



Von der Bürokratie zur öffentlichen Excellence

Qualitätswettbewerb für die schweizerischen öffentlichen Organisationen
Anlässlich des Kongresses zum 20-jährigen Bestehen der
Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften

Alex Fischer: "Die Auswirkungen der Internationalisierung / Europäisierung af Schweizer Entscheidungsprozesse", directeur de thèse Pascal Sciarini

Die im Rahmen des Nationalfondsprojekts *the Swiss Decision Making System in the Era of Globalization* geschriebene Dissertation beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Internationalisierung/Europäisierung auf die Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Schweizer Entscheidungsprozessen.

Konzeptuell ist der Beitrag als vergleichende Analyse dreier Fallstudien aufgebaut: Während das bilaterale Personenfreizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Union ein Beispiel einer direkten Internationalisierung über vertragliche Mitgestaltung darstellt, steht die Umgestaltung der Schweizer Telekommunikationspolitik für den autonomen Nachvollzug von EU-Richtlinien, eine indirekte Form der Internationalisierung. Die Strukturen und Prozesse dieser beiden Politikbereiche mit hohen internationalen und europäischen Einflüssen werden diejenigen bei der 11. AHV-Revision gegenübergestellt, bei welcher internationale und europäische Institutionen nur eine geringe Bedeutung hatten.

Methodologisch basiert die Untersuchung auf einer Kombination von netzwerkanalytischen und spieltheoretischen Ansätzen. Währenddem sich die soziale Netzwerkanalyse für die Analyse struktureller Aspekte eignet, etwa für die Analyse der Kräfteverhältnisse oder der Partizipation in den verschiedenen Phasen eines Entscheidungsprozesses, wird die Spieltheorie für die strategischen Interaktionen unter den AkteurInnen verwendet. Empirische Basis für die Analyse bilden 154 Interviews mit der politischen Elite in den untersuchten Politikbereichen sowie eine Dokumentenanalyse. Auf Basis dieser Untersuchungsanlage testet die Dissertation eine Reihe von Hypothesen über die Auswirkungen der Internationalisierung. Sowohl bezüglich der Institutionen als auch in Bezug auf die Kräfteverhältnisse können deutliche Veränderungen ausgewiesen werden - wobei die Effekte teilweise stark zwischen direkter und indirekter Internationalisierung variieren. Die Analyse zeigt jedoch auch, dass trotz externem Druck und Eigenheiten internationaler Verhandlungen nicht immer sämtliche innenpolitische Widerstände aus dem Weg geräumt werden. Im Gegenteil: Vetospielende können ihre institutionellen Ressourcen gerade auch im internationalisierten Kontext strategisch geschickt anwenden und damit sogar an Bedeutung zulegen. Über Kompensationszahlungen (Side-Payments) ist es möglich, trotz den Rigiditäten internationalisierter Entscheidungsprozesse innenpolitische WidersacherInnen zu kompensieren und damit auch die Anpassungsfähigkeit der Schweiz an internationale und europäische Entwicklungen zu garantieren.

Ein spezieller Fokus in der Dissertation beleuchtet die Frage, welche Folgen unabhängige Regulierungsinstanzen für den Entscheidungsprozess haben. Solche Instanzen finden sich besonders häufig in europäisierten Politikbereichen, namentlich weil sie von der Europäischen Kommission als Vollzugsinstanzen gefördert werden. Die Dissertation zeigt für die Schweizer Telekommunikationspolitik, wie durch die Einsetzung solcher paralleler Institutionen die Bedeutung des Parlements sinkt und auf der Akteursebene die Unternehmungen relativ zu den Wirtschaftsverbänden an Gewicht gewinnen. Für die strategische Auseinandersetzung der AkteurInnen ist von Bedeutung, dass nun mehrere Instanzenwege zur Verfügung stehen, um eine Reform durchzusetzen. Bei guter Koordination der Verfahren kann davon namentlich das Reformlager profitieren, indem ein Veto in einer Entscheidungsarena durch einen alternativen Verfahrensweg umgangen werden kann. Insofern erhöht die Einsetzung unabhängiger Regulierungsagenturen als zusätzliche parallele Instanz auch die Anpassungsfähigkeit an externe Entwicklungen. Doch dieses institutionelle Design kann demokratietheoretisch hinterfragt werden.

