

Auf dem Holzweg

Staatliche Stellen müssen immer ausführlicher Rechenschaft ablegen über alles, was sie tun. Mehr Vertrauen und Eigenverantwortung sowie eine offene Fehlerkultur würden der Effizienz mehr dienen.

von Tim Guldemann

Vor rund einem Jahr diskutierten wir in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates über die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz und über einen entsprechenden Rahmenkredit von über 11 Milliarden Franken für die Jahre 2017–2020. Natürlich war ich dafür und habe am Ende für den höchstmöglichen Kredit gestimmt. Doch zuvor litt ich: der Bundesrat legte dem Parlament einen 458 Seiten langen Bericht vor. Ich glaube, ich war der einzige in der Kommission, der diesen Wälzer ganz gelesen hat. Die Lektüre war grauenhaft.

Der Text ist überladen mit immer wiederkehrenden Beteuerungen, die Arbeit werde noch effizienter, die Mittel würden noch stärker fokussiert und noch gezielter auf die Bedürfnisse ausgerichtet und die verantwortlichen Stellen würden noch stärker kooperieren. In meiner Wut bezeichnete ich in der Kommission den Text als «spätsowjetische Verwaltungsprosa». In der späten Sowjetunion, als schon alles langsam den Bach runterging, grassierte der Begriff «Sowerschenstvovanie» – «Vervollkommnung», das heisst, es wurde behauptet, das sozialistische System müsse man für den letzten Schritt ins Paradies nur noch «vervollkommen».

Grundsätzliche Unterschiede zu einem Unternehmen

Was ist ein guter Staat, und was soll er tun? Im Leben sind wir ja immer mit zwei Fragen konfrontiert: Tun wir das Richtige – und tun wir es richtig? Die Antwort auf die Frage, ob der Staat das Richtige tue, ist in den letzten Jahren immer schwieriger geworden. Wir sind uns nicht mehr einig. Als Kompensationshandlung

wenden wir umso mehr Energie dafür auf, es wenigstens richtig zu tun – mit den eingangs skizzierten Folgen.

Zunächst: in der Privatwirtschaft ist die Frage nach dem Richtigen einfach zu beantworten: Das Unternehmen entscheidet, was zu tun ist. Ob es sich für das Richtige entschieden hat, bestimmt danach der Markt. Das Resultat zeigt sich am Ende jedes Jahres in einer roten oder schwarzen Zahl unter dem Strich. In der längeren Perspektive spiegeln sich Erfolg oder Misserfolg des Unternehmens in seinem Wachstum und damit in seiner Wertsteigerung oder im Konkurs. Erfolg ist messbar. Unternehmer haben es im Grunde leicht, sie wissen, was zu tun ist. Deshalb glauben sie oft, in der Politik sei das auch so einfach.

Die Amerikaner haben einen Immobilienunternehmer zum Präsidenten gewählt. Der steht für klare und rasche Entscheide. Vor Monaten traf er seinen chinesischen Kollegen. Der hat ihm in einem zehnminütigen Vortrag die Geschichte Chinas und Koreas erklärt. Dabei sei es um einen Zeitraum von mehreren tausend Jahren gegangen. Trump kommentierte dann das Treffen mit den Worten: «Nachdem ich zehn Minuten zugehört hatte, wurde mir klar: das ist alles nicht so einfach.»

Der Staat und die meisten der ihm angeschlossenen Unternehmen unterscheiden sich grundsätzlich von einem privaten Unternehmen. Was der Staat tut und wie er es tut, wird in einem komplizierten politisch-gesellschaftlichen Prozess entschieden. In einer Demokratie wie in der Schweiz mischen alle mit: der Bundesrat und seine Verwaltung, in der Vernehmlassung die Ver-



«Von Bin Laden bis zum Borkenkäfer,
alles unter Kontrolle! Wer es
nicht glaubt, dem droht ein dicker
Evaluationsbericht.»

Tim Guldemann

Tim Guldemann, fotografiert von Marcus Höhn / laif.

