

BARBARA HAERING

Der Staat in neuem Gewand

erschieden in:

Reformen und Bildung - Erneuerung aus Verantwortung

FESTSCHRIFT FÜR ERNST BUSCHOR

2003, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Der Staat in neuem Gewand

1. Braucht der Staat neue Kleider?

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts wird die Wirtschaft der Schweiz durch zwei gegenläufige Entwicklungen geprägt: Durch einen leistungsfähigen, mobilen Exportsektor auf der einen Seite und durch eine starre, kartellierte Binnenwirtschaft auf der anderen. Der Staat wurde danach ausgerichtet und mit den passenden Kleidern und Taschen ausgerüstet. Für die Binnenwirtschaft übernahm er spezifische Schutz- und Unterstützungsfunktionen - denken wir an die Landwirtschaft, an das Baugewerbe oder an die Hotellerie. Beim Versagen privater Lösungen wurden Unternehmungen verstaatlicht - so die Schweizerischen Bundesbahnen. Oder es wurden staatliche Alternativen lanciert - wie zum Beispiel die Kantonbanken oder die allgemeine Arbeitslosenversicherung. Die Exportwirtschaft förderte der Staat mit Risikogarantien, einer absatzfördernden Geldpolitik und dienlichen Aussenbeziehungen. Globalisierungsprozesse sind somit für die Schweiz nichts Neues. Allerdings bedeutet der aktuelle Globalisierungsschub eine massive Verdichtung und Beschleunigung weltweiter Austauschprozesse. Neue Länder treten in Konkurrenz zur Schweiz: Schwellenländer und die Länder im Übergang von Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Der Beitritt von zehn Ländern des ehemaligen Ostblocks zur Europäischen Union wird dies zusätzlich beschleunigen. Damit wachsen die Widersprüche zwischen den Interessen und Ansprüchen der Binnenwirtschaft respektive der international orientierten Wirtschaft an den Staat. Sollen beispielsweise die garantierten Milchkontingente aufrecht erhalten bleiben, oder soll die neue Swiss International Airlines gefördert werden? Welche Aufgaben soll der Staat heute und für die Zukunft übernehmen? Wie muss er dazu aus-

gestattet werden? Reformfragen, welche sich jeder Grossorganisation in gewissen Abständen stellen.

Globalisierungs- und Ausdifferenzierungsprozesse konfrontieren uns zudem mit dem Grundkonflikt zwischen erfolgreich sich entwickelnden Teilbereichen der Gesellschaft und der Wirtschaft einerseits und der abnehmenden Möglichkeit einer gesamtgesellschaftlichen Steuerung andererseits. Dieser unausweichliche Grundkonflikt einer zunehmend komplexer werdenden Gesellschaft wird einseitig dem Staat angelastet. Seine hierarchiegeprägte Stabilität wird in Gegensatz gesetzt zur Flexibilität, Mobilität und Dynamik internationaler Wirtschaft. Öffentliche Administration und Bürokratie werden nur mehr verstanden als Synonym für Unflexibilität, gekoppelt mit mangelnder Aufgeschlossenheit und Weitsicht. Die Schlussfolgerung scheint naheliegend: Der Staat könne und müsse sich auf seine lenkenden und moderierenden Kernkompetenzen konzentrieren und im übrigen die wirtschaftlichen Kräfte wirken lassen. So empfahl Helmut Willke anlässlich des Kolloquiums des Eidgenössischen Personalamts im September 1999 in Bern zum Thema „Staatsfunktionen neu denken“ Schritte zum Supervisionsstaat als Ausdruck eines „distanzierten Engagements“.¹ Und Kurt Imhof sprach anlässlich des EPA-Kolloquiums 2001 vom „smarten Staat“, der „umsichtig, lernfähig und intelligent die Schaffung von Verhandlungssystemen und die Animation zur Selbstregulation der direkten Staatsintervention vorzieht“.² Mit anderen Worten: Das anglo-amerikanische Staatsmodell, welches die staatliche Bürokratie der Wirtschaft unterordnet, scheint dem Modell der „Rheinstaaten“, welches klare Verpflichtungen der sozialen Marktwirtschaft gegenüber dem Gemeinwesen verlangt, den Rang abzulaufen. Die Schweizer Politik nutzte in den 1990er Jahren diese Dynamik als Chance zur Auslagerung und Privatisierung staatlicher Institutionen und Aktivitäten. Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte fanden breite politische Unterstützung bis weit in die Sozialdemokratie hinein - und dies auch in Bezug auf bisher unbestrittene staatliche Monopole. „Mehr Freiheit - weniger Staat“ forderte die Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz in

ihren Wahlkämpfen. Dass ein dermassen verschlankter Staat auch neue Kleider brauche, schien selbstverständlich. Die Politik gab deshalb gleichzeitig auch den Auftrag zur internen Reform der Verwaltungstätigkeit.

