



Illustration: Aureli Marki für DIE ZEIT/www.aureliarki.ch

# Die neuen Hilfskräfte

Gemeinden, Kantone und der Bund beschäftigen immer mehr private Dienstleister. Mit welchen Folgen? VON JOEL WEIBEL

Das waren selbst altgediente Bundeshändler baff. Jeder zehnte Mitarbeiter der Bundesverwaltung ist gar nicht beim Staat angestellt, sondern er steht auf der Lohnliste eines privaten Unternehmens. Das zeigte ein Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. 2013 kostete dies den Steuerzahler 860 Millionen Franken, das sind über 40 Prozent mehr als noch fünf Jahre zuvor.

Aber was bedeuten diese Zahlen? Und was tun diese Privaten überhaupt? Ja, wie beeinflussen sie die öffentlichen Verwaltungen und schließlich die Politik?

Bowil, eine kleine Berner Gemeinde am Rande des Emmentals. Bauernhäuser mit mächtigen Dächern stehen da, umgeben von saftigen Wiesen. Kuhglocken bimmeln. An der Hauptstraße: die Finances Publiques AG (FPAG) von Heinz Berger. In seinem Elternhaus hat der ausgebildete Gemeindefinancier und ehemalige oberste Aufseher über die Gemeindefinanzen des Kantons seinen Firmensitz eingerichtet. An einer Bürowand hängt eine Karte mit allen politischen Gemeinden der Schweiz. Blaue Gemeinden sind Kunden der FPAG, weiße Gemeinden könnten es noch werden. Der Kanton Bern ist zu etwa zwei Dritteln blau.

Bergers erstaunlichster Kunde ist die Gemeinde Mühledorf im Gürbetal zwischen Bern und Thun. Das 254-Seelen-Dorf hat die gesamte Verwaltung an die FPAG ausgelagert. Es sind die Mitarbeiter von Berger, welche die Geschäfte des Gemeinderates vorbereiten: Sie machen das Budget und bereiten beispielsweise Zonenplanänderungen vor.

Regiert hier eine Firma ein Dorf?

»Nein«, sagt Berger. »Die Entscheide liegen immer beim Gemeinderat oder, wenn nötig, bei der Gemeindeversammlung.« Seine Angestellten würden nur Entscheidungsgrundlagen erarbeiten. Die Strategie liege immer in politischen Händen. Dann zählt er die Vorteile für die Gemeinde auf: Die Verwaltung bietet längere Öffnungszeiten, Ferienvertretungen sind geregelt, und jede Aufgabe wird von einem Spezialisten erledigt. Ein Problem aber bleibt: Wegen der Mehrwertsteuer ist jeder externe Dienstleister acht Prozent teurer, dazu kommt die Gewinnmarge der privaten Firma. »Das machen wir aber durch unsere Effizienz wieder wett«, sagt Berger. Doch selbst wenn seine Leute günstiger sind: Was passiert mit einem Gemeinwesen, mit einem Staat, wenn er sich selber privatisiert?

»Im Prinzip müsste der Staat mit Ausnahme seiner hoheitlichen Kernaufgaben wie Polizei und Justiz gar keine Leistung selber erbringen. Man könnte alles auslagern und nur noch die Rahmenbedingungen setzen.« Das sagt Reto Burn. Er ist stellvertretender Generalsekretär der Bernischen Finanzdirektion und macht sich täglich Gedanken dazu, ob eine Staatsaufgabe ausgelagert werden soll – oder nicht. »Letztlich ist das eine rein politische Frage.«

Burn empfängt in seinem Büro in einem ehemaligen Stadtpalais am Berner Münsterplatz. Er ist der Typ drahtiger Hobbyläufer: analytisch, lakonisch. Kürzlich habe Bern beschlossen, erzählt Burn, seine

Informatik effizienter zu bewirtschaften. 24 Millionen Franken könne man so einsparen, beschied die Firma AWK Group AG in ihrem Bericht. »Mich hat keine einzige der vorgeschlagenen Maßnahmen überrascht«, sagt Burn. Alle von der AWK vorgeschlagenen Verbesserungen habe die Finanzdirektion in den letzten zehn Jahren bereits vorgeschlagen. Im Parlament kam aber nur wenig durch. Aber: »Jetzt, da die Vorschläge einen anderen Stempel trugen, fanden wir plötzlich eine Mehrheit.«

Mit externen Gutachten kann man also politische Mehrheiten kippen. Steht als Absender anstelle der BDP-Finanzdirektorin plötzlich AWK oder PwC oder sonst ein Firmenkürzel auf dem Papier, können auch die politischen Gegner den Vorschlägen zustimmen. Die Verwaltung spielt über die Bande.

Ähnlich lief es beim jüngst beschlossenen Sparpaket des Kantons. Eigentlich ist es eine zutiefst politische Frage, welche Dienstleistungen der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern noch anbieten soll. Nicht so in Bern. Wo genau die rund 400 Millionen Franken gespart werden sollen, hat das Büro BAK Basel untersucht. Das Parlament und die Regierung haben schließlich nur noch geringfügige Änderungen vorgenommen.

