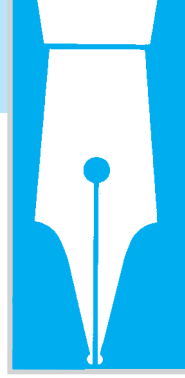


Schweizerische Konferenz der
Stadt- und Gemeindeschreiber



Conférence Suisse des
Secrétaires Municipaux

Verwaltung im Wandel

Ein Bundesrat – er ist seit diesem Jahr nicht mehr im Amt – hatte unlängst die (Bundes-)Verwaltung als «geschützte Werkstatt» bezeichnet. Ich kann verstehen, dass dieser Vergleich vielen Leuten in den falschen Hals geriet und in der Folge auch einige Irritationen auslöste. Etwas Wahres ist aber dran. Kürzlich sagte mir ein Churer Bauunternehmer mit ernster Miene, dass ich mir als Vertreter der Verwaltung nicht vorstellen könne, was es heisse, tagtäglich einem harten Wettbewerb ausgesetzt zu sein. Stimmt. Die Verwaltung ist mit ihren Aufgaben und Dienstleistungen in der Regel Monopolistin, niemand konkurrenziert sie mit preiswerteren, kundenfreundlicheren Leistungen oder innovativeren Produkten. Bauen etwa kann nur, wer über eine gültige Baubewilligung verfügt, und die Prüfung eines komplexen Vorhabens kann schon einmal Monate in Anspruch nehmen – dem Gesuchsteller bleibt nichts anderes übrig, als zu warten und letztendlich zähneknirschend die stattliche Gebühr zu bezahlen, die er in ihrer Höhe als willkürlich empfinden mag. In diesem Sinne sind wir tatsächlich privilegiert. Der Vergleich mit der Privatwirtschaft hinkt aber ohnehin, denn die Verwaltung folgt bekanntlich anderen Gesetzmässigkeiten. Es geht um eine rechtskonforme, rechtsgleiche Anwendung der einschlägigen Vorschriften sowie darum, den zahlreichen «Stakeholdern» gerecht zu werden: Einwohnerinnen und Einwohnern, Mitarbeitenden, Behörden sowie den zahlreichen Interessengruppen wie Wirtschaft, Parteien und Verbänden. Der Begriff der «geschützten Werkstatt» zielt aber noch auf etwas anderes: auf eine Verwaltung, die jede Bodenhaftung verloren und sich von den Bedürfnissen ihrer Kundinnen und Kunden entfernt hat. Das Gegenmittel lautet bürgernahe Verwaltung, und dafür müssten eigentlich primär die gewählten Politiker sorgen. Wettbewerb nützt zweifellos den Kunden: Sie werden umworben mit immer raffinierteren, auf sie zugeschnittenen Leistungen. Wettbewerb steigert aber auch die Effizienz und führt zu tieferen Preisen. Illustratives Beispiel hierfür ist die Liberalisierung im Bereich der Telekommunikation: Die Preise sind tatsächlich gesunken, und die Kunden werden mit «lukrativen» Angeboten geradezu überhäuft. Steht es demzufolge – aufgrund der beschriebenen Eigenarten der öffentlichen Verwaltung – schlecht um Qualität und Preis unserer Dienstleistungen? Meines Erachtens haben im Wesentlichen zwei Strömungen dazu beigetragen, dass dies nicht der Fall ist.

In den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts hat zum einen die Privatisierungswelle die Verwaltungen erfasst: Im Sinne eines schlanken Staats soll sich dieser auf seine Kernaufgaben konzentrieren und alles andere den Privaten überlassen, welche die Aufgaben effizienter erfüllen könnten, lautete das Credo. In der Folge wurden in einigen Verwaltungen Bereiche ausgliedert und privaten Trägerschaften überlassen. Der Kanton Zürich beispielsweise überführte das ganze Liegenschaftenmanagement in eine AG, und auch die Reinigung der Räumlichkeiten wurde Privaten übertragen. Meines Erachtens sind die Auswirkungen der Privatisierungswelle nicht überwältigend – von den aus anderen Gründen notwendigen Verselbständigungen kommunaler Versorgungsbetriebe einmal abgesehen. Es gab Fälle, wo auf das Outsourcing ein Insourcing folgte, weil sich zeigte, dass eine Delegation von Aufgaben einen solchen Regel- und Kontrollaufwand erforderte, dass das Ganze unter dem Strich nicht lohnens-