2. Der Ball ging an die Verwaltung

Unter dem Titel New Public Management warf die Politik den Ball der Verwaltung zu. Diese fing den Ball auf und begann für das Zusammenspiel innerhalb der Verwaltung neue Regeln zu entwickeln. Seit Mitte der 90er Jahre prägen in Bund und Kantonen Projekte wirkungsorientierter Verwaltungsführung die Diskussionen zur Verwaltungsreform und zur Reform von Sektorpolitiken. New Public Management (NPM) und Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) sind in der Schweiz allerdings weder einheitliche Programme noch von der Theorie her klar definierte Methoden. Die verschiedenen Projekte wirkungsorientierter Verwaltungsführung weisen trotzdem grosse Übereinstimmungen sowohl in den explizit formulierten Zielsetzungen, als auch in ihren Prioritätensetzungen auf. Allen Projekten gemeinsam sind die grundlegenden Ziele einer vermehrt *output*-orientierten Steuerung der Verwaltungstätigkeit mittels Leistungsauftrag, Globalbudget und Controlling. Folgende Ziel-Elemente sind somit für das „Schweizer WOV-Modell“ konstitutiv:

- Eine vermehrte Ziel- und Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung.
- Das Trennen von strategischer und operativer Führung.
- Das Einführen von Leistungsaufträgen, Globalbudgets und Controlling als Instrumente der Verwaltungsführung.
- Eine verstärkte KundInnen- und BürgerInnennähe der Verwaltungstätigkeit.
- Ein Kulturwandel innerhalb der Verwaltung sowie in ihrem Verhältnis zur Aussenwelt.
- Ausser auf Bundesebene wurden die Projekte wirkungsorientierter Verwaltungsführung nicht mit spezifischen Sparaufträgen verbunden.

Die Einführung wirkungsorientierter Verwaltungsführung wurde unterschiedlich konzipiert. Die meisten Kantone und Gemeinden und auch der Bund starteten mit mehrjährigen Versuchsphasen und erprobten die Instrumente einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung in einzelnen Pilotabteilungen. Dabei waren sie darauf bedacht, verschiedene Arten der Verwaltungstätigkeit einzubeziehen und sowohl Bereiche mit hoheitlichen Aufgaben als auch solche mit Dienstleistungsfunktionen zu berücksichtigen. In der Regel wurden die Pilotversuche auf Initiative der Politik ausgelöst und mit der Auflage der Reversibilität verbunden. Mit Evaluationen werden die Erfahrungen der Pilotphasen erhoben und ausgewertet. Sie liefern Grundlagen für die politischen Entscheidungen im Hinblick auf allfällige Ausweitungen des WOV-Modells auf die gesamten Verwaltungen. Dieses Vorgehen, Reformen über Pilot- oder Versuchsphasen einzuleiten, ist für die Schweizer Politik mit ihren hohen Legitimations- und Konsensbedürfnissen typisch. Im Schweizer System der halbdirekten Demokratie, mit Volksinitiativen, Referenden und Koalitionsregierungen auf allen Ebenen des Staates, müssen politische Projekte breit abgestützt und in der Regel schrittweise eingeführt werden. Im Kanton Zürich allerdings wurde die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung von Anbeginn an als unumkehrbarer Prozess konzipiert und zuvor mit einer Volksabstimmung politisch legitimiert. Verschiedene spezifische Evaluationen sowie eine umfassende Gesamtevaluation nach der ersten Reformphase sollen dazu beitragen, das System zu optimieren und Erfahrungen aus Pilotabteilungen für andere Verwaltungsabteilungen fruchtbar zu machen.