Aber warum hat der Kanton Bern diese strategische Frage an ein fremdes Hirn ausgelagert?

»Der Kanton Bern hat seit Mitte der neunziger Jahre über ein Dutzend Sparpakete erarbeitet. Diesmal wollten wir einen anderen Ansatz wählen«, sagt Generalsekretär Burn. Bei BAK Basel arbeiten Experten, die wissen, wie man die Rechnungen einzelner Kantone oder Gemeinden auseinandernimmt und wieder neu zusammensetzen muss, um vergleichbare Zahlen zu bekommen – Benchmarking nennt sich das. »Wir selber hätten das gar nicht machen können«, sagt Burn.

Weil das ein einmaliger Vorgang war, hat die Finanzdirektion das Wissen eben eingekauft. Klingt auf den ersten Blick einleuchtend, ja nicht einmal problematisch. Aber ist es das tatsächlich?

Am Institut für Public Management der Universität Bern arbeitet Professor Reto Steiner. Der Betriebswirtschaftler saß selber kurze Zeit für die EVP im Berner Grossrat. Er sagt: »Es gibt kaum Literatur zum Thema.« Weder ist erforscht, wie private Dienstleister Einfluss auf politische Gremien ausüben, noch, welche Aufgaben ein Staat unbedingt bei sich selber halten sollte. Steiner zieht eine Liste hervor, darauf stehen zehn Punkte: Absteigend nach der Wichtigkeit, liest man, wann der Staat seine Aufgaben auslagern soll – und in welchen Fällen besser nicht. Das Pikante an dieser Liste: Steiner hat sie als Auftragsarbeit für den Kanton Aargau erarbeitet, als externer Experte.

Zuoberst auf dem Papier steht: Strategie. Fragen, wie sich ein Kanton, eine Gemeinde längerfristig ausrichten sollen, dürften nie ausgelagert werden. »Klar entscheidet am Schluss das politische Gremium«, sagt Steiner. »Aber der Einfluss von Strategieberatern ist sicher groß.« Ablesen oder Nachweisen kann man diesen Einfluss nur schwer. Deswegen will ihn Steiner nun

untersuchen. Bereits arbeitet einer seiner Doktoranden an einer Dissertation zum Thema.

Doch dieser subtile Einfluss von Experten interessiert die Öffentlichkeit noch wenig. Der größte Zankapfel ist das Geld – besonders in der Informatik.

Kürzlich gab die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates bekannt: Bei den neun von ihr untersuchten Abteilungen der Bundesverwaltung entfielen von den 137 Millionen Franken, die an private Firmen flossen, 85 Prozent auf den Informatikbereich. Beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) und der Informatikstelle des Justizdepartementes ging ein Viertel der Ausgaben für das gemietete Personal drauf.

Die Ironie an der Geschichte: Dasselbe Parlament, das die IT-Auslagerungen kritisierte, ist für diese Entwicklung mitverantwortlich. Einerseits will es, dass die Beamten selber entscheiden, wie sie ihre Budgets einsetzen wollen. Andererseits wünschen die Politiker bei Sparpaketen als Erstes einen generellen Einstellungsstopp. Die Folge davon: Man schafft keine neuen Jobs, sondern neue Aufträge für Externe, die sich über den Sachaufwand abrechnen lassen.

Das erzählt Marius Redli. Er war der erste Direktor des BIT, 2011 wurde er pensioniert. Seither ist er selber als Experte für den Bund tätig. Tagesansatz: 2000 bis 3000 Franken. Im Musig-Bistro, ganz in der Nähe des Bundeshauses, zeigt Redli eine PowerPoint-Präsentation auf seinem Tablet. Unter seiner Leitung übernahm das BIT damals vier Informatikabteilungen von vier Departementen – und wuchs von 230 auf über 1200 Stellen. Redli ist überzeugt: Der Staat müsste in der Informatik viel mehr Aufgaben selber übernehmen. Unterm Strich käme das billiger. Nur schon, weil viele heikle Daten nicht ausgelagert werden können. »Wäre es wirklich erwünscht, Steuerdaten oder militärische Daten auf Servern von privaten Firmen zu speichern? Ich denke nicht«, sagt Redli. Dass es aber sinnvoll sein könnte, wenn dies das BIT übernehmen würde, zeigte der Fall der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf: Der *Tages-Anzeiger* deckte dieses Jahr auf, dass dort eine IT-Beschaffung völlig aus dem Ruder lief und den Steuerzahlen vermutlich einen zweistelligen Millionenbetrag zu viel gekostet hat, weil die Kompetenz für den Auftrag fehlte.