**A BETTER
WORLD
STARTS AT
THE TOP.**

EN VOGUE

THE LEADING HAIR & BEAUTY GROUP



bände und Organisationen, die Parteien und das Parlament, die Öffentlichkeit und die Medien und in den Abstimmungen dann auch das Volk. Der Erfolg des staatlichen Managements lässt sich nicht einfach messen. Wenn ein Staat am Ende des Jahres einen Budgetüberschuss oder ein Defizit aufweist, sagt das noch nichts darüber aus, ob er es richtig und effizient getan hat, und schon gar nicht, ob er das Richtige getan hat.

Lange bevor der Unternehmer Donald Trump die politische Bühne betrat, liess sich in den USA Robert McNamara als Pionier amerikanischer Effizienz im staatlichen Management feiern. Als Chef des Ford-Konzerns wurde er 1961 von Kennedy als Verteidigungsminister berufen. Man nannte ihn «Computer auf Beinen»: «Mehr Verteidigung für jeden investierten Dollar», war seine Antwort auf die Frage: Wie tut der Staat es richtig? Tat er damit auch das Richtige? McNamara hat zusammen mit Kennedy den Vietnamkrieg angezettelt. Drei Millionen Tote und 30 Jahre später beantwortete er diese Frage mit den Worten: «We were wrong, terribly wrong.» Das zeigt, dass auch demokratische und rechtsstaatliche Entscheide in der Frage, was das Richtige sei, ein Land während Jahren in die Sackgasse treiben können, um dabei gleichzeitig und mit viel Aufwand hohe Effizienz zu behaupten.

Was das Richtige ist, wird in der Politik immer Verhandlungssache bleiben. Diese Verhandlungen sind aber härter geworden, weil vieles, was einst breiter politischer Konsens war, heute auch in der Schweiz von den politischen Polen in Frage gestellt wird. Über die Reform der Altersvorsorge konnten wir uns auch nach einer langen Diskussion nicht einigen. Heute ist sogar der Konsens über rechtsstaatliche Prinzipien brüchig geworden, wenn die SVP mit der Durchsetzungsinitiative die Gleichheit vor dem Gesetz in Frage stellt oder das Völkerrecht mit Volksentscheid aushebeln will. Damit ist unsere Gesellschaft in zentralen Fragen zunehmend gespalten. Das zeigt sich in der Politik, im Parlament wie im Bundesrat, ebenso in der Wirtschaft, wo die Sozialpartnerschaft brüchig geworden ist.

Das Problem ist nun dieses: Wenn schon der politische Konsens darüber, was das Richtige sei, immer brüchiger wird, so fordern alle umso lauter, dass der Staat es zumindest richtig tun solle. Mit anderen Worten: im Ruf nach mehr Effizienz sind sich alle einig. Entsprechend verwenden staatliche Stellen und angeschlossene Institutionen wachsende Anteile ihrer Ressourcen dafür, ebendies zu belegen – dass sie effizient seien. Wo dieser Beleg nicht ganz gelingen mag, aus Gründen, die gleich ausgeführt werden, wird er wenigstens behauptet.

«Effizienz!»

Die Effizienzdebatte hat auch in der Schweiz ihre Geschichte. In den 1970er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde unser Sozial- und Dienstleistungsstaat massiv ausgebaut. Er funktionierte aber grundsätzlich auf dem traditionellen Legalitätsprinzip, das heisst: der Staat steuerte seine Tätigkeit durch immer mehr und immer ausgeklügeltere Gesetze und Regeln. Die Beamten – die

«Staatsdiener» sind heute Angestellte – waren in erster Linie darauf bedacht, diese Vorschriften genau zu erfüllen, um ja keine Fehler zu machen. Geleitet wurde das Ganze von Juristen und erfolgreich war, wer die Regeln besonders gut einhielt.