wert war. Insgesamt erachte ich die Privatisierungswelle als fruchtbar für die Verwaltung, weil sie zu einer öffentlichen Debatte darüber führte, welches die Kernaufgaben des Staats sein sollen. Diese Debatte zeigte auch, dass die Bevölkerung grösseres Vertrauen in Leistungen hat, welche von der unter politischer Aufsicht stehenden Verwaltung erbracht werden. Das andere grosse Thema der 90er-Jahre war das New Public Management (NPM): Die Politik soll statt Ressourcen kontengenau festzulegen Leistungsziele und -standards definieren, und die Verwaltung hat zur Zielerreichung eine bestimmte Summe Geld zur Verfügung. NPM wurde ganz unterschiedlich umgesetzt, teilweise mit Erfolg, teilweise wurden grössere Übungen aber auch wieder abgebrochen. Bis heute haben aber primär die Parlamente Mühe mit der Art und Weise, wie sie die Verwaltung mittels NPM führen sollen. Man kann zu NPM stehen, wie man will: Der Ansatz, sich einmal über Ziele und Standards der Verwaltungstätigkeit Gedanken zu machen, ist geradezu revolutionär. Verbunden mit NPM wurde schliesslich vielerorts das Instrument der Kostenrechnung eingeführt, auch dies etwas, was in der Verwaltung bisher unbekannt war. Die Kostenrechnung machte es möglich, Aussagen über die Effizienz gewisser Verwaltungsbereiche zu machen und dadurch Vergleiche mit anderen («Benchmarks») anzustellen.

NPM und Privatisierung haben ganz generell eine Annäherung der Verwaltung an die Privatwirtschaft gebracht, was sich zum Beispiel in den neuen Personalerlassen von Kantonen und Städten zeigt, die sich oft ans OR anlehnen. Auch die Globalisierung ist mittlerweile in den Kommunen angekommen, und diesbezüglich ist die vorhin gemachte Aussage bezüglich nicht existenter Konkurrenz zu relativieren. Gerade international tätige Firmen sind mobil und sensibel bezüglich der Vorzüge eines Standortes. Dazu gehören bekanntlich nicht nur die harten, sondern auch die weichen Faktoren wie etwa eine effiziente und kundenfreundliche Verwaltung. Auch auf diese Entwicklung haben die Gemeinden und Städte reagiert und ihre Stärken und Schwächen eruiert. Vollerorts wurden teils gemischtwirtschaftliche Standortförderungsorganisationen auf die Beine gestellt; man hat gelernt, sich zu verkaufen. Aus Gesuchstellern wurden plötzlich Kunden, ein Begriff, der mittelfristig wohl auch in den Köpfen der Verwaltung zu einem Umdenken führen wird.

Die öffentliche Verwaltung hat sich den Herausforderungen der letzten Jahre gestellt und gezeigt, dass sie kein erratischer Block ist, sondern willens und fähig ist, ihre komplexen Aufgaben unter den gegebenen Rahmenbedingungen effizient und kundenfreundlich zu erbringen. Privatisierung und NPM waren Chancen, um Aufgaben der Verwaltung öffentlich zu diskutieren; die Verwaltung ging aus dieser Diskussion gestärkt hervor. Die sich bei Volksabstimmungen über Ausgliederungen von öffentlichen Werken manifestierende Skepsis zeugt zudem vom Vertrauen der Bevölkerung in die bestehenden Strukturen, sie zeugt insbesondere auch vom Vertrauen in die Verwaltung. Gefordert ist ein starker Staat, der seine Aufgaben bürgernah, transparent und kostengünstig erbringt. In diesem Sinne ist zu hoffen, dass sich die Kultur, Bestehendes zu hinterfragen und wo sinnvoll alte Zöpfe abzuschneiden, in den Verwaltungen definitiv etablieren wird.

