Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 5 (1993)

Artikel: Grenzen der Verwaltungsinnovation
Autor: Klöti, Ulrich
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-833055

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ULRICH KLÖTI

DIE ZUKUNFT DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DER SCHWEIZ

LE SERVICE PUBLIC EN SUISSE -INTERROGATIONS SUR L'AVENIR

Grenzen der Verwaltungsinnovation

Ulrich Klöti

1. Einleitung

Der spitze Volksmund würde es mir eigentlich nicht erlauben Fragen zur Verwaltungsinnovation anzugehen. Nach der gängigen Vorstellung über Bürokratie und Beamtenschaft ist Verwaltungsinnovation ein Widerspruch in sich selbst. Verwaltung und Innovation schliessen sich aus dieser Sicht aus.

Der Sozialwissenschafter schaut indessen nicht nur auf den Volksmund. Er beobachtet auch die Entwicklungen der Verwaltungen selbst. Und da stellt er ganz anderes fest. Es sind drei Arten von Innovationen, die es zu unterscheiden gilt:

1. Innovation *für* die Verwaltung oder eine Veränderung der Rahmenbedingungen.
2. Innovation *in* der Verwaltung oder Neuerungen, die das Handeln der Verwaltungen selbst betreffen.
3. Innovation *durch* die Verwaltung oder von der Verwaltung ausgehender Wandel.

Angesichts der knappen Zeit muss ich mich heute auf den zweiten Punkt konzentrieren. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass Neuerungen in Verwaltungen immer auch als Reaktionen auf Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Technik zu sehen und zu verstehen sind. Und es wäre verhängnisvoll, würde man verkennen, dass Innovationen in den Verwaltungen sehr wohl auch Veränderungen in den anderen Bereichen, vor allem in Wirtschaft und Gesellschaft, auslösen können.

2. Wandel der Verwaltung

In den letzten rund 50 Jahren seit dem 2. Weltkrieg haben die Verwaltungen ihr Gesicht stark verändert.

Erstens hat der gesellschaftliche Wandel zu einer starken *Ausdehnung* der Aufgaben der öffentlichen Hand geführt. Der öffentliche Dienst ist gewachsen. Die Zahl seiner Beschäftigten hat absolut und relativ zugenommen. Die von staatlichen und halbstaatlichen Verwaltungen umgesetzten Mittel sind, auch real, massiv gestiegen.

Zweitens hat sich der Charakter der Verwaltungstätigkeit stark gewandelt, und zwar gleich in mehrfacher Hinsicht.

- Einmal sind *neue Aufgaben* dazu gekommen. Bei der Wahrnehmung von Verantwortung z.B. bei elektronischen Medien, bei Kernkraftwerken, bei Forschungseinrichtungen - man denke etwa an einen Teilchenbeschleuniger oder einen Computertomografen - haben wir fast schon Hemmungen, von Verwaltung zu sprechen. Dennoch sind Angehörige des öffentlichen Dienstes am Werk.

- Dann aber haben sich auch *traditionelle Aufgaben* der öffentlichen Hand in ihrer Art stark *verändert*. Sichtbar wird dies vor allem beim öffentlichen Verkehr; für mich jeden Morgen, wenn die doppelstöckige S5 in meinem Wohnort Uster vor der alten Lok-Remise aus dem letzten Jahrhundert vorfährt.
- Und schliesslich ist nicht zu übersehen, dass sich die *räumlichen Bezüge* des Verwaltungshandelns wesentlich geändert haben. Vieles, was früher lokalen oder allenfalls regionalen Charakter hatte, weist heute eine nationale oder internationale Dimension auf. Wenn ich, als ganz kleiner Finger einer öffentlichen Hand, ein Forschungsprojekt einreiche, wird es nicht etwa von meinen Zürcher Kollegen, sondern wenigstens vom schweizerischen Nationalfonds, immer häufiger aber von internationalen Experten und Kommissionen beurteilt.

