aktivität zu tun. Je mehr es sich um eine handelsorientierte Tätigkeit handelt, die den Gesetzen des Wettbewerbs unterliegt, desto mehr sollte die klassische Form der Aktiengesellschaft bevorzugt werden. Eine solche Struktur muss nämlich in der Lage sein, mit den gleichen Mitteln wie ihre Konkurrenten zu agieren, auch auf die Gefahr hin, dass sie entweder begünstigt (Verantwortung des Staates) oder im Gegenteil behindert wird (mangelnde Flexibilität z. B. bei den Löhnen). Das wirtschaftliche Risiko ist ein weiteres wichtiges Kriterium. Viele Tätigkeiten bergen erhebliche Risiken, deren finanzielle Auswirkungen begrenzt werden sollten. So wurde beispielsweise die Aktiengesellschaft des Flughafens Agno (Lugano Airport SA mit einem Kapital von 4 Mio. CHF), die sich im Besitz des Kantons Tessin und der Stadt Lugano befindet, im Mai 2020 in die ordentliche Liquidation überführt, und die Beschäftigten konnten entlassen werden. Die Abschaffung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt hätte dagegen die Beteiligung der entsprechenden Gesetzgebungsbehörden erfordert. Politische Kontrolle und Rechenschaftspflicht (Accountability) gehören ebenfalls zu den wichtigsten Kriterien für die Wahl einer Rechtsform. Je näher die Tätigkeit an den hoheitlichen Aufgaben des Staates liegt oder je politisch sensibler sie ist, desto mehr werden die Behörden sicherstellen wollen, dass sie die Einrichtung kontrollieren und alle gewünschten Informationen erhalten können. Sowohl die konventionelle Lösung als auch die Schaffung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ermöglichen es, entsprechende Regelungen vorzusehen, was bei den im Obligationenrecht vorgesehenen Formen komplexer ist.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die für diese Agenturen gewählte Rechtsform im Zusammenhang mit dem historischen Kontext zu sehen ist, in dem sie geschaffen wurden. Die Ende des 19. Jahrhunderts gegründeten Kantonalbanken sind zwar auch heute noch weitgehend selbstständige öffentlich-rechtliche Institutionen, doch ihre Struktur ähnelt heute eher derjenigen von Aktiengesellschaften. Im Gegensatz dazu ist die Schweizerische Nationalbank eine 1906 gegründete Aktiengesellschaft mit öffentlichen und privaten Aktionären, deren Tätigkeit jedoch durch das Schweizerische Nationalbankgesetz von 2004 geregelt ist.

### 8.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Wir haben hier die verschiedenen Formen von Governance bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erörtert und die dabei zu treffenden Entscheidungen hervorgehoben, die technischer, aber nicht ideologischer Natur sind. Während es z. B. heute üblich ist, Kosten-Nutzen-Analysen für Investitionsentscheidungen durchzuführen, sollte dies auch für Governance-Entscheidungen geschehen, da jeder Governance-Modus seine eigenen Vor- und Nachteile hat. Eine grosse Herausforderung besteht darin, zu verstehen, dass es keine perfekte Lösung für das Governance-Problem gibt, keine optimale Art der Governance an sich, sondern dass dies vielmehr von der jeweiligen Dienstleistung und ihrem Umfeld abhängt. Diese Botschaft steht im Widerspruch zu den Standardisierungsbemühungen, die wir in der Praxis beobachten.

Darüber hinaus entwickeln sich bestimmte Merkmale der öffentlichen Dienstleistungen im Laufe der Zeit, beispielsweise aufgrund technologischer Innovationen, und stellen die ursprünglich gewählte Form der Governance infrage. In einer zunehmend globalisierten und vernetzten Welt sind die Komplexität und die Unsicherheit bei der Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen (insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Umwelt) besonders betroffen. Wie in diesem Beitrag hervorgehoben wurde, sind jedoch angesichts der Spezifität, Komplexität und Ungewissheit von Vermögenswerten hierarchischere Formen der Governance mit grösseren Kontroll- und Anpassungsmöglichkeiten vorzuziehen.

Neben den technischen Aspekten steht die öffentliche Organisation vor einer weiteren Herausforderung: der Wahrung ihres Auftrags als Organisationsziel, das sich von dem der Gewinnmaximierung unterscheidet. Während im kollektiven Unbewusstsein private gewinnorientierte Organisationen in Bezug auf die organisatorische Effizienz immer noch über öffentliche Organisationen dominieren, können sich öffentliche Organisationen stattdessen auf Motivation als Ersatz für (teure) monetäre Anreize verlassen, um ein bestimmtes Mass an Anstrengung zu erzeugen. Eine Herausforderung für jede öffentliche Einrichtung besteht daher darin, die Motivation ihrer Mitarbeiter:innen und ihren Auftrag so gut wie möglich aufeinander abzustimmen («matching»),

ohne dabei in bürokratischen Konservatismus oder Widerstand gegen Innovationen zu verfallen. Die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Tendenz, den öffentlichen Einrichtungen Rentabilitätsziele zuzuweisen, könnte sich daher als kontraproduktiv erweisen.

## Wichtige Begriffe

- **Accountability** (oder Rechenschaftspflicht) (*accountability, imputabilità, responsabilità*): die Verpflichtung, gegenüber einer Behörde und generell gegenüber allen Beteiligten Rechenschaft über die Erfüllung einer Aufgabe abzulegen.
- **Agentur** (*agency, agence, agenzia*): eine öffentliche Einrichtung, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt und im Gegenzug für Leistungsvorgaben über ein hohes Mass an Verwaltungsautonomie verfügt.
- **Motivation** (*motivation, motivation, motivazione*): Motivation ist eine individuelle Veranlagung, den Wert der produzierten Ware oder Dienstleistung für die Gesellschaft als Ganzes bei der Anstrengung zu ihrer Herstellung zu berücksichtigen.
- **Opportunismus** (*opportunism, opportunisme, opportunismo*): Opportunismus von Akteuren bedeutet, dass Informationen unvollständig oder verzerrt weitergegeben werden, um sich einen Teil des Nutzens anzueignen, der eigentlich der anderen Partei im Austausch zukommen sollte. Diese Hypothese geht nicht davon aus, dass alle Akteure notwendigerweise opportunistisch sind, sondern dass sie so handeln können. Daher kann die Wahl der Form der Governance nicht ohne Berücksichtigung dieses Aspekts getroffen werden.
- **Transaktionskosten** (*transaction costs, coûts de transaction, costi di transazione*): Dies sind die Kosten für die Nutzung des Marktes zur Durchführung einer Transaktion. Sie lassen sich in Ex-ante-Kosten und vor allem in Ex-post-Kosten (d.h. vor und nach der Vertragsunterzeichnung) untergliedern. Ex-ante-Transaktionskosten sind die Kosten, die mit der Suche nach einem Partner, dem Entwurf, der Aushandlung und dem Abschluss einer Vereinbarung verbunden sind. Zu den Ex-post-Transaktionskosten gehören die Kosten der Überwachung, der Neuverhandlung sowie die Kosten der Diskrepanz zwischen dem, was geliefert wurde, und dem, was erwartet wurde, und möglicherweise die Kosten für den Bruch von Vereinbarungen. Die Transaktionskosten sind hauptsächlich nicht monetär und nicht beobachtbar.

## Literatur

- Athias L., Macina M. und Wicht P. (2019). «Public Private Partnerships: A Swiss Perspective» in Andreas Ladner et al. (Hrsg). *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully*, Springer International Publishing, 187–204.
- Athias L. (2021). «When Mission-oriented Organizations Meet Motivated Agents: Towards Identifying Productivity Gains due to Matching». Arbeitspapier.
- Besley T., und Ghatak M. (2005). «Competition and Incentives with Motivated Agents». *American Economic Review* 95 (3), 616–636.
- Coase R. H. (1937). «The Nature of the Firm». *Economica* 16(4), 386–405.
- Laffont J. J. (2000). «Étapes vers un État moderne : une analyse économique» in *État et gestion publique: La documentation française*, 117–149.
- Laffont J. J. und Martimort D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton University Press.
- Perry J. L. und Wise L. (1990). «The Motivational Basis of Public Service», *Public Administration Review* 50, 367–373.
- Tirole J. (1994). «The Internal Organization of Government». *Oxford Economic Papers* 46, 1–29.
- Williamson O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press.
- Wilson J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.

## Weiterführende Literatur

- Saussier S. und Yvrande A. (2007). *Economie des coûts de transaction*. Editions La Découverte, Paris.

# 9. Führung

Yves Emery und David Giaouque

## 9.1. Bedeutung von Führung für die öffentliche Verwaltung

Seit mehr als 100 Jahren ist Führung eines der zentralen Themen im Management, sowohl hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkungen als auch in wissenschaftlichen Veröffentlichungen. Bei dem Konzept geht es darum, Massnahmen, Hilfsmittel, Kompetenzen und Verhaltensweisen zu benennen, die es Vorgesetzten ermöglichen, das Handeln ihrer Mitarbeiter:innen zu beeinflussen, um genau festgelegte Ziele für die Organisation zu erreichen. Führung oder Leadership ist auch deshalb so wichtig, weil ein ziel- und ergebnisorientiertes Management sowie die qualitative wie quantitative Bewertung öffentlicher Dienstleistungen heute gängige Steuerungsmethoden sind. Manche Fachleute sprechen in diesem Zusammenhang von öffentlichem Leistungsmanagement, andere betonen die Bedeutung von Ergebnissen. Die Schweizer Verfassung verlangt in dieser Hinsicht, dass das staatliche Handeln einer Evaluierung (► Evaluation) unterworfen wird, was einmal mehr die Notwendigkeit unterstreicht, Ziele anzustreben, die der Gesetzgeber und die politischen Instanzen festlegen, steuern und erreichen müssen. Diese neuen Managementkonzepte erfordern von den Manager:innen die Fähigkeit, die Arbeitsgruppen, für die sie verantwortlich sind, zu steuern. Das bedeutet, dass sie Teams für konkrete Projekte begeistern, die Motivation in den Teams hochhalten und ihnen Respekt und Vertrauen entgegenbringen müssen. Solche neuen Manager:innen, echte Führungspersönlichkeiten, sind in einem modernen Arbeitsumfeld unabdingbar.

In der öffentlichen Verwaltung der Schweiz Führungsstärke zu beweisen, ist kein Selbstläufer. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die Verwaltung in der Weber'schen Tradition häufig als neutrales Organ betrachtet wird, das politische Ziele ausführt. Eine Sichtweise, die nicht viel Raum für eine Form der Verkörperung von Macht lässt, wie sie mit der Ausübung von Führung verbunden ist.

In zahlreichen Forschungsarbeiten konnte gezeigt werden, dass sich das Handeln von Führungskräften deutlich auf die geführten Mitarbeiter:innen und damit letztlich auch auf die Fähigkeit einer Organisation, ihre Ziele zu erreichen, auswirkt (Bass et al., 2003). Dies zeigt, wie wichtig es ist, das Phänomen besser zu verstehen und die wesentlichen Aspekte einer mobilisierenden und die öffentlichen Werte achtenden Führung zu identifizieren, die als Ergänzung zu den Methoden des modernen Personalmanagements (► Personalmanagement) zu verstehen ist. Sich mit Führung zu beschäftigen, bedeutet daher, die organisationsinternen, strukturellen und individuellen Hebel besser zu verstehen, über die politische Führungskräfte und leitende Mitarbeiter:innen der Verwaltung öffentliches Handeln steuern, und zwar auf der Grundlage konkreter Ziele, auf die die Teams hinarbeiten.

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags konzentrieren wir uns auf Führung in der öffentlichen Verwaltung. Führung in der Politik ist ein eigenes Thema (Moynihan & Van Wart, 2013; Denhardt & Campbell, 2006) und wird an dieser Stelle bewusst ausgeklammert. Unter Führung in der Verwaltung verstehen wir jene, die von Führungskräften der öffentlichen Verwaltung ausgeübt wird, nicht von gewählten Volksvertreter:innen. Vorab sei angemerkt, dass Führung innerhalb der Verwaltung lange Zeit ein nur wenig diskutiertes Thema war, da sich die Wahrnehmung der Hauptaufgabe der Führungskräfte auf die technische Umsetzung von Entscheidungen der politischen Instanzen beschränkte. Mit dem Aufkommen des New Public Management (NPM) rückte die Frage nach der Führung in der Verwaltung in den Mittelpunkt und damit auch die Frage nach den von Führungskräften erwarteten Kompetenzen und den von ihnen praktizierten Führungsstilen. Heute wird klar erwartet, dass Frauen und Männer in Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung Führungsqualitäten oder Leadership zeigen und es schaffen, ihre Mitarbeiter:innen für die von den politischen Behörden – nicht immer sehr klar – definierten Ziele zu mobilisieren.

Führen (engl. *to lead*) bedeutet wörtlich, die Richtung vorzugeben, den Kurs anzugeben, auf den das Handeln eines Teams oder einer Einheit ausgerichtet werden soll. Führung wird oft im Zusammenhang mit einer Person gebraucht, eben einer Führungspersönlichkeit, die charismatisch und in der Lage ist, andere zu beeinflussen<sup>23</sup>. Führung kann aber auch an eine Funktion gebunden sein, denn die Übernahme einer bestimmten Führungsposition verleiht der Person, die sie innehat, per se Führungsstärke. Im öffentlichen Sektor ist Führung jedoch breiter zu verstehen. Für die Zwecke des vorliegenden Beitrags und in Anlehnung an ein Zitat (Denhardt & Campbell, 2006: 563) betrachten wir Führung als einen *«interaktionellen Prozess, der darauf abzielt, Mitarbeiter:innen und im weiteren Sinne Stakeholder für gemeinsame Ziele zu mobilisieren, basierend auf einer komplexen moralischen Beziehung, die auf Vertrauen, Verpflichtung, Engagement, Emotion und einer gemeinsamen Vision des Gemeinwohls beruht»*.

23 Im Guten (Gandhi) wie im Schlechten (Hitler), um an dieser Stelle Beispiele zu zitieren, die in der Literatur zu Führung häufig genannt werden, neben grossen Wirtschaftsführern wie Steve Jobs.

Nach der Darstellung einiger Besonderheiten des Schweizer Kontexts, die im Hinblick auf öffentliche Führung zu berücksichtigen sind, schildern wir die historisch bedeutsamen Konzepte rund um das Thema Führung, um daraus die für den aktuellen Kontext relevanten Aspekte abzuleiten. Abschliessend sei darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, öffentliche Führung nicht nur aus der Sicht einzelner Führungskräfte zu betrachten, sondern auch als kollektives Phänomen, als Eigenschaft agiler öffentlicher Organisationen, die zu tiefgreifenden Veränderungen fähig sind.

## 9.2. Schlüsselaspekte von Führung

Führung entwickelt sich stets in einem konkreten Umfeld, das für bestimmte Handlungen mehr oder weniger empfänglich ist. Daher ist es so wichtig, kurz auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz einzugehen.

### 9.2.1. Besonderheiten in der Schweiz

Die Bedeutung von Führung unterscheidet sich von Land zu Land und ist insbesondere von kulturellen Gegebenheiten abhängig. Das erklärt vielleicht, warum Führung im angelsächsischen Raum mit seiner sehr viel individualistischeren Kultur schon so viel länger ein zentrales Thema ist. Die Schweizer Unternehmenskultur, die stark hierarchisch, gar paternalistisch geprägt ist, ist streng genommen kein guter Nährboden für Fortschritte im Bereich Führung, insbesondere in öffentlichen Organisationen. Eine aktuelle Studie zu öffentlichen Innovationen (Boukamel & Emery, 2018) hebt z. B. eine Eigenschaft hervor, die für die Entwicklung von Leadership nicht gerade förderlich ist. Sie betont, dass es in der Schweiz nicht erwünscht sei, gegen den Strom zu schwimmen. Daher die Bedeutung einer nüchternen, die Schweizer politisch-administrative Kultur widerspiegelnden Führung, die von der Suche nach Kompromiss und Konkordanz geprägt ist (Giauque, 2013). Diese Prinzipien fördern das Finden eines Konsenses, der letztlich angesichts der Ambitionen, die viele Führungskräfte an den Tag legen, wenig verlockend erscheinen mag.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der administrativen Führung ist die Bedeutung, die insbesondere in der Schweiz der Fachkompetenz beigemessen wird. Insgesamt wird von leitenden Führungskräften, übrigens sowohl in der Politik als auch in der Verwaltung, erwartet, dass sie Fachleute auf ihrem Gebiet und damit in der Lage sind, auch sehr technische Fragen zu beantworten. Diese Kompetenzen werden in Stellenanzeigen für Führungspositionen nach wie vor ganz oben angeführt, auch wenn sie mittlerweile durch Management- und Führungsqualitäten ergänzt werden. Das fachliche Leadership wird also auch heute in Führungspositionen noch am stärksten gewichtet, manchmal zulasten von Führungsqualitäten, sozialer Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit,



die notwendig sind, um die Motivation und das Engagement der Mitarbeiter:innen zu fördern.

### 9.2.2. Führungsrolle und Managementrolle

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass Führung nicht dasselbe ist wie *Management*. Letzteres umfasst Aspekte der Planung, Organisation und Kontrolle der geleisteten Arbeit mit dem Ziel, diese zu optimieren. Führung hat hingegen die menschlichen Aspekte im Blick, die Energie und Motivation, die aktiviert werden können, um gemeinsame Ziele zu erreichen und weiterzuentwickeln. Die beiden Rollen des «Managers» und die der «Führungskraft» sind in jeder Führungsriege unverzichtbar und lassen sich wie folgt zusammenfassen: Managen bedeutet, die Grundlagen für die Zusammenarbeit, die Hilfsmittel und organisatorischen Abläufe zu schaffen, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Man spricht in diesem Zusammenhang oft von den «harten» Faktoren des Managements, während Führen darin besteht, durch Kommunikation und Beziehungsarbeit im Alltag das Engagement und die Motivation der Mitarbeiter:innen sicherzustellen. Management ist also unverzichtbar für reibungslose organisatorische Abläufe, denn ohne Strukturen und grundlegende Regeln ist keine Zusammenarbeit möglich. Auf der anderen Seite ist auch Führung unverzichtbar, da das Engagement und die Motivation der Mitarbeiter:innen für die Zukunft der Organisation, ja gar für das organisationale Lernen (► Organisationales Lernen) und für Innovation notwendig sind. Bei einer guten Führung setzen sich die Mitarbeiter:innen stärker für das Erreichen der Ziele der Organisation ein und dies in einem gesunden, kooperativen Klima, das gegenseitiges Vertrauen fördert. Der dahinterstehende psychologische Mechanismus ist bekannt und von Fachleuten ausgiebig beleuchtet worden. Eine vertrauensbildende Führung trägt zur Legitimierung der Managementpraktiken und -methoden sowie der Zielsetzungen der Organisation bei. Diese Bedingungen fördern friedvolle und kooperative soziale Beziehungen, die wiederum dazu führen, dass sich die Mitarbeiter:innen stark für das Erreichen eines hohen Leistungsniveaus einsetzen. Die Theorie des sozialen Austauschs beschreibt diesen Mechanismus. Sie zeigt, dass Mitarbeiter:innen, die erkennen, dass ihre Organisation und ihre Hierarchie ihnen angemessene Ressourcen und Arbeitsbedingungen zur Verfügung stellen, dazu neigen, «etwas zurückgeben» zu wollen. Dies zeigt sich insbesondere in Form von grösserem Engagement bei der Arbeit (Gould-Williams & Davies, 2005).

### 9.2.3. Führungsstile und Handlungsansätze

Viele Organisationen wählen ihre Führungskräfte aus den Reihen der besten Fachleute aus, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, die durch das Leistungsprinzip geprägt wird, was den Weg für die oben beschriebene *fachliche* Führung frei macht. Diese Art von Führung ist wichtig, weil sie den Mitarbeiter:innen deutlich macht, wie

sie ihre Arbeit zu machen haben. Sie ist integraler Bestandteil der aktuellsten Konzepte rund um Führung und wird auch als *instrumentelle* Führung bezeichnet (Day & Antonakis, 2012). Obwohl man heute weiss, dass es nicht immer zwingend ist, als Teamleiter die Person aus dem Team auszuwählen, die über das grösste Fachwissen verfügt, hat diese Vorgehensweise unbestreitbare Vorteile und garantiert fachlich einwandfreie Arbeit. Sie entspricht auch der Erwartungshaltung der politischen Entscheidungsträger:innen an der Spitze der Verwaltungen: Sie erwarten nämlich, dass ihre Ziele so gut wie möglich nach den Regeln der Kunst und unter Einhaltung geltender Grundsätze und Verfahrensweisen sowie einer strikten Trennung der Zuständigkeiten erreicht werden.

Zu Beginn der 1990er-Jahre wurde im Rahmen des New Public Management die Bedeutung von Managementkompetenzen im Zusammenspiel mit unternehmerischen Fähigkeiten betont (Osborne & Gaebler, 1993). Die Formel «steering instead of rowing» (steuern statt rudern) empfiehlt sich in einer öffentlichen Verwaltung auf der Suche nach Leistungssteigerungen in Zeiten von Ressourcenverknappung. So entwickelte sich Management by Objectives (MbO) zu einem neuen Führungsstandard und wurde in vielen öffentlichen Verwaltungen der Schweiz eingeführt, auch in der Bundesverwaltung. Das, was Fachleute als *transaktionale* Führung bezeichnen, besteht darin, den Mitarbeiter:innen Ziele festzulegen, dann deren Erreichung zu kontrollieren und je nach Ergebnis zu sanktionieren oder zu belohnen (daher auch der Zusammenhang mit der leistungsorientierten Bezahlung (► Personalmanagement)). Letztlich ist die Frage zu beantworten: «Was» tun? Viele Analyst:innen weisen darauf hin, dass *Management by Objectives* oder sogar *by Results* eine Veränderung des psychologischen Vertrags impliziert, der hauptsächlich *transaktional* und weniger *relational* wird. In diesem Fall geht es also darum, dass alle Mitglieder einer Verwaltungsorganisation Ergebnisse liefern, zeigen, dass ihre Anstellung gerechtfertigt ist und gegebenenfalls eine Verlängerung ihres Vertrags oder sogar eine Gehaltserhöhung erhalten. Dies stellt eine grosse Veränderung der traditionellen Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Sektor dar. Dieser auf Zielvorgaben beruhende transaktionale Führungsstil ist mittlerweile ein Klassiker in den Fortbildungen für Führungskräfte in der Verwaltung. Das Akronym «SMART» wird oft verwendet, um die Kriterien zusammenzufassen, die gute Ziele erfüllen sollten: spezifisch, messbar, akzeptabel, realistisch und terminiert.

Die sehr rationale Sichtweise, die dem MbO zugrunde liegt, wurde von Anfang an von Führungsspezialist:innen (Bass, 1985) mit Verweis auf den oben erwähnten Gegensatz zwischen Management- und Führungsrolle ausbalanciert. Sie sind der Meinung, dass die Rolle der Führungskraft von einer Form der *transformationalen* Führung angetrieben wird, die sich auf die Entwicklung und das Teilen einer gemeinsamen Vision konzentriert, die die Mitarbeiter:innen der Organisation durch die Entwicklung ihrer Kompetenzen mobilisieren kann. So zielt transformationale Führung auf den Sinn, den Zweck, das «Warum» des kollektiven Handelns ab und nicht nur auf das «Was», das von den Zielen des MbO getragen wird. In den Organisationen des öffentlichen Sektors

ist transformationale Führung von besonderer Bedeutung. In der Tat werden Beamt:innen von einer spezifischen Motivation angetrieben, die mit den Werten des öffentlichen Dienstes verbunden ist und die von Fachleuten als «Motivation für den öffentlichen Dienst» (Public Service Motivation, PSM) bezeichnet wird (Giauque et al., 2010). Diese besondere Art der Motivation impliziert, dass die Mitarbeiter:innen des öffentlichen Dienstes so angeregt und motiviert werden sollten, dass der Sinn, die Werte und die Ziele des öffentlichen Handelns, zu dem sie beitragen, herausgestellt werden.

Führungskräfte, die mit einem transformationalen Führungsstil arbeiten, bauen eine Vertrauensbeziehung zu ihren Mitarbeiter:innen auf, unterstützen sie in ihrer Weiterentwicklung und zeigen ihnen, wie sie zum Erreichen der Ziele beitragen können. Diese Ziele werden, zumindest zum Teil, gemeinsam festgelegt. Viele öffentliche Verwaltungen haben in den letzten Jahren «Chartas» oder «Leitbilder» erarbeitet, deren Ziel genau darin besteht, eine gemeinsame Vision der Organisation zu entwerfen, häufig in Zusammenarbeit mit externen Stakeholdern (► Stakeholder).

Letztendlich sind diese drei Formen der Führung instrumentell, transaktional und transformational, nützlich, um eine öffentliche Einheit erfolgreich zu führen, erfordern aber nicht unbedingt Charisma (Moynihan & Van Wart, 2013). Allerdings sind jene Führungskräfte rar gesät, denen es gelingt, auf allen drei Registern der Führung zu spielen. Deshalb muss unserer Meinung nach zeitgemässe öffentliche Führung vor allem als kollektiv verstanden werden, insbesondere im Schweizer Kontext, wo Diskretion und Bescheidenheit als grosse Führungsqualitäten gelten. Wir werden später noch darauf zu sprechen kommen.

Auch wenn es unvorstellbar scheint, dass ein Symphonieorchester ohne Dirigent:in auskommt, gibt es solche Orchester, und sie sind sehr erfolgreich. Damit dies gelingen kann, müssen sich alle Musiker:innen als Mitgestalter:innen der gemeinsamen Aufführung, des zu interpretierenden Werkes begreifen. In Analogie dazu und unter Bezugnahme auf eine wachsende Zahl von Autor:innen vertreten wir die Idee, dass die öffentliche Verwaltung des 21. Jahrhunderts nur dann in der Lage sein wird, die immer grösser werdenden Herausforderungen zu bewältigen, wenn es ihr gelingt, auf geteilte Führung (*Distributed Leadership*) zu setzen.

Dieses Konzept der geteilten oder gemeinsamen Führung (Ospina, 2017) beruht darauf, dass alle Mitarbeiter:innen (und nicht nur die Führungskräfte) Verantwortung für das Erreichen der Ziele der Organisation übernehmen. Ein anderer Begriff dafür ist *Leaderful Organization*: eine Organisationskultur, die kollektive Führung unterstützt, um effektiv zusammenzuarbeiten und gemeinsam Ergebnisse zu erzielen.

Dieser Ansatz scheint uns sehr vielversprechend, insbesondere mit Blick auf Organisationen des öffentlichen Sektors der Schweiz (vgl. 2.1), da er über rein auf die Führungspersönlichkeit ausgerichtete Konzepte hinausgeht. Er führt im Gegenteil eher kollektive und organisatorische Aspekte ein und setzt auf Multi-Level- und Multi-Actor-Netzwerke, wie sie für moderne Ansätze der erweiterten *Governance* und öffentliche Netzwerke kennzeichnend sind. Dies bedeutet in erster Linie, dass

alle Funktionsebenen der Organisation berücksichtigt werden müssen, nicht nur die «oberste» Ebene. Natürlich ist es wichtig, ein Managementteam zu haben, das in den drei oben genannten Bereichen der Führung, nämlich der fachlichen Beherrschung des Aufgabengebiets, des transaktionalen Managements und der transformationalen Führung, hochkompetent ist. Das bedeutet, dass das Führungsteam weniger Wert auf den Erhalt und die Konzentration von Macht legt und sich stärker als Katalysator für Führungsinitiativen im gesamten Netzwerk von Akteuren innerhalb und ausserhalb seiner Organisation begreifen sollte. Insbesondere ist wichtig, dass die Akteur:innen an der Front (sogenannte *Street-level Bureaucrats*) in der Lage sind, auf ihrer Ebene Entscheidungen zu treffen, um die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu optimieren (*Empowerment*). Extern müssen auch die Nutzniesser:innen oder Kunden:innen öffentlicher Dienstleistungen die Möglichkeit haben, sich nach festgelegten Regeln an der Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen zu beteiligen.

Eine solche geteilte Führung kann ihre Wirkung jedoch nur entfalten, wenn auf allen Ebenen respekt- und vertrauensvolle zwischenmenschliche Beziehungen herrschen. Die «wohlwollende Führung», die nach Ansicht einiger Praktiker:innen notwendig ist, um eine soziale Bindung des Vertrauens zwischen den Akteur:innen zu schaffen, ist ein ergänzender Ansatz, der wahrscheinlich unverzichtbar ist (Cohen, 2019). In einem solchen Modell ist die Erarbeitung von kollektivem Handeln, strategischen Plänen und einer Organisationskultur als Gemeinschaftswerk konzipiert. In einer solchen flachen Struktur, in der formale hierarchische Zuständigkeiten auf ein Minimum reduziert sind, hat jede/r eine Rolle zu spielen. Dadurch kann jedes Mitglied der Verwaltungsorganisation im Rahmen seines Fachgebiets oder der Durchführung eines ihm anvertrauten Projekts eine Form der Führung ausüben.

Die derzeitige Arbeitsweise öffentlicher Verwaltungen ist für ihre Vertikalität und ihre begrenzte Fähigkeit zur Reform ihrer Strukturen bekannt. Wir sind uns deshalb bewusst, dass dieses Modell noch weit von dieser Arbeitsweise entfernt ist. Aber die gestiegene Komplexität der zu bewältigenden Herausforderungen und die Geschwindigkeit, mit der sich Veränderungen vollziehen, machen das vertikale Modell mit seiner Machtkonzentration an der Spitze der Pyramide in gewisser Weise obsolet. Die *Leaderful Organization* ist also nicht einfach Wunschdenken oder Ausdruck eines demokratischeren Wertemodells für Organisationen. Es handelt sich vielmehr um eine funktionale Notwendigkeit, die sich aus der Entwicklung unserer Gesellschaft ergibt. Und dabei sollte die öffentliche Verwaltung eine Vorreiterrolle einnehmen.

### 9.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Sowohl praktische als auch theoretische Überlegungen zu den verschiedenen Formen der Führung haben in den letzten zehn Jahren exponentiell zugenommen. Dies ist

ein guter Hinweis auf das Interesse an diesem menschlichen Hebel zur Verbesserung der Leistungen des Organisationen.

Dennoch gibt es Stimmen, die vor einer Überbewertung der Führung im Streben nach organisatorischer Leistung warnen. Einige Studien weisen darauf hin, dass bestenfalls 10 % dieser Leistung tatsächlich von der Führungsdimension beeinflusst werden und dass andere Variablen, organisationsinterne, strukturelle, kulturelle und umweltbedingte, die restlichen 90 % erklären (Pfeffer & Sutton, 2007). Ein Grossteil des Erfolgs oder Misserfolgs einer Organisation hat also nichts mit dem praktizierten Führungsstil zu tun. Das Konzept eröffnet daher interessante Möglichkeiten für das Verständnis der menschlichen Qualitäten und Kompetenzen, die effektive Mitarbeiterführung ermöglichen; es wird aber wahrscheinlich derzeit zum Nachteil anderer Aspekte innerhalb der Organisationen überschätzt. Aus diesem Grunde lohnt es sich, sich verstärkt mit der Verknüpfung von Führung und anderen Managementpraktiken und -mechanismen zu beschäftigen. Insbesondere, um besser zu verstehen, wie sich Führungsansätze und organisatorische Ansätze (Steuerung oder Management) am wirksamsten miteinander verknüpfen lassen. An diesem Punkt scheint klar zu sein, dass Führung allein nicht die Antwort auf die Herausforderungen sein kann, vor denen Organisationen heute stehen, unabhängig von den Qualitäten der Menschen, die diese Führung ausüben.

Auf der anderen Seite gibt es eine natürliche Tendenz in der Führungsforschung, die positiven Auswirkungen von Führung auf Organisationen zu belegen. Eine kritischere Lesart wäre auch in Zukunft wünschenswert. Manche Führungskräfte können toxisch sein und ihr Verhalten kann sich negativ und nachhaltig auf ihre Mitarbeiter:innen und die Ergebnisse ihrer Organisation auswirken. Auch über diese negativen Erfahrungen zu sprechen, kann einen wichtigen praktischen und intellektuellen Beitrag zur Ausgestaltung einer menschenorientierten und wohlwollenden Führung leisten. Im Zusammenhang mit der Führung in Organisationen des öffentlichen Sektors wäre es interessant, sich weiter mit dem Konzept der Führung und ihren Merkmalen zu beschäftigen. Dieses Konzept scheint in der Lage zu sein, die Entwicklung der Motivation für den öffentlichen Dienst unter den Mitarbeiter:innen zu fördern. Dies erweist sich als ein fruchtbarer Weg, um Führung an den spezifischen Kontext der öffentlichen Verwaltung anzupassen.

Schliesslich ist der vielversprechendste Weg wahrscheinlich die Abkehr von einer allzu individualistischen, personenorientierten Sicht auf Führung hin zu einer kollektiven und organisatorischen Lesart von Führung und Management in Organisationen. In der Tat ist Führung grundsätzlich mit der Fähigkeit verbunden, eine organisatorische Dynamik zu steuern oder zu leiten, die immer häufiger über die Grenzen der Organisation hinausgeht und die wichtigsten Stakeholder einschliesst. Und sowohl die Literatur als auch die Praxis zeigen, dass ohne klare Ziele und Richtungen, ohne ein Minimum an gegenseitigem Vertrauen sowie ohne Empathie und Altruismus keine Zusammenarbeit innerhalb der Organisation möglich ist. Und somit jeder Versuch einer organisatorischen Veränderung oder Innovation durch das Management zum Scheitern

verurteilt ist. Eine Organisation zu leiten, erfordert daher Management-, Transaktions- und Transformationsfähigkeiten sowie viel Wohlwollen, vor allem aber eine kollektive und fast «anthropologische» Vision der wirkenden Mechanismen innerhalb einer Organisation.

## Wichtige Begriffe

- Führung (leadership, leadership, leadership): Fähigkeiten, Merkmale und Verhaltensweisen, die eine Führungskraft befähigen, Mitarbeiter:innen zu mobilisieren, um gemeinsame Ziele zu erreichen.
- Leaderful Organization (leaderful organization, organisation emplie de leadership, organizzazione leadership): Führungsstil, der nicht mit einer bestimmten Person, der Führungskraft, sondern mit einer Organisation verbunden ist, in der Führung kollektiv und geteilt ist.
- Public Leadership (public leadership, leadership public, leadership pubblica): Führungsstil, der mit den Merkmalen eines Umfelds im öffentlichen Sektor kompatibel ist und der eine gemeinsame Ausrichtung an öffentlichen Werten verstärken kann.
- Transformationale Führung (transformational leadership, leadership transformationnel, leadership trasformatzionale): Führungsstil, der auf die Entwicklung individueller und kollektiver Kompetenzen ausgerichtet ist und organisationales Lernen und Weiterentwicklung der Organisation ermöglicht.

## Literatur

- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectations*. Free Press.
- Bass, B. M., Avolio, B. J., Jung, D. I., & Berson, Y. (2003). Predicting Unit Performance by Assessing Transformational and Transactional Leadership. *Journal of applied psychology*, 88, 207-218.
- Boukamel, O., & Emery, Y. (2018). Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique: Spécificités helvétiques. *Gestion et Management Public*, 6(4), 25–44.
- Cohen, R. H. (2019). *Les leviers de l'engagement*. Paris: Eyrolles.
- Day, D. V., & Antonakis, J. (2012). *The nature of leadership*. SAGE.
- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2006). The Role of Democratic values in Transformational Leadership. *Administration & Society*, 38, 556–572.
- Giaque, D. (2013). L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale: À la recherche d'une tradition administrative. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & V. F. (Éds.), *Manuel d'administration publique suisse (p. 31–45)*. Presses polytechniques et universitaires suisses.

- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2010). Public Service Motivation. First Empirical Evidence in Swiss Municipalities. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 1(1), 159–170.
- Gould-Williams, J. & Davies, F. (2005). Using social exchange theory to predict the effects of HRM practice on employee outcomes. *Public Management Review* 7(1), 1–24.
- Moynihan, D. P., & Van Wart, M. (2013). Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553–565.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Plume Book.
- Ospina, S. M. (2017). Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies. *Public Administration Review*, 77(2), 275–287.
- Pfeffer, J., & Sutton, R. (2007). *Faits et foutaises dans le management*. Paris, Vuibert.

## Weiterführende Literatur

- Lindorff, M. (2009). We're Not all Happy Yet: Attitudes to Work, Leadership, and High Performance Work Practices among Managers in the Public Sector. *The Australian Journal of Public Administration*, 68(4), 429–445.
- Miao, Q., Newman, A., Schwarz, G., & Cooper, B. (2018). How Leadership and Public Service Motivation Enhance Innovative Behavior. *Public Administration Review*, 78(1), 71–81. <https://doi.org/10.1111/puar.12839> (aufgerufen am 23.11.2022)
- Tang, G., Chen, Y., Knippenberg, D. van, & Yu, B. (2020). Antecedents and consequences of empowering leadership: Leader power distance, leader perception of team capability, and team innovation. *Journal of Organizational Behavior*, 41(6), 551–566. <https://doi.org/10.1002/job.2449> (aufgerufen am 23.11.2022)

TEIL III

**Organisation  
und Prozesse**





# Einleitung

Tobias Mettler

## 1. Zweck der Dimension «Organisation und Prozesse»

Wenn in der wissenschaftlichen Literatur, aber auch im Alltag von «Organisation» die Rede ist, so kann sich dies auf verschiedene Aspekte beziehen und dementsprechend unterschiedlich interpretiert und verstanden werden. Während in den vorherigen Beiträgen insbesondere die institutionelle Sicht und funktionale Sicht im Vordergrund stand, so ist der Zweck dieser Dimension, sich hauptsächlich mit der *instrumentalen Perspektive* (die Verwaltung wird organisiert) zu beschäftigen. Hauptaugenmerk dieser Betrachtungsweise ist es, effiziente und effektive Arbeitsabläufe (Prozesse) und -strukturen (Organisation im engeren Sinne) zu gestalten und langfristig sicherzustellen (Bleicher, 1981; Hunziker, 1999).



Abb. III.1 Einordnung der Dimension «Organisation und Prozesse» innerhalb des IDHEAP-Modells.

## 2. Bestandteile der Dimension «Organisation und Prozesse»

Typisch für das instrumentale Begriffsverständnis von Organisation ist es, die öffentliche Verwaltung als ein Bündel einzelner Wertschöpfungsaktivitäten zu verstehen. Basierend auf dem bekannten Wertekettenansatz von Porter (1985), wird zwischen primären Aktivitäten, die direkt zur Erbringung einer Dienstleistung benötigt werden wie z. B. Beratung oder Kommunikation (► Kommunikationsmanagement), und sekundären Aktivitäten unterschieden, die eher unterstützend in die Leistungserbringung einwirken wie z. B. die öffentliche Beschaffung, das Personalmanagement (► Personalmanagement) oder das Management der Finanzen (► Finanzmanagement). Werden Aktivitäten logisch gebündelt und in einer mehr oder weniger standardmässig vorgegebenen Abfolge erledigt, so wird häufiger der Begriff «Prozess» verwendet. Die Gesamtheit der Prozesse einer Organisation wird auch als «Ablauforganisation» bezeichnet.

Neben der Gestaltung und Aufrechterhaltung effizienter und effektiver Prozesse spielen auch strukturelle Fragestellungen eine wichtige Rolle. Soll die Leistungserbringung zentralisiert oder dezentralisiert organisiert werden? Sollen die Aktivitäten intern erbracht oder an Dritte ausgelagert werden? Braucht es in Zeiten von Digitalisierung und Hybridisierung der Arbeitswelt nicht doch eher Netzwerkstrukturen? Braucht es noch feste Arbeitsplätze? Antworten auf diese oder ähnliche Fragen zu finden ist Aufgabe der sogenannten «Aufbauorganisation». Sie beschäftigt sich unter anderem damit, optimale Zusammenarbeitsformen, Kommunikationswege und Hierarchiestufen zu definieren und zu implementieren (► Organisationsstrukturen). Ein aus der Managementlehre bekannter Leitsatz «structure follows process follows strategy» (Chandler, 1990) besagt jedoch, dass hierarchisch-strukturelle Überlegungen der prozeduralen Gestaltung der Organisation nachgelagert werden sollten, was in der Realität selten der Fall ist. Daraus resultieren häufig Probleme, wie beispielsweise Inzellösungen, zahlreiche Doppelspurigkeiten oder erneute manuelle Datenerfassung aufgrund von Medienbrüchen.

Eine vollständige Prozessoptimierung zur Eliminierung sämtlicher Ineffizienzen und Redundanzen ist aber nicht in jedem Fall förderlich. Anders als privatwirtschaftliche Werteketten, welche die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Organisation als Maxime haben, steht bei Werteketten der öffentlichen Verwaltung die Koordination unterschiedlicher Prozesse im Vordergrund, um eine spezifische öffentliche Leistung zu erstellen und zu distribuieren, so dass ein gewünschter gesellschaftlicher und/oder politikrelevanter Nutzen generiert (Dorobek, Eßig, & Klein-Schmeink, 2009) und damit insgesamt das Gemeinwohl gesteigert wird (Meynhardt, 2019).

## Literatur

- Bleicher, K. (1981). *Organisation – Formen und Modelle*. Wiesbaden: Gabler.
- Chandler, A. D. (1990). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dorobek, S., Eßig, M., & Klein-Schmeink, S. (2009). Besonderheiten öffentlicher Wertschöpfungsketten. In M. Eßig & M. Witt (Eds.), *Öffentliche Logistik* (pp. 151–196). Wiesbaden: Springer.
- Hunziker, A. W. (1999). Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung: *New Public Management und Business Reengineering in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern: Haupt.
- Meynhardt, T. (2019). Public value: Value creation in the eyes of society. In A. Lindgreen, N. Koenig-Lewis, M. Kitchener, J. D. Brewer, M. H. Moore, & T. Meynhardt (Eds.), *Public value: Deepening, enriching, and broadening the theory and practice* (pp. 5–22). London: Routledge.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. London: Free Press.



# 10. Organisationsstrukturen

Oliver Neumann

## 10.1. Bedeutung der Organisationsstrukturen für die öffentliche Verwaltung

In unseren Weiterbildungskursen fragen wir regelmässig in den Raum, wer von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im laufenden Jahr von einer Reorganisation betroffen ist bzw. war. Immer wieder ist es erstaunlich, dass dabei ein hoher Anteil der Anwesenden, meist etwa ein Viertel, die Hand heben. Und fast immer ist es so, dass diese Personen in sehr unterschiedlichen öffentlichen Organisationen arbeiten. Viele öffentliche Organisationen sind also häufig im organisatorischen Wandel und befassen sich aktiv damit, wie sie ihre Organisationsstrukturen den aktuellen Gegebenheiten anpassen können. Die Auslöser für solche Veränderungen sind vielfältig. Sie können beispielsweise in der politischen Steuerung liegen, aber auch in personellen Wechsels im Management, in neu gesetzten strategischen Schwerpunkten oder aber auch in grösseren Krisen der Organisation. Reorganisationen bringen allerdings auch immer Unsicherheit und Unruhe in die Organisation. Oft führen sie sogar dazu, dass die betroffenen Organisationsteile für eine Weile nur eingeschränkt handlungsfähig sind, bis sich die neuen Strukturen gefestigt und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich neu sortiert und mit der neuen Hierarchie arrangiert haben. Die Häufigkeit von Veränderungen in den Organisationsstrukturen und deren mögliche negative Begleiterscheinungen unterstreichen, wie wichtig es ist, sich auf theoretischer Ebene mit dem Thema auseinanderzusetzen, bevor man eine solche Veränderung angeht.

Neben den häufig zu beobachtenden Reorganisationen sind öffentliche Organisationen traditionell bekannt dafür, stark hierarchisch aufgebaut zu sein. Dies führt dazu, dass nötige Entscheidungen in der Hierarchie oft zuerst nach oben und dann wieder nach unten gereicht werden müssen, was viel Zeit und manchmal auch Nerven kostet. Ein weiteres typisches Merkmal öffentlicher Organisationen

sind strikte organisationale Unterteilungen in Aufgabengebiete, z. B. Umwelt-, Verkehrs- oder Wirtschaftsdepartemente. Diese Unterorganisationen sind zudem oft nur wenig miteinander verknüpft, unterliegen unterschiedlichen politischen Interessen, da sie von verschiedenen Politikerinnen bzw. Politikern geführt werden, und ähneln insofern in gewisser Weise nebeneinanderstehenden Silos. Auch dies führt zu Schwierigkeiten, insbesondere dann, wenn ein themenübergreifendes gesellschaftliches Problem, wie z. B. der Klimawandel, mehrere Ressorts betrifft. Die Folge sind dann oftmals fehlende oder aufwändige Abstimmungsprozesse, Kompetenzstreitigkeiten, Doppelspurigkeiten, verschwendete Ressourcen sowie ineffektives Handeln. Schon der deutsche Soziologe Max Weber beschrieb in seinem Werk «Wirtschaft und Gesellschaft» im Jahr 1922 die organisatorischen Aspekte seines Idealtyps einer Bürokratie, also einer Verwaltungsorganisation, wie folgt: hierarchische Organisationsform, formale Aufteilung von Macht und Weisungsbefugnissen, fix definiertes Arbeitsgebiet, strikte Arbeitsteilung und Professionalität (Weber 2002). Einhundert Jahre später sind diese Aspekte weiterhin allorts zu finden. Aber ist es in der heutigen Zeit der Digitalisierung und grosser gesellschaftlicher Herausforderungen überhaupt noch nötig und richtig, eine öffentliche Organisation immer und in allen Teilen hierarchisch und siloartig zu strukturieren? Denn gerade in solchen Zeiten ist eine schlagkräftige, schnelle und kundenorientierte Arbeitsweise besonders wichtig. Und auch die Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht, dass solche Veränderungen vorangetrieben werden. Immerhin lassen sich in den letzten Jahren Trends hin zu besser verknüpften und weniger hierarchischen Organisationsformen ausmachen, welche wir im Folgenden diskutieren werden.

In diesem Kapitel beleuchten wir also das Thema Organisationsstrukturen vertieft. Im nächsten Abschnitt gehen wir zunächst auf den Begriff der Organisation an sich ein und betrachten mit der funktionalen, der divisionalen und der Matrixorganisation drei Arten klassischer Organisationsformen. Dabei diskutieren wir jeweils auch deren Vor- und Nachteile. Zudem formulieren wir einige Gestaltungsprinzipien, an denen sich Managerinnen und Manager im öffentlichen Sektor bei einer Reorganisation orientieren können. Im dritten und finalen Abschnitt besprechen wir aktuelle Perspektiven und künftige Herausforderungen. Im Fokus stehen dabei Entwicklungen weg von den klassischen Organisationsstrukturen, insbesondere betreffend die Themen offenere Organisationsformen sowie agile Prinzipien und deren Implikationen für Organisationsstrukturen. Wir illustrieren diese Themen jeweils mittels konkreter Beispiele.

## 10.2. Schlüsselaspekte von Organisation

### 10.2.1. Organisationsbegriff

In unserem heutigen Sprachgebrauch hat der Begriff der Organisation zwei Bedeutungen (Schreyögg & Geiger 2020). Einerseits steht er für ganze Systeme wie etwa Unternehmen, Verwaltungen, Schulen, Kirchen usw. Die Forschung spricht bei diesem Verständnis vom institutionellen Organisationsbegriff. Andererseits beschreibt Organisation verschiedene Charakteristika des inneren Aufbaus eines solchen Systems, beispielsweise wie zentralistisch es ist. In der Forschung spricht man hierbei vom instrumentellen Organisationsbegriff, der auch im Zentrum dieses Kapitels stehen soll. Ein zentrales Ziel von Organisation in diesem Sinne ist es, Arbeitsabläufe so auszugestalten, dass Leistungen möglichst zuverlässig und effizient erbracht werden können. Die Arbeitsabläufe verfestigen sich in einer Struktur, die die Organisation bildet. Dies findet jedoch nicht unkontrolliert statt, sondern wird von Organisationsgestalterinnen und Organisationsgestaltern (meist Managerinnen und Managern) aktiv gesteuert bzw. «designt». So gesehen ist Organisation also ein Instrument der Betriebsführung und des Managements der Leistungserbringung, neben anderen Instrumenten wie der strategischen Planung und der Kontrolle respektive der Evaluation. Und natürlich bestehen starke Interdependenzen zwischen den Instrumenten, insbesondere zwischen Organisation und Strategie. So muss die Organisation zur Strategie passen, damit eine Strategieumsetzung erfolgreich sein kann (► Strategie). Wenn beispielsweise eine neue Strategie stark auf Innovation fokussiert, die Organisation aber hierarchisch und siloartig ausgestaltet ist, wird wohl kaum die für Innovation nötige bereichsübergreifende Kreativität und Geschwindigkeit freigesetzt werden.

Aber welche Fragen stellen sich einer Organisationsgestalterin bzw. einem Organisationsgestalter konkret? Hauptsächlich relevant sind drei Spannungsfelder. Erstens, die Balance zwischen dem Prozess der Unterteilung der Aufgaben in Teilgebiete mit jeweils eigenen Steuerungsmechanismen, die sogenannte Differenzierung, und andererseits dem Prozess der Koordination zwischen den Teilgebieten, auch genannt Integration, zur gemeinsamen Erfüllung der übergeordneten Aufgaben. Ist die Differenzierung nicht ausreichend, wird die Steuerung der Aufgaben und Prozesse erschwert. Wird die Differenzierung zu gross, kann möglicherweise die Integration nicht mehr gelingen und es wird nicht mehr am selben Strang gezogen – die Organisation droht zu zerfallen. Zweitens, die Aufteilung der Macht und Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Organisation in einer eher zentralistischen Weise, ausgerichtet vor allem auf die Spitze einer Hierarchie, oder in einer dezentralen Weise, verteilt über die gesamte Hierarchie. Bei starker Machtkonzentration mögen Entscheidungen kohärenter getroffen werden, da weniger Personen das Sagen haben, bei dezentralerer Macht werden Entscheidungsprozesse schneller und

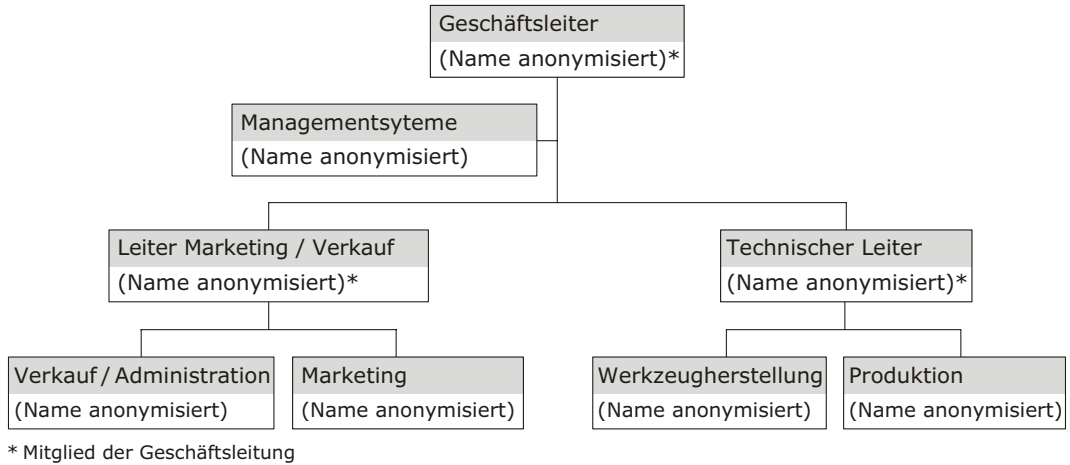


die Entscheidungen werden von Personen getroffen, deren Arbeitsgebiet sie betreffen und mit denen sie sich meist gut auskennen. Drittens, der Grad der formalen Normensetzung innerhalb der Organisation, der von einer starken Setzung von allgemeingültigen Regeln und Anweisungen bis hin zu einer starken Selbstorganisation mit vielen unterschiedlichen Lösungsansätzen und Regelwerken innerhalb von Teams geprägt ist. Bei starker Formalisierung können Inkompatibilitäten oder Doppelspurigkeiten vermieden und Fairness geschaffen werden, bei Selbstorganisation besteht mehr Flexibilität und Offenheit für verschiedene Ansätze. Bei der Beantwortung der drei beschriebenen Grundfragen spielen auch immer der Kontext und die Kultur der Organisation eine grosse Rolle und sind zwingend zu berücksichtigen.

### 10.2.2. Funktionale Organisation

Die funktionale Organisation ist geleitet von der Idee der Strukturierung nach spezialisierten Teilaufgaben (Schreyögg & Geiger 2020). Dabei werden gleichartige Funktionen in Abteilungen zusammengefasst, die auf der zweitobersten Hierarchieebene zu finden sind. Meist ist diese Art der Struktur in Organisationen zu finden, die ein relativ homogenes Produkt- bzw. Serviceportfolio anbieten. Beispielhaft für diesen Organisationstyp sei die Eidgenössische Münzstätte Swissmint genannt, deren Organigramm in Abbildung 10.1 dargestellt ist. Die klar abgegrenzte Aufgabe von Swissmint ist das Prägen der Umlaufmünzen für den täglichen Zahlungsverkehr in der Schweiz sowie von diversen Sonder- und Gedenkmünzen. Unterhalb des Geschäftsleiters und einer ihm angegliederten Stabsstelle für Managementsysteme finden sich in der eher kleinen Organisation die funktionalen Abteilungen Marketing/Verkauf (mit den Unterabteilungen Verkauf/Administration und Marketing) und Technik (mit den Unterabteilungen Werkzeugherstellung und Produktion). Keine der Abteilungen kann ohne die andere sinnvoll arbeiten. Wenn beispielsweise die Abteilung Werkzeugherstellung wegfiel, könnte die Abteilung Produktion keine Münzen mehr herstellen und auch Verkauf und Marketing wären nicht mehr möglich bzw. nutzlos.

Der Hauptvorteil einer funktionalen Organisation ist die klare Aufteilung von Aufgaben (Differenzierung) und damit die hohe Spezialisierung innerhalb der Abteilungen, die zu hoher Professionalisierung und damit abteilungsintern auch Effizienz und Effektivität führen können. Zudem können Synergieeffekte bei der Bearbeitung ähnlicher Aufgaben gehoben werden, z. B. wenn die Administration nur von einer Abteilung übernommen wird. Nachteile sind der hohe Koordinationsaufwand zwischen den Abteilungen (Integration), der zu Abstimmungsproblemen und Silodenken führen kann. Dadurch kann auch die Gesamtaufgabe der Organisation im Vergleich zu den Teilaufgaben der Abteilungen in den Hintergrund rücken, was zu suboptimalen Gesamtergebnissen führt. Der Spitze der Hierarchie obliegen fast alle Koordinationsaufgaben zwischen den Abteilungen, die



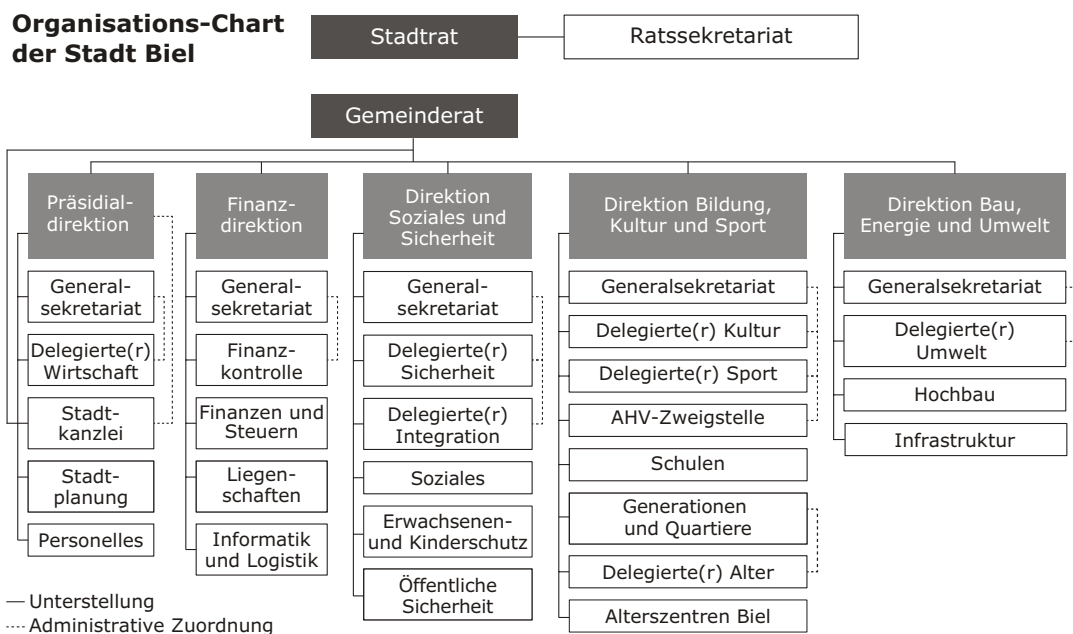
**Abb. 10.1** Organigramm der Eidgenössischen Münzstätte Swissmint (Stand März 2020; © «Swissmint»).

Macht ist stark konzentriert. Dies kann bei grösseren Organisationen schnell überfordernd sein. Da die Abteilungen unbedingt gut zusammenarbeiten müssen, gibt es meist eine starke Formalisierung von Normen, was jedoch für innovative Ansätze schädlich sein kann.

### 10.2.3. Divisionale Organisation

Die divisionale Organisation lehnt sich in ihrer Struktur an relativ unabhängige Objekte wie beispielsweise verschiedene Produkte, Politikfelder, Regionen oder Märkte an (Schreyögg & Geiger 2020). Es werden also innerhalb von Abteilungen verschiedene Tätigkeitsbereiche gebündelt, die gemeinsam z. B. zur Herstellung oder Bereitstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung nötig sind. Die Objektorientierung spiegelt sich auf der zweiten Hierarchieebene in Form von relativ unabhängigen Divisionen wider. Diese Art der Organisationsstruktur findet sich oft erst in etwas grösseren Organisationen mit breiterem Aufgabengebiet, da jede Division ein gewisses Leistungsspektrum für externe Anspruchsgruppen weitgehend unabhängig selbst erbringt. Als Beispiel für diesen Organisationstyp betrachten wir die Stadtverwaltung von Biel/Bienne im Kanton Bern, deren Organigramm sich in Abbildung 10.2 findet. An der Spitze der Verwaltung steht mit dem Gemeinderat ein Exekutivgremium mit fünf Mitgliedern, die Politikerinnen bzw. Politiker sind. Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident ist als eines der Mitglieder in der Spitzenstellung. Jedes Mitglied leitet eine der fünf Direktionen, welche sich jeweils unterschiedlichen Politikfeldern widmen, z. B. «Bildung, Kultur und Sport» oder «Soziales und Sicherheit». Fiele eine der Direktionen weg, könnten die anderen

Direktionen in der Tendenz trotzdem weiterarbeiten (mit Ausnahme der Finanz- und Präsidialdirektionen, die als sogenannte Zentralabteilungen wichtige Grundlagendienstleistungen für die anderen Direktionen erbringen). Dies ist ein klares Merkmal für eine divisionale Organisation.



**Abb. 10.2** Organigramm der Stadtverwaltung Biel/Bienne (Stand September 2022; © «Stadt Biel»).

Hauptvorteil einer divisionalen Organisation ist, dass die Divisionen jeweils sehr eigenverantwortlich und damit schneller und erfolgreicher handeln können. Es gibt somit auch weniger Abhängigkeiten (also Differenzierung), womit folglich die Integration einfacher ist. Zudem können durch die höhere Autonomie auch die Identifikation und Motivation der Mitarbeitenden steigen. Da die Macht stärker über die Hierarchie verteilt ist, wird die Entscheidungslast auf mehrere Schultern verteilt. Meist gibt es keine sehr starke Formalisierung von Normen über alle Divisionen hinweg, was höhere Flexibilität ermöglicht. Auf der Seite der Nachteile sind Effizienzverluste durch gewisse Doppelspurigkeiten über die Abteilungen hinweg ebenso zu nennen wie die deutlich ausgeweitete Anzahl an Managementstellen. Es besteht wie bei der funktionalen Organisation auch die Gefahr von Silodenken. Und auch der Unterhalt des Reporting-Systems für die Steuerung oberhalb der Divisionen kann sehr aufwendig werden. Für Kundinnen und Kunden kann es zudem verwirrend sein, einen Ansprechperson zu finden, wenn jede Division ihre eigenen Kontaktkanäle unterhält.

### 10.2.4. Matrixorganisation

Die Matrixorganisation kombiniert Aspekte der funktionalen Organisation mit Aspekten der divisionalen Organisation. In ihrem Grundaufbau verfügt sie wie die divisionale Organisation in der vertikalen Dimension über objektorientierte Abteilungen, die jeweils grosse Eigenverantwortung für ihre Produkte, Märkte oder Regionen haben. Hinzu kommt jedoch eine horizontale Dimension, die quer durch die Divisionen läuft und die wie bei der funktionalen Organisation nach spezialisierten Funktionen wie Personal, Finanzen, Forschung und Entwicklung oder Informatik strukturiert ist. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind also gleichzeitig einer divisionalen und einer funktionalen Abteilung zugeordnet und sind somit zwei Führungsstrukturen untergeordnet. Die funktionalen Abteilungen haben dabei einen ähnlich hohen Stellenwert wie die Divisionen und verstehen sich nicht wie bei der divisionalen Organisation nur als Zentralabteilungen mit Dienstleistungsfunktion für andere Bereiche. Entsprechend sind auch die Leiterinnen bzw. Leiter der funktionalen Abteilungen in der Matrixorganisation oft Mitglieder der Gesamtgeschäftsführung. Die funktionalen Abteilungen stellen sicher, dass ihre Funktionen über alle Divisionen hinweg effizient und effektiv erbracht werden. Die Matrixorganisation ist in der Regel nur in sehr grossen Organisationen mit breitem Aufgabenfeld zu finden, denn sie ist in ihrer Umsetzung sehr komplex. Die Schweizerische Post AG, deren Organigramm in Abbildung 10.3 zu finden ist, dient uns als Beispiel für eine Matrixorganisation im öffentlichen Sektor. Im Postkonzern stehen unterhalb des Verwaltungsrates und der Konzernleitung die Divisionen Logistik-Services, Kommunikations-Services, PostNetz (Zugangspunkte), Mobilitäts-Services (inkl. Post-Auto) und SwissPost Solutions (Dienstleistungen für Unternehmen) sowie der stärker separierte Bereich PostFinance (Retailfinanzmarkt). Die Leiterinnen und Leiter dieser Bereiche sind Mitglieder der Konzernleitung (ausser PostFinance). Die funktionalen Bereiche wie Finanzen und Immobilien, Informatik/Technologie, Kommunikation, Personal und Stab sind für sämtliche Divisionen gleichzeitig zuständig und ihre Leiterinnen und Leiter sind teilweise ebenfalls Mitglieder der Konzernleitung.

Konzernorganigramm per 1. Januar 2021							
<b>Die Schweizerische Post AG</b>							
<b>Verwaltungsrat</b> (Name anonymisiert)						<b>Konzern- revision</b> (Name anony- misiert)	<b>Generalse- kretariat</b> (Name anony- misiert)
<b>Konzernleitung</b> (Name anonymisiert)*						<b>PostFinance</b>	
<b>Finanzen und Immobilien</b> (Name anonymisiert)*	<b>Logistik- Services</b>  (Name anony- misiert)*	<b>Kommuni- kations- Services</b>  (Name anony- misiert)*	<b>PostNet</b>  (Name anony- misiert)*	<b>Mobilitäts- Services</b>  (Name anony- misiert)*	<b>Swiss Post Solutions</b>  (Name anony- misiert)*		<b>Verwaltungs- rat</b> (Name anony- misiert)
<b>Informatik/Technologie</b> (Name anonymisiert)							<b>Geschäfts- leitung</b> (Name anony- misiert)
<b>Kommunikation</b> (Name anonymisiert)							
<b>Personal</b> (Name anonymisiert)*							
<b>Stab</b> (Name anonymisiert)							
* Mitglied der Konzernleitung ** bis 22. Juni 2021: Post CH AG	Post CH AG	Post CH Kommunikation AG**	Post CH Netz AG**	PostAuto AG	SPS Holding AG		PostFinance AG

**Abb. 10.3** Organigramm der Schweizerischen Post AG (Stand Januar 2021; ©«Die Post») Quelle: <https://www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/konzernstruktur-post> (aufgerufen am 23.11.2022).

Der grösste Vorteil einer Matrixorganisation ist, dass sie mittels der starken Verflechtungen der divisionalen und funktionalen Abteilungen der Silodenkweise entgegenwirken kann, das heisst, es gibt trotz relativ hoher Differenzierung die Möglichkeit guter Integration. So kann für die gesamte Organisation eine stärkere Gesamtvision geschaffen werden. Zudem können durch die durchgängigen funktionalen Abteilungen die allgemeinen Ressourcen (z. B. Informatik) effizient genutzt werden. Beides kann zu einer besseren Gesamtleistung führen. Für Kundinnen und Kunden wird es durch die zentrale Zuständigkeit einer funktionalen Abteilung einfacher, einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin zu finden. Das intensivierte Zusammenspiel verschiedener Abteilungen kann auch für Innovativität ein Treiber sein (Schreyögg & Geiger 2020). Die Macht ist relativ stark über die Hierarchien und die Entscheidungslast auf viele Schultern verteilt. Für die vertikale und horizontale Zusammenarbeit wird allerdings oft eine recht starke Formalisierung von Normen benötigt. Dies bringt uns sogleich auch zu den Nachteilen der Matrixorganisation. Hier sind hauptsächlich die enorm hohe Komplexität und der hohe Koordinationsaufwand zu nennen, die teils auch eine starke Bürokratisierung mit sich bringen. Die Zahl der Managementstellen erhöht sich gegenüber der divisionalen Organisation noch weiter, was vermehrt zu Kompetenzstreitigkeiten und Konflikten führen kann. Die doppelte Linienzugehörigkeit kann für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur konfliktrichtig,

sondern auch überfordernd sein. Gleichzeitig kann es zu einer Verantwortungsdiffusion kommen, so dass sich niemand mehr für aufkommende Probleme zuständig fühlt. Die Komplexität kann zudem Entscheidungsfindungsprozesse verlangsamen und ist insbesondere für die Geschäftsleitung sehr herausfordernd.

### 10.2.5. Gestaltungsprinzipien für eine passende Organisationsstruktur

An dieser Stelle möchten wir noch neun konkrete Gestaltungsprinzipien für die Praxis der Organisationsgestaltung in öffentlichen Organisationen empfehlen:

- Bei der Organisationsgestaltung bzw. -neugestaltung sollten wichtige Kontextfaktoren wie Organisationsgrösse, Kultur, Anspruchsgruppen usw. unbedingt berücksichtigt werden.
- Bei grösseren Organisationen müssen nicht zwingend alle Hierarchieebenen gleich (z.B. nur divisional oder nur funktional) aufgebaut sein. Auch Mischformen sind denkbar.
- Reorganisationen sollten mit bedacht und nicht zu häufig durchgeführt werden, um nicht zu viel Unruhe in die Organisation zu tragen oder sie gar für längere Zeit handlungsunfähig zu machen.
- Eine gute Kommunikation der Reorganisationsgründe und -pläne sollte unbedingt den Reorganisationsprozess begleiten. Rückmeldungen und Sorgen sollten ernst genommen werden.
- Die Unterteilung von Aufgaben (Differenzierung) sollte nur so weit gehen, dass der nötige Koordinationsaufwand zwischen den Teilgebieten zur gemeinsamen Erfüllung der übergeordneten Aufgaben (Integration) realistischerweise leistbar bleibt.
- Die Aufteilung der Macht und Entscheidungsbefugnisse hängt von der Aufgabe der Organisation ab. Allerdings bietet die Dezentralisierung von Macht tendenziell einige Vorteile, wie z. B. höhere Geschwindigkeit und Flexibilität.
- Der Grad der formalen Normensetzung innerhalb der Organisation sollte so tief wie möglich, aber so hoch wie nötig sein. Es sollte regelmässig überprüft werden, welche Normen überflüssig sind.
- Organisation hört heute nicht mehr zwingend an den Grenzen einer Organisation auf. Es sollte bei der Organisationsgestaltung mitbedacht werden, wie die Schnittstellen zu Akteuren ausserhalb der Organisation möglichst effektiv und effizient ausgestaltet werden können (siehe auch nächster Abschnitt).
- Agile Organisationsansätze gewinnen im öffentlichen Sektor stark an Beachtung und man sollte für die eigene Organisation prüfen, ob die Vorteile agiler Arbeit, wie z. B. mehr Kundenorientierung und höhere Innovationskraft, eine Transformation gewisser Bereiche der eigenen Organisation rechtfertigen (siehe auch nächster Abschnitt).