"Les conséquences de l'internationalisation et de l'eupéanisation sur les processus de décision en Suisse"

Rédigé dans le cadre du projet FNRS *the Swiss Decision Making System in the Era of Globalization*, cette thèse de doctorat analyse les conséquences de l'internationalisation et de l'eupéanisation sur les institutions, les rapports de force ainsi que les stratégies des acteurs dans les processus de prise de décision en Suisse.

La thèse se base sur l'analyse comparative de trois études de cas. L'accord bilatéral entre la Suisse et l'Union Européenne sur la libre circulation des personnes est étudié en tant qu'exemple-type de l'internationalisation "directe", l'internationalisation par accord international. La réforme de la politique des télécommunications, quant à elle, représente un cas d'internationalisation indirecte où la Suisse s'adapte de façon autonome à l'environnement international. Les structures et processus de ces deux exemples de prise de décision à forte dimension européenne et internationale sont comparés avec ceux de la onzième révision de l'AVS, un processus de décision dans lequel les institutions internationales et européennes ont uniquement joué un rôle mineur.

Méthodologiquement, cette recherche combine les approches de l'analyse de réseaux et de la théorie des jeux. L'analyse de réseaux est utile pour l'étude des aspects structurels d'un processus de décision tels que les rapports de force entre acteurs ou la participation aux différentes phases du processus. La théorie des jeux, quant à elle, a plus de valeur explicative pour l'étude des interactions stratégiques entre les acteurs. Empiriquement, cette analyse se base sur 154 entretiens réalisés avec l'élite politique impliqués dans les trois domaines politiques étudiés, ainsi que sur une analyse de documents.



Von der Bürokratie zur öffentlichen Excellence

Qualitätswettbewerb für die schweizerischen öffentlichen Organisationen
Anlässlich des Kongresses zum 20-jährigen Bestehen der
Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften

Sur cette base, une série d'hypothèses sur les conséquences de l'internationalisation est testée. De forts changements liés à l'internationalisation peuvent être mis en évidence à la fois en ce qui concerne les institutions et les rapports de force - on peut cependant constater une forte variation entre les effets de l'internationalisation directe et indirecte. Cependant, l'analyse montre aussi que malgré la pression externe et les caractéristiques particulières des objets négociés au niveau international, la résistance contre ces projets au niveau interne ne fait pas défaut. Bien au contraire: des *veto-players* peuvent utiliser leurs ressources institutionnelles de blocage notamment aussi dans un contexte internationalisé et ainsi gagner en importance. Par des *side-payments*, il est pourtant possible de débloquer la situation et de compenser les opposants internes malgré les rigidités d'un processus de décision internationalisé. Cet instrument augmente également la capacité d'adaptation de la Suisse aux développements internationaux et européens.

La thèse met également plus spécifiquement l'accent sur la question des conséquences sur les processus de décision de l'existence d'agences indépendantes de régulation. Ces agences, dont la création a été favorisée par la Commission européenne, sont présentes notamment dans des domaines politiques sous forte influence européenne. En se basant sur l'exemple de la politique suisse des télécommunications, la thèse montre que la création de ces instances parallèles au processus de décision ordinaire réduit l'importance du Parlement et accroît celle des entreprises au détriment des associations d'intérêt. La création de ces agences met à disposition plusieurs voies d'instances pour une réforme. Ces nouvelles opportunités revêtent une importance considérable pour les interactions stratégiques entre les acteurs. En respectant une bonne coordination des procédures, le camp des réformateurs peut ainsi bénéficier de ce nouveau *design* institutionnel. Désormais, le veto d'une instance de décision peut être contourné en utilisant une voie parallèle. Dans cette perspective, la création d'une agence indépendante de régulation augmente aussi la capacité d'adaptation aux développements externes. En revanche, ce *design* institutionnel peut être mis en question du point de vue de la théorie de la démocratie.