Die folgenden Ausführungen zu einigen zentralen Evaluationsergebnissen³ konzentrieren sich auf grundlegende Strukturfragen. Sie blenden situationspezifische Probleme, welche sich in Einführungsphasen sowie im Rahmen von Pilotversuchen zwischen WOV-Piloten und übriger Verwaltung zwangsläufig ergeben, aus. Die Erkenntnisse aus den Evaluationen wirkungsorientierter Verwaltungsführung lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

2.1 Innerhalb der Verwaltung bewährt sich das WOV-Instrumentarium

Auf Stufe der Departemente und Amtsstellen, das heisst auf und zwischen jenen Ebenen, welche durch klare Führungsstrukturen und Kompetenzabgrenzungen gekennzeichnet sind, bewähren sich die zentralen Instrumente von WOV. Dort, wo Leistungsaufträge, Globalbudgets, Kostenrechnungen, Reportingsysteme und eine zielorientierte Personalführung eingeführt wurden, sind diese Instrumente wirkungsvoll. Sie ermöglichen eine klare Verwaltungsführung und ein entsprechendes Controlling innerhalb der Linie. Offen sind unter WOV allerdings noch Fragen im Verhältnis zwischen Stabs- und Linienfunktionen - so insbesondere das Verhältnis zwischen Finanzkontrolle und Dienstabteilungen respektive Departementen. Der vergrösserte Handlungsspielraum der Verwaltungsabteilungen wird von den Beteiligten selbst als eine der wichtigsten Errungenschaften von WOV hervorgehoben. Dabei kommt dem Globalbudget zentrale Bedeutung zu. Es erlaubt den Dienststellen ein flexibleres und stärker zielgerichtetes Handeln. Die mit WOV einzuführenden Kostenträgerrechnungen ermöglichen im Allgemeinen präzise Angaben der Kosten bestimmter Leistungen. Diese Transparenz wird von den Mitarbeitenden meistens als positiv und motivierend empfunden. Sie fördert nicht nur das interne Kostendenken, sondern auch das entsprechende Wertbewusstsein. Auch die obersten Verwaltungskader schätzen die neuen Führungsinstrumente, denn sie erhalten dadurch einen verbesserten Einblick in die Arbeiten ihrer Verwaltungsabteilungen.

2.2 Wirkungen von Verwaltungstätigkeiten sind schwer messbar

Die Evaluationen belegen, dass das WOV-Instrumentarium innerhalb der Verwaltung erfolgreich eingeführt werden kann. In welchem Ausmass damit auch eine verstärkte Ziel- und Wirkungsorientierung der Verwaltungstätigkeit erreicht wird, ist jedoch eine andere Frage. Im Zentrum steht dabei das Problem der Messbarkeit der Verwaltungstätigkeit und ihrer Wirkungen über die

reine Kostenwahrheit hinaus. Auf der *output*-Ebene lassen sich die Leistungen der Verwaltungen zum Teil quantifizieren.⁴ Auf der *outcome*-Ebene⁵ liegen jedoch bis heute noch wenig brauchbare Indikatoren für ein wirkungsorientiertes Controlling der Verwaltungstätigkeit vor. Auch die vielzitierte Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger respektive der Kundinnen und Kunden kann nicht als alleiniger Indikator für die Wirkungen einer öffentlichen Verwaltung herangezogen werden, zumal für jene Tätigkeitsbereiche, in denen die Verwaltung hoheitliche Funktionen zu erfüllen hat. Es steht deshalb heute die Frage im Raum, ob das Ziel, eines durchgängigen Controllings der Verwaltungstätigkeit auf der *outcome*-Ebene überhaupt je erreicht werden kann. Wissenschaftliche Untersuchungen⁶ zeigen, dass in komplexen Systemen weniger als 10% der Wirkungszusammenhänge linearen Charakter haben. Wenn wir davon ausgehen, dass die Wirkungen des Verwaltungshandelns in der Regel komplex sind, so folgen mehr als 90% dieser Wirkungen mehrdimensionalen Logiken. Dies in einfach handhabbare Indikatoren zu fassen, scheint kaum möglich. Eine Schlussfolgerung aus dieser Erkenntnis könnte sein, auch im Rahmen der Überprüfung wirkungsorientierter Verwaltungsführungen das Controlling auf der Leistungsebene durch Peer Reviews zu ergänzen, um so auf der Wirkungsebene wenigsten zu plausiblen Hinweisen zu kommen. Im Bereich der Wissenschaftspolitik hat sich diese Methodik in den letzten Jahren recht erfolgreich durchgesetzt.⁷

