

Schweiz

09.06.2004

http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/040617_verwaltungsreformen_ritz_facts.pdf,
2009-11-16

Zwei Beamte für ein WC

Kopflös und verschwenderisch wuchert der Beamtenstaat und bringt selbst seine treuesten Verfechter in Rage. Dabei hätte in den Neunzigerjahren mit dem Zauberwort New Public Management alles schlanker, effizienter und transparenter werden sollen. Was nun?

Harald Fritschi

Ein Liftschacht muss bei der Revision «hell» sein: Das verlangt die Bauordnung von Winterthur. Daraus schlossen die zuständigen Beamten, der Schacht habe geweißelt zu werden. Folglich verlangten sie von einem Bauherrn, er müsse den Schallschutzmatten in seinem Schacht nachträglich einen weissen Anstrich verpassen. Aber die Matten waren schon weiss. Erst die Baurekurs-Kommission machte dem Wahnwitz ein Ende.

Mit Wärmesensoren ausgestattete Superpuma- Helikopter der Armee kreisen über solothurnischen Äckern und stöbern Hasen auf – ein Feldversuch zur «Verfeinerung der Jagdplanung in den Bergen».

204'587 Franken und 80 Rappen – so viel verlangte das Zürcher Betriebsamt für einen simplen Brief, mit dem es eine Bank aufforderte, einem ihrer Kunden 102 Millionen Franken zu überweisen. Strikt nach dem Wortlaut der «Gebührenverordnung» stellte der Staatsangestellte zwei Promille des Verwertungserlöses in Rechnung. Erst das Bundesgericht in Lausanne holte die Zürcher Behörde wieder auf den Boden des gesunden Menschenverstands.

Im Auflagenschungel

Drei Beispiele. Kein Witz. Behördenrealität von heute. «Der Drang nach Perfektion ist das schweizerische Krebsübel», hieb FDPPräsident Rolf Schweizer letzte Woche am FACTS-Roundtable in die Kerbe. Gleichenorts ärgerte sich SVP-Präsident Ueli Maurer über den «Auflagenschungel» im Baubereich: «Es ist furchtbar, was es braucht, damit man einen Nagel einschlagen darf.» Verschwenderisch wuchert der Beamtenstaat und bringt auch seine treuen Verfechter zur Verzweiflung. «Die behördliche Überregulierung», sagt SP-Nationalrat Peter Vollmer, «verfolgt uns auf Schritt und Tritt.»

«Wir haben zu viel Bürokratie», gesteht selbst Wirtschaftsminister Joseph Deiss ein. Doch es geschieht nichts. Seit Jahrzehnten ist notorisch, dass die Immobilienbranche überreguliert ist wie kein anderer Bereich. «Bei der Bauabnahme», mosert der Zürcher SVP-Nationalrat Toni Bortoluzzi, «kommen zwei Beamte des kommunalen Bauamts und kontrollieren, ob die WC-Spülung funktioniert.» Das Bundesamt für Raumplanung (ARE) hat berechnet, dass die Regelungsvielfalt in den 26 kantonalen Baugesetzen und den rund 2800 kommunalen Bauordnungen zwischen 2,4 und sechs Milliarden Franken kostet – pro Jahr.

Seit 1991 wuchs das Heer des Staatspersonals um 16'000 Vollzeitstellen von 153'000 auf 169'000 – ein Plus von zehn Prozent. Im selben Zeitraum stieg die Bevölkerungszahl um bloss fünf Prozent. Heute arbeitet unter 42 Einwohnern einer als Beamter. Selbst im vierten Quartal 2003 und trotz leerer Kassen legte die öffentliche Verwaltung um drei Prozent zu. Andere Sektoren, etwa die Banken, speckten im selben Zeitraum um vier Prozent ab.

Die Effizienzoffensive im Beamtenapparat hat sich totgelaufen. Noch Mitte der Neunzigerjahre herrschte Aufbruchstimmung, glaubte man, dem Ämtermoloch mit Anreizen, Globalbudgets und neuen Leitbildern beizukommen. Unter dem Zauberwort New Public Management liefen quer durchs Land Versuche, dem Amtsschimmel die Sporen zu geben, die Abkürzung NPM wurde zum Allerweltswort.

Bund, Kantone, Gemeinden: Überall begannen die Behörden, ihr Tun nach privatwirtschaftlichen Methoden durchzuplanen. Der Staat sollte leistungsorientiert und transparent werden, output- statt

inputgesteuert. Dem angelsächsischen NPM wurde bald auch ein deutscher Name verpasst: wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV). Die Behörden hatten plötzlich mit einem klaren Leistungsauftrag zu arbeiten – wie eine dynamische Privatfirma. «Die Verwaltung muss in eine professionelle Dienstleistungsorganisation verwandelt werden», gab etwa Basel-Stadt vor.

