

Dr. Thomas Moser, Leiter EPA-Kolloquien

Mehr Politik durch die Verwaltung!

Das Wichtigste zum EPA-Kolloquium 2005

A. Ohne nachhaltige Sanierung der Finanzen ist in der Schweiz kein guter Staat zu machen

Die Aussage stammt aus der Rede von Bundesrat Hans-Rudolf Merz zum Thema „Wie viel Staat kann sich die Schweiz noch leisten“. Es ist die wichtigste Botschaft der Tagung des Eidgenössischen Personalamtes.

Am EPA-Kolloquium 2005 haben sich rund 250 Führungskräfte aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aus dem In- und Ausland mit dieser sehr grundsätzlichen Frage auseinandergesetzt. Das ist nötig. Unser Land braucht gute Antworten auf solche Fragen. Wir stehen an einem Wendepunkt in Bezug auf die Rolle des Staates in der Schweiz.

Wie viel Staat braucht der Mensch? Eine erste Antwort gibt uns Leo Tolstoi ...:

Bekanntlich schlug sich der Staat im Absolutismus mehr schlecht als recht. Er war zwar stolz auf sein Militär, auf seine gute Policey und auf die paar Bereiche der Produktion und Versorgung, die er Privaten abgenommen hatte. Als eines Tages die Verwandten zu Besuch waren und vom aufregenden Leben im Liberalismus erzählten, wurde diesem Staat aber bewusst, dass er zu wenig leistete.

Der Staat prahlte: Wenn er nur mehr Aufgaben hätte, so würde ihn auch der Teufel nicht holen können. Der Teufel aber sass hinter dem Ofen und hörte alles. „Es ist gut“, sagte sich der Teufel, „ich will dir viele Aufgaben geben und dich gerade damit fangen“.

Der Liberalismus bot dem Staat mehr als erwartet. Der Staat durfte in neue Produktionsgebiete und in den Handel eingreifen. Regulierungen zum Schutz von Arbeit, Gesundheit und Umwelt kamen dazu. Nicht zu vergessen seine Infrastrukturleistungen für Verkehr, Energie und Kommunikation.

Obwohl der Staat entgegen der Annahme vieler heutiger liberaler Theoretiker und Unternehmer mehr leistete als je zuvor, war er doch nicht zufrieden. Aber er hatte Glück.

In der Epoche der Kriege, Revolutionen und Wirtschaftskrisen erzählte ihm ein Reisender von einem merkwürdigen Aufgaben-Deal im Land des Friedens. Im weiten Feld gesellschaftlicher Probleme könne der Staat so viele Aufgaben lösen, wie er wolle. Er habe Zeit von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang, eine Mehrheit von seiner Leistungsstärke zu überzeugen, meinte der seltsame Fremde. Wenn er es aber nicht schaffe, rechtzeitig von seinem Feldzug am vereinbarten Ausgangspunkt zurück zu sein, dann werde er alle Aufgaben wieder verlieren, die er erobert habe.

Der Staat machte sich auf den Weg ins gelobte Land. Bei der Jagd nach Wohlfahrt und Demokratie verlor er jedes Mass. Da sah er eine Möglichkeit zur Umverteilung, Sicherung und Versorgung. Dort erblickte er Regionen, Wirtschaftszweige und Forschungsgebiete, die er fördern wollte.

Die Sonne stand schon hoch am Himmel. Und die Prävention im Hinblick auf soziale, ökologische und technische Risiken? Oder die Bildung und Kultur? Auch dafür konnte der Staat noch etwas tun.

Da packte ihn die Angst, es nicht mehr zu schaffen und alle Aufgaben zu verlieren. Erst mit dem letzten Sonnenstrahl war der Staat erschöpft vor Anstrengung am Ausgangspunkt zurück und brach tot zusammen.

Für sein Grab brauchte er nur so viel, wie jede andere soziale Organisation auch.

Wie viel Staat braucht also der Mensch?

Zugegeben, diese grobe Verfremdung der Volkserzählung Tolstois ist nicht ganz unproblematisch. Drei Dinge sind klar zu stellen:

1. Die Geschichte von Graf Tolstoi handelt von Habgier und Gleichheit. Hauptfigur ist der Bauer Pachom und nicht der Staat. Pachom will nicht Aufgaben übernehmen, sondern möglichst viel Land besitzen. Und die Geschichte heisst weltliterarisch korrekt „Wie viel Erde braucht der Mensch?“
2. Unser demokratischer Wohlfahrtsstaat hat einen bestimmten Weg zurückgelegt. Von diesem Pfad werden die Reformentscheidungen und Ergebnisse abhängig sein. Zum Ausgangspunkt wird unser Staat im Gegensatz zu Pachom aber nie zurückkehren müssen. Der Erschöpfungstod bleibt unserem Staat erspart.
3. Die Wissenschaft zeigt, dass neben Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen vor allem die Verwaltung, die Experten und der Einfluss der Medien die Aufgaben des Staates bestimmen. Es muss also offen bleiben, wer der Teufel in der Geschichte ist.