2.3 WOV stellt nicht nur die Aufgabenerfüllung, sondern auch Sinn und Zweck von Aufgaben zur Diskussion

WOV-Reformen führen alle Beteiligten unweigerlich zur Kernfrage bezüglich ihrer eigentlichen Tätigkeit. Die Frage lautet nicht nur: „Wie tun wir etwas?“, sondern immer auch: „Was tun wir? Und warum tun wir es?“. Mit anderen Worten: WOV stellt nicht nur Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung zur Debatte. In einem zweiten Schritt werden immer auch Aufgaben und Ziele als solche diskutiert und gegebenenfalls hinterfragt. Diese Diskussion führt zu einer präziseren Auseinandersetzung mit den Zielgrößen der Verwaltungstätigkeit, was nicht nur angesichts des bereits angesprochenen Mangels an konsolidierten Indikatoren für ein wirkungsorientiertes Controlling von Bedeutung ist.

2.4 Die Trennlinien zwischen strategischer und operativer Führung bleiben unklar

Die mit allen Projekten wirkungsorientierter Verwaltungsführung angestrebte Trennung von strategischen und operativen Funktionen ist nur zum Teil möglich. Wird dieses Begriffspaar als Leitschnur für die Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verwendet, so entstehen insbesondere auf und zwischen den Ebenen der Parlamente und der Exekutiven Abgrenzungsprobleme. Die Anwendung der WOV-Instrumente⁸ und die Kommunikation zwischen den Departementen und der Gesamtregierung sowie zwischen der Regierung und dem Parlament bleiben unklar. Welche Funktionen und Zuständigkeiten diesen Staatsebenen unter WOV zukommen, ist nicht vollends geklärt. Zudem fördert eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit ihren Instrumenten der Leistungsvereinbarung, des Globalbudgets und der Kostenträgerrechnungen explizite Prioritätensetzungen auch innerhalb der Verwaltungstätigkeit. Dies ist unumgänglich, da generell-abstrakt formulierte Gesetze politische Aufträge nicht mit den entsprechenden Ressourcen ver-

knüpfen. Bei limitierten finanziellen und personellen Mitteln führen jedoch Prioritäten immer auch zu Posterioritäten und zu spezifischen Defiziten im Gesetzesvollzug. WOV macht diese Prioritäten und Vollzugsdefizite - und damit die strategischen Anteile der Verwaltungstätigkeit - transparenter als dies mit den bisher durch Mittelallokation implizit gesetzten Schwerpunkten der Fall war. Damit steigt der Legitimationsbedarf der Verwaltungstätigkeit. Es liegt somit im Interesse der Verwaltung, sich politisch abzusichern. Dies bedeutet ein Zweifaches: Erstens muss die Verwaltung von der Politik klare Zielvorgaben verlangen und zweitens muss sie sich damit auch dem entsprechenden politischen Controlling unterziehen.⁹ Ich gelange somit zur Ansicht, dass im Rahmen der Diskussionen über wirkungsorientierte Verwaltungsführung das Augenmerk weniger auf die Debatte „strategisch versus operativ“ zu legen ist, als vielmehr auf klar abgegrenzte und entsprechend kommunizierte Zielsetzungen und Verantwortlichkeiten.

2.5 Kulturwandel ist der Schlüssel zur Nachhaltigkeit von Verwaltungsreformen

Ungewiss bleibt vorderhand, in wie fern die institutionellen Veränderungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die prozessbezogene Dynamik der Reformprojekte nachhaltige Wirkungen im Selbstverständnis der Verwaltungen zeigen und den angestrebten Kulturwandel mit sich bringen werden. Das Selbstverständnis der Verwaltung wird nicht nur durch Strukturen, Kompetenzen und Abläufe geprägt, sondern in noch stärkerem Mass durch die Menschen, welche in der Verwaltung führen und geführt werden. Auch sie müssen sich ändern. Human Resource Management und Prozesse des internen Qualitätsmanagements erhalten deshalb mit zunehmender Dauer der Projekte wirkungsorientierter Verwaltungsführung eine wachsende Bedeutung. Das Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zu ihrer Umwelt ist zudem ein wechselseitiges. Die Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft an die