Markus Frauenfelder, Stadtschreiber von Chur

L'administration en mouvement

Un conseiller fédéral – qui n'est plus en fonction cette année – avait récemment décrit l'administration (fédérale) comme un atelier protégé. Je peux comprendre que cette image soit restée en travers de la gorge de bon nombre de personnes et qu'elle ait également suscité quelque irritation. Il y a toutefois du vrai dans cette comparaison. Un entrepreneur de Coire m'a dit très sérieusement, il y peu de temps, que je ne pouvais pas, en tant que membre d'une administration, me représenter ce que signifiait être soumis tous les jours aux règles de la concurrence. C'est vrai.

En général, l'administration bénéficie d'un monopole dans les activités et prestations qu'elle offre. Personne n'est en concurrence avec elle en offrant des services plus avantageux, plus proches des usagers ou des produits plus innovants. On ne peut construire que si l'on dispose d'une autorisation valable. De plus, l'examen d'un projet de construction complexe peut prendre des mois. Le requérant ne peut qu'attendre l'issue de la procédure et doit payer de mauvaise grâce les taxes correspondantes, dont il peut estimer que le montant est fixé arbitrairement. Dans ce sens, nous sommes effectivement privilégiés. La comparaison avec le secteur privé reste cependant boiteux, car l'administration répond – comme on le sait – à une autre logique. Elle est tenue d'avoir une action conforme au droit, notamment d'appliquer le principe de l'égalité, par rapport aux nombreux «actionnaires» que sont les habitants, ses propres collaborateurs, les autorités, de même que les autres acteurs notamment du monde de l'économie, de la politique et de la vie associative. La notion «d'atelier protégé» signifie encore autre chose: une administration qui a perdu pied et qui s'est éloignée des besoins de ses «clients». L'antidote c'est une administration proche des citoyens, ce qui devrait être la première préoccupation des élus.

Il est vrai que la concurrence profite aux «consommateurs»: ceux-ci sont courtisés à l'aide de prestations toujours plus raffinées, conçues spécialement pour eux. La concurrence augmente aussi l'efficacité et fait baisser les prix. Un exemple parlant à cet égard est celui de la libéralisation des télécommunications: les prix ont vraiment baissé et les clients sont attirés par des offres intéressantes financièrement parlant. Peut-on en déduire que les prestations de l'administration sont chères et de mauvaise qualité? A mon sens, il y a deux courants qui, pour l'essentiel, ont contribué à ce que ce ne soit pas le cas.

Tout d'abord, la vague de privatisations qui a touché les administrations dans les années 1990: l'Etat, pour rester en bonne santé devait se concentrer sur ses activités de base et abandonner tout le reste au secteur privé, dont on disait qu'il accomplirait ces tâches de manière plus efficace. C'est ainsi que, dans quelques administrations, des domaines d'activité ont été transférés au secteur privé. Le canton de Zürich, par exemple confia à une société anonyme la gestion de son parc immobilier. Le nettoyage des locaux fut également transféré au secteur privé. A mon avis, les effets de cette vague de privatisations n'ont pas été maîtrisés, si l'on prend en compte les exigences posées par un service public communal. Il y a eu des cas dans lesquels l'outsourcing a donné lieu à un «In sourcing», car il est apparu qu'une délégation de tâches entraînait la mise en place de tellement de règles et de contrôles que l'opération n'en valait pas la peine.

A mon avis, cette vague de privatisation a eu dans l'ensemble un effet positif pour l'administration dans la mesure où elle a permis

un débat public sur la question de savoir quelles sont les tâches essentielles de l'Etat. Ces discussions ont montré que la population avait davantage confiance dans les prestations d'une administration placée sous un contrôle politique.

L'autre thème important qui a caractérisé les années 1990 a été celui du New Public Management (NPM): la politique, au lieu de fixer les ressources, doit définir des objectifs liés aux prestations, de même que leur prix. Et l'administration est dotée à cet effet d'un certain budget pour atteindre les objectifs fixés. Le NPM a

été mis en œuvre de manière très diverse, partiellement avec succès; parfois il a fallu renoncer à certains projets importants. Jusqu'à présent, les législatifs ont eu de la peine à déterminer les moyens de garder la maîtrise d'une administration appliquant le NPM. On peut avoir toutes sortes d'opinions sur le NPM: le fait de réfléchir aux objectifs et aux prix des prestations est pour ainsi dire révolutionnaire. Avec le NPM ont été mis en place en maints endroits des outils de calculs de coûts, que l'administration ne connaissait pas non plus jusqu'alors. Ces outils ont permis d'en savoir plus sur l'efficacité de certaines activités et de procéder à des analyses comparatives (benchmark).