Das System stiess aber mit der starken Zunahme der Staatsquote bald an eine Finanzierungsgrenze, die sich in einer wachsenden Verschuldung ankündigte. Die bürgerlichen Parteien der Schweiz reagierten darauf ähnlich wie anderswo in Europa. Sie forderten: «weniger Staat», also Privatisierungen. Als Gegenentwurf wurde vor allem von linker Seite eine neue Wirtschaftlichkeit für den öffentlichen Dienst propagiert: «New Public Management» war das Schlagwort der 1990er Jahre. Das hätte zwar nur halb so fortschrittlich geklungen, hätte man es «neue öffentliche Verwaltung» genannt. Doch damit wurde tatsächlich ein neues Kosten-Nutzen-Denken in der Verwaltung eingeführt. Konkret ging es fortan darum, die Kosten genauer zu erfassen und diese in Relation zu den produzierten Dienstleistungen zu stellen.

Eine solche Kostenerfassung hat unbestritten positive Effekte. Sie schafft in der Verwaltung ein besseres Verständnis für den Aufwand, den die Steuerzahler für die staatliche Tätigkeit zu leisten haben. So rechnete ich als Botschafter in Teheran einmal aus, dass die Botschaft pro Jahr drei Millionen Franken kostet, davon allein zwei Millionen für die schweizerischen Arbeitskräfte. Daraufhin ersetzte ich zwei Schweizer Mitarbeitende nach ihrer Versetzung durch viel billigere, aber nicht weniger kompetente Lokalangestellte. Eine banale und zweifellos sinnvolle Massnahme zur Effizienzsteigerung.

Die Schwierigkeiten erwachsen aber, wenn man versucht, eine Erfolgsrechnung aufzustellen, das heisst, wenn man versucht, die Kosten ins Verhältnis zum Wert der Leistung zu stellen. Weil die meisten Dienstleistungen des öffentlichen Sektors keinen Markt-

In Kürze

Staatliche Stellen produzieren wachsende Papierberge, um sich genauestens für ihr Tun und Lassen zu rechtfertigen.

Dafür verantwortlich ist einerseits die seit den 1990er Jahren zunehmende Kritik am Staatswachstum und damit einhergehende Privatisierungsforderungen sowie andererseits das als Antwort darauf postulierte «New Public Management» oder NPM, das Kosten und Nutzen staatlichen Handelns zu beziffern verspricht. Weil sich der Nutzen in Ermangelung eines Marktpreises aber oft kaum bemessen lässt, müssen Ersatzkriterien her.

Um den Teufelskreis zu brechen, sollten Parlament (als Aufsicht) und Verwaltung stattdessen wieder mehr auf Vertrauen und eine offene Fehlerkultur setzen. (oku)

wert und somit keinen eindeutigen Preis haben, ist ihr Wert sehr schwierig zu erfassen. Dafür müsste man ihre Qualität genau messen können. Ohne eine solche Messung funktioniert keine Cost-Benefit-Analyse. Hier liegt das Problem. New Public Management – «NPM» – versprach trotzdem, dieses Problem durch die genaue Erfassung der staatlichen Leistung zu lösen. Und die Informatik lieferte dazu immer ausgeklügeltere Instrumente.

Ein Vorkämpfer für die Einführung dieser Wissenschaft beim Bund war Peter Hablützel, der frühere Personalchef der Bundesverwaltung. Im Rückblick ist er sehr kritisch geworden – Zitat: «Ich habe das NPM-Konzept unterstützt in der Hoffnung, eine wirtschaftlich versierte und kostenbewusstere Verwaltung sei der beste Garant gegen die Privatisierung des Staates und seiner Infrastruktur. Aber die Bürokratie hat einen grossen Magen. Und ich bin heute nicht mehr so sicher, ob wir damals den Teufel nicht mit dem Beelzebub auszutreiben versuchten.»