öffentliche Verwaltung und ihre Mitarbeitenden und die entsprechende Anerkennung müssen sich ebenfalls ändern, wenn der Kulturwandel innerhalb der Verwaltungen nachhaltig sein soll.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die öffentlichen Verwaltungen das in Frage gestellt Werden als Chance genutzt und fruchtbar umgesetzt haben. Mit den Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung werden sie möglicherweise etwas schlanker, sicher aber leistungsfähiger und dynamischer. Die grösseren Handlungsspielräume und Verantwortlichkeiten können zudem dazu beitragen, dass das überdurchschnittliche Interesse an sachorientierten und tragfähigen Lösungen, dem ich bei vielen Mitarbeitenden öffentlicher Verwaltungen begegne, in Zukunft wirkungsvoller werden kann. Damit würde der Staat nicht schwächer, sondern stärker. Problematisch ist aber, dass die Politik in Sachen Reform heute der Verwaltung hinterher hinkt. Dies bringt das staatspolitisch sensible Gleichgewicht zwischen Verwaltung, Exekutive und Legislative aus der Balance. Daraus folgt: Der Ball muss schleunigst wieder zurück zur Politik, denn es geht nicht nur um eine Reform der Verwaltungstätigkeit, sondern der Staatstätigkeit insgesamt.

3. Der Ball muss zurück zur Politik

Verwaltung, Regierung, Parlament, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bilden ein Gesamtsystem mit vielfältigen Interdependenzen. Finden in einem der Subsysteme markante Veränderungen statt, so haben sie Auswirkungen auch auf die anderen Bereiche. Sie müssen bedacht werden, um ungewollte Machtverschiebungen zu verhindern. Die mit der Einführung von NPM einhergehende Professionalisierung und Dynamisierung der Verwaltung muss deshalb ihr Gegenstück in der Reform der politischen Führung finden. Dies bedeutet in erster Linie: Regierungsreform, Parlamentsreform und Reform der Aufgaben- und Finanzplanung.

3.1 Regierungen stehen zwischen Gesamtregierungs- und Departementsinteressen sowie zwischen Politik und Verwaltungsmanagement

Die Evaluationen wirkungsorientierter Verwaltungsführung zeigen, dass auf der Ebene der Exekutiven das zentrale Defizit bei der mangelhaften Kommunikation und Koordination zwischen der Regierung als Ganzes und den einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern liegt. In der Schweiz werden die Mitglieder der Exekutiven einzeln und nach Majorzsystem gewählt. Die Regierungen stellen somit immer breite Koalitionsregierungen der grösseren Parteien dar. Zudem rotiert das Präsidium der Exekutiven auf Kantons- und auf Bundesebene jährlich, was eine kohärente Führung der Gesamtregierung zusätzlich erschwert.¹⁰ An der Nahtstelle zwischen Gesamtregierung und Departementen fehlen deshalb wirksame Führungs- und Controllinginstrumente. Dies führt insbesondere bei departementübergreifenden Politiken sowie im Bereich des Verwaltungsmanagements im Sinne einer unternehmerischen Aufgabe zu einer mangelhaften Wahrnehmung einer Gesamtregierungs- und Gesamtverwaltungssicht. Mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung muss aber auch die Regierung wirkungsorientiert geführt werden. Konsequenz: Die präsidialen Führungsverantwortungen müssen verstärkt werden - und dies sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene. Wenn wir dazu unser Schweizer Politiksystem nicht grundsätzlich ändern wollen, so werden wir zumindest Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen der Stäbe der Exekutiven, das heisst der Staatskanzleien und der Bundeskanzlei verstärken müssen. Diese Stabstellen können eine Gesamtregierungssicht unabhängig von Departementsinteressen sowie von parteipolitischen und elektoralen Überlegungen zumindest fördern. Damit können sie Kohärenz und Kontinuität der Regierungstätigkeit fördern.