Vor diesem Hintergrund verfolgte das EPA-Kolloquium vom 12. und 13. Januar 2005 drei Ziele:

1. Ein heisses politisches Thema auch verwaltungsintern gründlich zu durchdenken.
2. Lösungen zu finden, damit der dauerhafte Ausgleich der Bundesfinanzen als Werkzeug für die Reform von Staat und Verwaltung genutzt werden kann.
3. Sparen nicht bloss als tagespolitische Notwendigkeit, sondern als strategische Herausforderung zu diskutieren.

Das EPA-Kolloquium 2005 war vom Anfang bis zum Schluss spannend. Alle waren vom Thema betroffen, allen brannte das Thema unter den Nägeln, alle konnten vom Informations- und Erfahrungsaustausch profitieren und alle haben etwas für ihre eigene Führung mitgenommen. Dies zeigen die Rückmeldungen: Die Leute sahen ihre Erwartungen erfüllt und fanden das Gebotene besser als gut.

B. Mehr Politik durch die Verwaltung

Der Teufel steckt wie immer im Detail. So erstaunt es nicht, dass er bei der Suche nach Auswegen aus Finanzkrise und Helvetischem Malaise nicht selten gesehen wurde.

1. Der Staat, den der Mensch sich in der Schweiz leisten muss

Wir wissen nicht wie der Staat in der Schweiz in 10 Jahren aussehen wird. Die Geschichte ist voller Überraschungen. Wir können im besten Fall ein paar Handlungsoptionen entwickeln, nicht aber die Zukunft aus gegenwärtigen Trends extrapolieren.

Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz eine Vision, ein Zukunftsbild von ihrem Profil in der Welt hat. Wie diese Zukunft wird, hängt entscheidend davon ab, welche Weichen wir heute stellen.

Wenn wir 2015 keine Regierung mit Sondervollmachten als Antwort auf eine egomanische Gesellschaft mit brutalen Verteilungskämpfen wollen, sondern einen intelligenten Staat, der Rahmenbedingungen für eine optimale Entfaltung der Freiheit in Friede und Wohlstand schaffen kann (Georges T. Roos), dann müssen wir jetzt beginnen, ein paar Massnahmen umzusetzen:

- Nachhaltige Sanierung der Finanzen, um neue Handlungsspielräume zu schaffen
- Stärkere Verknüpfung von Bevölkerungsentwicklung, Wissen und wirtschaftlicher Dynamik

- Überwindung der Langsamkeit der Schweizer Demokratie
- Familienfreundlichere Strukturen in Arbeitswelt und Schule
- Mehr Einwanderung mit Integration

Damit dieses Programm überhaupt eine Chance zur Realisierung hat, müssen wir endlich aufhören auf Kosten zukünftiger Generationen zu leben. Das ist ein Gebot der Ethik und der Fairness.

Heute leistet der Staat in der Schweiz zu viel. Dadurch ist er überlastet. Er erfüllt zu viele Aufgaben und er erfüllt diese Aufgaben oft „zu gut“ und dadurch ineffizient. Der Staat ist überfordert. Einen solchen Staat können und sollten wir uns nicht mehr leisten.

Der Staat muss über die Bücher. Er muss sein Aufgaben-Portfolio neu definieren und als starker Staat wegweisende Entscheide gegen die Überlastung, gegen die Überforderung und gegen den Vertrauensverlust bei den Akteuren fällen. Dazu braucht er die Macht, seine Ressourcen effizienter und effektiver einzusetzen. Paradoxerweise hat er diese Macht nur, wenn er schlanker und leistungsfähiger wird, wenn er die richtigen Aufgaben erfüllt - gemäss obigem Massnahmenkatalog - und wenn er diese Aufgaben richtig erfüllt.

2. Was der Staat in Zukunft leisten muss

Wir wissen, was zu tun ist.

Wir wissen, dass es jenseits der tagespolitischen Notwendigkeit darum geht, Sparen als strategische Herausforderung zu begreifen und dabei die qualitative Zusammensetzung der Ausgaben zu beachten ist (Rudolf Strahm). Wir wissen, dass die Beantwortung der Frage, warum in einer bestimmten Situation so und nicht anders gekürzt oder gespart worden ist, Bestand haben muss vor den Ansprüchen unserer Nachkommen.

Wir wissen aber nicht, wie es zu tun ist.