### 10.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Neben den im vorherigen Abschnitt beschriebenen klassischen bzw. idealtypischen Organisationsstrukturen, deren Adaption auf die eigene Organisation für sich schon keine einfache Aufgabe ist, kristallisieren sich in letzter Zeit mindestens zwei weitere Herausforderungen für Organisationsgestalterinnen und -gestalter im öffentlichen Sektor heraus. Dies ist einerseits das Phänomen der zunehmend schwierigen Abgrenzung der Organisation als System von seiner Umwelt, andererseits der Trend hin zu agileren Organisationsstrukturen, wie man sie aus der Softwareentwicklung kennt, sowie die Frage nach dem vermeintlich richtigen Umgang damit. Beide Herausforderungen werden auch in der Forschung aktuell intensiv debattiert.

Betreffend die Abgrenzung zwischen Organisation und Umwelt ist die Debatte um das Konzept der Netzwerk-Governance prägend (Klijn 2008). In diesem Ansatz verändert sich die Rolle öffentlicher Organisationen insofern, als dass sie nicht mehr allein für die Erbringung öffentlicher Leistungen zuständig sind. Stattdessen wird für die Erbringung von Leistungen ein Netzwerk von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren gebildet, die gemeinsam gesellschaftliche Probleme angehen oder öffentliche Politiken umsetzen. Dabei ist häufig eine öffentliche Organisation der zentrale Akteur, der für die Koordination und Steuerung zuständig ist, der aber daneben selbst an den Leistungen mitarbeitet. Auch wenn die Debatte zum Thema Governance nicht mehr ganz neu ist, so gewinnt dieser Ansatz aktuell dennoch stark an Bedeutung in der Praxis und wird von mehr und mehr öffentlichen Organisationen genutzt. Ein wichtiger Treiber der Entwicklung hin zur Zusammenarbeit in Netzwerken sind komplexer werdende gesellschaftliche Probleme wie der Klimawandel, deren Lösung vielschichtige Ansätze von Experten aus unterschiedlichen Feldern erfordert. Wenn die nötige Expertise oder die nötigen Ressourcen nicht in Gänze innerhalb der Organisation vorhanden sind, bietet sich der Ansatz der Netzwerk-Governance also grundsätzlich an. Offensichtlich ist hierbei aber auch, dass die Schnittstellen einer öffentlichen Organisation zur Aussenwelt stark an Bedeutung gewinnen und damit quasi ein Teil der Organisationsstruktur selbst werden. Die Organisation muss sich ein gutes Stück weit öffnen, um eine intensive Zusammenarbeit in Netzwerken staatlicher und nicht staatlicher Akteure überhaupt erst zu ermöglichen (► Governance). Bei der Gestaltung dieser Schnittstellen stellen sich diverse Fragen, z. B. wie sie ausgestaltet sein müssen, damit die Zusammenarbeit möglichst effizient und effektiv gelingen kann. Dies erfordert neben den organisatorischen Aspekten in vielen Fällen wohl auch ein Umdenken auf der kulturellen Ebene und hinsichtlich des Selbstverständnisses der Organisation. Für die Beantwortung dieser Fragen ist zentral, dass Forschung und Praxis Hand in Hand gehen und es so zu einem gegenseitigen Transfer von Wissen und Erfahrungen kommt.

Die zweite künftige Herausforderung betrifft das Thema agiler Arbeitsmethoden und deren Implikationen für die Organisationsstruktur. Agile Arbeitsmethoden stammen ursprünglich aus der Softwareentwicklung und haben viele IT-Organisationen stark verändert (► Digitale Transformation). Die agilen Prinzipien können aber prinzipiell auch auf andere Bereiche angewendet werden, insbesondere auf Organisationen mit dem Anspruch, innovative Dienstleistungen und Produkte anzubieten. Entsprechend stösst diese neue Entwicklung auch bei vielen öffentlichen Organisationen zunehmend auf Interesse. Viele Beispiele erfolgreicher agiler Transformation von öffentlichen Organisationen gibt es allerdings noch nicht. Vier zentrale Werte stehen bei der agilen Organisation im Vordergrund: 1. Individuen und Interaktionen sind wichtiger als Prozesse und Arbeitswerkzeuge, 2. funktionierende Produkte und Dienstleistungen sind wichtiger, als ausführliche Dokumentation, 3. Zusammenarbeit mit Anspruchsgruppen ist wichtiger als Verträge zur Zusammenarbeit auszuhandeln, 4. auf unvorhergesehene Veränderungen zu reagieren ist wichtiger, als einem Plan zu folgen (Mergel et al. 2020). Aus der Perspektive der Organisationsstruktur unterscheidet sich eine agile Organisation stark von den drei im vorherigen Abschnitt beschriebenen Idealtypen. Der Hauptfokus liegt hier auf der Ebene der Teams, welche möglichst alle Fähigkeiten zur Entwicklung oder zum Betrieb eines Produktes oder einer Dienstleistung (oder eines abgrenzbaren Teils davon) an Bord haben sollten. Die ideale Teamgrösse liegt dabei etwa bei sieben Personen, die sich selbst organisieren, möglichst am selben Ort arbeiten und sich möglichst auf eine einzige Aufgabe konzentrieren sollen. Hierarchien sind in diesem Ansatz weitgehend abgeschafft und die Integration wird durch eine starke gemeinsame Vision geschaffen, auf die alle hinarbeiten. Managerinnen und Manager werden zu Coaches oder «servant leaders», die für die Teams auftretende Hürden zu beseitigen versuchen. Entscheidungshierarchien und Kontrolle weichen Autonomie und Vertrauen. Die Normensetzung beschränkt sich auf ein absolutes Minimum und fokussiert auf die Regeln der Zusammenarbeit, wobei es im IT-Umfeld bereits verschiedene Standards wie SCRUM oder CRYSTAL gibt. Agile Organisation funktioniert meist gut in kleinen Organisationen, lässt sich aber durchaus auch auf grosse Organisationen skalieren (Rigby et al. 2018), was im öffentlichen Sektor der Schweiz beispielsweise gerade von der SBB (Schweizerische Bundesbahnen) ausprobiert wird. Agile Teams und Organisationen arbeiten oftmals flexibler, kundenorientierter, effizienter und übergreifender, jedoch bestehen auch signifikante Hürden bei der Integration solcher Teams in eine bestehende hierarchische Organisation. Da kaum eine öffentliche Organisation sich komplett in eine agile Organisation verwandeln wird, sondern wohl erst einzelne Abteilungen so transformiert werden, werden Schnittstellen zwischen altem und neuem System nötig (meist in Form einer Managerin oder eines Managers, die oder der beide Welten versteht), damit die Zusammenarbeit gewährleistet werden kann. Ein agiles Team einfach in den bestehenden Strukturen aufbauen zu wollen, wird hingegen mit Sicherheit nicht funktionieren, da agile Arbeitsweisen mit dem Machtgefüge, der Berichterstattung und den Entscheidungswegen in



klassischen Organisationen inkompatibel sind. Eine besonders interessante Beobachtung im Bereich der agilen Praktiken ist, dass entsprechende Transformationen in nicht reinen IT-Organisationen oftmals zunächst in den IT-Abteilungen ihren Anfang nehmen, dann aber auch in andere Bereiche überschwappen. Da diese Entwicklung in der Schweiz jedoch eher noch am Anfang steht, wird es in den kommenden Jahren sehr spannend sein, diesen Trend weiter zu beobachten und die richtigen Schlüsse für die eigene Organisation daraus zu ziehen.

## Wichtige Begriffe

- Agile Organisation: (FR: organisation agile, IT: organizzazione agile, EN: agile organisation): ein Trend aus der Softwareentwicklung, der im öffentlichen Sektor zunehmend Beachtung findet und auf selbstorganisierte, transversale Teams, Autonomie, Vertrauen und Kundenorientierung setzt. Gleichzeitig fordert dieser neue Ansatz Organisationen mit klassischen Organisationsstrukturen heraus, da er teils mit ihnen nicht kompatibel ist.
- Divisionale Organisation: (FR: organisation divisionnaire, IT: organizzazione divisionale, EN: divisional organisation): eine Organisation, deren Struktur an relativ unabhängigen Objekten wie beispielsweise Produkten, Politikfeldern, Regionen oder Märkten angelehnt ist, wobei die gesamte Leistungserbringung je Objekt in Abteilungen zusammengefasst wird.
- Funktionale Organisation: (FR: organisation fonctionnelle, IT: organizzazione funzionale, EN: functional organisation): eine Organisation, deren Struktur spezialisierten Teilaufgaben folgt, wobei gleichartige Funktionen in Abteilungen zusammengefasst werden.
- Matrixorganisation: (FR: organisation matricielle, IT: organizzazione a matrice, EN: matrix organisation): eine Kombination aus Aspekten der funktionalen Organisation (horizontale Struktur) und der divisionalen Organisation (vertikale Struktur), wobei den beiden Dimensionen meist ähnlich hohe Wichtigkeit beigemessen wird.
- Organisation: (FR: organisation, IT: organizzazione, EN: organisation): einerseits komplette Systeme mit bestimmtem Zweck (institutioneller Organisationsbegriff), andererseits verschiedene Charakteristika des inneren Aufbaus eines solchen Systems (instrumenteller Organisationsbegriff).

## Literatur

- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.
- Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A. B. (2020). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, Early View.
- Rigby, D. K., Sutherland, J., & Noble, A. (2018). Agile at scale. *Harvard Business Review*, 96(3), 88–96.
- Schreyögg, G., & Geiger, D. (2020). *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Springer-Verlag.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr Siebeck.

## Weiterführende Literatur

- Carnevale, D. (2002). *Organizational development in the public sector*. Westview Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge.



# 11. Kommunikationsmanagement

Martial Pasquier und Vincent Mabillard

## 11.1. Bedeutung des Kommunikationsmanagements für die öffentliche Verwaltung

Kommunikation wird für den öffentlichen Sektor immer wichtiger. Unabhängig von der institutionellen Ebene haben die Behörden die Pflicht, die gesamte Bevölkerung zu informieren, und in einigen Fällen auch den Wunsch, ihr Verhalten zu beeinflussen. Mit der Vervielfachung der Kommunikationskanäle, insbesondere durch die neuen Technologien, bieten sich neue Möglichkeiten der Interaktion zwischen Verwaltungen und der Bevölkerung und ermöglichen eine gewisse Annäherung an die Einwohner:innen.

Die Häufigkeit und das Ausmass von Krisen in unseren Gesellschaften machen es ganz besonders notwendig, zu kommunizieren. Unter diesen Umständen vervielfachen der Bundesrat und die betroffenen Verwaltungsorganisationen z. B. die Zahl ihrer Pressekonferenzen und Werbekampagnen. Diese Kommunikationskampagnen zielen insbesondere darauf ab, bestimmte Verhaltensweisen zu fördern oder die betreffenden Personen und Unternehmen zu begleiten. Die Entwicklung neuer Technologien hat die Organisationen dazu veranlasst, Anwendungen zu entwickeln, die über verschiedene traditionelle oder digitale Medien beworben werden (Pressemitteilungen, Werbung in bezahlten Zeitungen und auf Plakaten, Werbebanner). Auch die Nutzung unterhaltsamerer Instrumente, wie z. B. Challenges in sozialen Netzwerken, nimmt zu.

Alle Kommunikationsmittel werden tagtäglich eingesetzt, um die Themen der öffentlichen Politik darzustellen, die Entscheidungen von Regierungen und Verwaltungen zu erläutern, Werte oder Verhaltensweisen zu fördern, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erleichtern, die Tätigkeit von Organisationen zu verbessern oder die Einstellung von Mitarbeiter:innen zu unterstützen. Die Kommunikation ist daher für das reibungslose Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen unerlässlich geworden, da die gesamte Bevölkerung informiert werden muss und der Dialog zwischen den Regierenden und den Regierten immer wichtiger wird.

### 11.1.1. Merkmale der öffentlichen Kommunikation

Öffentliche Kommunikation kann als die Gesamtheit der Aktivitäten öffentlicher Einrichtungen und Organisationen definiert werden, die auf den Austausch und die Übermittlung von Informationen abzielen. Sie stellt in erster Linie darauf ab, öffentliche Handlungen und Entscheidungen darzustellen und zu erklären, ihre Legitimität zu fördern, zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beizutragen und von der Gemeinschaft anerkannte Werte zu verteidigen (Pasquier und Weiss, 2017). Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Institutionen (Parlament, Regierung, Gerichte) und den öffentlichen Organisationen, die sehr unterschiedliche Formen annehmen können (Verwaltung, selbstständige Agenturen usw.). Einerseits zielt sie auf die Übermittlung von Informationen ab, indem sie diese verbreitet oder allen Betroffenen in klarer und strukturierter Form zur Verfügung stellt. Andererseits verfolgt sie das Ziel, Informationen auszutauschen, um die Erwartungen und den Wissensstand der Bürger:innen besser zu verstehen und sie stärker in öffentliche Entscheidungen einzubeziehen.

Im öffentlichen Sektor lassen sich mehrere Arten der Kommunikation unterscheiden. Ziel der *Regierungskommunikation* ist es, über Entscheidungen und Massnahmen der Regierung zu informieren und sie zu erläutern. Die Vorstellung eines Legislaturprogramms, grosser Projekte oder des Haushalts, an der in der Regel alle Mitglieder der Regierung teilnehmen, sind Höhepunkte der Regierungskommunikation. Die *Kommunikation in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Bürger:innen* umfasst die Bereitstellung aller bestehenden Rechtsgrundlagen (systematische Rechtssammlung), die Öffnung der Debatten der gesetzgebenden und gerichtlichen Behörden (Kontrolle der Machtausübung) und die Bereitstellung der von der Verwaltung erstellten Informationen (Grundsatz der Transparenz, siehe unten). Auch die Förderung der Volksrechte gehört zu dieser Art von Kommunikation. *Kommunikation als Instrument der öffentlichen Politik* umfasst alle Aufklärungs-, Präventions- (Tabak, AIDS usw.), Werbe- und Aufwertungskampagnen. Diese Kommunikationsaktivitäten sind in der Regel ausdrücklich in den Rechtsvorschriften als spezifische Massnahme zur Erreichung politischer Ziele vorgesehen, wie andere Instrumente auch.

*Institutionelle Kommunikation* zielt darauf ab, den Wert von Organisationen über ihre eigenen Aktivitäten hinaus zu steigern. Sie verfolgt beispielsweise das Ziel, eine Organisation und ihre Aufgaben bekannt zu machen oder ihre Legitimität zu stärken. Die Veröffentlichung von Tätigkeitsberichten oder die Organisation von Tagen der offenen Tür gehören zu dieser Art von Kommunikation. Die *Kommunikation über öffentliche Dienstleistungen* zielt darauf ab, Informationen über die von der Verwaltung angebotenen Dienstleistungen (Anspruchsvoraussetzungen, vorzulegende Dokumente, Preise usw.) bereitzustellen. Die *Projektkommunikation* konzentriert sich auf Grossprojekte, insbesondere Infrastrukturprojekte (Brücken, U-Bahn). Die *interne Kommunikation* richtet sich hauptsächlich an die Mitarbeiter:innen der

Organisation. Diese Art der Kommunikation hat sich mit Intranetseiten, Mitarbeiterzeitschriften usw. stark entwickelt. Die *Krisenkommunikation* schliesslich bezieht sich auf die Verbreitung von Informationen in Zeiten einer institutionellen Krise oder von Unruhen, die die gesamte Bevölkerung betreffen.

Die öffentliche Kommunikation bedient sich der gleichen Instrumente wie die Kommunikation privater und politischer Organisationen, unterscheidet sich jedoch von dieser. Mehrere Beiträge neigen dazu, die traditionellen öffentlichen Kommunikationsaktivitäten mit denen des privaten Sektors gleichzusetzen, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der digitalen Kommunikation (v. A. Internetseiten und soziale Netzwerke). Diese Tätigkeiten unterscheiden sich jedoch, weil die öffentliche Kommunikation anderen Regeln folgt und andere Funktionen erfüllt. Vor allem öffentliche Einrichtungen sind rechtlich und manchmal auch moralisch zur Kommunikation verpflichtet, was im privaten Sektor nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass die allgemein geringeren Haushaltsmittel im öffentlichen Sektor, der stärkere politische Druck als im privaten Sektor und die zunehmende Nachfrage der Bürger:innen nach Informationen die Art und Weise, wie öffentliche und private Organisationen täglich kommunizieren, stark beeinflussen (Liu et al., 2010).

Die Unterscheidung zwischen öffentlicher und politischer Kommunikation ist von wesentlicher Bedeutung, da ein hohes Risiko besteht, persönliche, private oder parteipolitische Interessen mit öffentlichen Geldern zu finanzieren. In diesem Sinne sollte die Kommunikation öffentlicher Organisationen in erster Linie kollektiven Interessen dienen. Auch wenn die zu befolgenden Regeln oft nicht sehr detailliert sind, ermöglichen mehrere Rechtsvorschriften für die öffentliche Kommunikation eine Abgrenzung dieser Aktivitäten von der eher politischen Kommunikation, die in erster Linie der «Machtergreifung» dient (Cotteret, 1997). Der Fall «Huchon» in Frankreich ist in diesem Zusammenhang interessant. Die Region Île de France hatte unter ihrem Präsidenten Jean-Paul Huchon für 1,6 Millionen Euro eine Plakatkampagne für den Regionalverkehr und die damit verbundenen grossen Bauarbeiten durchgeführt. Die Kampagne wurde sechs Monate vor den Regionalwahlen 2010 umgesetzt. Nach der Klage eines Oppositionsmitglieds vertrat der Conseil d'Etat (das Verwaltungsgericht) die Auffassung, dass es sich bei dieser Kampagne um eine Werbemassnahme für die Kandidatur Jean-Paul Huchons handele, und verlangte die Rückerstattung der Kosten durch den Kandidaten an die Region.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Kommunikation öffentlicher Organisationen, wie sie in diesem Beitrag behandelt wird, im Allgemeinen als aktive Kommunikation eingestuft wird, da sie von den entsprechenden Stellen geplant, organisiert und durchgeführt wird. Davon lässt sich die passive Kommunikation unterscheiden, die darin besteht, vorhandene Informationen und Dokumente auf Anfrage einer natürlichen oder juristischen Person ausserhalb der Verwaltung zur Verfügung zu stellen (Gesetze über den Zugang zu Informationen oder Transparenzgesetze). Dieser Grundsatz der *Transparenz*, der in Ländern wie Schweden (1766) oder Finnland

(1951) sehr alt ist, wurde in der Schweiz erst kürzlich auf Bundesebene kodifiziert (2004). Diese Gesetze sind sich in ihren Merkmalen untereinander sehr ähnlich: Informationen, die abgefragt werden können, Erwähnung von Ausnahmen, Angabe der Art und Weise, in der der Staat die Informationen bereitstellen muss usw. Mit der Verabschiedung von Gesetzen über den Zugang zu Informationen wurde der Übergang vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Grundsatz der Transparenz in der Verwaltung vollzogen.

### 11.1.2. Entwicklung der öffentlichen Kommunikation

Der Aufschwung der öffentlichen Kommunikation lässt sich durch die Entwicklung unserer Gesellschaften und der Darstellung des politisch-administrativen Systems erklären. Letztere hat sich seit den 1980er-Jahren in der Tat erheblich weiterentwickelt, zunächst mit dem Aufkommen des Modells der neuen öffentlichen Verwaltung, dann mit der *demokratischen Regierungsführung* (Sørensen und Torfing, 2007). Eine unmittelbare Folge davon ist, dass Organisationen zunehmend ihre Fähigkeit unter Beweis stellen müssen, mit den ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen Ergebnisse zu erzielen, und sie nutzen jede Gelegenheit, über diese Ergebnisse zu berichten. Auch unsere Gesellschaft hat sich stark verändert und bewegt sich in Richtung *Hyperrealität*. Diese Tendenz, jedes Wort, jede Geste, jedes Zeichen zu kommentieren und zu untersuchen, um versteckte Absichten, Modulationen, Bestätigungen oder Entscheidungen zu erkennen, führt zu einer stärkeren Professionalisierung der Kommunikationsaktivitäten, um den «Krieg der Symbole» zu beherrschen und zu gewinnen.

Das wachsende Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit, die Hinwendung zum Grundsatz der Transparenz, der zunehmende Druck der Medien sowie die Notwendigkeit, die Unterstützung der Öffentlichkeit in Krisenzeiten zu sichern, machen diese Kommunikationsmassnahmen zu einem wesentlichen Faktor für das reibungslose Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen und die Stärkung des Vertrauensverhältnisses zwischen den Regierenden und den Regierten. Wenn die Behörde beispielsweise die Unterstützung der Öffentlichkeit für ihre Projekte sicherstellt, braucht sie keine Gewalt mehr anzuwenden; die Kommunikation spielt also eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist die Rechenschaftspflicht (nicht nur in rechtlicher Hinsicht gegenüber den politischen Institutionen, sondern auch gegenüber anderen Verwaltungen, den Medien und der Bevölkerung insgesamt) konstitutiv für die Notwendigkeit, klar und regelmässig über die von öffentlichen Akteuren getroffenen Entscheidungen zu informieren. Schliesslich können Bürger:innen, politische Parteien, Verbände und Journalist:innen ohne einen regelmässigen Informationsaustausch nicht zum reibungslosen Funktionieren der Demokratie beitragen.

Die wachsende Bedeutung der öffentlichen Kommunikation erklärt sich auch durch das Aufkommen der neuen Medien und ganz allgemein durch die allgegenwärtige Präsenz der Medien in unserem Berufs- und Privatleben. Da die elektronischen

Medien den ständigen Austausch zwischen Sendern und Empfängern verstärken, müssen die öffentlichen Einrichtungen nun in der Lage sein, Nachrichten kontinuierlich zu übermitteln und zu überwachen. Die digitale Technologie ist daher ein fester Bestandteil des Werkzeugkastens der Kommunikationsexpert:innen (Doutrelot et al., 2012). Um die Bevölkerung zu erreichen, ist es notwendig, eine Interaktion rund um ihre Interessen im Internet zu schaffen, und die vermittelte Botschaft muss den von den Internetnutzer:innen zum Ausdruck gebrachten Subjektivitäten entsprechen. Zu diesem Phänomen kommt noch die zunehmende Mediatisierung unserer Gesellschaft hinzu: Jede Person, jedes Ereignis oder jede Organisation wird in den Medien dargestellt, manchmal sogar im Übermass bewertet. Aus all diesen Gründen wäre es für öffentliche Einrichtungen gefährlich, ihre Kommunikationsaktivitäten zu vernachlässigen.

## 11.2. Schlüsselaspekte von Kommunikation

Die Schlüsselaspekte konzentrieren sich auf die wichtigsten Funktionen und Regeln der öffentlichen Kommunikation, auf die Entwicklung der digitalen Technologien und schliesslich auf Fragen der Professionalisierung und Evaluierung, die am Ende des Abschnitts Gegenstand von Empfehlungen sein werden.

### 11.2.1. Funktionen der öffentlichen Kommunikation

Kommunikationsmassnahmen sind für die Ausübung der Verwaltungstätigkeit von zentraler Bedeutung, da sie Funktionen erfüllen, die für die Schaffung und Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts und des Vertrauens zwischen öffentlichen Einrichtungen und der Bevölkerung unerlässlich sind. Zu diesen Aufgaben gehört in erster Linie die Information der Öffentlichkeit, um die Vitalität des demokratischen Funktionierens des Staates zu gewährleisten (Informationsbroschüren bei Abstimmungen, detaillierte Haushaltspläne usw.). Zweitens erfordern die Erläuterung und Begleitung von Entscheidungen pädagogische Fähigkeiten, um einem nicht fachkundigen Publikum oft komplexe Informationen zu vermitteln. Ausserdem die Verteidigung von Werten und die Förderung von verantwortungsvollem Verhalten durch Tage, die bestimmten Rechten und Werten gewidmet sind, oder durch Aufklärungskampagnen (z. B. Broschüren). Und schliesslich die Förderung des Dialogs zwischen den öffentlichen Einrichtungen und der Öffentlichkeit, um den Austausch mit den Bürger:innen zu pflegen und sie insbesondere in die Lage zu versetzen, die Komplexität der politischen Massnahmen zu verstehen.

Ergänzend dazu zielen die Aktivitäten der öffentlichen Kommunikation auch darauf ab, die Nutzer:innen der Verwaltung willkommen zu heissen und ihnen Gehör



zu schenken, die Legitimität von Organisationen zu fördern und zur Aufrechterhaltung der sozialen Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft beizutragen, insbesondere zwischen denjenigen, die physisch, geografisch und/oder sozial ausgegrenzt sind. Gemeindezeitungen erfüllen häufig mehrere der oben genannten Funktionen (Information über Entscheidungen und Aktivitäten der Behörden, Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und Förderung des Dialogs zwischen Institutionen und Bürger:innen usw.).

### 11.2.2. Regeln der öffentlichen Kommunikation

Diese verschiedenen Funktionen sind zwar ein zentraler Punkt der öffentlichen Kommunikation, aber auch die Regeln, nach denen sie durchgeführt wird, sind von zentraler Bedeutung und stellen einen grundlegenden Unterschied zur politischen Kommunikation und zur Kommunikation privater Organisationen dar. Diese Regeln ergeben sich aus der Verfassung, die in Artikel 180 Absatz 2 festhält, dass der Bundesrat «die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit [...] informiert», und aus dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (VROG), das in Artikel 10 Absatz 2 festhält, dass der Bundesrat «für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren» sorgt.

Eine erste wichtige Regel betrifft also die Kontinuität der bereitgestellten Informationen: Teilergebnisse und laufende Projekte sind der Öffentlichkeit mitzuteilen. Diese kontinuierliche Verbreitung von Informationen erleichtert die Arbeit der gewählten Vertreter:innen und der Medien und trägt zur demokratischen Debatte bei. Zweitens muss die Kommunikation objektiv, vollständig und an die Zielgruppen angepasst sein. Sie muss es vermeiden, Kritik zu unterdrücken, und für eine ausgewogene Informationsvermittlung sorgen. Ausserdem ist es wichtig, sofort reagieren zu können, um einen gleichberechtigten Zugang zu amtlichen Informationen zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Kommunikation allen Bürger:innen zugänglich ist.

Eine weitere wesentliche Regel betrifft die Einheitlichkeit und Abstimmung der Kommunikation, die zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen (z. B. zwischen Bund und Kantonen) und zwischen den Dienststellen der Verwaltung gewährleistet sein muss. Verwirrung muss um jeden Preis vermieden werden, insbesondere in Krisensituationen, auch wenn dies im Falle politischer Kontroversen schwierig sein mag. Darüber hinaus sollten alle Fragen im Zusammenhang mit dem institutionellen Leben und laufenden Projekten in angemessener Weise behandelt werden. Die Behandlung dieser Themen muss gezielt erfolgen, um eine wirksame Partnerschaft mit der Öffentlichkeit aufzubauen. Schliesslich fördert die dialogorientierte Kommunikation die Interaktion mit der Öffentlichkeit. In diesem Sinne scheint die Beteiligung der Bürger:innen an den Massnahmen und Entscheidungen

der Behörden durch die Entwicklung der digitalen öffentlichen Kommunikation gestärkt zu werden.

### 11.2.3. «Traditionelle» und digitale Kommunikation

Die Entwicklung digitaler Werkzeuge und die Onlinepräsenz von Verwaltungen sind weitere zentrale Themen der öffentlichen Kommunikation. Die Erstellung und Nutzung von Webseiten, Newslettern und Konten in sozialen Netzwerken, die im privaten Sektor bereits weitgehend erprobt sind, haben die Art und Weise, wie Informationen produziert, verwaltet, verbreitet und konsumiert werden, erheblich verändert. Die digitale öffentliche Kommunikation verbessert auch einige der oben beschriebenen Funktionen, insbesondere die Fähigkeit, der Öffentlichkeit zuzuhören und den Dialog über Plattformen mit grösserem interaktivem Potenzial zu entwickeln. Zwar scheint der Zugang zu Informationen für die gesamte Bevölkerung gewährleistet zu sein, doch muss den Bürger:innen Rechnung getragen werden, die keinen Zugang zum Internet haben oder nicht wissen, wie sie die neuen Kommunikationsmittel nutzen können. Daher ist es wichtig, die Komplementarität zwischen den Mitteln und den verschiedenen Kanälen zu gewährleisten, die für die Verbreitung von Informationen an die gesamte Bevölkerung eingesetzt werden.

Ebenso sollte die Webabhängigkeit von Anwendungen für Smartphones und Tablets beachtet werden, die die Fähigkeit beeinträchtigen kann, alle Nutzer:innen öffentlicher Dienste zu erreichen, manchmal in sehr heiklen Fällen. So wurde beispielsweise der Versand von Wetterwarnungen per SMS durch Push-Nachrichten auf der kürzlich vom Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) geschaffenen App ersetzt. Es hat sich gezeigt, dass diese Anwendung den Bürger:innen nicht immer Echtzeitwarnungen liefert. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Unmittelbarkeit und Kontakt mit der breiten Bevölkerung zeigt, dass die neuen Kommunikationsmittel zwar unbestreitbare Vorteile haben, aber auch eine Reihe von Einschränkungen mit sich bringen. Diese werden weiter unten im Abschnitt «Perspektiven und zukünftige Herausforderungen» erörtert.

Trotz der oben geäusserten Vorbehalte werden digitale Kommunikationsmittel immer häufiger eingesetzt und erleichtern im Allgemeinen den Informationsaustausch zwischen den Verwaltungen und ihren Nutzer:innen. Die Webseite scheint nun für die Bereitstellung von Inhalten über die wichtigsten Aktivitäten der verschiedenen Regierungsebenen unerlässlich zu sein. Das Internet wird auch genutzt, um direkter und schneller Informationen über geplante Aktivitäten, über gewählte Volksvertreter:innen und ihre Interessen oder über die verschiedenen geltenden Rechtstexte zu übermitteln. Die Bereitstellung von Onlineinformationen ist jedoch sehr unterschiedlich, insbesondere auf lokaler Ebene, und hängt stark von der Grösse und den Ressourcen der Gemeinden ab (Mabillard und Keuffer, 2020). Soziale Netzwerke werden auch sehr heterogen genutzt. Es ist nicht ungewöhnlich, dass einige öffentliche Organisationen

aufgrund ihrer Tätigkeit vor Ort aktiver sind als die Gemeinden oder Kantone selbst. Häufig zitierte Beispiele sind die Polizei, die Feuerwehr usw. Auch hier geht es darum, die Einheitlichkeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren zu gewährleisten, um Verwirrung in der Öffentlichkeit zu vermeiden.

Die traditionelleren Kommunikationskanäle sind jedoch mit dem Aufkommen der neuen Technologien nicht verschwunden. Im Gegenteil, Broschüren und Newsletter sind nach wie vor (oder wieder) ein zentrales Element der Kommunikation, insbesondere auf lokaler Ebene. Dies steht im Einklang mit der Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die Mittel, mit denen die Zielgruppen erreicht werden sollen, einander ergänzen. Während es in der Schweiz keine Statistiken dazu gibt, hat eine kürzlich durchgeführte französische Studie gezeigt, dass 78 % der Befragten es vorziehen, Informationen über die gedruckte Gemeindezeitung zu erhalten (Cap'Com, 2018). Hinzu kommen Veranstaltungen (z. B. Tage der offenen Tür), Messen und Ausstellungen sowie Medienarbeit (Pressemitteilungen, Interviews, Teilnahme an Debatten).

Diese Beziehungen werden jedoch zunehmend in Online-Inhalte umgesetzt, was bedeutet, dass öffentliche Einrichtungen gut gerüstet sein müssen, um den Informationsfluss im Internet zu bewältigen. Intern bleiben mündliche Reden und Mitteilungen, persönliche Gespräche und Schulungsseminare ebenfalls wichtig, auch wenn die Arbeitssitzungen zunehmend digital ablaufen, ein Phänomen, das durch die Coronakrise noch verstärkt wurde. Darüber hinaus führen die Digitalisierung von Verwaltungsakten, einschliesslich der obligatorischen elektronischen Rechnung für alle Lieferanten des Bundes (über 5000 CHF), und die Entwicklung der E-Regierung zu einer Zunahme der elektronischen Interaktion mit den Behörden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2019).

#### 11.2.4. Praktische Empfehlungen

Wir möchten diesen Abschnitt über einige wichtige Punkte der öffentlichen Kommunikation mit einigen Empfehlungen abschliessen. Neben der Gewährleistung einer klaren Identität und einer eindeutigen Botschaft muss die Kommunikation vor allem bürgernah sein: Nutzer:innen müssen in der Lage sein, auf einfache Weise Informationen zu finden, die ihren Bedürfnissen entsprechen, ohne von der Webseite einer Behörde zur anderen wechseln zu müssen. Ausserdem verändern die neuen Kommunikationstechnologien den Platz, den der gegenseitige Austausch zwischen Behörden und Bürger:innen einnimmt. Es ist daher notwendig, von der einfachen Verbreitung von Informationen zum Dialog überzugehen, indem partizipative Prozesse und Plattformen geschaffen werden.

Zweitens erfordert die Kommunikation immer mehr spezielle Fähigkeiten. Dies erfordert eine grössere Anpassungsfähigkeit und mehr Teamarbeit als in der Vergangenheit. Die Gewohnheit, isoliert zu arbeiten, wird durch die neuen Kommunikationstechnologien stark infrage gestellt. Diese Entwicklung muss es ermöglichen, bestimmte

Anfragen zu antizipieren und eine proaktivere Haltung einzunehmen, um so eine grössere Effizienz der Kommunikation zu erreichen. Ein häufig genanntes Beispiel ist das Laden von Online-Inhalten, nachdem sie in anderen Medien oder im Rahmen eines anderen Austauschs veröffentlicht worden sind. Die Möglichkeit, direkt zu kommunizieren, den Grundsatz der proaktiven Transparenz zu fördern und die den öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung stehenden digitalen Instrumente zu nutzen, führt zu einer wirksamen und stärker integrierten Kommunikation.

Schliesslich trägt die Priorisierung und zielgenaue Ausrichtung der Botschaften (unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit) zum Erfolg des *Storytellings* bei. Die Ermittlung von Prioritäten und die Bewertung der Reichweite der Botschaft ermöglichen es, die Wirksamkeit beispielsweise einer Präventions- oder Aufklärungskampagne zu messen und gegebenenfalls zu verbessern. Die Zunahme des Austauschs und des Feedbacks der Verwaltungsnutzer:innen erhöht die Fähigkeit, die kommunikative Effizienz einer Verwaltung oder öffentlichen Organisation zu beurteilen. Zusätzlich zu den Messinstrumenten und zur Verbesserung der Wirksamkeit der Kommunikation sollten stets folgende Fragen gestellt werden:

- Welche Projekte und politischen Ziele sollten in der Kommunikation meiner Organisation vorrangig behandelt werden?
- Wie trägt die Kommunikation meiner Organisation zum besseren Verständnis und zur Verbesserung der Projekte und öffentlichen Massnahmen bei, die entwickelt werden?
- Welche Chancen und Risiken bestehen für meine Organisation in der täglichen Kommunikation?
- Welches sind die vorrangigen Zielgruppen meiner Kommunikation und welche Instrumente kann ich einsetzen, um sie zu erreichen? Wie passt dies in die Kommunikationsstrategie meiner Organisation?
- Wenn ich nur eine Sache an der Kommunikation meiner Organisation ändern könnte, was würde ich wählen?

Letztendlich sollten Evaluierungspraktiken durch objektive Messungen es uns ermöglichen, sowohl über die Instrumente als auch über die Kommunikationsstrategie nachzudenken, zumal die Mittel tendenziell knapper werden, während die digitalen Kommunikationsplattformen florieren.

### 11.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die Kommunikation öffentlicher Einrichtungen muss heute und in Zukunft mehrere Herausforderungen bewältigen, deren Hauptmerkmale in Tabelle 11.1 dargestellt sind.

Zunächst einmal haben sich die allgemeinen Rahmenbedingungen der Kommunikation seit der Jahrhundertwende erheblich verändert. Digitale Medien, seien es die Übertragung traditioneller Medien auf das Internet oder spezifische Formen der digitalen Welt wie soziale Netzwerke, bieten die Möglichkeit, kontinuierlich mit der Bevölkerung oder bestimmten Zielgruppen zu interagieren und viele Informationen zu vermitteln, die über die üblichen Kanäle nur sehr schwer zugänglich sind. Vor 20 Jahren war es z. B. für eine kantonale Regierung nicht möglich, eine Pressekonferenz zu übertragen. Mit den YouTube-Kanälen kann heute jede Regierung zeitgleich mit anderen zentrale Informationen für ihre Region verbreiten.

Allgemeiner Rahmen der Kommunikation	Sachzwänge	Erwartungen
Entwicklung der digitalen Medien	Viele öffentliche Akteure auf allen Regierungsebenen	Präzise und kontinuierlich verfügbare Informationen
Entwicklung von Gemeinschaften und Individualisierung der Gesellschaft	Viele politische Massnahmen	Auf den Empfänger zugeschnittene Massnahmen
Bedeutung von Informationen in unserer Gesellschaft	Regeln der öffentlichen Kommunikation Begrenzte Mittel	Dialog und Fähigkeit zur Interaktion

**Tabelle 11.1** Merkmale der Herausforderungen für die öffentliche Kommunikation in Verwaltungen.

Die Gesellschaft, in der wir leben, tendiert zu einer gewissen Individualisierung oder zur Gruppierung von Menschen in Gemeinschaften (virtuell oder nicht) mit je eigenen Verhaltensweisen und Erwartungen. Obwohl der Staat sicherstellen muss, dass die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung auch in der Kommunikation beachtet werden, ermöglichen es die Kommunikationsmittel auch, spezifischer auf die Bedürfnisse von Einzelpersonen oder bestimmten Gruppen einzugehen. Unsere Gesellschaft ist auch sehr anspruchsvoll geworden, was die Informationen angeht, die angesichts eines Staates, der extrem viele Informationen sammelt, offengelegt werden müssen. Diese Informationen müssen so organisiert und strukturiert sein, dass jeder Zugang zu den ihn betreffenden (persönlichen) und nützlichen Informationen (z. B. zur Qualität des Trinkwassers) hat.

Auch im Bereich der Kommunikation gibt es viele Einschränkungen. Immer mehr Organisationen auf internationaler, nationaler, interregionaler, regionaler, interkommunaler und kommunaler Ebene befassen sich zumindest teilweise mit denselben Themen. Die Sicherstellung der Kohärenz von Nachrichten wird daher immer komplexer.

Hinzu kommt, dass die öffentlichen Massnahmen immer weniger voneinander isoliert sind und die entsprechenden Mitteilungen aufeinander abgestimmt werden müssen.

Die Anforderungen an die öffentliche Kommunikation steigen auch in Bezug auf die Transparenz und die Fähigkeit zur Interaktion in einem Kontext, in dem andere Interessengruppen (Organisationen, Gemeinschaften, Einzelpersonen) alle digitalen Instrumente (E-Mail, Tweets, Posts usw.) nutzen, ohne die Kriterien der Objektivität und der Anpassung an die Zielgruppen beachten zu müssen. Die Bewältigung dieser Informationsflut mit den bereits mehrfach erwähnten Risiken der Fehlinformation in Verbindung mit den begrenzten Ressourcen macht es umso wichtiger, eine Kommunikationsform zu finden, die sowohl in Bezug auf die Medien diversifiziert als auch in Bezug auf die Kohärenz der Botschaften im Einklang mit den von den Behörden und der öffentlichen Verwaltung vertretenen Werten integriert ist.

Schliesslich steigen die Erwartungen der Bevölkerung, aber auch aller Zielgruppen wie (etwa) der Abgeordneten, Unternehmen und gemeinnützigen Vereine, was die Aufgabe der Verwaltungen sehr erschwert: Die Informationen müssen schnell, präzise und koordiniert bereitgestellt werden und gleichzeitig an die Fähigkeiten der Empfänger:innen angepasst sein. Die Gemeinde Bourg-en-Lavaux z. B. hat im Oktober 2020 beschlossen, ihre Webseite in einfache Sprache zu übersetzen. Die Kommunikation muss auch eine Interaktion zwischen der Verwaltung und den Bürger:innen ermöglichen. Die Verwaltung muss nicht nur kommunizieren, sondern auch ein offenes Ohr für die Fragen, Antworten und Beobachtungen der Empfänger:innen haben. Eine Organisation, die in sozialen Netzwerken aktiv ist, muss ständig auf der Hut sein und über die Mittel verfügen, um auf fehlerhafte, den eigenen Werten entgegenstehende oder böswillige Nachrichten zu reagieren.

## Wichtige Begriffe

- Demokratische Regierungsführung (*gouvernance démocratique, governance democratica, democratic governance*): ein Verhaltensmodell für Verwaltungen, das neue Verpflichtungen für Transparenz und Rechenschaftspflicht einführt und den Stakeholdern eine aktivere Rolle einräumt, einschliesslich der Beteiligung an öffentlichen Entscheidungsprozessen (Pasquier und Weiss, 2017).
- E-Regierung (*e-gouvernement, governo elettronico, e-government*): der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen, um die Zugänglichkeit und Qualität der von öffentlichen Organisationen angebotenen Dienstleistungen zu verbessern (Pasquier und Weiss, 2017).
- Hyperrealität (*hyperréalité, iperrealità, hyperreality*): Unfähigkeit, zwischen Realität und Fantasie zu unterscheiden, oft begleitet von einer Überhöhung der Realität; Simulation von etwas, das nie wirklich existiert hat (Baudrillard, 1981).

- Transparenz (transparence, trasparenza, transparency): Recht auf Wissen in den Beziehungen zwischen der Verwaltung und Einzelpersonen, das in den Gesetzen über den Zugang zu Informationen kodifiziert ist (Pasquier und Weiss, 2017).

## Literatur

- Baudrillard, J. (1981). *Simulacres et simulation*. Paris: Editions Galilée.
- Cap'Com (2018). Baromètre de la communication locale (5<sup>e</sup> vague). [https://www.cap-com.org/sites/default/files/field\\_file/BarometreCommunicationLocale2018.pdf](https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/BarometreCommunicationLocale2018.pdf) (aufgerufen am 24.11.2022).
- Cotteret, J.-M. (1997). *Gouverner c'est paraître*. Paris: PUF.
- Doutrelot, O., Mabi, C. und Moreau, R. (2012). La communication des collectivités à l'épreuve du numérique. *Pyramides* 24(1), 93–111.
- Liu, B. F., Horsley, J. S. und Levenshus, A. B. (2010). Government and corporate communication practices: Do the differences matter? *Journal of Applied Communication Research* 38(2), 189–213.
- Mabillard, V. und Keuffer, N. (2020). What drives online transparency practices at the local level? Evidence from 2222 municipalities in Switzerland. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 11(1), 158–170.
- Pasquier, M. und Weiss M. (2017). *Kommunikation öffentlicher Organisationen*, Zürich: Schulthess Verlag.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2019). *E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023*. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/59197.pdf> (aufgerufen am 24.11.2022).
- Sørensen, E. und Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke und New York: Palgrave Macmillan.

## Weiterführende Literatur

- Luoma-aho, V. und Cael, M.-J. (2020), *The Handbook of Public Sector Communication*, Hoboken, NJ: Wiley Blackwell
- Cobut, E. und Lambotte, F. (2011). *Communication publique et incertitude*. Lüttich: Edi.pro.
- Mégard, D. (2017). *La communication publique et territoriale* (2. Aufl.). Paris: Dunod.
- Zémor, P. (2009). *La communication publique*. Paris: PUF.

# 12. Personalmanagement

Yves Emery und David Giauque

## 12.1. Bedeutung des Personalmanagements für die öffentliche Verwaltung

Personalmanagement (Human Resource Management, HRM) ist seit jeher eine zentrale Aufgabe jeder Führungskraft. Schon lange vor der Einrichtung von Personalabteilungen in der Schweiz in den 1970er-Jahren wurde von Vorgesetzten erwartet, dass sie ihre Teams motivieren und dafür sorgen, dass die Arbeit effizient erledigt wird. Allerdings war diese Aufgabe nirgends festgeschrieben, da fachliche Aspekte (Expert:in auf einem Fachgebiet zu sein) im Mittelpunkt ihrer Arbeit standen (und oft der Grund für die Beförderung in eine Führungsposition waren).

Unter Personalmanagement verstehen wir «die Gesamtheit der Prozesse, Verfahren und Instrumente, die für die Behandlung von Personalfragen erforderlich sind. Diese Prozesse können sich auf administrative Aspekte beschränken, aber auch personalwirtschaftliche Aspekte beinhalten» (Emery & Gonin, 2009, S. 10). Der Begriff «*Human Resource*» hat in vielen Bereichen nach und nach den Begriff «*Personal*» abgelöst. Er bezieht sich auf alle Personen, die innerhalb einer öffentlichen Organisation tätig sind, unabhängig davon, ob sie fest angestellt sind (unbefristete Verträge, früher *Anstellungsverfügungen* haben) oder nicht. Laut dem Bundesamt für Statistik<sup>24</sup> sind in der Schweiz mehr als 318 000 Personen im öffentlichen Sektor (im engeren Sinne, d. h. Bund, Kantone und Gemeinden) tätig.

Unter allen Bereichen der öffentlichen Modernisierung ist das Personalmanagement zweifellos einer derjenigen, die sich in den letzten 25 Jahren am stärksten weiterentwickelt haben, insbesondere in der Schweiz (Emery et al., 2019). Offensichtlich haben die Politiker:innen verstanden, dass die Modernisierung des öffentlichen Dienstes nicht ohne eine gründliche Reform des Personalwesens erreicht werden kann. Die Abteilungsleiter:innen haben in der Vergangenheit wiederholt mehr Spielraum im Personalmanagement gefordert. Sogar die Bevölkerung hat für diese Reformen gestimmt,

24 STATENT-Statistik, 2015.



denn das neue Personalstatut für die Bundesverwaltung, das zur Volksabstimmung stand, wurde von fast zwei Dritteln der Wähler:innen angenommen<sup>25</sup>. Von einer einfachen administrativen Verwaltung von Personalakten bewegt sich das öffentliche Personalmanagement nun hin zu einem strategischen Management, das auf Personalentwicklung abzielt und den Leiter:innen der Organisationen, aber auch der Verwaltungseinheiten wichtige Aufgaben überträgt (► Führung).

## 12.2. Schlüsselaspekte des Personalmanagements

Bevor wir die Kernpunkte des Personalmanagements aus der spezifischen Perspektive von Führungskräften darstellen, wollen wir einige Besonderheiten des schweizerischen öffentlichen Kontextes hervorheben.

### 12.2.1. Besonderheiten in der Schweiz

Die Schweiz hat bei der Umwandlung des Status der öffentlichen Mitarbeiter:innen, die früher «Beamten:innen» genannt wurden, einen langen Weg zurückgelegt. Sie hat die Beschäftigungsbedingungen auf Bundesebene und in einer Mehrheit der Kantone an die der Privatwirtschaft angeglichen (Bellanger & Roy, 2013). Aus diesem Grund kann der öffentliche Dienst in der Schweiz als hybrid bezeichnet werden. Er vereint Werte und Praktiken aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Nach mehr als 20 Jahren «New Public Management» vermischen die in der Verwaltung angewandten Personalmanagementsysteme öffentliche Besonderheiten (z. B. obligatorisches Auswahlverfahren für zu besetzende Stellen<sup>26</sup>) mit typischen Praktiken des Privatsektors (z. B. leistungsorientierte Vergütung).

Allein die tiefgreifende Entwicklung des rechtlichen Rahmens verdeutlicht den hybriden Charakter des Zeitalters nach Überwindung des Beamtentums. Dieser Rahmen sieht zumeist den *öffentlich-rechtlichen Vertrag* vor, eine Rechtsform, die von der Lehre lange Zeit als Ketzerei angesehen wurde. Dieser Vertrag bietet mehr Flexibilität im Personalmanagement, insbesondere bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Die sehr grosse Autonomie, die öffentliche Arbeitgeber bei der Festlegung ihres Personalreglements geniessen, ist ein weiteres Markenzeichen der Schweizer Modernisierung. Daraus ergibt sich eine bemerkenswerte Heterogenität der schweizerischen Dienstverhältnisse im öffentlichen Sektor (► Recht). Dies steht im Gegensatz zu einheitlichen Laufbahnsystemen, bei denen ein einheitlicher Rechtsrahmen für alle Beamt:innen gilt.

25 <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20001126/det473.html> (aufgerufen am 24.11.2022).

26 Diese Regel wurde jedoch gelockert, da viele Personalordnungen eine Einstellung «auf Abruf» vorsehen und damit diese unantastbare Regel des Beamtentums umgehen.

Schliesslich ist daran zu erinnern, dass die Schweiz ein «offenes» System des öffentlichen Dienstes hat, das ein hohes Mass an Durchlässigkeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor ermöglicht. Damit steht der öffentliche Arbeitgeber de facto im Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt.

## 12.2.2. Erfolgsfaktoren des modernen öffentlichen Personalmanagements

### Bereichsleiter:innen: Schlüsselfiguren des Personalmanagements

Um es gleich vorwegzunehmen: Vorgesetzte sind die Hauptakteur:innen im Personalwesen öffentlicher Organisationen. Natürlich liegt es in der Verantwortung der Personalabteilung, der fachlich zuständigen Einheit, Richtlinien festzulegen und dann die anzuwendenden Personalmanagement-Prozesse und -Tools einzuführen. Die Führungskräfte sind jedoch die zentralen Akteur:innen, da das Personalmanagement in erster Linie vor Ort, in den täglichen Beziehungen zwischen Vorgesetzten und ihnen unterstellten Mitarbeiter:innen entwickelt wird. Dieses *Moment der Wahrheit* des Personalmanagements (Emery & Gonin, 2009) ist umso offensichtlicher, als viele Schweizer Verwaltungen seit vielen Jahren die Abteilungsleiter:innen als *Einstellungsinstanz* definiert haben. Das bedeutet, dass sie für alle Personalentscheidungen verantwortlich sind, von der Einstellung bis zur Entlassung<sup>27</sup>. Diese Befähigung von Führungskräften in Sachen Personalmanagement ist ein entscheidender Punkt für Frauen und Männer mit Leitungsverantwortung. Sie setzt voraus, dass sich diese Personen in Fragen des Personalmanagements auskennen, aber auch über die notwendige Motivation (und Zeit!) verfügen, die Verantwortung für alle Personalthemen in ihrer Einheit zu übernehmen. Dies ist umso wichtiger, weil sie nach ihrer Fähigkeit, ihre Mitarbeiter:innen zu führen, beurteilt werden, entweder im Rahmen des regelmässigen Leistungsbewertungsprozesses oder in internen Zufriedenheitsumfragen<sup>28</sup>. Daher liegt es in der Verantwortung der Abteilungsleiter:innen, sich regelmässig in Personalfragen weiterzubilden, um die notwendigen Kompetenzen für diese komplexe Aufgabe zu erwerben. Die meisten öffentlichen Arbeitgeber bieten ihren Führungskräften mehr oder weniger umfangreiche Schulungsprogramme mit Pflichtmodulen für neue Führungskräfte zu diesem Thema an.

### Mobilisierung der professionellen Unterstützung von Personalexpert:innen

Bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung können sich Führungskräfte auf «HR-Ansprechpersonen» verlassen, die in der Privatwirtschaft als Business Partner bezeichnet werden. Es handelt sich um Expert:innen für Personalfragen, deren Aufgabe es ist, die Vorgesetzten zu beraten und dabei so gut wie möglich die grundlegenden

27 Vgl. beispielsweise das 2012 in Kraft getretene Waadtländer Personalgesetz. Lpers-VD (172.31).

28 Die Bundesverwaltung führt seit vielen Jahren jährlich eine solche Erhebung durch.

Anforderungen, die sich aus dem Personalstatut ergeben, und die spezifischen Erwartungen oder Bedürfnisse der Abteilungen zu berücksichtigen. In grossen Verwaltungseinheiten sind diese HR-Ansprechpersonen Teil des Managements, was es ermöglicht, «massgeschneiderte» Lösungen zu entwickeln. Diese Optimierung des «lokalen» Personalmanagements erfordert jedoch ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Management und der Person, die die Rolle der HR-Ansprechperson übernimmt. Dies ist wichtig, um sicherzustellen, dass diese einen echten Handlungsspielraum hat.

Wenn es mehr lokalen Handlungsspielraum in Personalangelegenheiten gibt, ist es wichtig, dass die Abteilungsleiter:innen im Einklang mit der für die gesamte Organisation definierten Personalpolitik (oder -strategie) handeln (► Strategie). Dies gilt für den Bund ebenso wie für einen Kanton oder eine Gemeinde. Die von der Legislative, die hier einen Teil ihrer Macht an die Exekutive und damit an die Personalabteilung delegiert, gewünschte Festlegung einer Personalpolitik zwingt den Arbeitgeber, seine Prioritäten zu definieren und seine spezifischen Stärken hervorzuheben. So legt die neue Personalstrategie des Bundes die Arbeitsschwerpunkte für den Zeitraum 2020–2023 fest. Mit diesen Schwerpunkten sollen insbesondere Mitarbeiter:innen, Führungskräfte und Personalverantwortliche auf die tiefgreifenden Veränderungen durch die Digitalisierung vorbereitet werden<sup>29</sup>.

### Rekrutierung der besten Kandidat:innen

Die aktuellen Herausforderungen erfordern die Verfügbarkeit von hoch qualifiziertem Personal. Dazu ist es zunächst notwendig, den Personalbedarf der zu führenden Einheit zu ermitteln: Das ist der Prozess der Personalplanung, die sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt hat. In Übereinstimmung mit den wichtigsten strategischen Entwicklungsachsen der Organisation als Ganzes und speziell der geleiteten Einheit obliegt es der für diese Einheit verantwortlichen Person (unterstützt von Personalfachleuten), das Personal für die nächsten zwei bis drei Jahre zu planen. Dazu werden die bisher bekannten Personalfluktuationen sowie die wahrscheinlichen Austritte zusammengefasst und diese Personalzahlen mit dem zukünftigen Bedarf verglichen. Nach dieser Analyse können die Profile der zu besetzenden Positionen in Bezug auf Fähigkeiten, Persönlichkeit und Motivation definiert werden. Angesichts des aktuellen hybriden Umfelds ist es wichtig, Mitarbeiter:innen zu finden, die sich ebenso durch öffentliche Aufgaben und Werte motivieren lassen (Giauque et al., 2011) wie durch die neuen Anforderungen an Produktivität und Innovation. Dazu ist es wichtig, nicht nur traditionelle Rekrutierungskanäle zu aktivieren, sondern auch spezialisierte Webseiten und soziale Netzwerke. Das Ganze beruht auf einer Strategie des öffentlichen Personalmarketings, die den öffentlichen Arbeitgeber als erste Wahl auf dem Arbeitsmarkt darstellt.

29 [https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/personalstrategie\\_bundesverwaltung.html](https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/personalstrategie_bundesverwaltung.html) (aufgerufen am 24.11.2022).

Die Professionalisierung der Personalbeschaffung stellt erhöhte Anforderungen an alle Personen, die Personal einstellen. Die Bewertung dieser Fähigkeiten erfordert immer häufiger den Einsatz von Instrumenten zur Beurteilung der Persönlichkeit und sogar des Führungsstils, die auf Simulationen basieren (Psychological Assessment). Auch die menschlichen Qualitäten von Manager:innen sind jetzt entscheidend für ihren beruflichen Erfolg und ihre berufliche Laufbahnentwicklung, und nicht mehr nur Dienstalter und fachliche Kompetenz. Von ihnen wird erwartet, dass sie einen kooperativen, befähigenden und motivierenden Führungsstil praktizieren (siehe den Beitrag zu ► Führung).

### Optimierung der Leistung der eigenen Teams

Das Management der Mitarbeiterleistung ist zweifelsohne eines der Hauptthemen der Modernisierung des (schweizerischen) öffentlichen Personalwesens. Es steht in direktem Zusammenhang mit der Leistungsorientierung der aktuellen Reformen. Lange Zeit gab es, abgesehen von der Einhaltung der definierten Regeln und allgemeinen Prinzipien des öffentlichen Handelns (Gleichbehandlung, Verhältnismässigkeit usw.), keine spezifischen Kriterien für die Bewertung der Arbeit von Amtsträgern. Es gab auch keine Beurteilung der Arbeit, ausser in besonderen Fällen (z. B. bei Konflikten oder schweren Verstössen der geltenden Regeln).

Die Definition der zu erbringenden Leistung sowie die Ziele und Kriterien für deren Bewertung sind die Voraussetzungen für die Optimierung der Leistung von Amtsträgern. Viele öffentliche Verwaltungen verlangen formell von ihren Führungskräften, dass sie ihren Mitarbeiter:innen Ziele setzen und dann deren Erreichen im Laufe des Jahres einschätzen. Das erfordert Know-how, das nicht selbstverständlich ist und deshalb Gegenstand vieler interner Schulungen ist. Bereits das Setzen von Zielen ist nicht einfach (vgl. das inzwischen bekannte Akronym SMART+<sup>30</sup>). Darüber hinaus müssen diese aber auch noch mit den grossen Herausforderungen der Organisation und der geleiteten Abteilung übereinstimmen und dürfen sich nicht widersprechen. Diese strategische Ausrichtung der Ziele ist eine der grössten Herausforderungen für Manager:innen im öffentlichen Dienst. Sie zeigt manchmal die Inkonsistenz oder sogar die Nichtexistenz von übergeordneten politischen Zielen auf.

### Wertschätzung und Entwicklung des menschlichen Potentials der geführten Organisation

Die Beachtung des menschlichen Potentials beginnt mit einer Würdigung der geleisteten Arbeit (sowohl *wie* die Arbeit erledigt wurde als auch, welche *Ergebnisse erzielt* wurden) (Brun & Laval, 2018). Heute hat die Mehrheit der öffentlichen Verwaltungen ein Instrument zur Leistungsbeurteilung eingeführt, das auf Kriterien basiert, die für alle Mitarbeiter:innen gelten, häufig ergänzt durch individuelle Ziele für die

30 Spezifisch, messbar, akzeptabel, realistisch und terminiert. Das «+» steht für die ethische Dimension des Ziels.

zu beurteilende Person. Diese Praxis ist allgemein gut akzeptiert, auch wenn sie nicht immer optimal funktioniert. Es ist ein komplexer Prozess, sowohl vom technischen als auch vom menschlichen Standpunkt aus.

Die Rückmeldung, die durch die Beurteilung gegeben wird (die auch eine Selbstevaluierung beinhaltet, was wichtig ist, damit die Beurteilten die Beurteilung anerkennen), hilft bei der Beurteilung des erreichten Leistungsniveaus und bei der Festlegung der Ziele für den zukünftigen Zeitraum. Sie ist auch ein zentrales Element des individuellen wie kollektiven Lernens. Deshalb ist es wichtig, dass die Beurteilung in ausgewogener Verteilung sowohl positive Elemente (Erfolge) als auch Verbesserungsvorschläge enthält (► Organisationales Lernen). Leider haben viele Führungskräfte das Gefühl, dass ihre Aufgabe vor allem darin besteht, Probleme und Schwächen ihrer Mitarbeiter:innen aufzudecken, was der Motivation abträglich ist.

Die Beachtung der erbrachten Leistung erfolgt auch über greifbare Zeichen der Anerkennung, finanziell und/oder nicht-finanziell. Diese Anerkennung der Mitarbeiter:innen ist entscheidend für die Motivation und das Engagement bei der Arbeit. Die Schweizer Verwaltung war Vorreiterin bei der Einführung der leistungsorientierten Vergütung. Insbesondere die Bundesverwaltung hat diese Praxis schon vor langer Zeit eingeführt, ebenso wie die meisten Deutschschweizer Kantone (viel weniger in der Westschweiz) (Bellanger & Roy, 2013). Das bedeutet, dass es bereits eine Menge Erfahrungen und Auswertungen solcher Praktiken gibt, die es ermöglicht haben, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen (Atkinson et al. 2014).

So ist die finanzielle Anerkennung der Amtsträger ein wichtiger Bereich der Modernisierung, auch wenn die dafür zur Verfügung gestellten Mittel nicht immer den Erwartungen entsprochen haben. Um sicherzustellen, dass möglichst viele Mitarbeiter:innen ihre Organisation als gerecht wahrnehmen (Gerechtigkeitsempfinden), ist es wichtig, dass alle Manager:innen die Leistung ihrer Teammitglieder so genau wie möglich bewerten. Dies ist der entscheidende Faktor für die Gehaltsentwicklung und eventuelle Jahresendprämien. Das bedeutet, dass das Repertoire dieser Art von Anerkennungen oft breit gefächert ist, auch wenn der Umfang der Anerkennungen (gewährte Beträge) durch interne Richtlinien begrenzt ist (selten mehr als 5 % der Jahresvergütung).

Führungskräfte sollten darüber hinaus weitere Arten der Anerkennung beachten, insbesondere Möglichkeiten zur Weiterbildung, die Zuweisung spezifischer Aufgaben und motivierender Projekte, Flexibilität bei der Gestaltung der Arbeitszeit und nicht zuletzt verschiedene Arten, «Danke» für die geleistete Arbeit zu sagen! Ein wichtiger Teil der Managementaufgaben, der oft vernachlässigt wird.

Für die meisten Mitarbeiter:innen sind der Erwerb neuer Kompetenzen und die berufliche Weiterentwicklung wichtige Motivationsfaktoren. Die heutige Arbeitswelt ist sehr dynamisch und es gibt keine Arbeitsplatzsicherheit mehr. Zu bedenken ist auch, dass die Möglichkeiten der beruflichen Weiterentwicklung innerhalb der Verwaltung sehr viel vielfältiger sind als die klassische Laufbahnentwicklung. Die Hierarchien wurden flacher gestaltet, wodurch die Anzahl der zu besetzenden Führungspositionen

reduziert wurde. Auf der anderen Seite sinkt der Wunsch, Führungsverantwortung zu übernehmen. Die meisten Mitarbeiter:innen legen heute mehr Wert auf eine interessante Arbeit und eine gute Work-Life-Balance, wodurch das Ziel des hierarchischen Aufstiegs weniger im Vordergrund steht.

Dank interner Mobilitätsmechanismen wird die Vielfalt von Karrierewegen gefördert, um die Barrieren zwischen Organisationseinheiten (Dienststellen, Direktionen usw.) abzubauen. Aber auch zwischen den einzelnen Berufsgruppen ist mehr Mobilität möglich, so dass die Laufbahnentwicklung dynamischer geworden ist. Die relevantesten Karrierewege werden intern hervorgehoben und kommuniziert.

### Mit Personalproblemen umgehen und Konsequenzen ziehen

Schliesslich gehört es zu den Zuständigkeiten von Führungskräften, sich mit allen Personalproblemen, die in ihrer Einheit auftreten, auseinanderzusetzen und diese zu lösen, obwohl dies deutlich weniger populär ist. Dies beinhaltet den Umgang mit Konflikten aller Art (dauerhafte Meinungsverschiedenheiten im Team, sogenanntes «toxisches» Verhalten von demotivierten Mitarbeiter:innen, Mobbing oder sexuelle Belästigung usw.) sowie unzureichende Leistungen.

Die Bewältigung dieser Probleme erfordert von den Abteilungsleiter:innen, die Probleme auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen zu benennen und dann die beruflichen Anforderungen zu wiederholen, die erfüllt werden müssen (sowohl für die zu leistende Arbeit als auch für die Beziehungen zu den beruflichen Partnern). Dieses *Reframing* findet oft in einem sogenannten Servicegespräch statt, in dem die Probleme sachlich dargelegt werden und so den Betroffenen die Möglichkeit gegeben wird, diese aus der Welt zu schaffen. Manchmal werden spezifische Ressourcen, wie Unterstützung durch interne oder externe Personal-Spezialist:innen<sup>31</sup> oder Ad-hoc-Schulungen, angeboten. Unterstützung, die in der Literatur als entscheidend für das Engagement bei der Arbeit identifiziert wurde (Kim et al., 2016). Trotz dieser verschiedenen Instrumente ist es manchmal notwendig, disziplinarischer zu handeln, über eine Verwarnung oder sogar eine Entlassung<sup>32</sup>, aber in jedem Fall mit Professionalität und ethisch einwandfreiem Verhalten (► Ethik).

## 12.3. Perspektiven und zukünftige Herausforderungen

Die Digitalisierung ist neben den damit verbundenen technologischen und organisatorischen Herausforderungen sicherlich eine der wichtigsten Herausforderungen

31 Die für die Konfliktlösung zur Verfügung stehenden Ressourcen (Personen) sind oft extern, um eine Form der Neutralität zu gewährleisten, die für die Konfliktlösung oder Mediation notwendig ist.

32 Im Falle der Streichung einer Stelle liegt es in der Verantwortung des öffentlichen Arbeitgebers, eine vergleichbare Stelle, sofern vorhanden, innerhalb der betroffenen Verwaltung anzubieten.

im Zusammenhang mit dem Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung (► Digitale Transformation). In der Tat hat das Aufkommen der digitalen Verwaltung (E-Government, E-Administration), das in der Literatur schon seit vielen Jahren diskutiert wird (Dunleavy et al., 2005), mit der Pandemie 2020–2021 an Dynamik gewonnen. Dies gilt insbesondere für den Personalbereich, wo Homeoffice für einen Grossteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von heute auf morgen Realität werden musste. Das Überdenken der Organisation der Verwaltung durch die Digitalisierung der den Bürger:innen angebotenen Dienstleistungen impliziert erhebliche Anstrengungen im Personalwesen. Das Projekt *Justitia 4.0* ist in dieser Hinsicht sehr erbaulich, da es darin besteht, alle vom Justizsystem bearbeiteten Akten zu digitalisieren und damit die Arbeit aller Akteur:innen des Justizsystems tiefgreifend zu verändern, angefangen bei den Richter:innen, die ihre Arbeitsgewohnheiten auf den Kopf gestellt sehen. Von trivialen Fragen, wie z. B. dem Know-how im Zusammenhang mit der Nutzung neuer Technologien, bis hin zu komplexeren Fragen, die die Ethik des öffentlichen Handelns betreffen, wirkt sich diese Digitalisierung auf fast alle Prozesse im Personalmanagement aus. Insbesondere der Erwerb oder die Entwicklung von Kompetenzen erfordert die Rekrutierung von geeigneten Profilen in einem hart umkämpften Markt.

Die grössten Herausforderungen hängen jedoch mit den neuen Kontrollmöglichkeiten zusammen, die die Digitalisierung den Arbeitgebern und ihren Führungskräften bietet. Das Anbringen von Sensoren auf Arbeitsgeräten oder sogar direkt den Armen von Mitarbeiter:innen, um deren biologische Daten zu überwachen, wirft ethische Fragen auf, die wir gerade erst zu verstehen beginnen. Ebenso ist für viele Berufstätige das Arbeiten an jedem Ort und zu jeder Zeit zur Realität geworden. Das erscheint auf den ersten Blick sehr attraktiv, aber viele Menschen können ihre Arbeit nicht mehr klar abgrenzen, die dann in ihr Privatleben eingreift. Diese zunehmend verschwimmende Grenze kann zu einem Burnout führen und gleichzeitig Beziehungsprobleme mit Angehörigen schaffen.

In Bezug auf all diese Veränderungen impliziert die «Vorbildfunktion» von Manager:innen, dass diejenigen, die diese Verantwortung tragen, mit neuen Technologien vertraut sind und helfen, relevante Innovationen in ihren Organisationen zu verbreiten. Und dies unter Beachtung der damit verbundenen ethischen Implikationen. Denn Digitalisierung ist nicht nur eine Angelegenheit von Spezialist:innen für neue Technologien; sie unterstreicht die Innovationsfähigkeit von Manager:innen auf allen Hierarchieebenen, ihre Offenheit für Experimente und das Eingehen von (angemessenen) Risiken (Boukamel & Emery, 2018).