3. Reformen

International

Eines dieser internationalen Projekte, an denen ich beteiligt bin, betrifft zufällig die vergleichende Analyse von Reformen des öffentlichen Sektors. Die vorläufigen Studien zeigen, dass in den angelsächsischen Ländern (von Neuseeland über Grossbritannien bis in die USA), wie auch in Skandinavien seit Beginn der achtziger Jahre eine Grundlegende Reformdebatte im Gange ist, die etwas später auch auf den alten Kontinent Europa übergegriffen hat. Es ist weder sinnvoll noch nötig, diese Diskussion hier in allen Verästelungen nachzuzeichnen. Hingegen gestatte ich mir, die zwei Hauptdimensionen dieser Auseinandersetzung knapp in Erinnerung zu rufen.

Erstens geht es darum, inwieweit der *öffentliche Sektor* ganz allgemein *eingeschränkt* und zurückgebunden werden kann und soll. In all diesen Ländern, die ohne Ausnahme eine höhere Staatsquote aufweisen als die Schweiz, ist die Frage gestellt worden, ob die öffentliche Hand durch grundlegende Reformen in die Schranken gewiesen werden soll. Hinter dieser Debatte steht einmal der uralte ideologische Streit zwischen Liberalen und Sozialisten um das richtige Mass der Staatstätigkeit. Auslösend war aber dann vielmehr der Umstand, dass in den meisten genannten Ländern die staatlichen Finanzhaushalte viel früher als in der Schweiz aus dem Gleichgewicht gerieten. Interessant scheint mir auch die Feststellung, dass in den Ländern mit den höchsten Staatsquoten am ehesten ein Konsens darüber zu finden war, dass es für den öffentlichen Sektor irgendeine obere Grenze gibt. Wo diese liegt, ist freilich nirgends entschieden worden. Ein Konsens darüber ist nicht zu finden.

Aufschlussreich für unser heutiges Thema ist vor allem die zweite Dimension der internationalen Reformdebatte. Sie läuft unter dem Stichwort «*Managerialism*» ab. Hier geht es im wesentlichen darum, Effizienz und Effektivität der öffentlichen Hand zu erhöhen. Dies soll - vereinfacht gesagt - dadurch erreicht werden, dass Strukturen und Verfahren, die sich in der Privatwirtschaft herausgebildet und bewährt haben, auf den öffentlichen

Sektor übertragen werden. Welche neueren betriebswirtschaftlichen Lehren dabei zum Zuge kommen, wird Herr Buschor erläutern. Entscheidend ist für mich aus politologischer Sicht, dass versucht wird, Leistungen sowohl von Individuen wie von Kollektiven zu messen, zu beurteilen und zu bewerten. Diese Evaluation im weitesten Sinn des Wortes soll aus Verwaltungsabteilungen Profit Centers und aus Chefbeamten Managers machen. Diese Art von Managerialism setzt zwei Dinge voraus: Erstens müssen die zu bewertenden Einheiten innerhalb der Verwaltungsstruktur eine gewisse Autonomie erhalten und sich damit bei ihrem alltäglichen Handeln der unmittelbaren politischen Kontrolle entziehen können. Und zweitens müssen gute Leistungen von Einzelnen wie von Kollektiven honoriert, schwache Leistungen und grobe Fehler sanktioniert werden.

In der Schweiz

Es war für mich aufschlussreich zu sehen, dass dieser Managerialism vor allem in jenen Staaten entwickelt und gefördert wurde, die traditionell sozialdemokratisch regiert worden sind, also Australien, Neuseeland und Skandinavien, während bürgerliche oder neo-konservative Regierungen etwa in den USA und Grossbritannien Privatisierungsstrategien vorzogen. Und ich war einigermassen überrascht zu sehen, dass sich in Deutschland und vor allem in der Schweiz verhältnismässig wenig von beiden Reformdebatten niedergeschlagen hat und die daraus hervorgehenden Reformen in einem engen Rahmen geblieben sind.

Damit sei keineswegs gesagt, die öffentliche Verwaltung sei in der Schweiz stillgestanden und habe auf jegliche innere Innovation verzichtet. In den letzten Jahren ist der öffentliche Dienst auch in der Schweiz durchaus Neuerungen unterworfen worden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, seien die wichtigsten Tendenzen kurz aufgelistet.