Das Wie ist allerdings das Entscheidende in unserer Lage. Aber: Die Welt ist unsicher und höchst komplex. Wie können Staat, Gesellschaft und Individuum mit dieser Herausforderung umgehen?

Indem Widersprüche akzeptiert werden und die Komplexität nicht so reduziert wird, dass Sicherheit produziert wird, die bloss eine institutionelle Scheinsicherheit ist (Peter Hablützel).

Wie ist das möglich?

In einem kollektiven Lernprozess, mit einer politischen Debatte über alle möglichen Optionen, einer projektweisen Veränderung „von unten“ und einer Vernüpfung von Zielen, Mitteln und Ergebnissen (Charles Kleiber).

Die Politik (gemeint ist die Parteipolitik) ist diesbezüglich am EPA-Kolloquium 2005 schlechter weggekommen als die Verwaltung. Warum? Die Grautöne zwischen Bagatellisierung und Dramatisierung in Sozial-, Verkehrs- oder Bildungspolitik – und allen andern Politiken - sind gefragt. Die Zeit der einfachen Antworten und Lippenbekenntnisse ist vorbei. Der Staat kann es sich nicht leisten, darauf zu warten, bis sich die Politik zum Besseren wendet.

Gleichzeitig ist der Staat aber nicht immer die richtige Instanz für die Lösung unserer öffentlichen Probleme. Für die kleinen Probleme ist der (Zentral)Staat zu gross, für die grossen, ist er zu klein. Diese Einsicht ist alt. Neu ist aber, dass wir Verwaltung, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft viel besser miteinander verknüpfen müssen, als wir dies bisher getan haben (Rudolf Wimmer).

Der Staat muss Sinn für das „Ganze“ herbeiführen. Er soll nicht nur Güter produzieren, sondern Bindungen schaffen, Regeln setzen, Anreize schaffen in den einzelnen Policies, die Ausgestaltung eines gesamtschweizerischen Raumes fördern (im Gesundheitswesen, in Bildung und Forschung, in der Sicherheit, usw.) und die Ausbildung einer Demokratie des Wissens voran treiben (Charles Kleiber).

Heute ist es mehr die Bundesverwaltung und weniger die Politik, welche den Staat zur Governance befähigt. Wirtschaftlichkeit, Öffentlichkeit, Verständlichkeit, Offenheit und Transparenz sind für eine gute Verwaltung unabdingbar. New Public Management ist ein Werkzeug dazu, Leadership das andere. Jedenfalls ist jedes System und jede Organisationseinheit auf jeder Stufe zu Strategiearbeit verpflichtet, mit dem Ziel, sich einen je eigenen Sinn zu geben.

Das ist der erste Beitrag, den die Bundesverwaltung zur Reform des Staates leisten muss.

3. Der Staat, den sich die Schweiz noch leisten kann

Eine zweiter entscheidender Beitrag der Verwaltung kommt dazu:

Politik findet rund um die Uhr statt, genau so wie Wirtschaft. Im politischen Raum gibt es keine Nicht-Politik. In der neuen Welt der Instant-Information und -Kommunikation ist Regieren weniger denn je ein geschlossener Kreislauf, sondern ein offener Prozess.

Regierung und Verwaltung werden zu Mitspielern unter vielen. Dies schafft günstige Voraussetzungen für die politische Partizipation, für die Übernahme individueller Verantwortung für das Ganze und für die Stärkung des Willens, etwas für dieses Land zu tun und nicht alles von ihm zu erwarten.

Der Aufbau und die Pflege von Netzwerken mit Ziel- und Dialoggruppen wird zum kritischen Erfolgsfaktor der strategischen Führung in der Verwaltung: Neben dem Beherrschen der Politics, die Gestaltung der Policies. Das ist die Sachführung im politischen Kontext oder auf neu-deutsch: Public Management.

Diese Rolle der Verwaltung ist umso notwendiger, als in der Politik der Wille zur Umsetzung und die Konsequenz häufig fehlen.

Das zeigte das Podium mit den schweizerischen Parteispitzen zum Abschluss der Tagung deutlich: Die SVP ist zwar gegen die Anspruchsmentalität, will den Bürgerinnen und Bürgern aber Sicherheit und Möglichkeit zur Entwicklung geben. Die SP will zwar kein Regierungsprogramm, aber sie will eine gute Krankenversicherung, eine gute Bildung und eine gesunde AHV, dies alles mit dem Ziel der Chancengleichheit für die Bürgerinnen und Bürger. Die Grünen beklagen die Delegation von Bundesaufgaben an Kantone und Gemeinden, verlangen aber neue Departemente zum umfassenden Schutz der Welt und zugunsten zukünftiger Generationen. Die FDP fordert weniger Perfektionismus, will aber den Leistungsstaat bewahren. Die CVP erwartet vom Staat Leistungen, die der Einzelne nicht von sich aus erbringen kann, verlangt aber gleichzeitig mehr Eigenverantwortung.