Schliesslich steht der öffentliche Arbeitgeber zunehmend im Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Ein Arbeitgeber erster Wahl zu werden, ist trotz der sehr günstigen Anstellungsbedingungen innerhalb der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz keine Selbstverständlichkeit. In diesem Sinne müssen sie ihr *Image* auf dem Markt verbessern, indem sie ein echtes *Arbeitgebermarketing* entwickeln im Hinblick auf eine klare, offensive und positive Positionierung auf dem Arbeitsmarkt (Emery & Kouadio,

2017). Es reicht nicht aus, eine Personalpolitik voller verlockender Versprechen zu veröffentlichen. Sie muss auch von den Mitarbeiter:innen gelebt werden. Und hier ist die Rolle der Organisationsleiter:innen entscheidend, einen Arbeitsplatz anzubieten, der aufgrund seines sinnstiftenden Auftrags (Beitrag zur Entwicklung der Gesellschaft und zum kollektiven Wohlbefinden), aufgrund der Dynamik und Vielseitigkeit der dort durchgeführten Projekte und aufgrund eines Führungsstils, der Innovationsgeist mit Respekt für die Mitarbeiter:innen vor Ort verbindet, motivierend ist. Indem sie den fundierten Rat von Personalfachleuten einholen, die sich nicht auf eine rein administrative Rolle beschränken sollten! Also... machen sie mit, es gibt viel zu erledigen!

## Wichtige Konzepte

- Leistungsmanagement (gestion des performances, gestione dei risultati; performance management): Prozess, mit dem die Leistung der Mitarbeiter:innen definiert, bewertet und verbessert wird.
- Öffentliches Personalmarketing (promotion de l'employeur public; promozione del datore di lavoro pubblico; public Employer branding): Prozess, durch den eine Verwaltungsorganisation ihre Vorteile als Arbeitgeberin auf dem Arbeitsmarkt definiert und fördert.
- Personalentwicklung (valorisation du potentiel humain; valorizzazione del potenziale umano; development of humal capital): eine Reihe von Prozessen (Paket), die dazu dienen, die Kompetenzen der Mitarbeiter:innen im Dienste der Organisation zu verbessern.
- Personalhonorierung (reconnaissance du personnel; riconoscenza del personale; HR rewarding system): Prozess, der alle Arten von finanzieller wie nicht finanzieller formaler Anerkennung in einer Verwaltungsorganisation zusammenfasst.
- Personalmanagement (gestion des ressources humaines; gestione delle risorse umane; human resources management): weit gefasster Begriff, der die Gesamtheit der Prozesse, Verfahren und Instrumente, die für den Umgang mit Personalfragen erforderlich sind, beschreibt.



## Literaturverzeichnis

- Atkinson, M. M., Fulton, M., & Kim, B. (2014). Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence. *Canadian Public Administration*, 57(3), 436–458.
- Bellanger, F., & Roy, C. (2013). Evolution du cadre légal et réglementaire de la fonction publique suisse. In A. Ladner, Y. Emery, J.-L. Chappelet, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Eds.), *Handbuch öffentliche Verwaltung* (pp. 461–480). Zürich: NZZ Verlag.
- Boukamel, O., & Emery, Y. (2018). Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique: Spécificités helvétiques. *Gestion et management public*, 6(4), 25–44.
- Brun, J.-P., & Laval, C. (2018). *Le pouvoir de la reconnaissance au travail: 30 fiches pratiques pour allier santé, engagement et performance*. Paris: Eyrolles.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead. Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- Emery, Y., Giauque, D., & Gonin, F. (2019). *Gestion des ressources humaines. Pour le meilleur et pour le pire* (Vol. 137). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Emery, Y., & Gonin, F. (2009). *Gérer les ressources humaines*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Emery, Y., & Kouadio, A. B. (2017). Marque employeur et stratégies RH pour les employeurs publics. Le cas du bassin d'emploi Franco-Valdo-Genevois. *Management international*, 21(2), 47–59.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S., & Waldner, C. (2011). Putting public service motivation into context: a balance between universalism and particularism. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 227–253. <https://doi.org/10.1177/0020852311399232> (aufgerufen am 24.11.2022).
- Kim, K. Y., Eisenberger, R., & Baik, K. (2016). Perceived organizational support and affective organizational commitment: Moderating influence of perceived organizational competence. *Journal of Organizational Behavior*, 37(4), 558–583 <https://doi.org/10.1002/job.2081> (aufgerufen am 24.11.2022).

## Weiterführende Literatur

- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2019). *Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems*. CQ Press, London.
- Martory, B., & D. Crozet (2016). *Gestion des ressources humaines: pilotage social et performances*. Paris, Dunod.
- Pichault, F., & Nizet, J. (2013). *Les pratiques de gestion des ressources humaines: conventions, contextes et jeux d'acteurs*. Points, Paris.

# 13. Finanzmanagement

Nils Soguel

## 13.1. Bedeutung des Finanzmanagements für die öffentliche Verwaltung

Sich von finanziellen Zwängen befreien: Davon kann die öffentliche Verwaltung nur träumen. Die Erstellung eines Budgets, das Einreichen von Budgetanträgen und die Befürchtung, dass diese abgelehnt werden, die Überwachung der Ausführung des Budgets, die Buchführung und die Rechnungslegung: All das sind Aufgaben, die öffentliche Einrichtungen Zeit kosten und nicht mehr notwendig wären.

Die Realität ist da viel nüchterner. Ungeachtet aller Arten von Reformen bleibt die Finanzsteuerung zentral. Sie berührt alle Verantwortungsträger:innen. Sie betrifft die gesamte Bandbreite öffentlicher Dienstleistungen und Projekte. Die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln bestimmt die Fähigkeit, Personal zu bezahlen, Waren und Dienstleistungen zu erwerben oder über eine Infrastruktur zu verfügen. Schliesslich ist die Vorlage der Jahresrechnung für das vergangene Jahr ein Akt der Rechenschaftspflicht, dem die öffentliche Verwaltung nachkommen muss.

Die Erstellung des Budgets und die Vorlage der Jahresrechnung sind zwei wichtige Phasen, in denen die öffentliche Verwaltung in den Dialog mit ihren Stakeholdern, in erster Linie den Gesetzgebern, treten muss. Um die Bedeutung der Finanzsteuerung für die Demokratie zu illustrieren, kann man bis zur Magna Carta von 1215 zurückgehen. Müde von den Ausgaben und militärischen Misserfolgen König Johann Ohnelands erreichten seine Barone, dass er seine Steuerforderungen der Zustimmung des Volkes unterwarf. Etwas näher bei uns verankerte die Französische Revolution von 1789 in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, dass «alle Bürger das Recht haben, selbst oder durch ihre Abgeordneten die Notwendigkeit der öffentlichen Abgabe festzustellen, sie frei zu bewilligen, ihre Verwendung zu überprüfen [...]» (Art. 14).

Budgetbewilligung und -kontrolle sind damit im Prinzip zum Vorrecht des souveränen Volkes durch seine Vertreter:innen in der Legislative geworden. Sie befinden sich an der Schnittstelle von vernünftiger Staatsführung, Finanzgesetzgebung,

Buchhaltungstechniken, politischen Machtspielen und Kontrolle der Regierungstätigkeit durch die Legislative. Allerdings ist ein Paradoxon entstanden: Die Parlamente beanspruchen diese Budgetbefugnisse, sind aber kaum in der Lage, sie wahrzunehmen und ihren Willen in den Budgets durchzusetzen. Es stimmt, dass die Summen, um die es geht, immer grösser werden. Wir sprechen hier von Millionen, von Milliarden. Die Abwägung zwischen verschiedenen Ausgaben- oder Einnahmebereichen ist immer schwieriger zu erreichen. Das Budget erscheint mehr und mehr als ein komplexes und globales Gebilde, dessen Elemente nicht verändert werden können, ohne das Ganze zu gefährden.

In diesem Zusammenhang können die Verwaltungseinheiten in erheblichem Mass in die Haushaltsführung eingreifen. Aber sie müssen andere Regeln beachten. Im vorliegenden Beitrag werden die wichtigsten Regeln angesprochen, wobei wir uns auf diejenigen konzentrieren, die speziell die operative Finanzsteuerung betreffen<sup>33</sup>.

## 13.2. Schlüsselaspekte der Haushaltsführung

### 13.2.1. Rechtlicher Rahmen

Wie beim Bund gibt es auch in jedem Kanton gesetzliche Regelungen für seine Haushaltsführung. Das Gleiche gilt für die Haushaltsführung der Gemeinden und ggf. anderer öffentlicher Einrichtungen<sup>34</sup>. Diese Vorschriften sind in der Bundes- oder Kantonsverfassung, im Finanz- oder im Gemeindegesetz sowie in den ihnen untergeordneten Rechtsvorschriften enthalten.

Konkret sind in der Verfassung, sei diese föderal oder kantonal, die Kompetenzen der verschiedenen Behörden (Legislative, Exekutive) ausformuliert. Sie legt die Bedingungen für Steuererhebungen fest (Verfassungsmässigkeit, Rechtmässigkeit) und listet Finanzierungsmöglichkeiten auf. Darüber hinaus beschreibt sie die grundlegenden Aspekte der Haushaltsführung, einschliesslich der Finanzplanung und des Voranschlags. Auch das sogenannte Kreditrecht, also die gesetzlichen Bestimmungen zur Bewilligung von Ausgaben, ist darin enthalten (Lienhard et al. 2017, S. 152–170).

Das Finanzgesetz soll die in seinen Geltungsbereich fallenden Körperschaften in die Lage versetzen, ihren Haushalt in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften zu führen<sup>35</sup>. Typischerweise werden darin die Grundsätze der Haushaltsführung (siehe unten), der Inhalt des Finanzplans sowie des Voranschlags und der Jahresrechnung aufgeführt. Sie regeln auch den zeitlichen Ablauf des Budgetverfahrens und die Arten der von der Exekutive zu beantragenden Mittel. Die finanziellen Zuständigkeiten

33 Vgl. Soguel (2020) für die strategischen und globalen Aspekte auf der Ebene der gesamten Körperschaft, sei es die Eidgenossenschaft, ein Kanton oder eine Gemeinde.

34 Im Kanton Bern beispielsweise gelten die gesetzlichen Vorgaben für alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Sinne des Gemeindegesetzes wie Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden, Kirchgemeinden, Gemeindeverbände und Regionalkonferenzen.

35 Was die Gemeinden betrifft, so regelt in den meisten Kantonen das (kantonale) Gemeindegesetz die Modalitäten für diese institutionelle Ebene.

der Legislative, der Exekutive, der für die Finanzen zuständigen Direktion (oder Ressort) und der verschiedenen Verwaltungseinheiten sind ebenfalls festgelegt.

Die finanziellen Zuständigkeiten der Verwaltungseinheiten – Direktion, Dienststelle oder Ressort – verteilen sich im Allgemeinen wie folgt:

- eigene Mittelanträge vorbereiten und übermitteln
- sicherstellen, dass ausreichende Mittel verfügbar sind, bevor Ausgaben getätigt werden
- sparsamer, effizienter und wirksamer Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen, insbesondere den finanziellen Ressourcen
- ordnungsgemässe Buchführung und Inventarisierung
- erbrachte Leistungen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen in Rechnung stellen.

### 13.2.2. Grundsätze der Haushaltsführung

Verwaltungseinheiten müssen verschiedene Grundsätze der Haushaltsführung beachten<sup>36</sup>. In Tabelle 13.1 sind die gebräuchlichsten Prinzipien aufgeführt, die einen direkten Einfluss auf die Einheiten haben. Einige davon betreffen die Erstellung des Voranschlags, andere die Rechnungslegung.

Grundsätze der Budgetierung	
Vollständigkeit	Jede Ausgabe und jede Einnahme, ob diese die Erfolgs- oder die Investitionsrechnung betrifft, wird im Voranschlag und in der Rechnung ausgewiesen. Keine Ausgabe oder Einnahme wird weggelassen oder umgangen.
Einheit	Alle Ausgaben und Einnahmen der Organisation sind in einem einzigen physischen oder elektronischen Dokument zusammengefasst, das der Legislative in derselben Debatte zur Verabschiedung vorgelegt wird. Für die Einheiten bedeutet dies die Einhaltung eines strengen Zeitplans bei der Budgeterstellung. Gemäss diesem Grundsatz sollten auch konsolidierte Rechnungen erstellt werden, um einen Überblick über die von der betreffenden Körperschaft kontrollierten Drittorganisationen zu geben (bei einer öffentlichen Körperschaft sind dies insbesondere die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten).
Vorsicht	Die Aufwendungen werden im Voranschlag und in der Rechnung berücksichtigt, sobald diese Elemente vorhersehbar und wahrscheinlich sind. Erträge werden dagegen erst berücksichtigt, wenn sie sicher sind.
Qualitative Spezifikation	Der budgetierte Betrag kann nur für den vorgesehenen Zweck bzw. für das vorgesehene Ziel verwendet werden. Daher müssen die budgetierten Beträge nach Zweck und Art (siehe unten, Buchhalterische Kategorien) aufgeschlüsselt werden.
Quantitative Spezifikation	Ausgaben können bis zu der Obergrenze getätigt werden, die durch den budgetierten Betrag festgelegt ist. Letztere darf ohne weitere vorherige Genehmigung nicht überschritten werden.
Temporäre Spezifikation	Die Ausgabenermächtigung gilt nur für das Bezugsjahr und nicht darüber hinaus, d. h. für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember.
Jährlichkeit	Für jedes Haushaltsjahr muss ein Voranschlag vorgelegt und verabschiedet werden. Jedes Jahr muss eine Rechnung vorgelegt werden.

36 Dieser Satz könnte auch im Konjunktiv stehen. Tatsächlich gibt es bei der Umsetzung der Grundsätze viele Freiheiten. Vgl. insbesondere Soguel (2020, Kapitel 8) über politische Taktiken der Rechnungslegung.

Grundsätze der Rechnungslegung	
Bruttodarstellung	Es ist nicht zulässig, Einnahmen und Ausgaben zu einem Nettobetrag zusammenzufassen. Jede Einnahme und jede Ausgabe ist einzeln zu verbuchen und aufzuführen.
Periodenabgrenzung	Ein Aufwand ist in der Periode auszuweisen, in der er fällig wird, nicht in der, in der er bezahlt wird. Erträge werden erfasst, sobald sie der Organisation aus wirtschaftlicher Sicht zustehen, z. B. wenn sie in Rechnung gestellt werden, nicht wenn sie eingehen. Dazu gehört z. B. die Bildung von Rückstellungen oder die Erfassung von transitorischen Posten.
Wesentlichkeit	Jede Information, die das Urteil oder die Entscheidung beeinflussen könnte, ist wesentlich. Sie ist in die Rechnung aufzunehmen.
Verständlichkeit	Die Informationen müssen in leicht zugänglicher und verständlicher Form dargestellt werden.
Zuverlässigkeit	Die Informationen sollten eine genaue, wahrheitsgetreue und ehrliche Wiedergabe der Fakten darstellen.
Stetigkeit	Um die Vergleichbarkeit der Zahlen im Zeitablauf zu gewährleisten, müssen die Methoden zur Aufbereitung und Darstellung der Informationen stetig angewendet werden.

**Tabelle 13.1** Einige Grundsätze der Budgetierung und Rechnungslegung.

### 13.2.3. Finanzprozess

Der Finanzprozess in jeder Organisation besteht aus drei Hauptschritten: dem Budgetverfahren, der Ausführung des Budgets und der Erstellung und Darstellung der Jahresrechnung.

#### Budgetverfahren

Das Budgetverfahren besteht aus fünf Phasen, wie in Abbildung 13.1 dargestellt. Der Zeitplan wird durch die Notwendigkeit vorgegeben, dass die Exekutive ihren Budgetentwurf fristgerecht an die Legislative übermitteln muss, oft bis Mitte September, wenn das Finanzgesetz dies ausdrücklich vorsieht<sup>37</sup>. Dies gibt der Legislative genügend Zeit, um ihre Arbeiten abzuschliessen und vor Ende des Jahres eine endgültige Abstimmung über den Voranschlag durchzuführen.

Die erste Phase, die der Vorbereitung des Verfahrens, beginnt daher früh im Jahr, manchmal schon im Januar. Sie besteht darin, dass die Exekutive eine erste Schätzung der erwarteten Erträge vornimmt. An einigen Stellen legt die Exekutive Ausgabenobergrenzen oder -rahmen für die einzelnen Verwaltungseinheiten – Direktion oder

<sup>37</sup> Die Dauer des Budgetverfahrens hängt in hohem Masse vom Grad der Digitalisierung (► Digitale Transformation) der Organisation und natürlich von der Grösse der Organisation ab. Die Erstellung des Budgets des Bundes erfordert mehr Zeit als das einer Gemeinde (EFV, 2019). Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt seinerseits verpflichtet den Bundesrat, bis Ende August einen Budgetentwurf vorzulegen (Art. 19 [1]). Die Finanzplanung wird im gleichen Prozess fortgeschrieben, so dass sie der Legislative in der gleichen parlamentarischen Debatte zur Kenntnis gebracht werden kann, die auch zur Entscheidung über den Voranschlag führt.

Ressorts – fest. Diese Phase dauert meist zwei Monate. Sie endet mit der Übermittlung der Budgetanweisungen der Exekutive an die Einheiten.

In der zweiten Phase analysieren die Verwaltungseinheiten ihren Bedarf an Ressourcen, um ihren Auftrag zu erfüllen. Auf dieser Basis erstellen sie ihre Anträge auf Budgetkredite. Die Anträge können sich auf laufende Ausgaben beziehen, z. B. die Zahlung von Gehältern oder den Kauf von Waren und Dienstleistungen. Es kann sich auch um Investitionsausgaben handeln, z. B. für die Realisierung von Infrastruktur, d. h. um Ausgaben, die über mehrere Jahre einen Nutzen bringen. Die Einheiten müssen ihre Anträge mit einer Begründung untermauern. Zusätzlich zu den Ausgabenanträgen sind an die für die Finanzen zuständige Ebene (Direktion oder Einheit) auch die Erträge in den Dokumenten aufzuführen. Diese Phase dauert ebenfalls etwa zwei Monate.

Die nächste Phase ist die zeitintensivste und dauert drei bis vier Monate. Diese Phase der Budgeterstellung beinhaltet eine gründliche Prüfung der Mittelanträge durch die für die Finanzen zuständige Einheit. Dies liegt daran, dass die Summe der Ausgabenanträge der verschiedenen Verwaltungseinheiten in der Regel die Höhe der erwarteten Erträge übersteigt. Dies führt oft zu intensiven Diskussionen zwischen den Verwaltungseinheiten. Es sind oftmals heikle Vermittlungen notwendig, die in letzter Instanz von den Mitgliedern der Exekutive geführt werden. Am Ende dieser Phase genehmigt die Exekutive die Budgetzahlen. Auf der Grundlage dieser Zahlen formuliert die für Finanzen zuständige Einheit den Budgetentwurf – manchmal auch als Botschaft zum Budgetentwurf oder als Begründung zum Budgetentwurf bezeichnet. Am Ende dieser Phase, die etwa einen Monat dauert, wird das Dokument von der Exekutive verabschiedet und an die Legislative geschickt. Dann kann die Prüfung des Voranschlags durch das Parlament beginnen, zunächst in den Kommissionen, dann im Plenum. Die Legislative stimmt vor Ende des Jahres über den Voranschlag ab<sup>38</sup>.

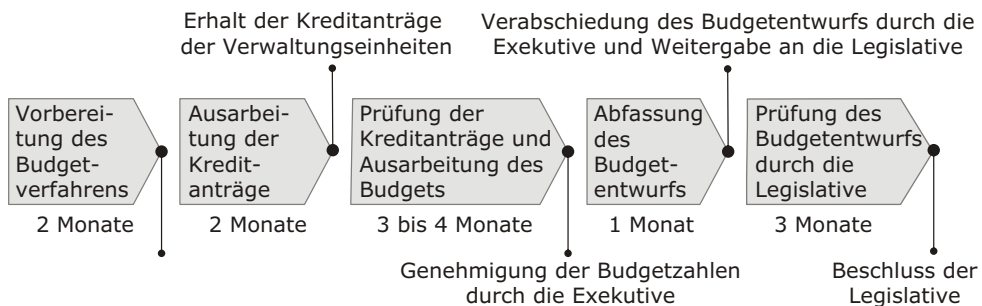


Abb. 13.1 Phase des Budgetverfahrens.

38 Grundsätzlich enthält das Finanzgesetz eine Bestimmung für den Fall, dass die Legislative nicht bis zum 31. Dezember ein Budget für das nächste Jahr verabschiedet. Je nach Kanton darf die Exekutive entweder nur Ausgaben tätigen, die für die Verwaltungstätigkeit und die Durchführung laufender Investitionen unerlässlich sind, oder Ausgaben, die im für das Vorjahr verabschiedeten Haushalt enthalten sind, oder Ausgaben, die im Verhältnis zu den im Haushalt enthaltenen Beträgen stehen, nach dem Prinzip der provisorischen Zwölfel.

## Ausführung des Voranschlags

Sobald der Voranschlag verabschiedet wurde, muss er ausgeführt werden. Diese Phase läuft vom 1. Januar bis zum 31. Dezember. Ausführende Organe sind die Exekutive und, in ihrem Auftrag, die Verwaltungseinheiten. Es gibt einen wesentlichen Unterschied zwischen den im Voranschlag vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben. Die Exekutive und die betroffenen Einheiten sind verpflichtet, Steuern und Abgaben gemäss der geltenden Gesetzgebung zu erheben. Die Budgetbewilligung ist hier also keine Erlaubnis, sondern eine Verpflichtung. Was die Ausgaben betrifft, so entspricht die Budgetbewilligung keiner Verpflichtung. Sie erteilt eine Erlaubnis: Die vorgesehenen Beträge müssen nicht, aber sie dürfen ausgegeben werden.

In den Einheiten wird die Ausführung des Budgetplans von zwei Kategorien von Amtsträgern durchgeführt. Dies sind die Anweisungsbefugten und die Buchhalter:innen. Der oder die Anweisungsbefugte bereitet die Ausführung der Einnahme oder Ausgabe bis zu dem Zeitpunkt vor, zu dem er oder sie die Anordnung zur Einziehung oder Auszahlung erteilt. Der oder die Buchhalter:in wird erst nach Erhalt dieses Auftrags tätig, um das Geld zu empfangen oder zu übermitteln. Es ist der oder die Buchhalter:in, der oder die die Ausführung des Budgets abschliesst. Diese beiden Kategorien ergänzen sich also. Aus der Sicht der Governance und im Interesse der Kontrolle müssen sie jedoch klar voneinander getrennt werden.

Der oder die Anweisungsbefugte ist eine Person, die die Befugnis hat, im Namen der betreffenden Stelle – Bund, Kanton, Gemeinde – eine Verpflichtung oder eine Schuld einzugehen, zu erfassen und zu begleichen oder die Einziehung einer Schuld anzuordnen. In dieser Verantwortung obliegt es ihm oder ihr, den Grundsatz der Spezialität der Budgetkredite zu beachten. Der oder die Hauptanweisungsbefugte ist ein Mitglied der Exekutive. Aus praktischen Gründen wird seine bzw. ihre Befugnis – seine oder ihre Unterschriftsberechtigung – innerhalb klar definierter Grenzen hinsichtlich Umfang und Art von untergeordneten Anweisungsbefugten – die Verantwortlichen in den Verwaltungseinheiten – delegiert. Im konkreten Fall einer Materialbestellung obliegt es diesen Amtsträger:innen, die Bestellung zu unterzeichnen und aufzugeben, die Lieferung zu prüfen, die Rechnung zu kontrollieren und zu visieren, was oft eine doppelte Unterschrift erfordert, und die Rechnung zur Zahlung weiterzuleiten.

Auf dieser Grundlage führt der oder die Buchhalter:in die letzte Handlung aus. Diese Person ist also materiell verantwortlich für die öffentlichen Gelder. Sie ist verantwortlich für die Verbuchung der Einnahmen, das Bezahlen von Ausgaben (was ebenfalls oft eine doppelte Unterschrift erfordert) und das Verwahren der Wertpapiere und Mobilien der Organisation. Sie führt die Buchhaltung über alle diese Vorgänge.

## Erstellung und Vorlage der Jahresrechnung

Die Erstellung der Jahresrechnung für die Legislative liegt in der Verantwortung der für die Finanzen zuständigen Einheit. Diese ist daher für den Abschluss der Jahresrechnung verantwortlich. Letztere wird anschliessend von der Exekutive genehmigt, die sie zur Verabschiedung an die Legislative weiterleitet.

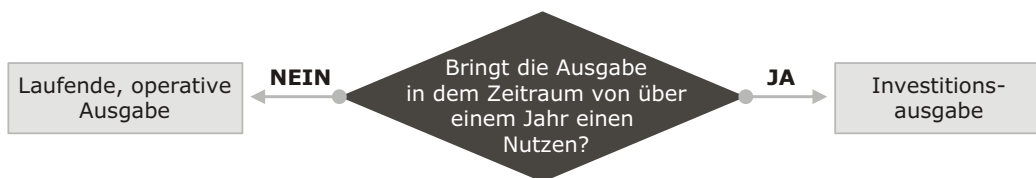
Die für Finanzen zuständige Einheit ist natürlich nicht nur mit der Jahresrechnung beschäftigt. Sie ist, wie bereits erwähnt, stark in das Budgetverfahren eingebunden. Während des Jahres begleitet, überwacht und berät sie den Vollzug des Voranschlags. Darüber hinaus verwaltet sie die Finanzmittel und Schulden der Organisation, insbesondere durch die Aufnahme der erforderlichen Darlehen und Tätigung von Anlagen. Sie spielt auch eine übergreifende Rolle, die dem Finanzprozess vorgelagert ist. Sie wird konsultiert und nimmt Stellung zu Fragen der anderen Organisationen, sobald es um finanzielle Fragen geht.

### 13.2.4. Buchhalterische Kategorien

Zur Umsetzung des Prinzips der qualitativen Spezifikation ist eine systematische Gliederung der laufenden Aufwände und Erträge sowie der Investitionsausgaben und -einnahmen vorzunehmen. Diese Systematik ist durch das für alle Schweizer Gemeinwesen gültige Rechnungslegungsmodell vorgeschrieben (EFK 2008)<sup>39</sup>. Sie ermöglicht es, den wirtschaftlichen Charakter von Transaktionen zu identifizieren. Darüber hinaus erlaubt sie es, zu erkennen, welcher Aufgabe der öffentlichen Verwaltung diese Transaktionen dienen. Sie umfasst zahlreiche Kategorien. Wir werden uns hier auf die Kategorien beschränken, die operative Tätigkeiten betreffen. In der Tat sind dies die Kategorien, die in den meisten Verwaltungseinheiten am häufigsten verwendet werden<sup>40</sup>.

#### Erfolgs- oder Investitionsrechnung

Die Gliederungssystematik unterscheidet grundsätzlich zwischen operativen – laufenden – und investitionsbezogenen Transaktionen. Diese Unterscheidung basiert auf der Nutzungsdauer, wie in Abbildung 13.2 dargestellt. Nur Ausgaben, die zur Bereitstellung von Dienstleistungen während mehr als einem Jahr, können zusammen mit den entsprechenden Einnahmen als Investitionsausgaben budgetiert oder verbucht werden. Ausgaben, die nur während eines Jahres oder weniger einen Nutzen bringen, sind als laufende Ausgaben zu behandeln, zusammen mit den entsprechenden laufenden Einnahmen<sup>41</sup>.



**Abb. 13.2** Unterschied zwischen laufenden und Investitionsausgaben.

39 Dieses Modell ist heute unter der Abkürzung HRM2 bekannt, was für Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der 2. Generation steht.

40 Details und die aktuellste Version der harmonisierten Gliederung finden Sie auf der Webseite des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor: <https://www.srs-csppc.ch/de>. Das Gremium ist dafür verantwortlich, diese Kategorien in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen einer sich ständig verändernden Gesellschaft und des öffentlichen Sektors weiterzuentwickeln.

41 In der Praxis werden Ausgaben mit Investitionscharakter, die nur geringfügig, d. h. nicht wesentlich (im Sinne des Wesentlichkeitsprinzips) sind, dennoch als laufende Ausgaben erfasst. Dies reduziert den Verwaltungsaufwand.



## Artengliederung

Tabelle 13.2 zeigt die im Rechnungslegungsmodell vorgesehenen Rubriken zur Gliederung der laufenden Transaktionen nach ihrer Art<sup>42</sup>. Sie zeigt auch ihren prozentualen Anteil an der Summe der Aufwände oder Erträge im Jahr 2018. Der Transferaufwand (Rubrik 36) macht mehr als die Hälfte der CHF 223 Mrd. Aufwendungen der öffentlichen Haushalte der Schweiz aus<sup>43</sup>. Diese Aufwendungen beinhalten Ausgleichszahlungen an andere Organisationen, Zahlungen in den Finanzausgleich und Beiträge. Der Personalaufwand (30) ist in der Regel die zweitwichtigste Rubrik. Es ist zu beachten, dass bestimmte Rubriken Aufwendungen ohne Geldabfluss gewidmet und daher rein buchhalterisch sind. Dies ist bei den Abschreibungen der Fall, die den Verschleiss und die Überalterung der Infrastruktur widerspiegeln (33).

In der rechten Spalte finden sich die Fiskalerträge (Rubrik 40). Es ist nicht überraschend, dass sie den grössten Teil der Gesamterträge der CHF 231 Mrd. der öffentlichen Haushalte der Schweiz im Jahr 2018 ausmachen. Die Entgelte (42) bilden die zweitgrösste Position. Ihr Volumen ist aber deutlich geringer.

<b>3 Aufwand</b>	<b>100.0%</b>	<b>4 Ertrag</b>	<b>100.0%</b>
30 Personalaufwand	23.4%	40 Fiskalertrag	84.1%
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	11.3%	41 Regalien und Konzessionen	1.6%
32 Rüstungsaufwand des Bundes	0.5%	42 Entgelte	7.9%
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	5%	43 Übrige Erträge	0.7%
34 Finanzaufwand	2.4%	44 Finanzertrag	4.3%
35 Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds	1%	45 Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds	0.6%
36 Transferaufwand	55.6%	46 Transferertrag	0.4%
37 Durchlaufende Beiträge	=	47 Durchlaufende Beiträge	=
38 Ausserordentlicher Aufwand	0.8%	48 Ausserordentlicher Ertrag	0.4%
39 Interne Verrechnungen	=	49 Interne Verrechnungen	=

**Tabelle 13.2** Artengliederung der laufenden Transaktionen.

Quelle Prozentangaben 2018: Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzstatistik, Veröffentlichung: 8.9.2020.

42 Die mit 3 beginnenden Rubriken beziehen sich auf die laufenden Aufwände, die mit 4 beginnenden auf die laufenden Erträge. Bei den Investitionen werden die Investitionsausgaben unter den mit 5 beginnenden Rubriken und die Einnahmen unter den mit 6 beginnenden Rubriken erfasst.

43 Die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung umfasst vier Teilsektoren im Bereich der öffentlichen Haushalte (Sektor Staat): (a) Bund, (b) Kantone oder interkantonale Konkordate, (c) Gemeinden oder Gemeindezweckverbände und (d) öffentliche Sozialversicherungen.

## Funktionale, aufgabenbezogene Gliederung

Tabelle 13.3 umfasst die Rubriken für die Gliederung von Transaktionen nach ihrer Aufgabe oder Funktion. Wie die Artengliederung ist auch diese funktionale Gliederung auf nationaler Ebene harmonisiert. Sie ermöglicht Vergleiche, aber auch einen Überblick über die Kosten der Leistungen. Diese Gliederung umfasst zehn Hauptrubriken, die von 0 bis 9 nummeriert sind. Die Prozentsätze geben den Anteil der einzelnen Positionen an den gesamten laufenden und Investitionsausgaben an.

0	Allgemeine Verwaltung	7.3%
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	7.7%
2	Bildung	17.7%
3	Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	3.2%
4	Gesundheit	6.9%
5	Soziale Sicherheit	40%
6	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	7.6%
7	Umweltschutz und Raumordnung	2.9%
8	Volkswirtschaft	4%
9	Finanzen und Steuern	2.7%

**Tabelle 13.3** Funktionale Gliederung.

Quelle Prozentangaben 2018: Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzstatistik, Veröffentlichung: 8.9.2020.

## Nummerierungssystematik

Im Laufe des Jahres müssen die Transaktionen in den Konten nach Art und Funktion systemgerecht erfasst werden. Darüber hinaus gibt es eine Systematik, die an den Aufbau der jeweiligen Organisation angelehnt ist, d. h. eine organische Gliederung. Jede Transaktion wird anhand eines Verteilungsschlüssels zugeordnet, der aus mehreren Ziffern besteht (einschliesslich der in den obigen Tabellen genannten): Die ersten drei Ziffern werden für die Zuordnung der Transaktion in der organischen Gliederung verwendet, die nächsten vier in der Gliederung nach wirtschaftlichem Charakter und die letzten drei in der funktionalen Gliederung. Tabelle 13.4 zeigt die Anwendung dieser Systematik am Beispiel eines Aufwands für den Kauf von Unterrichtsmaterial.

Diese Systematik liefert Finanzinformationen zur Beantwortung verschiedener für die Verwaltung relevanter Fragen: Wie viel wird für welche Aufgabe ausgegeben? Von welcher Verwaltungseinheit? Durch welche Art von Ausgaben?

Gliederung...			
... organisch	Direktion:	Bildungsdepartement	5
	Dienststelle:	Schulen	2
	Einheit:	Primarschule	1
... nach Art	Kontenklasse:	Aufwand	3
	Kontengruppe:	Sach- und Dienstleistungen	1
	Untergruppe:	Material und Waren	0
	Konto:	Drucksachen, Publikationen	2
... funktional	Funktion:	Bildung	2
	Aufgabe:	Obligatorische Schule	1
	Untergliederung:	Primarstufe	2
Kontierung:			5 2 1 3 1 0 2 2 1 2

**Tabelle 13.4** Nummerierung und Verbuchung.

### 13.3. Perspektiven und zukünftige Herausforderungen

In jeder öffentlichen Organisation ist die Haushaltsführung ein schwerfälliger Prozess, an dem eine beträchtliche Anzahl von Ansprechpartnern und sonstigen Stakeholdern beteiligt ist. Schon lange vor dem sogenannten «New Public Management» wurde versucht, bestimmte Finanzprinzipien zu lockern, um den durch das traditionelle Verfahren verursachten budgetären Inkrementalismus und das durch die temporäre Spezifikation verursachte Feuerwerk der Jahresendausgaben zu reduzieren. Bereits Wildavsky (1978) hat gezeigt, dass die Wiederholung dieses Verfahrens Jahr für Jahr zu einer Erneuerung der bestehenden Budgetzuweisungen führt. Die Anpassungen beschränken sich auf inkrementelle Anpassungen innerhalb jeder Budgetrubrik. Dies verhindert eine tiefgreifende Diskussion über die Bedürfnisse im Hinblick auf staatliche Aufgaben. Mit anderen Worten: Die Zuweisungen zwischen den Verwaltungseinheiten, den staatlichen Funktionen und den Ausgabearten sind unflexibel.

Es wurde eine Reihe von Vorschlägen gemacht, um die Logik des budgetären Inkrementalismus zu durchbrechen: Budgeterstellung aufgrund von Planung und Programmierung (*Planning, Programming, Budgeting System PPBS*), Zero-Based Budgeting (ZBB), Management nach Zielen (*Management by Objectives MBO*) (Kong, 2005). Diese Vorschläge haben jedoch die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Tatsächlich übersteigt der Verwaltungsaufwand für diese Vorschläge ihren Nutzen bei Weitem.

In jüngerer Zeit hat das «New Public Management» die Idee von Leistungsverträgen in Verbindung mit Globalbudgets in die Diskussion eingebracht. Mit Globalbudgets wird ein Budgetkredit in der Artengliederung nicht mehr auf verschiedene Rubriken aufgeteilt. Die Einheiten können ihre Verwaltungsprozesse freier gestalten, da sie nicht mehr verpflichtet sind, diese oder jene Ressource im Rahmen des spezifisch zugewiesenen Kredits zu verwenden (z. B. interne Produktion mit den damit verbundenen Lohnkosten

oder Untervergabe mit dem Einkauf der entsprechenden Waren oder Dienstleistungen). Die qualitative Spezifikation wird also gelockert. In einigen Fällen wird auch das Bruttoprinzip aufgegeben und das Globalbudget muss netto eingehalten werden. Mit anderen Worten: Zusätzliche Ausgaben können durch zusätzliche Einnahmen kompensiert werden, um die quantitative Spezifikation einzuhalten. Die temporäre Spezifikation bleibt bestehen. Da die zeitliche Befristung des Kredits jedoch durch den Leistungsvertrag festgelegt ist, kann sie ein Jahr überschreiten. Daher hat jedes Globalbudget seine eigene zeitliche Beschränkung.

Diese Dezentralisierung organisatorischer, aber auch finanzieller Entscheidungen in den Einheiten macht die Aufgabenverteilung klarer. Theoretisch sollte das öffentliche Verwaltungssystem mehr operativen Spielraum haben. Im Gegenzug sollte die Legislative stärker in das strategische Management der öffentlichen Verwaltung eingebunden werden. Diese Bekräftigung des Vorrangs des Bürgers und seiner Vertreter gegenüber der öffentlichen Verwaltung – um es mit den Worten der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte zu sagen – stösst jedoch immer noch auf verschiedene Hindernisse, darunter die ungleiche Verteilung von Informationen und Kompetenzen.

Diese Beobachtung veranlasst uns, abschliessend daran zu erinnern, dass die Haushaltsführung, auch wenn sie ein gut geregelter Mechanismus zu sein scheint, ein von menschlichen Beziehungen und Machtverhältnissen beeinflusster Prozess bleibt (► Stakeholder). Um in diesem Spiel erfolgreich zu sein, ist es daher besser, dessen Regeln zu kennen.

## Wichtige Konzepte

- Artengliederung (*classification par nature, classificazione per genere di conto/ per natura, economic classification*): Diese Gliederung kategorisiert die laufenden Erträge und Aufwände sowie die Einnahmen und Ausgaben in Bezug auf ihren wirtschaftlichen Charakter. Damit ist es möglich, die Art der eingesetzten Ressourcen (Personal, Waren und Dienstleistungen, Infrastruktur usw.) zu kennen. Ausserdem legt sie offen, wie die Finanzierung organisiert ist (Steuern, Gebühren usw.). Es handelt sich dabei um eine harmonisierte Gliederung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz.
- Funktionale Gliederung (*classification fonctionnelle, classificazione funzionale, functional classification*): Diese Gliederung kategorisiert die laufenden Erträge und Aufwände sowie die Einnahmen und Ausgaben nach staatlicher Aufgabe. Es handelt sich dabei um eine harmonisierte Gliederung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz, die sich an der internationalen Finanzstatistik orientiert.
- Jahresrechnung (*comptes, consuntivo, financial Reports*): In der Schweiz besteht der Jahresabschluss eines öffentlichen Gemeinwesens aus der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Bilanz und dem Anhang. Sie zeigen die laufenden Erträge

und Aufwendungen sowie die während des Jahres getätigten Investitionseinnahmen und -ausgaben. Sie beinhalten auch die Aktiven und die Passiven am Ende des Jahres.

- Organische Gliederung (classification organique, classificazione istituzionale, organic classification): Diese Gliederung kategorisiert die laufenden Erträge und Aufwände sowie die Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit der Organisationsstruktur der betreffenden Verwaltungseinheit (Direktionen, Dienststellen oder Abteilungen). Diese Gliederung ermöglicht es, die Beträge, für die die Einheiten verantwortlich und rechenschaftspflichtig sind, eindeutig zuzuordnen. Da jedes Gemeinwesen seine eigene Organisationsstruktur hat, ist diese Gliederung zwischen den öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz nicht harmonisiert.
- Voranschlag/Budget (budget, preventivo, budget): Der Voranschlag einer öffentlichen Organisation ist ein von der Exekutive aufgestellter und von der Legislative beschlossener Rechtsakt, der die Ausgaben und Einnahmen vorsieht und festlegt, die die Organisation im kommenden Jahr tätigen und erheben darf. Manchmal wird der Begriff «Budget» im Sinne von «Haushalt» oder «finanzieller Leistungsfähigkeit» verwendet. Z. B. wird die Grösse des Haushalts eines Gemeinwesens verwendet, um Aussagen über seine finanzielle Leistungsfähigkeit zu machen.

## Literaturverzeichnis

- FV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2019). *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*. Bern: Bundespublikationen.
- FDK – Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2008). *Handbuch – Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM2* Bern: FDK.
- Kong, D. (2005). «Performance-based budgeting: The U.S. Experience». *Public Organization Review*, 5(2), 91–107. doi:10.1007/s11115-005-1782-6.
- Lienhard, A., Mächler, A. und Zielniewicz, A. (2017). *Öffentliches Finanzrecht*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Soguel, N. (2020). *Comprendre et gérer les finances de ma collectivité*. Lausanne: EPFL Press.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston und Toronto, Little, Brown and Co.

## Weiterführende Literatur

- Müller-Marqués Berger, T. (2018). *IPSAS Explained. A Summary of International Public Sector Accounting Standards*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor: ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt Verlag AG.
- Soguel, N. (2009). «Impact de la budgétisation descendante et des règles budgétaires contraignantes sur l'«argent» à disposition des politiques substantielles». In: Knoepfel P. (Hg.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*. Lausanne: EPFL Press.

TEIL IV

# **Veränderungs- management**



# Einleitung

Tobias Mettler

## 1. Zweck der Dimension «Veränderungsmanagement»

«Die Mühlen der Bürokratie mahlen langsam.» So lautet eine allseits bekannte Redewendung, welche vom Bürger gerne verwendet wird, um Unmut bezüglich der organisationalen Trägheit der öffentlichen Verwaltung kundzutun. Tatsächlich haben sich Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in den letzten Jahren aufgrund sozialer, ökonomischer und technologischer Veränderungen einem weitreichenden Wandel unterziehen müssen.

Eine gewisse organisationale Trägheit ist jedoch nicht nur in der Verwaltung ausgeprägt, sondern ist ebenso für private Grossunternehmen eine beständige Herausforderung. Aufgrund ihrer Grösse und Komplexität tendieren grosse Organisationen nämlich häufig dazu, ihre Aufbau- und Ablauforganisation zu formalisieren, was zum einen mehr Stabilität und Professionalität verspricht, zum anderen aber auch die Gefahr birgt, die Innovations- und Reaktionsfähigkeit zu verlieren.



Abb. IV.1 Einordnung der Dimension «Veränderungsmanagement» innerhalb des IDHEAP-Modells.



Um eine gewisse Gegensteuer zu den vorherigen Teilen zu bieten, welche primär eine stabilisierende Wirkung auf die öffentliche Verwaltung beabsichtigen, beschäftigt sich diese Dimension des Modells mit dem Veränderungsmanagement, welches dem organisationalen Wandel nicht mit Unbehagen, sondern positiv begegnet.

## 2. Bestandteile der Dimension «Veränderungsmanagement»

Wie ist «Veränderungsmanagement» zu verstehen und wie wird dieses von den Akteur:innen wahrgenommen? Wie kann organisationaler Wandel aktiv gestaltet werden? Das sind zentrale Fragestellungen der aktuellen Organisationsforschung. Dabei haben sich über die Jahre zwei abweichende Grundpositionen entwickelt (Robbins, 1994).

Die sogenannte *Calm Waters Metaphor* versteht Wandel als erforderlichen Prozess zur Stabilisierung eines vorübergehenden Ungleichgewichts der Organisation: «[...] *relatively long periods of stability [are] punctuated by compact periods of qualitative, metamorphic change*» (Gersick, 1991, S. 12). Wesentlich zur Verbreitung dieses Verständnisses hat das häufig im Projektmanagement (► Projektmanagement) verwendete Modell sozialer Veränderungen beigetragen, das organisationalen Wandel als eine Abfolge der drei Phasen Auftauen (*unfreeze*), Verändern (*move*) und Stabilisieren (*freeze*) charakterisierte (Lewin, 1952). Auslöser für das Auftauen einer Organisation sind hiernach interne oder externe Verschiebungen (bspw. neue Umweltbedingungen, soziale Trends, Technologiesprünge, Mitarbeiterwechsel), die ein Ungleichgewicht der Organisation erwirken und mittels gezielter Veränderungsmaßnahmen permanent behoben werden können. Der Evaluation von Projekten, Programmen, Initiativen und Aktivitäten (► Evaluation) kommt eine wichtige Rolle zu, zumal dadurch die Wirkung der durchgeführten Bemühungen systematisch beurteilt und gegenüber den unterschiedlichen Anspruchsgruppen transparent kommuniziert werden kann.

Konträr zu diesem Verständnis des organisationalen Wandels steht die *White-water Rapids Metaphor*, welche das Management des Wandels vielmehr als kontinuierliche Aufgabe versteht: «[...] *transformation is seen here to be an ongoing improvisation enacted by organizational actors trying to make sense of and act coherently in the world*» (Orlikowski, 1996, S. 65). Ungleich zur vorherigen Sichtweise, wo die Annahme besteht, dass ein Ungleichgewicht lediglich vorübergehend besteht, geht man hier davon aus, dass sich eine Organisation stets in einer kohärenten oder weniger kohärenten Situation gegenüber ihrer Umwelt befindet (Lindberg & Berger, 1997). Fortlaufende Veränderungen in Bezug auf Strukturen, Prozesse, Kultur und Technologie (► Digitale Transformation) werden als Daueraufgabe für das Sicherstellen des guten Betriebs sowie für die Minimierung von Unsicherheiten angesehen (Alchian, 1950; Brown &

Duguid, 1991). Das kontinuierliche Lernen von Erfolgen und Fehlern (► Organisationales Lernen) ist dabei ein probates Mittel, um die Organisation auf Kurs zu halten.

Die nachfolgenden Beiträge zu dieser Dimension des IDHEAP-Modells verstehen den organisationalen Wandel sowohl als Reaktion auf ein Ungleichgewicht wie auch als kontinuierliche Aufgabe und thematisieren dementsprechend unterschiedliche Konzepte und Lösungsansätze für eine evolutionäre oder radikale Transformation der öffentlichen Verwaltung. Beispielsweise ist die Innovation (► Innovation) häufig ein Mittel für eine radikale Umgestaltung der Organisation. Ziel ist es, durch Zerstörung überkommener und Aufbau neuer Strukturen und Verhaltensweisen eine radikale Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. Veränderungsschritte werden in relativ kurzen, aber heftigen Intervallen herbeigeführt, was zu enormen Widerständen, Chaos und zum Verlust der Identität führen kann (Jarvenpaa & Stoddard, 1998).

## Literatur

- Alchian, A. A. (1950). Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. *The Journal of Political Economy*, 58(3), 211–221.
- Brown, J. S., & Duguid, P. (1991). Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation. *Organization Science*, 2(1), 40–57.
- Gersick, C. J. G. (1991). Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm. *Academy of Management Review*, 16(1), 10–36.
- Jarvenpaa, S. L., & Stoddard, D. B. (1998). Business Process Redesign: Radical and Evolutionary Change. *Journal of Business Research*, 41(1), 15–27.
- Lewin, K. (1952). Group Decision and Social Change. In T. M. Newcomb & E. E. Hartley (Eds.), *Readings in Social Psychology* (pp. 459–473). New York: Holt.
- Lindberg, P., & Berger, A. (1997). Continuous Improvement: Design, Organisation and Management. *International Journal of Technology Management*, 14(1), 86–101.
- Orlikowski, W. J. (1996). Improvising Organizational Transformation Over Time: A Situated Change Perspective. *Information Systems Research*, 7(1), 63–92.
- Robbins, S. P. (1994). *Essentials of Organizational Behavior* (4 ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.



# 14. Digitale Transformation

Tobias Mettler

## 14.1. Bedeutung der Digitalisierung für die öffentliche Verwaltung

Die Digitalisierung hat in den letzten Jahrzehnten verschiedenste Bereiche unseres Alltags durchdrungen: online einkaufen, Musik oder Videos streamen oder von unterwegs einen Blick in das eigene Wohnzimmer werfen etc. Es ist evident, dass die Digitalisierung in unserer Gesellschaft längst angekommen ist und unsere Freizeit- und Arbeitsgewohnheiten (Letztere zumindest in bestimmten Branchen) grundlegend verändert hat. Doch wie steht es um die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen? Inwieweit hat die digitale Transformation die öffentliche Verwaltung tatsächlich erfasst? Um diesen Fragen nachgehen zu können, gilt es zuerst die Begriffe «Digitalisierung» und «digitale Transformation», die in der Praxis oft synonym verwendet werden, zu unterscheiden.

Die «Digitalisierung» an sich bedeutet den Austausch von analogen Informationsträgern, wie z. B. ein Papierformular oder eine Papierakte, durch ein entsprechendes digitales Pendant. Ziel dieses Umwandlungsprozesses, der im englischen Sprachgebrauch als «digitisation» bezeichnet wird, ist für gewöhnlich die Dematerialisierung von greifbaren, aufbewahrungsfähigen Gegenständen und Dokumenten. In der Folge manifestieren sich unterschiedliche, auch in der physischen Realität spürbare (positive wie auch negative) Effekte, wie ein verminderter Bedarf an Lager- und Archiveinrichtungen oder ein erhöhter Energieverbrauch. Die Grundlogik des alltäglichen Handelns, z. B. ein Formular auszufüllen oder eine Akte abzulegen, bleibt allerdings weitestgehend unverändert.

Unter dem Begriff der «digitalen Transformation» dagegen versteht man, anders als die reine Umwandlung analoger in digitale Informationsträger, eine grundsätzliche Hinterfragung etablierter Arbeitsweisen. Es geht also nicht nur darum, das Medium zu wechseln, sondern vielmehr tägliche Routinen und Praktiken zu überdenken und gegebenenfalls neu zu definieren oder neuartige Lösungen für strategisch relevante Fragen zu entwickeln, die durch den Einsatz von Informationstechnologie überhaupt erst ermöglicht oder auf eine einfachere Art und Weise gelöst werden können. Dieses weitergehende

Verständnis wird im englischen Sprachgebrauch als «digitalisation» bezeichnet und ist häufig eine Parabel für Neuerungen in der:

- (a) *Kommunikation*, bspw. zeitversetztes oder räumlich verteiltes Arbeiten, personalisierte Ansprache von Klienten, freier Zugang zu öffentlichen Daten wie Bild- und Kartenmaterial oder Statistiken;
- (b) *Kooperation*, bspw. partizipative Ideenfindung und Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen oder mit Bürgern, lokal, national und international;
- (c) *Koordination*, bspw. ein einfacherer Austausch und kostengünstigere Übermittlung von Informationen zwischen den unterschiedlichen Anspruchsgruppen, erweiterte Ansätze zur Planung und Simulation von Massnahmen in Echtzeit, Orchestrierung und Automatisierung einzelner Arbeitsschritte oder ganzer Dienstleistungen.

## 14.2. Schlüsselaspekte der digitalen Transformation

Die digitale Transformation löst eine Veränderung von Dienstleistungen und Prozessen aus, welche häufig auch in Kombination mit einer Neuordnung des Selbstverständnisses der Verwaltung und der damit einhergehenden technologischen und organisatorischen Innovation auftritt (► Innovation). Dementsprechend ist der Technologieeinsatz in der öffentlichen Verwaltung immer auch ein Produkt des temporellen und kulturellen Kontexts (Mettler, 2019). Kurz gesagt, um die Transformation vom E-Government zum Smart-Government zu vollziehen, werden in der digitalen Transformation fünf unterschiedliche Evolutionsphasen durchlaufen, welche in Abbildung 14.1 zu sehen sind.

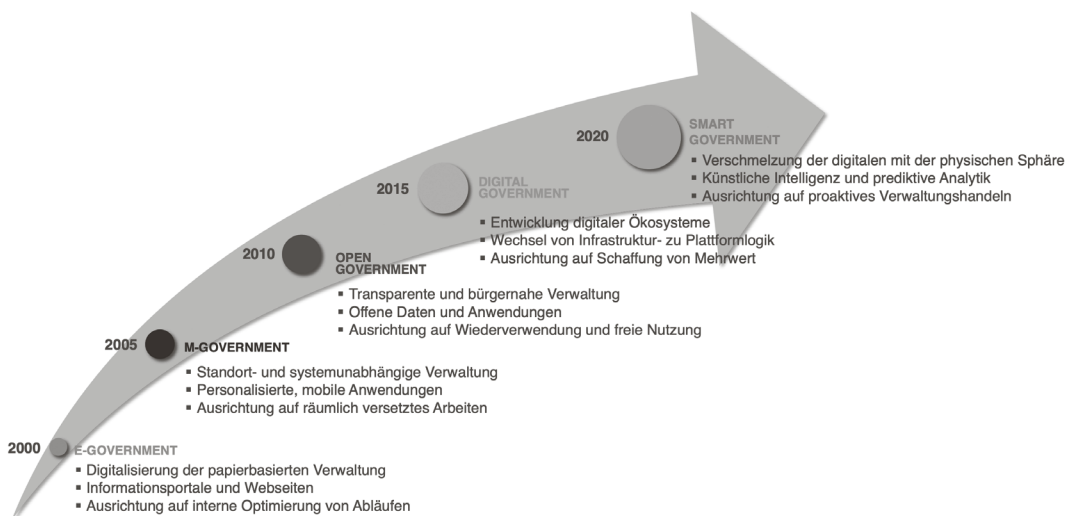


Abb. 14.1 Evolution von «E-Government» zu «Smart Government»

Quelle: Eigene Darstellung

### 14.2.1. E-Government

Ausgangspunkt des heutigen Digitalisierungsdiskurses bildet die erste Welle der Informatisierung der Verwaltung, die natürlich lange vor den 2000er-Jahren begann, jedoch erst durch die Verbreitung des Internets ihren ersten Höhepunkt erreichte. E-Government, das heute immer noch fälschlicherweise als Synonym für die Digitalisierung der Verwaltung verwendet wird, sich jedoch schwergewichtig eher auf Dematerialisierung (vgl. oben «digitisation») konzentrierte, manifestierte sich in erster Linie durch ein stetiges Wachstum der Onlinepräsenz (z. B. in Form von Informationsportalen<sup>44</sup> oder Webseiten) sowie einer stark intern ausgerichteten Optimierung von Abläufen.

### 14.2.2. M-Government

Mit der rasanten Verbreitung von Smartphones und der mobilen Internetnutzung<sup>45</sup> wurde der Fokus stärker auf personalisierte, mobile Applikationen gelegt (sogenannte «Apps») sowie auf Lösungen, die den Verwaltungsmitarbeitenden ein zeitlich oder räumlich versetztes Arbeiten ermöglichen. (Obwohl das mobile Arbeiten in der Verwaltung erst in jüngster Zeit und gezwungenermassen kulturelle Akzeptanz findet.) Dazu gehören Anwendungen wie etwa die «tl App<sup>46</sup>», mit deren Hilfe Bürger Fahrkarten und Informationen zum Zustand des öffentlichen Verkehrs erhalten können, oder die «Züri wie neu App<sup>47</sup>», welche es Bürgern erlaubt, Infrastrukturschäden zu melden. Wesentlicher Unterschied zwischen E-Government und M-Government ist demnach die Standortunabhängigkeit des Zugriffs auf digitale Verwaltungsdienstleistungen sowie eine stärkere Fokussierung auf die Klienten und den Kontext der Nutzung.

### 14.2.3. Open Government

Diese verstärkte «Klientenzentriertheit» oder «Bürgernähe» führte Anfang der 2010er-Jahre zur sogenannten Open-Government-Bewegung (McDermott, 2010), deren Maxime nicht nur eine vermehrte Transparenz des Verwaltungshandelns ist, sondern auch den freien Zugang zu staatlich erhobenen Daten sowie deren kommerzielle wie auch nicht kommerzielle Wiederverwendung einfordert. Digitalisierung bekommt also eine politische Dimension. Während in einem ersten Schritt dieser dritten Evolutionsphase der Fokus auf dem Aufbau von Dateninfrastrukturen für

44 Vgl. Bürgerportal des Bundes und der Kantone: <https://www.ch.ch> (aufgerufen am 28.11.2022).

45 Die Schweiz gehört in internationalen Rankings, z.B. UN E-Government Umfrage (<https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>), regelmässig zu den Top-Ländern hinsichtlich der Telekommunikationsinfrastruktur, jedoch nicht hinsichtlich digitaler Dienstleistungen des Staates (aufgerufen am 28.11.2022).

46 Vgl. Mobile Anwendung der Transports publics de la région lausannoise: <https://www.t-l.ch/horaires-plans/itinaire/application-tl> (aufgerufen am 28.11.2022).

47 Vgl. Mobile Anwendung der Stadt Zürich zur Meldung von Infrastrukturschäden: <https://www.zueriwieneu.ch> (aufgerufen am 28.11.2022).

das Veröffentlichen und das Wiederfinden von staatlichen Datensätzen lag, so zeigt sich nun vermehrt eine Abkehr von technischen hin zu organisatorischen und juristischen Fragestellungen<sup>48</sup> respektive ein Wechsel von einer Infrastruktur- zu einer Plattformlogik.

#### 14.2.4. Digital Government

Dieser Wandel läutet die vierte Phase der digitalen Transformation ein. Es wurde nämlich erkannt, dass es für einen wirklichen Dialog zwischen der Verwaltung und seinen Anspruchsgruppen auch neue Wege in der Konzeption von Lösungen braucht. So konzentriert sich das Digital Government deshalb vermehrt auf die Entwicklung und Governance sogenannter digitaler Plattform-Ökosysteme mit dem Zweck, die unterschiedlichen Bedürfnisse der Anspruchsgruppen respektive die Vor- und Nachteile digitaler Dienstleistungen auszutarieren. Viele der heutigen digitalen Lösungen können nämlich nicht mehr ausschliesslich in Eigenregie entwickelt werden, sondern entstehen aus der Zusammenarbeit (engl. «Co-creation») mehrerer Akteure (z. B. zwischen der Verwaltung und privaten Unternehmen oder zwischen der Verwaltung und den Bürgern), die oft sehr unterschiedliche Interessen verfolgen. Damit eine digitale Lösung langfristig erfolgreich sein kann, müssen sämtliche an der Dienstleistung beteiligten Akteure ihren Beitrag leisten und einen Mehrwert daraus ziehen. Anders ausgedrückt: Eine Infrastruktur aufzubauen ist nutzlos, wenn sie niemand nutzt oder für nützlich befindet. Dementsprechend stehen bei Digital Government ökonomische Überlegungen (z. B. «value-for-tax-money») stärker im Vordergrund als in den vorherigen Phasen. Das Entwickeln digitaler Geschäftsmodelle (engl. «Digital business models») ist nicht nur essentiell für die Privatwirtschaft, sondern wird auch für die öffentliche Verwaltung zur Notwendigkeit: Jede neue Lösung generiert Kosten, welche wiederum das Budget der Verwaltung für neue, innovative Anwendungen schmälert. Eine fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung bedeutet deshalb – über kurz oder lang – auch die Definition von und das Experimentieren mit passenden Finanzierungsmodellen und Kollaborationsformen (Brown, Fishenden, & Thompson, 2014).

#### 14.2.5. Smart Government

Die Verschmelzung der digitalen mit der physischen Welt (z. B. «Internet der Dinge» oder «smarte Gegenstände») ist der Kern der aktuellen fünften Welle der Informatisierung. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass die Informatik allmählich

48 Vgl. Europäische Datenstrategie: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_de) (aufgerufen am 28.11.2022).

in den Hintergrund, dafür der öffentliche Raum in den Vordergrund tritt. Digitalisierung findet nicht mehr nur auf dem Computerbildschirm oder Smartphone statt, sondern ist allgegenwärtig. Sie findet sich in unscheinbaren Dingen wieder, wie beispielsweise in selbstfahrenden Bussen, sensorbasierten Müllcontainern oder QR-Codes auf Informationstafeln.

Diese letzte als Smart Government bekannte Evolutionsphase (Guenduez et al., 2020a), birgt für die öffentliche Verwaltung zahlreiche Gefahren (z. B. nicht nur digitale, sondern auch physische Angriffe auf öffentliche Infrastrukturen), jedoch auch etliche Chancen und neue Möglichkeiten, um ihren Leistungsauftrag noch effizienter und personalisierter durchführen zu können. Sie kann sogar die Logik einer ganzen Stadt neu ordnen (engl. «Smart Cities»). Gepaart mit neuen Entwicklungen in der künstlichen Intelligenz und prädiktiven Analytik kann die Verwaltung in Zukunft dadurch vermehrt proaktive anstatt rein reaktive Handlungen ausführen.

Was eine Verwaltung tatsächlich zu einer «smarten Verwaltung» macht, ist derzeit jedoch Gegenstand zahlreicher Diskussionen und Studien. Auf die Eigenschaften «smarter» digitaler Verwaltungsdienstleistungen beschränkt, kann die *IMPAKT*-Formel als einfache Gedächtnisstütze genutzt werden (siehe Tabelle 14.1).

Schlüsselaspekt	Erläuterung
Integrativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Verwaltungsdienstleistungen vereinen die digitale mit der physischen Sphäre und nutzen dementsprechend das Potenzial kontextbasierter Interaktion</li> <li>• Leistungen unterschiedlicher Verwaltungseinheiten und Dritter werden in dem Masse integriert, dass die Nutzung «aus einer Hand» für den Bürger erfolgt</li> </ul>
Multi-modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Interaktion innerhalb smarterer Dienstleistungen ist nicht nur sprachlich und visuell auf die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe angepasst, sondern ist auch räumlich und gestisch abgestimmt</li> <li>• Es braucht nicht immer zwangsläufig einen Computer oder Smartphone, um digitale Inhalte kommunizieren zu können</li> </ul>
Personalisiert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Verwaltungsdienstleistungen berücksichtigen situative Faktoren (z. B. bestimmte Ereignisse oder örtliche Positionierung) und/oder persönliche Charakteristiken der Nutzer (z. B. sprachliche oder kulturelle Eigenheiten)</li> <li>• Anders als bei E-Government, wo im «Giesskannenprinzip» kommuniziert wird, erhält der Bürger situations- oder kontextabhängige Informationen, deren Inhalt und Regelmässigkeit nach Wunsch angepasst werden können</li> </ul>
Antizipativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Verwaltungsdienstleistungen begnügen sich nicht nur damit, einen Sachverhalt retrospektiv zu verstehen, sondern versuchen, aus den historischen und aktuellen Daten für zukünftige Situationen zu lernen</li> <li>• Auf Basis dieser Analysen werden Szenarien und Problemlösungsstrategien entwickelt, um wichtige Alltagsprobleme zu lösen (z. B. antizipative Steuerung des Verkehrsaufkommens, Früherkennung von Unwetterkatastrophen)</li> </ul>



**Schlüsselaspekt Erläuterung**

Kollaborativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Dienstleistungen entstehen in Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen sowie mit Bürgern</li> <li>• Die Involvierung und Partizipation unterschiedlicher Anspruchsgruppen (engl. häufig als «Crowd» bezeichnet) wird nicht nur zur breiteren Abstützung von Lösungen genutzt, sondern auch zur Lösung komplexer Probleme (z. B. Einhaltung von Klimazielen, Eindämmung von Pandemien)</li> </ul>
Transformativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Erbringung smarter digitaler Dienstleistungen erfordert ein starkes Umdenken in der Verwaltung, weg von rein etatistischem «top-down»-Projekten hin zu stärker kollektivistisch geprägten «bottom-up»-Initiativen</li> <li>• Smarte digitale Dienstleistungen sind effizient und effektiv, sowohl aus einer internen (z. B. schlankere Verwaltungsprozesse) wie auch aus einer externen (z. B. bedürfnisgerechtere Ansprache von Bürgern) Sichtweise</li> </ul>

**Tabelle 14.1** Eigenschaften smarter digitaler Dienstleistungen (IMPAKT).**14.2.6. Modell der digitalen Transformation**

Die zentrale Frage, die aktuell viele umtreibt, ist, wie kann die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung etabliert und in dem Masse beschleunigt werden, um einen vergleichbaren Reifegrad wie der private Dienstleistungssektor zu erreichen (Andersen et al., 2020). Während zahlreiche Methoden, Modelle und Denkschulen, wie Agiles Management, Design Thinking, Verwaltungsmodellierung unmittelbare Abhilfe versprechen, ist aus wissenschaftlicher Sicht klar, dass aufgrund der Vielschichtigkeit der digitalen Transformation ein einzelner Ansatz oder Patentrezept nicht die Lösung des Problems sein kann. Vielmehr bedingt eine gewinnbringende Nutzung neuer Technologien und Transition der Verwaltung ins digitale Zeitalter ein Überdenken des Grundgedankens der öffentlichen Wertschöpfung, auf deren Basis strukturelle und kulturelle Anpassungen vorgenommen werden sollten (siehe Abbildung 14.2).

Wichtig ist, dass Werte und Verhaltensweisen, wie Klientenzentriertheit, Offenheit oder kollaboratives Handeln, die häufig in Verbindung mit der digitalen Transformation und Veränderung der öffentlichen Wertschöpfung (engl. «Public Value») genannt werden, nicht einfach nur in einem Strategiedokument oder einer Digital-Charta dokumentiert, sondern in konkrete Massnahmen umgemünzt werden (► Strategie).

Um die Digitalisierung aktiv zu gestalten, braucht es beispielsweise neue Mitarbeiterprofile mit einer gewissen Breite und Tiefe an technischen (z. B. Anforderungsanalyse, Projektmanagement, Programmierung) wie auch transversalen Kompetenzen (z. B. kritisches Denken, Arbeiten in Teams, emotionale Intelligenz) sowie den Aufbau spezialisierter Arbeitsgruppen, die sich ausschliesslich mit Fragen zur Digitalisierung beschäftigen (engl. «Digital Service Teams»). Insofern ist die Rekrutierung,

Weiterbildung und langfristige Bindung von sogenannten t-shaped professionals<sup>49</sup> ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung (► Personalmanagement). In Transformationsvorhaben nehmen sie die Rolle eines «Übersetzers» ein, da sie gleichwohl für Probleme maschineller wie auch menschlicher Natur sensibilisiert sind und entsprechend zwischen den beiden organisatorisch meistens strikt getrennten Arbeits- und Denkwelten («Business vs. IT») vermitteln und vernetzen können.

Damit die digitale Transformation auf sämtlichen Stufen und in allen Fachbereichen verstanden und gelebt wird, braucht es eine organisationsübergreifende Stärkung der Kompetenzen im Umgang mit digitalen Medien und neuen Arbeitsformen. Dabei gilt es nicht nur, ein breiteres Verständnis bezüglich der Technik und deren Anwendung zu gewinnen, sondern es sollte ebenso ein Kompetenzaufbau hinsichtlich neuer Kommunikations- und Führungsstile angestrebt werden, die dem digitalen Zeitalter entsprechen. Aufgrund des stetigen technologischen Wandels sollte dies nicht als einmalige Angelegenheit, sondern im Sinne des lebenslangen Lernens als kontinuierliche Aufgabe betrachtet werden (► Organisationales Lernen).