3.2 Parlamentsreformen müssen die Legislativen stärken

Im System der halbdirekten Demokratie ist das Parlament grundsätzlich schwach. Die politische Macht liegt entweder bei der Exekutive und ihrer Verwaltung oder aber bei der Stimmbevölkerung, der bei wichtigen oder umstrittenen Fragen das letzte Wort zusteht. Dass die Schweiz selbst für sein nationales Parlament am Milizsystem festhält, ist somit eine zu tiefst staats- und machtpolitische Entscheidung. Wenn sich nun aber die öffentlichen Verwaltungen modernisieren und dynamisieren, so müssen sich die Parlamente zwingend professionalisieren. Sie werden sonst zusätzlich entmachtet und gelangen zu sach- und entscheidungslogisch ungenügenden Beschlüssen. Diese Professionalisierung der Parlamentstätigkeit muss nicht zwangsläufig eine vollständige Abkehr vom Milizparlament bedeuten. Aber es bedarf einer stärkeren Unterstützung der Milizparlamentarierinnen und Milizparlamentarier durch professionell und wissenschaftlich arbeitende Parlamentsdienste und - zumindest auf Bundesebene - mit persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Das Fokussieren der Parlamentstätigkeit auf die zentralen Aspekte von Leistungsaufträgen und das Erkennen und Verstehen der dabei relevanten Eckwerte und Indikatoren bedingt nämlich nicht weniger, sondern grössere Sachkenntnis. Es bedingt die Konzentration der eigenen politischen Arbeit auf Schwerpunktbereiche, um sich so in die Komplexität der Themen vertiefen zu können. Mit anderen Worten: Weniger ist mehr! Dies ist nicht einfach, da Parlamentarierinnen und Parlamentarier immer wieder unter dem inneren und äusseren Druck stehen, elektoral interessante Einzelfragen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit auf die parlamentarische Bühne und damit an die Öffentlichkeit zu bringen.

Bei der Reform der Parlamentstätigkeit muss zudem das Zusammenwirken von Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission und Fachkommissionen im System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung überdacht werden. Noch wurden dafür keine optimalen Lösungen gefunden. Besonders die vormals prestigebehafteten Geschäftsprüfungskommissionen verlieren mit der

Verwaltungsführung über Globalbudgets und Leistungsaufträgen ihre traditionelle Bedeutung, da die Verantwortung für die operative Umsetzung der politischen Aufträge neu bei der Verwaltung liegt. Sie werden wohl mittelfristig zugunsten eines umfassenden Auftrags an die Finanzkommissionen und einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen der Finanzkommission und den Fachkommissionen mit ihren vertieften Themenkompetenzen aufgehoben werden. Damit wird das politische Controlling der inhaltlichen Umsetzung der Leistungsaufträge neu strukturiert und sichergestellt sein. Wichtig scheint zudem, dass Parlamentsstrukturen und -abläufe eine verbindliche Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets sicherstellen. Leistungsvereinbarungen sollen von den Parlamenten nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern abschliessend verabschiedet werden. Das Parlament muss seine Ziele verbindlich konkretisieren und damit gleichzeitig die Grundlagen für ein wirkungsvolles politisches Controlling schaffen. Angesichts des zunehmenden Legitimationsbedarfs öffentlichen Handelns liegt dies - wie bereits erwähnt - auch im Interesse der Verwaltung. Allerdings sollte dies nicht im Rhythmus des jährlichen Budgets, sondern mit einem mehrjährigen Zeithorizont stattfinden.

3.3 Gefragt sind mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanungen

Auch wenn sich die Jährlichkeit von Staatshaushalten aller Voraussicht noch lange nach erhalten wird, brauchen Regierung und Parlament in Zukunft themenspezifisch integrierte Aufgaben- und Finanzplanungen mit Legislaturbezug, um damit die Lücke zwischen den generell-abstrakten Festlegungen der Gesetze einerseits und der individuell-konkreten Massnahmen- und Ressourcenplanung andererseits zu schliessen. Im Bereich der nationalen Wissenschaftspolitik hat sich das Instrument des vierjährigen Rahmenkredits¹¹ mit seiner umfassenden Botschaft, die Rückblick auf die letzte Beitragsperiode hält und Ausblick auf die nächsten Jahre gibt, bewährt. Andere Sektorpolitiken folgen diesem Beispiel. So das Eidgenössische Departement für Aussenpolitik mit seinem Projekt eines Mehrjahreskredits für die zivile Friedensförderung

und die Eidgenössische Forstdirektion mit dem Plan eines mehrjährigen Verpflichtungskredits für die nationale Waldpolitik.