Le NPM et les privatisations ont d'une manière générale rapproché l'administration et le secteur privé, ce qu'on peut

constater par exemple en observant les nouvelles réglementations concernant le personnel, adoptées dans les cantons et les villes. Même la globalisation a fait son entrée dans les communes, ce qui nous amène à relativiser ce que nous affirmons plus haut sur la non-concurrence. Les entreprises multinationales font preuve de mobilité et elles sont sensibles aux attraits des sites où elles sont implantées. Ne sont pas seulement pris en considération les facteurs classiques, mais aussi le fait par exemple de pouvoir s'appuyer sur une administration efficace et ouverte. Les villes et les communes ont pris en compte cette évolution en mesurant leurs forces et faiblesses. En maints endroits furent constituées des instances de promotion économiques et l'on a appris à se vendre. En lieu et place des requérants on a affaire maintenant à des clients, manière de voir qui conduit à des changements de mentalité dans les administrations.

L'administration publique s'est adaptée aux exigences apparues ces dernières années. Elle a montré qu'elle ne forme pas un bloc immuable, mais qu'elle est non seulement capable mais qu'elle veut tenir compte des conditions cadre d'aujourd'hui et accomplir ses missions de manière efficace et proche de la population. Les privatisations et le NPM ont constitué une chance, celle de discuter ouvertement des tâches de l'administration, ce qui a eu pour effet de la renforcer. Le scepticisme qui résulte des votations portant sur ces questions montre l'attachement des citoyens aux structures en place et aussi leur confiance dans l'administration. On exige un Etat fort, qui exerce ses activités dans la transparence, qui soit proche de la population et dont le coût est avantageux. Il est à souhaiter que la mentalité consistant à évaluer l'existant et à couper les branches mortes s'ancre définitivement dans l'administration.

Markus Frauenfelder, chancelier de la Ville de Coire



Projekt Registerharmonisierung hat wesentliche Hürden genommen

Im Rahmen der Umsetzung der Registerharmonisierung konnte das vom Bundesamt für Statistik (BFS) geleitete Projekt Registerharmonisierung zum Ende des vergangenen Jahres verschiedene bedeutende Etappen abschliessen.

Am 1. Januar 2008 konnten das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) und die Verordnung zum Registerharmonisierungsgesetz (RHV) in Kraft gesetzt werden, dies kurz nach der Inkraftsetzung der gesetzlichen Bestimmungen für die Einführung der neuen AHV-Versichertennummer per 1. Dezember 2007. Die systematische Einführung der neuen AHV-Versichertennummer in die Personenregister wird den gesetzlich geregelten Datenaustausch zwischen den Registern vereinfachen, beispielsweise bei einem Umzug von einer Gemeinde in eine andere oder bei der automatischen Meldung einer Geburtsanzeige durch Infostar an die Gemeinde. Die Kantone verfügen somit über alle bundesgesetzlichen Informationen, damit sie die Anschlussgesetzgebung zur Durchführung der Registerharmonisierung auf ihrem Gebiet abschliessen können.

Informatik-Plattform sedex in Betrieb

Das RHG gibt der Harmonisierung der Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden einen bindenden Rahmen. Diese Register sowie die wichtigsten Personenregister des Bundes – insbesondere jene in den Bereichen Ausländerinnen und Ausländer sowie Zivilstand – können nun bei künftigen Bevölkerungserhebungen und im neuen Volkszählungssystem, das letzten Sommer vom Parlament verabschiedet und per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt wurde, genutzt werden. Die RHV regelt schliesslich die Einzelheiten zur Durchführung der Registerharmonisierung. Sie regelt insbesondere die Modalitäten des Datentransports über die Kommunikationsplattform sedex (secure data exchange), die Einführung der neuen AHV-Versichertennummer in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister und in die Personenregister des Bundes sowie die Fristen zur Umsetzung der Registerharmonisierung.