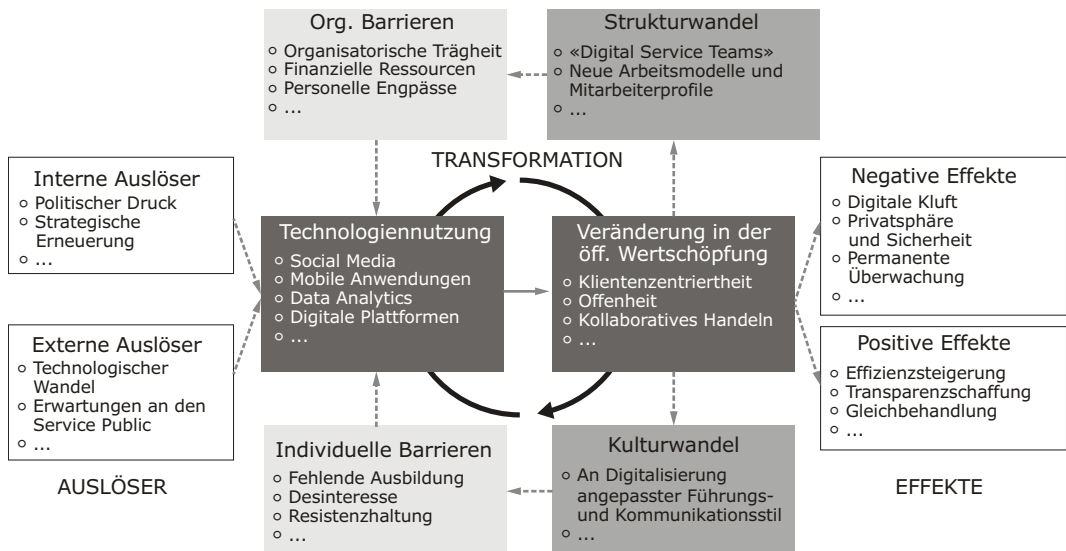


Abb. 14.2 Modell der digitalen Transformation.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein solcher Struktur- und Kulturwandel kann Mitarbeitende überfordern und bei einigen für Unmut sorgen. Begründete und unbegründete Bedenken können die

49 Vgl. Collegiate Employment Research Institute, [https://ceri.msu.edu/\\_assets/pdfs/t-shaped-pdfs/Primer-on-the-T-professional.pdf](https://ceri.msu.edu/_assets/pdfs/t-shaped-pdfs/Primer-on-the-T-professional.pdf) (aufgerufen am 28.11.2022).

Einführung neuer Technologien wesentlich bremsen oder sogar verhindern (Guen-duez et al., 2020b). Insofern ist es für das Gelingen der digitalen Transformation ebenfalls wichtig, individuelle Barrieren und Hürden rasch zu erkennen, zu analysieren und aktiv zu adressieren, zumal eine ausgeprägte Veränderungsresistenz und ein Desinteresse an neuen Lösungen und Arbeitsformen sich nicht von selbst auflösen werden. Ebenso sollte auf organisationaler Ebene auf mögliche system- und kulturbedingte Barrieren, wie übertriebener Formalismus, technokratische Arbeitsweise oder ausgeprägtes Hierarchiedenken, geachtet werden. All dies kann den Erfolg eines Transformationsvorhabens wesentlich beeinflussen.

Schliesslich gilt es, auch die Frage des Nutzens zu beantworten. Allzu häufig werden Projekte aufgrund politischen Drucks oder externer Gegebenheiten lanciert, welche zwar eine halbwegs konkrete Vorstellung bezüglich der technischen Funktionalität einer Lösung entwickeln, jedoch keine konkreten Zielsetzungen hinsichtlich deren Wirkung formulieren. Wie bereits erwähnt, entsteht erst durch die Nutzung von Technologie (und nicht allein durch deren Existenz) ein Effekt. Dieser kann sowohl positiv (z. B. Effizienzsteigerung der Arbeitsabläufe, Gleichbehandlung von Anfragen) wie auch negativ ausfallen (z. B. Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen, Gefährdung der Privatsphäre). Ein konsequentes Monitoring der Nutzung und eine unvoreingenommene Messung positiver wie auch negativer Nutzeneffekte sind der Schlüssel, um klar kommunizieren und angesichts neu geschaffener Spannungsfelder richtig handeln zu können.

### 14.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung intensiviert bekannte und schafft neue Spannungsfelder, die es zukünftig zu überwinden gilt. Eine besondere Herausforderung stellt die Einhaltung der persönlichen Freiheitsrechte der Bürger:innen dar, welche im Hinblick auf mehr Effizienz oder Effektivität staatlicher Massnahmen ins Hintertreffen geraten können. Die Automatisierung der Entscheidungsfindung oder von Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Verwaltung, beispielsweise im permanent überlasteten Justizwesen oder im Sozialbereich, entbindet den Staat nicht von seiner Pflicht, die Grundrechte und die Selbstbestimmung der Bürger:innen zu wahren. Obwohl ökonomische Überlegungen für die Weiterentwicklung digitaler Infrastrukturen und Plattformen essentiell sind und unterschiedlichste Interessen zu kalibrieren sind, wie z. B. der Schutz des geistigen Eigentums oder das Urheberrecht Dritter an Algorithmen, so gilt es, die Errungenschaften aus der Vorzeit des Digitalen vehement zu schützen (Moore, 2017).

Ähnlich verhält es sich mit der Frage der Verantwortlichkeiten respektive der Transparenz des Verwaltungshandelns. Was ist mehr zu gewichtigen, die Öffnung und

der Zugang zu staatlich erhobenen Daten oder der vermeintliche Kontrollverlust und die allfällige Mehrarbeit für die Verwaltung? Solche Fragen sollten nicht eindimensional betrachtet werden, sondern erfordern eine multiperspektivische (d. h. juristische, ökonomische, politische, technische und soziale) Analyse und Problemlösung.

Wenden wir den Blick nach innen, insbesondere wie die Verwaltung zukünftige Digitalisierungsbestrebungen bewältigen soll, so ergibt sich ein weiteres Spannungsfeld: Braucht es mehr Zentralisierung oder eher Dezentralisierung für eine nutzenstiftende digitale Transformation? Obschon technisch gesehen beide Varianten in der Regel möglich (z. B. zentrale vs. dezentrale Datenhaltung) und die Vor- und Nachteile (z. B. einfachere Standardisierung vs. erhöhte Agilität und Flexibilität) bekannt sind, so bleibt der strukturelle und kulturelle Wandel in die eine oder andere Richtung nach wie vor ein Drahtseilakt, für den es keine Patentrezepte gibt. Während etablierte Projektmethoden (► Projektmanagement) und Veränderungsmanagement-Ansätze einen ersten Anhaltspunkt liefern können, so sind sie häufig auf einen bestimmten Aspekt (z. B. Abwickeln von Projekten, jedoch nicht Überführung in die Routine) oder eine konkrete Phase der Digitalisierung (z. B. Entwicklung, jedoch nicht Nutzung digitaler Lösungen) ausgerichtet. Die entsprechenden, in einem bestimmten Kontext funktionierenden Managementinstrumente müssen deshalb häufig während der digitalen Transformation «on the fly» selber entwickelt werden.

Schliesslich stellt sich auch eine grundsätzliche Frage: Wofür brauchen wir die Digitalisierung? Mit der Maxime der Gewinnsteigerung (oder Kostenreduktion) durch eine höhere Automatisierung von repetitiven Aufgaben geht die Privatwirtschaft in dieser Hinsicht einen bedenklichen Weg (Zuboff, 2019). Dies verspricht, viele Arbeitsplätze zu vernichten, insbesondere von wenig qualifizierten Personen, und intensiviert gleichzeitig den Wettbewerb um gut ausgebildete Fachkräfte, wie die oben genannten t-shaped professionals. Weiterhin begnügen sich Unternehmen zukünftig nicht mehr nur mit gut strukturierten Daten wie Adressen oder Telefonnummern, sondern weiten ihre Datensammlung auf nicht routinemässige Aufgaben aus, wie z. B. Präferenzen im Medienkonsum oder Bewegungs- oder Essverhalten von Personen. Auf dieser Basis können Algorithmen mit noch detaillierteren Informationen gefüttert und neue Antworten auf nicht routinemässige Aufgaben entwickelt werden. Natürlich spielt dabei ein ökonomisches Kalkül mit. Prozesse müssen optimiert, der Konsument in eine gewünschte Richtung geschubst (engl. «Nudging») werden. Es ist fragwürdig, ob diese Entwicklung und grundsätzliche Denkhaltung ebenso für den öffentlichen Sektor erstrebenswert ist. Letztlich sollte es nicht das Ziel der Verwaltung sein, die Bürger:innen zu bevormunden oder möglichst grossen Profit zu schlagen. Die Digitalisierung sollte vielmehr als Mittel genutzt werden, um die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen (oder zumindest zu erhalten) sowie die alltäglichen und vermehrt aussergewöhnlichen Herausforderungen mit den zur Verfügung stehenden knappen Ressourcen meistern zu können.

## Wichtige Begriffe

- Digitalisierung: (FR: digitalisation, EN: digitisation, IT: digitalizzazione): Umwandlung analoger Informationsträger (z. B. Papierformulare) in digitale Form (z. B. Onlineformular auf Webseite).
- Digitale Transformation: (FR: transformation digitale, EN: digitalization; IT: trasformazione digitale). Einsatz von Informationstechnologie mit dem Zweck, tägliche Routinen und Prozesse zu überdenken und gegebenenfalls neu zu definieren oder neuartige Lösungen für strategisch relevante Fragen zu entwickeln.
- Intelligente Verwaltung: (FR: administration publique intelligente, EN: smart government; IT: amministrazione pubblica digitale e intelligente): eine Verwaltung, welche die digitale Transformation dazu nutzt, die physische und digitale Welt miteinander zu verschmelzen, um gestützt auf kollaborative Prozesse spezifische Bedürfnisse und Problemlösungen zu antizipieren, anstatt nur reaktiv zu handeln.

## Literatur

- Andersen, K. N., Lee, J., Mettler, T., & Moon, M. J. (2020). *Ten Misunderstandings about Maturity Models*. Paper presented at the Proceedings of the 21st Annual International Conference on Digital Government Research, Seoul, Republic of Korea.
- Brown, A., Fishenden, J., & Thompson, M. (2014). *Digitizing Government – Understanding and Implementing New Digital Business Models*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Guenduez, A. A., Mettler, T., & Schedler, K. (2020a). Citizen Participation in Smart Government: A Conceptual Model and Two IoT Case Studies. In: *Beyond Smart and Connected Governments* (pp. 189–209). Cham: Springer.
- Guenduez, A. A., Mettler, T., & Schedler, K. (2020b). Technological frames in public administration: What do public managers think of big data? *Government Information Quarterly*, 37(1), 101406.
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401–413.
- Mettler, T. (2019). The Road to Digital and Smart Government in Switzerland. In: A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Eds.), *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully* (pp. 175–186). Cham: Springer.
- Moore, T. (2017). *Trade Secrets and Algorithms as Barriers to Social Justice*. Washington DC: Center for Democracy & Technology.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books.

## Weiterführende Literatur

- Falk, S., Römmele, A., & Silverman, M. (Hrsg.). (2017). *Digital Government*. Cham: Springer.
- Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., & Gascó-Hernandez, M. (Hrsg.). (2020). *Beyond Smart and Connected Governments: Sensors and the Internet of Things in the Public Sector*. Cham: Springer.
- Veit, D., & Huntgeburth, J. (2014). *Foundations of Digital Government: Leading and Managing in the Digital Era*. Berlin: Springer.



# 15. Organisationales Lernen

David Giaouque und Yves Emery

## 15.1. Bedeutung des organisationalen Lernens für die öffentliche Verwaltung

Seit mehreren Jahrzehnten sind die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden aktiv mit zahlreichen organisationalen Umgestaltungen und Managementreformen beschäftigt. Ihre Ziele: Anpassung an das sich verändernde Umfeld und an die Anforderungen der Bürger:innen und Kund:innen und Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen bei gleichzeitiger Einsparung öffentlicher Gelder. In den letzten Jahrzehnten waren sie zudem mit zahlreichen Krisen konfrontiert, sei es in politischer, wirtschaftlicher oder in jüngster Zeit auch in gesundheitlicher Hinsicht. Die Organisationen auf allen drei Ebenen der schweizerischen Verwaltungsstruktur waren in der Lage, diese raschen Veränderungen mit einer gewissen Effizienz und Wirksamkeit zu bewältigen, und zwar dank ihrer Mitarbeiter:innen, die Flexibilität, Erfindungsreichtum, Innovationsgeist, aber auch Widerstandsfähigkeit gezeigt haben.

Ihre organisatorische Flexibilität und Befähigung werden durch ihre Lernfähigkeit und eine weitere untrennbare Eigenschaft ermöglicht: ihre Fähigkeit, Wissen und Know-how zu generieren, zu nutzen, zu sichern und zu verbreiten, die für die (Neu-) Definition der öffentlichen Dienstleistungen, ihre Umsetzung und ihre kontinuierliche Verbesserung unerlässlich sind.

Gleich zu Beginn ist es wichtig zu erwähnen, dass jede Organisation lernt, und sei es nur, um weiter zu bestehen. Organisationales Lernen (OL) ist ein Prozess, durch den Belegschaften neues Wissen generieren, entwickeln, organisieren und nutzen, um ihre Strukturen, Prozesse und Abläufe an den sich verändernden wirtschaftlichen, politischen, sozialen und technologischen Kontext anzupassen. OL kann somit als eine Veränderung des Wissens und Verständnisses in einer Organisation definiert werden, die dadurch erreicht wird, dass man auf Erfahrungen aus der Vergangenheit aufbaut (Argote, 2011).



Organisationales Lernen ist untrennbar mit der Fähigkeit von Organisationen verbunden, die Kompetenzen, das Wissen und die Kenntnisse ihrer Mitglieder hervorbringen, zu verwalten, zu verbreiten und zu nutzen. Es ist wichtig zu betonen, dass OL ein Prozess ist, der insbesondere von den Führungskräften auf allen Hierarchieebenen aktiviert, gesteuert und geregelt werden muss. Es ist ein individueller und kollektiver Prozess, der kognitive, soziale, verhaltensbezogene und technische Dimensionen umfasst. Es hängt daher von der Art der sozialen Interaktionen, den Besonderheiten der zu erledigenden Aufgaben sowie den Merkmalen der einzelnen Organisation ab. Mit anderen Worten: Der Lernprozess ist insofern kontingent, als er immer vom Kontext und vom Umfeld, in dem er stattfindet, sowie von den durchzuführenden organisationalen Aktivitäten abhängig ist.

Das OL stellt einen wichtigen Vorteil für jede Verwaltungsorganisation dar, die eine positive Dynamik der kontinuierlichen Verbesserung anstrebt und letztlich eine lernende Organisation<sup>50</sup> werden will. Die Qualität, Wirksamkeit und Relevanz von strukturellen Veränderungen, Prozessentwicklungen, Qualitätskonzepten und Anpassungen an den Kontext sind eng mit OL verbunden. Nicht die gleichen Fehler zweimal zu machen, das sogenannte *Single-Loop-Learning*, und die Strategien, Werte und Routinen infrage zu stellen, von denen die Organisation ausgeht, das so genannte *Double-Loop-Learning* (Argyris & Schön, 1996), sind ohne die Umsetzung von OL-Praktiken unrealistische Ziele. OL ermöglicht es den öffentlichen Verwaltungen also, sich an ihr Umfeld, an gesellschaftliche Veränderungen, an die Bedürfnisse der Bürger:innen/Kund:innen und sogar an plötzliche Krisen anzupassen. Darüber hinaus ist OL ein wesentlicher Bestandteil für die Schaffung von organisationaler Innovation (► Innovation). Daraus ergibt sich die Bedeutung des OL für die Sicherstellung der Nachhaltigkeit, Qualität, Effizienz sowie der Legitimität von Organisationen des öffentlichen Sektors bei verschiedenen Stakeholdern (► Stakeholder) (Politiker:innen, Bürger:innen, Steuerzahler:innen, Kund:innen, private Organisationen und andere Partner).

## 15.2. Schlüsselaspekte des organisationalen Lernens

Um den OL-Prozess in einer Organisation zu aktivieren und zu steuern, müssen strukturelle, organisatorische, kulturelle und menschliche Bedingungen erfüllt sein (► Organisation und Prozesse). OL sollte nicht vereinfachend als lineare Dynamik gesehen werden, die mit dem Lernen der Mitarbeiter:innen beginnt, sich auf der

50 *Die lernende Organisation* wird in der Literatur über organisationales Lernen häufig erwähnt: Sie ist quasi das durch OL angestrebte Ergebnis.

Ebene der Gruppen verfestigt und schliesslich auf der Ebene der Verwaltungsorganisation als Ganzes endet. OL hängt sowohl von Initiativen Einzelner, der Gruppen und Teams als auch von den Verwaltungsorganisationen als Ganzes ab. Das bedeutet, dass es sich nicht auf die Entwicklung der Kenntnisse und Kompetenzen einzelner Mitarbeiter:innen beschränken kann. Andere, eher kollektive und strukturelle Hebel müssen aktiviert werden, um die individuellen Fähigkeiten zu verbreiten und sie langfristig in der gesamten Belegschaft zu verankern.

Wissenschaftliche Untersuchungen und zahlreiche Aussagen von betroffenen Akteur:innen ermöglichen es, diese Hebel oder Grundbedingungen zu identifizieren. Wir werden zunächst auf die strukturellen Hebel eingehen und dann weitere begünstigende Faktoren für den oder die einzelne:n Mitarbeiter:in erörtern.

### 15.2.1. Bedeutung der Organisationsstrukturen

Die Art und Weise, wie Organisationen strukturiert sind, ist ein wichtiger Faktor, der im Zusammenhang mit OL zu berücksichtigen ist (► Organisationsstrukturen). Es gibt hauptsächlich vier Modelle, die jeweils eine bestimmte Arbeitsorganisation beinhalten (siehe Tabelle 15.1). Es sei darauf hingewiesen, dass die öffentliche Verwaltung, wie die meisten Organisationen, ein Mischfall zwischen den verschiedenen im Folgenden vorgestellten Modellen ist.

Man stellt also fest, dass immer mehr Arbeitnehmer:innen die Möglichkeit haben, in einem lernenden Umfeld zu arbeiten. Angesichts der grossen Vielfalt an in Verwaltungsorganisationen vertretenen Berufen bestehen oft mehrere Arten von Organisationsstrukturen und Arbeitsverfahren nebeneinander. Diese stehen in engem Zusammenhang mit den auszuführenden (komplexen oder einfachen) Aufgaben, den durchzuführenden Verfahren und den konkreten Tätigkeiten (► Kernaufgaben). Neuere Forschungen haben die Vorteile von lernenden Strukturen untermauert. Je mehr Unternehmen in einem Land oder einer Region nach der Logik der lernenden Arbeit funktionieren, desto mehr Produkt- oder Dienstleistungsinnovationen bringt dieses Land oder diese Region als Weltneuheit hervor (Benhamou & Lorenz, 2020). Es besteht eindeutig ein erwiesener systemischer Zusammenhang zwischen Organisationsstrukturen, die das Lernen und die Erforschung neuen Wissens fördern, und der Fähigkeit dieser Organisationen, innovative Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln.

Art der Struktur	Kurzdefinition
Einfache Struktur	Aufteilung der Arbeit in elementare, einfache und sich wiederholende Aufgaben. Wenig formalisierte Arbeitsverfahren, geringe Verbreitung von Teamarbeit, weniger komplexe Aufgaben, sehr direkte hierarchische Struktur. Wenig Autonomie und Lernmöglichkeiten für die Mitarbeiter:innen. 18 % der europäischen Arbeitnehmer:innen arbeiten in solchen Strukturen; die am häufigsten betroffenen Sektoren sind: Handel, Hotels, Restaurants, Freizeitaktivitäten und persönliche Dienstleistungen. In Verwaltungsorganisationen lassen sich identische Tätigkeiten mit sehr ähnlichen Organisations- und Arbeitsmerkmalen feststellen.
Taylorisierte Struktur	Ausführung repetitiver, hoch spezialisierter und oft monotoner Aufgaben mit wenig Autonomie bei Arbeitsmethoden und -inhalten. Den Arbeitnehmer:innen werden starke Zwänge auferlegt, insbesondere in Bezug auf Arbeitsrhythmus und Produktivität. Nach diesem Modell arbeiten immer noch etwa 15 % der europäischen Arbeitnehmer:innen, wobei Industriearbeiter:innen und ungelernete Kräfte am stärksten betroffen sind. Die Industrie und das verarbeitende Gewerbe arbeiten hauptsächlich nach dieser Struktur. Auch einige Verwaltungsangestellte müssen sich mit diesen Arbeitszwängen auseinandersetzen, insbesondere in der Produktion von standardisierten Leistungen mit tayloristischen Arbeitsmethoden.
Struktur des Typs «Lean Production»	Hoher kognitiver Anteil der Arbeit, aber mit geringerer Autonomie, da die Prozesse standardisiert sind. Hohe Anforderungen an das Arbeitstempo, die Produktionsstandards und die Bedeutung von Qualitätskonzepten. Kombination von hohen Anforderungen an das Arbeitstempo mit Praktiken wie Vielseitigkeit, Teamarbeit, total quality management. Betroffen sind 27 % der europäischen Arbeitnehmer:innen, insbesondere Techniker:innen, Facharbeiter:innen und kaufmännische Angestellte. Das Modell ist in fast allen Wirtschaftszweigen vertreten. Auch öffentliche Dienstleistungen sind diesen Zwängen unterworfen: Vervielfachung der zu bearbeitenden Fälle in den Sozialämtern oder den regionalen Arbeitsämtern, Produktionserfordernisse in den Krankenhäusern usw. Diese Art von Struktur ist auch in Verwaltungsorganisationen Realität.
Lernende Struktur	Hohes Niveau der Lernaktivität, ausgerichtet auf die Lösung komplexer Probleme, mit hoher Arbeitsautonomie. Monotone und sich wiederholende Aufgaben sind eher selten und die Zwänge – Produktivitätsstandards, Tempo – sind weniger stark ausgebildet als bei anderen Modellen. Betrifft vor allem Fach- und Führungskräfte. Ein Modell, das in den folgenden Sektoren vorkommt: Finanzen, Grundstücks- und Wohnungswesen, Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. 40 % der europäischen Arbeitnehmer:innen arbeiten in einem solchen System. Auch hier gibt es Verwaltungsorganisationen, die über ein solches System verfügen: öffentliche Labors, Hochschulen, mit komplexen öffentlichen Politiken betraute Stellen usw.

**Tabelle 15.1** Hauptmerkmale einzelner Organisationsstrukturen (angelehnt an Benhamou & Lorenz, 2020).  
Hinweis: Die Anteile beziehen sich auf das Jahr 2015.

### 15.2.2. Einige bewährte organisationale Verfahren

Andere Feldstudien unterstreichen die Bedeutung spezifischer Arbeitsbedingungen für die Förderung von OL. Zusammenfassend lassen sich diese wie folgt darstellen:

- Das Vorhandensein «enger» Netzwerke, von starken Verbindungen zwischen Kolleg:innen. Das Bestehen von Gruppen, die mit einem starken Fokus auf Gegenseitigkeit und vertrauensvoll zusammenarbeiten, sowie offene und spontane Interaktionen von Angesicht zu Angesicht sind der Entwicklung von OL förderlich.
- Die Art der Führung, die praktiziert wird, d. h. partizipative Führung mit einem transformatorischen Ziel (► Führung), die darauf ausgerichtet ist, die Mitarbeiter:innen zu unterstützen und zu ermutigen, aber auch kollektive Entwicklungsziele im Auge hat.
- Die Schaffung einer Kultur und eines Arbeitsklimas, die auf Innovation, Risikobereitschaft, Akzeptanz von Fehlschlägen, Förderung der Eigeninitiative, Respekt vor der Vielfalt der Standpunkte sowie die Beteiligung einer möglichst grossen Zahl von Mitarbeiter:innen an der Entscheidungsfindung ausgerichtet sind.
- Verschiedene Kommunikationsarten: vertikal, von unten nach oben, von oben nach unten, transversal, transparent und regelmässig. So soll das Entstehen gemeinsamer Werte und Perspektiven sowie einer gemeinsamen Sprache und Sinnhaftigkeit gefördert werden. OL ist auch eine symbolische Angelegenheit.
- Unterstützung durch die Organisation in Form von Arbeitsbedingungen, die auf einigen einfachen Grundsätzen beruhen: den Arbeitnehmer:innen Autonomie geben, damit sie selbst bestimmen können, wie sie ihre Arbeit verrichten, sie für ihre Ziele und Ergebnisse verantwortlich machen, eine Bereicherung der Arbeit ermöglichen und allzu repetitive und monotone Aufgaben vermeiden.
- Eine angemessene Infrastruktur für das Wissens- und Kompetenzmanagement und Personalmanagementprozesse (► Personalmanagement), welche die Auswahl, Entwicklung und Bindung von Mitarbeiter:innen ermöglichen, deren Karriere-wünsche mit den Zielen einer lernenden Organisation vereinbar sind. Mit anderen Worten: Es muss sichergestellt werden, dass die Merkmale und Erwartungen der Arbeitnehmer:innen und die der Organisation übereinstimmen (Bright, 2007).
- Sicherstellung der Übereinstimmung zwischen den von der Organisation vertretenen Werten, insbesondere im Zusammenhang mit ihren OL-Zielen, und der Art der Motivation der Mitarbeiter:innen. Es hat sich gezeigt, dass Personen mit einem hohen Mass an Motivation für den öffentlichen Dienst (sog. *Public Service Motivation*) auch diejenigen sind, die sich am ehesten für ihre Organisation engagieren, um sie weiterzuentwickeln und voranzubringen. Die Motivation für den öffentlichen Dienst ist daher ein starker Motor für OL in Verwaltungsorganisationen (Emery & Giaque, 2012).

Diese Managementgrundsätze haben sich als wirksam erwiesen, um das Entstehen, die Entwicklung und die Verbreitung von OL in Verwaltungsorganisationen zu fördern (Rashman, Withers, & Hartley, 2009). Doch wie lässt sich das in der Praxis umsetzen? In der folgenden Tabelle werden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, auf die der oder die Leiter:in der Organisation achten sollte und die zur Entwicklung von OL und zum Management des organisationalen Wissens beitragen.

Konkrete Massnahmen	Beschreibung
Ernennung eines/einer «Chief Knowledge Officer» (CKO)	Ein oder eine CKO ist für die Schaffung, Pflege und Entwicklung einer Wissensmanagement-Infrastruktur innerhalb der Organisation verantwortlich. Er oder sie ist zuständig für die strategische Entwicklung des Lern- und Wissensmanagements.
Einführung von Coaching und Mentoring	Coaching und Mentoring können dazu beitragen, das implizite und explizite Wissen der einzelnen Organisationen an neue Mitglieder weiterzugeben. Insbesondere das Mentoring, bei dem ein erfahrenes Mitglied einem Neuling zur Seite gestellt wird, fördert die Verbreitung von organisationalen Erfahrungen und Wissensständen.
Organisation von Veranstaltungen zur Förderung der informellen Interaktion	Die Organisation sozialer Veranstaltungen (Grillabende, Wanderungen, Essen usw.) fördert die informelle Kommunikation zwischen den Mitgliedern einer Organisation, den Austausch von Informationen, aber auch die Entwicklung einer gemeinsamen Sprache (Gemeinschaftsbildung, Bindungsaufbau).
Jobrotation	Mit dieser Praxis sollen die Mitglieder einer Organisation ermutigt werden, den Arbeitsplatz, die hierarchische Position oder den Fach- und Zuständigkeitsbereich zu wechseln, um neue berufliche Erfahrungen zu sammeln. Diese Praxis ermöglicht die Weitergabe von Wissen und Know-how und die Entwicklung von Empathie unter den Mitarbeiter:innen und fördert die Kreativität innerhalb der Organisation.
Kompetenzmanagement	Ein bekanntes Verfahren im Personalwesen zur Ermittlung und Erfassung der Kompetenzen von Mitarbeiter:innen in Form von Kompetenzkatalogen oder Kompetenzprofilen (auch in elektronischer Form). Diese Datenbanken können dann genutzt werden, um schnell Expert:innen für die Lösung spezifischer Probleme innerhalb der Organisation zu finden.
Bildung von praxisbezogenen Gemeinschaften	Gruppen von Mitarbeiter:innen, die sich aufgrund gemeinsamer beruflicher Interessen oder gemeinsamen Fachwissens freiwillig treffen, um Erfahrungen auszutauschen, hilfreiche Verfahren zu ermitteln oder zu entwickeln und neue soziale Beziehungen zu knüpfen. Diese Gruppen sind freiwillig und werden von den Mitarbeiter:innen eigenverantwortlich organisiert.
Bildung von funktionsübergreifenden Teams	Teams, die durch die Zusammenführung von Expert:innen aus verschiedenen Teilen der Organisation gebildet werden, um unterschiedliche funktionale Fachkenntnisse zu kombinieren. Die Mitglieder haben also unterschiedliche Identitäten und Aufgaben und kommen zum Meinungsaustausch zusammen, um mehr oder weniger komplexe Probleme innerhalb der Organisation zu lösen.
Durchführung von Post-Mortem-Evaluierungen	Organisation von Veranstaltungen nach Abschluss von Projekten, bei denen sich die Projektmitglieder über gute und schlechte Erfahrungen, gute und schlechte Praktiken austauschen und den Ablauf des Projekts auswerten. Über diese sogenannten Post-Mortem-Bewertungen wird ein Protokoll geführt.

Konkrete Massnahmen	Beschreibung
Einrichtung einer Einheit <i>Forschung und Entwicklung oder Innovation</i>	Schaffung einer Organisationseinheit, die speziell für die Entwicklung von neuem Wissen und Know-how zuständig ist. Dies kann die Entwicklung neuer Technologien, Qualitätsstandards, Prozesse oder Arbeitsabläufe beinhalten. Die Verbreitung dieses neuen organisationalen Wissens ist ebenfalls eine wichtige Aufgabe dieser Einheit.
Entwicklung von Ad-hoc-Schulungsprogrammen	Erstellung eines systematisierten Schulungsprogramms, das auf den Erwerb bestimmter Kompetenzen oder Verhaltensweisen abzielt (sowohl fachliche als auch soziale Kompetenzen). Diese Schulungen, die von internen oder externen Personen durchgeführt werden, können dazu genutzt werden, standardisierte Inhalte, Verhaltensweisen oder Methoden in der gesamten Organisation zu verbreiten.
Einführung neuer Arbeitsformen ( <i>New ways of working</i> )	Neue Technologien ermöglichen in dafür geeigneten Berufszweigen eine wesentlich flexiblere Arbeitsweise, z. B. ohne festen Arbeitsplatz. Dadurch entstehen neue Beziehungen zwischen den Mitarbeiter:innen, die zu Interaktionen führen, welche wiederum einen kreativen Austausch ermöglichen und die Verbreitung von Wissen fördern.

**Tabelle 15.2.** Beispiele für organisationale Verfahren, die OL fördern.

## 15.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

### 15.3.1. OL und die klassischen Merkmale von Verwaltungsorganisationen

In Organisationen des öffentlichen Sektors können der Einfluss politischer Ausrichtungen und das direkte Eingreifen gewählter Volksvertreter:innen (► Institutionen) (Mitglieder der Exekutive oder des Parlaments), manchmal zur Unzeit, Lernbemühungen sowohl vereiteln als auch im Gegenteil aktivieren. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Verwaltungseinheiten mit einer gewissen Verwirrung hinsichtlich der zu verfolgenden Aufgaben oder Ziele konfrontiert werden (► Ethik). Diese Widersprüche, die von den politischen Akteur:innen mitunter geschickt aufrechterhalten werden, insbesondere wenn die Exekutive nicht homogen ist und nicht «mit einer Stimme» spricht, sind eine echte Herausforderung für das OL.

Organisatorische Starrheit und komplexe Verwaltungsprozesse und -verfahren sind wohlbekannt Merkmale von Verwaltungsorganisationen (Bozeman, 2000). So sehr, dass Bürokratie und ein verfahrenstechnisches Klima die Bemühungen um die Schaffung einer für OL förderlichen Kultur manchmal vereiteln können. Andere Merkmale der Organisation, wie z. B. eine starke Abteilungsgliederung, Segmentierung und Spezialisierung von Verwaltungseinheiten, können ein Hindernis für OL darstellen, insbesondere aus einer Querschnittsperspektive. Von anderen zu lernen ist in der Tat von zentraler Bedeutung, aber dies ist umso schwieriger, wenn die Grenzen zwischen Abteilungen oder Organisationseinheiten schwer zu überwinden sind.

Organisationen des öffentlichen Sektors werden häufig als professionelle Bürokratien bezeichnet. Einige von ihnen, wie z. B. Krankenhäuser, Polizei, Gefängnisse und Steuerverwaltungen, setzen sich aus Fachleuten zusammen, die Expert:innen auf demselben Gebiet sind, die ähnliche Ausbildungen durchlaufen haben und die dieselben Überzeugungen, Werte und Denkweisen teilen, was dazu führt, dass sie mehr oder weniger gleiche Vorstellungen von «guter Arbeit» haben. Diese stillschweigenden beruflichen Normen tragen zwar dazu bei, Expertengemeinschaften zusammenzuhalten, können sich aber auch als Hindernis für die Berücksichtigung neuer Informationen, Kenntnisse oder Erkenntnisse erweisen, die nicht unbedingt mit den Denkmustern und Routinen vereinbar sind, die diese Fachleute verinnerlicht haben. Diese Homogenität der Ansichten, Bedeutungen und Vorstellungen von Arbeit ist offensichtlich schwer zu überwinden, insbesondere wenn es darum geht, eine Öffnung für neue Denkweisen zu ermöglichen (Evetts, 2013).

Wichtig zu erwähnen ist auch, dass OL Zeit braucht, wobei auch die Entwicklung der Fähigkeiten und des Wissens der einzelnen Mitarbeiter:innen nicht kurzfristig erreicht wird. Mit anderen Worten: Es müssen Investitionen getätigt werden, und es muss Zeit dafür zur Verfügung gestellt werden. In den meisten Fällen wurden die Reformen der letzten Jahrzehnte jedoch eher brutal und oft überstürzt nach einer «Top-down»-Logik (► Organisationstrukturen) umgesetzt und waren auf Leistung und Produktivität ausgerichtet. Das Ziel war es, mit oft geringeren finanziellen Mitteln mehr zu erreichen. Infolgedessen können diese Reformen das OL gefährden, insbesondere wenn zu häufig Änderungen vorgenommen werden: Die neu erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen können sich nicht setzen, bevor eine weitere organisatorische Umgestaltung stattfindet. Die Aufeinanderfolge von Verwaltungsreformen führt bei den Mitgliedern der Verwaltungsorganisationen zu einem Gefühl der Verschwendung, des Verlusts von Sinn und der Orientierungslosigkeit und sogar der Unklarheit, was zu Widerstand und/oder Resignation führen kann. Dadurch wird es noch schwieriger, OL zu gewährleisten.

### 15.3.2. OL und Krisen: ein schwieriges Paar

Krisenzeiten sind auch für das OL eine Herausforderung, auch wenn sie förderlich sein können, weil sie Gewohnheiten aufbrechen. Krisen führen jedoch häufig zu zentralisierteren, weniger partizipativen und auf Kostenersparnis ausgerichteten Reaktionen der betreffenden Organisation. In solchen Zeiten steigen die Anforderungen an die Berichterstattung, die auf einer Reihe kurzfristiger quantitativer Leistungsindikatoren beruht. Dies sind logischerweise ungünstige Zeiten für OL. Die Herausforderung für den oder die Leiter:in einer Verwaltungseinheit besteht darin, auch in ungünstigen Zeiten Räume für das Lernen und die Entwicklung von Wissen zu erhalten. Damit wird vermieden, dass in künftigen Krisen dieselben Fehler wiederholt werden.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Effektivität und Effizienz von Verwaltungsorganisationen in Zukunft noch stärker von ihrer Fähigkeit zum kontinuierlichen Lernen abhängen wird. Nicht nur, um in Krisenzeiten weiter zu funktionieren, sondern auch, um neue Arbeitsmethoden zu entwickeln, um innovativ zu sein und den sich immer stärker verändernden Bedürfnissen der Gesellschaft gerecht zu werden.

Eine grosse Herausforderung wird schliesslich auch in der Entwicklung von Managementsystemen liegen, die durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt werden und die Aktivierung und Weitergabe von Wissen fördern. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (► Digitale Transformation) stellt grosse Herausforderungen an alle Akteur:innen in der Verwaltung und hohe Anforderungen an deren Lernfähigkeit, was sich in Zukunft noch verstärken wird. Neben strukturellen und organisatorischen Veränderungen und einer Anpassung der Arbeitsbedingungen, wie sie in diesem Beitrag aufgezeigt wurden, sind technologische Lösungen für die Förderung des OL unerlässlich. Aber wie immer wird der kulturelle Wandel der wichtigste und schwierigste sein. OL bedeutet, Wissen zu teilen, stärker bereichsübergreifend zu arbeiten und in einer Zeit von Leistungsdruck Abstand zu gewinnen. Alles Massnahmen, die für viele sehr weit von ihrer täglichen Realität entfernt zu sein scheinen. Die Bereitschaft der Organisationsleiter:innen, voranzukommen, ist also entscheidend!

## Wichtige Begriffe

- Kompetenzmanagement (competency management, gestion des compétences, gestione delle competenze): strategisches und kollektives Management des Wissens, des Know-hows, der sozialen Kompetenzen und der Entwicklungsfähigkeiten von Personen, die in einer Organisation arbeiten.
- Neue Arbeitsformen (new ways of working, nouvelles manières de travailler, nuove forme di lavoro): Managementpraktiken, die es den Arbeitnehmer:innen ermöglichen, unter Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien unabhängig von Ort und Zeit zu arbeiten.
- Organisationales Lernen (organizational learning, apprentissage organisationnel, apprendimento organizzativo): eine Veränderung des Wissens und Know-hows in einer Organisation, die dadurch erreicht wird, dass man auf Erfahrungen aus der Vergangenheit aufbaut.
- Wissen und Wissensmanagement (knowledge and knowledge management, management des connaissances et des savoirs, conoscenze e gestione delle conoscenze): Entwicklung, Verwaltung und Weitergabe von Wissen und Kenntnissen in Organisationen.



## Literatur

- Argote, L. (2011). Organizational learning research: Past, present and future. *Management Learning*, 42(4), 439–446. SAGE Publications Ltd.
- Argyris, C., & Schön, D. (1996). *Organizational Learning II: Theory, method and practice*. Menlo Park California: Addison-Wesley.
- Benhamou, S., & Lorenz, E. (2020). Promouvoir les organisations du travail apprenantes: Enjeux et défis pour la France. *Document de travail – France Stratégie*, (3). Retrieved from <https://www.strategie.gouv.fr/publications/organisations-travail-apprenantes-enjeux-defis-france> (aufgerufen am 09.12.2022).
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bright, L. (2007). Does Person-Organization Fit Mediate the Relationship Between Public Service Motivation and the Job Performance of Public Employees? *Review of Public Personnel Administration*, 27(4), 361–379.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Evetts, J. (2013). Professionalism: Value and ideology. *Current Sociology*.
- Nellen, L. C., Gijsselaers, W. H., & Grohnert, T. (2020). A Meta-Analytic Literature Review on Organization-Level Drivers of Team Learning. *Human Resource Development Review*, 19(2), 152–182. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463–494.

## Weiterführende Literatur

- Ingvaldsen, J. A., & Engesbak, V. (2020). Organizational learning and bureaucracy: An alternative view. *The Learning Organization, ahead-of-print*. <https://doi.org/10.1108/TLO-11-2019-0168> (aufgerufen am 28.11.2022).
- Sanz-Valle, R., Naranjo-Valencia, J. C., Jiménez-Jiménez, D., & Perez-Caballero, L. (2011). Linking organizational learning with technical innovation and organizational culture. *Journal of Knowledge Management*, 15(6), 997–1015. <https://doi.org/10.1108/13673271111179334> (aufgerufen am 28.11.2022).
- Schulz, M. (2017). Organizational Learning. In: *The Blackwell Companion to Organizations* (p. 415–441). John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781405164061.ch18> (aufgerufen am 28.11.2022).

# 16. Evaluation

Pirmin Bundi

## 16.1. Bedeutung der Evaluation für die öffentliche Verwaltung

Im modernen Staat des 21. Jahrhunderts hat die Evaluation einen festen Platz eingenommen. Öffentliche Ausgaben stehen in Zeiten von hoher Staatsverschuldung vermehrt unter Beobachtung. Evaluationen dienen deshalb immer häufiger als wichtige Informationsquelle für politische Entscheidungsträger, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Intervention zu beurteilen. Während den letzten zwanzig Jahren hat die Evaluation im Zuge der internationalen Verbreitung der Evaluationstätigkeit auch in der Schweiz einen enormen Aufschwung erlebt. Als Liebhaverobjekt gestartet, gehört sie heutzutage zum guten Ton einer fortschrittlichen Organisationstätigkeit.

Eine besonders wichtige Stellung nimmt sie in den öffentlichen Verwaltungseinheiten ein. Deren Mitarbeitende müssen sich aus beruflichen Gründen mit einem spezifischen Interventionsfeld auseinandersetzen und haben deshalb ein Interesse an Evaluationen, die ihnen wichtige Erkenntnisse für ihre (interne) Arbeit liefern können. Die Evaluation kann ihnen dabei auf verschiedene Arten als Informationsquelle dienen, etwa bei der Umsetzung einer bestimmten Massnahme, bei der Ausarbeitung eines neuen Gesetzesentwurfes oder der Optimierung von internen Prozessen. Öffentliche Verwaltungseinheiten sind deshalb die wichtigsten Auftraggeber und Nutzer von Evaluationen, auch wenn deren Relevanz in anderen Organisationen, wie etwa dem Parlament, zugenommen hat (Bundi 2016).

Doch was versteht man genau unter Evaluation? Auf den Begriff trifft man häufig, so ist er ebenfalls im allgemeinen Sprachgebrauch der Gesellschaft angekommen, besonders in der französischen Sprache. Jede und jeder evaluiert täglich, sei es, welches Mittagsgemüse gegessen werden soll oder welche paar Schuhe zum Wetter passen. Im Kontext der öffentlichen Verwaltung wird die Evaluation aber gezielt als Verwaltungspraxis und -instrument verwendet. Als Evaluation wird dort eine wissenschaftliche

Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes – eine Strategie, ein Gesetz, ein Programm, ein Projekt, eine Massnahme oder auch ein interner Prozess – bezeichnet (Widmer und De Rocchi 2012: 11). Bei dieser Definition sind drei Aspekte bemerkenswert. Zunächst einmal basiert die Evaluation auf *wissenschaftlichen Grundsätzen*, wie etwa der intersubjektiven Objektivität oder der Verwendung von wissenschaftlichen Methoden. Die Wissenschaftsnähe lässt sich ebenfalls an der systematischen und transparenten Durchführung beobachten. Diese lässt nicht nur eine Nachvollziehbarkeit zu, sondern verstärkt auch die Aussagekraft der Evaluationsergebnisse. Zweitens ist eine Evaluation eine *Dienstleistung*, deren Gegenstand nicht unabhängig von der Evaluatorin oder dem Evaluatoren gewählt wird. Im Gegensatz zur Grundlagenforschung besitzt eine Evaluation immer eine Auftraggeberin oder einen Auftraggeber, die oder der deren Inhalt bestimmt. Drittens handelt es sich bei der Evaluation um eine *Bewertung* eines Gegenstandes. Diese Bewertung wird anhand von Kriterien gefällt, um den Adressat:innen der Evaluation Handlungsoptionen aufzuzeigen. Diese sind, wenn möglich, vordefiniert, können aber auch während des Evaluationsprozesses hinzugefügt oder aktualisiert werden.

In der Verwaltungspraxis existieren nebst der Evaluation noch viele andere Instrumente, welche die Organisation, Prozesse oder Leistungen versuchen zu messen (Beispielsweise Monitoring, Controlling, Audit). Deshalb ist es wichtig, die Evaluation von diesen Instrumenten zu unterscheiden, gerade weil diese Begriffe vermehrt als Synonyme in den Verwaltungseinheiten verwendet werden. Grundsätzlich unterscheidet sich die Evaluation einmal im Aspekt der Bewertung von anderen Instrumenten. Das Ziel einer Evaluation ist es, eine Beurteilung eines Gegenstandes vorzunehmen, was man zwar mit anderen Instrumenten ebenfalls machen kann, aber nicht im Zentrum steht. Darüber hinaus ist es das einzige Instrument, das Kausalitäten zwischen einer öffentlichen Politik und einer Wirkung aufzeigen kann. Während der Nachweis von kausalen Zusammenhängen ein zwingendes Ziel der Evaluation darstellt, geben die anderen Instrumente die höchsten Hinweise darauf.

Trotz der hohen Relevanz der Evaluation für die Verwaltungseinheiten gibt es allerdings immer noch nur eine beschränkte Nutzung der Evaluationsergebnisse. Das erstaunt, denn Evaluationen unterstützen öffentliche Einheiten bei der Beurteilung einer Intervention und dienen als Legitimation für staatliches Handeln. Zudem geben die öffentlichen Körperschaften jährlich eine beträchtliche Menge an finanziellen Mitteln für Evaluationen aus und scheinen deren Ergebnisse trotzdem nur spärlich zu nutzen. Dieses Spannungsfeld soll die Grundlage für das vorliegende Kapitel zur Evaluation für die öffentlichen Verwaltungseinheiten bieten. Nachdem der Ablauf einer Evaluation vorgestellt worden ist, diskutieren wir die verschiedenen Nutzungsformen. Im abschliessenden Abschnitt werden mögliche Perspektiven für die Rolle der Evaluation aufgezeigt und Ansätze präsentiert, wie die Nutzung von Evaluationen verbessert werden kann.

## 16.2. Schlüsselaspekte der Evaluation

Dieses Kapitel soll einen Einblick in den Ablauf einer Evaluation bieten, der von Horber-Papazian und Baud-Lavigne (2021) entwickelt wurde. Dabei ist es allerdings wichtig zu betonen, dass es sich nur um eine Übersicht handelt und viele Details weggelassen werden.

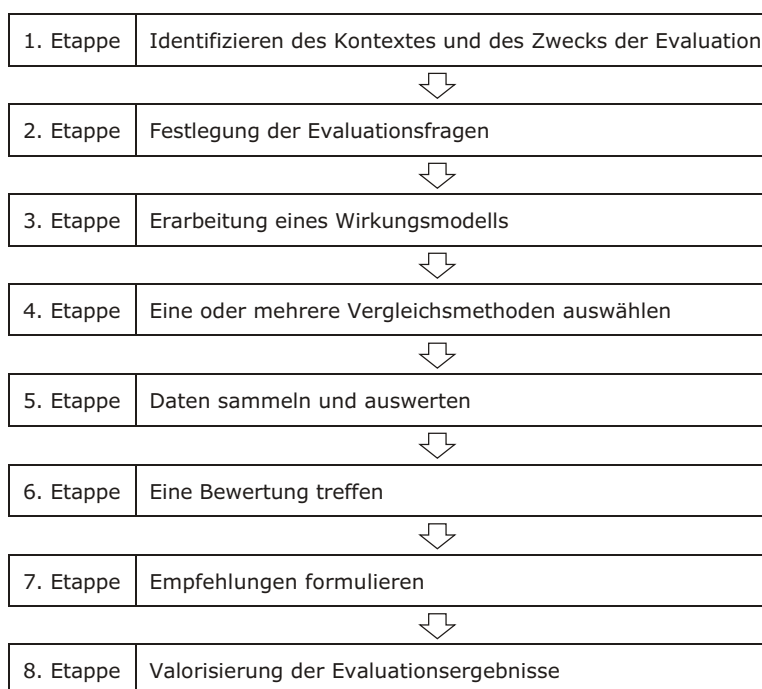
Eine Evaluation ist immer eine Dienstleistung. Doch zunächst einmal stellt sich die Frage, wer diese überhaupt erbringt. Auftraggebende einer Evaluation stehen in einem Dilemma, da Evaluierende über zwei Expertisen verfügen müssen, die normalerweise schwierig zu kombinieren sind. Einerseits müssen sie den Evaluationsgegenstand und dessen Feld sehr gut kennen, um die Evaluation richtig durchführen und deren Erkenntnisse einordnen zu können. Andererseits ist eine gewisse Distanz zum Evaluationsgegenstand erwünscht, damit dieser so objektiv wie möglich bewertet wird. Aus diesem Grund unterscheidet man zwischen *internen Evaluationen*, welche von Personen durchgeführt werden, die selbst für die Umsetzung des Evaluationsgegenstandes zuständig sind oder bei der gleichen Organisation tätig sind, sowie *externen Evaluationen*, die von unbeteiligten Personen durchgeführt werden.

Beide Varianten haben Vor- und Nachteile und je nach Situation empfiehlt sich der eine oder der andere Ansatz. Gemäss Bussmann (1995) zeichnen sich interne Evaluierende nicht nur durch ihre besonderen Kenntnisse über den Evaluationsgegenstand aus, sondern auch durch ihren etablierten Kontakt zu den Stakeholdern (► Stakeholder) und erleichterte Lernprozesse (► Organisationales Lernen). Allerdings können persönliche Interessen die Evaluation beeinflussen und generell zeichnen sich interne Evaluationen über eine tiefere Glaubwürdigkeit bei externen Akteuren aus. Bei den externen Evaluationen verhält es sich genau umgekehrt. Zwar sind deren Ergebnisse häufiger akzeptiert, da sie eine grössere Unabhängigkeit zum Evaluationsobjekt besitzen und häufig über eine höhere Evaluationskompetenz verfügen, dafür müssen sie aber mehr Zeit und Ressourcen aufwenden, um sich mit dem Evaluationsgegenstand vertraut zu machen, und verfügen nur über bedingte Informationen zu den internen Prozessen. Mittlerweile gewinnt auch eine Zwischenform immer mehr an Bedeutung, der sogenannte Ansatz des «kritischen Freundes», der dem gängigen Verständnis von Evaluation folgt, aber die Auftraggebenden stärker in den Evaluationsprozess integriert (Balthasar 2011).

Insofern eine Evaluation an einen externen Akteur delegiert wird, muss zudem berücksichtigt werden, dass sich der Evaluationsprozess verlängern kann, da zunächst in einem Auswahlverfahren ein geeignetes Evaluationsteam gesucht werden muss. Dabei lassen sich zwischen öffentlichen Ausschreibungen, Einladungsverfahren sowie einem Direktmandat unterscheiden, deren Auswahl nicht nur durch interne Reglemente beeinflusst werden kann, sondern auch den gängigen Regeln der Welthandelsorganisation (engl. WTO) entsprechen muss. In jedem Fall empfiehlt es sich, ein sogenanntes

Pflichtenheft zu erarbeitet, bei welchem die Auftraggebenden den Rahmen einer Evaluation festlegen, wie beispielsweise die Eingrenzung des Evaluationsgegenstandes, die Festlegung der Evaluationsfragen, den finanziellen und zeitlichen Bedarf sowie die gewünschten Leistungen und Anforderungen an das Evaluationsteam.

Obwohl Evaluationen durch verschiedene Akteure durchgeführt werden können, beinhaltet deren Ablauf häufig ähnliche Etappen. Im Prinzip lassen sich acht verschiedenen Etappen der Evaluation unterscheiden (Horber-Papazian und Baud-Lavigne 2021):



**Abb. 16.1** Die acht Etappen einer Evaluation.  
Quelle: Horber-Papazian & Baud-Lavigne (2021).

### 1. Etappe: Identifizieren des Kontextes und des Zwecks der Evaluation

Zunächst sollen der Kontext und die angestrebten Ziele der Evaluation identifiziert werden, damit das Untersuchungsfeld eingegrenzt werden kann und die weiteren Etappen geplant werden können. Nebst dem Untersuchungsfeld sollten ebenfalls die wichtigsten Akteure (► Stakeholder) identifiziert und Informationen über das Evaluationsobjekt eingeholt werden. Noch bevor eine Evaluation durchgeführt wird, kann ein Gespräch mit der verantwortlichen Person des Evaluationsobjektes bereits viele Kontextinformationen liefern und wichtige Hinweise für das Evaluationsverfahren geben. Zudem sollte

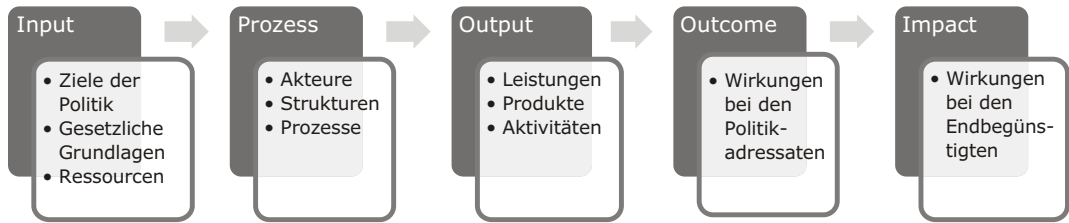
bereits in diesem Stadium die Verfügbarkeit und der Zugang zu notwendigen Daten geprüft werden. Schliesslich sollten unbedingt die Ziele der Evaluation festgelegt werden. Gemäss Sager und Hinterleitner (2014: 444) konzentrieren sich die meisten Evaluationen aus ressourcen- und zeittechnischen Gründen auf einen bestimmten Aspekt eines Evaluationsgegenstandes. Der Fokus beeinflusst häufig auch die Ausrichtung der Evaluation, wobei zwischen *formativen* und *summativen* Evaluationen unterschieden wird. Bei einer formativen Evaluation werden Lernprozesse absichtlich ausgelöst, um so zu einer Verbesserung des Evaluationsgegenstands beizutragen. Im Gegensatz dazu bezweckt eine summative Evaluation ein abschliessendes Fazit der öffentlichen Intervention, um einen Leistungs- und/oder Wirkungsnachweis des Evaluationsgegenstands gegenüber Dritten zu erbringen. Dabei beeinflussen Institutionen die Ausrichtung der Evaluation. Häufig werden Evaluationen durch Einheiten der öffentlichen Verwaltung in Auftrag gegeben, die etwas über eine bestimmte Intervention lernen möchten und deshalb eher eine formative Evaluation bevorzugen. In den letzten Jahren haben aber auch vermehrt politische Akteure, insbesondere Parlamente, Evaluationen angeregt, die häufig summativer Natur sind (Bundi 2016).

## 2. Etappe: Festlegung der Evaluationsfragen

Die Evaluationsfragen sollten entsprechend den Zielen der Evaluation festgelegt werden und bestimmen den weiteren Prozess. Obwohl diese häufig bereits im Pflichtenheft festgelegt sind, empfiehlt es sich, dass Auftraggebende und Evaluierende die Fragen zusammen diskutieren, um ein gemeinsames Verständnis des Evaluationsgegenstandes zu erreichen. Dies ist besonders wichtig, weil die Evaluationsfragen zentral für die Bewertung des Evaluationsgegenstandes sind. Dabei lässt sich zwischen drei verschiedenen Arten von Fragen unterscheiden: erstens deskriptive Fragen, welche darauf abzielen, etwas zu beschreiben; zweitens normative Fragen, die etwas Vorgesehenes mit der Realität vergleichen möchten; und drittens kausale Fragen, welche die Ursache für eine Sache finden möchten. Im Evaluationsprozess ist es hilfreich, alle Arten von Fragen zu verwenden.

## 3. Etappe: Erarbeitung eines Wirkungsmodells

Um die intendierten Zusammenhänge und Wirkungen einer öffentlichen Intervention darzustellen, wird häufig ein Wirkungsmodell verwendet. Wirkungsmodelle basieren auf einem theoriegeleiteten Ansatz, welcher die Logik einer Intervention aufzeigen möchte (Rossi et al. 2018). Diese Logik wird häufig Interventionstheorie genannt und erklärt, warum eine Intervention das tut, was sie tut, sowie beschreibt, welche gewünschten Ergebnisse erreicht werden sollen. Das Wirkungsmodell wird dabei visuell dargestellt und präsentiert alle Aktivitäten und die Auswirkungen. Dabei lässt es sich in fünf verschiedene Phasen unterscheiden: Input, Prozess, Output, Outcome und Impact. Abbildung 16.2 zeigt eine einfache Version eines Wirkungsmodells.



**Abb. 16.2** Wirkungsmodell der Evaluation.

Quelle: Eigene Darstellung nach Weiss (1972), Sager & Hinterleitner (2016) und Balthasar & Fässler (2012).

*Input:* Mit Input wird das Ziel der öffentlichen Intervention definiert und alle Arten von Ressourcen bestimmt, die zu deren Realisierung eingesetzt werden. Diese Phase beinhaltet ebenfalls alle rechtlichen Bestimmungen sowie ein Politikkonzept. Gemäss Lederman & Sager (2009: 10) besteht das Politikkonzept aus vier verschiedenen Aspekten. Die *Problemdefinition* diskutiert die Art des Problems, mögliche Ursachen und die Verbreitung in der Gesellschaft. Im besten Fall definiert das Konzept kausale Hypothesen, wie eine öffentliche Intervention das vordefinierte Problem lösen kann. Zweitens definiert die *Zielvorgabe* konkrete Vorhaben, die zwischen substanziellen (Wirkung der öffentlichen Intervention) sowie operativen Zielen (Umsetzungsprozess der öffentlichen Intervention) unterscheiden. Wenn möglich verfügen die Zielvorgaben über eine Zeitvorgabe und definieren Haupt- sowie Unterziele und diskutieren mögliche nicht intendierte Nebenwirkung der öffentlichen Intervention. Drittens enthält das Politikkonzept *operative Vorgaben*, welche die Politikinstrumente vorgeben, mögliche Aktivitäten beschreiben und Interventionsbereiche definieren. Als letzter Punkt diskutiert das Politikkonzept *organisatorische Vorgaben*, welche die Zuständigkeiten und benötigten Ressourcenausstattungen definieren (Sager & Hinterleitner 2016: 7–8).

*Prozess:* Beim Prozess handelt es sich um die Umsetzung des Politikkonzepts, für die Erbringung der Leistungen und Produkte der öffentlichen Intervention. In dieser Phase geht es darum, Handlungsfelder mit zugehörigen Aktivitäten zu definieren, die für die Leistungserbringung notwendig sind. Wichtig sind dabei die Strukturen und Prozesse der Verwaltungseinheiten oder der Organisation, welche die öffentliche Leistung erbringt. In den Prozess fällt somit die gesamte Organisation, die den Ablauf und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Akteuren bei der Umsetzung regelt. Häufig sind dies nicht nur verwaltungsinterne Akteure, sondern auch private Organisationen oder Verwaltungen von anderen Staatsebenen, welche mit der Erbringung der Leistungen betraut werden.

*Output:* Der Output beinhaltet alle Leistungen und Produkte, die durch eine öffentliche Intervention erbracht werden und die sich an die Zielgruppe richten. Dazu gehören konkrete Angebote oder Produkte, aber auch Zwischenoutputs, die von anderen Akteuren weiterverarbeitet werden, bevor sie die Adressaten erreichen.

Die Outputs unterscheiden sich je nach Zielgruppe und werden häufig bereits in Gesetzen und Verordnungen vordefiniert. Wie oben bereits erwähnt, kann der Output eines Evaluationsgegenstandes von verschiedenen Akteuren bereitgestellt werden und verschiedene Aktivitäten beinhalten. Zentral ist, dass die Outputs zur Verhaltensänderung der Zielgruppen führen sollten. Optimalerweise wurde dieser Zusammenhang bereits in der Interventionshypothese des Politikkonzepts definiert.

*Outcome:* Der Outcome ist die erste Wirkungsstufe einer öffentlichen Intervention und wird als die Veränderungen definiert, die bei den direkten Zielgruppen einer öffentlichen Intervention (unmittelbar) eintreten. Die Zielgruppen werden als die Gruppen von Akteuren oder Organisationen definiert, die direkt für das gesellschaftliche Problem verantwortlich sind. Dabei handelt es sich bei dieser Wirkungsstufe um kurz- bis mittelfristige Wirkungen des Outputs, die bereits nach einer kurzen Zeit beobachtet werden können. Je nach Intervention kann die Zielgruppe direkt erreicht werden oder über sogenannte Mittler. Mittler sind in der Regel Akteure, die eng mit einer bestimmten Zielgruppe zu tun haben, wie etwa Fachspezialisten und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die im Rahmen ihrer Arbeit direkt mit einer Zielgruppe interagieren. In diesem Fall unterscheidet man zwischen den verschiedenen Stufen Outcome I (Mittler) und Outcome II (Zielgruppe). Die Outputs der öffentlichen Intervention können bei den Mittlern und Zielgruppen das Wissen, die Einstellung und das Verhalten verändern. Wichtig ist, dass beim Outcome ebenfalls Verhaltensänderungen diskutiert werden, welche die Wirkung der öffentlichen Intervention beeinflussen können oder gar negative Konsequenzen für andere Bereiche nach sich ziehen.

*Impact:* Beim Impact handelt es sich um die zweite Wirkungsstufe einer öffentlichen Intervention. Er beinhaltet Veränderungen, die bei Personen, Gruppen, Organisationen oder anderen Objekten jenseits der direkten Zielgruppen eintreten. Häufig fasst man diese Gruppe als Endbegünstigte einer Intervention zusammen, die von der Verhaltensänderung der Zielgruppe profitieren. Impacts sind häufig langfristige Wirkungen, die erst nach ein paar Jahren zu beobachten sind, und umfassen alle Veränderungen im gesellschaftlichen Problembereich, die auf die öffentliche Intervention zurückzuführen sind. Idealerweise sollte sich die Situation der Endbegünstigten gemäss dem Politikkonzept so verbessert haben, dass sich das gesellschaftliche Problem gelöst hat. Ebenfalls in diese Phase sind weitere Wirkungen der Intervention auf die Gesellschaft, Politik und Wirtschaft eingeschlossen.

#### **4. Etappe: Eine oder mehrere Vergleichsmethoden auswählen**

Bei einer Evaluation geht es immer um einen Vergleich. Nachdem die Ziele der Evaluation festgelegt sind, die Evaluationsfragen bestimmt und das Wirkungsmodell des Evaluationsgegenstandes definiert worden ist, soll dieser empirisch untersucht werden. Dies erfordert die Verwendung von vergleichenden Ansätzen, um das Konzept und die Wirkung eines Evaluationsgegenstandes zu bewerten. Dabei lassen sich vier verschiedene Strategien unterscheiden: (1) Normative Vergleiche sollen vorgesehene mit tatsächlich



realisierten Leistungen und Wirkungen vergleichen, etwa ob eine Wirkung wirklich zu beobachten ist; (2) Querschnittvergleiche zielen darauf ab, die Umsetzungsprozesse in verschiedenen räumlichen Gegebenheiten miteinander zu vergleichen, beispielsweise die Umsetzung in verschiedenen Regionen eines Landes; (3) Längsschnittvergleiche vergleichen den Evaluationsgegenstand über die Zeit hinweg, etwa vor und nach der Einführung einer bestimmten Aktivität; (4) Vergleich mit oder ohne Evaluationsgegenstand. Alle diese Vergleichsmethoden können gleichzeitig in einer Evaluation verwendet werden.

### 5. Etappe: Daten sammeln und auswerten

Damit ein Vergleich gemacht werden kann, müssen Informationen gesammelt werden, um die Evaluationsfragen beantworten zu können. Es gibt eine Reihe empirischer Verfahren, welche hier zusammenfassend ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt werden sollen. Häufig werden Dokumente gesammelt, Statistiken zusammengestellt, Interviews durchgeführt oder Befragungen realisiert. Es ist von Vorteil, Daten aus allen verfügbaren Quellen zu sammeln und sowohl qualitative als auch quantitative Daten zu kombinieren, um eine Triangulation durchzuführen. Damit sollen dieselben Fragen mit verschiedenen Ansätzen untersucht werden. In einem weiteren Schritt sollen in der Auswertungsphase Analyseraster entwickelt werden, um die gesammelten Informationen auszuwerten. Wichtig ist dabei, dass wissenschaftliche Grundsätze verwendet werden. Die Evaluierenden müssen sicherstellen, dass ihre Vorgehensweise systematisch und transparent ist, so dass zukünftige Nutzende der Evaluation die Argumentation nachvollziehen können. Ebenfalls muss sichergestellt werden, dass der Text für alle Stakeholder verständlich und zugänglich ist.

### 6. Etappe: Eine Bewertung treffen

Sobald die Analysephase abgeschlossen ist, ist es an der Zeit, eine evaluative Bewertung über die zu evaluierende Politik, das Programm, das Projekt oder den internen Prozess abzugeben. Diese Bewertung muss sich auf alle gesammelten Daten und deren Analyse stützen und mit ihnen vollkommen konsistent sein. Wenn so argumentiert wird, sollte es den Nutzenden der Evaluation möglich sein, deren Argumentation zu rekonstruieren. Als Hilfe für die Bewertung dienen dabei Evaluationskriterien, welche sich anhand verschiedener Phasen des Wirkungsmodells unterscheiden lassen (Sager & Hinterleitner 2016: 8–9). Wichtig ist dabei, dass dies nur eine Auswahl möglicher Kriterien ist und je nach Evaluationsgegenstand verschiedene weitere Bewertungsgrundlagen denkbar sind.

*Input:* Als Evaluationskriterium kann einerseits die Berücksichtigung *empirischer Evidenz* für das Politikkonzept verwendet werden. Dabei gilt es zu prüfen, inwiefern sich der Input bei der Problemdefinition und den Interventionshypothesen auf die neusten wissenschaftlichen Befunde stützt. Daneben können die *intra-policy*- (Stimmigkeit von verschiedenen Interventionen innerhalb des gleichen Interventionsbereiches) sowie

die *inter-policy*-Kohärenz (Stimmigkeit mit anderen öffentlichen Interventionen) als Evaluationskriterien dienen. Bei diesen beiden Kriterien wird vor allem überprüft, ob Synergien innerhalb der Verwaltungseinheiten und der weiteren involvierten Akteuren genutzt werden.

*Prozess:* Als wichtigstes Evaluationskriterium des Prozesses ist die *Eignung für die Umsetzung* zu nennen. Entscheidend dabei ist, ob sich die Umsetzungsstruktur für die Bereitstellung der Leistungen als optimal herausstellt und inwiefern die richtigen Vollzugsträger berücksichtigt werden. Diese sollten ein gewisses Wissen, genügend Erfahrungen und ausreichend Ressourcen für die Umsetzung der Intervention mitbringen. Ebenfalls ein wichtiges Kriterium ist die *Nachhaltigkeit* des Prozesses. Das Kriterium überprüft, ob die Umsetzungsstruktur institutionell verankert ist und ob das nötige Budget vorhanden ist, um die Leistungen langfristig garantieren zu können.

*Output:* Bei den Leistungen und Produkten ist zwischen der *Angemessenheit* und der *leistungsbezogenen Effizienz* des Outputs zu unterscheiden. Das erste Kriterium untersucht, inwiefern die verschiedenen Leistungen den Vorgaben des Interventionskonzepts entsprechen. Die leistungsbezogene Effizienz hingegen fragt auf der anderen Seite nach, inwiefern die vollbrachten Leistungen die eingesetzten Ressourcen rechtfertigen.

*Outcome:* Die Kriterien dieser Stufe beziehen sich auf die Auswirkungen der Leistungen und Produkte der öffentlichen Intervention. Einerseits wird bei der *Wirksamkeit* ermittelt, inwiefern die intendierten Wirkungen bei den Zielgruppen erreicht worden sind und somit eine Verhaltensänderung verursacht haben. Die *Effizienz* hingegen gibt das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Wirkungen bei den Zielgruppen an.

*Impact:* Auch diese Kriterien beziehen sich auf die Wirkungen der öffentlichen Intervention. Die *Wirksamkeit* gibt den Grad der Übereinstimmung zwischen den beabsichtigten Impacts und den zu beobachtenden Wirkungen bei den Endbegünstigten an. Die *Effizienz* beschreibt das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Wirkungen bei den Begünstigten der öffentlichen Intervention an.

## 7. Etappe: Empfehlungen formulieren

Grundsätzlich ist die Bewertung nur dann brauchbar, wenn sie von Empfehlungen begleitet wird. Die Evaluierenden können Anpassungen vorschlagen, deren Durchführbarkeit und Akzeptanz zuvor mit der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber geprüft und diskutiert werden sollten. Die Empfehlungen sollten immer auf die Resultate der Evaluation basieren, einen nötigen Konkretisierungsgrad aufweisen und die zuständigen Akteure benennen.