Daten über Daten

Die Privatwirtschaft verkauft ihre Leistung auf dem Markt und zählt den Erfolg in der Kasse, die Erfolgsmessung ist einfach. Um in der Verwaltung ebenso vorgehen zu können, versuchen staatliche Stellen unter dem New Public Management ihre Dienstleistungen auf bestimmte Qualitätskriterien hin zu vermessen. Das entsprechende Ergebnis wird dann den Kosten gegenübergestellt, um so die Effizienz zu errechnen. Wer damit in seinem Alltag zu tun hat, der weiss, was das bedeutet: immer mehr Formulare, Fragebogen, Daten – und viel Ärger.

Der Beelzebub macht uns nämlich einen bösen Strich durch die Rechnung, und dies in dreierlei Hinsicht: Erstens leidet die Produktivität, weil die Erfassung aller notwendigen Daten sehr viel Zeit kostet. Zweitens werden damit oft falsche Anreize geschaffen, die die Arbeit in eine falsche Richtung treiben. Und drittens verlockt das System zu Schönfärberei und verfälscht die Entscheidungsgrundlagen.

Produktivitätsverlust

In meiner eigenen Tätigkeit als Diplomat habe ich mich mit den Jahren zunehmend über die wachsende Flut von Fragebögen und Formularen geärgert, auf denen ich meine Tätigkeit beschreiben, messen, beurteilen und vor allem rechtfertigen musste. Ich bin sicher, dass die anderen im Staatsdienst genauso leiden. Der Ärger wird oft durch den Eindruck verstärkt, dass die Fragen von Spezialisten formuliert werden, die die jeweilige Arbeit und ihre Anforderungen nicht kennen. So sahen die «HR»-Spezialisten – früher sprach man von Personalberatern – im Qualifikationsfragebogen für Diplomaten keine Frage vor, ob die zu beurteilende Person politisch denke. Das zeigt ja nur, dass diese Spezialisten selbst nicht politisch denken. In andern Bereichen des öffentlichen Sektors ist das alles noch viel schlimmer. Ich kenne einen Arzt in Deutschland, der ausgewandert ist, weil er nicht mehr bis

tief in die Nacht die Arbeit des Tages bis ins letzte Detail am Computer erfassen wollte. Seine Schreibearbeit hatte die Qualität seiner Behandlung nach seiner Einschätzung nicht verbessert.

Fehlanreize

Es ist einfach, im Fussball oder im Skirennen die Besten zu bestimmen. Man zählt die Tore oder misst die Zeit. Welches aber ist die beste Universität des Landes, des Kontinents, der Welt? Auch hier wollen wir ein «Ranking», wir wollen wissen, wer der Beste ist. Also misst man, was man halt so messen kann, und zählt die Publikationen der Wissenschaftler, am besten in den international anerkannten Zeitschriften. Manchmal zählt man noch, wie oft sie zitiert werden. Für die Professoren bedeutet das: «Publish or Perish», am besten auf Englisch. Folgerichtig und wenig überraschend richten junge Wissenschaftler ihre Forschungsinteressen auf internationale Publikationsmöglichkeiten aus. Das fördert Mainstream, aber nicht Originalität und Diversität. Der Strukturwandel unserer Alpwirtschaft interessiert kaum ein amerikanisches Journal, es sei denn, es werde noch ein Vergleich mit den Rocky Mountains drangeklebt. Fatal ist jedoch vor allem, dass diese Prioritäten die Lehre und Betreuung der Studierenden vernachlässigen. Zwar wissen alle Akteure, dass das Ranking wenig über die Qualität der Lehranstalt aussagt. Aber alle halten sich daran, weil über das Ranking auch Geld verteilt wird.