Das Projekt Registerharmonisierung hat mehrere Zwischenziele im Bereich des Aufbaus der Informatikinfrastruktur erreicht. Zum einen die Inbetriebnahme der Informatik-Plattform sedex: Sie erlaubt den sicheren Datenaustausch unter den Per-

sonenregistern von Bund, Kantonen und Gemeinden und zwischen diesen Registern und dem BFS für die Datenlieferung an Statistik. Bis März 2009 sollen alle betroffenen Register sukzessive an diese Plattform angeschlossen werden. Zum andern konnte ebenfalls am 15. Januar 2008 der Validierungsservice in Betrieb genommen werden – eine Dienstleistung des BFS für Kantone und Gemeinden, die es ermöglicht, die Registerdaten während der Harmonisierungsarbeiten auf ihre Qualität zu prüfen. Zudem kommen die konkreten Arbeiten zur Realisierung der Registerharmonisierung auf kommunaler und kantonomer Ebene gut voran.

Neue Volkszählung 2010 – ein zukunftsorientiertes Konzept

Die neue registerbasierte Volkszählung wird ab 2010 auf der Grundlage der harmonisierten Register eingeführt. Die Verordnung zum Volkszählungsgesetz wird im Verlauf des Jahres 2008 durch das BFS erarbeitet und nach einem Anhörungsverfahren bei den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen bereinigt. Das neue System integriert eine Kombination von statistischen Erhebungen mit der systematischen Verwendung von Verwaltungsregistern. Zur Beschaffung der in den Registern fehlenden Informationen wird ein Stichprobensystem eingeführt, das sich zusammensetzt aus einer jährlichen Strukturhebung bei 200 000 Personen zu den traditionellen Themen der Volkszählung (Sprache, Religion, Ausbildung, Arbeit, Pendlerverkehr, Miete) und thematischen Erhebungen. Vorgesehen sind Erhebungen zu den Themen Verkehr und Mobilität, Familie und Generationen, Gesundheit, Bildung sowie Sprachen und Religionen. Jedes dieser Themen wird alle fünf Jahre in Form einer Stichprobenerhebung bei 10 000 bis 40 000 Personen erhoben. Das neue System bringt für die Gemeinden und die Befragten eine grosse Entlastung.

Mit dem im Gesetz festgelegten jährlichen und vom Bund finanzierten Erhebungsprogramm kann den meisten nationalen und regionalen Informationsbedürfnissen entsprochen werden. Die im Rahmen der

Strukturhebung erhobenen Informationen werden nicht nur für alle Kantone, sondern auch für kleinere Bevölkerungsgruppen, Gemeinden und Stadtquartiere repräsentative Ergebnisse liefern. Bei zusätzlichem Informationsbedarf können die Kantone beim BFS eine Aufstockung der Strukturhebung und der thematischen Erhebungen bestellen. Das BFS ist daran, einen Informationsauftrag zu erstellen, und wird seinen Vorschlag im ersten Halbjahr 2008 mit den Kantonen abstimmen und bereinigen. Der Bundesrat wird anschliessend gemäss Art. 3 Volkszählungsgesetz die Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale zur Volkszählung 2010 festlegen.

Markus Schwyn, Sektionschef Bevölkerung und Volkszählung im Bundesamt für Statistik (BFS)

Informationen: www.bfs.admin.ch (Registerharmonisierung), www.bfs.admin.ch (Volkszählung 2010), Hotline 0800 866 700, harm@bfs.admin.ch

Impressum

Februar/février/febbraio 2007

Herausgeber/éditeur/editore

Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber (SKSG)
Conférence Suisse des Secrétaires Municipaux (CSSM)

Redaktion/rédaction/redazione

Urs Müller, Gemeindeschreiber
Zentralstr. 9, 8304 Wallisellen
Tel. 044 832 62 40, Fax 044 830 20 40
E-Mail: urs.mueller@wallisellen.zh.ch

Administration/administration/ammministrazione

Redaktion «Schweizer Gemeinde»
Solothurnstr. 22, 3322 Urtenen-Schönbühl
E-Mail: miryam.azer@chgemeinden.ch

Erscheinungsweise/mode de parution/periodicità

5 Ausgaben/5 parutions/5 parizioni