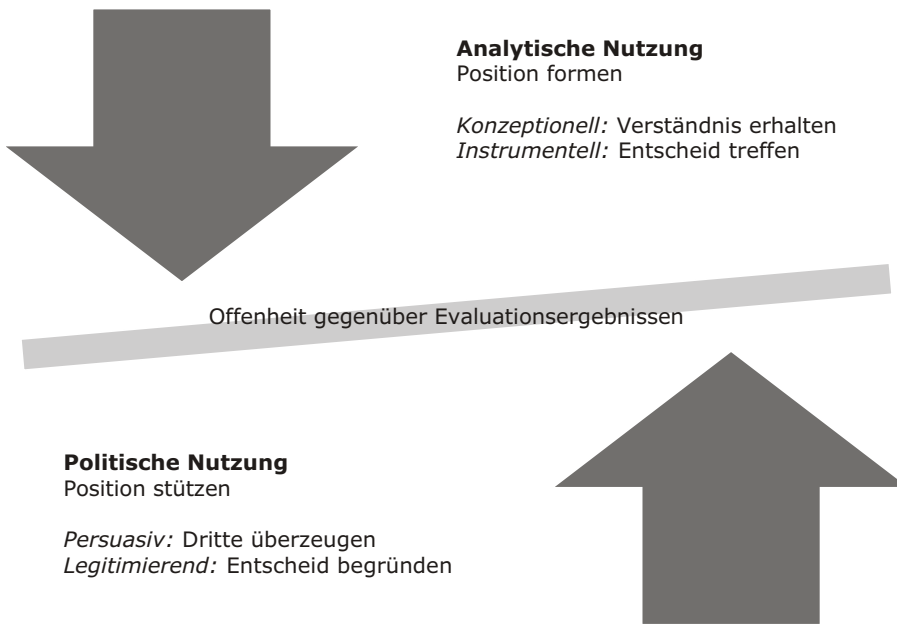
## 8. Etappe: Valorisierung der Evaluationsergebnisse

Leider landen nicht wenige Evaluationsberichte direkt wieder in der Schublade, auch wenn dies dem eigentlichen Zweck einer Evaluation widerspricht. Evaluationen sollen

Lernprozesse ermöglichen, sowohl für die Entscheidungsträger, die ihre Entscheidungen und deren Umsetzung kritisch überprüfen können, als auch für alle an der Evaluation beteiligten Akteure. Die Verbreitung der Evaluationsergebnisse und der geplanten Anpassungsmassnahmen trägt auch dazu bei, das Vertrauensverhältnis zwischen politischen Behörden und Bürgern zu stärken und eine demokratische, auf Fakten basierende Debatte zu fördern. Dies ist nur möglich, wenn die Ergebnisse der Evaluation und die geplanten Empfehlungen gewürdigt und damit öffentlich gemacht werden. Aus diesem Grund wird der Evaluationsbericht häufig öffentlich publiziert, sei es auf der Webseite der auftraggebenden Organisation oder durch die Evaluierenden selbst.

### 16.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Nach der Erarbeitung des Schlussberichtes stellt sich schliesslich die Frage, wie die Evaluationsbefunde genutzt werden. Häufig zeigt sich, dass Evaluationsergebnisse selten genutzt werden. Grundsätzlich geht man von zwei verschiedenen Arten von Evaluationsnutzung aus (Eberli 2019: 51–52): Bei der analytischen Nutzung verwenden die Akteure die Befunde aus einer Evaluation, um eine Position zu finden. Die Verwaltungsakteure können sich dabei mithilfe einer Evaluation informieren, um einen Gegenstand besser zu verstehen (konzeptionelle Nutzung) oder basierend auf den Evaluationsergebnissen direkt einen Entscheid zu treffen (instrumentelle Nutzung). Diese Art der Evaluationsnutzung hängt allerdings stark davon, ob der potenzielle Nutzer der Evaluation offen gegenüber den Resultaten einer Evaluation ist und bereit ist, seine eigene Position zu überdenken. Falls dies nicht der Fall ist, kommt es häufig zur politischen Nutzung von Evaluationen. Im Gegensatz zur analytischen Nutzung wird die eigene Position bei dieser Nutzungsart nicht geändert, sondern die Evaluation dient als Mittel, um die eigene Position zu stützen. Dazu werden Evaluationsbefunde als Legitimierung der eigenen Position verwendet (legitimierende Nutzung) oder um andere von diesem Standpunkt zu überzeugen (persuasive Nutzung). Aus diesem Grund fehlt bei diesen beiden Formen der Evaluationsnutzung die problemlösende Absicht der Nutzenden. Neben diesen beiden Hauptformen argumentiert Patton zudem (2008), dass bei der Evaluation ebenfalls ein expliziter Nutzen entsteht, der aufgrund des Evaluationsprozesses (nicht zu verwechseln mit dem Prozess der öffentlichen Intervention) und nicht aufgrund der Evaluationsergebnisse erfolgt. Dabei wird die Prozessnutzung als die individuelle Denk- und Verhaltensänderung definiert, die bei den an der Evaluation beteiligten Akteuren durch Lernen während des Evaluationsprozesses eintritt. Abbildung 16.3 bietet einen Überblick zu den verschiedenen Formen der Evaluationsnutzung.



**Abb. 16.3** Arten und Unterscheidung der Evaluationsnutzung.  
Quelle: Eigene Darstellung nach Eberli (2019).

Auch wenn diese Evaluationsnutzungsform als politisch bezeichnet wird, heisst dies nicht, dass sie nur von Politikerinnen und Politikern verwendet wird. Dabei werden Evaluationen von Verwaltungseinheiten in Auftrag gegeben, um eine bestimmte öffentliche Massnahme gegenüber den politischen Akteuren zu legitimieren. Auch werden Evaluationsergebnisse dazu genutzt, um die politischen Entscheidungsträger von einer bestimmten Massnahme zu überzeugen, gerade wenn diese noch nicht umgesetzt ist und zur Diskussion steht. Umgekehrt ist es ebenfalls so, dass Politikerinnen und Politiker Evaluationen analytisch nutzen, also um sich über einen Gegenstand zu informieren oder einen Entscheid zu treffen. Die aktuelle Forschung zeigt jedoch, dass dies eher selten gemacht wird (Eberli 2019). Die politische Nutzung der Evaluation irritiert häufig Evaluatorinnen und Evaluatoren, da diese von einem Imperativ der Evidenz ausgehen. Diese Form der Evaluationsnutzung ist jedoch aus demokratietheoretischer Sicht nicht problematisch. Evidenzbasierte Information, so wie sie Evaluationen produzieren, sind nur eine Art der Entscheidungsgrundlage. Ebenfalls wichtig sind Institutionen, Interessen und Ideologien (Weiss 1999).

Die Evaluation ist heutzutage aus den öffentlichen Verwaltungseinheiten nicht mehr wegzudenken. Als Instrument zur Bewertung einer öffentlichen Intervention leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Rechenschaftsablegung, Verbesserung und Wissensenerweiterung. Kein Wunder, hat die Evaluationstätigkeit in der Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten stark zugenommen. Es gehört zum guten Ton zu evaluieren. Dabei

hat die Evaluation eine grosse Bedeutung für den Wandel in den Verwaltungseinheiten (► Veränderungsmanagement), da sie es den Akteuren ermöglicht, die Veränderung empirisch festzuhalten und eine objektive Grundlage für Entscheidungsfindungen zu geben.

## Wichtige Begriffe

- Evaluation: (FR: évaluation, IT: valutazione, EN: evaluation): Evaluation bezeichnet eine wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstands (z. B. eine Strategie, ein Gesetz, ein Programm, ein Projekt, eine Massnahme).
- Kausalität: (FR: causalité, IT: causalità, EN: causality): Wirkung einer erklärenden Variablen auf ein bestimmtes Ergebnis. Der kausale Effekt gibt die Veränderung im Wert der abhängigen Variablen an, der auftritt, wenn sich der Wert der unabhängigen Variablen ändert.
- Öffentliche Politik (FR: politique publique, IT: politica pubblica, EN: public policy): Gesamtheit kohärenter und zielgerichteter Aktionen und Entscheidungen von unterschiedlicher rechtlicher Qualität, die von zu diesem Zweck benannten öffentlichen, vereinigten oder privaten Personen getroffen werden, um ein gesellschaftliches Problem zu lösen.

## Literatur

- Balthasar, A. (2011). Critical friend approach: Policy evaluation between methodological soundness, practical relevance, and transparency of the evaluation process. *German Policy Studies*, 7(3), 187–231.
- Balthasar, A., & Fässler, S. (2012). Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen. *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, 28(2), 301–325.
- Bundi, P. (2016). What do we know about the demand for evaluation? Insights from the parliamentary arena. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 522–541.
- Bussmann, W. (1995). *Instrumente der Erfolgskontrolle*. VOP. Bd. 6.
- Eberli, D. (2019). *Die Nutzung von Evaluationen in den Schweizer Parlamenten*. Zürich: Seismo.
- Ledermann, S., & Sager, F. (2009). Problem erkannt, aber nicht gebannt. Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der schweizerischen Strategie «Migration und Gesundheit». *Zeitschrift für Evaluation* 1(1), 7–25.
- Horber-Papazian, K., & Baud-Lavigne, M. (2021). *Guide de l'évaluation des politiques publiques destinée aux acteurs politiques et aux magistrats de Madagascar*. Lausanne: IDHEAP, Université de Lausanne.

- Patton, M.Q. (2008). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Thousand Oaks, CA, London, and New Delhi: Sage.
- Sager, F. & Hinterleitner, M. (2014). ;Evaluation», In: Schubert, K., & Bandelow, N. (eds.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 437–462.
- Weiss, C.H. (1972). *Evaluation Research. Methods for Assessing Program Effectiveness*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486.
- Widmer, T., & De Rocchi, T. (2012). *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

## Weiterführende Literatur

- Bundi, P., Frey, K., & Widmer, T. (2020). Does Evaluation Quality Enhance Evaluation Use? *Evidence & Policy*, forthcoming.
- Busmann, W., Klöti, U., & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn.
- Horber-Papazian, K., & Balthasar, A. (2015). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2005). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Chur/Zürich: Rüegger Verlag.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2018). *Evaluation: A systematic approach*. Newbury Park: Sage.
- Sager, F., Widmer, T., & Balthasar, A. (2017). *Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zürich: NZZ Libro.
- Scriven, Michael (1991): *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park: Sage.
- Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL). (2016). *Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft. Von der Mitgliederversammlung am 9. September 2016 verabschiedet*. Bern: SEVAL.



# 17. Innovation

Oliver Neumann und Tobias Mettler

## 17.1. Bedeutung von Innovation für die öffentliche Verwaltung

Verwaltungseinheiten und andere öffentliche Organisationen werden oftmals als weniger innovativ wahrgenommen als private Unternehmen. Ganz von der Hand zu weisen ist diese Einschätzung nicht, auch wenn in einer historischen Perspektive viele grosse und visionäre Innovationen aus dem öffentlichen Sektor kamen – man denke beispielsweise an die ersten Postsysteme oder die frühe Raumfahrt. Gerade im Zeitalter der Digitalisierung, in der Innovation ein Kernmerkmal ist, ziehen aber nun insbesondere grosse Technologiefirmen sowie Start-ups und andere private Akteure der Verwaltung in Sachen Innovationskraft davon. Oftmals beschränkt sich der Staat einseitig auf die Förderung von Innovation im privaten Sektor und verpasst es dabei, selbst Treiber von Innovation zu sein. Gerade in Anbetracht der grossen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit ist es aus Bürgersicht in hohem Masse bedauerlich, dass die Innovationspotenziale von einer grossen Mehrzahl der Verwaltungseinheiten nicht konsequent genutzt werden.

Natürlich darf man nicht vergessen, dass Innovation im öffentlichen Sektor eine andere Funktion hat als im privaten Sektor, was direkte Vergleiche manchmal erschweren mag. Während im Privatsektor Innovation in den allermeisten Fällen der Steigerung von Marktanteilen und der Maximierung von Gewinnen dient, geht es im öffentlichen Sektor letztendlich um Beiträge zu einem höheren Gemeinwohl, zu einem besseren Funktionieren der Verwaltung oder um sonstige Verbesserungen für die Gesellschaft und Wirtschaft eines Landes. In der Verwaltung ist Innovation insofern schwerer fassbar und messbar, aber keinesfalls weniger wichtig.

Und auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik, Verwaltung und in öffentliche Organisationen hängt letztlich von Innovationen im öffentlichen Sektor ab. Wenn sich die Leistungen der Verwaltung nicht rasch genug



weiterentwickeln, während die Welt sich weiterdreht, werden andere die entstehenden Lücken füllen und der Staat läuft in ein Akzeptanzproblem.

Drei Beispiele seien hier genannt, in denen einstmals staatliche Aufgaben oder Regulierungsbereiche nun von privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren mit innovativen Ansätzen besetzt werden. So leidet der von kleinräumigen Staatsbahnen organisierte grenzüberschreitende europäische Bahnverkehr seit jeher daran, dass durchgängige Angebote und einfache Buchungsplattformen fehlen. Nach einer Liberalisierung konnten private Plattformanbieter für Busreisen und Mitfahrgelegenheiten in rasantem Tempo grosse Marktanteile erlangen. Ihr Erfolgsrezept liegt in der Einfachheit ihrer digitalen Kanäle, günstigeren Preisen und der Durchgängigkeit über Grenzen hinweg – kurz gesagt also in einer konsequenten Fokussierung auf die Kundenbedürfnisse, die die Staatsbahnen jahrzehntelang versäumt haben (► Digitale Transformation). Das zweite Beispiel betrifft das Thema Verschwendung von Lebensmitteln. Gemäss der Stiftung Konsumentenschutz werden weltweit bis zu einem Drittel der Lebensmittel weggeworfen. Einen grossen Anteil daran haben Detailhändler, die ihre nicht mehr perfekt aussehenden oder ablaufenden Produkte entsorgen oder energetisch verwerten, statt sie Bedürftigen zugänglich zu machen. Politik und Verwaltung in der Schweiz versäumen es derweil, mit innovativer Gesetzgebung dieses Problem zumindest zu mildern, so wie dies beispielsweise in Frankreich schon getan wurde. Hierdurch sind an vielen Orten zivilgesellschaftliche Initiativen entstanden, die noch essbare Lebensmittel aus den Containern der Detailhändler heraussuchen und sie konsumieren oder weiterverschenken (auch Containern genannt). Ein letztes Beispiel ist die Diskussion um die elektronische Identität (E-ID) in der Schweiz, die eine der wichtigsten Grundlagen für die Digitalisierung der Verwaltung wäre. Da die Verwaltung es bislang nicht geschafft hat oder es sich nicht zutraut, selbst eine Lösung für die sichere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln, wird debattiert, ob ein Konsortium von Unternehmen diese Basisaufgabe des Staates übernehmen soll. Der Ausgang ist noch ungewiss.

In Anbetracht steigender Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, komplexer sozialer Probleme sowie knapper Ressourcen täte der öffentliche Sektor gut daran, seine Innovationskapazität künftig deutlich zu erhöhen, ohne dabei seine Grundsätze über Bord zu werfen. Borins (2001, S. 311) fasste dieses sich abzeichnende Innovationsdilemma schon vor einiger Zeit sehr treffend wie folgt zusammen: «Aller Wahrscheinlichkeit nach wollen wir als Gesellschaft nicht, dass der öffentliche Sektor genauso innovativ ist wie der Privatsektor oder dass dieser die gleiche Volatilität wie Internet-Start-ups aufweist. Jedoch ist es genauso wahrscheinlich, dass wir einen öffentlichen Sektor brauchen, der innovativer ist, als er es bisher traditionell war.»

Im nächsten Abschnitt befassen wir uns mit den Schlüsselaspekten von Innovation, indem wir eine Definition von Innovation im öffentlichen Sektor geben,

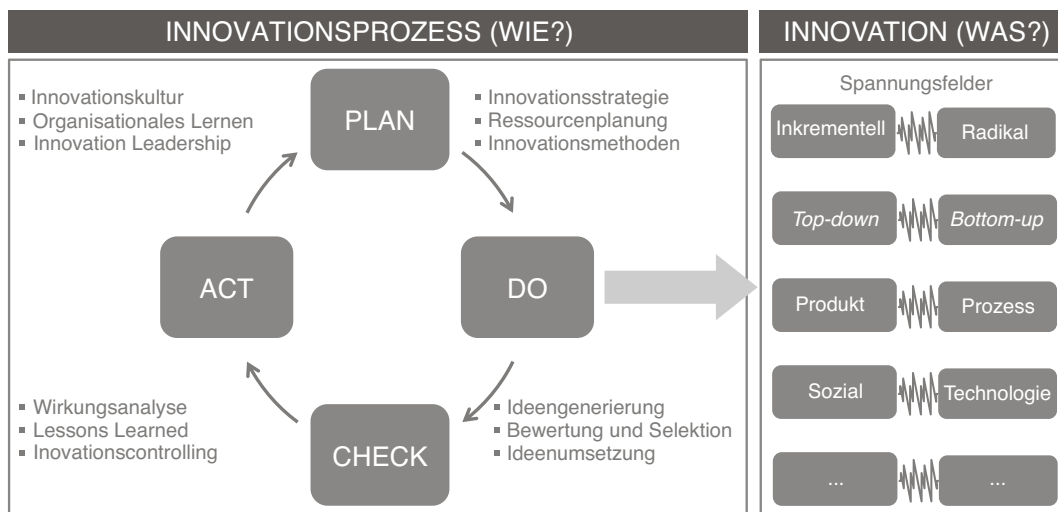
unterschiedliche Arten von Innovation beschreiben und das Phänomen aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten. Zudem zeigen wir mögliche Spannungsfelder und Innovationsphasen auf, bevor wir die typischerweise grössten Hürden in öffentlichen Organisationen für Innovation sowie Gestaltungsprinzipien zur Überwindung dieser Hürden diskutieren. Im darauffolgenden Abschnitt zeigen wir Perspektiven und künftige Herausforderungen auf. Hierbei wird ein besonderer Fokus auf den Einbezug externer Akteure, insbesondere aus der Zivilgesellschaft gelegt, welche Impulse und Ressourcen einbringen können. Zudem behandeln wir konkrete Formen der partizipativen Innovation wie Innovationswettbewerbe, kollaborative Innovation mit anderen Organisationen sowie die Rolle von Start-ups im öffentlichen Sektor.

## 17.2. Schlüsselaspekte von Innovation

Was ist eigentlich Innovation? Wie kann man Innovation «schaffen»? Um den Begriff «Innovation» ranken sich zahlreiche Mythen und Erfolgsgeschichten, wie man angeblich zu Innovationen gelangt. Fakt ist, dass es kein Patentrezept dafür gibt. Auch unterscheiden sich die Ansichten, was Innovation sein soll, ebenfalls stark. Aus einer Managementsicht kann Innovation als eine Problemlösung verstanden werden, die effektiver, effizienter, nachhaltiger oder gerechter ist als bestehende Prozesse, Produkte oder Dienstleistungen. Es wird ein messbarer Mehrwert generiert, den man nach Abschluss eines Innovationsprojekts sichtbar darlegen kann. Betrachtet man Innovation jedoch aus einer systemtheoretischen Perspektive, so versteht man darunter in erster Linie einen tiefgreifenden Veränderungsprozess, durch den tägliche Routinen und Ressourcenflüsse umstrukturiert werden. Insofern führt Innovation über kurz oder lang zu einer Transformation oder einem Wandel der Organisation hinsichtlich ihrer Kultur, Strukturen und Abläufe (► Organisation und Prozesse). Solche Veränderungen können so drastisch sein, dass sie nicht nur einzelne Organisationen, sondern die Logik ganzer Wirtschaftszweige auf den Kopf stellen können (Yoo et al., 2010). Schliesslich kann Innovation sozialkritisch betrachtet auch ein Vehikel für politische Mobilisierung und Ermächtigung (engl. «empowerment») sein, welche es vermag, die Funktionsweise und Machtverhältnisse eines sozialen Konstrukts, wie die öffentliche Verwaltung eines ist, neu zu ordnen. Infolgedessen kann Innovation auch als politisches Instrument eingesetzt werden.

Diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen legen nahe, dass Innovation häufig nicht ohne Reibung und Konflikte vor sich geht. Wie Abbildung 17.1 nahelegt, gilt es zahlreiche Spannungsfelder zu erkennen und zu entschärfen. Beispielsweise stellt sich die Frage der Durchsetzungsgeschwindigkeit respektive ob man auf eine längerfristige inkrementelle Anpassung der Organisation setzt oder vielmehr einen radikalen

Wandel mit Big-Bang-Effekt bevorzugt. Unstimmigkeiten können auch aufgrund der Wirkungsrichtung entstehen. Bekanntermassen operiert die öffentliche Verwaltung in der Regel im Top-down-Modus. Dies kann jedoch nicht immer zielführend sein, denn man kann Innovation nicht einfach «mandatieren». Umgekehrt fehlen praktische Erfahrungen mit partizipativen (bottom-up) Arbeitsformen, was ein Risiko für den Projekterfolg darstellen könnte. Selbst der Gegenstand der Innovation kann zu Spannungen führen. Was genau soll die Innovation umfassen? Geht es in erster Linie um die Optimierung eines bestehenden Prozesses oder die komplette Neugestaltung einer Dienstleistung oder eines Produkts? Geht es hauptsächlich um eine technologische oder soziale Innovation?



**Abb. 17.1** Innovationsprozess und Spannungsfelder.  
Quelle: Eigene Darstellung.

### 17.2.1. Innovationsprozess

All diese Fragen müssen in der Planungsphase eines Innovationsprozesses geklärt sowie eine geeignete Innovationsstrategie und -methode festgelegt werden. Zudem gilt es ebenfalls, eine saubere Auslegeordnung der für die Innovation vorhandenen Ressourcen zu machen. Innovation gibt es nicht gratis. Innovation braucht Zeit. Man sollte sie deshalb nicht als ein Nebenprojekt zum Hauptgeschäft sehen. Obschon es für einen Teil der Verwaltungsmitarbeitenden inspirierend sein kann, an einem Innovationsprojekt mitzuwirken, so bedeutet dies häufig eine ausserordentliche Mehrbelastung, wenn man keine gesonderten Strukturen oder organisatorische Gefässe für die Innovation bereithält. Dahingehend findet Innovationsarbeit (Doing-Phase) meistens ausserhalb des üblichen Betriebs im Rahmen von Projekten statt. Teilweise

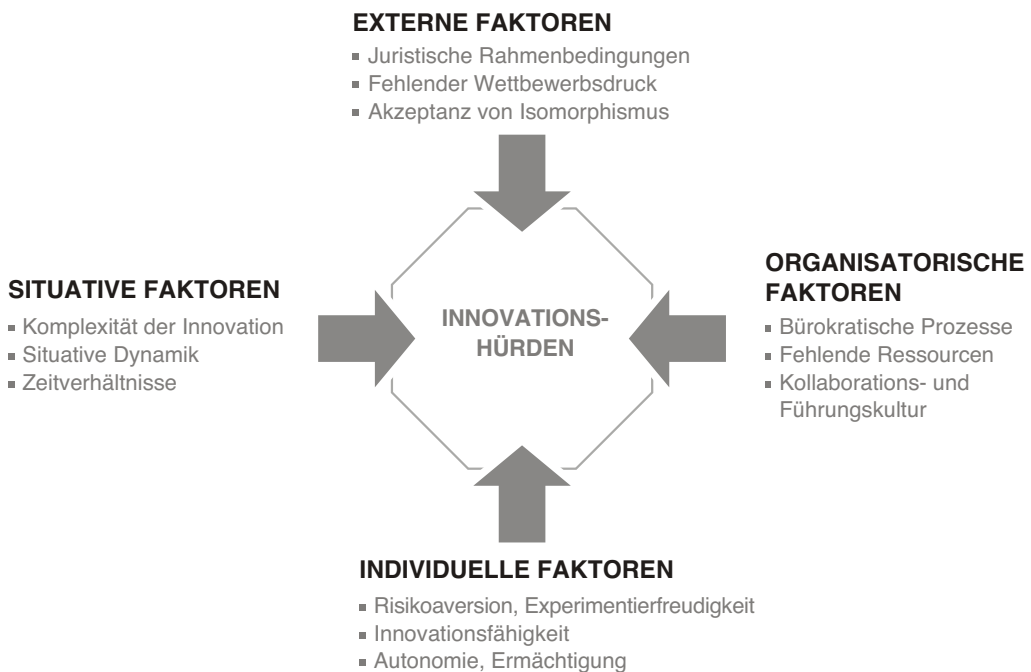
werden bekannte Vorgehensweisen adaptiert oder auf neuartige, dedizierte Innovationsmethoden zur Ideengenerierung, Bewertung und Umsetzung gesetzt (► Projektmanagement). Sachgemäss wird die meiste Energie in diese Phase gesteckt. Bei aller Euphorie für die kreative Arbeit geht jedoch oft vergessen, dass nach der Einführung einer Innovation auch stets eine Bilanz, sogenannte «Lessons Learned», gezogen sowie die Wirkung der entwickelten Problemlösung kontinuierlich kontrolliert und analysiert werden sollte (Check-Phase). Nur so kann sichergestellt werden, dass man dieselben Fehler nicht wiederholt respektive die für die Organisation kontextspezifischen Erfolgsfaktoren erkennt (► Evaluation). Schlussendlich sollten auf Basis der gemachten und hoffentlich systematisch dokumentierten Erfahrungen auch entsprechende Massnahmen getroffen werden (Act-Phase), um eine breit abgestützte Innovationskultur innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu etablieren. Dazu gehören einerseits «Soft»-Massnahmen wie die Sensibilisierung und Entwicklung von Fähigkeiten im Bereich des «Innovation Leadership». Andererseits spielen aber auch «Hard»-Massnahmen wie die Einführung eines Innovationscontrollings und die Entwicklung oder Integration von Innovationsmethoden innerhalb des bestehenden Katalogs an Organisationsmethoden eine Rolle.

### 17.2.2. Innovationshürden

In der Praxis herrscht indes der Tenor vor, dass Innovation mit der über Jahrhunderte etablierten Arbeits- und Denkweise der öffentlichen Verwaltung nur schwer vereinbar ist. Allerdings wird dabei häufig verschwiegen, dass insbesondere der öffentliche Sektor massgebend an der Entwicklung, Finanzierung und Verbreitung revolutionierender Innovationen, wie etwa die Telekommunikation oder elektronische Datenverarbeitung, beteiligt war und ist. Ein Fünkchen Wahrheit steckt jedoch in der Aussage, dass die öffentliche Verwaltung mit zahlreichen Hürden konfrontiert ist (De Vries et al., 2016).

Wie in Abbildung 17.2 dargestellt, können vier unterschiedliche Faktoren differenziert werden. Der stetig geführte Diskurs «privat vs. öffentlich» legt nahe, dass verschiedene organisatorische Faktoren die Innovationsarbeit in der Verwaltung besonders behindern. So zeichnet sich der öffentliche Sektor durch vergleichsweise bürokratische Prozesse sowie ein stark ausgeprägtes «Gärtchen»-Denken aus, welche sich oft negativ auf eine innovative Kollaborations- und Führungskultur auswirken. Weiterhin fehlen mancherorts die notwendigen Ressourcen und entsprechende Strukturen, um Innovationsprojekte tatkräftig voranzutreiben (► Organisation und Prozesse). Auch individuelle Faktoren spielen eine Rolle. Das klassische Profil eines oder einer Verwaltungsmitarbeitenden ist auf eine präzise und effiziente Arbeitsweise ausgerichtet und zeichnet sich deshalb eher durch eine ausgeprägte Risikoaversion und geringe Experimentierfreudigkeit aus. Kreativität, als eine wesentliche Voraussetzung für Innovationsfähigkeit, ist meistens wenig profiliert. Aufgrund der

typischen «Top-down»-Arbeitsweise fehlt häufig auch die notwendige Autonomie und Ermächtigung, um von sich aus Innovationen voranzutreiben. Man ist sich schlichtweg nicht gewohnt, selbst aktiv zu werden. Dieses Gefühl der Einflusslosigkeit oder Lethargie wird zudem durch externe Faktoren intensiviert. So unterliegt die öffentliche Verwaltung klaren Regeln und Bestimmungen, welche zu einer reaktiven (anstatt proaktiven) Arbeitsweise animieren. Ausserdem ist die Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft einem verhältnismässig geringen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dies manifestiert sich auch dadurch, dass eine Angleichung (anstatt einer innovationsgetriebenen Differenzierung) von Praktiken in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet ist (der sogenannte Isomorphismus) und durch eine Politik der Vermeidung von Schuldzuweisungen (engl. «blame avoidance») legitimiert wird (Weaver, 1986). Letztlich können auch situative Faktoren eine wesentliche Hürde für die öffentliche Verwaltung darstellen. Viele Innovationsprojekte der öffentlichen Hand sind komplex und unterliegen einer hohen Dynamik. Es bestehen zahlreiche Abhängigkeiten zu internen und externen Akteuren oder man beschäftigt sich mit Dingen, für welche eine Vergleichsbasis fehlt. Gerade in der Krisenbewältigung sind die Probleme meist einzigartig und die Zeitverhältnisse für die Innovation knapp bemessen. All dies kann eine klassisch ausgerichtete öffentliche Verwaltung leicht überfordern, weshalb wir nachfolgend mögliche Lösungsansätze für eine effektive Innovationsarbeit diskutieren wollen.



**Abb. 17.2** Innovationshürden.  
Quelle: Eigene Darstellung.

### 17.2.3. Organisationsinterne Gestaltungsprinzipien für eine innovative Verwaltung

Wie können Verwaltungseinheiten das eingangs von Borins beschriebene Innovationsdilemma hinter sich lassen und ihre Innovationskraft stärken?

Aus organisationsinterner Sicht ist die Schaffung von dedizierten, bereichsübergreifenden Innovationsgefässen, also z. B. neuen Organisationseinheiten, von übergeordneter Wichtigkeit. Diese Gefässe müssen mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden, z. B. mit einem Kernteam für Innovation inklusive eigenem Budget. Zudem müssen sie unbedingt die nötige Autonomie und ausreichende Befugnisse erhalten sowie möglichst stark vom Tagesgeschäft und von bürokratischen Prozessen abgekoppelt sein (► Personalmanagement). Idealerweise formuliert dieses Gefäss oder Team gemeinsam mit dem Management auch eine Innovationsstrategie. Dies kann die gewünschte übergeordnete und bereichsübergreifende Entwicklungsperspektive aufzeichnen und verhindern, dass zu kleinteilige oder nicht sehr relevante Innovationen gefördert werden. Daraus lässt sich auch schon erkennen, dass eine der wichtigsten Aufgaben der Innovationseinheiten die «Triage» von förderungswerten und zu stoppenden Innovationsideen (Gedanke des «schnellen Scheiterns» in der «Do»-Phase) sein sollte. Ansonsten läuft man Gefahr, zwar viele Innovationen zu starten, aber nur wenige zu Ende zu bringen. Entsprechend ist eine weitere wichtige Aufgabe des Innovationsgefässes, die Integration von Innovationen in das Kerngeschäft zu fördern und sicherzustellen. Erfahrungsgemäss scheitern Innovationen, die zwar in einem Pilotversuch oder mit einem Prototyp erfolgreich ihren Mehrwert aufzeigen konnten, sehr häufig beim Versuch, sie in das bestehende Verwaltungssystem bzw. dessen Prozesslandschaft «einzubauen». Nützlich für die Übersicht und Steuerung kann auch ein differenziertes Portfolio von Innovationen sein, z. B. unterschieden nach Top-Down vs. Bottom-up, disruptiven vs. inkrementellen oder kurzen vs. langfristigen Innovationsvorhaben. Folgende Gestaltungsprinzipien können aus einer organisationsinternen Perspektive nützlich sein:

- Schaffung eines bereichsübergreifenden dedizierten Innovationsgefässes, z. B. ein Kernteam Innovation mit eigenem Budget und angemessenen Befugnissen
- Schaffung von Freiräumen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit konkreten Innovationsideen
- Schaffung einer Fehlerkultur im Innovationsgefäss sowie in geringerem Masse bei der Integration der Innovationen ins Kerngeschäft
- Intensiver und regelmässiger Austausch der Personen im Innovationsgefäss mit den späteren Betreiberinnen und Betreibern bzw. Nutzerinnen und Nutzern der Innovation
- Schaffung von Anreizen (nicht monetär) für Innovation und andere Verwaltungseinheiten (auch abseits des eigenen Amtes, Departements, Kantons oder sogar

Landes) als «Innovationswettbewerber» betrachten, um einen gewissen Innovationsdruck aufzubauen.

#### 17.2.4. Organisationsexterne Gestaltungsprinzipien für eine innovativere Verwaltung

Aus einer organisationsexternen Sicht bietet es sich an, auf verschiedene Arten mit externen Akteurinnen und Akteuren zusammenzuarbeiten, um Innovationen für die Verwaltungseinheit, aber auch für das Gemeinwohl insgesamt zu schaffen. So können sowohl Innovationsideen als auch zusätzliche Ressourcen von aussen für das Vorantreiben von Innovation in der Verwaltung herangezogen werden. Eine der einfachsten Formen, neue Innovationsideen zu generieren, ist die Schaffung einer Ideenmanagement-Plattform, auf jede beliebige Person ihre Ideen für Innovationen in der Verwaltung festhalten kann (► Organisationales Lernen). Diese Ideen müssen dann jedoch auch tatsächlich systematisch evaluiert und allenfalls intern weiterverfolgt bzw. umgesetzt werden. Auch sollte jeder Ideengeber bzw. jede Ideengeberin unbedingt eine konstruktive Rückmeldung zur jeweiligen Eingabe erhalten. Die Plattform für offene Innovation sollte zudem öffentlich bekannt gemacht werden und es sollten interne Ansprechpersonen für Rückfragen zur Verfügung stehen. Auch können zusätzliche Materialien wie z. B. Hinweise zu offenen Herausforderungen oder zu offenen Behördendaten verfügbar gemacht werden. In der Schweiz verwendet beispielsweise die Schweizerische Bundesbahn (SBB) mit dem Programm «Kundenstimme» ein solches offenes Ideenmanagement-System.

Ein über die blosser Sammlung von Ideen hinausgehender Ansatz sind Innovationswettbewerbe, wie z. B. Hackathons, Makeathons oder Onlinecontests, bei denen in der Regel eine organisationsinterne Herausforderung präsentiert wird. Diese versuchen sodann Freiwillige aus der Zivilgesellschaft mit kreativen und manchmal unkonventionellen Ansätzen innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes (z. B. 48 Stunden) zu lösen – und dabei noch einen (nicht unbedingt monetären) Preis zu gewinnen. Bei diesen Ansätzen liefern Externe also mehr als nur Ideen, nämlich sogar erste Lösungsansätze oder Prototypen. Diese sind jedoch in der Regel noch nicht direkt produktiv einsetzbar, sondern müssen wiederum intern weitergetrieben und integriert werden, sollten sie sich als vielversprechend erweisen. Gerade an Hackathons sieht man in der Schweiz vermehrt auch Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone und sogar einiger Städte, die ihre Herausforderungen in diesen Formaten lösen lassen. Und die Ergebnisse können sich durchaus sehen lassen. Weitere organisationsexterne Gestaltungsprinzipien sind:

- Schaffung einer offenen Ideenmanagement-Plattform, möglichst auf einer hohen Ebene der Verwaltung oder über mehrere Verwaltungen hinweg

- Ernsthafte und professionalisierte Teilnahme an Ideenwettbewerben wie Hackathons, Makeathons etc.
- Bei konkreten Innovationsprojekten Prüfung eines kollaborativen Innovationsansatzes (nicht Outsourcing!) mit enger Zusammenarbeit, z. B. mit einer Hochschule, Start-ups oder teilstaatlichen Organisationen
- Änderung der Kultur hin zu «Open Government» mit transparenter Darstellung der eigenen Herausforderungen und «Open Data»; keine Geheimniskrämerei aus falscher Vorsicht heraus
- Instrumente zur Hand haben, welche helfen, die «Gewinner» und «Verlierer» der Innovation zu erkennen, und mögliche Ausgleichs formulieren (z. B. niemanden durch eine rein digitale Lösung ausschliessen).

### 17.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Innovation ist ein stetiger Prozess und betrifft sämtliche Bereiche der Verwaltung. Natürlich kann ein Innovationskernteam nützlich sein, um die oben genannten Gestaltungsprinzipien umzusetzen, jedoch kann es mangels Fachkenntnis nicht die Innovationen für sämtliche Bereiche einer Verwaltung oder Verwaltungseinheit selbst vorantreiben. Insofern ist es wichtig, dass Mechanismen geschaffen werden, die es ermöglichen, dass auch Fachexpertinnen und -experten für ihre jeweiligen (oder für andere) Bereiche Innovationsideen einbringen können. Dazu kann es auch sinnvoll sein, für eine gewisse Zeit von Kernaufgaben (teilweise) freigestellt zu werden. Ein Beispiel hierfür ist der Kickbox-Ansatz für «Intrapreneure» der Swisscom, bei dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine physische Box mit Innovationsressourcen inklusive Budget erhalten können. Dies, um sich innerhalb des Innovationsgefässes dem Vorantreiben der eigenen Idee gemeinsam mit Innovationsexperten (oder Innovations-Coaches) widmen zu können. Der oder die direkte Vorgesetzte sollte dabei nicht die Möglichkeit erhalten, den Wunsch nach der Arbeit an der Innovationsidee zu blockieren. Über die Innovationsidee sollte also erst im Innovationsgefäss entschieden werden. Wichtig ist es, den eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vertrauen und sie dazu zu ermutigen und Anreize dafür zu schaffen, Innovationsideen einzubringen. Jede Innovation sollte einen durchgängigen Verantwortlichen oder eine Verantwortliche haben, die die Innovation durch alle Phasen hinweg vorantreibt und begleitet. Diese Person sollte sich mit der Innovation identifizieren und selbst ein ausreichendes Wissen im betreffenden Bereich mitbringen. Übergaben an eine andere Person oder eine andere Einheit führen oftmals zum «Einschlafen» der Arbeiten an einer Innovation. Auch wenn das Innovationsgefäss möglichst vom Kerngeschäft isoliert arbeiten sollte, darf es die fachlichen Anforderungen nie aus den Augen verlieren. Es muss daher den regelmässigen



Austausch mit den Anwenderinnen und Anwendern der Innovation suchen, damit diese hinterher auch nützlich ist und Akzeptanz findet. Das Innovationsgefäss muss zudem eine eigene Kultur mit hoher Fehlerakzeptanz aufbauen, denn selten gibt es für eine Innovation von Beginn an einen perfekten Plan, den man nur umsetzen muss. Viel eher braucht man ein iteratives Vorgehen mit vielen Testläufen, Zufriedenheitsumfragen, Fehlerbereinigungen und Verbesserungen, bis eine Innovation eine ausreichend hohe Reife hat, um sie in einem produktiven Umfeld anzuwenden. Aber selbst dann sollte man sich darauf einstellen, dass noch Fehler auftreten können, die man möglichst rasch und ohne Schuldzuweisungen beheben sollte. Fehler gehören nun einmal untrennbar zu Innovation dazu. Folgt man diesem oder ähnlichen Ansätzen, kann man viele der organisatorischen, situativen und auch individuellen (nicht jedoch die externen) Hürden für Innovation in der Verwaltung zumindest stark abmildern und erhöht so die Chancen, deutlich innovativer zu werden.

Kollaboration, intern wie extern, ist essentiell für den Erfolg von Innovationsvorhaben. Gemäss Sørensen & Torfing (2012, S. 1) ist das Zusammenbringen relevanter Innovationsressourcen öffentlicher und privater Akteure eine Grundvoraussetzung, damit ein Wissensaustausch und transformatives Lernen entstehen kann. Nur so kann «die Entwicklung einer gemeinsamen Identifikation (bzw. ‹Ownership›) von neuen, innovativen Visionen und Praktiken begünstigt werden». Es geht also um echte Zusammenarbeit und nicht um das Outsourcing von Innovation. Dabei können Kräfte gebündelt und so Innovationsressourcen, die in Verwaltungen nicht ausreichend vorhanden sind, durch externe Ressourcen kompensiert werden. Zudem sind die Partner oftmals weniger von regulatorischen und bürokratischen Vorgaben eingeschränkt und stehen stärker unter Wettbewerbsdruck als die Verwaltung. Wichtig ist eine enge Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg sowie eine starke, gemeinsame Vision. Oftmals haben sich Kooperationen zwischen Verwaltungen und anderen staatlichen oder teilstaatlichen Akteuren als erfolgreich erwiesen, z. B. die Zusammenarbeit im Kontext des innovativen Smart-City-Projekts der Stadt St. Gallen zwischen der Stadtverwaltung und den Stadtwerken St. Gallen, welche ihr technisches Know-how einbringen konnten. Aber auch kollaborative Innovation zwischen Verwaltungen und Hochschulen können für beide Seiten sehr gewinnbringend sein. Die Verwaltung profitiert dabei von den zusätzlichen Innovationsressourcen, die Hochschulen können die Erkenntnisse in Forschung und Lehre verwenden. Und im Gegensatz zu Kollaborationen mit privatwirtschaftlichen Partnern ist nicht einmal unbedingt eine gesonderte Finanzierung nötig – ein Faktor, der es Partnern oftmals erschwert, sich auf das Projekt und nicht auf die Akquise zusätzlicher Mandate zu fokussieren. Ein Beispiel für diesen Ansatz findet sich im Staatssekretariat für Migration (SEM), das gemeinsam mit Forscherinnen und Forschern der ETH Zürich einen Algorithmus entwickelt, der für die bessere Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone verwendet wird und Jobchancen optimieren soll. Aber auch die Zusammenarbeit mit Start-ups kann lohnend sein, wie eine Reihe von Projekten der Schweizerischen Post, z. B. im Bereich Drohnennutzung in der

Logistik, zeigt. Wir sehen also, dass mit den genannten organisationsexternen Ansätzen besonders die externen, aber auch die organisatorischen, situativen und individuellen Innovationshürden abgemildert werden können. Verwaltungseinheiten müssen bei der Auswahl der Instrumente jedoch die für sich und ihre spezifischen Herausforderungen passenden Ansätze selbst auswählen oder sie im Idealfall gar kombinieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass tatsächlich eine Reihe von strukturellen Gründen besteht, warum öffentliche Organisationen in der Vergangenheit weniger Gewicht auf Innovation und dafür mehr Gewicht auf Werte wie Stabilität und Kontinuität gelegt haben. Zumindest boten diese Gründe eine Vielzahl von Ausreden, um das Thema Innovation nicht allzu konsequent angehen zu müssen. Allzu oft wird jedoch mit Verweis auf fragwürdige Argumente, wie z. B. «Unsere Verwaltung ist anders und kann daher diese Ansätze nicht verfolgen», oder aus Angst vor negativen Konsequenzen bei einem möglichen Scheitern, Innovation von vorneherein abgewehrt. Dabei haben Verwaltungen eine ganze Reihe von organisationsinternen und -externen Möglichkeiten, um die bestehenden Hürden für Innovation zu überwinden und so innovativer zu werden. Und es gibt ohne Zweifel in jeder Verwaltungseinheit innovative und intrinsisch motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Aber der Kontext und die Organisationskultur erlauben es ihnen nicht immer, Innovation anzustossen oder mit Externen dafür zu kooperieren. Insofern ist es eine wichtige Herausforderung für das Management, die richtigen Voraussetzungen für Innovation – innerhalb wie ausserhalb der Verwaltung – zu schaffen.

## Wichtige Begriffe

- Innovation: (FR: innovation, IT: innovazione, EN: innovation): eine Problemlösung, die effektiver, effizienter, nachhaltiger oder gerechter ist als bestehende Prozesse, Produkte oder Dienstleistungen. Es wird ein messbarer Mehrwert generiert. Aber auch ein Transformationsprozess, der eine Organisation hinsichtlich ihrer Kultur, Strukturen und Abläufe verändert. Zudem auch ein mögliches Vehikel für politische Mobilisierung und Ermächtigung (engl. «empowerment»).
- Innovationsprozess: (FR: processus d'innovation, IT: processo di innovazione, EN: innovation process): typische Phasen (ggf. als Kreislauf zu verstehen) einer Innovation von der Planung («PLAN») über die Innovationsarbeit («DO») und die Wirkungsanalyse («CHECK») hin zu einem organisationalen Kulturwandel («ACT»).
- Innovationshürden: (FR: barrières à l'innovation, IT: barriere all'innovazione, EN: innovation barriers): situative, externe, organisatorische und individuelle Faktoren, die es einer Organisation erschweren, Innovationen anzustossen oder voranzutreiben.

- Kollaborative Innovation: (FR: innovation collaborative, IT: innovazione collaborativa, EN: collaborative innovation): eine Kollaboration mehrerer Akteure, die Innovation fördern kann, indem sie öffentliche und private Akteure mit relevanten Innovationsressourcen zusammenbringt und so Wissensaustausch und transformatives Lernen erleichtert sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Identifikation (bzw. «Ownership») von neuen, innovativen Visionen und Praktiken begünstigt.

## Literatur

- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovations in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal*, 17(1), 1–14.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371–398.
- Yoo, Y., Henfridsson, O., & Lyytinen, K. (2010). Research Commentary – The New Organizing Logic of Digital Innovation: An Agenda for *Information Systems Research*. *Information Systems Research*, 21(4), 724–735.

## Weiterführende Literatur

- Rønning, R., Enquist, B., & Fuglsang, L. (2014). *Framing Innovation in Public Service Sectors*. Routledge: New York, London.
- Torfing, J. (2013). *Collaborative Innovation in the Public Sector. Handbook of Innovation in Public Services*. Washington DC: Georgetown University Press.

# 18. Projektmanagement

Olivier Glassey

## 18.1. Bedeutung des Projektmanagements für die öffentliche Verwaltung

Das Konzept des Projektmanagements entstand in der Welt der Architekt:innen und Ingenieur:innen und wurde im Laufe des 20. Jahrhunderts allmählich auch in Unternehmen eingeführt. Aïm (2018) führt die formale Trennung der Entwurfs- und Ausführungsphasen eines Projekts auf die Architektur der italienischen Renaissance zurück, am Beispiel des Baus der Kathedrale Santa Maria del Fiore in Florenz. Der Architekt Filippo Brunelleschi verbrachte einen Grossteil seines Lebens damit, die theoretischen Grundlagen für die Gesetze der Perspektive zu schaffen und die beeindruckenden technischen Herausforderungen zu lösen, die mit dem Bau der Kuppel dieser Kathedrale verbunden waren.

Im Laufe der Zeit wurde der methodische Ansatz des Projektmanagements erheblich erweitert, um andere technische Herausforderungen zu lösen, insbesondere die der Weltraumfahrt. Viele der Werkzeuge wurden von der NASA oder der Europäischen Weltraumorganisation entwickelt. Der Dienstleistungssektor beschäftigt sich nicht mit der Herstellung von greifbaren Produkten (einer Kathedrale oder einem Space Shuttle). Er unterliegt jedoch denselben Kosten-, Zeit- und Qualitätszwängen, um immaterielle Leistungen zu erbringen, die sich ebenfalls als sehr komplex erweisen können. In ähnlicher Weise führen öffentliche Einrichtungen zahlreiche Transformationsprojekte durch. Projekte, bei denen ein strukturierter Ansatz es ermöglicht, die verfügbaren Ressourcen besser zu mobilisieren und alle Mittel einzusetzen, um ein Scheitern dieser Projekte zu verhindern.

Das Projektmanagement unterscheidet sich vom operativen Management. Letzteres ist nämlich wiederkehrend und repetitiv, mit dem Ziel, stabile Abläufe so lange wie möglich aufrechtzuerhalten (Knuston & Webster 2018). Im Gegensatz dazu ist das Projektmanagement zeitlich begrenzt und zielt darauf ab, alle notwendige Arbeit zu leisten, aber eben nur die Arbeit, die notwendig ist, um ein Projekt abzuschliessen (PMI

2017). Das Projektmanagement muss daher das Konzept des Lebenszyklus mit einem klar abgegrenzten Projektbeginn und -ende integrieren. Es muss spezifische Werkzeuge zur Planung und Überwachung des Fortschritts anwenden. Aufgrund der Natur von Projekten (Bildung kurzlebiger Teams zur Erreichung eines Ziels) muss das Projektmanagement auch dem Management der beteiligten Parteien besondere Aufmerksamkeit widmen. Es muss einen Ansatz verfolgen, der sich deutlich vom üblichen Personalmanagement unterscheidet.

Ein Projekt führt daher zwangsläufig zu Ergebnissen. Es lassen sich vier Arten von generischen, greifbaren und nicht greifbaren Ergebnissen unterscheiden (PMI 2017):

- ein Produkt oder eine Komponente, z. B. die Errichtung eines Schulgebäudes;
- eine Dienstleistung oder die Fähigkeit, eine Dienstleistung zu erbringen, z. B. eine Präventionskampagne im Bereich der öffentlichen Gesundheit;
- die Verbesserung eines Produkts oder einer Dienstleistung, z. B. die Optimierung eines Baugenehmigungsverfahrens;
- ein Ergebnis oder ein Dokument, z. B. ein Auditbericht eines Finanzinspektorats.

In der Projektmanagementmethode HERMES (Schweizerische Eidgenossenschaft 2015) wird die Idee von Szenarien, die zu den erwarteten Ergebnissen führen, gezielter eingesetzt, z. B.:

- Entwicklung oder Bereitstellung einer Leistung, Durchführung einer Veranstaltung;
- Entwicklung eines IT-Systems;
- Kauf und Integration einer Standard-IT-Lösung;
- Umgestaltung einer Organisation auf struktureller (Organigramm) und funktionaler Ebene (Prozesse).

Ohne die technischen Aspekte des Projektmanagements zu betonen, werden im vorliegenden Beitrag drei Methoden (PMI/PMBOK, PRINCE2 und HERMES) betrachtet. Diese Methoden werden im nächsten Abschnitt vorgestellt, um die wichtigsten Herausforderungen des Projektmanagements zu veranschaulichen. Da sich der vorliegende Beitrag in erster Linie an Verwaltungsleiter:innen in der Schweiz richtet, bezieht er sich so weit wie möglich auf die HERMES-Methode<sup>51</sup>. HERMES ist zu einem De-facto-Standard in den öffentlichen Einrichtungen der Schweiz geworden. Die meisten Kantone und grossen Städte haben die Methode übernommen. Darüber hinaus gibt es ein Ausbildungs- und Zertifizierungssystem, sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Bundes. Dieses System bezieht strategische Partner wie die Fachhochschulen für die deutsche Schweiz oder die Association suisse d'organisation et de management für die französische Schweiz mit ein.

51 Es werden jedoch auch Konzepte aus PMI/PMBOK oder PRINCE2 angesprochen, da diese Methoden in einigen Fällen komplementär zu HERMES oder sogar detaillierter sind.

## 18.2. Schlüsselaspekte des Projektmanagements

Die ISO 9000 definiert ein Projekt als einen «einmalige[n] Prozess, der aus einem Satz von abgestimmten und gelenkten Tätigkeiten mit Anfangs- und Endtermin besteht und durchgeführt wird, um unter Berücksichtigung von Zwängen bezüglich Zeit, Kosten und Ressourcen ein Ziel zu erreichen, das spezifische Anforderungen erfüllt<sup>52</sup>». Diese Norm definiert Projektmanagement wie folgt: Planung, Organisation, Überwachung, Kontrolle und Dokumentation aller Aspekte eines Projekts und der Motivation der beteiligten Personen, um die Ziele des Projekts zu erreichen.

Zahlreiche theoretische und methodische Arbeiten befassen sich mit allen Aspekten der Planung, Organisation, Kontrolle und Berichterstattung eines Projekts sowie mit den Qualitätsaspekten der Projektergebnisse. Lock (2013) ist immer noch das Standardwerk zum Projektmanagement, obwohl die erste Ausgabe dieses Buches bereits 1968 veröffentlicht wurde.

Die am weitesten verbreitete Methode des Projektmanagements ist die PMBOK-Methode, was für *Project Management Body Of Knowledge* steht. Diese Methode wurde vom *Project Management Institute* veröffentlicht (PMI 2017). Diese Veröffentlichung gilt als Referenz in diesem Bereich. Das PMI ist auch eine Ausbildungs- und Zertifizierungsorganisation. Es sei erwähnt, dass 2015 weltweit bereits 700 000 Personen als PMI-Projektmanager:innen zertifiziert waren (Linke 2019). Die Zertifizierungsprüfung basiert auf den Konzepten des PMBOK.

Die zweite wichtige Projektmanagementmethode ist die PRINCE2-Methode (Turley 2010). Sie wurde ursprünglich vom *Office of Government Commerce* (OGC) des Cabinet Office des Vereinigten Königreichs entwickelt. Das OGC gründete 2013 ein Joint Venture, um die PRINCE2-Schulungen zu verwalten. Bis heute haben 250 000 Personen eine Zertifizierung erhalten (Linke 2019).

Es ist kein Zufall, dass diese Methode von einer Regierung entwickelt wurde. Öffentliche Einrichtungen sind für die Durchführung vieler komplexer Projekte (soziale, wirtschaftliche, ökologische, organisatorische, IT-bezogene usw.) verantwortlich. Um dies zu erreichen, müssen sie in der Lage sein, die Anforderungen an solche Projekte in Bezug auf Zeit, Kosten und Ressourcen zu definieren. Auch die Schweiz hat sich dieser Aufgabe gestellt. So hat der Bund seine eigene Projektmanagementmethode, die HERMES-Methode, entwickelt.

Jede dieser drei Methoden hat ihre eigenen Besonderheiten. Sie basieren jedoch auf vielen gemeinsamen Konzepten. Ohne auf die Unterschiede<sup>53</sup> im Einzelnen einzugehen, sollen hier einige Schlüsselpunkte der Methoden vorgestellt werden.

52 <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9000:ed-4:v1:en> (aufgerufen am 29.11.2022).

53 Linke (2019) bietet einen Vergleich dieser drei Methoden und stellt sie auch in Relation zu den sogenannten agilen Ansätzen.

### 18.2.1. Das Dreieck des Projektmanagements

Das Ziel des Projektmanagements ist es, ein Gleichgewicht zwischen drei Beschränkungen zu finden, die einander widersprechen können. Diese Beschränkungen bilden die drei Eckpunkte des Dreiecks des Projektmanagements:

- das *Kostenmanagement*;
- das *Zeitmanagement*;
- das *Qualitätsmanagement*.

Nach Lock (2013) muss ein:e Projektmanager:in eine Rangfolge dieser drei Beschränkungen festlegen. Er oder sie muss den richtigen Kompromiss in den Beziehungen zwischen Zeit und Kosten, Kosten und Qualität, Zeit und Qualität finden. Am Ende eines bestimmten Projekts kann es mehrere Fälle geben, in denen das Gleichgewicht nicht erreicht wurde (Aim 2018). Diese Fälle wurden in der Praxis vielfach illustriert und werden im Folgenden kurz diskutiert.

*Nichteinhaltung der Kosten:* Das Projekt wurde zwar fristgerecht und mit einem zufriedenstellenden Qualitätsniveau geliefert. Es mussten jedoch mehr technische und personelle Mittel bereitgestellt werden als ursprünglich geplant.

*Nichteinhaltung der Kosten und Fristen:* Das Projekt hat sich verzögert und mehr gekostet als erwartet. Der Grund dafür ist, dass die Teams länger gebunden werden mussten oder dass finanzielle Strafen für die Verzögerung angefallen sind.

*Nichteinhaltung der Qualitätsanforderungen:* Der Begriff der Qualität hängt natürlich mit der Art des durchgeführten Projekts zusammen. Dieser Aspekt wird in Abschnitt 18.2.5. behandelt. An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, dass es sich beispielsweise um Konstruktionsfehler, IT-Fehler oder organisatorische Fehlfunktionen handeln kann. Über die Qualität im engeren Sinne hinaus kann es auch um die Reduzierung des Funktionsumfangs im Laufe des Projekts gehen. Beispielsweise wurden die Funktionen eines Informationssystems in einem ursprünglichen Lastenheft definiert, aber im Laufe des Projekts aus Kostengründen aufgegeben.

Im Rahmen des Projektmanagements muss sichergestellt werden, dass das Gleichgewicht zwischen diesen drei Einschränkungen während des gesamten Vorhabens aufrechterhalten wird. Um dies zu erreichen, müssen systematisch Korrekturen vorgenommen werden: Neueinschätzung der Kosten, Neuzuteilung von Aufgaben und Ressourcen, Überarbeitung des Zeitplans etc. Eine Reduzierung der Qualität oder des Funktionsumfangs ist ebenfalls möglich. Diese Lösung sollte jedoch nur als letztes Mittel eingesetzt werden, z. B. wenn der Terminzwang alles andere überlagert.

### 18.2.2. Projektlebenszyklus

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, ein Projekt in Phasen zu unterteilen. Ein relativ einfacher und klassischer Ansatz wird in Verzuh (2015) beschrieben:

- *Definition* des Projekts;
- *Planung* des Projekts;
- *Durchführung* des Projekts;
- *Abschluss* des Projekts.

In recht ähnlicher Weise basiert die HERMES-Methode ebenfalls auf vier Phasen. Die Aufteilung und das Vokabular sind jedoch unterschiedlich: *Initialisierung, Konzept, Realisierung, Einführung*.

Diese sequenzielle Art, ein Projekt zu betrachten, ist repräsentativ für den *traditionellen Ansatz* des Projektmanagements (Knuston & Webster 2018). Andere Ansätze haben sich in verschiedenen Tätigkeitsbereichen entwickelt.

Dies ist der Fall beim *iterativen Ansatz*. Er ermöglicht es, in jeder Phase zurückzugehen und die zuvor definierten Elemente zu überarbeiten. Die Softwareentwicklungsmethode Scrum stützt sich beispielsweise auf «Sprints». Ein «Sprint» entspricht einem Zeitraum von einigen Stunden bis zu einigen Wochen (Linke 2019). Jeder «Sprint» beginnt mit einer Schätzung, gefolgt von einer operativen Planung, und endet mit einer Demonstration des Erreichten. Dieser Ansatz hilft insbesondere dabei, Fehler bei der anfänglichen Planung zu vermeiden und die Erwartungen an die Qualität der Projektergebnisse im Laufe der Zeit zu korrigieren.

Evolutive oder *agile Ansätze* zielen darauf ab, den Empfänger des Projekts – den Kunden – so weit wie möglich einzubeziehen. So soll eine hohe Reaktionsfähigkeit auf Änderungswünsche und Entwicklungen ermöglicht werden. Die zentrale Rolle wird dem «Product Owner» (dem Empfänger, dem Kunden) und nicht dem oder der Projektleiter:in zugewiesen.

HERMES integriert diesen Ansatz, indem es Szenarien für die Entwicklung eines agilen Produkts vorschlägt:

- Jede Phase umfasst eine Reihe von Aufgaben, die unter der Verantwortung einer Rolle durchzuführen sind. Diese Methode bietet immerhin etwa 60 Standardaufgaben und für jede Aufgabe eine Liste der auszuführenden Aktivitäten sowie die erwarteten Ergebnisse. HERMES standardisiert bestimmte Rollen, wobei zwischen den Rollen der Stammorganisation und denen der Projektorganisation unterschieden wird (Projektleiter:in, Testmanager:in, Auftraggeber:in, Steuerungsausschuss, Nutzer:in usw.).
- Jede Phase endet mit einem Kontrollpunkt (im HERMES-Jargon als Meilenstein bezeichnet). Diese Kontrolle bezieht sich auf den Projektfortschritt, die Qualität und die Kosten. Die Prüfkriterien ermöglichen somit die Berichterstattung über den Projektverlauf. Wenn die Kriterien nicht erfüllt werden, kann das Projektmanagement beschliessen, die nächste Phase nicht zu beginnen (in der HERMES-Terminologie nicht «freizugeben»). Die Entscheidung, eine Phase nicht freizugeben, bedeutet für das Management, dass es Korrekturmassnahmen verlangen kann, damit das Projekt schliesslich die Anforderungen erfüllt. Sie kann auch die vollständige und endgültige Einstellung des Projekts bedeuten.



### 18.2.3. Management der Projektbeteiligten

Wie in Abschnitt 18.2.1. erwähnt, ist es das Ziel des Projektmanagements, ein Gleichgewicht zwischen Termin-, Kosten- und Qualitätszwängen zu finden. Lock (2013, S. 13) zufolge ist es jedoch «leicht und gefährlich zu vergessen, dass keines dieser Ziele ohne Menschen erreicht werden kann». Ein wichtiger Schritt beim Start eines Projekts ist daher die Identifizierung der Projektbeteiligten. Diese können je nach Art des Projekts relativ unterschiedlich sein. Einige Schlüsselrollen sind jedoch immer vorhanden: der Empfänger des Projekts, sein Bevollmächtigter, der Lieferant, die Endnutzerperson oder -einheit, das Projektteam, der Sponsor (die Person, die die Leitung der Organisation vertritt, die formal für das Projekt verantwortlich ist) etc. Verzuh (2015) schlägt eine Liste von Fragen vor, mit deren Hilfe die verschiedenen Beteiligten eines Projekts identifiziert werden können.

Es reicht nicht aus, die Projektbeteiligten zu definieren. Sie müssen während des gesamten Projekts «gemanagt» werden. Dies kann verschiedene Formen annehmen. Im Allgemeinen geht es darum, Regeln für die Kommunikation zwischen und mit den Beteiligten aufzustellen (z. B. Richtlinien für die Nutzung von E-Mails, Regeln für die Archivierung, Sitzungsmanagement). Es geht auch darum, festzulegen, wer in welchem Umfang zu den verschiedenen Phasen des Projekts beiträgt, wer was entscheidet usw. Es ist auch notwendig, die Kommunikationsmedien festzulegen: Sitzungsprotokolle, regelmässige Fortschrittsberichte, elektronische Projektmanagement-Plattformen etc. Das PMBOK enthält ein ganzes Kapitel, das dem Management der Projektkommunikation gewidmet ist. Der vorgeschlagene Ansatz ist angemessen strukturiert und detailliert (PMI 2015).

Abgesehen von diesen formalen Aspekten des Kommunikationsmanagements bringt ein:e Projektleiter:in einen Grossteil seiner oder ihrer Zeit damit, Teams zu motivieren, Probleme zu lösen, Konflikte zu bewältigen oder Kompromisse auszuhandeln. Verzuh (2015) stellt verschiedene Techniken für das Teammanagement und die Zusammenarbeit zwischen den Projektbeteiligten vor.

### 18.2.4. Planung und Kostenschätzung

Sicherlich umfasst das Projektmanagement neben der Planung und Zuweisung von Ressourcen noch zahlreiche andere Aspekte (Knuston & Webster 2018). Diese beiden Aufgaben sind jedoch immer noch die grundlegenden Aufgaben in diesem Prozess.

Der erste Schritt bei der Planung und Kostenschätzung besteht darin, den Projektumfang in kleinere und damit leichter zu verwaltende Komponenten und Komponentenpakete aufzuteilen. Eine sehr bekannte und vom PMBOK (PMI 2015) empfohlene Technik ist die *Work Breakdown Structure* (WBS). Sie beinhaltet eine hierarchische Aufteilung der durchzuführenden Aktivitäten auf der Grundlage von *Work Packages* oder Arbeitspaketen. Die PRINCE2-Methode unterscheidet sich durch die Verwendung der Technik des *Product-Based Planning* (PBP). Das Produkt oder Ergebnis wird

in Unterprodukte aufgeteilt, mit einer Logik des Flusses zwischen den verschiedenen Ergebnissen. Schliesslich entschied sich HERMES für eine thematische Aufteilung mit wiederverwendbaren Modulen. Diese Module erleichtern die Erstellung von Szenarien. Sie enthalten Aufgaben, die zu Ergebnissen zu einem bestimmten Thema führen sollen. Das Modul «Beschaffung» umfasst beispielsweise die Aufgaben «Ausschreibung erstellen», «Angebote auswerten» oder «Entscheidung über den Zuschlag treffen».

Je nach Art des Projekts und seiner oder ihrer Erfahrung wird ein:e Projektmanager:in die am besten geeignete Technik wählen. Er oder sie kann eine strukturelle (WBS), dynamische (PBP) oder thematische (HERMES) Aufteilung verwenden oder verschiedene Techniken kombinieren.

Dann müssen logische Verbindungen zwischen den Aufgaben hergestellt werden (welche Aufgabe muss einer bestimmten Aufgabe vorausgehen, welche Aufgaben können parallel durchgeführt werden usw.). Dies lässt sich grafisch in Form eines Netzwerkdiagramms darstellen. Ein solches Diagramm zeigt nur die logische Verkettung. Die Darstellung mithilfe eines Gantt-Diagramms ermöglicht die Einbeziehung der zeitlichen Dimension (Verzuh 2015). Mit verschiedenen Computertools lassen sich diese Diagrammtypen sehr einfach erstellen und aktualisieren. Die PERT-Methode – *Program Evaluation and Review Technique* – wurde in den 1950er-Jahren von der US-Marine genau zu diesem Zweck entwickelt. Sie verwendet einen Graphen – einen Abhängigkeitsgraphen –, um die Planung der Aufgaben darzustellen. Dies ermöglicht die Berechnung des kritischen Pfades in Bezug auf die Zeit und des kritischen Pfades in Bezug auf die Kosten. Der Begriff des kritischen Pfades bezieht sich auf die geordnete Liste aller Aktivitäten, die notwendig sind, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen. Dieser Begriff bildet auch die Grundlage für den Algorithmus *Critical Path Method* (CPM), ein Algorithmus, der u. a. für die Planung des Manhattan-Projekts oder den Bau der Twin Towers in New York verwendet wurde. Dieser Algorithmus ist auch heute noch in einigen Projektmanagementprogrammen enthalten, wenn auch in einer etwas verbesserten Version. Diese Verbesserungen ermöglichen die Simulation alternativer kritischer Pfade, wenn Zeit- oder Kostenbeschränkungen geändert oder Ressourcen umverteilt werden.

Diese Software ist daher in der Lage, die Abfolge von Aufgaben grafisch darzustellen oder den kritischen Pfad zu berechnen. Aber nur die Erfahrung und das Urteilsvermögen des Projektleiters oder der Projektleiterin ermöglichen es, optimistische, pessimistische oder realistische Szenarien für die Abfolge der Aufgaben zu erstellen. Das bedeutet, dass für jede Aufgabe (oder zumindest für alle Aufgaben von kritischer Bedeutung) eine menschliche Einschätzung ein realistisches Start- und Enddatum sowie die vorverlegten oder verspäteten Start-/Enddaten festlegen muss. Die oben erwähnte PERT-Methode bietet eine Entscheidungshilfe, indem sie beispielsweise die folgende Berechnung zur Schätzung der erwarteten Zeit verwendet:  $[\text{optimistische Zeit} + \text{pessimistische Zeit} + (4 \times \text{realistische Zeit})] / 6$ .

Im nächsten Schritt sollen die direkten Kosten für die Durchführung einer Aufgabe (Dauer multipliziert mit den Arbeitskosten), die indirekten Kosten, die Fixkosten usw. ermittelt werden. Die Kosteneinschätzung hängt stark vom Tätigkeitsbereich ab, in dem das Projekt angesiedelt ist. In einigen Bereichen, wie z. B. im Bauwesen, ist «Kalkulator» aufgrund der Komplexität der Aufgaben ein eigenständiger Beruf. Im Folgenden wird ein einfaches (aber auf einem realen Fall basierendes) Beispiel für eine Kalkulation vorgestellt, um die Logik der Kosteneinschätzung zu veranschaulichen.

Das Beispiel stammt aus dem Bereich der Entwicklung von Computeranwendungen. Eine häufig verwendete Methode der Kostenberechnung basiert auf dem Anforderungsmanagement<sup>54</sup>. Die Anforderungen werden in Bezug auf Bildschirme, Datenschnittstellen und Datenverarbeitung beschrieben und qualifiziert.

*Bildschirme:* Hierbei handelt es sich um Schnittstellen auf dem Computerbildschirm des Nutzers oder der Nutzerin. Ein Anmeldebildschirm mit zwei Eingabefeldern wird für die Kalkulation als einfach angesehen, ein Bildschirm, der die Eingabe einer Steuererklärung ermöglicht, als komplex.

*Datenschnittstelle:* Eine direkte Abfrage in einer Datenbank wird als einfach eingestuft. Die Kombination von Daten aus verschiedenen externen Datenbanken ist komplex.

*Datenverarbeitung:* Wenn die in ein Formular eingegebenen Daten lediglich aus einer E-Mail-Adresse und einer Telefonnummer bestehen, ist es einfach zu überprüfen, ob die Form korrekt ist. Die Anwendung von erweiterten Verarbeitungsregeln wird jedoch als komplex angesehen.