Schönfärberei

Der ständige Zwang zur Dokumentation verführt zur Schönfärberei, um nicht zu sagen zum Lügen. Effizienzmessung verlangt Qualitätskontrolle. Wer sich nicht vermessen lässt, macht sich der Ineffizienz verdächtig. Also schreibt man irgendwas in die Fragebögen, von dem man annimmt, es könnte in etwa die erwartete Antwort sein, ohne dass das mit der Realität viel zu tun hat. Und auf diesen Grundlagen wird dann die Verwaltungstätigkeit kontrolliert, evaluiert und reevaluiert. Evaluationen schützen vor Kritik, auch wenn sie niemand liest. Am besten eignen sich dafür externe, noch besser internationale Evaluationen. Entsprechend hat sich dieses Betätigungsfeld zu einem lukrativen Betätigungsfeld für private Beratungsfirmen entwickelt. Allerdings sind diese aber gleichzeitig sehr vorsichtig, ihren Auftraggeber aufrichtig zu kritisieren. Das könnte ja den Weg zu künftigen Aufträgen verbauen.

Ein wachsender Kontrollapparat

Das neue staatliche Kontrollregime ist ein Gemeinschaftsprojekt. Das Fundament legten gleichzeitig der Effizienzdruck der Bürgerlichen und die Angst der Linken vor der Staatskritik. Daran mitgebaut haben noch viele andere. Den heftigsten Rechtfertigungsdruck schafft das Parlament, das ja schliesslich das oberste Kontrollorgan von Bundesrat und Verwaltung ist. Also bin ich als Parlamentarier mitschuldig. Parlamentarier – genauso wie Journalisten – erleben ihre Sternstunden, wenn sie Missstände aufde-

cken, am besten einen handfesten Skandal. Noch besser, dieser Skandal führt zu einer Parlamentarischen Untersuchungskommission, und am besten, man wird selbst Leiter einer solchen PUK. So wird man Bundesrat, wie Kurt Furgler dank der Mirage-Affäre und Moritz Leuenberger nach dem Fichenskandal.

Die verängstigte Verwaltung selber wiederum schützt sich mit sturen Behauptungen, sie mache alles richtig und überhaupt keine Fehler. In einem früheren Sicherheitsbericht schrieb der Bundesrat: «Alle Gefahrenquellen werden bearbeitet, mit jeder befasst sich ständig eine verantwortliche Instanz.» Mit andern Worten: von Bin Laden bis zum Borkenkäfer, alles unter Kontrolle! Wer es nicht glaubt, dem droht ein dicker Evaluationsbericht, den natürlich niemand liest.

«Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser», sagte Lenin. Seine Losung gilt heute für die schweizerische Bundesverwaltung. Sie hat in den letzten Jahren ihre Aufsichtsinstrumente massiv ausgebaut, darunter vor allem die parlamentarischen Kontrollinstrumente und die Finanzkontrolle. Diese schickt, wenn sie etwas beanstandet, der Verwaltung eine Empfehlung. Bis vor kurzem hatten sich in Bern 1500 solcher Empfehlungen aufgestaut – eins-fünf-null-null!

Auf diese Weise wächst der Datenberg immer höher. Wenn das so weitergeht, so Bundeskanzler Walter Thurnherr, entscheidet die Verwaltung bald «nichts mehr, ohne dass für jedes «Projektchen» komplexe interdepartementale Strukturen mit beeindruckenden Organigrammen und Prozessen geschaffen werden, mit Beiräten (...) und teuren externen Gutachten. Alles, um sich bis ins kleinste Detail abzusichern und die Verantwortung in homöopathisch verdünnten Dosen grossflächig zu verteilen.»

«Sowerschenstvovanie» – die Schweiz arbeitet an ihrer «Vervollkommnung», und die Verantwortung dafür ist kollektiv.

Scheitern dürfen, um entscheiden zu können

Wenn ich nun abschliessend die Frage beantworten muss, ob unser Staat das Richtige tue, glaube ich im grossen und ganzen: ja. Im allgemeinen tun wir das Richtige. Wir haben im internationalen Vergleich eine gute Verwaltung und einen sehr wertvollen Service public. Unser Staat schafft und garantiert Wohlstand. Dass ich mir persönlich eine sozialere, europäoffenere und umweltbewusstere Politik wünsche, ist eine andere Diskussion.