Der Staat hatte den Bürger als Kunden erkannt. Und nun? Für Norbert Thom, Direktor des Instituts für Organisation und Personal der Uni Bern, sind «die Erfahrungen durchzogen». Der NPM-Spezialist sagt: «Von einer flächendeckenden Einführung ist heute nicht mehr die Rede.» Auch Peter Hablützel, oberster Personalchef beim Bund, gibt sich ernüchtert: «50 Prozent der aufgelegten Projekte sind gescheitert.»

Beim Bund ist die Durchsetzung solcher Fitnesskuren kein Thema mehr. Zwölf unabhängige Bundesstellen – so genannte FLAG-Ämter – hat man seit 1997 installiert, darunter Swisstmint, Swisstopo, Meteo- Schweiz, das Bakom und das Gestüt in Avenches. Sie werden per Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Doch schlanker sind die Vorzeigämter nicht geworden. Ihre Budgets sind seit 2002 um 45 auf 692 Millionen Franken gestiegen – mehr Kosten trotz angeblich höherer Effizienz.

«Die wirkungsorientierte Verwaltung hat den Durchbruch nicht geschafft», resümiert Politologe Andreas Ladner. Die Kantone Basel-Stadt, Genf, Sankt Gallen und Zug haben NPM entweder ganz abgelehnt oder verzichteten auf flächendeckenden Einsatz. In Basel scheiterte die Vorlage Anfang dieses Jahres im Parlament, in Sankt Gallen sperrte sich die Regierung. Genf hat die Übung nach einer Pilotphase schon 2001 abgebrochen, in Zug war 2002 Schluss. In Bern hat das Kantonsparlament die Effizienzsteigerung aufs nächste Jahr verschoben, bei aufgelaufenen Kosten von bislang sieben Millionen Franken. Dasselbe gilt fürs Wallis, und auch Graubünden hat NPM auf die lange Bank geschoben.

«Unendliche Pilotversuche», resümiert Uni-Professor Thom. Im Aargau stimmte der Grosse Rat einem entsprechenden Gesetz im März in erster Lesung zwar lustlos zu. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass es in zweiter Lesung von einer Allianz aus SVP und SP gebodigt wird – von der SVP, die noch mehr Bürokratie befürchtet, von der SP aus Sorge um den Service public.

Im Tessin hat NPM eine treffende Übersetzung erhalten: «Niente per me», nichts für mich. Jeder Versuch, Behörden in flinke, schlanke Dienstleistungs-Center zu verwandeln, trifft auf doppelten Widerstand: Politiker zögern, ihre grosse Kundschaft in den Amtsstuben zu vergraulen – und die Bürokratie geht ihre eigene Fitnesskur in altgewohnter Manier an: Sogar NPM wurde verbürokratisiert. Papiere ohne Ende entstanden, Berichte, Glossare und Beschriebe wurden angefertigt und Evaluationen sonder Zahl geplant.

Besonders das Bauwesen ist eine Grossrennbahn des galoppierenden Leerlaufs. So hiess es in Arosa im letzten Winter plötzlich, dass es für Iglus eine Baubewilligung braucht, sofern sie zur Übernachtung von Hotelgästen dienen; zuvor war von einer Bewilligung nie die Rede gewesen. In der Stadt Zürich wollte der Besitzer eines Take-away ein bisschen kundenfreundlich sein und stellte Tische auf, an denen sich die Leute stehend verpflegen konnten. «Übung abrechnen », befahl die Behörde, das Geschäft habe keine getrennten Toiletten für Kunden und Personal. «In der Verwaltung», bemerkt der Winterthurer Baujurist Peter Baumberger, «gibt es extreme Selbstläufer, welche die abwegigsten Vorschriften durchsetzen.»

Streng nach Reglement

Streng nach Reglement. Paragrafen-Reiterei ist die Kehrseite einer sinnvollen Grundkonstruktion. «Wir brauchen Bürokratien, um unsere Probleme zu lösen. Aber wenn wir sie erst haben, hindern sie uns daran, das zu tun, wofür wir sie brauchen»: So hat Ralf Dahrendorf, langjähriger Rektor der London School of Economics, das Dilemma einmal formuliert. Für Max Weber, den berühmten Soziologen, bildete die Bürokratie den Idealtyp einer entwickelten und rationalen Form der Organisation. Der 1920 verstorbene Denker verstand Organisationen als Maschinen, die bis ins Detail zentral geplant und geführt werden können. Der Beamtenstaat, wie er im Preussen des 19. Jahrhunderts entstanden war, erwies sich als enormer Fortschritt gegenüber der Willkürherrschaft absolutistischer Zeiten. Er verpflichtete die Beamten als Diener der Gemeinschaft und zwang die Behörden in ein Gesetzeskorsett, das es theoretisch jedem Bürger ermöglichte, gleich behandelt zu

werden: nämlich streng nach Reglement.