Anforderung	Bildschirm	Daten-schnittstelle	Daten-verarbeitung
Benutzer identifizieren	Einfach	Einfach	Einfach
Einen Verwaltungsvorgang öffnen	Mittel	Mittel	Einfach
Zusätzliche Informationen anfordern	Einfach	Mittel	Mittel
Die Kriterien für den Eintritt in das Verfahren anwenden	Mittel	Einfach	Komplex
Nichteinlassungen begründen	Mittel	Einfach	Einfach

**Tabelle 18.1** Beispiel für die Aufteilung einer IT-Anwendung.

Der oder die Projektleiter:in wendet dann Metriken an, die auf seiner oder ihrer Erfahrung oder auf aktuellen Tabellen basieren, z. B.:

- Einfacher Bildschirm pro erfahrenem Entwickler / erfahrener Entwicklerin = 0,5 Tage;

<sup>54</sup> Eine Anforderung ist der formalisierte Ausdruck eines Bedürfnisses der Nutzer:innen, z. B. das Drucken einer Meldebescheinigung.

- Komplexer Bildschirm pro erfahrenem Entwickler / erfahrener Entwicklerin = 1,5 Tage;
- Mittlere Datenschnittstelle pro Junior-Entwickler:in = 1 Tag.

Danach verwendet er oder sie Tagessätze, die üblicherweise von Auftragnehmer:innen berechnet werden (z. B. Fr. 1000 für eine:n erfahrene:n Entwickler:in und Fr. 750 für eine:n Junior), sowie eine Marge von 20 % der gesamten Entwicklung für Projektmanagement und unvorhergesehene Ereignisse. Dies ermöglicht es dem Unternehmen, einen Gesamtbetrag für die Durchführung eines solchen IT-Projekts zu erhalten.

Zum Abschluss dieses Abschnitts sei noch auf die von Lock (2015) getroffene Unterscheidung zwischen «planning» und «scheduling», also Planung und Zeitplanerstellung, hingewiesen. Die Planung ist die logische und zeitliche Aufteilung der oben erläuterten Abfolge von Aktivitäten. Sie ermöglicht die Berechnung der theoretischen Zeit, die für die Erfüllung einer Aufgabe benötigt wird. Die Erstellung des Zeitplans erfordert zusätzliche Überlegungen, um die Verfügbarkeit von Ressourcen zu berücksichtigen (z. B. Teilzeitbeschäftigte oder Personen, die an mehreren Projekten parallel arbeiten, Urlaubszeit usw.). Diese Überlegungen sind notwendig, um Zieldaten für die Durchführung einer Aufgabe festzulegen.

### 18.2.5. Verfolgung des Projektfortschritts

Es gibt heute hochentwickelte IT-Tools wie Basecamp oder Asana – um zwei Marktführer zu nennen –, um den Fortschritt von Aufgaben zu messen. Diese Tools ermöglichen es insbesondere, die geleisteten Arbeitsstunden zu zählen und das Budget zu überwachen oder Ressourcen für ein Projekt neu zuzuweisen. Diese Werkzeuge erleichtern die Arbeit des Projektmanagers oder der Projektmanagerin erheblich. Sie bieten den Mitgliedern des Projektteams die Möglichkeit, die ihnen zugewiesenen Aufgaben sowie die dafür vorgesehene Zeit und den Zeitrahmen zu visualisieren. Diese Personen müssen dann täglich oder wöchentlich den Fortschritt ihrer Aufgaben erfassen. Verzuh (2015) empfiehlt, diese Messung des Aufgabenfortschritts nicht zu kompliziert zu gestalten und einfach drei Stufen zu verwenden: 0 % – Aufgabe nicht begonnen; 50 % – Aufgabe in Arbeit; 100 % – Aufgabe abgeschlossen. Hier ist eine Klarstellung erforderlich: Die Erfassung des Arbeitsfortschritts dient der Messung der Einhaltung von Fristen, während die Erfassung der von den Mitgliedern des Projektteams geleisteten Stunden der Berechnung der Kosten dient. Wie immer bieten IT-Tools den Vorteil, dass sie die Aggregation von Daten, die Messung von Fristen und Kosten pro Aufgabe, pro Person, pro Arbeitspaket usw. erleichtern.

Während das Management von Terminen und Kosten relativ leicht zu quantifizieren ist, gilt dies nicht immer für die dritte Spitze des Dreiecks des Projektmanagements, die Qualität. In einigen Geschäftsbereichen gibt es Standards, um die Qualität eines

Produkts zu messen und Probleme im Falle von Mängeln zu lösen<sup>55</sup>. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Ergebnisse greifbar sind. Es ist weniger der Fall bei Projekten, die zu nicht greifbaren Ergebnissen führen (z. B. ein Umstrukturierungsprojekt). In diesem Fall besteht eine Möglichkeit, den Erfolg eines Projekts sicherzustellen, darin, sich auf das Risikomanagement zu konzentrieren. Dieser Ansatz zielt darauf ab, Strategien zu entwickeln, die einerseits faktische Elemente berücksichtigen und andererseits das potenziell instabile Umfeld des Projekts einbeziehen (Huf 2016). Konkret geht es darum, positive oder negative Ereignisse zu identifizieren, die den Erfolg eines Projekts beeinflussen können. Dann gilt es, die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Ereignisse zu bewerten. Anschliessend werden Massnahmen ergriffen, um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines solchen Ereignisses zu verringern. Und schliesslich müssen Reaktionsprotokolle für den Fall vorbereitet werden, dass ein Risiko eintritt. Dieser Ansatz wird hier nicht näher erläutert, aber sowohl Lock (2013) als auch PMI (2017) widmen ihm ausführliche Kapitel.

### 18.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die Verantwortlichen in öffentlichen Einrichtungen müssen keine erfahrenen oder zertifizierten Projektmanager:innen sein. Es ist jedoch sehr wichtig, dass sie das Konzept des Gleichgewichts zwischen Kosten-, Zeit- und Qualitätszwängen verstehen. Die öffentliche Verwaltung organisiert sich immer häufiger im Projektmodus<sup>56</sup>. Eine der grössten Herausforderungen besteht darin, die Projektlogik in Verwaltungseinheiten zu integrieren, wenn diese Einheiten nach einem operativen Managementansatz arbeiten. Darüber hinaus konzentrieren sich einige Projektmanager:innen auf die Ergebnisse, die sie liefern wollen, und vergessen dabei, wie diese Ergebnisse später im Rahmen des operativen Managements genutzt werden. In der Zukunft wird die Herausforderung für die Verwaltungsleiter:innen eine dreifache sein. Zunächst müssen sie natürlich die Stabilität der (laufenden) Operationen sicherstellen. Sie müssen auch dafür sorgen, dass die Projekte tatsächlich abgeschlossen werden. Und schliesslich müssen sie sicherstellen, dass die Projektergebnisse umgesetzt werden, d. h. dass der Übergang von der Projektlogik zur Nutzungslogik reibungslos und dauerhaft erfolgt. Diese Herausforderung spiegelt sich in der Semantik der HERMES-Methode wider. Sie bezeichnet die letzte Phase eines Projekts als «Einführungsphase» und nicht als «Abschlussphase». Es gibt noch eine weitere Klippe, die häufig bei der Einleitung von Projekten auftaucht. Es besteht die

55 Die Norm SIA 118 definiert beispielsweise die allgemeinen Bedingungen für die Ausführung von Bauarbeiten in der Schweiz.

56 Siehe z. B. die Umgestaltungspläne «Action Publique 2022» der französischen Regierung: <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022> (aufgerufen am 29.11.2022).

Versuchung, die Verantwortung für ein Projekt an Spezialist:innen auf dem jeweiligen Gebiet zu übertragen, ohne ihnen wirklich Zeit für Projektmanagementaktivitäten zu geben, sie zu schulen und ihnen geeignete Methoden und Werkzeuge zur Verfügung zu stellen.

## Wichtige Begriffe

- Einschätzung (chiffre, quantificazione, calculation): quantitative Bewertung der Kosten und des Zeitaufwands für die Durchführung einer Aufgabe auf der Grundlage expliziter Annahmen, z. B. über die Arbeitskosten, das Kompetenzniveau der Humanressourcen, externe Zwänge usw.
- Ergebnisse (livrables, prodotti finali, deliverables): greifbare, messbare und spezifische Ergebnisse einer Projektphase; dies kann ein Dokument wie eine Spezifikation oder ein Bericht, eine Softwarekomponente oder ein anderes Zwischenprodukt sein.
- Planung (planification, pianificazione, planning): ein Prozess, der die zu erreichenden Ziele, die dafür erforderlichen Ressourcen und die Schritte zur Erreichung der Ziele festlegt und die zeitliche Dimension einbezieht.
- Projektlebenszyklus (cycle de vie projet, ciclo di vita del progetto, project lifecycle): Ein Projekt wird in Phasen unterteilt, die den Weg vom Anfang bis zum Ende beschreiben.
- Projektumfang (périmètre projet, ambito del progetto, project scope): klare Abgrenzung der Grenzen eines Projekts auf der Grundlage des zu deckenden Bedarfs, der Arbeitspakete und der Aufgaben, die zur Erreichung der Projektziele durchgeführt werden müssen.

## Literatur

- Aim, R. (2018) *La gestion de projets*. Gualino Editeur. 6. Auflage.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2015) *Hermes – Projektmanagementmethode für alle Projekte – Referenzhandbuch*. <https://www.hermes.admin.ch/> (aufgerufen am 30.11.2022).
- Huf, A. S. (2016) Project Innovation: Evidence-Informed, Open, Effectual, and Subjective. *Project Management Journal*, Vol. 47, No. 2, S. 8–25. <https://doi.org/10.1002/pmj.21576> (aufgerufen am 30.11.2022).
- Knuston, J. & Webster, F. M. (2018) What Is Project Management? Project Management Concepts and Methodologies. In P. C. Dinsmore & J. Cabanis-Brewin (Hrg.) *The AMA Handbook of Project Management*, S. 1–10.

- Linke, K. (2019) Traditional and Agile Management Approaches. *12th ILERA European Congress*, Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf, Deutschland.
- Lock, D. (2013) *Project Management*. Routledge. 10. Auflage.
- PMI (2017) *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Project Management Institute. 6. Auflage.
- Turley, F. (2010) *The PRINCE2® Training Manual – A common sense approach to learning and understanding PRINCE2*. MgmtPlaza.
- Verzuh, E. (2015) *The Fast Forward MBA in Project Management*. Wiley. 5. Auflage.

TEIL V

# **Das IDHEAP-Modell in Aktion**





# Einleitung

Nils Soguel

## 1. Zweck der Anwendung des Modells am Beispiel von fünf Problemstellungen

Wir haben es in unserem einleitenden Beitrag gesagt: «Das IDHEAP-Modell versteht die öffentliche Verwaltung aus einer Logik des Handelns, der Bewegung und des Wandels heraus.» Es beschreibt eine komplexe Realität auf vereinfachte, anschauliche und pragmatische Weise. So soll es ein besseres Verständnis der Phänomene ermöglichen und den Führungskräften des öffentlichen Sektors die Werkzeuge zur Analyse der Situation, zum Handeln in ihrer Organisation, zur Konzeption und zum Mitgestalten der öffentlichen Verwaltung an die Hand geben. Das Modell und seine unterschiedlichen Dimensionen und Komponenten heben die zu berücksichtigenden Schlüsselemente, die zu aktivierenden Ressourcen sowie die Art und Weise ihrer Nutzung hervor und verleihen dem Modell damit eine dynamische Dimension. Das Modell soll es also ermöglichen, die Intervention der öffentlichen Hand zu konzipieren und umzusetzen.

Aber ermöglicht es das auch wirklich? Diese Frage ist ein Echo auf die von Varenne (2012) gestellte Frage: «Muss man Modellen glauben?» Um eine erste Antwort auf diese Frage zu geben, wollten wir das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung in die Praxis umsetzen. Dies ist der Zweck dieses sechsten Teils. Hier wird das Modell anhand von realen Problemen getestet.

Wir haben fünf sehr unterschiedliche, aber durchweg aktuelle Problemstellungen ausgewählt: die Erzeugung von Windenergie, die Führung einer Bildungseinrichtung, die Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden, den Spitzensport und die berufliche Wiedereingliederung.

Diese Problematiken erfordern aus verschiedenen Gründen ein Eingreifen der öffentlichen Hand, wobei teilweise mehrere Gründe zusammenkommen. Das Eingreifen kann durch die (► Werte), die unsere Gesellschaft antreiben, motiviert sein oder auf ein Bedürfnis oder Interesse zurückgehen, das die (► Stakeholder) ausgedrückt haben. Die öffentliche Verwaltung entwickelt sich also immer in der Interaktion mit

ihrem Umfeld. Entweder umhüllen und bedingen das Umfeld und ihre Komponenten die öffentliche Verwaltung, oder die öffentliche Verwaltung beeinflusst und gestaltet ihr Umfeld. Die Beziehung ist also bidirektional und dialektisch, wie in Abbildung V.1 schematisch dargestellt.

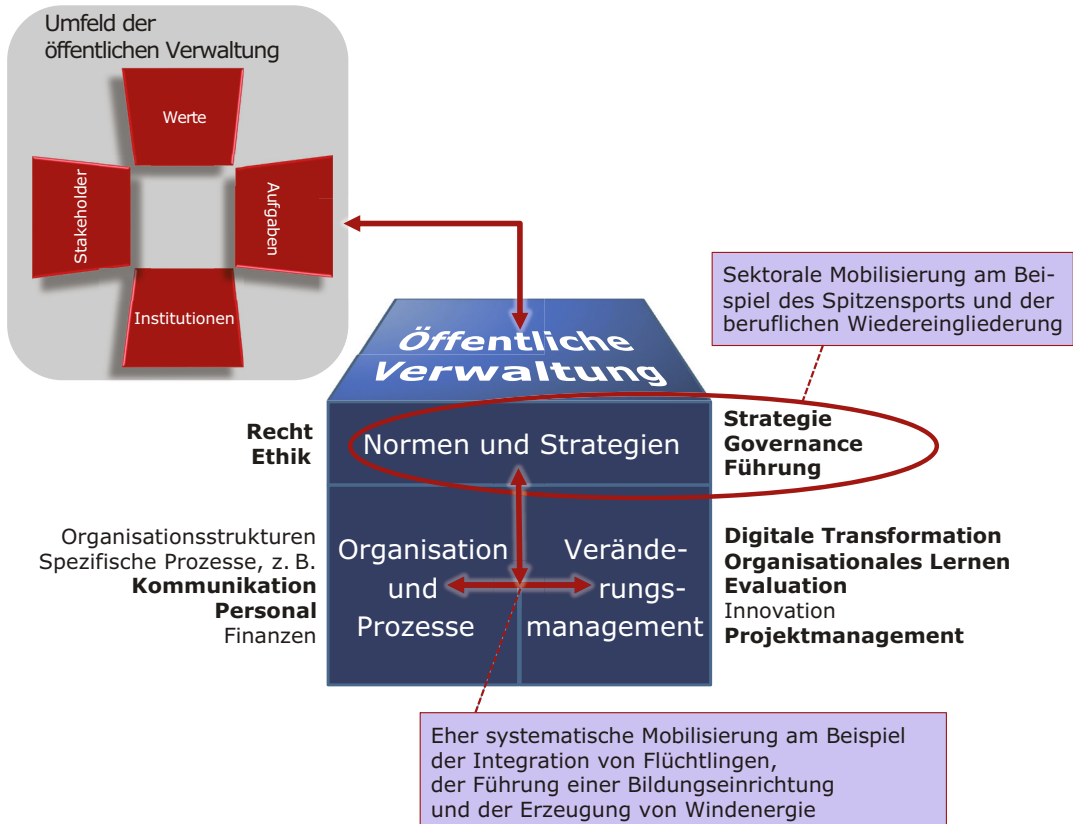


Abb. V.1 Im Rahmen der gewählten Problemstellungen angewandte Dimensionen und Komponenten des IDHEAP-Modells.

## 2. Angewandte Dimensionen und Komponenten im Rahmen der fünf gewählten Problemstellungen

Das Modell, seine Dimensionen und Komponenten können auf zwei Arten genutzt werden.

Eine erste Möglichkeit besteht darin, das Modell auf *sektoraler* Ebene anzuwenden. In diesem Fall geht es darum, den Einsatz der öffentlichen Verwaltung zu analysieren und auf Probleme zu reagieren, die in einer einzigen Dimension des Modells auftreten

(Umfeld, Normen und Strategie, Organisation und Prozesse, Veränderungsmanagement). Es ist sogar möglich, sich auf eine einzige Komponente des Modells zu konzentrieren. Zwei der hier behandelten Problemstellungen demonstrieren dies (in Abbildung V.1 durch ein Oval gekennzeichnet):

- Die Problematik der *beruflichen Wiedereingliederung* veranschaulicht, wie man nur die Dimension Normen und Strategie anwenden und sich auf die Komponente ► Governance konzentrieren kann.
- Die Problematik des *Spitzensports* veranschaulicht, wie man allein die Dimension Normen und Strategie und zwei ihrer Komponenten, ► Strategie und ► Governance, mobilisieren kann.

Die zweite Möglichkeit, das Modell anzuwenden, ist *eher systemisch*. Sie besteht darin, die öffentliche Verwaltung zu analysieren und nach Lösungen zu suchen, indem man mehrere Dimensionen des Modells und mehrere Komponenten miteinander interagieren lässt. Drei der hier behandelten Problemstellungen demonstrieren dies (in Abbildung V.1 durch umgekehrte T-Pfeile gekennzeichnet):

- Die Problematik der *Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden* veranschaulicht, wie die drei Dimensionen, die den Würfel der öffentlichen Verwaltung bilden, und sechs Komponenten angewandt werden können: ► Recht, ► Ethik, ► Kommunikation, ► Digitale Transformation, ► Organisationales Lernen und ► Evaluation;
- Die Problematik der Führung einer *Bildungseinrichtung* liefert ein Beispiel dafür, wie zwei Dimensionen angewandt werden können, nämlich die Dimension Normen und Strategie und ihre Komponente ► Führung, und wie die Dimension Normen und Strategie durch die Dimension Organisation und Prozesse und insbesondere die Komponenten ► Kommunikation und ► Personal umgesetzt wird;
- Die Problematik der *Windenergieerzeugung* veranschaulicht, wie zwei Dimensionen und vier Komponenten, ► Recht, ► Strategie, ► Governance und ► Projektmanagement, mobilisiert werden können.

Wir konzentrieren uns auf die Dimensionen und Komponenten, die wir für die jeweiligen Problemstellungen als am relevantesten erachten. In gewisser Weise wird jede von ihnen wie eine Fallstudie angegangen. Es wird erläutert, wie eine angemessene Reaktion der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der angewandten Dimensionen und Komponenten des Modells gestaltet werden kann. Ausserdem werden die dabei aufgetretenen Probleme beschrieben.

## Literatur

Varenne, F. (2012). *Théorie, réalité, modèle*. Paris: Editions Matériologiques.



# 19. Berufliche Wiedereingliederung

Giuliano Bonoli

## 19.1. Einführung in die Herausforderungen der beruflichen Wiedereingliederung für die Sozialpolitik

Seit einigen Jahrzehnten ist eine Neuausrichtung der Sozialpolitik auf die Förderung des Zugangs zu Beschäftigung als Strategie zur Bekämpfung sozialer Probleme zu beobachten. Traditionell bestand die Hauptaufgabe des Sozialstaats darin, ein Ersatz-einkommen für Menschen zu gewährleisten, die aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage waren zu arbeiten. Im Gegensatz dazu werden die wichtigsten Sozialsysteme seit den 1990er-Jahren umgestaltet, indem das Ziel der Förderung des Zugangs zu Beschäftigung und Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung in den Mittelpunkt gestellt werden.

Diese Neuausrichtung, die in gewissem Masse immer noch andauert, ist nicht ohne Kritik erfolgt (Bonoli 2013; Hemerijck 2017). Dennoch scheint sie sich in der Schweiz und in Europa durchgesetzt zu haben. Die Begriffe, die verwendet werden, um über den neuen Sozialstaat zu sprechen, sind vielfältig. Beispiele sind die Begriffe der sozialen Investitionen, des aktiven Sozialstaats, der Aktivierung oder der Flexicurity. In der Schweiz sind vor allem die eidgenössischen Sozialversicherungen gegen Arbeitslosigkeit und Invalidität sowie die kantonale und kommunale Sozialhilfe von dieser Bewegung betroffen.

Der vorliegende Beitrag befasst sich insbesondere mit einer der Komponenten der Dimension «Normen und Strategie» des IDHEAP-Modells der öffentlichen Verwaltung: der *Governance* (Abbildung 19.1). Die Umsetzung einer umfassenden Strategie zur Förderung des Zugangs zu Beschäftigung und zur Politik der beruflichen Wiedereingliederung wirft in der Schweiz und anderswo eine Reihe von Problemen auf (van Berkel et al. 2011). Bei der Governance gibt es mindestens drei Stolpersteine: der Zugang zu den erforderlichen Kompetenzen, die Kostenverschiebung und die vertragliche Bindung von sozialen Akteuren.



Abb. 19.1 Beispiel der «Governance»-Komponente, welche für die berufliche Wiedereingliederung angewandt wird (fett in der Abbildung).

1) *Zugang zu den erforderlichen Kompetenzen.* Die berufliche Wiedereingliederung fällt unter das, was Athias und Pasquier (Beitrag 8) als «öffentliche Dienstleistungen, die in einer Netzwerklogik erbracht werden», bezeichnen (► Governance). Die Beschäftigungshindernisse sind auf unterschiedliche und manchmal mehrfache Problematiken zurückzuführen. Beispielsweise müssen einige Arbeitslose lediglich ihre Kenntnisse über Techniken der Arbeitssuche verbessern. Andere wiederum verfügen über mittlerweile veraltete Kompetenzen und benötigen zusätzliche Schulungen. Zweitens kann der Zugang zu Beschäftigung durch gesundheitliche Probleme erschwert werden. In wieder anderen Fällen können ganz praktische Schwierigkeiten wie die Betreuung von Kleinkindern die Hindernisse darstellen.

Im Allgemeinen kann man sagen, dass die Kompetenzen, die erforderlich sind, um arbeitslose Menschen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen, im Schweizer Sozialstaat vorhanden sind. Allerdings sind sie nicht alle in jedem Sozialsystem verfügbar. Beispielsweise verfügen die Arbeitslosenversicherung und insbesondere die RAV (Regionale Arbeitsvermittlungszentren) über ausgeprägte Kompetenzen in Bezug auf die Unterstützung bei der Arbeitssuche und auf qualifizierende Weiterbildungen, die von den Arbeitgebern einer Branche oder einer Region anerkannt werden. Diese Ämter sind jedoch nicht auf medizinische oder arbeitsgesundheitliche Fragen spezialisiert. Diese Kompetenzen sind bei der Invalidenversicherung (IV) angesiedelt. Die RAV sind auch nicht dafür zuständig, eine Betreuungslösung für einen Elternteil zu finden, der eine solche benötigt. Ein Problem, das leicht in einem kommunalen oder regionalen Sozialdienst gelöst werden könnte.

2) *Kostenverschiebungen (cost shifting).* Die Institutionen, die bei der Umsetzung einer Politik zur beruflichen Wiedereingliederung zusammenarbeiten müssen, gehören verschiedenen Ebenen des Bundesstaates an. Die Sozialversicherungen fallen unter die Bundesebene, wobei die Umsetzung gemäss dem Prinzip des Vollzugsföderalismus an die Kantone delegiert wird (► Institutionen). Die Sozialhilfe hingegen ist eine Aufgabe der

Kantone, der Gemeinden oder wird zwischen den beiden unteren Ebenen des Bundesstaates aufgeteilt, wobei die Formen je nach Kanton unterschiedlich sind.

Diese institutionelle Struktur wirft finanzielle Fragen auf, die zu einem System perverter Anreize führen können. Konkret hat jede Institution, die an der Umsetzung der Politik zur Förderung des Zugangs zu Beschäftigung beteiligt ist, angesichts jeder individuellen Situation der Nichtbeschäftigung zwei Optionen: entweder, wie vom Gesetzgeber erdacht, alles zu tun, damit die betroffene Person wieder eine Beschäftigung findet, oder zu versuchen, die betroffene Person an eine andere Institution zu verweisen. Manchmal, insbesondere für Personen, die auf ernsthafte Hindernisse beim Zugang zu Beschäftigung stossen, kann diese zweite Option die attraktivere sein. Dieser Fehlanreiz, der ein «institutionelles moralisches Risiko» darstellt, ist ein häufig auftretendes Problem in mehrstufigen Sozialstaaten (Luigjes & Vandenbroucke 2020). Es wurde wahrscheinlich durch die Einführung des New Public Managements (NPM) verschärft, das durch die Betonung des Erreichens messbarer Ziele die Institutionen «egoistischer» macht (Overbye et al 2010).

Konkret kann eine Gemeinde beispielsweise eine Person, die Sozialhilfe bezieht, für einen Zeitraum von zwölf Monaten einstellen, damit diese anschliessend Anspruch auf die eidgenössische Arbeitslosenversicherung hat und nicht mehr der kommunalen oder kantonalen Sozialhilfe zur Last fällt. Die gleiche Gemeinde kann Sozialhilfeempfänger:innen auch bei der Vorbereitung eines Antrags auf eine IV-Rente unterstützen. Im Falle einer Ablehnung kann die Gemeinde Anwaltskosten bezahlen, damit Rechtsmittel eingelegt werden können.

Durch Änderungen der Bundesgesetze im Laufe der Jahre wurde versucht, diese Möglichkeiten einzuschränken, und diese haben wahrscheinlich auch zu einer Verlagerung von Lasten auf die Kantone und Gemeinden geführt, indem beispielsweise der Zugang zu den Sozialversicherungen des Bundes erschwert wurde. All diese Praktiken auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sind gut dokumentiert, sowohl für die Schweiz als auch für andere föderal organisierte Länder wie Deutschland (Bonoli & Trein 2016).

3) *Die vertragliche Bindung von sozialen Akteuren.* Wie bei anderen relevanten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung stellt sich auch bei der beruflichen Wiedereingliederung die Frage, ob es Aufgabe des Staates ist, die erforderlichen Dienstleistungen zu produzieren, oder ob stattdessen nicht staatliche Akteure beauftragt werden sollten (machen oder machen lassen, ► Stakeholder ► Governance). In diesem speziellen Fall ergibt sich das Interesse an der Beauftragung nicht staatlicher Akteure aus der Notwendigkeit, private Akteure wie die Arbeitgeber einzubeziehen, welche essentielle Akteure sind, um die Herausforderung der beruflichen Wiedereingliederung erfolgreich zu meistern. Darüber hinaus ermöglicht die Einbeziehung einer Vielzahl nicht staatlicher Akteure eine grössere Agilität des Systems, das sich an die sich manchmal schnell ändernden Arbeitsmarktbedingungen anpassen muss.

Während die Einbeziehung nicht staatlicher Akteure in die Produktion von Dienstleistungen zur beruflichen Wiedereingliederung ein allgemein akzeptiertes Prinzip ist, ist die Frage, wie man mit ihrer Beziehung zum Staat umgeht, etwas Komplexeres. Die grundlegende Herausforderung besteht darin, die Interessen des Staates in Bezug auf Effektivität,



Effizienz und Gerechtigkeit mit den Interessen der nicht staatlichen Akteure, die Dienstleistungen zur beruflichen Wiedereingliederung zu erbringen, in Einklang zu bringen.

Die Einführung einer Strategie zur Förderung des Zugangs zu Beschäftigung in der Schweiz wirft daher ernsthafte Governance-Probleme auf, die zum Teil mit der föderalen Struktur unseres Staates und zum Teil mit der besonderen Art der zu erfüllenden Aufgabe zusammenhängen. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung dazu beitragen kann, die verschiedenen Lösungen zu diskutieren, die in der Schweiz und in einigen ausländischen Ländern in Betracht gezogen und umgesetzt wurden. Wie sich zeigen wird, sind diese Probleme zum Teil nach wie vor aktuell.

## 19.2. Schlüsselaspekte der Governance

In der Schweiz bestand die wichtigste Reaktion auf die oben dargestellten Governance-Probleme seit den frühen 2000er-Jahren in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren. Die Förderung der Zusammenarbeit ist eine leicht zu vertretende Strategie, deren Wirkung jedoch begrenzt ist. Tatsächlich stützt sich deren Erfolg sehr stark auf den guten Willen der verschiedenen beteiligten Akteure und Institutionen. Die Zusammenarbeit zwischen Institutionen ist in der Regel nicht förderlich für Transparenz und Rechenschaftspflicht. Wenn beispielsweise zwei Agenturen bei dem Versuch zusammenarbeiten, eine arbeitslose Person zu vermitteln, dies aber nicht gelingt, wer wird dann für das Scheitern verantwortlich gemacht?

Eine «einfache» Zusammenarbeit, d. h. eine Zusammenarbeit, die nicht durch eine Klärung der Rollen und Verantwortungsketten (*lines of accountability*) strukturiert ist, scheint keine besonders vielversprechende Form der Governance zu sein. In der von Athias und Pasquier vorgeschlagenen Typologie für die Governance der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wird die einfache Zusammenarbeit übrigens nicht einmal erwähnt.

### 19.2.1. Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit

Das oben beschriebene Problem des Zugangs zu den erforderlichen Kompetenzen kann auf verschiedene Weise gelöst werden. Es wäre denkbar, dass sich jede Institution mit allen Kompetenzen ausstattet, die für die berufliche Wiedereingliederung «ihrer» Leistungsempfänger:innen erforderlich sind. Diese Lösung wäre wahrscheinlich die kostspieligste und würde Doppelarbeit mit sich bringen. Die Schweiz hat sie nicht gewählt. Zweitens könnte man sich eine vertragliche Regelung zwischen Einheiten innerhalb des Staates vorstellen. Wenn ein:e Empfänger:in von Arbeitslosengeld ein gesundheitliches Problem hat, könnte die Arbeitslosenversicherung die Invalidenversicherung beauftragen, gegen Bezahlung zu versuchen, das Problem zu lösen. Auch diese Lösung wurde in der Schweiz nicht gewählt.

Die letzte Option, für die sich die Schweiz entschieden hat, ist die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen. Dabei handelt es sich um eine Art öffentlich-öffentliche Partnerschaft, die grösstenteils auf dem Willen der verschiedenen betroffenen Akteure zur Zusammenarbeit beruht. Konkret haben alle Kantone Plattformen oder Prozesse für die interinstitutionelle Zusammenarbeit entwickelt, die darauf abzielen, Fälle von arbeitslosen Personen zu behandeln, die von multiplen Problemen betroffen sind und daher die Hilfe mehrerer Institutionen benötigen. Die Form dieser Zusammenarbeit variiert, aber im Allgemeinen basiert sie auf einer gemeinsamen Einschätzung der Situation der arbeitslosen Person und einer Vereinbarung über die Betreuung, die die Bereitstellung von Dienstleistungen mehrerer Institutionen beinhalten kann.

Die institutionelle Zusammenarbeit betrifft nur die Bereitstellung bestimmter Massnahmen zur Evaluierung oder beruflichen Wiedereingliederung für Leistungsempfänger:innen, die im Rahmen anderer Einrichtungen betreut werden. Es handelt sich also um ein sehr begrenztes Instrument, denn einerseits stellen die betroffenen Institutionen nicht alle Massnahmen, über die sie verfügen, für Leistungsempfänger:innen anderer Systeme zur Verfügung und andererseits betrifft diese Zusammenarbeit nur die Wiedereingliederungsmassnahmen. Sie schweigt hingegen über die Übernahme der Kosten für die finanzielle Unterstützung, die allen Empfänger:innen Monat für Monat ausgezahlt wird und die wesentlich höher sind.

### 19.2.2. Minimierung des institutionellen moralischen Risikos

Wie bereits erwähnt, ist die Problematik des institutionellen moralischen Risikos jedem mehrstufigen Sozialstaat inhärent. Es handelt sich dabei um den Anreiz, der für eine Institution besteht, Leistungsempfänger:innen an eine andere Institution zu überweisen, die einer anderen staatlichen Ebene angehört.

In der Schweiz wurden Massnahmen ergriffen, um die Möglichkeiten der unteren Ebenen des Bundesstaates (Kantone und Gemeinden), Leistungsempfänger:innen an die Sozialversicherungen des Bundes zu überweisen, zu beschränken. So wurde bereits 1996 (2. AVIG-Revision) das Arbeitslosenversicherungsgesetz dahingehend geändert, dass die Teilnahme an einer subventionierten vorübergehenden Beschäftigung keine neuen Ansprüche auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung des Bundes begründen kann. Im Jahr 2011 wurde diese Regel auf die kantonalen Beschäftigungsprogramme ausgeweitet.

Auch der Zugang zur Invalidenversicherung wurde im Laufe der Jahre erschwert. In diesem Fall ging es nicht nur darum, die Praktiken der Kostenverlagerung einzuschränken, sondern die Reformen verfolgten ein umfassenderes Ziel, nämlich die Sanierung des Haushalts der Invalidenversicherung. Allerdings schränken diese Massnahmen auch den Zugang von Sozialhilfe- oder Arbeitslosenversicherungsempfänger:innen zur Invalidenversicherung ein. Die wichtigsten Massnahmen sind die Einrichtung von regionalen ärztlichen Diensten (RAD) im Jahr 2004 (was zu einer strengeren Anwendung der medizinischen Kriterien für den Zugang zu Leistungen führte) und die Einführung

einer verstärkten Aufsicht über die kantonalen Invalidenversicherungsstellen im Jahr 2008 (Bonoli & Trein 2016). Diese Massnahmen trugen dazu bei, dass die Zahl der neuen Invalidenrenten zwischen 2003 und 2008 um 35 % zurückging (Wayland-Bigler 2009).

Diese verschiedenen Massnahmen haben zweifellos die Schwere des Problems des institutionellen moralischen Risikos verringert. Ihre Reichweite ist jedoch begrenzt. In Bezug auf die Arbeitslosenversicherung behält eine Gemeinde das Recht, einen Sozialhilfeempfänger mit einem befristeten Vertrag einzustellen, der dadurch einen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung des Bundes erwerben kann. Andererseits unterstützen die Sozialdienste Sozialhilfeempfänger:innen mit gesundheitlichen Problemen weiterhin bei der Vorbereitung von Anträgen auf Invalidenrenten. Im Falle einer Ablehnung durch die zuständige IV-Stelle gehen einige Sozialdienste auch so weit, einen Anwalt zu beauftragen (natürlich auf Kosten des Steuerzahlers), um Einspruch gegen den negativen Entscheid der IV-Stelle einzulegen. Diese Praktiken scheinen Lichtjahre von der von Positivität und gutem Willen geprägten Rhetorik entfernt zu sein, die den offiziellen Diskurs über die interinstitutionelle Zusammenarbeit bestimmt.

### 19.2.3. Untervergabe der Aufgabe der beruflichen Wiedereingliederung an private Akteure

In der Schweiz, wie in den meisten europäischen Ländern, wird die Aufgabe der beruflichen Wiedereingliederung zwischen institutionellen (RAV, IV-Stellen, Sozialdienste) und sozialen (NRO, Stiftungen, seltener private Unternehmen) Akteuren aufgeteilt (► Stakeholder). Diese Lösung ermöglicht es, einen Teil der oben beschriebenen Governance-Probleme zu lösen. Anstatt beispielsweise im Rahmen einer Zusammenarbeit auf den guten Willen eines anderen Akteurs angewiesen zu sein, kann eine Institution die von ihr benötigten Dienstleistungen zur Unterstützung der Wiedereingliederung einfach auf einem Wettbewerbsmarkt einkaufen. Auch diese Lösung wird zwar praktiziert, stösst jedoch auf eine Reihe von Problemen. Insbesondere ist es schwierig, ein System von Anreizen für die Anbieter von Wiedereingliederungsdienstleistungen zu schaffen, das mit den Zielen der öffentlichen Politik übereinstimmt. Beispielsweise erzeugen herkömmliche Lösungen wie die leistungsabhängige Bezahlung typischerweise ein Verhalten der Auswahl und des Abschöpfens der Begünstigten. Die Folge ist, dass die schwächsten Empfänger:innen von den Wiedereingliederungsbemühungen ausgeschlossen werden, was in der Regel nicht mit den Zielen der öffentlichen Politik und den Grundsätzen der Gleichheit beim Zugang zu staatlichen Dienstleistungen vereinbar ist.

Das Beispiel Australien veranschaulicht diese Problematik. Um diesen Praktiken entgegenzuwirken, hat die australische Arbeitsverwaltung sehr ausgeklügelte Verträge eingeführt, welche die Anbieter ermutigen sollen, sich an den Zielen der öffentlichen Politik zu orientieren (OECD 2012). Der Erfolg blieb jedoch begrenzt, wahrscheinlich weil es einen Teil der arbeitslosen Bevölkerung gibt, dem wenig Interesse für einen Ansatz zur

Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zugewendet wird, der schnelle und messbare Ergebnisse liefern kann.

### 19.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die Governance der beruflichen Wiedereingliederung in der Schweiz weist eine Reihe von Problemen auf, die im vorliegenden Beitrag dargestellt wurden. Diese Probleme sind den Spezialist:innen und Fachleuten bekannt und haben zu einer Reihe von Initiativen und Lösungssuchen geführt. Im Allgemeinen betonen diese Initiativen das Konzept der Zusammenarbeit. Dieser Ansatz und die verschiedenen Massnahmen, die ergriffen wurden, haben jedoch ihre Grenzen. Warum versuchen die Behörden nicht, einen ehrgeizigeren Reformprozess in Gang zu setzen? Warum überprüfen sie nicht die gesamte Governance des Sozialversicherungssystems? Deutschland z. B., das mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, verabschiedete 2005 eine grundlegende Reform (bekannt als Hartz IV), die nach Ansicht mehrerer Beobachter:innen zumindest teilweise zu dem dramatischen Rückgang der Arbeitslosenquote in diesem Land beigetragen hat (Hassel & Schiller 2010).

Entsprechende Überlegungen wurden in den betroffenen Kreisen und im Bundesparlament angestellt. Eine grundlegende Reform des Systems der sozialen Sicherheit steht jedoch nicht auf der Tagesordnung. Der Hauptgrund dafür ist, dass das Schweizer System der sozialen Sicherheit trotz seiner Inkohärenzen scheinbar recht zufriedenstellende Ergebnisse hervorbringt. Die meisten sozialen Indikatoren (Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut) sind im internationalen Vergleich recht günstig. Andererseits würde eine völlige Neugestaltung des Systems vielleicht zu einer angemesseneren institutionellen Architektur führen, aber nicht unbedingt zu besseren Indikatoren. Denn die Wiedereingliederung von stark arbeitsmarktfernen Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt stösst auf objektive Schwierigkeiten, die selbst das bestmögliche System der sozialen Sicherheit kaum überwinden kann. Bei den Entscheidungsträger:innen scheint also ein Konsens darüber zu herrschen, dass der Status quo trotz seiner Mängel einer grundlegenden Reform vorzuziehen ist, die zweifellos sehr schwierig durchzuführen wäre und deren Endergebnis ungewiss bleibt (Bonoli & Champion 2014).

Diese Schlussfolgerung ist überzeugend und gefährlich zugleich. Gefährlich, weil die relativ günstige soziale Lage wahrscheinlich fragiler ist, als man denkt. Dass die Schweiz über gute soziale Indikatoren verfügt, ist auch auf die gute Verfassung des Arbeitsmarktes zurückzuführen. Eine tiefe und anhaltende Krise könnte dies jedoch schnell ändern.

Die grösste Herausforderung bei der Steuerung der beruflichen Wiedereingliederung besteht daher darin, ein System zu entwickeln, das in verschiedenen Arbeitsmarktkontexten funktionieren kann. Ein System, das nur für Schönwetterperioden geeignet ist, erscheint nicht angemessen. Die Schweiz befindet sich zwar generell in

einer beneidenswerten wirtschaftlichen Lage. Aber sie muss mit dem Auftreten von Krisen und potenziell tiefgreifenden Krisen rechnen. In diesem Fall bestünde die Gefahr, dass all die Spannungen und Widersprüche, die auf die Inkohärenzen unseres Systems der sozialen Sicherheit zurückzuführen sind, zum Vorschein kommen.

## Wichtige Begriffe

- Institutionelles moralisches Risiko (aléa moral institutionnel, rischio morale istituzionale, institutional moral hazard): Anreiz für eine Einrichtung, von der Existenz einer Versicherung zu profitieren und so zu vermeiden, sich um eine bedürftige Person kümmern zu müssen.
- Soziale Investition (investissement social; investimento sociale, social investment): sozialpolitische Perspektive, die den Schwerpunkt auf die Entwicklung des Humankapitals und die Beteiligung am Arbeitsmarkt legt, um soziale Probleme zu bekämpfen.

## Literatur

- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy. Active labour market policy and childcare in a comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G., & Champion, C. (2014). Federalism and welfare to work in Switzerland – The development of active social policies in a fragmented welfare state. *Publius the Journal of Federalism*, 45(1), 77–98.
- Bonoli, G., & Trein, P. (2016). Cost-Shifting in Multitiered Welfare States: Responding to Rising Welfare Caseloads in Germany and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 4(46), 596–622.
- Hassel, A., & Schiller, C. (2010). *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Hemerijck, A. (2017). Social investment and its critics. In A. Hemerijck (Ed.), *The uses of social investment* (pp. 3–42). Oxford: Oxford University Press.
- Luigjes, C., & Vandenbroucke, F. (2020). Unemployment benefits and activation on federal welfare states: An institutional moral hazard perspective. *Regional & Federal Studies*, 31(5), 647–669.
- OECD. (2012). *Activating jobseekers. How Australia does it*. Paris: OECD.
- Overbye, E., Strohmeier Navarro Smith, R., Karjalainen, V., & StremLOW, J. (2010). The coordination challenge. In Y. Kazepov (Ed.), *Rescaling social policies towards multilevel governance* (pp. 389–428). Farnham: Ashgate.
- Van Berkel, R., de Graaf, W., & Sirovátka, T. (2011). The Governance of Active Welfare States in Europe in a Comparative Perspective. In R. V. Berkel, W. d. Graaf & T. Sirovátka (Eds.), *The Governance of Active welfare States in Europe* (pp. 237–263). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wayland-Bigler, Nancy (2009). Gemeinsam zum Ziel. *Soziale Sicherheit-CHSS*, 2009(1). 33–35.

# 20. Leistungssport

Mickaël Terrien

## 20.1. Einführung in die Herausforderungen des Leistungssports für die Sportpolitik

Die Sportpolitik hat seit 1970 eine gesetzliche Grundlage durch Artikel 68 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Der Bundesrat führte mehrere Gründe für die Annahme dieses Verfassungsartikels an: die öffentliche Gesundheit, die Landesverteidigung, die allgemeine Bildung, die sinnvolle Freizeitgestaltung und die ehrenvolle Vertretung der Schweiz bei internationalen Wettkämpfen (Chappelet, 2006). Das letztgenannte Motiv zielt auf die Leistungen von Leistungssportler ab. Drei Jahrzehnte später wurde es zu einem der fünf strategischen Ziele, die sich der Bund in seinem Konzept für eine Sportpolitik in der Schweiz gesetzt hat. Zwei der fünf Gründe, die 1970 vom Bundesrat genannt wurden, tauchen mittlerweile nicht mehr auf (Landesverteidigung und sinnvolle Freizeitgestaltung).

Während die öffentliche Investition in Gesundheit und Bildung durch den Sport leicht verständlich ist, werfen die Bedeutung und Beständigkeit des Ziels des Leistungssports die Frage auf, welche Herausforderungen dies für die öffentliche Verwaltung mit sich bringt. Diese Herausforderungen werden vor dem Hintergrund des Wettrüstens, das viele Nationen betreiben, um die Leistung ihrer Sportler zu verbessern, noch verstärkt (siehe De Bosscher et al., 2015). Es gibt also eine Reihe von Gründen, warum die öffentliche Verwaltung sich für den Leistungssport engagieren sollte. Durch die Analyse politischer Reden lassen sich mehrere Gründe identifizieren (Grix & Carmichael, 2012).

Der erste Grund ist geopolitischer Natur. Obwohl der Medaillenspiegel keine offizielle Anerkennung durch das Internationale Olympische Komitee hat, wird er von den Medien nach den Olympischen Spielen stets in den Vordergrund gerückt. In den 1970er-Jahren wurde er als ein Werkzeug der «Makroökonomie des Kalten Krieges» instrumentalisiert. Der Vergleich der athletischen Leistungen der Blöcke sollte die Überlegenheit eines Wirtschaftssystems gegenüber einem anderen belegen (Andreff et al., 2008). Der Zusammenbruch der Sowjetunion änderte nichts an der Bedeutung, die dieser Rangliste

beigemessen wurde. Die Kontroversen zwischen China und den USA über das System der Zählung der olympischen Medaillen sind ein Beispiel aus jüngerer Zeit<sup>57</sup>.

Das Prestige, das durch die guten Leistungen der nationalen Sportler entsteht, ist nicht nur ein diplomatisches Instrument. Es kann auch ein Gefühl des Wohlbefindens in der Gesellschaft verbreiten (quantifiziert durch verschiedene Arbeiten der Wohlfahrtsökonomie). Die Unmöglichkeit des Ausschlusses und die Nichtrivalität des Konsums dieses Gefühls machen die Leistung der nationalen Athleten zu einem öffentlichen Gut (► Kernaufgaben). Dieser Aspekt legitimiert die öffentliche Intervention zugunsten des Leistungssports. In ähnlicher Weise können das Gefühl der Zugehörigkeit zum Land und der nationale Zusammenhalt durch einen internationalen Sportwettbewerb gestärkt werden. Die medialen Lobeshymnen auf die multikulturelle Schweizer U17-Fussballnationalmannschaft, die 2009 den Weltmeistertitel gewann, sind ein Beweis dafür. Diese sportlichen Externalitäten werden auch von der Europäischen Kommission anerkannt.

Die Europäische Kommission identifiziert einen weiteren externen Effekt: den Show-Sport als Hebel zur Entwicklung des Breitensports. Dieser Trickle-Down-Effekt entspricht auch dem dritten Hebel des politischen Diskurses, der dazu dient, die öffentliche Intervention für den Leistungssport zu legitimieren (Grix & Carmichael, 2012). Es wird angenommen, dass sich die Ergebnisse der Spitze der Pyramide auf die Basis der Pyramide auswirken. Durch die Bereitstellung von Vorbildern für die heranwachsende Generation würden sich Junge eher für Sport begeistern, wodurch die anderen strategischen Ziele der öffentlichen Sportpolitik erreicht werden könnten<sup>58</sup>.

Angesichts der Bedeutung des Leistungssports für die Allgemeinheit befasst sich der vorliegende Beitrag mit der Art und Weise, wie die öffentliche Verwaltung in diesem Bereich tätig werden kann. Hierzu werden insbesondere zwei Komponenten der Dimension «Normen und Strategie» des IDHEAP-Modells der öffentlichen Verwaltung herangezogen: die Strategie und die Governance (Abbildung 20.1).

Diese beiden Komponenten sind entscheidend, damit die öffentliche Hand dazu beitragen kann, dass die Schweizer Athleten bei internationalen Wettkämpfen glänzen. Erstens und in Bezug auf die Strategie erfordert die Analyse der soziodemografischen Sachlage in der Schweiz eine Spezialisierung im Sport. Eine solche Spezialisierung begünstigt eine effiziente Ressourcenallokation. Zweitens, und das betrifft die Governance, setzt eine erfolgreiche staatliche Intervention im Leistungssport eine ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen dem System der öffentlichen Verwaltung und seinem Umfeld (Markt und dritter Sektor) voraus.

Der Beschreibung dieser Schlüsselkomponenten folgt eine Diskussion der künftigen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung im Bereich des Leistungssports. Insbesondere wird das Trickle-Down-Konzept von der Spitze zur Sportbasis hinterfragt.

57 Die Kontroverse betrifft die Frage, ob Gold-, Silber- und Bronzemedailles gleich viel zählen. Bei den Olympischen Spielen 2008 lagen die USA vor China, wenn man alle gewonnenen Medaillen zählt (110 vs. 100). Die Positionen kehren sich jedoch um, wenn man nur die Goldmedaillen betrachtet (36 vs. 51).

58 In Bezug auf das Gesundheitsziel werden die Kosten der körperlichen Inaktivität in der Schweiz auf 2,4 Milliarden Schweizer Franken geschätzt (Kempf & Lichtsteiner, 2017).



Abb. 20.1 Beispiele angewandter Komponenten im Bereich des Leistungssports.

## 20.2. Schlüsselaspekte der Governance-Strategie

### 20.2.1. Strategie

Zahlreiche Studien haben sich mit den Determinanten des sportlichen Erfolgs beschäftigt (z. B. Andreff et al., 2008). Die wichtigsten Erklärungsfaktoren sind sozioökonomischer Art. Die Grösse der Bevölkerung und ihr Wohlstand sind zwei Schlüsselfaktoren für den Erfolg einer Nation, wenn es darum geht, auf internationaler Ebene sportlich zu glänzen. Daher ist die Spezialisierung auf bestimmte Sportarten die einzige Lösung für ein Land wie die Schweiz mit einem geringen demografischen Gewicht (Kempf et al., 2021).

Diese Strategie auf dem Medaillenmarkt ist das Ergebnis einer doppelten Analyse (Weber et al., 2018): einer internen Analyse der eigenen Ressourcen (*resource-based view*) und einer externen Prüfung der Konkurrenz (*market-based view*). Dadurch kann eine Nation erkennen, in welchen Sportarten und/oder Disziplinen ihre Erfolgchancen am grössten sind. 28% der Medaillen, die die Schweiz bei den Olympischen Sommerspielen zwischen 1988 und 2016 errungen hat, wurden im Radsport gewonnen (Kempf et al., 2021).

Sportliche Spezialisierung bedeutet, dass die Ressourcen auf die Verbände konzentriert werden, die die grössten Chancen auf Erfolg haben. Dies bezieht sich auf die Tatsache, dass die Strategie der öffentlichen Einrichtungen eine gemeinsame Ausrichtung und damit eine Konzentration von Ressourcen und Kräften ermöglicht. Bei den Olympischen Spielen 2016 in Rio wurde der Grossteil der finanziellen Unterstützung von Swiss Olympic an nur acht Sportarten vergeben. Diese Sportarten gewannen fünf der sieben Medaillen, die der Schweizer Delegation verliehen wurden (Kempf et al., 2021). Eine effiziente Ressourcenallokation ist ein Mittel, um im Wettrüsten zwischen den Nationen erfolgreich zu bleiben. Die Ausgaben für den Leistungssport sind zwischen 2001 und 2011 in vielen Ländern explodiert, was den Traum von olympischen Medaillen immer teurer macht (De Bosscher et al., 2015)<sup>59</sup>.

59 Zwischen 2001 und 2011 stiegen die Ausgaben in Brasilien um 210%, in Südkorea um 143%, in Frankreich um 101%.



Im Leistungssport ist Geld oft der Lebensnerv, und öffentliche Ausgaben<sup>60</sup> sind eine notwendige Voraussetzung für internationale Erfolge. Die Sportfinanzierung ist einer der zehn Faktoren, die zu internationalem Sporterfolg führen (Modell «Sport Policy factors Leading to International Sporting Success», später SPLISS, De Bosscher et al., 2015).

## 20.2.2. Governance und SPLISS-Säulen

In der Literatur werden zehn SPLISS-Säulen identifiziert (De Bosscher et al., 2015). Ihre detaillierte Beschreibung würde den Rahmen dieses Beitrags bei Weitem sprengen, insbesondere wenn man bedenkt, dass mit ihnen mehr als hundert Schlüsselfaktoren für den Erfolg verbunden sind. Das Ziel ist hier bescheidener: die Vielfalt der Interessengruppen (► Stakeholder) in Bezug auf jede dieser Säulen darzustellen, um die Notwendigkeit eines systemischen Ansatzes bei der Analyse und anschliessenden Beschreibung von Massnahmen für den Leistungssport zu verdeutlichen. Diese grosse Vielfalt an Interessengruppen erfordert natürlich auch eine solide Governance, damit die staatliche Intervention erfolgreich sein kann.

Sektoren	Status		
	Bund (BASPO und andere)	Kantone	Gemeinden
1 <b>Finanzielle Unterstützung</b>	CHF 185,1 Mio. (BASPO)	CHF 232 Mio.	CHF 1,35 Mrd.
2 <b>Governance, Organisation und Strukturen</b>	Jugend+Sport	Finanzierung von Sportinfrastruktur und Breitensport, Sportunterricht für Studierende	Sportförderung in der Schweiz
3 <b>Beteiligung am Sport</b>			
4 <b>Talentidentifikation und -entwicklung</b>			
5 <b>Karriere- und Nach-Karriere-Management</b>	Fördergefässe für Athlet:innen der Schweizer Armee	<i>Sportschulen</i>	
6 <b>Trainingszentrum</b>	Entwicklung von Sportanlagen mit nationaler Bedeutung <i>Bundesanlagen in Magglingen und Tenero</i>		
7 <b>Aus- und Weiterbildung der Trainer:innen</b>	<i>Ausbildungen (Jugend+Sport, eidgenössischer Fachausweis)</i>	Bachelor- und Master-Studiengänge in Sportwissenschaften	
8 <b>(Inter)nationale Wettkämpfe</b>	Finanzierung grosser Sportveranstaltungen Diensttage der Schweizer Armee		
9 <b>Forschung und wissenschaftliche Innovation</b>	<i>Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen, Innosuisse, Schweizerischer Nationalfonds</i>		
10 <b>Medien und Sponsoren</b>			

**Tabelle 20.1** Systemischer Ansatz der SPLISS-Säulen.

Hinweis: Die Finanzdaten stammen aus dem Jahr 2018 und wurden in Kempf et al., 2021 gesammelt; die kursiv gedruckten Zellen entsprechen dem vorherrschenden Akteur auf jeder der SPLISS-Säulen.

60 Diese erfolgen überwiegend in Form von laufenden Ausgaben (► Finanzmanagement).

Beispielsweise erfolgt die Zuweisung von Ressourcen für die sportliche Spezialisierung durch Swiss Olympic. Diese Organisation gehört dem dritten Sektor an und dient als «Bund der nationalen Verbände», als Nationales Olympisches Komitee. Sie ist die nationale Organisation, die für den Vereinssport zuständig ist (Kempf & Lichtsteiner, 2017). Sie fungiert auch als subsidiäres Steuerungsorgan für Gelder, die hauptsächlich aus dem privaten Sektor über Sport-Toto (dank des kantonalen Monopols, das Swisslos und der Loterie Romande gewährt wurde) und vom Staat (Bundesamt für Sport, BASPO) stammen. Dieses Geflecht von Akteuren zeigt die Komplexität des Schweizer Sportökosystems. Es zeigt auch die letztlich begrenzte Rolle, die der Bund spielt.

Tabelle 20.1 veranschaulicht die Tatsache, dass die Säule der Sportfinanzierung (finanzielle Unterstützung) nicht die einzige ist, die von einer solchen Konstellation von Stakeholdern abhängig ist. Sie zeigt auch die verschiedenen Formen der Governance (► Governance), die notwendig sind, um effektive Massnahmen für den Leistungssport zu ergreifen. Die Logik des «Machens» überwiegt bei einigen Säulen: klassische Verwaltung bei der Säule Governance, Organisation und Strukturen; Übertragung auf selbstständige Einheiten bei Forschung und wissenschaftlicher Innovation. Andererseits kann

Swiss Olympic	Dritter			Markt
	Verbände	Vereine	Sonstige	
				CHF 167,7 Mio. (Lotterien)
Leistungsvereinbarung	81 nach Zählung von Swiss Olympic	18.824 Vereine, 1,99 Millionen Mitglieder		Privater, kommerzieller Sport (z. B. Fitnessstudios)
Swiss Olympic Cards		Talenterkennung		
Swiss Olympic Sport School			Schweizer Sporthilfe	
Swiss Olympic Training Bases / Medical Center	Nationales Leistungszentrum (NLZ)			
	Eidgenössische Ausbildungen			
	Arbeitgeber von Diplomtrainer:innen			Athlet:innen
Finanzielle Unterstützung für die Ausrichtung internationaler Wettkämpfe	Ausrichtung von Wettkämpfen		Internationale Sportverbände, SwissTopSport	Professionelle Vereine, Organisatoren von Sportveranstaltungen
Fördergefäss «Sportwissenschaft»				
				Fernsehsender, Unternehmen

das «Machen lassen» bei anderen Aspekten bevorzugt werden: Delegation an den dritten Sektor für die Säulen Beteiligung am Sport oder Talentidentifikation und -entwicklung.

Zu beachten ist, dass für eine einzelne SPLISS-Säule mehrere Formen der Governance gelten können. So stehen die nationalen Trainingszentren unter der Aufsicht öffentlicher Akteure (BASPO), während einige Infrastrukturen durch eine öffentlich-private Partnerschaft bereitgestellt wurden (z. B. die Tissot Arena in Biel).

Wie kann man angesichts dieses komplexen Ökosystems eine Sportpolitik umsetzen, die es ermöglicht, bei grossen internationalen Sportwettbewerben Spitzenleistungen zu erzielen, wenn die Interessen der verschiedenen Beteiligten auseinandergehen können? Dies ist umso problematischer, als es einen politischen Willen gibt, die Autonomie der Sportorganisationen zu gewährleisten und sie vor einer zu starken öffentlichen Einmischung zu schützen.

### 20.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Der Erfolg der öffentlichen Politik für den Leistungssport erfordert die Angleichung der Interessen von Akteuren aus dem dritten und dem kommerziellen Sektor. Dies ist notwendig, um ein Mindestniveau an Leistung innerhalb jeder der SPLISS-Säulen zu gewährleisten. Um dies zu erreichen, ist es nicht nur notwendig, die Komplexität des Schweizer Sportökosystems zu verstehen. Es ist auch notwendig, mit autonomen Organisationen umzugehen. Autonomie ist in der Tat ein wichtiges Konzept im Sportbereich. Es wurde 1949 in die Olympische Charta aufgenommen, 1979 vom Europarat anerkannt und 2001 von der Europäischen Union durch die Erklärung von Nizza gestärkt. Es garantiert den Sportorganisationen eine gewisse Handlungsfreiheit gegenüber den öffentlichen Behörden (Chappelet, 2019). Die Autonomie von Swiss Olympic oder den nationalen Verbänden, die wichtige Akteure in vielen SPLISS-Säulen sind, kann daher ein Problem bei der Umsetzung einer kohärenten Politik im Bereich des Leistungssports darstellen.

Der Ressourcenabhängigkeitsansatz ist jedoch ein Hebel, bei dem die öffentliche Hand ansetzen kann (Terrien et al., 2021). Die bedingte Zahlung von Zuschüssen ist eine Taktik, um das Verhalten von Akteuren des dritten Sektors zu ändern. Viele Programme verpflichten zu Gesundheitssportmassnahmen für bestimmte Zielgruppen (ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen etc.). Die Verpflichtungen können sich auch auf die SPLISS-Säulen beziehen, wie z. B. Anforderungen an die Qualifikation von Trainer. Das Programm Jugend+Sport, das 1972 in der Schweiz eingeführt wurde, ähnelt diesem Ansatz. Zusätzlich zu den Ausbildungsaktivitäten (siehe Tabelle 20.1) subventioniert dieses Programm auch die Organisatoren von Sportkursen und -lagern, wenn sie die geforderten Anforderungen erfüllen. Die Strategie des (drohenden)

Entzugs von Ressourcen ist eine Governance-Massnahme, mit der die Interessen der verschiedenen Akteure in Einklang gebracht werden können.

Diese Massnahme kann auch von einem einseitigen Eingreifen des öffentlichen Akteurs profitieren, der den Anbietern des Bereichs unabhängig von der gewählten Art der Governance Regeln auferlegt. Dies war insbesondere im Zusammenhang mit den jüngsten Vorfällen in der rhythmischen Gymnastik und im Kunstturnen (physische und psychische Gewalt gegen minderjährige Sportlerinnen) der Fall<sup>61</sup>. Der Bundesrat wird 2023 eine gesetzliche Grundlage für die Einhaltung der ethischen Grundsätze schaffen. Sie wird es ermöglichen, die Zahlung von Subventionen von einem angemessenen Verhalten der Verbände abhängig zu machen.

Neben den Taktiken zur Umsetzung der Leistungssportpolitik ist es wichtig, ihre Auswirkungen zu bewerten (► Evaluation). Bei den Olympischen Spielen 2020+1 in Tokio gelang es der Schweizer Delegation, 13 Medaillen zu gewinnen, darunter drei Goldmedaillen. Diese Leistung lag weit über den Erwartungen von Swiss Olympic (sieben Medaillen, Ergebnis der letzten Olympiade). Bei den Olympischen Sommerspielen 1988 und 2016 bezifferte sich das Ziel der Schweiz übrigens nicht in einer bestimmten Anzahl von Medaillen. Es ging darum, unter die Top 25 der Nationenwertung zu kommen. Wenn man gleichzeitig die Rangliste auf der Grundlage der Gesamtmedaillen und der reinen Goldmedaillen betrachtet, wurde dieses Ziel in diesem Zeitraum nie erreicht (Kempf et al., 2021). Die Schweiz erreichte es schliesslich in Tokio 2020+1 (24. bzw. 19. Nation). Diese Leistung ist eine Belohnung für die hohen Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für eine ehrgeizige öffentliche Politik im Bereich des Leistungssports.

Die öffentliche Leistung (*output*) ist zweifellos die erwartete. Aber wie steht es mit den Ergebnissen (*outcomes*) in Bezug auf die Ziele der öffentlichen Politik, die indirekt durch die Intervention zugunsten des Leistungssports angestrebt werden? Die Trickle-Down-Theorie besagt, dass diese olympischen Ergebnisse einen positiven Kreislauf in Gang setzen sollten: Die staatliche Unterstützung für den Sport sollte verstärkt werden, da sie ein Grundpfeiler der künftigen Leistungen der Elite ist. Die empirischen Ergebnisse zu diesem Thema sind jedoch uneinheitlich (Frick & Wicker, 2016). Es wird wichtig sein, in Zukunft zu überprüfen, ob sich diese Theorie in der Praxis bewahrheitet.

In politischen Diskussionen werden die öffentlichen Ausgaben für die ehrenvolle Vertretung der Schweiz in Sportwettbewerben auch mit Übertragungseffekten auf andere strategische Ziele gerechtfertigt (Grix und Carmichael, 2012). Die positive Wirkung von sportlichen Erfolgen auf hohem Niveau auf die gesamte Sportpolitik und sogar auf andere öffentliche Politiken muss noch nachgewiesen und gemessen werden. Entwickeln sich die Indikatoren für Gesundheitssport oder Erziehung durch Sport wirklich positiv, wenn die Schweizer Athlet:innen aussergewöhnliche Leistungen

61 Den Link zum externen Untersuchungsbericht finden Sie hier: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/68966.pdf>.

erbringen, wie es bei Tokio 2020+1 der Fall war? Dies würde sicherstellen, dass die Mittel für den Leistungssport, insbesondere durch die öffentliche Hand, nicht besser für die Erreichung dieser Ziele verwendet werden können.

## Wichtige Begriffe

- Ressourcenabhängigkeitsansatz (*dépendance en ressources*, *dipendenza dalle risorse*, *resource dependency*): Theorie, die besagt, dass Organisationen sich selbst erhalten, indem sie die Anforderungen der Interessengruppen erfüllen, von denen sie hinsichtlich ihrer Ressourcen abhängig sind.
- SPLISS-Säulen (*piliers SPLISS*, *pilastrì SPLISS*, *SPLISS pillars*): sportpolitische Faktoren, die zu internationalem Sporterfolg führen (Modell «Sport Policy factors Leading to International Sporting Success»).
- Sportliche Autonomie (*autonomie sportive*, *autonomia sportiva*, *sports autonomy*): Möglichkeit für gemeinnützige, nicht staatliche Sportorganisationen zu arbeiten, mit einer Begrenzung der Einmischung durch Dritte.
- Sportliche Spezialisierung (*spécialisation sportive*, *specializzazione sportiva*, *sport specialisation*): Ressourcenallokation, die Sportarten mit der höchsten Erfolgswahrscheinlichkeit auf dem Medaillenmarkt bevorzugt.

## Literatur

- Andreff, M., Andreff, W., & Poupaux, S. (2008). Les déterminants économiques de la performance olympiques: Prévion des médailles qui seront gagnées aux Jeux de Pékin. *Revue d'Economie Politique*, 118(2), 135–169.
- Chappelet, J. L. (2006). La lente maturation des politiques publiques du sport suisse. In Chappelet (Hrg.), *Beiträge zum öffentlichen Handeln* (29–46). Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Chappelet, J.-L. (2019). L'autonomie du sport d'hier à demain. In: Chappelet, J.-L., Bayle, E., Donzel, J., Latty, F., Poracchia, D., Robert-Cuendet, S. (éds.), *L'autonomie des organisations sportives*. Lausanne: Observatoire international des politiques publiques sportives, 1–19.
- De Bosscher, V., Shibli, S., Westerbeek, H., & Van Bottenburg, M. (2015). *Successful elite sport policies: an international comparison of the sports policy factors leading to international sporting success (SPLISS 2.0) in 15 nations*. Meyer & Meyer Sport.
- Frick, B., & Wicker, P. (2016). The trickle-down effect: how elite sporting success affects amateur participation in German football. *Applied Economics Letters*, 23(4), 259–263. <https://doi.org/10.1080/13504851.2015.1068916> (aufgerufen am 30.11.2022).

- Grix, J., & Carmichael, F. (2012). Why do governments invest in elite sport? A polemic. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 4(1), 73–90. <https://doi.org/10.1080/19406940.2011.627358> (aufgerufen am 30.11.2022).
- Kempf, H., Lichtsteiner, H., Güntensperger, A., Neuenschwander, M., Renaud, A., Stopper, M., ... & Weber, A. (2015). «Das» System Sport – in der Schweiz und international. Bundesamt für Sport BASPO; Verbandsmanagement Institut Universität Freiburg.
- Kempf, H., Weber, A., Zurmühle, C., Mrkonjic, M., Weber, A., Pillet, F. & Sutter, S. (2021). *Leistungssport Schweiz*. Momentaufnahme SPLISS-CH 2019. <https://www.baspo.admin.ch/de/dokumentation/publikationen/studie-leistungssport-schweiz.html> (aufgerufen am 30.11.2022).
- Terrien, M., Feuillet, A., & Bayle, E. (2021). A taxonomy of national sport federations based on their financial profiles: the case of France's state-subsidized model. *Managing Sport and Leisure*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/23750472.2021.1936615> (aufgerufen am 30.11.2022).
- Weber, A. Ch., De Bosscher, V., & Kempf, H. (2018). Positioning in Olympic Winter sports: analysing national prioritisation of funding and success in eight nations. *European Sport Management Quarterly* 18(1), 8–24. <https://doi.org/10.1080/16184742.2017.1336782> (aufgerufen am 30.11.2022).

## Weiterführende Literatur

- Bayle, E. (2017). Switzerland: The organisation of sport and policy towards sport federations. Scheerder, Willem & Claes (Hrg.), *Sport Policy Systems and Sport Federations: A cross-national perspective* (S. 263–282). Palgrave Macmillan.
- Henry, I., Dowling, M., Ko, L. M., & Brown, P. (2020). Challenging the new orthodoxy: a critique of SPLISS and variable-oriented approaches to comparing sporting nations. *European Sport Management Quarterly*, 20(4), 520–536. <https://doi.org/10.1080/16184742.2020.1719428>.
- Suykens, B., George, B., De Rynck, F., & Verschuere, B. (2021). Determinants of non-profit commercialism. Resource deficits, institutional pressures or organizational contingencies? *Public Management Review*, 23(10), 1456–1478. <https://doi.org/10.1080/16184742.2020.1719428>.