Bei so viel Widersprüchlichkeit und Orientierungslosigkeit erstaunt es nicht, dass die Politik selber von der Verwaltung mehr Eigensinn fordert. Wimmer habe recht, wenn er die Verwaltung aufrufe, mehr Eigendynamik zu entwickeln. Die Verwaltung brauche mehr Kompetenzen und Eigenverantwortung (Rolf Schweiger). Verwaltung und Politik könnten heute nicht mehr Hand in Hand arbeiten, weil die Politik für Verwaltung kein verlässlicher Partner mehr sei (Jean-Michel Cina), weil die Politik die finanziellen Auswirkungen von Sachentscheiden kaum berücksichtige (Bruno Zuppiger, Hildegard Fässler) und weil die Politik zu viele „Spiele“ mache (Ruth Genner).

Die Verwaltung soll zwar die Vorgaben der Politik erfüllen. Diese lassen sich im Moment in einem Wort zusammenfassen: Sparen! Weil aber die (Partei)Politik weder den Weg noch das Ziel kennt, verlangt sie gleich selber eine stärkere politische Rolle der Verwaltung!

Das ist dann doch ein höchst bemerkenswertes Ergebnis des EPA-Kolloquiums 2005.

D. Die Schweizer Presse zum EPA-Kolloquium 2005

Nach der Tagung ging ein Rascheln durch den Schweizer Blätterwald: Landauf, landab war das Bedauern gross, dass auf das „wertvolle“ (Weltwoche) und „interessante“ (WoZ) EPA-Kolloquium als „*Begegnungstag zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik*“ (NZZ) aus finanziellen Gründen fortan verzichtet wird.

Das ist ein echter Erfolgsausweis.

Ansonsten geht die Presse mit den Akteuren ziemlich hart ins Gericht: Am Schluss der Tagung sei es unmöglich zu sagen, ob Staatsverschuldung und Finanzkrise reell oder bloss eingebildet seien: „*Bref le gratin du gratin helvétique est dans le brouillard*“ (La Liberté). Le Temps druckt die Rede von Bundesrat Merz fast im vollen Wortlaut ab und würdigt damit den Ernst der Lage, während die WoZ findet, der Finanzminister vertrete mit seinen Vorschlägen zur Sanierung des Bundeshaushaltes die Ideen von „*Superreichen und deren Angestellten*“, die in „*konservativen Thinktanks, Parteien und Publikationen*“ organisiert seien. Immerhin habe man sich - dem Referat von Rudolf Strahm sei dank – von der „*Staatsquotenlüge*“ verabschiedet, meint die WoZ.

Während die NZZ feststellt, die Bundesverwaltung habe den „*blocherschen Vergleich mit einer geschützten Werkstatt noch nicht verdaut*“, kündigt die Weltwoche ihren Artikel als „*Feldforschungsbericht aus dem geschützten Raum*“ an. Ihr Fazit lautet: „*Wer spart ist ein Idiot*“. Das Parlament bestrafe diejenigen Ämter mit Kürzungen, welche auf einzelne Leistungen verzichteten und nicht mit der Rasenmähermethode sparten.

Insgesamt gab das EPA-Kolloquium im Jahr 2005 erstmals Anlass, in einer breiten Öffentlichkeit über nichts Geringeres als über die Zukunft des Staates in der Schweiz zu reden. Wir hoffen auf eine Fortsetzung dieses Diskurses.

C. Schluss

Das ist kein abschliessendes Fazit der Tagung. Dafür wird es den Tagungsband geben. Drei Texte daraus können Sie bereits heute exklusiv nachlesen (vgl. Beilagen):

- Das Referat von Bundesrat Hans-Rudolf Merz
- Das Referat von Georges T. Roos zum Staat der Zukunft in der Schweiz
- Das Referat von Dr. Caspar Einem zur Frage „Wie viel Union brauchen die Europäerinnen und Europäer?“

Im Februar publizieren wir weitere Dokumente: Eine Zusammenfassung der von Urs Leuthard geleiteten Arena mit Adalbert Durrer, Paola Ghillani, Peter Hasler, Alain Jeannet, Chiara Simonneschi-Cortesi und Thomas Zeltner sowie die Referate von Rudolf Strahm, Rudolf Wimmer und Dieter Thomä.

Das Buch erscheint im Sommer 2005 und wird vom Eidgenössischen Personalamt herausgegeben (Vorbestellungen bei: Thomas Moser, Eidg. Personalamt, thomas.moser@epa.admin.ch, 031 325 09 79).

Den Teilnehmenden und Referierenden wird das Buch zugestellt.