

Zeitschrift: Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Band: 100 (2020)
Heft: 1081

Artikel: Abrüstung im Papierkrieg
Autor: Kappeler, Beat
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-914666>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Abrüstung im Papierkrieg

Die Bürokratie wuchert, doch nur, weil die Politik sie wuchern lässt.
Rezepte für eine Trendumkehr.

von Beat Kappeler

Wenn die Verwaltung sich steigert, wird sie Bürokratie. In 31 Jahren als Mikrounternehmer, freier Journalist und Autor brauchte ich zwar nie irgendeinen «Gewerbeschein» oder Bewilligungen. Plötzlich aber verlangte das Zürcher Arbeitsamt, dass ich in Bern im eigenen Hause, wenn ich einmal die Woche für die NZZ schrieb, täglich meine Arbeitszeit erfasse. Diese Preussen waren fast nicht davon abzubringen. Die Verwaltung kann offenbar so oder anders.

Vom Prinzip des Rechtsstaats her gesehen ist eigentlich alles klar. Der Ökonom William Niskanen schrieb, moderne Staaten hätten ein zweiseitiges Monopol eingerichtet. Das Parlament erlässt die Gesetze in alleiniger Kompetenz, die Verwaltung führt sie selbständig aus. Der Soziologe Max Weber erklärte vor gut 100 Jahren sogar begeistert, die Verwaltung sei die «rationale Form legaler Herrschaft». Tatsächlich, wer von den willkürlichen Regimes und Vögten her denkt, begrüsst die regelgebundenen Vorschriften, Gebühren, Bussen.

Verwaltung auf Steroiden

Doch halt, die Idylle ist dem Albtraum gewichen. Seit dem Frieden nach 1945 hat die Politik sämtliche Lebensbereiche ergriffen, geregelt, und die Verwaltung sagt nachher, wie die Vorgaben umgesetzt werden. Das Arbeitsrecht aller europäischen Staaten wurde auf die in Wolfsburg, Billancourt oder Mirafiori entwickelten Fließbandschikanen ausgerichtet und damit auch dem Gewerbe übergestülpt. Die Sozialversicherungen schreiben Rechte und Pflichten, oft das Verhalten vor für Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und in Betrieben wie in Nichtbetriebszeiten. Das Wirtschaftsrecht geht in die Details der Besitzverhältnisse, des Wettbewerbs ein, die Raum- und Ortsplanung erodiert das Eigentum an Grund und Boden, und der Unternehmer sieht bei Umwelt und Steuern die Beweislast umgekehrt: schuldig, ausser er hat gute Advokaten.

Das steht in den Gesetzen, doch die Verwaltung macht die Verordnungen. Nur schon deren Text ist oft ein Vielfaches der Gesetze. Der Inhalt ebenfalls greift viel weiter ins Leben der Bürger ein, als die Gesetze es ahnen lassen oder als sie es gar wollten. Am Ende der Regelkette von Verfassung, Gesetzen, Verordnungen

teilt immer eine Amtsstelle, ein Beamter in Person, die Rechte und Pflichten zu. Er verfügt 70 000 Franken Gebühr für die Zulassung eines Heilmittels gegen einen mittelgrossen Hersteller. Der Umwelt- oder Lebensmittelbeamte geht durch einen Betrieb und verfügt innert einer halben Stunde bauliche Anpassungen für ein paar Hunderttausend Franken. Ein Beamter beurteilt, ob ein Empfänger von Sozialhilfe oder IV genügend arbeitet. Dabei stützt er sich auf eigene Regeln. Die Verwaltung hat die gesetzgeberische Feinarbeit an sich gerissen, sie regiert mit säuberlich nummerierten «Mitteilungen», «Kreisschreiben», «Bekanntmachungen» gerade wie einst die Feudalregimes. In diesen eigenmächtigen Regulierungen stehen die Bedingungen, die Fristen, die Gebühren, die Bussen.

Das Parlament schaut weg

Alle kennen diese Klagen. Die entscheidende Frage lautet, wie die Verwaltung zu einem solchen Bürokratiemonster geworden ist. Hier wurden wichtigere Weichen falsch gestellt.

Erstens hat das Parlament abgedankt. Wenn es sich um alle Punkte foutiert, welche die Bürger wirklich berühren, Verhalten vorschreiben, Gebühren und Bussen verfügen, dann verleugnet es seinen Teil des «zweiseitigen Monopols». In allen Rechtsstaaten muss das Parlament die Verordnungen nicht erlassen, es muss sie aber in globo absegnen und allenfalls annullieren können. In der Schweiz hat es diese Wächterrolle über die Umsetzung mehrmals abgelehnt. Drohte das Parlament aber mit Aufsicht, würden die Bundesräte, denn das ist «die Verwaltung», nicht einfach alle Verordnungen der sieben Departemente durchwinken, wie heute, nur um sich gegenseitig nicht ins Gehege zu geraten.