Reglementarisch handelte auch der Bund, als er dem Technorama jahrelang untersagte, bei der Autobahnausfahrt Oberwinterthur ein Hinweisschild zu montieren. Erst seit die Zuständigkeit für die Wegweiser an den Kanton ging, irren die auswärtigen Besucher auf der Suche nach der Technoschau nicht mehr durch ganz Winterthur.

Knapp 40 Jahre nach Webers Hohem Lied auf die Bürokratie und um einige Erfahrungen reicher, formulierte der Sozialwissenschaftler Cyril N. Parkinson sein Gesetz der Aufblähung der Verwaltung. Vor dem Zweiten Weltkrieg hatte er vorausgesagt, dass die englische Flotte dereinst mehr Admirale als Kriegsschiffe zählen würde. Er bekam Recht. Während die Zahl der Kriegsschiffe um 68 Prozent sank, stieg die Beamtenzahl in der Admiralität um 78 Prozent. Parkinson stellte fest, dass der bürokratische Aufwand «mit einer mathematisch errechenbaren Rate» wachse – unabhängig davon, ob die Arbeit zu- oder abnehme.

Seit Parkinson ist das Legitimationsdefizit der Verwaltung markant gestiegen. Theorien des Staatsversagens suchten nach Erklärungen. Sie diagnostizierten Führungsdefizite, Leistungsschwäche und mangelnde Flexibilität. Gleichzeitig entwickelte sich eine ganz neue Auffassung von Staat und Verwaltung. Das Hoheitliche ist in den Hintergrund getreten, der Dienstleistungsaspekt gewann Gewicht.

«NPM war ein Versuch, Legitimation zu gewinnen», sagt Bundespersonalchef Hablützel. Ganz erfolglos ist der Versuch nicht geblieben. In den Kantonen Luzern und Solothurn ist das Modell einigermaßen verankert. Da und dort kam ein Denkprozess in Gang, vermehrt wird der Bürger als Kunde wahrgenommen.

«In die öffentliche Verwaltung ist sehr viel Bewegung gekommen, auch dort, wo das neue Verwalten sich nicht durchgesetzt hat», sagt NPM-Spezialist Kuno Schedler. Der Leiter des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Uni Sankt Gallen hat markante Veränderungen in der Schweizer Verwaltungskultur festgestellt. Es herrsche ein grösseres Kostenbewusstsein und eine stärkere Orientierung an der Leistung. Auch sei eine Zunahme der Kundenorientierung feststellbar.

Doch NPM ist auch «zu einem Steinbruch geworden, aus dem jedes Gemeinwesen das nimmt, was ihm zunächst passt» (Thom). Spitäler oder Kantonalbanken werden zu Aktiengesellschaften umfunktioniert, ohne dass wirklich etwas ändert. «Neue Instrumente alleine genügen nicht», sagt Hablützel. Es brauche einen Kulturwandel, damit die Instrumente greifen können und NPM nicht verbürokratisiert.

Mittlerweile herrscht in vielen Verwaltungen wieder der alte Schlendrian – beim Bund, den Kantonen und Gemeinden. Das Bundesamt für Militärversicherung ist, wie in Bern jedermann weiss, überflüssig, wird aber partout nicht abgeschafft: Gegen Unfall sind die Wehrmänner bei der Suva versichert, gegen Invalidität und Tod bei AHV und IV. Zwei Bundesanstalten, die Konjunkturforschungsstelle der ETH (Kof) und das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (Seco) versorgen den Bund gleichzeitig mit Wirtschaftsprognosen – mit divergierenden Resultaten. Eine 0,4-Prozent-Regel scheint sich einzupendeln. Mal liegt die Kof-Prognose 0,4 Prozent über jener des Seco, mal 0,4 Prozent drunter. Für 2005 prognostiziert die Kof ein Wachstum von 1,9 Prozent, das Seco liegt darüber – richtig: bei 2,3 Prozent.

Die ETH will sich nach Basel in die Nähe zur Pharma-Industrie ausdehnen, dabei hat die Universität Basel ein exzellentes Biozentrum. Gerade im Hochschulbereich ist die Ressourcen-Verschwendung gigantisch. Doppel- oder gar Mehrfachspurigkeiten sind die Regel. Allein die Zusammenlegung medizinischer Kompetenzzentren, zum Beispiel der sechs Transplantationszentren, brächte Einsparungen in Millionenhöhe.