- Erstens sind wesentliche Anstrengungen unternommen worden, um die *Kosten* des Verwaltungshandelns in den Griff zu bekommen und um Steigerungen der *Effizienz* zu erreichen. Die Kostensenkungsprogramme und Effi-Übungen in den Verwaltungen aller Sektoren und aller Ebenen des politischen Systems sind Legende.
- Zweitens ist dort, wo etwas offensichtlich schief gelaufen ist, wo also kleinere bis mittlere *Affären* aufgedeckt worden sind, gesäubert, ausgemistet und neu angefangen worden. Wir wollen diese Erscheinungen nicht hochstilisieren und dramatisieren. Aber sie kommen vor, und sie haben Reformen kleineren Stils ausgelöst.
- Drittens sind gewisse Schritte zur *Flexibilisierung der Strukturen* gemacht worden. Es ist dabei etwa an Verschiebungen von Aemtern, an Umgruppierungen von Departementen und an Lockerungen des Beamtenstatus zu denken.
- Und viertens sind dafür überall die *Kontrollen* ausgebaut und verfeinert worden. Unter den Stichworten Monitoring, Controlling, Verwaltungskontrolle und Evaluation sind fast immer die Handlungsspielräume der Verwaltungen überwacht, eingegrenzt oder gar reduziert worden.

Grosse Reformen im Sinne der Umverteilung der Aufgaben und der Verantwortung zwischen privatem und öffentlichem Sektor haben bisher in unserem Lande nicht stattgefunden. Auch eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist nicht gelungen. Und eine völlig neue Verwaltungsphilosophie im Stile des Managerialism hat in unseren öffentlichen Diensten, soweit wir sehen, nicht Einzug gehalten.

4. Grenzen der Verwaltungsinnovation

Ich bin im Zuge meiner vergleichenden Studien zum Schluss gekommen, dass die Schweiz - vielleicht am ehesten zusammen mit Deutschland - auch bezüglich der Verwaltungsinnovation einen Sonderfall darstellt. Ich möchte deshalb zum Schluss der Frage nachgehen, weshalb das so ist und welches denn die besonderen Grenzen der Verwaltungserneuerung in der Schweiz sind. Dabei sollen drei Gruppen von Erklärungen herangezogen werden.

Der erste Faktor, der eine Rolle spielt, hat mit den *Strukturen* zu tun. Unser Bundesstaat ist bekanntlich in starkem Masse föderalistisch aufgebaut. Das hat während Jahrzehnten grosse Vorteile für die Verwaltung dieses Landes gehabt. Kleine Einheiten, Verzicht auf aufgeblähte Grossorganisationen und Bürgernähe sind Stichworte, die auch heute noch gut in unseren Ohren klingen. Unglücklicherweise haben sich indessen viele Problemlagen an den föderalistischen Strukturen vorbei entwickelt. Die hoch verflochtenen Strukturen im dreistufigen Vollzugsföderalismus verunmöglichen in vielen Fällen eine klare Zuordnung der Verantwortung zur Lösung von Aufgaben und Problemen. Wer ist eigentlich verantwortlich, wenn die Zürcher S-Bahn Misswirtschaft betreiben sollte? Sind es die beteiligten Gemeinden? Ist es die Stadt Zürich, die leicht für alles zum Sündenbock gestempelt wird? Ist es der Kanton Zürich? Sind es die angeschlossenen Verkehrsbetriebe, die teilweise privat, teilweise halbstaatlich oder staatlich organisiert sind? Sind es die SBB oder die PTT und damit der Bund? Oder ist es der neue Verkehrsverbund mit dem Verkehrsrat?

Wen kann man honorieren, wenn Erfolge eintreten? Und wer muss den Hut nehmen, wenn Fehlentscheidungen getroffen werden? Die hohe Verflechtung in einem Netz von höchst unterschiedlichen Vollzugsakteuren erschwert Reformen im Sinne des Managerialism.