# 21. Soziale und ökonomische Integration

Flavia Fossati

## 21.1. Einführung in die Herausforderungen der Integration von Asylsuchenden und Geflüchteten

Die soziale und ökonomische Integration von Asylsuchenden und Geflüchteten ist in der Schweiz, wie auch in anderen entwickelten Ländern, schon immer eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung gewesen. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass diese Kategorien von Migrant:innen auch nach etlichen Jahren Aufenthalt im Gastland z. B. immer noch eine unterdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit haben, einer Arbeit nachzugehen (Konle-Seidl et Bolitis, 2016).

Die Schwierigkeit für Asylsuchende und Geflüchtete, eine Arbeit zu finden, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Ein Faktor ist, dass in Krisensituationen (z. B. Krieg, eine Naturkatastrophe etc.) den Migrant:innen eine geringere Zeit zur Verfügung steht, ihre Migration vorzubereiten, als das für Personen der Fall ist, die aus anderen Gründen migrieren. Dies zieht Nachteile nach sich, wie z. B. das Fehlen von Ausweispapieren oder akademischen und beruflichen Zertifikaten. Weitere Gründe für deren schwierige Arbeitsmarktintegration können auch das Fehlen spezifischer Ressourcen, Fähigkeiten oder Fertigkeiten sein: Ungenügende oder nicht anerkannte Bildungsabschlüsse, fehlende soziale Netzwerke, die bei der Arbeitssuche unterstützend wirken könnten, sprachliche Barrieren oder auch gesundheitliche Probleme, beispielsweise als Folge von Traumata, die sie während der Migration erfahrenen mussten. Zudem sind asylsuchende und geflüchtete Personen, womöglich sogar mehr als andere Gruppen von Migrant:innen, der Diskriminierung durch Arbeitgeber:innen ausgesetzt, welche nachweislich systematisch Personen mit einem Migrationshintergrund als weniger produktiv einschätzen und diese weniger oft einstellen (Auer et al., 2019; Fossati und Liechti, 2020).





**Abb. 21.1** Beispiele anwendbarer Komponenten für die Integration Asylsuchender und Geflüchteter (fett in der Abbildung).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die soziale und ökonomische Integration von asylsuchenden und geflüchteten Personen schwierig zu bewerkstelligen ist, denn diese Gruppe benötigt überdurchschnittlich viel staatliche Unterstützung, aber, um den sozialen Frieden und ein gutes Zusammenleben zu fördern, ist eine solche Integration umso wichtiger. Deshalb ist es für die öffentliche Verwaltung entscheidend, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um deren Integration im Zielland zu erleichtern.

Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die Komponente der digitalen Transformation in der Dimension Veränderungsmanagement des IDHEAP-Modells der öffentlichen Verwaltung (Abbildung 21.1). Wir zeigen, wie die Verwendung von künstlicher Intelligenz in der Verteilung von Asylsuchenden und Geflüchteten<sup>62</sup> auf das gesamte schweizerische Staatsgebiet eine Verbesserung ihrer Integrationschancen verspricht. Dabei wird das Augenmerk speziell auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Asylsuchenden gelegt. Anders gesagt, deren Verteilung auf die Kantone wird von der öffentlichen Verwaltung so zu optimieren versucht, dass möglichst viele dieser stellungsuchenden Personen eine gute Chance erhalten, Arbeit zu finden. Dies verringert deren Abhängigkeit vom Sozialstaat und vermag auch deren soziale Integration voranzutreiben (Hangartner, 2018; Bansak et al., 2018).

Dabei zeigen wir auch, dass der Erfolg einer solchen Veränderung die Mobilisierung anderer Komponenten des Modells erfordert. Manchmal befinden sich diese Komponenten in der gleichen Dimension: Evaluation und organisatorisches Lernen. Aber eine so bedeutende Veränderung betrifft auch Aspekte des Rechts und der Ethik, also jene grundlegenden Komponenten des öffentlichen Handelns, die in der Dimension «Normen und Strategie» zu finden sind. Dies kann natürlich nicht geschehen, ohne dass die Kommunikationskomponente aktiviert wird (► Organisation und Prozesse) und die Interessengruppen im Umfeld der öffentlichen Verwaltung einbezogen werden.

62 Zur Vereinfachung sind im Folgenden im Begriff «Asylsuchende» auch Geflüchtete mitgemeint.

## 21.2. Schlüsselbegriffe der digitalen Transformation

### 21.2.1. Das traditionelle System

Asylsuchende können in der Schweiz ein Gesuch einreichen, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Seit dem 1. März 2019 gilt die Regelung, dass diese Gesuche innerhalb von 140 Tagen, während denen sich Asylsuchende in den Asylzentren des Bundes aufhalten, entschieden werden müssen. Falls kein Entscheid zustande kommt oder entschieden wurde, dass eine Asylbewilligung erteilt werden soll, werden die asylsuchenden Personen einem Kanton zugewiesen.

Die Zuweisung zu einem bestimmten Kanton hat, wie oben erläutert, wichtige Folgen für die soziale und berufliche Integration der Personen. Wird beispielsweise eine französischsprachige Person einem deutschschweizer Kanton zugeteilt, stehen ihre Chancen auf eine schnelle Integration schlechter, als wenn sie einem Kanton in der französischsprachigen Schweiz zugeteilt worden wäre (Auer, 2018). Ähnliches gilt für die Berufswahl: Gibt es in einem Kanton viele freie Stellen in einem Beruf, welchen diese Person ausüben könnte, wäre eine Arbeitsmarktintegration wahrscheinlich leichter als in einem Kanton mit einer hohen Arbeitslosenquote.

Die Zuteilung von Asylsuchenden auf die verschiedenen Schweizer Kantone beruht traditionell auf einem Zufallssystem, das sich vor allem am Bevölkerungsanteil eines Kantons an der schweizerischen Gesamtbevölkerung orientiert (Art. 1 der Asylverordnung 1); dabei werden Asylsuchende proportional nach ihrem Gesuch- bzw. Verfahrensstatus auf die Kantone aufgeteilt. Es werden zudem Faktoren wie das Vorhandensein von Familienmitgliedern in einem Kanton miteinbezogen (Art. 21, Asylgesetz). Allerdings wird mit diesem System das (arbeitsmarktliche) Integrationspotential der asylsuchenden Personen nicht in die Zuteilungsentscheidung miteinbezogen. Diese Zuteilungsmethode ist vor allem aus der Perspektive einer «Lastenverteilung» auf die Schweizer Kantone zu sehen, die Integrationschancen der Asylsuchenden werden hingegen nur marginal miteinbezogen (SEM, 2020).

### 21.2.2. Optimierung der Verteilung von Asylsuchenden durch künstliche Intelligenz

Es wurde wissenschaftlich nachgewiesen, dass die Optimierung des Zuteilungssystems unter Berücksichtigung des Integrationspotentials der asylsuchenden Personen wünschenswert wäre, da sich soziale und ökonomische Vorteile sowohl für die Kantone (z. B. höhere Steuereinnahmen durch Beschäftigungszuwachs, bzw. weniger Sozialausgaben) wie auch für die Asylsuchenden (z. B. ökonomische Unabhängigkeit, bessere soziale Integration) ergeben könnten (Auer, 2018). Dabei hat – zumindest theoretisch – die Nutzung von automatischen Zuteilungssystemen den Vorteil, dass sie kosteneffizient und organisatorisch potenziell einfacher zu handhaben sind,

da eine Vielzahl von Entscheidungen die Zeitaufwändig sind maschinell getroffen werden können. Zudem schwingt das Versprechen einer systematischen Gleichbehandlung der betroffenen Personen mit.

Eine Gruppe von Schweizer und US-Forscher:innen hat vorgeschlagen, das traditionelle Zuteilungssystem durch künstliche Intelligenz, d. h. die Entwicklung eines Algorithmus, der die Zuteilung auf die Kantone optimiert, effizienter zu gestalten (siehe Hangartner, 2018; Bansak et al., 2018). Dabei stehen zwei Faktoren im Zentrum: Einerseits berücksichtigt der entwickelte Algorithmus die persönlichen Charakteristika einer asylsuchenden Person, wie beispielsweise deren Sprachkenntnisse, deren Bildungs- oder Berufsabschlüsse bzw. deren Berufserfahrung. Zweitens wird das Integrationspotential eines Kantons durch verschiedene Indikatoren erfasst. In einem letzten Schritt werden die Passung und die Synergien der persönlichen Charakteristika und des kantonalen ökonomischen Integrationspotentials errechnet. Zumindest theoretisch wird dabei versucht, die Integrationsfähigkeit einer asylsuchenden Person zu maximieren, indem sie dem ihrem Potential am besten passenden Kanton zugeteilt wird.

Die Schweiz ist nicht als einziges Land an der Entwicklung digitaler Systeme zur Bereitstellung von (sozial-)politischen Interventionen interessiert. Ähnliche Instrumente werden seit einiger Zeit in Ländern wie Schweden, Dänemark oder Österreich getestet oder genutzt (OECD, 2018). In Österreich beispielsweise wurde ein speziell entwickelter Algorithmus getestet, der dazu dient, Arbeitssuchende in Gruppen einzuteilen, die durch ihre unterschiedliche Arbeitsmarktintegrationsfähigkeit charakterisiert sind. Das Ziel dieser Unterteilung war es, eine bessere Passung zwischen der Bereitstellung von arbeitsmarktlichen Massnahmen und dem Profil der einzelnen Arbeitssuchenden herzustellen und damit begrenzte finanzielle Mittel effizienter auf die Zielgruppe zu verteilen. So würden z. B. Personen mit einer guten Aussicht, eigenständig eine Arbeit zu finden, nicht mehr intensiv durch das Arbeitsmarktamt betreut werden, da dies eine Ressourcenverschwendung darstellt. Die zweite Gruppe, die durch den Algorithmus bestimmt wurde, besteht aus Personen, die etwas weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sind und deshalb grösserer Unterstützung bedürfen. Diese Personen würden in den Genuss einer Arbeitsmarktmassnahme wie etwa einer Weiterbildung oder Subvention kommen, um ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Der dritten Gruppe werden schliesslich Personen zugeteilt, die sehr grosse Schwierigkeiten haben, eine Arbeit zu finden und eine spezielle Betreuung oder alternative Lösungen, wie z. B. eine Invalidenrente, benötigen (OECD, 2018).

Auch hier wird deutlich, dass durch das Einsetzen eines Algorithmus der Versuch unternommen wurde, die Arbeitsmarktintegrationspotentiale und die bestehenden Vulnerabilitäten der Personen besser einzuschätzen, um die vorhandenen staatlichen Ressourcen und Massnahmen so effizient und zielführend wie möglich einzusetzen. (Badertscher und Kayser, 2018). Durch solche Beobachtungen werden auch

die politischen Prioritäten in einem Politikbereich verdeutlicht. In diesem Fall geht es darum, eine Verbesserung des Ergebnisses für die betroffenen Personen herbeizuführen, gleichzeitig aber sicherlich auch die (sozialen) Kosten einer Integration zu reduzieren. Diese Entwicklung in Richtung einer konsistenteren, gerechteren, aber auch (kosten-)effizienteren Handhabung administrativer Entscheidungen kann in vielen OECD-Ländern beobachtet werden.

### 21.2.3. Vor- und Nachteile einer automatisierten Entscheidungsfindung

Das Versprechen einer automatisierten Entscheidungsfindung ist es mögliche menschliche Vorurteile oder Voreingenommenheit zu korrigieren und eine gerechtere Entscheidungsfindung herbeizuführen. Allerdings hängt das Einlösen dieses Versprechens gänzlich von der Gerechtigkeit und Fairness ab, die eine solche Entscheidungsfindung tatsächlich herbeiführen kann. Es ist aus der Literatur bekannt, dass Sachbearbeiter:innen – gewollt oder ungewollt – diskriminierend agieren können und dementsprechend einzelne Personen benachteiligen. Die Hoffnung ist es mittels des Einsatzes von Maschinen, gerade bei komplexen Entscheidungen, bessere Lösungen herbeizuführen, weil ein Computer eine Vielzahl möglicher Alternativen besser gegeneinander abwägen kann.

Im konkreten Fall der Zuteilung von Asylsuchenden auf die Kantone ist der Vorteil des Algorithmus sicherlich, dass dieser mehr und unterschiedlichere Kriterien in die Entscheidung miteinbezieht, als das bei einer Zufallsverteilung geschieht. So gesehen, ist es keine Frage, dass diese Zuteilung – im Durchschnitt – zu einem besseren Resultat führen kann als das reine Zufallssystem. Dies gilt allerdings nicht für alle automatisierten Entscheidungsfindungen. Denn diese sind immer nur so gerecht wie deren zugrunde liegenden mathematischen Modelle und ihre (impliziten) Prämissen. Wenn die Programmierung (willentlich oder unwillentlich) voreingenommen ist, werden auch deren Resultate (möglicherweise) zu Diskriminierung führen (z. B. Committee of Experts on Internet Intermediaries (MSI-NET), 2017).

### 21.2.4. Mögliche (ethische und juristische) Vorbehalte im Zusammenhang mit der Verwendung von Zuteilungsalgorithmen

Allerdings gibt es auch eine Reihe ethischer und praktischer Fragen, die sich bei der Verwendung jeglicher Art von Algorithmen zur digitalen Zuteilung von staatlichen Leistungen (► Digitale Transformation) in der öffentlichen Verwaltung stellen.

Im Falle von Verwaltungsentscheidungen, die von einem Algorithmus getroffen werden, sind ethische Dilemmata aufgrund der von Akteuren der öffentlichen Verwaltung getroffenen Entscheidungen weniger präsent (► Ethik). Dies bedeutet

jedoch nicht, dass sich keine ethischen Fragen stellen. Die erste Frage bezieht sich auf die Güte des mathematischen Modells und der Datengrundlage, mittels derer die Integrationschancen einer Person ermittelt werden. Einerseits stellt sich die Frage, ob mittels einer bestimmten Anzahl von Indikatoren das Integrationspotential von asylsuchenden Personen tatsächlich gut eingeschätzt werden kann (SRF, 2018). Mit anderen Worten: Stellt man dem mathematischen Modell tatsächlich alle notwendigen Informationen zur Verfügung, um eine gute Entscheidung für eine gerechtere Zuteilung treffen zu können? Es ist plausibel, dass zumindest einige wichtige Variablen nicht erfasst werden können, weil sie schwer messbar sind. Ein Beispiel könnte die «Integrationsmotivation» einer Person sein: Hier scheint weitgehend unklar, wie man eine solche zuverlässig erfassen könnte. Andere Charakteristika könnten hingegen vom System nicht erfasst werden, weil man diese fälschlicherweise als unwichtig eingeschätzt hat oder weil es sich um sehr persönliche Informationen handelt, die Datenschutzprobleme aufwerfen könnten.

Des Weiteren kann man sich grundsätzlich die Frage stellen, ob aus einer ethischen Perspektive (► Werte) die «Reduzierung» einer Person auf einige wenige – wenngleich wichtige – Charakteristika vertretbar ist. Möglicherweise übersieht man dabei besondere Stärken oder Schwächen einer Person und blendet wichtige Aspekte ihrer persönlichen Situation aus. Zudem besteht auch hier die Möglichkeit, dass Entscheide, die ein Algorithmus vorschlägt, diskriminierend sein könnten. Unter Umständen könnte man zum Fehlschluss verleitet werden, dass, wenn mehrere Personen einige spezifische Charakteristika teilen, diese auch tatsächlich «gleich gut» integrierbar sind. Die Theorie zur statistischen Diskriminierung zeigt, dass, wenn man das Integrationspotential einer Gruppe, die ein bestimmtes Merkmal teilt, errechnet, dieses Integrationspotential nicht unbedingt direkt auf eine einzelne Person übertragen werden kann. Beispielsweise weiss man, dass im Durchschnitt Frauen eine tiefere Beschäftigungsquote aufweisen als Männer. Daraus zu schliessen, dass eine spezifische Frau weniger einfach in den Arbeitsmarkt zu integrieren ist, wäre aber nicht notwendigerweise korrekt, ohne dass man auch weitere Merkmale berücksichtigt, wie z. B. ob sie familiären Betreuungsverpflichtungen nachgehen muss.

Eine weitere wichtige ethische Frage, die sich beim Einsatz automatischer Systeme zur Einteilung von Personen stellt, ist, ob den einzelnen Personen oder bestimmten Personengruppen ein Nachteil, z. B. im Vergleich zur vorherigen Zuteilungsmethode entsteht. Diese Frage hat die Sozialpolitik immer schon beschäftigt, denn die Forschung zeigt, dass viele Massnahmen unweigerlich Gewinner und Verlierer generieren (Bonoli et al., 2017). Im Idealfall könnte man einen Algorithmus oder eine politische Massnahme entwickeln, der oder die für die Gesamtheit der betroffenen Bevölkerung von Vorteil ist, allerdings ist dies oftmals schwierig zu erreichen. Deshalb wird es für den Einsatz jedes Algorithmus wichtig sein, z. B. mittels eines Evaluationsverfahrens festzustellen, ob und welchen Gruppen Vor- und Nachteile

entstehen (► Evaluation). Mit anderen Worten wäre das theoretische Ziel eines solchen Algorithmus, die Arbeitsfähigkeit der gesamten (neu zugeteilten) Flüchtlingspopulation zu erhöhen und sicherzustellen, dass niemand persönlich schlechter gestellt wird.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Entwicklung von automatischen Zuteilungssystemen ist, dass die Datenbasis, mittels derer die Berechnungen stattfinden, so präzise, akkurat und aktuell wie möglich sein muss (► Recht). Denn jeder Algorithmus ist nur so gut wie das mathematische Modell, worauf er basiert, und des empirischen Datenmaterials, das ihm zugrunde liegt (OECD, 2018). In diesem konkreten Fall ist die Herausforderung, gute und zuverlässige Informationen über die Charakteristika, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Asylsuchenden zu erhalten, um deren Integrationspotential korrekt einschätzen zu können. Andererseits ist es ebenso wichtig, gute kantonale Indikatoren zu erhalten, die die Integrationsmöglichkeiten aufzeigen. Schliesslich ist auch die Unsicherheit des statistischen Modells nicht vernachlässigbar. Jedes mathematische Modell hat eine Fehlermarge: Wichtig ist es offenzulegen, ob und wenn ja, für welche Profile diese Unsicherheit besonders gross ist, damit man eine gesellschaftliche Diskussion darüber führen kann, welche Art und welches Ausmass von Unsicherheit politisch und sozial vertretbar ist.

Ein weiterer Punkt, der bei der Verwendung von automatisierten Entscheidungen zu beachten ist, ist, dass die Technologien nicht «wertneutral» sind (► Werte). Anders gesagt, sie beruhen immer auf Wertvorstellungen und gesellschaftlichen Problemverständnissen. Beim Algorithmus, der von Bansak et al. (2018) vorgeschlagen wurde, wird die Zuteilung auf die Kantone beispielsweise mittels einer bestehenden administrativen Datenbank geschätzt. Dies ist ein pragmatischer Ansatz, allerdings bergen bestehende Datenbanken auch die Gefahr, dass bestehende Ungleichheitsstrukturen «reproduziert» werden. Dies, weil man sich auf bestehende Konsense, z. B. bezüglich der Variablen, die «nützlich» sind, um das Integrationspotential zu messen, und gesellschaftliche Problemdefinitionen (Welche Definition von «erfolgreicher Integration» unterliegt dieser Datensammlung?) stützt. Das heisst, durch die Verwendung von bestehenden Daten kann tatsächlich eine Optimierung der Zuteilung erreicht werden, es wird aber vermutlich schwierig, verdeckte und bisher wenig erforschte Ungleichheiten zu identifizieren und zu korrigieren. Wichtig wäre darum, dass auch eine solche Aufarbeitung von bestehenden Bias oder Verzerrungen angedacht wird und eventuell im Rahmen einer Evaluation erfolgt.

Schliesslich ist es wichtig festzulegen, wer unter welchen Bedingungen und auf welcher Basis gegen eine Entscheidung, die durch einen Algorithmus vorgenommen wird, Einspruch erheben kann. Dies ist wichtig, damit der Prozess so transparent, aber auch so fair wie nur möglich bleibt (Heinrich, 2003).

## 21.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

### 21.3.1. Laufende Bewertung des verwendeten Algorithmus

Wie für jede politische Massnahme, und speziell für Pilotprojekte, ist eine systematische Evaluation deren Effektivität, um Schwierigkeiten zu identifizieren und Anpassungen wahrnehmen zu können, von zentraler Bedeutung. Zudem ist es auch immer wichtig, gleichzeitig eine öffentliche Debatte über die Ziele und die Vor- und Nachteile solcher Massnahmen zu führen.

Im Falle des Zuteilungsmechanismus von Asylsuchenden auf die Schweizer Kantone wurde schon eine erste Anpassung vorgenommen. Ein Aspekt, der in den Schweizer Medien an diesem Algorithmus kritisiert wurde, ist, dass sich durch die Verwendung dieser Zuteilungsmethode eine Konzentration von Personen mit bestimmten Nationalitäten im französischsprachigen Teil der Schweiz ergeben kann. Dies, wurde argumentiert, könnte zu einer «Gettoisierung» (Bär, 2018) und damit zur Reduktion der Integrationschancen dieser Personen sowie zu einer Unzufriedenheit der lokalen Bevölkerung führen. Die Forscher:innen haben exemplarisch auf diese Kritik reagiert und dieses Szenario in ihre Programmierung aufgenommen und somit eine gleichmässige Verteilung nach nationaler Herkunft sichergestellt. Diese Anpassung dient der politischen Akzeptanz der Massnahme, schränkt allerdings die Wirksamkeit des Algorithmus auch etwas ein, ermöglicht es aber, den Ängsten der Bevölkerung entgegenzuwirken. Für die Bewertung eines solchen Instruments ist es entscheidend, dass die Ansichten der verschiedenen Akteure berücksichtigt werden, d. h. der für die Migrationspolitik zuständigen Institutionen, welche die Flüchtlinge aufnehmen, wie z. B. die Kantone oder Gemeinden, aber auch weiterer Akteure wie die Interessengruppen, welche die Bedürfnisse der Asylsuchenden zu verteidigen versuchen (► Stakeholders; ► Evaluation).

Zu beachten ist natürlich, dass eine solch kontinuierliche Verbesserungsbereitschaft auch über die Zeit erhalten bleiben muss. Aufgrund von gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen könnte es notwendig werden, die Zuteilungskriterien, welche die Arbeitsfähigkeit von geflüchteten Personen erfassen, anzupassen oder zu verändern. Beispielsweise sind konjunkturelle Aspekte für die Einschätzung der Integrationsfähigkeit eines Kantons von besonderer Relevanz: Falls in einem Kanton gerade eine Rezession im Bausektor nachgewiesen werden kann, ist es nicht sinnvoll mehr Asylsuchende mit einer Mauerausbildung diesem Kanton zuzueilen. Aber auch grundlegendere Veränderungen, wie sie sich durch eine wandelnde Joblandschaft, die technologische Entwicklung oder die kantonale Bevölkerungsentwicklung ergeben, müssten periodisch in die Programmierung des Algorithmus einfließen.

In anderen Ländern sieht man tatsächlich, dass die Gefahr besteht, dass während ökonomischer Krisen oder im Falle von Personalmangel gerade an solchen periodischen Anpassungsleistungen gespart wird und somit ein veralteter Verteilungsschlüssel

zur Anwendung kommen könnte. Dies wäre sowohl ökonomisch ineffizient wie auch sozial problematisch, da es negative Auswirkungen auf das Schicksal dieser Arbeitnehmer:innen haben könnte.

### 21.3.2. Die Information der Bevölkerung

Eine Herausforderung bei neuen politischen Massnahmen kann die Kommunikation mit der Bevölkerung sein. Eine klare, transparente und umfassende institutionelle Kommunikation ist von entscheidender Bedeutung, auch um möglichen Bedenken in der Bevölkerung vorzubeugen (► Kommunikationsmanagement). Dies ist umso wichtiger in Bezug auf sensible Themen oder Themen, die stark politisiert sind, wie das Migrationsthema in der Schweiz.

Da es sich im schweizerischen Fall bei dem Algorithmus um ein Pilotprojekt handelt, ist dies eine Etappe, die mehrheitlich noch vor den zuständigen Behörden steht. Was sicherlich positiv zu bewerten ist, ist, dass die wichtigsten Informationssendungen und (Online-)Medien die Diskussion dieser neuen Zuteilungsmethode, die derzeit getestet wird, sehr anschaulich und gut verständlich geschildert haben (e.g., SRF, 2018; Badertscher und Kayser, 2018; Badertscher, 2018; Hangartner, 2018).

In der (Sozial-)Politikforschung ist allgemein bekannt, dass eine hohe Akzeptanz einer Massnahme durch die Bevölkerung deren Implementierung und Wirksamkeit zu erhöhen vermag. Daher ist eine effektive Kommunikation gerade bezüglich eines sensiblen Themas wie der Zuteilung der Asylsuchenden auf die Kantone umso wichtiger. In der Migrationsforschung ist bekannt, dass die einheimische Bevölkerung zuweilen skeptisch auf Ausländer:innen reagieren kann. Dabei können Ängste entstehen, wie z. B., dass die Zuteilung zu einer Gettoisierung führen kann (s. oben), dass ausländische Personen den Einheimischen den Arbeitsplatz streitig machen könnten oder dass diese Personen in den entsprechenden Kantonen hohe (Sozial-)Kosten verursachen. Für eine erfolgreiche Implementierung des Algorithmus wird es wichtig sein, auf die positiven Auswirkungen dieser Massnahme auf die ökonomische und soziale Dimension eines Kantons hinzuweisen. Gleichzeitig wird es wichtig sein, über mögliche Nachteile transparent und einfach zu informieren.

Des Weiteren ist es wichtig, dass die Grundlagen, nach dem der Algorithmus die Berechnungen durchführt, transparent kommuniziert und dargelegt werden (OECD, 2018). Das zeigt sich beispielsweise an der aufgeheizten öffentlichen Debatte zum Algorithmus in Österreich, wo ein wichtiger Stein des Anstosses für die Debatte die fehlende Veröffentlichung des Algorithmus war (Cech et al., 2019). Dies ist einerseits wichtig, um die Bevölkerung und die Zielgruppen über die Funktionsweise dieses Algorithmus zu informieren, aber auch um eine wissenschaftliche Debatte darüber zu erlauben.

Falls das Pilotprojekt tatsächlich nach der Überprüfung der empirischen Wirksamkeit weitergeführt werden soll, wird es sicherlich nochmals eine Informationskampagne



benötigen, welche die Unterschiede zur vorherigen Methode (Zufallssystem) und vor allem deren Vor- und Nachteile einfach und transparent schildert.

### 21.3.3. Kommunikation mit den betroffenen Mitarbeiter:innen

In der öffentlichen Debatte wird viel über die Digitale Revolution und ihre Folgen für die Beschäftigung in der Schweiz und im Ausland gesprochen. Immer wieder werden Bedenken geäußert, dass menschliche Arbeitskräfte durch Maschinen, Computer oder Algorithmen ersetzt werden und daher Arbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung und in anderen Sektoren verloren gehen könnten.

Die Frage einer effektiven Kommunikation stellt sich auch bei der Implementierung eines Algorithmus, welcher zumindest zum Teil die Arbeit von Sachbearbeiter:innen übernehmen würde, welche die Zuteilungsentscheidungen der Asylsuchenden betreuen. Dabei wird das Framing der Massnahme eine wichtige Rolle spielen. Einerseits ist es denkbar, dass Mitarbeiter:innen fürchten, dass deren Expertise nicht mehr anerkannt wird und somit «der Mensch durch die Maschine» ersetzt wird (► Digitalisierung).. Es könnte auch sein, dass Mitarbeiter:innen fürchten, arbeitslos zu werden, weil ihre Aufgaben durch den Algorithmus ersetzt werden.

Aus anderen Einsatzgebieten von Algorithmen weiss man, dass die Akzeptanz des Algorithmus durch die Sachbearbeiter:innen eine zentrale Rolle spielt. Speziell falls Mitarbeiter:innen Fehler finden oder andere Aspekte des Algorithmus bemängeln, ist es wichtig, dass sie ein Mitspracherecht haben, um gegebenenfalls notwendige Anpassungen durchführen zu können. So sind diese Mitarbeiter:innen durch jahrelange Erfahrung im Bereich der Integration von Asylsuchenden gut ausgebildet und können auch mögliche Fehlfunktionen entdecken (OECD, 2018).

Die Umsetzung eines solchen Instruments wird wahrscheinlich Anpassungen in der Arbeitsweise der Organisationen erfordern, die für die Umsetzung dieser öffentlichen Politik verantwortlich sind (► Organisationales Lernen). Es ist wichtig, dass die Mitarbeiter:innen den vorgeschlagenen Zuteilungen, die durch den Algorithmus errechnet werden, vertrauen und die Zuteilung dementsprechend auch wirklich durchsetzen. Es hat sich gezeigt, dass in einigen Ländern dies nicht der Fall war und die Mitarbeiter:innen sich geweigert haben, diese Tools zu benutzen (OECD, 2018). Eine Möglichkeit, die Sachbearbeiter:innen zu motivieren, auf diesen Algorithmus zu vertrauen, ist, dass durch ihn Kapazitäten frei werden, um weitergehende Betreuungsfunktionen zu übernehmen, sodass ihnen weiterhin eine persönliche Betreuung ermöglicht wird – vielleicht einfach mit anderen Prioritäten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Algorithmen auch im öffentlichen Sektor unweigerlich auf dem Vormarsch sind. Daher scheint es wichtig, dass man transparent über deren Zielsetzung, deren Datengrundlage und deren mathematischen Entscheidungsmodelle informiert, damit man gesamtgesellschaftlich eine gut

informierte Debatte über deren Vor- und Nachteile führen kann. Schliesslich geht es nicht nur darum, Verwaltungsabläufe effizienter und kostengünstiger zu gestalten, sondern es geht vor allem auch darum, Verwaltungsabläufe gerechter zu gestalten, ohne dabei allerdings die politische Akzeptanz dieser Massnahmen zu verlieren. Dies kann nur gelingen, wenn man dank einer kontinuierlichen Evaluationspraxis sicherstellt, dass ein Algorithmus und die Realität nicht auseinanderklaffen.

## Wichtige Begriffe

- Algorithmus (algorithme, algoritmo, algorithm): Ein Algorithmus kann als ein an einen Computer angepasstes Kochrezept angesehen werden. Es handelt sich dabei um eine von einem Programmierer oder einer Programmiererin festgelegte Folge von Befehlen und mathematischen Operationen, die der Computer in einer bestimmten Reihenfolge ausführt.
- Zufallszuweisung (allocation aléatoire, distribuzione casuale, random allocation): Eine Zufallszuweisung besteht aus einer Verteilung von Personen, die auf dem Zufallsprinzip beruht. Das bedeutet, dass eine Person theoretisch die gleichen Chancen wie jede andere Person hat, einem bestimmten Platz (Stadt, Dorf usw.) zugewiesen zu werden.
- Asylbewerber:in (demandeur.euse/requérant.e d'asile, richiedente asilo, asylum seeker): Ein:e Asylbewerber:in ist eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit (oder eine staatenlose Person), die in einem Zielland Schutz vor Verfolgung und/oder Folter sucht. Bei Asylbewerbern ist noch nicht klar, ob sie in einem Zielland bleiben dürfen, da das Verfahren zur Feststellung dieses Rechts noch nicht abgeschlossen ist. In der Schweiz wird Asylbewerbern eine N-Bewilligung erteilt.
- Integration (intégration, integrazione, integration): Integration ist ein Prozess, bei dem eine Person aus einem fremden Land in die Gesellschaft des Ziellandes integriert wird. Das bedeutet einerseits, dass sie sich bemühen wird, die Sprache und die Sitten des Ziellandes zu verstehen, und versuchen wird, am wirtschaftlichen und sozialen Leben dieses Landes teilzunehmen. Andererseits ist auch die Bevölkerung des Ziellandes gefordert, sich um die Aufnahme von Menschen aus einem fremden Land zu bemühen und ihnen zu helfen, Teil der Gemeinschaft zu werden. Dies kann z. B. durch die Beschäftigung eines Migranten oder einer Migrantin, durch ihre Einbeziehung in das eigene soziale Netzwerk und/oder anderer täglichen Aktivitäten geschehen. Mit anderen Worten: Integration ist kein einseitiges Konzept. In der Tat müssen sowohl die Migrant:innen als auch die Bevölkerung des Ziellandes für ein harmonisches Zusammenleben sorgen.

- Künstliche Intelligenz (intelligence artificielle, intelligenza artificiale, artificial intelligence): Künstliche Intelligenz ist ein Prozess, der es Maschinen ermöglicht, menschliches Verhalten mithilfe statistischer Modelle nachzuahmen. Ziel ist es, Computer und andere Maschinen so zu programmieren, dass sie selbstständig lernen können, indem sie vorhandene Datenbanken nutzen.
- Geflüchtete:r (refugié.e, rifugiato.a, refugee): Ein:e Geflüchtete:r ist eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit (oder ohne Staatsangehörigkeit), die in ihrem Herkunftsland Verfolgung und/oder Folter erlitten hat und der in einem Zielland Schutz gewährt wurde (z. B. auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention). Ein:e Geflüchtete:r muss den Behörden nachweisen, dass die Verfolgung, unter der er oder sie litt, individualisiert und gezielt war. In der Regel beruht diese Verfolgung auf einem Merkmal, wie z. B. einer spezifischen ethnischen Herkunft, Nationalität, Religion, sexueller Orientierung, sozialer Gruppe oder politischer Ansichten. In der Schweiz erhalten anerkannte Geflüchtete eine B-Bewilligung.

## Literatur

- Auer, D. (2018), «Language roulette – the effect of random placement on refugees» labour market integration, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, 3, 341–362.
- Auer, D., G. Bonoli, F. Fossati and F. Liechti (2019), «The Matching Hierarchies Model: Evidence from a Survey Experiment on Employers» Hiring Intent Regarding Immigrant Applicants, *International Migration Review*, 53, 1, 90–121.
- Badertscher, C. (2018). Algorithmus verteilt neu Asylbewerber auf Kantone. *SRF*. <https://www.srf.ch/news/schweiz/jobs-fuer-fluechtlinge-algorithmus-verteilt-neu-asylbewerber-auf-kantone> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Badertscher, C. und Kayser, R. (2018) Computer sollen Asylsuchende auf Kantone verteilen. <https://www.srf.ch/news/schweiz/asyl-algorithmus-computer-sollen-asylsuchende-auf-kantone-verteilen> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Bansak, K., Ferwerda, J., Hainmueller, J., Dillon, A., Hangartner, D., Lawrence, D. and Weinstein, J. (2018) «Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment», *Science* 359(6373): 325-329.
- Bär, T. (2018). Algorithmus verteilt Asylsuchende – Sprache spielt weiterhin keine Rolle, *Aargauer Zeitung*. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/algorithmus-verteilt-asylsuchende-sprache-spielt-weiterhin-keine-rolle-132558528> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Bonoli, G., B. Cantillon and W. van Lancker, (2017) «Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy», in A. Hemerijck (ed.), *The uses of social investment*, Oxford: Oxford University Press, 66–76.
- Committee of Experts on Internet Intermediaries (MSI-NET) (2017), «Algorithms and Human Rights. Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications», Council of Europe Study, DGI, 12.

- Hangartner, D. (2018) Medienmitteilung: Algorithmus verbessert Erwerbschancen von Flüchtlingen. ETH Zürich. <https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2018/01/algorithmus-verbessert-erwerbschancen-von-fluechtlingen.html> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Heinrich, C.J. (2003). «Measuring public sector performance and effectiveness», Peters, B.G. & Pierre, J. (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE, 24–38.
- Cech, F., Fischer, F., Human, S., Lopez, P. & Wagner, B. (2019). Dem Algorithmus fehlt der Beipackzettel, *Futurezone, Technology News*. <https://futurezone.at/meinung/dem-ams-algorithmus-fehlt-der-beipackzettel/400636022> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Fossati, F. and F. Liechti (2020), «Integrating refugees through active labour market policy: A comparative survey experiment», *Journal of European Social Policy*, 30, 5, 601–615.
- Konle-Seidl, R. and G. Bolits (2016), *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Brussels: European Union.
- OECD (2018), «Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support», *Policy Brief on Activation Policies*, OECD Publishing, Paris.
- Staatssekretariat für Migration (SEM) (2020). Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/verteilung-kantone.html> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) (2018). «Ein Mensch, der in unser Land kommt, ist kein Datensatz», <https://www.srf.ch/news/schweiz/asyl-algorithmus-der-eth-ein-mensch-der-in-unser-land-kommt-ist-kein-datensatz> (aufgerufen am 05.12.2022).



# 22. Führung einer Bildungseinrichtung

Olivier Glassey

## 22.1. Einführung in die Herausforderungen der Führung einer Bildungseinrichtung

In der Schweiz arbeiten fast 90 % der Beschäftigten von sogenannten marktwirtschaftlichen Unternehmen in Organisationen mit weniger als zehn Mitarbeiter:innen, d. h. in mehr als 500 000 Mikrounternehmen mit insgesamt fast 1,2 Millionen Arbeitsplätzen. Zudem sind mehr als 99 % der Schweizer Unternehmen KMU, d. h. Unternehmen mit weniger als 250 Arbeitsplätzen (BFS-Statistik 2018<sup>63</sup>). In der Schweiz gibt es mehr als 10 000 öffentliche Bildungsinstitutionen mit insgesamt 152 841 Lehrkräften (BFS 2021). Auch wenn sie im Bereich des öffentlichen Handelns und der Bildungspolitik angesiedelt sind, können sie in Bezug auf ihre Grösse und Autonomie ebenso als KMU betrachtet werden. Es gibt zwar kleine Grundschulen mit vier oder fünf Lehrkräften, aber eine Grundschule in der Stadt hat in der Regel zwischen 20 und 50 Lehrkräfte und ein Gymnasium mit 1000 Schüler:innen beschäftigt mehr als 100 Mitarbeiter:innen. Tabelle 22.1 zeigt die Anzahl der Lehrkräfte in der Schweiz nach Bildungseinrichtungen und Schulstufen.

Die Leiter:innen dieser rund 10 000 Bildungseinrichtungen sind für die Umsetzung der öffentlichen Bildungs- und Berufsbildungspolitik vor Ort verantwortlich. Obwohl sie in der Regel den kantonalen Departementen unterstellt sind, verfügen sie über einen gewissen Handlungsspielraum. Dieser variiert je nach Stufe und Region sowie zwischen der allgemeinen und der beruflichen Bildung. So definieren Huguenin et al. (2019) die Autonomisierung der Schulen als einen der wichtigen Trends in der öffentlichen Bildungspolitik. Zudem sind laut der Schweizerischen

63 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/structure-economie-entreprises/pme.html> (aufgerufen am 05.12.2022).

Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) «die kantonale Schulhoheit und die dezentrale Organisation der Schule wichtige Merkmale des Bildungswesens<sup>64</sup>». Soguel et al. (2013) hingegen führten in der Westschweiz eine Umfrage unter 219 schulischen Führungskräften durch: Sie ergab, dass sich die schulischen Führungskräfte in allen Managementbereichen mehr Autonomie wünschten, als ihnen nach ihrer Wahrnehmung zur Verfügung stand. Dies galt in allen Kantonen, auf allen Stufen des Bildungssystems und in allen Funktionen.

Zahlen 2019	Anzahl Lehrkräfte	Gesamtzahl öffentliche Einrichtungen	Durchschnitt Anzahl Lehrkräfte
Obligatorische Schule: Primarstufe Klassen 1–8 und Sekundarstufe I, ohne Sonderpädagogik	94 288	10 572	9
Sekundarstufe II: Allgemeinbildende Schulen / Brückenangebote und berufliche Erstausbildung	29 402	483	61
Tertiärstufe: Höhere Berufsbildung, universitäre, Fach- und pädagogische Hochschulen	29 151 <sup>65</sup>	171	170
Summe	152 841	11 387	80

**Tabelle 22.1** Daten zusammengestellt auf der Grundlage der statistischen BFS-Tabellen *Bildung und Wissenschaft*.  
Quelle: BFS (2021).

Das Schweizer Bildungssystem ist von der föderalistischen Organisation geprägt, mit der obligatorischen Bildung, die hauptsächlich in die Zuständigkeit der 26 Kantone fällt, und der öffentlichen nachobligatorischen Bildung (Allgemeinbildung, Berufsbildung und Hochschulen), für die sich Bund und Kantone die Verantwortung teilen. Die Kantone und Gemeinden finanzieren zusammen 90 % der von der öffentlichen Hand getätigten Bildungsausgaben, die sich 2018 auf insgesamt 38,9 Milliarden Franken beliefen (oder 17,6 % der gesamten öffentlichen Ausgaben). Schliesslich beauftragt die Verfassung den Bund und die Kantone, für die Qualität und die Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz zu sorgen, was zur Einführung des Bildungsmonitorings geführt hat (SKBF 2018).

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich jedoch nicht auf die Bildungspolitik oder deren Evaluation. Vielmehr soll er darlegen, wie das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung zum Handeln in Bildungsinstitutionen beitragen kann. Denn diese Einrichtungen ähneln letztlich Verwaltungseinheiten. Zwar variiert der Handlungsspielraum

64 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen/kmu.html> (aufgerufen am 05.12.2022)

65 Einschliesslich Assistent:innen, wissenschaftliche Mitarbeiter:innen, Verwaltungs- und Leitungspersonal beschäftigen die Hochschulen 95 709 Personen, das sind durchschnittlich 560 Personen pro Bildungsinstitution.

der Leiter:innen von Bildungsinstitutionen je nach Kanton oder Stufe stark. Viele der Steuerungsaktivitäten sind jedoch allen gemeinsam.

Hier wenden wir zwei Dimensionen des IDHEAP-Modells der öffentlichen Verwaltung (Abbildung 22.1) an, die allgemein im Rahmen des Handlungsspielraums der Leiter:innen von Bildungseinrichtungen genutzt werden können:

- die Dimension «Normen und Strategie» und ihre Komponente «Führung», insbesondere die partizipative Führung mit einem transformatorischen Ziel, um vor allem das Bestehen starker Bindungen zwischen Arbeitskolleg:innen zu fördern;
- die Dimension «Organisation und Prozesse» und zwei ihrer Komponenten: (a) zum einen die Komponente «Kommunikation». Diese Komponente soll die Entstehung gemeinsamer Werte und Perspektiven sowie einer gemeinsamen Sprache und eines gemeinsamen Sinns fördern; (b) andererseits die Komponente «Personalwesen». Die Praktiken des Personalmanagements sollen die Auswahl, die Entwicklung und die Bindung von Mitarbeiter:innen ermöglichen.



**Abb. 22.1** Beispiele anwendbarer Komponenten, um eine Bildungseinrichtung zu leiten (fett in der Abbildung).

## 22.2. Schlüsselaspekte der Führung, des Kommunikations- und Personalmanagements

### 22.2.1. Führung

Der Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung hat in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Veränderungen erfahren, darunter:

- die Harmonisierung der obligatorischen Schule zwischen den Schweizer Kantonen (Inkrafttreten des HarmOS-Konkordats im Jahr 2009);



- die schrittweise Einführung des Westschweizer Lehrplans seit 2010 und des «Lehrplans 21» in der Deutschschweiz ab 2014;
- die Gründung der Fachhochschulen und rasches Wachstum der Studierendenzahlen (z. B. ist die Zahl der Studierenden an der Fachhochschule Westschweiz von 4200 bei ihrer Eröffnung 1998 auf über 21 000 im Studienjahr 2022–23 gestiegen<sup>66</sup>);
- die Neugestaltung der eidgenössischen Berufsmaturität im Jahr 2009 und Einführung der Fachmaturität;
- die Auswirkungen des digitalen Wandels auf die Berufe und die Unterrichtsmethoden.

Diese Transformationen müssen mit einer Führung einhergehen, die die Fähigkeit einer Organisation, ihre Ziele zu erreichen, beeinflusst. Giauque und Emery schreiben in ihrem Beitrag zu diesem Thema: «Sich mit Führung zu beschäftigen, bedeutet daher, die organisationsinternen, strukturellen und individuellen Hebel besser zu verstehen, über die politische Führungskräfte und leitende Mitarbeiter:innen der Verwaltung öffentliches Handeln steuern» (► Führung). Leithworth et al. (2020) behaupten, dass Führung in der Schule einen signifikanten Einfluss auf die organisatorischen Merkmale einer Schule hat, was sich positiv auf die Qualität des Lehrens und Lernens auswirkt. Sie gehen sogar noch einen Schritt weiter und weisen darauf hin, dass die Führung in der Schule einen besonders positiven Einfluss auf die Ergebnisse der Lernenden haben kann, wenn sie verteilt wird. In ihrem Literaturüberblick über die Entwicklung der Schulführung in den letzten 30 Jahren in den OECD-Ländern untersucht Pont (2020) die Faktoren, die die Einführung von Reformen beeinflussen. Sie konstatiert eine allmähliche Verschiebung von einer bürokratischen Funktion hin zu einem Ansatz, bei dem die Lehrkräfte in die Veränderungen einbezogen werden müssen. Darüber hinaus stellt sie fest, dass Führungspraktiken und ihre Auswirkungen weitgehend vom Kontext beeinflusst werden und an diesen angepasst werden müssen.

Implizit kritisieren Giauque und Emery in ihrem Beitrag zu diesem Buch, dass Führung in der Verwaltung in der Schweiz eine «nüchterne Führung» ist, d. h., dass es nicht erwünscht ist, «gegen den Strom zu schwimmen». Dies scheint besonders im Bildungsbereich zuzutreffen, wo die überwiegende Mehrheit der Direktor:innen früher Lehrkräfte waren und die ehemaligen Kolleg:innen plötzlich ihre hierarchischen Untergebenen sind. Giauque und Emery weisen darauf hin, dass im Allgemeinen die Fachkompetenz wichtig ist, um diese administrative Führungsrolle zu legitimieren. Dieser Ansatz scheint in einer Schule kaum anwendbar zu sein, wo die Tatsache, dass man eine sehr gute Lehrkraft ist, wenig Aufschluss über die Fähigkeiten zur Menschenführung, Motivation oder Kommunikation gibt. Da diese sogenannte *instrumentelle Führung*, bei der Fachkompetenz dazu dient, Menschen zu betreuen, indem man ihnen zeigt, wie sie ihre Arbeit machen sollen, für die Welt der Bildung wenig geeignet erscheint, sollten andere Ansätze in Betracht gezogen werden.

66 <https://www.hes-so.ch/la-hes-so/a-propos/la-hes-so-en-chiffres> (aufgerufen am 05.12.2022).

Aus diesem Grund diskutieren Giaque und Emery auch die *transaktionale Führung*, die auf der Erreichung von Zielen mit objektiven Messkriterien für die Zielerreichung beruht. Dieser Ansatz wird von den Teilnehmer:innen des Certificate of Advanced Studies (CAS) der *Formation en direction d'institutions de formation* (FOR-DIF)<sup>67</sup>, einem Zertifikatslehrgang im Bereich des Managements von Bildungseinrichtungen, sehr geschätzt, wenn es um die Thematik ausgewogener Dashboards geht. Diese Instrumente ermöglichen es zwar, Trends zu erkennen (steigende Fehlzeiten, sinkende Erfolgsquoten, Verschlechterung der Lernbedingungen usw.) und die Einrichtung zu steuern, aber sie gehören eher in den Bereich des Managements und einer rationalen und quantifizierbaren Sichtweise. Wenn man über die Messung solcher Steuerungsindikatoren hinausgehen will, empfehlen Giaque und Emery stattdessen eine *transformationale Führung*, die auf Sinnstiftung (das Warum statt das Was) und die Entwicklung von Motivation, Vertrauen und Werten abzielt. Sie kommen zu dem Schluss, dass *«jene Führungskräfte, denen es gelingt, auf allen drei Registern der Führung zu spielen, rar gesät»* sind und dass *«öffentliche Führung vor allem als kollektiv verstanden werden»* muss. Dies gilt insbesondere für den Bildungsbereich. Man sieht also, dass die transformationale Führung die Ideen der *kollektiven oder geteilten Führung* durchdringt, die auf Partizipation und Rechenschaftspflicht beruhen.

Wie bereits erwähnt, bedeutet Führung, sich mit den organisationsinternen, strukturellen und individuellen Hebeln zu beschäftigen, mit denen öffentliche Massnahmen gesteuert werden können. Über die Organisation des Unterrichts hinaus ist ein zentraler Hebel für die Leiter:innen von Bildungseinrichtungen die Kommunikation, die in dem Beitrag von Pasquier und Mabillard (► Kommunikationsmanagement) vorgestellt wird. Die Autoren heben die Instrumente der Kommunikation hervor, *«um die Themen der öffentlichen Politik darzustellen, die Entscheidungen von Regierungen und Verwaltungen zu erläutern, Werte oder Verhaltensweisen zu fördern, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erleichtern, die Tätigkeit von Organisationen zu verbessern oder die Einstellung von Mitarbeiter:innen zu unterstützen»*.

### 22.2.2. Kommunikationsmanagement

*Pasquier und Mabillard untersuchen verschiedene Arten der Kommunikation im öffentlichen Sektor. Während die Kommunikation der Regierung oder der Politik nicht auf der Ebene einer Bildungseinrichtung stattfindet, werden andere Arten der Kommunikation direkt auf dieser Verwaltungsebene durchgeführt:*

- *Institutionelle Kommunikation*, um eine Schule und ihre Aufgaben bei Eltern, Lehrkräften oder künftigen Schüler:innen usw. aufzuwerten;

67 <https://www.fordif.ch/structure-et-organisation/presentation-de-la-fordif/> (aufgerufen am 05.12.2022).

- *Kommunikation im Zusammenhang mit öffentlichen Leistungen*: Tage oder Sitzungen, in denen Studiengänge oder Fachrichtungen vorgestellt werden, Erklärungen zur Organisation von Aktivitäten usw.;
- *Interne Kommunikation*, von den klassischen Lehrerkonferenzen bis hin zu digitalen Kanälen wie E-Mail oder Kooperationsplattformen;
- *Krisenkommunikation*, bei Störungen, die mit der Schule zusammenhängen (Konflikte, Mobbing usw.).

Pasquier und Mabillard führen weiter aus, dass für die Kommunikation von Privatunternehmen und die öffentliche Kommunikation zwar dieselben Instrumente verwendet werden, die Kommunikationsaktivitäten aufgrund der gesetzlichen (und manchmal moralischen) Verpflichtung zur Kommunikation jedoch unterschiedlich sind. Ausserdem sind der Druck oder die Erwartungen seitens der Bürger:innen höher. Jede:r, der oder die sich schon einmal in einer Informationsveranstaltung mit Eltern wiedergefunden hat, die sich um den zukünftigen Bildungsweg ihrer Sprösslinge sorgen, wird diesen Unterschied nur bestätigen können!

Insgesamt wird die «traditionelle» Kommunikation der Bildungseinrichtungen gut gemeistert: Die Präsentation einer Schule oder ihrer Bildungsaktivitäten über Informationstage oder -broschüren erfolgt auf effiziente Weise, die Lehrerkonferenzen bleiben ein bewährtes Mittel zur Koordinierung der Arbeit usw. Pasquier und Mabillard weisen jedoch implizit darauf hin, dass angesichts der steigenden Erwartungen der Bürger:innen beim Übergang zum Öffentlichkeitsprinzip, des zunehmenden Drucks durch die Medien usw. noch weitere Anstrengungen unternommen werden müssen. Darüber hinaus wirkt sich die Allgegenwart der neuen Medien und elektronischen Medien (*digitale Kommunikation*) stark auf die «moderne» Kommunikation aus. Die Debatten um die Nutzung von Mobiltelefonen und WhatsApp in der Schule wurden in der gesamten Presse aufgegriffen, zwischen Verboten, Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten zugunsten anderer, von den Jugendlichen kaum genutzter Werkzeuge oder massloser Begeisterung für Werkzeuge, denen ein hohes pädagogisches Potenzial zugeschrieben wird<sup>68</sup>. Schulleiter:innen mussten sich auch mit Konflikten in sozialen Netzwerken oder Fällen von Cybermobbing befassen, die weit über ihre üblichen Tätigkeiten im Bereich Kommunikationsmanagement hinausgingen. Was schliesslich die interne Kommunikation betrifft, so kämpften viele Schulleitungen im Zuge der Einführung von Fern- oder Hybridunterricht mit technischen Problemen bei der Bereitstellung von Kollaborationsplattformen. Diese neuen Kanäle stellten die Schulleitungen vor neue Herausforderungen, was ihre Fähigkeit zur Kommunikation oder zur Kontrolle der gesendeten Nachrichten betrifft.

68 Ohne ins Detail zu gehen, fasst das folgende Themenblatt die Herausforderungen gut zusammen: <https://www.educa.ch/de/themen/informations-und-rechtssicherheit/messenger-dienste-im-schulischen-kontext> (aufgerufen am 05.12.2022).

In ihrer Strategie vom Juni 2018<sup>69</sup> sieht die EDK unter anderem vor, dass «*die Schulen zur Vereinfachung des Austausches mit ihren verschiedenen Anspruchsgruppen (Eltern, Fach- und Arbeitsstellen, weitere) die Möglichkeiten digitaler Dienste*» nutzen. Dieser Ansatz funktioniert sehr gut, um einfache und sachliche Informationen zu verbreiten, und ist sicherlich zu bevorzugen, wenn es möglich ist. Es ist jedoch festzustellen, dass Schulleitungen einen Teil ihrer Zeit damit verbringen, mit Sozialarbeiter:innen oder Fachleuten zusammenzuarbeiten, Eltern zu beruhigen, Konflikte zu entschärfen oder sich um das physische und psychische Wohlbefinden der Lehrkräfte zu kümmern. Diese Aktivitäten, die gemeinhin unter dem Begriff *zwischenmenschliche Kommunikation* (Tabelle 22.2) zusammengefasst werden, sind ein wesentlicher Bestandteil der im vorherigen Abschnitt beschriebenen geteilten Führung.

Kommunikation	Verbale und nonverbale Kommunikationsfähigkeiten, Fähigkeit zuzuhören
Zusammenarbeit	Fähigkeit, Beziehungen aufzubauen, Vertrauen zu entwickeln
Konfliktlösung	Problemlösung, Verhandlung, Konfliktbewältigung
Toleranz	Verständnis für andere Sichtweisen und Kulturen, Empathie

**Tabelle 22.2** Klassifikation der zwischenmenschlichen Kommunikationsfähigkeiten.

Quelle: Adaptierte Tabelle von Hardjati und Febrianita (2019).

Diese zwischenmenschlichen Kommunikationsfähigkeiten können im Austausch mit Eltern oder Arbeitgebern im Falle der Berufsbildung mobilisiert werden. Sie werden auch häufig im Lehrer- oder Personalmanagement angewandt, das in diesem Beitrag als dritter Hebel für die Umsetzung öffentlicher Massnahmen im Bildungsbereich genannt wird.

### 22.2.3. Personalmanagement

Emery und Giauque unterscheiden mehrere Aspekte, die üblicherweise unter dem Begriff Personalmanagement zusammengefasst werden:

- Administrative Prozesse der Personalverwaltung, d.h. die Verwaltung von Gehältern, Arbeitszeiten, Urlaub oder Abwesenheiten;
- Auswahl und Einstellung von Bewerber:innen, vorausschauende Personalplanung;
- Leistungsmanagement des Personals, z.B. durch Zielvereinbarungen, Gespräche oder Bewertungen, Beurteilungen und Feedback, Kompetenzerwerb usw.;
- Management von Personalproblemen wie Konflikten, toxischem Verhalten oder unzureichender Leistung.

69 [https://www.cdip.ch/de/themen/transversal/digitalisierung?set\\_language=de](https://www.cdip.ch/de/themen/transversal/digitalisierung?set_language=de) (aufgerufen am 05.12.2022).

Das Bild des Personalmanagements in den Bildungseinrichtungen in der Schweiz ist sehr heterogen. In einigen Kantonen werden Personalmanagement und Einstellungen auf Ebene der Departemente vorgenommen, während die Verwaltung von Arbeitszeiten und Abwesenheiten auf Ebene der Bildungseinrichtungen erfolgt. Einige Schulleiter:innen können Lehrkräfte direkt auswählen, während dies in anderen Kontexten auf zentraler Ebene geschieht. Manchmal werden Grundschullehrkräfte sogar von Gemeinden oder Gemeindeverbänden eingestellt. Die einzige Konstante, die in all diesen unterschiedlichen Kontexten durchgängig festgestellt wird, ist die Schwierigkeit, Vertretungslehrkräfte zu beschäftigen, aber das ist ein etwas anderes Thema.

Die Welt des Bildungswesens unterscheidet sich jedenfalls nicht vom Rest des öffentlichen oder privaten Sektors, denn es ist ebenfalls *«ein Thema, das für Gesprächsstoff sorgt»*, *«denn Personalmanagement bedeutet sowohl die grossen Strategien oder ‹Personalpolitiken›, das ‹Arbeitgebermarketing›, um als Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Netzwerken attraktiv zu sein, als auch die kleinen Dinge des Alltags: Ärger im Team, das Gefühl, nicht anerkannt zu werden, eine schlecht oder nicht definierte Arbeit, unpassende Arbeitszeiten und Kolleg:innen, die sich immer die interessantesten Arbeiten vorbehalten»* (Emery et al. 2019, S. 4). In Verbindung mit den Aspekten der transformationalen Führung und Kommunikation und aufgrund der Tatsache, dass administrative Aspekte oft auf kantonaler Ebene behandelt werden, konzentrieren wir uns hier auf zwei Begriffe: *Personalbeurteilung* und *Motivation*.

In einem Beitrag mit dem vielsagenden Titel *«Personalbeurteilung: Management-desaster oder unverzichtbare Praxis»* diskutieren Emery et al. (2019), was bei der Personalbeurteilung auf dem Spiel steht. Sie stellen zunächst fest, dass in einem System, in dem die Mitarbeiter:innen keine Ziele in Bezug auf die Qualität der geleisteten Arbeit und nie ein Feedback erhalten, *«die Chancen gut stehen, dass es schlecht läuft!»* (Emery et al. 2019, S. 24). Ausserdem fragen sie sich, ob es möglich ist, ein Bewertungssystem einzurichten, bei dem es keine Verzerrungen gibt, insbesondere im Zusammenhang mit den mehr oder weniger guten zwischenmenschlichen Beziehungen zwischen den beteiligten Personen. Ohne eine endgültige Antwort zu geben, beschreiben sie die Phasen des Personalmanagementprozesses, für die die Vorgesetzten verantwortlich sind:

- Stellenbeschreibung oder Definition des Pflichtenhefts;
- Personalbetreuung und Führung;
- Einführung eines jährlichen Beurteilungszyklus;
- Anpassung der Verantwortlichkeiten und Ziele auf der Grundlage der Bewertung.

Emery et al. (2019) führen weiter aus, dass die meisten Beurteilungssysteme Elemente des *summativen* Ansatzes (mit dem Ziel, die geleistete Arbeit zu «sanktionieren») und des *formativen* Ansatzes (mit dem Ziel, die Kompetenzen der beurteilten Person weiterzuentwickeln) miteinander kombinieren. Die Schwierigkeit bei der Umsetzung eines kohärenten Beurteilungssystems besteht darin, dass diese beiden Ansätze nur schwer miteinander zu vereinbaren sind und sich sogar gegenseitig ausschliessen. Trotz dieser

Spannungen behaupten Emery et al. (2019, S. 26), dass der erste Vorteil der Beurteilung «*zweifellos in der Klärung der Erwartungen besteht*». Sie betonen auch, wie wichtig es ist, ein positives und wohlwollendes Feedback zu geben, das es der beurteilten Person ermöglicht, ihr Handeln im Rahmen ihrer Organisation einzuordnen. Schliesslich empfehlen sie, bürokratische und routinemässige Aspekte der Beurteilung zu vermeiden, da dies einen demotivierenden Charakter haben kann.

Dies bringt uns zum letzten hier besprochenen Hebel: der Motivation. Emery et al. (2019, S. 34) definieren sie als «*ein Konzept, das darauf abzielt, die inneren und/oder äusseren Kräfte zu beschreiben, die den Auslöser, die Richtung, die Intensität und die Persistenz eines Verhaltens erzeugen, das eine Person dazu veranlasst, bestimmte Ziele zu erreichen*». Sie unterscheiden zwischen *intrinsischer* Motivation (in Bezug auf den Arbeitsinhalt) und *extrinsischer* Motivation (Arbeitsbedingungen und berufliches Umfeld). Lehrkräfte im öffentlichen Dienst in der Schweiz profitieren in der Regel von günstigen Arbeitsbedingungen (Arbeitsplatzsicherheit, Gehalt, Urlaub usw.) und diese Bedingungen sind keine Hebel, auf die ein:e Leiter:in einer Bildungseinrichtung direkt einwirken kann. Wir werden sie daher beiseitelassen und uns auf die intrinsische Motivation konzentrieren.

Emery et al. (2019) schlagen einige Instrumente und Praktiken zur Förderung der Motivation vor, die wir hier in allgemeiner Form diskutieren. Etwas überspitzt formuliert können wir davon ausgehen, dass junge Lehrkräfte zu Beginn ihrer Karriere in der Regel hoch motiviert sind, da es eine Art Berufung gibt, im Bildungsbereich zu arbeiten. Es kann jedoch vorkommen, dass diese Motivation im Laufe der Zeit, die sie in einem Klassenzimmer verbringen, nachlässt. Es gibt relativ wenige vertikale oder horizontale Entwicklungsmöglichkeiten für Lehrkräfte. Dies wird von Expert:innen des Personalmanagements im Allgemeinen als Schlüsselfaktor für die Aufrechterhaltung und Steigerung der Mitarbeitermotivation angesehen. Leistungsorientierte Vergütung ist ebenfalls ein Hebel, um Mitarbeiter:innen zu motivieren, aber sie wird im Bildungsbereich nicht (oder nur in Ausnahmefällen) angewandt. Bleibt also das *Kompetenzmanagement*, das in den letzten Jahrzehnten in den Schulen immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Die Zeiten, in denen eine Lehrkraft ewig denselben Mathematik- oder Geografieunterricht halten konnte, ohne jemals ihre pädagogischen Methoden zu hinterfragen, sind längst vorbei.

Zum Abschluss des vorliegenden Beitrags möchten wir noch zwei Arten von Situationen hervorheben, die laut Emery et al. (2019) zu Demotivation führen können. Der Mangel an Kompetenzen zur Durchführung bestimmter Aktivitäten ist eine Situation, mit der sich Lehrkräfte konfrontiert sehen können, wenn die soziale oder sogar psychologische Dimension ihrer Arbeit die pädagogische Arbeit überlagert. Sie müssen sich mit verhaltensauffälligen Lernenden oder schwierigen Beziehungen zu bestimmten Eltern auseinandersetzen. Der zweite Faktor ist Langeweile. Zwar gibt es kein Patentrezept für Schulleiter:innen, um diese Situationen zu beheben, aber es ist ein wichtiger Schritt, ihre Arbeitspraktiken im Bereich des Motivationsmanagements zu hinterfragen.

Es sei noch erwähnt, dass Stressprävention und Gesundheitsmanagement am Arbeitsplatz zunehmend zu den Anliegen von Schulleiter:innen gehören, was jedoch den Rahmen des vorliegenden Beitrags bei Weitem sprengen würde.

## 22.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die Bildungsinstitutionen sind zahlreichen externen Veränderungen auf politischer, soziokultureller oder technologischer Ebene unterworfen, und die Umsetzung der Bildungs- und Berufsbildungspolitik ist ein gutes Beispiel für den Schweizer Föderalismus. Die Bildungsinstitutionen und ihre Leitungen verfügen jedoch aufgrund des von der EDK geäußerten Willens zur Autonomisierung und Dezentralisierung über einen erheblichen Handlungsspielraum, um *diese Veränderungen zu begleiten*.

Dieser Handlungsspielraum ist unterschiedlich gross, je nach Kanton, Stufe oder System der Pflicht- oder Berufsausbildung. Schulische Führungskräfte müssen sich also an ihr organisatorisches Umfeld anpassen, aber es ist sicher, dass Fragen im Zusammenhang mit Führung, Kommunikation, Beurteilung oder Motivation des Personals zu ihrem Aufgabenbereich gehören. Daher ist es wichtig, dass sie über Instrumente und Praktiken verfügen, mit denen sie diese Konzepte in ihrem eigenen Bereich der öffentlichen Verwaltung anwenden können. Allerdings, und das ist die Schwierigkeit, muss auch *eine Vervielfachung der Vorschriften und bürokratischen Verfahren vermieden werden*, da viele Lehrkräfte den Eindruck haben, ihr Beruf werde immer «technokratischer».

In der Fachliteratur wird zwar empfohlen, den Schritt von der administrativen zur *transformationalen Führung* zu vollziehen, doch kann dieser Übergang für die manchmal überforderten Führungskräfte in der Schule komplex sein. Ohne auf die Details dieser Komplexität einzugehen, sei gesagt, dass die *zeitlichen Ressourcen*, die dieser Übergang erfordert, erheblich sind. Emery et al. (2019) geben an, dass für die Vor- und Nachbereitung eines Beurteilungsgesprächs zwischen zwei und vier Stunden pro beurteilter Person erforderlich sind. Eine Schule umfasst jedoch häufig mehrere Dutzend Lehrkräfte. Die Arbeitsbelastung ist entsprechend hoch. Angesichts der Dringlichkeit anderer Situationen, die ihr Eingreifen erfordern, könnten die Schulleiter:innen versucht sein, diese Aufgaben zu vernachlässigen. Darüber hinaus verbringen einige Schulleiter:innen viel Zeit damit, sich mit verschiedenen Interessengruppen (Eltern, Arbeitgebern oder Fachkräften) zu treffen. Dies kann zu einer sogenannten passiven Kommunikation führen, bei der lediglich auf Anfragen reagiert wird, im Gegensatz zu einer *aktiven*, geplanten und organisierten *Kommunikation*. Digitale Werkzeuge scheinen eine geeignete Lösung zu sein, um eine aktivere Kommunikation mit direkten Zugangskanälen zu den Empfänger:innen einzurichten. Dies entbindet jedoch nicht von der Aufgabe, die Kommunikation zu planen und zu organisieren.

Schliesslich haben sich die Praktiken des Personalmanagements in grossen Organisationen (Privatunternehmen oder kantonale Departemente) in den letzten 25 Jahren grundlegend gewandelt. Aber auch in kleinen und mittelgrossen Strukturen wie Bildungseinrichtungen gibt es oft noch einiges zu tun. Zentralisierte Personalabteilungen sind für die Einstellungspolitik, technische Aspekte oder spezielle Instrumente zuständig. In ihrem Beitrag zum Personalmanagement stellen Emery und Giauque jedoch unmissverständlich fest, dass die Abteilungsleiter:innen Schlüsselakteur:innen im zeitgenössischen öffentlichen Personalmanagement sind. Diese Verantwortung für das Personalmanagement wird als entscheidender Punkt gesehen, ebenso wie die Tatsache, dass diese Personen über die dafür erforderlichen Personalmanagementkompetenzen, die Zeit und die Motivation verfügen. Die Arbeitgeber dieser Schulleiter:innen müssen daher günstige Bedingungen schaffen, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung von Personalmanagementkompetenzen. Darüber hinaus müssen sie die Zeit und Energie, die die Leiter:innen von Bildungseinrichtungen für diese Personalmanagement-, Kommunikations- und Führungsentwicklungsaktivitäten aufwenden, gebührend anerkennen.

## Wichtige Begriffe

- Autonomisierung der Bildungseinrichtungen (autonomisation des établissements de formation, potenziamento degli istituti di formazione, empowerment of training institutions): Das Schweizer Bildungssystem beruht auf einer starken kantonalen Autonomie und einer dezentralen Organisation, was dazu führt, dass die Bildungsinstitutionen ihre Angelegenheiten selbst regeln müssen.
- Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme (harmonisation des systèmes scolaires cantonaux, armonizzazione dei sistemi scolastici cantonali, harmonization of the cantonal school systems): Die Schweizerische Eidgenossenschaft legt die allgemeinen Grundsätze für das schweizerische Bildungssystem fest und überprüft, ob die kantonalen Systeme diese einhalten.
- Digitale Kommunikation (communication numérique, comunicazione digitale, digital communication): Die Bildungseinrichtungen verbreiten immer mehr Botschaften an Schüler, Eltern oder Arbeitgeber über digitale Medien und müssen daher deren Nutzung sowie die technologische Entwicklung beherrschen.
- Beurteilung der Lehrkräfte (evaluation du corps enseignant, valutazione del personale docente, evaluation of teaching staff): Die Schlüsselkompetenzen der Lehrkräfte (Wissen, Können und Verhalten) zu identifizieren, zu messen und weiterzuentwickeln, stellt eine grosse Herausforderung für die Leitungen der Bildungsinstitutionen dar.