Dreifacher Leerlauf bei der Überwachung der Milchqualität. Die Konsummilch wird von den Kantonen kontrolliert, denn die Lebensmittelkontrolle ist Kantonssache. Gleichzeitig unterhält der Bund den «Milchwirtschaftlichen Inspektions- und Beratungsdienst», der bei Landwirten und Verarbeitern wie Käsereien und Molkereien Kontrollen durchführt. «Auch die EU kann bei den Milchverarbeitern Stichproben nehmen», sagt Herbert Künzli vom Bundesamt für Veterinärwesen. Die EU als Hauptabnehmerin von Schweizer Käse, Butter und Jogurt will Garantien, dass die hiesige

Milchverarbeitung den Gemeinschaftsnormen entspricht. Der bürokratische Perfektionismus geht ins Tuch. Trotz Sparappellen wuchs der Personalbestand des Bundes alleine in den letzten beiden Jahren um je drei Prozent, obwohl das Militär Tausende von Stellen abgebaut hat und Teile der Verwaltung ausgegliedert wurden – wie die Pensionskasse Publica, die Rüstungsfirma Ruag oder die Luftüberwachung Skyguide.

Gewachsen sind auch die unproduktiven Stabsstellen. Was SP-Nationalrat Rudolf Strahm zu einem Vorstoss veranlasste. Darin geisselte er «die wachsenden Doppelspurigkeiten, Koordinationsprobleme, Konkurrenz- und Revierkämpfe zwischen den Departementsstäben und den Bundesämtern ». Aber auch die externen Kosten der Bürokratie sind enorm. Allein die Aufwendungen für die halbjährliche Abrechnung der Mehrwertsteuer läppern sich für die Privatwirtschaft jährlich auf sieben Milliarden Franken zusammen. Der Formularkrieg mit den staatlichen Ämtern ist ebenfalls enorm. 80 bis 250 Stunden verbringt ein mittelständischer Firmenchef im Jahr nur damit, Formulare, Rapporte, Abrechnungen oder Statistiken zu erstellen. «Es vergeht keine Woche, in der nicht ein Formular auszufüllen ist», klagt der Freiburger Kleinunternehmer Jean-Pierre Python auf seiner Homepage www.mif-fub.ch.

Die Bürokratie wuchert weit über die staatliche Sphäre hinaus. Bei den Pensionskassen summiert sich der Verwaltungsaufwand mittlerweile auf 2,8 Milliarden Franken, wie der Schweizerische Kaufmännische Verband errechnet hat. Dies sind fast zehn Prozent der jährlichen Beitragszahlungen von rund 30 Milliarden Franken – Tendenz steigend. Eine wachsende staatlich verordnete Industrie aus Pensionskassen- Experten, Revisoren, Gutachtern und Anlageberatern macht das grosse Geschäft – auf Kosten der Versicherten.

Für Mehrarbeit, dankbar erbracht durch private Profiteure und Beamte, ist gesorgt, indem das Parlament im Stundentakt Gesetze erlässt und Verordnung um Verordnung absegnet. Die Gesetzesproduktion nahm in den letzten Jahren byzantinische Züge an: 1998 zählte man bei der Allgemeinen Sammlung des Bundesrechts (AS) einen Ausstoss von 3271 Seiten, letztes Jahr waren es 5514 Seiten. Heuer dürfte es wieder einen neuen Rekord geben. Allein bis Ende Mai waren es schon 2756 Seiten.

Globalbudgets lösen Ängste aus

Dem Wahnsinn Bürokratie ist schwer beizukommen. Gings um die Umwelt oder die Beschäftigung von Beamten, als das Departement Leuenberger beschloss, dass alle Jauchegruben abgedeckt werden müssen? Die Folge: In Kesswil TG explodierte eine ungenügend belüftete Grube beinahe, die Feuerwehr konnte eine Katastrophe in letzter Minute verhindern.

Eine Mitschuld am weit gehenden Scheitern des New Public Management haben die Politiker. Manche sind gegenüber der Fitnesskur skeptisch eingestellt – quer durch alle Parteien. Insbesondere die Einführung von Globalbudgets löst Ängste aus – vor Machtverlust über die öffentlichen Haushalte. Die Arbeitsstellen könnten plötzlich zu eigenständig werden. «Wir sind nicht begeistert», sagt SVP-Präsident Ueli Maurer. Auch FDP-Präsident Rolf Schweizer hat Vorbehalte: «Ein gewisses Demokratiedefizit ist nicht von der Hand zu weisen.»

Uni-Professor Schedler mag in das Bürokraten-Bashing nicht auch noch einstimmen. «Vor NPM», sagt er, «war die öffentliche Verwaltung führungsmässig noch in der Steinzeit.» Seither sei auf allen Ebenen viel passiert. In den Büros finde mehr Management und weniger Verwaltung statt. Schedler rechnet in den kommenden Jahren trotz allen Fehlschlägen mit einer neuen NPM-Welle – aber «weniger perfektionistisch », sprich NPM light.