Die Politik muss also lernen, strategischer zu führen und gleichzeitig der Verwaltung einen grösseren und längerfristig verbindlichen Handlungsspielraum zu geben - auch in finanzieller Hinsicht. Dies scheint einleuchtend. Es widerspricht jedoch der bisherigen Politikkultur - nicht nur der Schweiz. Damit die Politik im Spiel mit der Verwaltung wieder zur attraktiven Mit- und Gegenspielerin wird, brauchen wir also ein neues Staats- und Politikverständnis. Allerdings reichen dazu die Formeln der „Beschränkung auf Kernkompetenzen“ oder des „distanzierten Engagements“ und des „Supervisionsstaats“ nicht aus. Im Gegenteil: Die staatspolitischen Diskussionen der letzten Jahre beschränkten sich auf die technokratisch-bürokratischen Aspekte des Staates und grenzten die ethisch-moralischen Dimensionen des Staatsverständnisses aus. Damit unterlief diese Debatte die grundlegende Bedeutung des Staates. Oder anders ausgedrückt: Wenn nur noch vom schlanken Staat gesprochen wird, wird nicht nur seine Figur, sondern auch seine Stärke geschmälert. Unter schlankem Staat wird dann nur noch der Abbau staatlicher Leistungen und die Reduktion der Umverteilungswirkung staatlichen Handelns verstanden und angestrebt. Doch darum darf es - im Interesse der Bevölkerung unseres Landes - nicht gehen.

4. Ein kräftiger Staat in „wetterfesten“ Kleidern

In seinem Buch „Der flexible Mensch“¹² charakterisiert der Soziologe und Kulturkritiker Richard Sennet die aktuelle gesamtgesellschaftliche Entwicklung mit folgenden drei zentralen Aspekten:

- Es findet ein diskontinuierlicher Umbau von Institutionen statt.
- Eine flexible Spezialisierung soll eine breitere Produktpalette schneller auf den Markt bringen.

- Die [technologischen] Veränderungen in Netzwerken, Märkten und Produktion erlauben eine Konzentration der Macht ohne deren [sichtbare] Zentralisierung.

Als Ergebnis dieser Prozesse werden Arbeitsbedingungen, menschliche Beziehungen und gesellschaftliche Prozesse insgesamt unlesbar. Dem einzelnen Menschen, der individuellen Person ist es nicht mehr möglich, sein und ihr Leben als persönlichen Entwicklungsprozess und individuelle Geschichte zu erfassen. Dass mit diesen Prozessen eine Entsolidarisierung der gesamten Gesellschaft einher geht, erscheint bereits nach diesen knappen Hinweisen selbstverständlich. Ich möchte deshalb zum Abschluss dieses Aufsatzes ein Plädoyer halten für einen kraftvollen Staat mit einer starken ethischen und moralischen Grundhaltung. Ein Plädoyer für einen Staat,

- der nicht nur distanziert moderiert, sondern den scheinbaren Widerspruch und das Spannungsfeld zwischen Engagement und Distanz mit dem Anspruch der Solidarität mit den „not haves“ und dem Ziel einer sozialen Sicherheit im umfassenden Sinne überwindet;
- der im langfristigen Interesse unseres Landes und seiner Bewohnerinnen und Bewohner die Prinzipien der Nachhaltigkeit und des Good Governance nicht nur als Titel für Konferenzen und Ansprachen verwendet, sondern umsetzt und gegenüber Dritten auch durchsetzt;
- der sich mit seinem Rechtssystem zum Garant der Menschen- und der Völkerrechte in einer säkularen und pluralistischen Gesellschaft macht;
- der den gleichberechtigten Zugang aller Bewohnerinnen und Bewohner unseres Landes zu den öffentlichen Gütern der Bildung, der Gesundheit und der zentralen Infrastrukturen sicherstellt.

Wir brauchen einen Staat, der bewusst auch zu seinen Umverteilungsfunktionen steht: Zur Umverteilung von kurzfristigen und partikulären zu langfristigen und gesamtgesellschaftlichen Interessen. Und wir brauchen einen kräftigen Staat zur Sicherung gleichberechtigter Chancen für alle. Dieser selbstbe-