Überhaupt haderte der Bund in den letzten Jahren immer wieder mit seinen Dienstleistern. So hat das Bundesamt für Straßen in den letzten drei Jahren 75 Millionen Franken für sogenannte Bauherrenunterstützer ausgegeben, wie die *Neue Zürcher Zeitung* berechnete; Vor der Zentralisierung des Nationalstrassenetzes beim Bund machten das die Kantone noch selber. Noch schlimmer steht es ums Verteidigungsdepartement. Die eidgenössische Finanzkontrolle schrieb 2011 in einem Bericht: »Die Auswertung hat ergeben, dass teilweise weitgehende Abhängigkeiten von externen Dienstleistern namentlich in den Bereichen hochkomplexer (Waffen-)Systeme [...] bestehen.« Anders gesagt: Unsere Armee kann ihre eigenen Hightech-Waffen nicht einmal selbst unterhalten.

Die größte Gefahr ist also die Abhängigkeit von Privaten. Häufig lässt sie sich abwenden, indem man beispielsweise bei der Auftragsvergabe nicht immer die gleichen Firmen berücksichtigt. In der Informatik ist dies beinahe unmöglich. »Man ist immer abhängig. Entweder von einem Produkt oder einer Firma«, sagt Staatsdiener Burn. Es sei denn, man macht es selber. Programmierer stellt der Kanton Bern jedoch keine mehr ein, sie sind zu teuer. Amtsdirektoren verdienen jährlich etwa 200 000 Franken, so viel verdient ein sehr guter Programmierer in der Privatwirtschaft: »Wir könnten ihm aber nie so viel bieten. Wir müssen aber in der Lage sein, das Richtige einzukaufen.« Der Staat beschäftigt also nur noch Mitarbeiter, die wissen, was der Kanton, die Gemeinde oder der Bund wirklich braucht – und ob die jeweilige Firma tatsächlich das Bestellte liefert.

IT-Beschaffung, Bauherrenunterstützung, ja, selbst der Umgang mit hochkomplexen Waffensystemen: Würde Wirtschaftsprofessor Reto Steiner diese ausgelagerten Aufgaben mit seiner 10-Punkte-Liste vergleichen, würde er feststellen: Die Strategie bleibt in all diesen Fällen immer in staatlicher Obhut. Zumindest die erste Priorität wird also eingehalten.

Anders in Uri. Der Alpenkanton lässt seine gesamte Verkehrsstrategie von einem Mann entwerfen. Von Heini Sommer, Mitgründer der Firma Ecoplan. Nicht weit vom Tellendenkmal in der verkehrsberuhigten Altstadt von Altdorf gelangt man über verwinkelte Treppen hinauf in sein Ingenieurbüro. Hier wird vorgespurt, welche Gemeinden vom Durchgangsverkehr entlastet werden, wo ein Trottoir gebaut werden soll und wie sich der Kanton Uri zur zweiten Gotthardröhre stellt.

Sommer wirkt etwas misstrauisch gegenüber dem Journalisten. Er ist wortkarg. Ende der 1980er Jahre wollte der Bund erstmals die externen Verkehrskosten berechnen lassen. Nur wenige Firmen kamen damals infrage. Die Beamten fanden schließlich Sommer und seine beiden Partner. Seither ist Ecoplan zu einer der wichtigsten Beratungsfirmen der Schweiz gewachsen. Dass sein Wohnkanton selbst bei strategischen Fragen Experten beizieht, sieht der Mann mit der professoralen Ausstrahlung nüchtern. »Das ist ein spezifischer, zeitlich begrenzter Auftrag. Für Uri würde es sich nicht lohnen, für die Begleitung der Strategiearbeiten jemanden anzustellen«, sagt der ehemalige Gemeindepräsident von Altdorf und Bankrat der Urner Kantonalbank. Sowieso: Ecoplan rege nur den Denkprozess an und moderiere ihn. Über die eigentliche Strategie beschliesse die Verwaltung beziehungsweise die zuständigen politischen Behörden: »Das Denken auszulagern darf nicht passieren.«

Ob in Bowil, Bern oder Altdorf, letztlich sagen alle das Gleiche: Entscheiden tut am Ende immer die Politik. Dass der Entscheid aber auch davon abhängt, welche Ideen, Möglichkeiten und Vorschläge die Experten der Verwaltung überhaupt vorlegen, blenden Auftragnehmer wie Auftraggeber aus.

Auf den Doktoranden von Uni-Professor Steiner wartet eine Herkulesaufgabe.

## Die Zahlen



# 860 Millionen Franken

So viel bezahlte die Bundesverwaltung im Jahr 2013 für die Arbeit von externen Dienstleistern. Das ist beinahe doppelt so viel wie fünf Jahre zuvor.

## Kostenfalle Informatik

Für IT-Projekte braucht die Verwaltung am häufigsten externe Unterstützung – das geht ins Geld. Das Verteidigungsdepartement gab dafür 134 Millionen Franken aus, das Finanzdepartement 102 Millionen Franken.

# 10 Prozent

aller Mitarbeiter der Bundesverwaltung sind gar nicht beim Staat, sondern bei Privatfirmen angestellt.