## Literatur

- BFS (2021) *Wissenschaft und Bildung – Panorama*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. März 2021.
- Emery Y., Giauque D. & Gonin F. (2019) *Gestion des ressources humaines: pour le meilleur et pour le pire*. Collection Savoir Suisse, EPFL Press.
- Hardjati S. & Febrianita R. (2019) The Power of Interpersonal Communication Skill in Enhancing Service Provision. *Journal of Social Science Research*, Vol. 14, S. 3192–3199.
- Huguenin, J. M., Yvon, F., & Perrenoud, D. (2019) *Relever les défis contemporains dans la gestion des établissements scolaires*. L'Harmattan, Paris.
- Leithworth, K., Harris A. & Hopkins D. (2020) Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management*, Vol. 40, No. 1, S. 5–22. <https://doi.org/10.1080/13632434.2019.1596077> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Pont B. (2020) A literature review of school leadership policy reforms. *European Journal of Education*, No. 55, S. 154–168. <https://doi.org/10.1111/ejed.12398> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Soguel N., Huguenin JM. & Ecabert C. (2013) Les cadres scolaires souhaitent plus d'autonomie qu'ils pensent en avoir: une analyse de la situation en Suisse romande. *IDHEAP Working Paper* 6/2013.
- SKBF (2018) *Bildungsbericht Schweiz 2018*. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau.

# 23. Erzeugung von Windenergie

Stéphane Nahrath

## 23.1. Einführung in die Herausforderungen der Windenergieerzeugung

Im Rahmen seiner ab 2007 entwickelten «Energiestrategie 2050<sup>70</sup>» hat der Bundesrat schrittweise vier grundlegende Handlungsprinzipien für seine Energiepolitik festgelegt. Diese Grundsätze sind (1) der *rasche* und *gleichzeitige* Ausstieg aus fossiler und nuklearer Energie, (2) die Verbesserung der *Energieeffizienz* in einer Reihe von Bereichen (Gebäude, Mobilität, Industrie und Elektrogeräte), (3) eine *Senkung des Energieverbrauchs* pro Kopf und (4) der *Ausbau der erneuerbaren Energien* (EE). Diese Ziele befinden sich an der Schnittstelle zwischen der Energiewende, dem ökologischen Wandel und dem Kampf gegen den Klimawandel.

Im Zusammenhang mit dem vierten Grundsatz wurden im neuen Energiegesetz, das 2017 in Kraft getreten ist<sup>71</sup>, relativ genaue Produktionsziele für die verschiedenen EE-Quellen festgelegt. Für die Windenergie wurde das Ziel festgelegt, im Jahr 2050 etwa 15 bis 17% zur inländischen Stromproduktion beizutragen, was angesichts ihres derzeitigen Beitrags (0,2% im Jahr 2022) ein äusserst ehrgeiziges Ziel darstellt. So wird die Anzahl der Turbinen, die benötigt werden, um die dem Sektor der Windenergieerzeugung zugewiesenen Ziele bis 2050 zu erfüllen, auf 400 bis 600 Windturbinen im gesamten Land geschätzt.

Um diese Ziele zu erreichen, hat der Bund ab den 2000er-Jahren ein Programm zur Förderung der Windenergie entwickelt (BFE, BUWAL, ARE 2004). Das Hauptinstrument dieses Programms ist die *kostendeckende Einspeisevergütung* (KEV)<sup>72</sup>. Dieses

70 Die Ausarbeitung dieser Strategie ist dynamisch und entwicklungsfähig und bezieht sich nicht auf ein einziges Dokument. Für einen zusammenfassenden und chronologischen Überblick über diese Strategie (Stand Juni 2022) siehe: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/politik/energiestrategie-2050.html/> (aufgerufen am 05.12.2022).

71 Energiegesetz (EnG) vom 30. September 2016 (RS 730.0).

72 Dieses Instrument hat vor Kurzem seinen Namen geändert – es heisst nun «Einspeisevergütung» –, ohne dass sich jedoch seine Hauptmerkmale wesentlich geändert haben.

2009 eingeführte Instrument garantiert, dass der Staat dem Erzeuger die Kilowattstunde (kWh) zu einem Preis abkauft, der den Produktionskosten entspricht, wodurch die wirtschaftlichen Risiken, die mit der Erzeugung dieser Art von Energie verbunden sind, auf den Staat übertragen werden.

Die Kompetenzverteilung bei der Umsetzung des Programms folgt den wichtigsten Grundsätzen des Vollzugsföderalismus: Der Bund ist für die Formulierung der Rahmenbedingungen und die finanzielle Unterstützung durch die KEV zuständig, während die Kantone und Gemeinden die Betreuung der Realisierung und des Betriebs der Windparks übernehmen: Planung, Erteilung von Genehmigungen (einschliesslich der Aufsicht über die Umweltverträglichkeitsprüfungen – UVP), Betriebsgenehmigung, Kontrollen usw.

Dank der KEV war der Erfolg des Windenergieprogramms phänomenal, und ab den 2010er-Jahren entstanden sehr viele Windparkprojekte, insbesondere in den Regionen, die im Rahmen des Konzepts Windenergie von 2004 als geeignet für diese Art von Anlagen identifiziert worden waren<sup>73</sup>. Diese Vervielfachung der Projekte und die schwache Regulierung der Windenergie (sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene) haben zu einer relativ chaotischen Situation geführt, in der die kantonalen und kommunalen Energie- und Raumplanungsämter eine sehr grosse Zahl von Bauanträgen bearbeiten müssen, ohne dass geeignete gesetzliche Instrumente zur Verfügung stehen. Um so schnell wie möglich zu reagieren, greifen dieselben Stellen auf Instrumente der Raumplanung zurück (negative Richtplanung<sup>74</sup> und Zonenpläne). Diese haben sich jedoch als unzureichend erwiesen, um die räumliche Verteilung dieser Projekte zu steuern und eine Interessenabwägung zwischen der Entwicklung der EE und dem Schutz von Biotopen und Landschaften vorzunehmen.

Diese Situation hat auch die Frage der administrativen Führung in den Vordergrund gerückt, wobei es um die Definition der «Federführung» im Rahmen der sektorübergreifenden (horizontalen) Koordination geht. So scheint die Dienststelle für Energie zwar logischerweise die Federführung bei der Umsetzung dieser Politik zu haben, sie hat jedoch nicht die Kontrolle über die zur Steuerung der Projekte erforderlichen Instrumente: Die Instrumente der Raumplanung (Planung und Zonierung) liegen in den Händen der Dienststellen für Raumentwicklung, und das UVP-Verfahren fällt in den Zuständigkeitsbereich der Dienststellen für Umwelt. Da es zudem meist keine kantonale politische Strategie für die Windenergie gibt, haben die kantonalen Dienststellen für Energie Mühe, sich eine organisatorische

73 Dabei handelt es sich vor allem um den Jurabogen (insbesondere die Gipfelbereiche) und das Plateau des Kantons Waadt.

74 Bei der Negativplanung werden die (relativ begrenzten) Gebiete angegeben, in denen die Entwicklung von Windparks nicht wünschenswert ist, was bedeutet, dass der gesamte Rest des Landes für Windkraftanlagen geeignet ist. Bei der Positivplanung werden hingegen die (ebenfalls relativ begrenzten) Gebiete angegeben, die für die Errichtung von Windparks besonders geeignet sind, was in diesem Fall bedeutet, dass der gesamte Rest des Landes für die Errichtung derartiger Infrastrukturen ungeeignet ist.

Strategie (► Strategie) zu geben, die es ihnen ermöglicht, die Umsetzung des Windenergieprogramms zu begleiten und Konflikte zwischen den verschiedenen von der Realisierung der Parks betroffenen Interessengruppen zu schlichten (► Projektmanagement).

Die Zunahme der aus der KEV resultierenden Projekte vor dem Hintergrund erheblicher Regulierungslücken in dieser aufstrebenden Industrie hat zur Folge, dass die Zahl der Beschwerden von Anwohner:innen und Natur-, Landschafts- und Umweltschutzorganisationen (ENRO) ab Mitte der 2000er-Jahre sehr stark ansteigt.

Angesichts dieser Konfrontation bei der Umsetzung des Windkraftprogramms unternehmen die staatlichen Behörden den Versuch, die Regulierung der Windkrafttätigkeit (► Recht) zu verstärken, und zwar auf zwei Arten: einerseits, indem sie ab 2008 den Bau von Windkraftanlagen der Pflicht zur Durchführung einer UVP unterwerfen, und andererseits, indem sie ab 2014 die Windparkprojekte in die kantonale Richtplanung in Form einer Positivplanung einbeziehen, die die (relativ begrenzten) Gebiete angibt, innerhalb derer Windparks entwickelt werden können (oder sollten).

Als Folge der UVP-Pflicht für Windparks und des damit verbundenen Beschwerderechts haben ENRO und Anwohner:innen seit Anfang der 2010er-Jahre vermehrt Einsprachen und später auch Beschwerden bei den Gerichten eingereicht. Diese *Verrechtlichung* – die übrigens manchmal auch von den Projektträgern ausgeht, wenn ihr Projekt abgelehnt wird – führt zur Entwicklung einer umfangreichen Rechtsprechung der kantonalen Gerichte und des Bundesgerichts (BGer).

Als Reaktion auf dieses Phänomen der Verrechtlichung, das dazu beiträgt, dass der Bau der meisten Windparks stark verlangsamt und in einigen Fällen sogar völlig blockiert wird, haben die politischen Entscheidungsträger:innen 2016 das Energiegesetz überarbeitet und darin den – ursprünglich im Rahmen der Rechtsprechung einiger Gerichte entwickelten – Grundsatz der Anerkennung des nationalen Interesses der erneuerbaren Energien im Allgemeinen und der Windstromerzeugung im Besonderen verankert. Diese Verankerung des *nationalen Interesses der EE* im Bundesrecht wird im Gegenzug die Praxis der Interessenabwägung in den Entscheidungen der Gerichte (insbesondere des BGer) verändern und den Umschwung der Rechtsprechung zugunsten der Windenergie bestätigen. Der jüngste Entscheid des BGer, der die Beschwerden gegen das Projekt des Windparks von Sainte-Croix<sup>75</sup> abwies, tendiert dazu, diese Feststellung zu bestätigen.

Aus Sicht der betroffenen Akteure ist die Konfliktrichtigkeit der Windenergie vor allem auf den grossen Umfang und die Heterogenität der negativ betroffenen Gruppen («Drittverlierer») – Anwohner:innen und lokale Bevölkerung, ENRO, Nachbargemeinden und/oder -kantone usw. – zurückzuführen, für die bisher keine Kompensationsmassnahmen (ökologisch, finanziell, Lebensqualität usw.)

vorgesehen wurden; dies im Gegensatz zu den Fällen der Wasserkraft (Wasserzinsen an die konzessionsgebenden Gemeinden) oder der Kernkraft (kostenloser Strom für die Gemeinden in der Nähe der Kraftwerke).

Es ist anzumerken, dass die Spannungen um diese Energiewende hin zu erneuerbaren Energien erst kürzlich durch das unglückliche Zusammentreffen der Auswirkungen der (vermeintlich vorübergehenden) Verringerung der nationalen Energieproduktionskapazitäten (infolge der Entscheidung zum Atomausstieg) und der Auswirkungen des russisch-ukrainischen Krieges, von dem befürchtet wird, dass er die Energieversorgung Europas und der Schweiz stark gefährden könnte, noch verstärkt wurden. So hat die Konvergenz dieser Klima- und Energie-«Krisen» im Gegenzug zu Versuchen geführt – die derzeit (2022) insbesondere im Bundesparlament laufen –, den Zielen der Energiepolitik auf Kosten des Umweltschutzes (Schutz der Ökosysteme, der Artenvielfalt und der Landschaft) Vorrang einzuräumen.

In diesem Zusammenhang besteht die grösste Herausforderung für die Behörden und insbesondere für öffentliche Organisationen darin, die zunehmenden Widersprüche zwischen den ebenso notwendigen wie ehrgeizigen Zielen der Energiewende einerseits und der Einhaltung der Ziele der Umweltschutzpolitik andererseits zu bewältigen. Konkret geht es darum, so weit wie möglich zu verhindern, dass die forcierte Entwicklung der EE auf Kosten des Schutzes von Ökosystemen, der Artenvielfalt und der Landschaft geht. Anders ausgedrückt: Es soll vermieden werden, dass die Energiewende, die ein zentraler Bestandteil der ökologischen Wende ist, paradoxerweise auf Kosten der Umweltschutzpolitik geht, die in den letzten 50 Jahren geduldig aufgebaut wurde, was im Übrigen gegen mehrere Artikel der Bundesverfassung verstossen würde.

Dieser Beitrag soll daher aufzeigen, wie verschiedene Dimensionen oder Komponenten des IDHEAP-Modells mobilisiert werden können, um die Herausforderungen der Windenergieproduktion im Einklang mit der Umweltpolitik zu meistern.



Abb. 23.1 Beispiele anwendbarer Dimensionen und Komponenten, um die Herausforderungen in der Windenergieproduktion zu meistern (fett in der Abbildung).

Das IDHEAP-Modell betont zu Recht die Bedeutung des *Rechts* für die Steuerung des öffentlichen Handelns. In diesem Beitrag betrachten wir es hauptsächlich in seinen in der Analyse der öffentlichen Politik am häufigsten vorkommenden beiden Funktionen (Dente 2009): (1) das Recht als *System institutioneller Regeln*, das sich aus den wichtigsten konstituierenden Institutionen des politischen Systems der Schweiz – Föderalismus, direkte Demokratie, Konkordanz- und Subsidiaritätsprinzip – ergibt und das die Gesamtheit der verschiedenen Etappen eines Prozesses der öffentlichen Politik strukturiert (objektives Recht, *Law*); (2) das Recht als *Handlungsressource*, die den verschiedenen (Gruppen von) Akteuren einer öffentlichen Politik mehr oder weniger (un)gleich zugeteilt wird (subjektives Recht, *Rights*) und im Rahmen verschiedener Strategien, insbesondere der Verrechtlichung, mobilisiert werden kann. Die Umsetzung des Windkraftprogramms erfordert die Suche nach dem besten Koordinationssystem, sowohl *horizontal* (sektorübergreifend) als auch *vertikal* (Multi-Level-Governance), sowie nach dem besten *Governance*-System, das die Umsetzung des Windkraftprogramms im Einklang mit den Zielen und Grundprinzipien des Umweltrechts gewährleisten kann. Dieses Governance-System muss sich wiederum in einer *politischen Strategie* der öffentlichen Behörden sowie in einer internen *organisatorischen Strategie* der beauftragten Einheiten niederschlagen, die für die Umsetzung des Förderprogramms für Windenergie zuständig sind. Die Realisierung (Bau und Betrieb) von Windparks erfordert schliesslich die Einrichtung eines *Projektmanagementsystems*, das die Berücksichtigung der Interessen und die Koordination der verschiedenen Interessengruppen sowie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen *Kosten*, *Bauzeit* und *Qualität* der Infrastruktur ermöglicht.

## 23.2. Schlüsselaspekte der Governance, des Rechts, der Strategie und des Projektmanagements

### 23.2.1. Governance

Der Vollzugsföderalismus und die direkte Demokratie sind die beiden wichtigsten institutionellen Regeln des politischen Systems, die die Umsetzung des Windenergieprogramms massgeblich beeinflussen. Letzteres ist eindeutig das Ergebnis eines anfänglichen föderalen Impulses und Rahmens, doch seine Umsetzung fällt in die Zuständigkeit der Kantone (Richtplanung und UVP) und der lokalen/(inter-)kommunalen Ebene (Nutzungsplanung und Baugenehmigungen). Darüber hinaus ist die lokale Planung häufig Gegenstand von Referenden. Ein solcher institutioneller Kontext setzt daher eine effiziente Koordination zwischen den institutionellen Ebenen voraus (*vertikale Koordination*).

Darüber hinaus wird die Umsetzung des Windkraftprogramms stark durch eine Reihe von *institutionellen Regeln* bestimmt, die *spezifisch* für den Bereich der

Umweltpolitik sind – insbesondere das Verursacherprinzip, das Prinzip der Interessenabwägung, das UVP-Verfahren oder auch das Beschwerderecht von ENRO – und die in die Planungs- und Baugenehmigungsverfahren für Windparks eingreifen. Die Bewältigung sektorübergreifender Spannungen, die entstehen können, erfordert daher eine effiziente Koordination zwischen den Sektoren Energie und Umwelt (*horizontale Koordination*).

Die Herausforderung bei der Steuerung des Windkraftprogramms besteht somit darin, das beste *territoriale Steuerungsmodell* zu finden, das sowohl eine horizontale (sektorübergreifende) als auch eine vertikale (Multi-Level-Governance) Koordination ermöglicht, sowie das beste *sektorale Steuerungsmodell* (rechtliche und organisatorische Form der Projektträgerschaft), das die Umsetzung des Windkraftprogramms gewährleisten kann.

### **Territoriale Governance zur Förderung der vertikalen und horizontalen Koordination**

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Windenergiepolitik sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Umsetzung des Bundesinstrumentes der KEV auf kantonaler Ebene nur mangelhaft begleitet wird. Die KEV wurde von den Bundesbehörden eingeführt, während die Kantone weder über eine entsprechende Rechtsgrundlage noch über Planungsinstrumente verfügten, um die Anzahl der Projekte zu kontrollieren und ihre Standorte zu steuern. Die betroffenen kantonalen Behörden (hauptsächlich in der Westschweiz) mussten zunächst auf Raumplanungsinstrumente (Richt- und Nutzungsplanung) zurückgreifen, die nicht wirklich auf die Planung von Energieinfrastrukturen zugeschnitten waren. Das Beispiel der Windenergie zeigt, wie wichtig eine *präventive vertikale Koordination* zwischen Bundes- und Kantonsbehörden ist, um die Auswirkungen von Bundesinstrumenten auf die kantonale und lokale Ebene zu antizipieren, wie bei der Einführung der KEV. Eine solche Koordination kann bereits auf parlamentarischer Ebene erfolgen, insbesondere durch ein Vorgehen der prospektiven materiellen Legistik (Flückiger 2019) und/oder durch eine Regulierungsfolgenabschätzung (Ex-ante-Evaluation) (Varone, Bundi, Gava 2020) der auf kantonaler und lokaler Ebene erwarteten Auswirkungen der auf Bundesebene eingeführten Instrumente.

Ebenso sollten die mit der Umsetzung betrauten Verwaltungseinheiten Vorkehrungen treffen, um die oftmals zufällige Entstehungsdynamik lokaler Projekte zu begleiten und zu steuern, um deren Anzahl zu begrenzen, Mitnahmeeffekte zu vermeiden und eine optimale räumliche Verteilung zu gewährleisten. Solche Massnahmen könnten die Form einer positiven Richtplanung und/oder einer sektoralen Planung auf Bundesebene annehmen, die in enger Abstimmung mit den betroffenen Kantonen ausgearbeitet wird<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Artikel 89 der Bundesverfassung (SR 101) weist dem Bund nicht ausdrücklich die Kompetenz für die Planung erneuerbarer Energien zu. Somit würde die Einführung eines Sachplans des Bundes im Bereich der Windenergie wahrscheinlich eine Verfassungsänderung voraussetzen.

Auf kantonaler Ebene hat das Aufkommen von Windenergieprojekten oft die Grenzen der *horizontalen Koordinationsmechanismen* zwischen den für Energie, Umweltschutz und Raumplanung zuständigen Einheiten aufgezeigt. So sind die Führungsrolle und die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen diesen drei Einheiten innerhalb der politisch-administrativen Arrangements (PAA) (Knoepfel, Nahrath, Savary, Varone 2010: Kapitel 5.3) nicht immer klar definiert. Auch die Einbeziehung von Windkraftanlagen in das UVP-Regime erforderte eine Verfeinerung der Verfahrensregeln und führte zu erheblichen Interpretationsproblemen bei der Operationalisierung der Kriterien, was zum Teil Rechtsstreitigkeiten mit Gegner:innen der Windkraft nach sich gezogen hat.

Die betroffenen Kantone sollten daher PAA einrichten, die sich speziell mit dem Windenergieprogramm befassen und in der Lage sind, Spannungen oder Inkohärenzen zwischen den Rechtskorpora präventiv zu identifizieren, um die Entstehung von Projekten zu verhindern, die Katalysatoren für diese Widersprüche zwischen den Gesetzgebungen sind (z. B. Vermeidung der Planung von Windenergieprojekten in Schutzgebieten wie Bundesinventaren der Landschaft, Wäldern, geschützten Biotopen usw.) und zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen könnten. Innerhalb dieser PAA müssen die Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen, die den verschiedenen Organisationen zugewiesen werden, sowie die Verfahrensregeln für die wichtigsten Verwaltungsinstrumente klar definiert werden. Ebenso müssen die Federführung und die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Verwaltungseinheiten klar festgelegt und eingehalten werden.

Wie der Fall der Wasserkraft (UVEK 2021) kürzlich gezeigt hat, besteht ein vielversprechender Ansatz zur *Kombination* von *vertikaler* und *horizontaler* Koordination und zur Verringerung des Risikos von Rechtsstreitigkeiten darin, auf Initiative und unter der Verantwortung eines für den Bereich zuständigen Regierungsmitglieds «runde Tische» mit den wichtigsten Interessengruppen einzurichten, um anhand einer mit allen Teilnehmer:innen abgestimmten Ad-hoc-Methode die effizientesten Energieprojekte zu ermitteln (d. h. die Projekte, die das beste Verhältnis zwischen *ökologischen Kosten* und *energetischem Nutzen* aufweisen). Ein solcher «runder Tisch» für Windenergie könnte auch ein Ort sein, an dem über ökologische, soziale und/oder finanzielle *Kompensationen* verhandelt wird, um die Akzeptanz der Windparks durch die negativ betroffenen Akteure zu fördern. Solche – quasi-korporatistischen – Verhandlungsmechanismen für die Windkraftplanung könnten sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler (oder sogar regionaler oder lokaler) Ebene entwickelt werden.

### **Sektorale Governance in der Windkraftindustrie**

Die Art der Governance, d. h. die Konfiguration des Netzwerks der an der Windenergieproduktion beteiligten Akteure, kann je nach Windpark substanziell variieren. In der Schweiz scheinen vier Trägersysteme den Windenergiesektor zu dominieren. Die Windparks (bzw. Windparkprojekte) können entweder (1) von privaten (oft lokalen)



Projektentwicklern, (2) in Zusammenarbeit mit einer Gemeinde (3) von öffentlichen Einrichtungen in Form eines Konsortiums von (inter-)kommunalen Stadtwerken, die in einer AG mit vollständig öffentlichem Kapital zusammengefasst sind oder (4) von gemischtwirtschaftlichen (öffentlich-privaten) AGs mit mehrheitlich öffentlichem Kapital getragen werden. Auch wenn es kein endgültiges theoretisches Argument für oder gegen eines dieser Governance-Systeme gibt (► Governance), scheint die empirische Beobachtung zu zeigen, dass die realisierten oder in der Umsetzung befindlichen Projekte fast ausschliesslich den Kategorien (3) und (4) zuzuordnen sind. Im aktuellen Kontext sind die wichtigsten Erfolgskriterien für die Governance von Windparks also: eine überwiegend öffentliche Trägerschaft und ein ebensolches Kapital, die Schaffung einer Ad-hoc-Trägerschaft in Form einer sich mehrheitlich in der Hand von öffentlichen Akteuren befindlichen AG, die sowohl lokale als auch kantonale Akteure umfasst, sowie die enge Zusammenarbeit zwischen dieser Trägerschaft und den kantonalen Verwaltungseinheiten (Energie-, Raumplanungs- und Umweltdienststellen). Ein solcher Governance-Modus hat den Vorteil, dass die öffentliche Kontrolle über die Durchführung von Windkraftprojekten doppelt gesichert ist. Einerseits durch die öffentliche Politik (Windkraftprogramm, Raumplanung und Umwelt). Andererseits durch das Eigentum an der Trägergesellschaft (d. h. der AG) des Projekts. Diese indirekte Präsenz der öffentlichen (kantonalen und lokalen) Behörden im Kapital und in der Trägerschaft des Projekts ermöglicht es, den wirtschaftlichen Druck auf den Projektentwickler im (häufigen) Fall hoher Transaktionskosten, die sich aus der starken Konflikträchtigkeit und der häufigen Verrechtlichung der Projekte ergeben, zu mildern.

Der Fall der Windkraftanlagen scheint somit das Prinzip zu bestätigen, das im Beitrag zur «Governance» dargelegt wurde, nämlich: «Je höher die Transaktionskosten sind, desto eher sollte der hierarchische Koordinierungsmechanismus mit seinen leistungsfähigen Kontrollmitteln, seinen internen Mechanismen zur Konfliktlösung und Entscheidungsfindung in unvorhergesehenen Situationen bevorzugt werden» (► Governance).

Alles deutet also darauf hin, dass ein Governance-Modell vom Typ «Machen lassen» (externe Kontraktualisierung oder öffentlich-private Partnerschaft) derzeit wenig Aussicht auf Erfolg hat.

### 23.2.2. Recht und Verrechtlichung der Windenergiepolitik

Der Fall der (schwierigen) Umsetzung der Windenergiepolitik in der Schweiz wie auch in vielen anderen Ländern zeigt die entscheidende Rolle des Rechts als Handlungsressource, die – in unterschiedlichen Formen – von einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren mobilisiert wird, um oft gegensätzliche Ziele zu erreichen. Gerichte (auf Kantons- und Bundesebene), Richter:innen und die Rechtsprechung beeinflussen somit massgeblich die Entwicklung und Umsetzung des Regulierungssystems für diese neue Tätigkeit.

Öffentliche Organisationen müssen daher den derzeit sehr dynamischen und noch wenig stabilisierten Charakter des Regulierungsrahmens für die Windenergie berücksichtigen. Denn nur wenn die Verwaltungseinheiten die hinter der Dynamik der Einführung dieses Regulierungsregimes stehenden Logiken rekonstruieren, können sie einerseits die Entwicklung der auf ihnen lastenden Zwangsstrukturen verstehen und andererseits diese in Gelegenheitsstrukturen umwandeln und (antizipatorische) Umsetzungsstrategien entwickeln, die zu Erfolgen führen können.

In der Schweiz erfolgt der schrittweise Aufbau eines Regulierungsrahmens für die Windenergie durch einen Prozess der *gegenseitigen Beeinflussung* und *Anpassung* zwischen (1) der Erstellung eines *strategischen Konzepts* für die Entwicklung der Windenergie durch die Behörden, (2) der teilweisen und oft weitgehend unzureichenden Umsetzung dieses Konzepts in die *Gesetzgebung* (auf Bundes- und Kantonsebene), (3) einer umfangreichen Auslegung durch die *Rechtsprechung* (unter Einbeziehung der Elemente der Gesetzgebung und des strategischen Konzepts) durch die verschiedenen Gerichte, die regelmässig mit Konflikten im Zusammenhang mit dem Bau von Windenergieanlagen befasst sind, (4) der Übernahme einiger zentraler Elemente dieser Rechtsprechung in die Gesetzgebung anlässlich von Gesetzesrevisionen und schliesslich (5) einer Änderung der Rechtsprechung unter dem Einfluss dieser Gesetzesrevisionen (Kodjovi, Bombenger 2019; Kuentz 2022). Diese Dynamik des Hin und Her zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung zeigt deutlich, dass das Recht sowohl ein Faktor sein kann, der die Erwartungen der Akteure durch die Gestaltung der institutionellen Regeln zur Regulierung der Windenergie stabilisiert, als auch ein Faktor, der diesen Regulierungsrahmen durch Verrechtlichungsverfahren und Rechtsprechung verändert.

Um in diesen beiden Bereichen des Rechts wirksam agieren zu können, müssen öffentliche Organisationen spezielle Kompetenzen entwickeln, sowohl im Bereich der gerichtlichen Auseinandersetzungen (z. B. möglichst frühzeitiges Verhindern von Streitigkeiten durch Abschreckung oder Verbot von potenziell konflikträchtigen Projekten) als auch im Bereich der Rechtsprechung (z. B. systematische Einbeziehung der Rechtsprechung in die Verfahren zur Positivplanung von Parks sowie in die Interessenabwägung bei der Erteilung von Baugenehmigungen) sowie in der Legistik (z. B. Förderung des Ansatzes der «besseren Rechtsetzung» (► Recht) bei der Regierung und im Parlament). Im relativ häufigen Fall von offensichtlichen Widersprüchen zwischen mehreren Rechtskorpora (insbesondere Energierecht und Umweltrecht) sollten solche Kompetenzen den Verwaltungseinheiten ermöglichen, Lösungen zu entwickeln, die es erlauben, bei der Interessenabwägung die grundlegenden Ziele der verschiedenen öffentlichen Politiken bestmöglich miteinander in Einklang zu bringen; und dies, ohne ihre jeweiligen grundlegenden Ziele zu opfern. Dies erfordert die Festlegung klarer Kriterien, um für jede Politik «rote Linien» zu definieren, die unterscheiden, was im Rahmen von Interessenabwägungen verhandelbar und was nicht verhandelbar ist.

### 23.2.3. Strategie zur Umsetzung des Windkraftprogramms

Die Schwierigkeiten der Kantone bei der Bearbeitung der sehr zahlreichen Bauanträge infolge der Einführung der KEV haben die Folgen des Fehlens einer echten kantonalen *politischen Strategie* (seitens der Regierung wie des Parlaments) zur Umsetzung des Windenergieprogramms aufgezeigt. Insbesondere hat das Fehlen einer strategischen Planung (vor allem in der Anfangsphase der Programmumsetzung) so zur Entstehung eines räumlich sehr inkohärenten, technisch heterogenen und insgesamt sehr schwach koordinierten Projektangebots beigetragen. Dieses Fehlen einer politischen Strategie erklärt die Schwierigkeiten der Kantone, eine klare *strategische Vision* und *Positionierung* zum Thema Windenergie sowie eine *organisatorische Strategie* innerhalb der betroffenen Dienststellen (Energie, Raumplanung, Umwelt) zu entwickeln.

#### Entwicklung einer klaren, expliziten und kohärenten politischen Strategie

Die Verwaltungseinheiten sollten daher die politischen Behörden bei der Entwicklung ihrer *politischen Strategie* im Bereich der Windenergie unterstützen. Auf Bundesebene sollte (erneut) gründlich geprüft werden, ob es sinnvoll ist, einen echten Sachplan für Windenergie zu entwickeln (um die Kriterien für optimale Standorte von Windparks zu identifizieren)<sup>77</sup>. Und dies nicht nur im Hinblick auf die rechtliche Öffnung des Gebietszugangs für Projektträger, sondern auch und vielleicht vor allem als ein Ansatz des kollektiven Lernens (*Policy Learning*), der es ermöglicht, die Aushandlung der sektoralen Interessen (unter Beachtung der oben erwähnten «roten Linien» in den Bereichen Energie und Umwelt) in eine Perspektive der Multi-Level-Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden einzubetten.

Die Formulierung dieser politischen Strategie sollte es dann den Verwaltungseinheiten, insbesondere den kantonalen, ermöglichen, auf dieser Grundlage ihre eigene *strategische Positionierung* zu erarbeiten und anschliessend eine Organisations- und Managementstrategie zu entwickeln, die es erlaubt, die administrativen Ressourcen effizient zu mobilisieren, um diese politische Strategie umzusetzen.

#### Umsetzung dieser politischen Strategie in einen klaren, expliziten und kohärenten kantonalen Aktionsplan

Die Umsetzung dieser politischen Strategie, die in die strategische Positionierung der Kantone übersetzt wird, sollte sich wahrscheinlich – wie es beispielsweise im Kanton Waadt bereits der Fall ist – auf die Formulierung eines kantonalen Aktionsplans (AP) (Knoepfel, Nahrath, Savary, Varone 2010: Kapitel 5.4) für die Windenergie stützen, der die Kriterien für die räumliche und zeitliche Priorisierung der Realisierung von Windparks auf dem Kantonsgebiet klar und kohärent erläutert. Dieser AP sollte separat und ausgefeilter als ein einfaches Blatt des kantonalen Richtplans sein, jedoch eng mit

<sup>77</sup> Vorbehaltlich der Regelung der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund in Bezug auf die Planung der Energieproduktion (siehe obere Fussnote).

diesem koordiniert werden und für alle Beteiligten verbindlich sein. In diesem Zusammenhang sollten die kantonalen Verwaltungseinheiten, insbesondere die für Energie zuständigen, darauf achten, dass sie *die Projekte nicht allein nach dem Kriterium der Interessen und der Verfügbarkeit von Projektentwicklern priorisieren* – d. h. Projekte dort entwickeln, wo es einen dazu bereiten Projektentwickler gibt (passive Priorisierung) –, sondern im Gegenteil die Interessen von Projektentwicklern dort wecken, wo es am sinnvollsten ist, dies zu tun (aktive Priorisierung).

Diese kantonalen AP sollten die Parkprojekte nach dem Kriterium des besten Verhältnisses zwischen ökologischen Kosten und energetischem Nutzen sowie nach der Höhe des Konfliktrisikos priorisieren. Auf der Grundlage dieser Kriterien kann eine – positive – Planung erstellt werden, und es kann aktiv nach Projektentwicklern gesucht werden.

Erfolgreiche AP müssen wahrscheinlich öffentlich sein, in Zusammenarbeit mit allen Interessengruppen (möglicherweise unter der Leitung des für Energiefragen zuständigen Ministeriums) erstellt werden, sowohl räumlich als auch zeitlich stark einschränkend sein und Ad-hoc-Projektmanagementstrukturen mit einer klaren Zuweisung von Verwaltungsressourcen für jedes Projekt vorsehen.

#### 23.2.4. (Strategisches und operatives) Management von Windkraftprojekten

Die Realisierung der schliesslich ausgewählten Windparkprojekte (z. B. im Rahmen des kantonalen Aktionsplans) setzt ein effizientes Projektmanagement voraus. Dazu muss dieses *strategische* (Risikomanagement, technische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte, Verringerung der sozialen, politischen und ökologischen Unsicherheiten, Einführung einer Kompensationsstrategie) und *operative* Aspekte (Verwaltung der Human- und Finanzressourcen, Terminmanagement, technische Entscheidungen, Koordination der verschiedenen Interessengruppen) kombinieren – und dies während des gesamten Lebenszyklus des Projekts.

In einem sehr konfliktreichen Kontext (wie dem der Windenergie) betrifft eine der zentralen Herausforderungen des Projektmanagements das *Risikomanagement*. Wie im Beitrag zum Projektmanagement angedeutet, bedeutet dies konkret, «[zunächst] positive oder negative Ereignisse zu identifizieren, die den Erfolg eines Projekts beeinflussen können. Dann gilt es, die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Ereignisse zu bewerten. Anschliessend werden Massnahmen ergriffen, um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines solchen Ereignisses zu verringern. Und schliesslich müssen Reaktionsprotokolle für den Fall vorbereitet werden, dass ein Risiko eintritt» (► Projektmanagement).

Konkreter auf den Fall der Windenergie angewandt, sollte das (strategische) Management eines Windparkprojekts unserer Meinung nach mindestens die folgenden drei Operationen beinhalten: ein vorausschauendes Management der Konflikt- und

Verrechtlichungsrisiken (5.1), die Reduzierung der Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen des Projekts (5.2) und die Einrichtung eines Kompensationssystems für die vom Projekt negativ betroffenen Akteure (5.3).

### **(Vorausschauendes) Projektmanagement zur Vermeidung der Verrechtlichung**

Die Konflikttualisierung und vor allem die Verrechtlichung sind sicherlich die Hauptrisiken, die durch das Projektmanagement angegangen werden müssen. Ein solches Ergebnis sollte so weit wie möglich vermieden werden, und wenn dies nicht möglich ist, sollte den Entscheidungen der Gerichte vorgegriffen werden.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Einführung eines expliziten und mit allen Beteiligten (einschliesslich potenzieller Gegner) ausgehandelten AP, der die in der Planung festgelegten «roten Linien» respektiert und die räumlich-zeitlichen Prioritäten klar festlegt (siehe Abschnitt 2.3 oben).

Falls es zu einem Rechtsstreit kommt, kann eine denkbare Strategie für Verwaltungseinheiten darin bestehen, zu versuchen, die Projektgegner zu isolieren oder zu spalten, um zu verhindern, dass sie koordinierte Strategien entwickeln. Dies kann erreicht werden, indem man (1) die Verhandlungen mit Anwohner:innen und anderen lokalen Gruppen von denen mit ENRO trennt; (2) spezifische Kompensationen für jede der negativ betroffenen Gruppen vorsieht; (3) in Bezug auf den Widerstand von ENRO die Hauptbestandteile des Projekts (Anzahl, Grösse, Position der Masten) sowie die Umweltkompensationen (die möglicherweise über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen) vor der öffentlichen Auslegung aushandelt.

Ein weiteres strategisches Ziel sollte darin bestehen, die verschiedenen Streitverfahren so weit wie möglich zu isolieren und voneinander zu trennen, um zu verhindern, dass sie gehäuft vorkommen (d. h. die Verknüpfung der verschiedenen Streiddynamiken untereinander) und sich die Gegner:innen in Form von echten «Advocacy Coalitions» auf regionaler oder sogar nationaler Ebene organisieren (Blake et al. 2020).

Ganz allgemein zeigt die Analyse von Umsetzungskonflikten bei Politikbereichen mit einer starken Infrastrukturkomponente und grossen sozialen und ökologischen Auswirkungen, dass es eine *Vielzahl unterschiedlicher Verhandlungsebenen auf verschiedenen institutionellen Stufen* gibt. Die Verwaltungseinheiten sollten sich daher darauf vorbereiten, gleichzeitig und wenn möglich koordiniert auf mehreren Ebenen, insbesondere sozialen, politischen, administrativen und medialen, zu agieren.

Sollte sich das Risiko der Verrechtlichung konkretisieren, sollten die Entscheidungen der Gerichte so weit wie möglich durch eine professionelle Beherrschung der Rechtsprechung sowie der Verfahrensregeln antizipiert werden.

Schliesslich erfordert die Umsetzung dieser Strategien eine gute Beherrschung der Ressource «Zeit». Da in der Politik wie in vielen anderen Bereichen des sozialen Lebens Zeit auch Macht bedeutet, muss eine echte Strategie für den Umgang mit dieser politischen Handlungsressource entwickelt werden (Knoepfel 2017). Die Erfahrung zeigt,

dass sehr häufig diejenigen gewinnen, die entweder *Zeit* zur Verfügung *haben* (um ihre Strategie zu entwickeln und umzusetzen) oder die *Zeit* (insbesondere diejenige anderer Akteure) *unter Kontrolle haben*, indem sie beispielsweise den Zeitplan und das Tempo des Verfahrensablaufs beherrschen. Sie zeigt auch, dass die Gegner:innen oft einen Vorteil geniessen, da die durch die Verrechtlichung bedingte Verlängerung der Genehmigungsverfahren zuungunsten der Projektentwickler wirkt.

### **Verringerung der Unsicherheiten in Bezug auf die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Projekten**

Die relativ neue Entwicklung der Windenergie (zumindest in der Schweiz) hat zur Folge, dass es viele Unsicherheiten bezüglich der Art der Probleme gibt, die im Mittelpunkt von Rechtsstreitigkeiten stehen. Kodjovi et al. (2020: 131) formulieren es so: «[...] die Entstehung neuer, nicht durch das übliche Recht geregelter Herausforderungen erklärt die Schwierigkeit der Gerichte, in der Sache zu entscheiden, da die Wissensbestände zu diesen Herausforderungen im Zuge der gestellten Fragen und der durchgeführten Studien aufgebaut werden. Diese Bestände werden durch die Erfahrung nur schwach bestätigt, da die tatsächlichen Auswirkungen erst nach dem Bau der Windkraftanlagen bekannt sind.» Für die Gerichte bedeutet eine solche Situation eine relativ komplizierte Rechtsprechungsarbeit, was die häufig sehr lange Dauer der Verfahren erklärt.

Diese kognitiven Unsicherheiten in Bezug auf die Auswirkungen von Projekten können von den verschiedenen Interessengruppen abwechselnd ausgenutzt werden, z. B. um die Bedeutung und die Folgen von Projekten zu minimieren (Projektentwickler), um Projekte zu blockieren oder zu verteuern (Gegner:innen) oder um Kompromisse auszuhandeln (lokale öffentliche Behörden).

Um die systematische Entwicklung solcher Strategien zu verhindern, sollten die für die Durchführung zuständigen Verwaltungseinheiten die Unsicherheiten in Bezug auf die technischen, ökologischen und sozialen Aspekte des Projekts im Laufe des Verfahrens so weit und so schnell wie möglich verringern.

### **Kompensationen für die Verlierer:innen (oder diejenigen, die sich dafür halten) vorsehen**

Die Erfahrungen aus anderen Energiesektoren (z. B. Atomkraftwerke oder Staudämme) haben gezeigt, dass *Kompensationen* von entscheidender Bedeutung sind, um die soziale Akzeptanz grosser Infrastrukturen zu fördern, die bei der lokalen Bevölkerung erhebliche negative soziale und ökologische Auswirkungen haben können. Diese Kompensationen können verschiedene Formen annehmen: soziale, wirtschaftliche und symbolische Kompensationen für die lokale Bevölkerung, ökologische und landchaftsbezogene Kompensationen für ENRO oder finanzielle Kompensationen für die anliegenden Land- und Immobilienbesitzer:innen.

So muss sichergestellt werden, dass diese Kompensationen *gerecht* zwischen den geschädigten Parteien *verteilt* werden, insbesondere auf *lokaler* Ebene. Eine der Voraussetzungen für die Wirksamkeit dieser Kompensationen ist also die Fähigkeit, die Vorteile, die sie bieten, zu «vergemeinschaften». Nun besteht eine der Schwierigkeiten der Windenergie im Vergleich zur Wasserkraft darin, dass Wind keine «Sache» (im Sinne des Zivilgesetzbuches) ist und es daher unmöglich ist, ein «Gebührensysteem» einzuführen, mit dem die lokalen Gemeinschaften kollektiv für die Nutzung «ihrer» gemeinsamen Ressource (d. h. hier Wind) nach dem Vorbild der Wasserzinsen entschädigt werden können. So beschränken sich die einzigen tatsächlichen Kompensationen derzeit darauf, dass die Parkentwickler eine (im Übrigen sehr bescheidene) Miete als Gegenleistung für die Baurechte zahlen, die von einer begrenzten Anzahl von Landbesitzer:innen gewährt werden, um die Errichtung von Windkraftanlagen zu ermöglichen. Solche individuellen Entschädigungen verstärken nur das Gefühl der Ungerechtigkeit für die weitaus zahlreicheren Menschen, die unter den Nachteilen (Aussicht, Lärm, Vibrationen usw.) leiden, ohne von den finanziellen Entschädigungen in Form dieser Baurechte profitieren zu können.

Die Verwaltungseinheiten sollten daher in Zusammenarbeit mit dem Gesetzgeber *kollektive und gerechte Ausgleichslösungen* für alle Mitglieder der lokalen Gemeinschaften entwickeln, von denen verlangt wird, einen (mehr oder weniger grossen) Teil ihrer Lebensqualität zugunsten von Nutzniesser:innen (d. h. Verbraucher:innen) zu opfern, die im Übrigen oft weit entfernt von dem betroffenen Gebiet wohnen (Bewohner:innen städtischer Ballungsräume).

### 23.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Der Energiesektor ist in jüngster Zeit wieder zu einem der strategischen Sektoren staatlichen Handelns geworden. Wichtige Revisionen, die derzeit im Parlament verhandelt werden (insbesondere des Energiegesetzes), zielen darauf ab, den EE-Sektor (insbesondere Wasserkraft, Windkraft und Solarenergie) zu stärken und neu zu beleben, um die in der «Energiestrategie 2050» des Bundes festgelegten Ziele zu erreichen. Leider erfolgt diese Stärkung der EE durch eine Revision der Kriterien für die Interessenabwägung zu Lasten der Ziele des Schutzes der Umwelt, der Artenvielfalt, der Landschaften und des baulichen Erbes. Diese Revisionsvorschläge betreffen insbesondere die Verankerung des Grundsatzes eines vorrangigen öffentlichen Interesses zugunsten der EE im Bundesrecht, die Abschaffung oder Erleichterung der UVP-Verfahren (insbesondere für Windparks), die Schwächung des Beschwerderechts, das den Anlieger:innen und den ENRO gewährt wird, oder auch die Möglichkeit einer vorübergehenden Aussetzung der Mindestwassermengen unterhalb von Staudämmen. Die Angriffe auf die

Grundprinzipien und Hauptinstrumente der Umwelt-, Landschafts- und Denkmalschutzpolitik sind also massiv und können erhebliche Auswirkungen auf die Ökosysteme und das bauliche Erbe haben.

In diesem Zusammenhang könnte die Rolle von Verwaltungseinheiten auf allen institutionellen Ebenen darin bestehen, Expertenkapazitäten aufzubauen, die es ermöglichen, die Herausforderungen im Zusammenhang mit diesen Abwägungen zu antizipieren und Regierungen und Parlamente in diesem schwierigen Prozess der Energiewende zu begleiten. Sie sollten insbesondere Lösungen für die strategische und operative Planung von Parks auf Landesebene entwickeln und vorschlagen, die Verfahren zur Abwägung und Schlichtung von Interessen erneuern oder kollektive und faire Entschädigungssysteme nach dem Vorbild der Wasser- und Kernkraft einrichten.

## Wichtige Begriffe

- *Umweltverträglichkeitsprüfungen (oder -studien)* (études d'impact sur l'environnement, valutazione d'impatto ambientale, environmental impact assessment): Verfahren zur vorbeugenden (ex-ante-)Bewertung der wahrscheinlichen Umweltbelastung durch ein Infrastrukturprojekt.
- *Interessenabwägung* (pesée d'intérêts, ponderazione degli interessi, balance of interests): Grundsatz der Abwägung zwischen den Interessen des Umweltschutzes und denen anderer sektoraler Politiken.
- *Beschwerderecht (Verbandsbeschwerderecht)* (droit de recours des organisations de protection de l'environnement, diritto di ricorso delle associazioni ambientaliste, right of appeal for environmental protection associations): Recht, das Anwohner:innen sowie Landschafts- und Umweltschutzorganisationen verliehen wird und sie dazu berechtigt, eine staatsrechtliche Beschwerde gegen eine Verwaltungsentscheidung (z. B. Baugenehmigung, Betriebsgenehmigung, Rodung usw.) einzureichen.
- *Verrechtlichung* (judiciarisation, giudiziariizzazione, judicialisation): Neigung, den Rechtsweg zu bevorzugen, um Streitigkeiten zu entscheiden, die insbesondere mit der Umsetzung der öffentlichen Politik zusammenhängen.

## Literatur

Blake, K., Nahrath, S., & Ingold, K. (2020). Combining the Institutional Resource Regime (IRR) framework with the Advocacy Coalition Framework (ACF) for a better understanding of environmental governance processes: The case of Swiss wind power policy. *Environmental Science and Policy*, 112(October 2020), 141–154. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.06.010> (aufgerufen am 06.12.2022).



- BFE, BUWAL, ARE (2004). Konzept Windenergie Schweiz. Grundlagen für die Standortwahl von Windparks. Bern.
- Dente, B. (2009). The law as a policy resource: Some scattered thoughts. In S. Nahrath, Varone, F. (Ed.), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel* (S. 33–44). Lausanne: PPUR.
- Flückiger, A. (2019). (Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple. Bern: Stämpfli Verlag.
- Knoepfel, P. (2017). Les ressources d'action publique. Vers une nouvelle lecture du pouvoir. Zürich/Genf: Seismo.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Savary, J., & Varone, F. (2010). Analyse des politiques suisses de l'environnement. Zürich/Chur: Ruediger Verlag.
- Kodjovi, M.-J., & Bombenger, P.-H. (2019). Évolution réciproque des jurisprudences et des politiques publiques de la transition énergétique : l'exemple éolien en Suisse. In: *Droit et Gestion des Collectivités Locales*, GRALE, Edition du Moniteur, S. 135–172.
- Kodjovi, M.-J., Bombenger, P.-H., Cherqui, A., & Savary, P. (2020). Chapitre 6. Situations de gestion environnementale de l'activité éolienne en Suisse occidentale – Proposition d'un modèle d'analyse et application. In R. Barbier, Daniel, F.-J., Fernandez, S., Raulet-Croset, N., Leroy, M., Guérin-Schneider, L. (Eds.), *L'environnement en mal de gestion. Les apports d'une perspective situationnelle* (S. 115–134). Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion.
- Kuentz, M. (2022). La judiciarisation des politiques publiques: le cas de la politique éolienne. Masterarbeit PMP, IDHEAP, Université de Lausanne.
- UVEK (2021). Gemeinsame Erklärung des Runden Tisches Wasserkraft vom 13. Dezember 2021, Bern: UVEK.
- Varone, F., Bundi, P., & Gava, R. (2020). L'évaluation des politiques au Parlement: la fonction de catalyseur des groupes d'intérêt. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 86, 103–120. <https://doi.org/10.3917/risa.861.0103>.

## Weiterführende Literatur

- Commaille, J., Dumoulin, L., & Robert, C. (Eds.) (2010). *La judicisation du politique*. Paris: LGDJ.
- Dupuy, C., & Halpern, C. (2009). Les politiques publiques face à leurs protestataires. *Revue Française de Science Politique*, 59(4), 701–722.

# Index der wichtigen Begriffe

- Accountability 131
- Agentur 131
- Agile Organisation 160
- Algorithmus 297
- Asylbewerber:in 297
- Autonomisierung der
  - Bildungseinrichtungen 311
  
- Beschwerderecht 327
- Beurteilung der Lehrkräfte 311
- Bürokratie bei Weber 14
  
- Demokratische Regierungsführung 173
- Digitale Kommunikation 311
- Digitale Transformation 212
- Digitalisierung 212
- Divisionale Organisation 160
  
- E-Regierung 173
- Einschätzung 261
- Einzelwerte 32
- Ergebnisse 261
- Evaluation 236
  
- Führung 141
- Funktionale Organisation 160
  
- Geflüchtete:r 298
- Governance 57
- Governance-Strukturen 68
  
- Harmonisierung der kantonalen
  - Schulsysteme 311
- Hyperrealität 173
  
- IDHEAP-Modell der öffentlichen
  - Verwaltung 14
- Innovation 249
- Innovationshürden 249
- Innovationsprozess 249
- Institutioneller Wandel 68
- Institutionelles moralisches Risiko 276
- Institutionen 68
- Integration 297
- Integrität 104
- Intelligente Verwaltung 212
- Interessenabwägung 327
- Interessenkonflikt 104
  
- Kausalität 236
- Kollaborative Innovation 250
- Kompetenzmanagement 223
- Konstitutionalismus 32
- Korruption 104
- Künstliche Intelligenz 298
  
- Leaderful Organization 141
- Legalitätsprinzip 90
  
- Machtteilung 68
- Makroökonomische Stabilisierung 45
- Marktversagen 45
- Matrixorganisation 160
- Modell 14
- Motivation 131

- Neo-Institutionalismus 68
- Neue Arbeitsformen 223
- New Public Administration – NPM 15
- New Public Management – NPM 15
- New Public Service – NPS 14
  
- Offene Strategie 119
- Öffentliche Politik 57, 236
- Öffentliche Verwaltung –
  - funktionale Definition 15
- Öffentliche Verwaltung –
  - organische Definition 15
- Öffentliche Werte 32
- Opportunismus 131
- Organisation 160
- Organisationales Lernen 223
  
- Planung 261
- Politikadressaten 57
- Politikbegünstigte 57
- Projektlebenszyklus 261
- Projektumfang 261
- Public Leadership 141
  
- Rechtsquellen 90
- Rechtssatz 90
- Ressourcenabhängigkeitsansatz 284
  
- Soft Law 90
- Soziale Investition 276
- SPLISS-Säulen 284
- Sportliche Autonomie 284
- Sportliche Spezialisierung 284
- Staatsquote 46
- Strategie 119
- Strategieimplementierung 119
- Strategisches Management 119
- Systemischer Ansatz 15
  
- Transaktionskosten 131
- Transformationale Führung 141
- Transparenz 174
  
- Umverteilung 46
- Umweltverträglichkeitsprüfungen 327
  
- Verfassungswerte 32
- Verfügung 90
- Verrechtlichung 327
- Verwaltungseinheit 15
  
- Wissen und Wissensmanagement 223
  
- Zufallszuweisung 297

# Über die Autorinnen und Autoren

**Laure Athias** ist Professorin für Regulierungsökonomie und Volkswirtschaftslehre am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Sie war Gastprofessorin an der Universität Bristol und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Yale University. Ihre Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten befassen sich mit der Verbesserung der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für die Bevölkerung, wobei sie die Auswirkungen von Geschichte, Kultur und Institutionen auf die Nachfrage nach und das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen berücksichtigt. Sie interessiert sich ebenso für die Problematik der Auslagerung an den Privatsektor und die Regulierung öffentlicher Dienstleistungen. Sie veröffentlicht in und begutachtet für führende wissenschaftliche Zeitschriften wie *Social Science & Medicine* und *Quarterly Journal of Economics*. Zudem verantwortet sie die Policy Briefs des IDHEAP. Laure Athias hat einen Master in Wirtschaft und Management an der Universität Viadrina in Deutschland sowie einen Master und ein Doktorat in Wirtschaft an der Universität Paris 1-Sorbonne.

**Giuliano Bonoli** ist Professor für Sozialpolitik am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Seine Fach- und Forschungsgebiete sind Rentenpolitik, Familienpolitik sowie Arbeitslosigkeit und berufliche Wiedereingliederung. Er hat mehrere Forschungsprojekte auf nationaler und internationaler Ebene geleitet. Giuliano Bonoli ist Autor mehrerer Bücher und veröffentlicht regelmässig in wissenschaftlichen Fachzeitschriften in seinen Bereichen. Er wird auch von den Kantonen für die Evaluation neuer Massnahmen und Praktiken im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung angefragt. Giuliano Bonoli ist zudem Vizepräsident der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Er absolvierte sein Lizentiat an der Universität Genf, seinen Master an der Universität Leeds (UK) und sein Doktorat an der University of Kent in Canterbury (UK).

**Pirmin Bundi** ist Professor für Öffentliche Politik und Evaluation am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Seine Forschung, Publikationen und Gutachten befassen sich mit dem Einsatz von Evaluationen, der evidenzbasierten Politikgestaltung und der Art und Weise, wie Politiker:innen öffentliche Politiken evaluieren. Er ist unter anderem Projektverantwortlicher eines vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Forschungsprojektes, das sich mit der Einstellung des Föderalismus in Deutschland und der Schweiz befasst. Pirmin Bundi ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen in Fachzeitschriften, Mitglied der Jury des Prix Seval der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft und Mitherausgeber des Handbuches der Evaluation öffentlicher Politik, das bei Edward Elgar Publishing veröffentlicht wird. Er studierte an den Universitäten von Bern, Kopenhagen, UCLA und Zürich, wo er in Politikwissenschaften promovierte.

**Yves Emery** ist emeritierter Professor für Management und Personalverwaltung am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Seine Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen betreffen das öffentliche Personalmanagement mit besonderem Schwerpunkt auf Fragen der Identität und Motivation von öffentlichen Bediensteten. Seine Beratungstätigkeit umfasst ein breites Spektrum an Themen, die Personalmanagement-Strategien und -Prozesse in sich verändernden öffentlichen Organisationen betreffen. Als Projektverantwortlicher leitete er mehrere nationale Forschungsvorhaben, zuletzt zum Thema *New Ways of Working*. Er ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen in renommierten Fachzeitschriften, war stellvertretender Chefredakteur der *International Review of Administrative Science* und Mitglied des Vorstands der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften. Yves Emery hat an der Universität Genf im Fachbereich Betriebswirtschaftslehre studiert und promoviert.

**Flavia Fossati** ist Professorin für Ungleichheiten und Integration am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Zuvor war sie Professorin für Sozialpolitik an der Universität Wien und Lehrbeauftragte an der Universität Zürich. Ihre Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten befassen sich mit der Integration von Migrant:innen in westlichen Gesellschaften, mit Diskriminierung und der öffentlichen Meinung zu sozialpolitischen Massnahmen wie Bildung, Arbeitslosenunterstützung oder Sozialmassnahmen während der Pandemie. Sie war Co-Leiterin eines Forschungsprojekts im Nationalen Forschungsschwerpunkt für Immigration und Mobilität (NCCR-on the move). Flavia Fossati ist Autorin zahlreicher Veröffentlichungen in renommierten Fachzeitschriften und Mitherausgeberin des Handbuchs der Schweizer Politik, das in deutscher Sprache bei NZZ Libro und in einer erweiterten englischen Version bei Oxford University Press erschienen ist. Sie hat in Politikwissenschaft an der Universität Zürich promoviert.

**David Giauque** ist Professor für Personalmanagement und öffentliches Management am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP). Zuvor war er Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Lausanne, dessen Direktor er war; Gastprofessor an der School of Public Administration der University of Victoria (Kanada) sowie Dozent in interuniversitären Programmen für Personalmanagement. Seine Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten befassen sich mit dem Personalmanagement im öffentlichen Sektor, den Bedingungen für die Einstellung und Motivation von öffentlichen Bediensteten, dem Arbeitsklima, neuen Arbeitsweisen, der Kultur, dem Organisationsklima und der Ethik. Zu diesen Themen hat er zahlreiche Bücher und Artikel in renommierten Fachzeitschriften veröffentlicht. David Giauque hat in öffentlicher Verwaltung an der Universität Lausanne promoviert. Während seines Doktorats absolvierte er einen akademischen Aufenthalt an der HEC Montréal.

**Olivier Glassey** ist Titularprofessor für öffentliches Management am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Er verantwortet die Ausbildung in der Leitung von Bildungsinstitutionen (*Formation en direction d'institutions de formation*, FORDIF) und ist Direktor des Observatoire romand de la culture. Darüber hinaus ist er als Berater für verschiedene Institutionen aus dem öffentlichen und halböffentlichen Sektor in der Westschweiz tätig. Olivier Glassey hat einen Dokortitel in Informationssystemen von der Faculté des hautes études commerciales der Universität Lausanne sowie ein *Create Entrepreneurship Diploma* der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne.

**Andreas Ladner** † war Professor für Verwaltung und politische Institutionen der Schweiz am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Er leitete das IDHEAP von 2016 bis 2020. Seine Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten konzentrierten sich auf die Autonomie von Schweizer Gemeinden, der politischen Parteien sowie die Organisation und Reform von Institutionen und Verwaltung. Er war verantwortlich für das Schweizer Gemeindemonitoring und auf internationaler Ebene für den Gemeindeautonomie-Index. Andreas Ladner analysierte unter anderem die Auswirkungen von Abstimmungshilfen auf das Wahlverhalten und auf die verschiedenen politischen Herausforderungen in der Schweiz. Er ist Mitautor der Bücher «Size and Local Democracy» und «Patterns of Local Autonomy in Europe» sowie Mitherausgeber des «Handbook on the Politics of Public Administration» und des Werks «Swiss Public Administration – Making the State Work Successfully». Er hatte einen Dokortitel der Universität Zürich und eine *Venia Legendi* der Universität Bern.

**Vincent Mabillard** ist Professor für öffentliches Management und Kommunikation an der Solvay Brussels School of Economics and Management der Université Libre de Bruxelles (ULB). Er hält regelmässig Vorträge in Ausbildungsprogrammen für die öffentliche Verwaltung, hauptsächlich in Europa. Seine Forschung, Veröffentlichungen und

Gutachten befassen sich unter anderem mit der Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor, mit der digitalen Kommunikation der Verwaltungen, insbesondere in den sozialen Medien, und mit der Dynamik des territorialen Marketings. Seine Forschungsergebnisse wurden in zahlreichen renommierten Fachzeitschriften veröffentlicht und auf internationalen Konferenzen ausgezeichnet. Er hat einen Master in Politikwissenschaften von der Katholischen Universität zu Löwen und einen Dokortitel in öffentlicher Verwaltung von der Universität Lausanne.

**Tobias Mettler** ist Professor für Informationsmanagement am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne sowie Gastreferent an zahlreichen anderen Universitäten. Seine Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten befassen sich mit der digitalen Transformation des öffentlichen Sektors und deren Auswirkungen auf die Gesellschaft, digitale Überwachung und Governance, insbesondere in den Bereichen der Gesundheit, der demografischen Entwicklung und öffentlichen Wohlfahrt. Er kann auf mehrere nationale und internationale geförderte Forschungsprojekte als Projektverantwortlicher zurückblicken. Er ist Autor zahlreicher wissenschaftlicher Publikationen und Mitherausgeber renommierter Fachzeitschriften wie *European Journal of Information Systems* und *Information Polity*. Tobias Mettler ist Preisträger mehrerer wissenschaftlicher Auszeichnungen im In- und Ausland. Er erwarb sein Lizentiat in Informationsmanagement und einen Dokortitel in Management an der Universität St. Gallen.

**Stéphane Nahrath** ist Professor für öffentliche Politik und Nachhaltigkeit am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Von 2008 bis 2014 war er Vizedirektor des Hochschulinstituts Kurt Bösch. Seine Forschungsarbeiten, Veröffentlichungen und Gutachten betreffen die Umwelt-, Energie- und Raumordnungspolitik sowie die nachhaltige Bewirtschaftung von natürlichen und infrastrukturellen Ressourcen. Er hat zahlreiche Forschungsprojekte (mit-)geleitet, vor allem zur Umsetzung der Windenergiepolitik in der Schweiz. Seine laufenden Arbeiten und Veröffentlichungen befassen sich unter anderem mit der Kreislaufwirtschaft, der städtischen Verdichtung, der Multifunktionalität von Wasserkraftinfrastrukturen und den «neuen Commons». Von 2018 bis 2021 war er Mitherausgeber der Zeitschrift *«Espaces et sociétés»*. Seine Ausbildung absolvierte er an der Freien Universität Berlin, der Universität Lausanne und der École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-Marseille). Seinen Dokortitel in öffentlicher Verwaltung erwarb er an der Universität Lausanne.

**Oliver Neumann** ist Professor für Strategie und Organisation am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne sowie Lehrbeauftragter an der Berner Fachhochschule. Seine Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten befassen sich mit der Innovation, der Anwendung von künstlicher Intelligenz, verhaltensorientierter öffentlicher Verwaltung sowie neuen und agilen Organisationsformen. Er

ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen in Fachzeitschriften in den Bereichen öffentliche Verwaltung und Informationssysteme. Darüber hinaus verfügt er über umfangreiche praktische Erfahrungen im öffentlichen Sektor, insbesondere in den Bereichen Nachhaltigkeit und öffentlicher Verkehr. Seine Ausbildung absolvierte er an der Universität Mannheim, der Universität Konstanz, der York University in Toronto und der Universität Bern, wo er seinen Dokortitel in Management erwarb.

**Martial Pasquier** ist Professor für öffentliche Kommunikation und Management am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne sowie Gastreferent an den Universitäten Freiburg, Bern, Strassburg, Nancy, Paris II und Aix-Marseille. Er leitete das IDHEAP von 2012 bis 2016 und war von 2016 bis 2021 Prorektor der Universität Lausanne. Seine Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten konzentrieren sich auf die Bereiche Governance und Management von öffentlichen und halböffentlichen Organisationen sowie Kommunikation. Er kann auf mehrere Forschungsprojekte als Projektverantwortlicher zurückblicken und ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen in renommierten Fachzeitschriften und Büchern auf Englisch, Französisch, Deutsch, Italienisch und Rumänisch. Er ist Mitherausgeber der Zeitschrift *International Review of Administrative Sciences*. Er promovierte an der Universität Freiburg und habilitierte sich in Betriebswirtschaftslehre an der Universität Bern.

**Nils Soguel** ist Professor für Öffentliche Finanzen am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne sowie Gastreferent am London University College, an den Universitäten Bath (GB), Québec (Laval), Genf, Freiburg und an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne. Er leitet das IDHEAP seit 2021. Seine Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten konzentrieren sich auf das Finanzmanagement des öffentlichen Sektors, die Haushalts- und Steuerpolitik, die wirtschaftliche Analyse des Föderalismus, Gemeindefusionen, die Bewertung nicht marktfähiger Güter und Finanzierungssysteme. Er verantwortet und veröffentlicht den jährlichen Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen. Nils Soguel ist Vorsitzender des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor, des Standardisierungsgremiums für alle Körperschaften in der Schweiz. Er absolvierte seine Ausbildung am London University College und an der Universität Neuenburg, wo er in Volkswirtschaftslehre promovierte.

**Mickaël Terrien** ist Professor für Sportregulierung am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne sowie Gastreferent an den Universitäten Lille und Paris-Saclay (Frankreich). Seine Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten befassen sich mit der Führung und Regulierung von Sportorganisationen, unabhängig davon, ob sie dem Profi- oder dem Amateursportsektor angehören. Er ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen in Fachzeitschriften mit und ohne Sportbezug und verfügt



über mehrere Mandate bei führenden internationalen Sportorganisationen. Insbesondere leitet er mehrere Lehrgänge, die gemeinsam vom IDHEAP und der UEFA (Union of European Football Associations) angeboten werden. Er hat eine Ausbildung in Wirtschaft und Management an der École Normale Supérieure, der Universität Paris-Sorbonne und der Universität Paris-Dauphine absolviert und einen Dokortitel in strategischem Management erworben.

**Sophie Weerts** ist Professorin für Öffentliches Recht und Regulierung am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne, Gastreferentin an der Universität Genf und der Universität Saint-Louis-Bruxelles sowie Lehrbeauftragte an der Universität zu Löwen und der Universität Neuenburg. Ihre Forschung, Veröffentlichungen und Gutachten konzentrieren sich auf die Regulierung von Technologien und deren Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess. Darüber hinaus hat sie in einer Vielzahl von Bereichen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts sowie der Menschenrechte publiziert. Sie promovierte an der Katholischen Universität zu Löwen in Rechtswissenschaften, nachdem sie zuvor Jura studiert und ein zusätzliches Universitätsdiplom in Wirtschafts- und Sozialethik erworben hatte. Sophie Weerts praktizierte als Anwältin bei der Brüsseler Anwaltskammer und war Expertin für die Reform des öffentlichen Dienstes und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung für die belgische Bundesregierung.

# Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: **Das IDHEAP Modell**

Hrsg.  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts

Die heutige öffentliche Verwaltung muss sich mit immer komplexeren und gegenseitig abhängigen Phänomenen auseinandersetzen. Vor diesem Hintergrund ermöglicht das Modell des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung (IDHEAP-Modell) das Verständnis und die Gestaltung der verschiedenen Facetten des Handelns, der Verwaltung und der Führung öffentlicher Organisationen. Es stellt die öffentliche Verwaltung in eine systemische, dynamische und allumfassende Perspektive. Alle wesentlichen Komponenten des Systems der öffentlichen Verwaltung und ihres Umfelds sind Gegenstand eines Beitrags. Sie werden aus einer praktischen Perspektive behandelt, die durch die neuesten theoretischen und empirischen Erkenntnisse untermauert wird. Mehrere Fallstudien zeigen, wie das Modell zur konkreten Gestaltung des öffentlichen Handelns eingesetzt werden kann. Dieses Buch ist das Ergebnis der Erfahrungen, die die Mitglieder des Instituts bei der Begleitung und Analyse der Transformation öffentlicher Organisationen gesammelt haben.

Nils Soguel, Pirmin Bundi, Tobias Mettler und Sophie Weerts sind Professor:innen für Öffentliche Finanzen, Politikevaluation, Informationsmanagement bzw. Öffentliches Recht am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) der Universität Lausanne. Sie koordinierten die Entwicklung des IDHEAP-Modells, zu dem die Mitglieder des Instituts beigetragen haben.

somedia  
BUCHVERLAG

ISBN 978-3-7253-1088-3