In der zweiten Frage hingegen – tun wir es richtig? – sind wir auf dem Holzweg. Ironischerweise hat gerade die Fixierung auf Effizienz, auf Kosten-Nutzen-Rechnungen, wo solche – wäre man ehrlich – gar nicht möglich sind, zu einem ineffizienten, nervenaufreibenden und teuren System geführt, das viel Frustration verursacht und viel Kreativität zerstört. Hier gilt McNamara: «We are wrong, terribly wrong.» Und wie in Vietnam ist es sehr schwierig, aus dem Dschungel wieder rauszukommen.

Was kann man tun? Die Lösung kann allein darin liegen, die Dialektik zwischen einerseits der Angst vor Fehlern in der Verwaltung und schliesslich im Bundesrat und andererseits dem Miss-

trauen äusserer Kontrollinstanzen – das sind Parlament und Öffentlichkeit – aufzubrechen. Angst schwächt die Entscheidungsbereitschaft und führt zu Schönfärberei, zum Vertuschen von Fehlern und zum Abschieben von Verantwortung. Aber genau das macht den Ruf nach verstärkter Kontrolle noch lauter, genau das führt dazu, noch mehr Rechtfertigung zu verlangen. Das Wichtigste, was der Staatsdienst stattdessen braucht, ist eine offene Fehlerkultur.

Das bedeutet, dass das selbständige Aufdecken von Fehlentwicklungen und das Eingeständnis eigener Fehler belohnt anstatt bestraft werden. Staatsdiener brauchen, um entscheidungs- und risikobereiter zu werden, die Lizenz, auch scheitern zu dürfen. Die wichtigste Voraussetzung dafür aber ist Vertrauen. Bundesrat und Verwaltung müssen wieder auf mehr Vertrauen von aussen, vor allem von Seiten des Parlaments, der Medien und im weiteren der Öffentlichkeit, zählen können. Beides bedingt sich gegenseitig. Wir müssen diesen Schwanzbeisser überwinden. Das verlangt die Einsicht beider Seiten. Und hier sind wir wieder ganz am Anfang: Wer in Bevölkerung und Parlament ständig Misstrauen gegen den Staat und seine Angestellten sät, der züchtet Bürokratie, Unproduktivität und Ineffizienz – auch wenn er sich offiziell etwas anderes auf die Fahnen schreibt.

In der Aussenpolitischen Kommission forderte ich deshalb den Direktor für internationale Zusammenarbeit des EDA, Manuel Sager, auf: «Sagt uns doch bitte offen, was in der Entwicklungshilfe alles schiefgelaufen ist; sagt uns bitte, wo ihr Geld in den Sand gesetzt habt; erst dann spüren wir, dass ihr aus den Fehlern lernt, erst dann fühlen wir uns nicht mehr gezwungen, euch ständig und überall kontrollieren zu müssen. Denn das können wir ja ohnehin nicht.» Vertrauen ist gut, Kontrolle ist auch nicht besser. ◀

Nachtrag

Dieser Text ist die gekürzte, gemeinsam mit der Redaktion überarbeitete Version eines Vortrages, den der Autor am 9. Mai 2017 an einer Veranstaltung der SAP für Kader des öffentlichen Dienstes hielt.

Dem Publikum wurde anschliessend die Frage gestellt: «Wie viel Ihrer Arbeitszeit wenden Sie für die Rechtfertigung Ihrer Arbeit auf?» Zwei Fünftel der 110 Antwortenden gaben dafür 20–50 Prozent der Arbeitszeit an, drei Personen schätzten diesen Anteil auf über 50 Prozent. Das bedeutet, dass 42 Prozent dieser Kader spätestens ab Donnerstag den Rest der Woche ausschliesslich damit verbringen, die bisherige Arbeit der Woche zu rechtfertigen.

Tim Guldemann

ist Politikwissenschaftler, langjähriger Diplomat und heute Nationalrat aus dem Kanton Zürich (SP). Von 2010 bis 2015 war er Botschafter der Schweiz in Berlin.