

Raimund E. Germann

Öffentliche Verwaltung in der Schweiz

Band 1

Der Staatsapparat und die Regierung

Aus dem Französischen übertragen und nachgeführt
von Christophe Germann und Raimund E. Germann

Verlag Paul Haupt
Bern • Stuttgart • Wien

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT.....V

1. Kapitel

EINFÜHRUNG:

VOM STAAT UND VON DER VERWALTUNGSWISSENSCHAFT

1. Wachstum der Staatstätigkeit.....	3
<i>1.1 Definitionen öffentlicher Verwaltung.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2 Wie gross ist der Staat?.....</i>	<i>6</i>
a) Die Staatsquote.....	7
b) Die Beschäftigungsquote.....	9
c) Die Normenproduktion.....	10
<i>1.3 Differentielles Wachstum.....</i>	<i>11</i>
2. Verwaltungswissenschaft: die Wechselfalle einer Disziplin.....	15
<i>2.1 Der europäische Ursprung.....</i>	<i>15</i>
<i>2.2 USA: die fünf Paradigmen.....</i>	<i>18</i>
a) Die Dichotomie "Politik/ Verwaltung" (1900-1926).....	19
b) Die Verwaltungsprinzipien (1927-1937).....	19
c) Der Zweig der Politikwissenschaft (1950-1970).....	22
d) Das allgemeine Management (1956-1970).....	23
e) Die Emanzipation (seit 1970).....	24
<i>2.3 Max Weber und die Organisationssoziologie.....</i>	<i>25</i>

2. Kapitel

ANATOMIE DES KLASSISCHEN STAATSAPPARATES

1. Die Zentralverwaltung.....	35
1.1 <i>Der Personalbestand.....</i>	35
1.2 <i>Sieben Bundesräte - sieben Departemente.....</i>	36
1.3 <i>Die Bundesämter: Rückgrat der Verwaltung.....</i>	39
a) <i>Anzahl, Grosse, Struktur.....</i>	39
b) <i>Die Gleichgewichtigkeit der Departemente.....</i>	45
1.4 <i>Die Leitungsspanne.....</i>	49
1.5 <i>Stabsorgane.....</i>	52
1.6 <i>Koordination.....</i>	55
2. Die räumliche Organisation der Verwaltung.....	59
2.1 <i>Dezentralisierung und Dekonzentration.....</i>	59
2.2 <i>Die kantonalen Verwaltungen.....</i>	61
2.3 <i>Die Gemeinden.....</i>	67
3. Informelle Organisation und Politisierung.....	70
3.1 <i>Informelle Strukturen.....</i>	70
3.2 <i>Die Politisierung von Organisationsfragen.....</i>	73

3. Kapitel

MILIZVERWALTUNG

1. Die Milizstrukturen.....	81
1.1 <i>Definition und Typologie.....</i>	81
1.2 <i>Vor- und Nachteile.....</i>	83
2. Amateurstrukturen und der Übergang zur Berufsverwaltung.....	86
2.1 <i>Milizstrukturen auf Kantons- und Gemeindeebene.....</i>	86
2.2 <i>Professionalisierung.....</i>	88
3. Die ausserparlamentarischen Kommissionen.....	90
3.1 <i>Das Kommissionswesen des Bundes.....</i>	90
3.2 <i>Die Repräsentativität der Kommissionen.....</i>	94
3.3 <i>Das Kommissionsmanagement.....</i>	97
3.4 <i>Niedergang der Kommissionen?.....</i>	100
4. Ausschüsse und Gremien der Europäischen Union.....	102
4.1 <i>Die Proliferation der Komitees.....</i>	102
4.2 <i>Der EWR und das "Decision Shaping".....</i>	105

4. Kapitel

DIE BEAMTEN

1. Die Entwicklung des Beamtenrechts.....	113
1.1 <i>Zwei Systeme des öffentlichen Dienstes.....</i>	113
1.2 <i>Das Dienstrecht.....</i>	116
a) <i>Späte Kodifizierung.....</i>	116
b) <i>Typologie des Bundespersonals.....</i>	116
c) <i>Die Rechte der Beamten.....</i>	118
d) <i>Die Pflichten.....</i>	120