Die zweite Erklärung für die geringere Reformbereitschaft hat mit der *politischen Kultur* in der Schweiz zu tun. Sie ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass das Prinzip des *Rechtsstaats* höheres Ansehen geniesst als das des Leistungsstaats. Das wirkt sich so aus, das wir immer dann, wenn Schwierigkeiten auftreten, die Rechtsordnung verfeinern. Damit leiden unsere öffentlichen Verwaltungen unter einer Ueberreglementierung. Das wirkt sich vor allem dann verheerend aus, wenn in guter Absicht getroffene Regeln einheitlich über verschiedenste Verwaltungszweige hinweg zu standardisiertem Verhalten anleiten sollen. Es wäre unsinnig, wenn gleiche Vorschriften für das Reisen im Aussenministerium und beim Landesmuseum aufgestellt würden. Und es ist mir schlicht unmöglich, mein akademisches Personal in Lehre und Forschung nach dem gleichen Formular und

nach den gleichen Kriterien zu beurteilen, wie das in der Staatskanzlei geschieht. Wir leiden somit in vielen öffentlichen Verwaltungen unter einer Ueberregulierung und unter einer Standardisierungswut. In diesem politisch-administrativen Klima Reformen in Richtung auf ein zielorientiertes Verwaltungshandeln durchzusetzen, ist schwierig.

Die dritte Erklärung für die Grenzen von Verwaltungsreformen ist *politökonomischer Art*. Bei jeder Veränderung gibt es Verlierer. Da vor allem in den letzten Jahren alle diese Neuerungen mit der Absicht eingeführt werden sollten, Einsparungen zu erzielen, gibt es in den öffentlichen Diensten deutlich mehr potentielle *Verlierer* als Gewinner. Die Gewinner sind zudem meist ausserhalb der öffentlichen Verwaltung zu suchen. Es sind Konsumenten oder Steuerzahler. Die Verlierer aber sind eine klar abgrenzbare Gruppe, etwa ein Berufsstand oder eine Abteilung. Diese Verlierergruppen können sich besser organisieren und sie verfügen oft über eine schlagkräftige Lobby. Sie leisten deshalb Widerstand, während die potentiellen Gewinner unorganisiert bleiben und keinen Zugang zu den Entscheidungsträgern haben. Deshalb sind Reformen von Verwaltungen relativ schwierig durchzusetzen.

Als vierte und letzte Erklärung möchte ich die Art der *Entscheidungsfindung* in der schweizerischen Politik anführen. Diese ist gekennzeichnet vom Willen zum Konsens und zum Pragmatismus in der *Konkordanz*. Dies wirkt sich in doppelter Weise hemmend auf grundlegende Verwaltungsinnovationen aus. Wenn bei Reformen auf viele, wenn nicht gar auf alle relevanten Gruppen und politischen Kräfte Rücksicht genommen werden muss und gleichzeitig die Vorstellungen über geeignete Neuerungen weit auseinandergehen, dann ist nur der Status quo konsensfähig. Und wenn die Parteien vor den Wahlen wissen, dass sie nach geschlagener Schlacht wieder in gleicher Zusammensetzung einem gleichen öffentlichen Dienst vorzustehen gedenken, dann werden sie Verwaltungsreformen schon gar nicht zum Wahlkampfthema machen. Im Gegensatz zu anderen politischen Systemen treten neue Regierungen bei uns nie mit dem Anspruch das Amt an, die Verwaltung und den öffentlichen Dienst zu reformieren.

Die genannten vier Grenzen der Verwaltungsinnovation sind nicht unüberwindlich. Sie haben nur in den letzten fünfzehn Jahren mit dazu beigetragen, dass Verwaltungsreformen in der Schweiz weniger heiss diskutiert und in geringerem Masse in die Tat umgesetzt wurden als in anderen vergleichbaren hochentwickelten demokratischen Staaten. Es bleibt mir am Schluss lediglich noch anzumerken, dass deswegen der öffentliche Dienst in der Schweiz leistungsmässig insgesamt keineswegs schlechter abschneidet als in den genannten anderen Staaten. Und solange wir uns in mancher Hinsicht perfektionierte Leistungen der öffentlichen Hand mit den Ressourcen des zwar reichen, aber doch absolut gesehen kleinen Staates leisten können, sind Verwaltungsinnovationen auch nicht in erster Priorität auf der politischen Agenda zu erwarten.