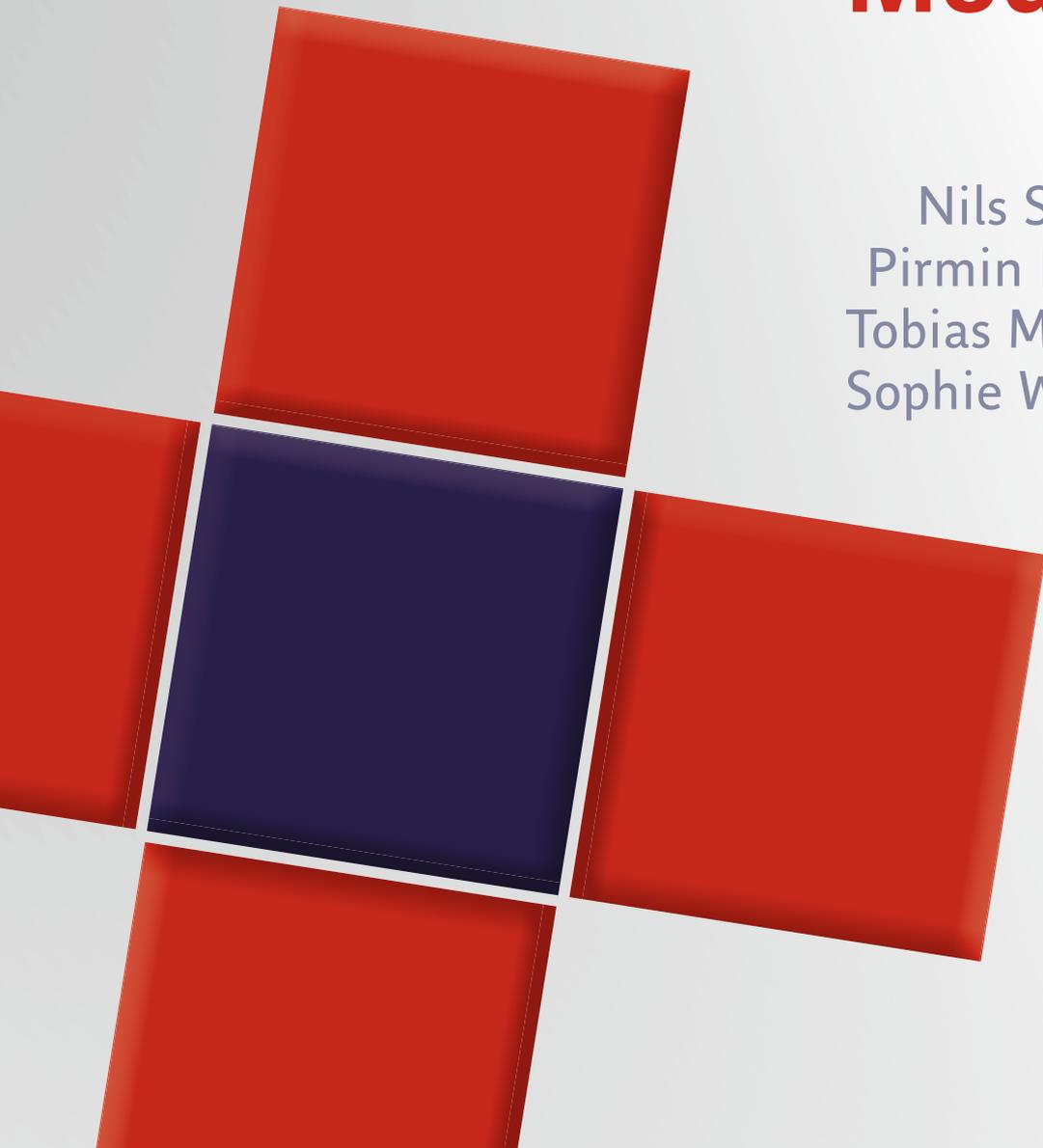


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



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 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.¹

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.

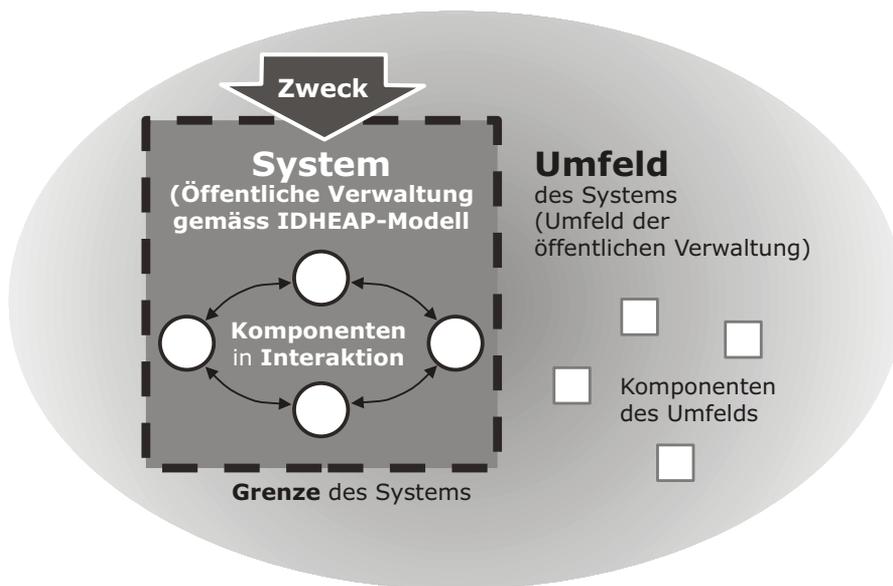


Abb. 1 Veranschaulichung der Grundsätze des systemischen Ansatzes: Zweck der Komponenten, Interaktionen, Grenze, Umfeld.

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.

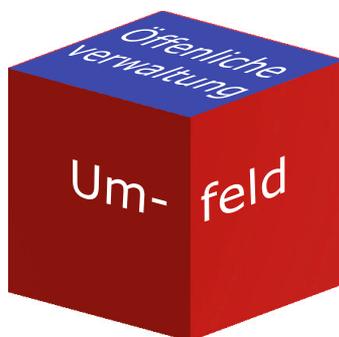


Abb. 3 Das System der öffentlichen Verwaltung in seinem Umfeld.

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.

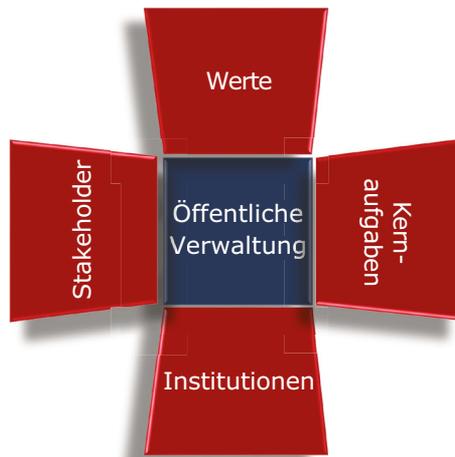


Abb. 4 Öffentliche Verwaltung und die vier Facetten ihres Umfelds.

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.