1.3	<i>Die Treuepflicht</i>	122
	a) Umstrittener Inhalt.....	122
	b) Der allzu gewissenhafte Staatsdiener.....	125
1.4	<i>Stirbt der herkömmliche Beamte aus?</i>	126
	a) Gemeinden und Kantone als Laboratorium.....	126
	b) Anstrengungen für ein neues Beamtengesetz beim Bund....	128
	c) Die Europaverträglichkeit des Dienstrechts.....	130
2.	Das Personalmanagement	131
2.1	<i>Die Personalämter</i>	131
	a) Drei Dimensionen.....	131
	b) Das Eidgenössische Personalamt (EPA).....	133
2.2	<i>Die lang vernachlässigte Personalausbildung</i>	136
	a) Aufholen des Versäumten.....	136
	b) Kaderschulung.....	139
2.3	<i>Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes</i>	141
	a) Die Strukturen.....	141
	b) Strategien und Resultate.....	144
3.	Die Repräsentativität der Verwaltung	150
3.1	<i>Passive und aktive Repräsentativität</i>	150
3.2	<i>Soziale Herkunft und politische Zugehörigkeit</i>	153
3.3	<i>Die Vertretung der Sprachgruppen</i>	155
3.4	<i>Frauen im öffentlichen Dienst</i>	159
	a) Das Umfeld.....	159
	b) Frauenförderung in der Bundesverwaltung.....	160

5. Kapitel

REFORMEN UND RATIONALISIERUNGEN

1.	Das Verwaltungssystem im Wandel.....	174
1.1	<i>Die Gründe des Wandels.....</i>	174
1.2	<i>Fünf Reformbereiche.....</i>	175
1.3	<i>Der Transfer von Managementmethoden.....</i>	179
1.4	<i>Effizienz und Wirksamkeit.....</i>	183
2.	Rationierung der Mittel.....	186
2.1	<i>Indirekte Rationalisierung.....</i>	186
2.2	<i>Die Personalplafonierung.....</i>	187
	a) Vom "Personalstopp" zur "Plafonierung".....	187
	b) Erwünschte und unerwünschte Resultate.....	188
	c) Aufgabe der parlamentarischen Mitwirkung?.....	190
2.3	<i>EFFI oder die lineare Logik.....</i>	191
	a) Der Druck des Parlaments.....	191
	b) Die Merkmale des Projekts.....	192
	c) Resultate.....	194
2.4	<i>Personalabbau.....</i>	196
3.	Effizienzsteigerung.....	198
3.1	<i>Die Rationalisierungsberater kommen.....</i>	198
3.2	<i>Die Gemeinkosten-Wertanalyse.....</i>	199
3.3	<i>Der partizipative Ansatz.....</i>	202
4.	Erfolgsbedingungen und politische Führung.....	206
4.1	<i>Sind die "grossen"Reformen zum Scheitern verurteilt?.....</i>	206
4.2	<i>Die Wechselfälle eines ehrgeizigen Projekts: EFFI-QM.....</i>	209
	a) Der Projektablauf.....	209
	b) Die Kritik der Geschäftsprüfungskommission.....	210
4.3	<i>Die Rolle der Regierung.....</i>	212

6. Kapitel

DIE KUNST DES REGIERENS

1.	Der Bundesrat: eine einzigartige Regierung	224
1.1	<i>Die drei Besonderheiten</i>	224
	a) Die Nichthierarchisierung	224
	b) Die Nichtverantwortlichkeit	226
	c) Die permanente grosse Koalition	229
1.2	<i>Die "Zauberformel"</i>	230
	a) Die "institutionellen Konkordanzzwänge"	230
	b) Das Verschwinden des "Zemp-Effekts"	232
	c) Die Abnutzung der "Zauberformel"	234
2.	Die Regierungsfunktionen	237
2.1	<i>Die Kodifizierung der Regierungskunst</i>	237
2.2	<i>Gouverner c'est prévoir: das Regierungsprogramm</i>	238
	a) Die Entwicklung der "Richtlinien der Regierungspolitik"	238
	b) Evaluationen	240
2.3	<i>Die Vorbereitung der Gesetzgebung</i>	242
	a) Das Vorverfahren der Gesetzgebung	242
	b) Der über das Getümmel erhabene Bundesrat	247
2.4	<i>Die Information der Öffentlichkeit</i>	249
	a) Die Informationspflicht	249
	b) Instrumentale Information und Öffentlichkeitsarbeit	250
	c) Behördeninformation bei Volksabstimmungen	253
2.5	<i>Steuerung der direkten Demokratie: die Meta-Entscheide</i>	254
	a) Agenda-Setting	255
	b) Information	257
	c) Interpretation	257
3.	Regierung im Wandel	258
3.1	<i>Zwei Reformphasen</i>	258
3.2	<i>Die Reformtheorien</i>	259
	a) Die "Überlastung" des Bundesrates	259
	b) Die "Schwellentheorie" oder die magische Zahl sieben	263

3.3	<i>Kann der Bundesrat sich selbst reformieren ?</i>	266
	a) Die "Regierungsreform 1993".....	266
	b) Die "Staatsleitungsreform".....	271
3.4	<i>Für eine politische Lösung der Regierungskrise</i>	273
	a) Das neue Umfeld.....	273
	b) Regierungsreform durch Vertrag.....	274
 VERZEICHNIS DER TABELLEN, TAFELN UND ABBILDUNGEN. . . .		281
ABKÜRZUNGEN.....		285
SACHREGISTER.....		287