wusste Staat ist notwendig als Gegenentwurf zum flexiblen und unverbindlichen Kapitalismus unserer Zeit. Er ist notwendig, um den Menschen, welche unter den Bedingungen der beschleunigten Globalisierung, der flexibilisierten Spezialisierung und des diskontinuierlichen Umbruchs von Institutionen leben müssen, einen Rahmen der Identifikation und der Geschichte zu geben. Er ist das einzige demokratisch legitimierte Regelwerk und damit die einzige verbindliche Alternative zur Entsolidarisierung. Und wie Dahrendorf bereits 1979 sagte: „Die sozialen Lebenschancen der Menschen haben zwei Bestandteile: Wahlmöglichkeiten oder Optionen und Bindungen oder Ligaturen. Beide müssen gegeben sein, damit Lebenschancen verwirklicht werden.“¹³ Dies ist durchaus kein Widerspruch zur Konzentration staatlichen Handelns auf das Wesentliche im Sinne der Subsidiarität. Im Gegenteil: Der Staat wird sich auf operativer Ebene langfristig nur dann auf seine Kernkompetenzen beschränken können, wenn er gleichzeitig mit dem Selbstbewusstsein einer ethisch-moralischen Instanz auftritt. Schlank schon, aber mit Muskeln und trainiert. Andernfalls wird er auch in seiner Rolle als Moderator gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Prozesse und Auseinandersetzungen über kurz oder lang nicht mehr ernst genommen. Die öffentlichen Verwaltungen bereiten sich darauf vor und modernisieren sich: die Politik hat ihre Hausaufgaben indessen noch kaum angepackt.

Bleibt noch die Frage zu beantworten, welche neuen Kleider dieser Staat benötigt. Nun: Seine neuen Kleider müssen wetterfest, flexibel und plurikulturell sein, wenn sie den Anforderungen der Zukunft entsprechen sollen. Wetterfest, um den rauen Winden der Globalisierung und Liberalisierung Stand halten zu können. Flexibel, um sich den veränderten Realitäten rechtzeitig anpassen zu können. Und plurikulturell, weil die Welt und damit auch die Schweiz eine multikulturelle Realität sein wird. Am besten würden dazu ein Paar schöne neue Jeans passen. Mit einem frischen Hemd dazu oder einem weissen T-Shirt. Gemäss Karl Lagerfeld¹⁴ ist dies immer noch die Bekleidung, mit dem grössten Sexappeal. Und was wollen wir mehr, als einen Staat mit Appeal!

Anmerkungen

-
- ¹ Helmut Willke, Prof. Dr., Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Funktionen und Kompetenzen des postnationalen Staates, Kolloquium des Eidgenössischen Personalamts, September 1999, Bern
 - ² Kurt Imhof, Professor für Publizistikwissenschaft und Soziologie, Universität Zürich, anlässlich des Kolloquium des Eidgenössischen Personalamts 2001 in Bern.
 - ³ Diese Ausführungen basieren insbesondere auf den Evaluationen der Firma econcept AG, Zürich in den Kantonen Luzern, Aargau, Zürich und Graubünden. Sie berücksichtigen zudem die Ergebnisse der Evaluation der FLAG-Ämter auf Bundesebene (FLAG = Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget).
 - ⁴ Output = Leistung, wie beispielsweise Anzahl ausgestellter Pässe oder pro Jahr.
 - ⁵ Outcome = Wirkung, wie beispielsweise ein verbesserter Gesundheitszustand der Bevölkerung infolge eines ausgebauten öffentlichen Gesundheitswesens.
 - ⁶ Antrittsvorlesung Prof. Dr. Andrea Schenker-Wicki, Universität Zürich, Juni 2002
 - ⁷ Beispiel: Die umfassende Peer Review aller Fachhochschullehrgänge durch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), 2001
 - ⁸ Insbesondere Leistungsauftrag und Globalbudget.
 - ⁹ Barbara Haering, Kann die Politik die Verwaltung Mores lehren? In: Grossbaustelle Verwaltung, IDHEAP, 1999
 - ¹⁰ Nur auf Gemeindeebene wird das Präsidium der Exekutive separat und für vier Jahre gewählt.
 - ¹¹ Das Instrument des mehrjährigen Rahmenkredits entstammt ursprünglich der Investitionsplanung für Bauten und für militärische Rüstungsgüter, deren Beschaffung sich über mehrere Jahre hinweg ziehen.
 - ¹² Richard Sennet, Der flexible Mensch, Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin, Goldmann Verlag, 5. Auflage, 2000.
 - ¹³ Ralf Dahrendorf, Kulturpessimismus vs. Fortschrittshoffnung. Eine notwendige Abgrenzung, In Stichworte zur 'Geistigen Situation der Zeit', 1. Band: Nation und Republik, Herausgeber Jürgen Habermas, 1. Auflage, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1979, Seite 222
 - ¹⁴ Karl Lagerfeld, deutscher Modedesigner.