Zweitens muss das Parlament die internen Abläufe der Bürokratie im Grossen festlegen. Dazu gehört, die Gebühren generell zu verbieten, ausser es handle sich um echte Dienstleistungen der Verwaltung an Bürger und Firmen, wie Wasser oder Kehrrecht. Aber sonst gehört die Perversion des «New Public Management»-Paradigmas abgestellt, dass die Verwaltung sich möglichst selbst finanzieren soll. Das liess sie sich nirgends zweimal sagen. Nicht nur das Bundesamt für Gesundheit, auch sonst nicht gerade unfehlbar, und Swissmedic schikanieren mit absurd hohen Gebüh-

ren, sondern auch das Bundesamt für Kommunikation, die Grundbuchämter, die Finanzmarktaufsicht (über 140 Millionen jährlich, eine eigenmächtig verfügte Steuer auf Banken).

Man könnte die Verwaltung auch verpflichten, alle verursachten Umstellungen in Anlagen und Gebäuden selbst zu bezahlen. Es wird ja ein öffentliches Interesse geltend gemacht. Die Verwaltung, auf ihre eigenen Ressourcen gestellt, würde schlank und hätte kein Interesse an ausufernden Kontrollen. Und anstatt Ämtern schöne Gebäude hinzustellen, könnte man ihnen zur Besoldung einen kleinen Jahresbeitrag geben, mit welchem sie sich irgendwo einmieten könnten. Dieser Beitrag würde alle fünf Jahre gekürzt. Solche Massnahmen zur Schubumkehr wären die richtigen Weichen.

Eine vermeintlich rechtsstaatliche Weiche, drittens, wurde 2000 mit der Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts gestellt, aber falsch. Anstelle der früheren, verwaltungsinternen Rekurskommissionen aus Fachleuten, die schnell und endgültig entschieden, richtete man auf allen 51 Tätigkeitsgebieten des Bundes ausufernde Rekursmöglichkeiten ein. Diese können in alle Details amtlicher Tätigkeit einhaken – gegen die Zuständigkeit, gegen die Offenlegung von «Geschäftsgeheimnissen», gegen die einzelnen Verfahrensschritte, wegen Befangenheit, für oder gegen Gutachter und in Kaskaden gegen die dann erfolgenden Entscheide und Urteile. Dies zwingt die Verwaltung, zur Bürokratie zu werden, auf Schriftlichkeit aller Vorgänge zu bestehen, sich selbst ins Letzte zu legitimieren, zu dokumentieren, mit immer neuen «Kreisschreiben» der Rekursflut vorzugreifen und sie damit erst recht auszulösen, und es verlangt von den Gegenparteien, denn dazu werden jetzt Bürger und Firmen, ebensolche bürokratische Vorgehen und Verteidigungen. Die frühere «No-nonsense»-Verwaltung ist erstickt, die Gerechtigkeit auch.

Das übersieht man eben oft – die bürokratische Aufrüstung beim Staat bewirkt die bürokratische Aufrüstung in den Firmen. Dazu ein seltenes Gegenbeispiel auf Gemeindeebene. Als ich meine Terrassenabläufe spülen liess, sagte der Arbeiter, die Weiterleitung der Gemeinde sei auch verstopft. Er telefonierte, duzte den Bauamtschef, sagte: «Ja, ja, ich mach das auch.» Die Gemeinde und ich teilten die Kosten für den teuren Servicewagen und die Schlammentsorgung. Keine Schriftstücke, keine Abrechnungen, keine Kommissionssitzungen. Dies soll auch im Grossen wieder vermehrt klappen: Die Haftung des Staates, der einzelnen Beamten soll reduziert, oft wegbedungen werden. Dann müssen sich die Verwaltungen auch nicht absichern mit enorm gewachsenen eigenen Stäben sowie von aussen zugekauften Experten. In gewissen Jahren blähten sich die Stäbe im Gesundheits- und Bildungssektor um genau die Zahl der Einwanderer aus nördlichen Staaten auf. Diese oft als Benchmark, Planer, Akkreditierer, Evaluatoren, Zertifizierer, Consultants, vollamtliche Schulleiter Tätigen hindern die andern nur am Arbeiten. Sie sind «la classe stérile» (Quesnay). Ohne sie aber kann eine Verwaltung wieder situativ, nach Ermessen arbeiten. Was man auch vergisst: Die Medien sind

heute die besseren Wächter gegen Verwaltungswillkür als das Verwaltungsgericht.

Daraus folgt wieder ein Auftrag an die Parlamente: Haftungsausschlüsse, Ermessen oder das Wegbedingen von Rekursen gehören in die Gesetze. Das tönt nur kontraintuitiv für jene, die immer noch die Willkür Kaiser Caligulas im Kopfe haben. Doch wir sind längst beim andern Extrem, der totalen Lähmung durch Bürokratie, durch Juristen und Experten, angekommen. Die grössten Kosten der Bürokratie übrigens sind die Vorhaben, die von den Bürgern und Firmen aus Scheu vor den Prozeduren resigniert gar nicht erst angepackt werden.

Den Armen direkt helfen

Eine oder zahlreiche Weichen wurden viertens in der Sozialpolitik falsch gestellt, zu enormen Kosten ebenfalls und mit Schikanen, Entmutigung der Ärmsten, nicht der Bosse. Die *working poor* erhalten in der Sozialhilfe Geld, aber nach pingeliger Prüfung der Lebensverhältnisse, und falls das Einkommen mal steigt, wird Franken für Franken von der Hilfe abgezogen, ein Steuersatz von 100 Prozent. Der amerikanische «Earned Income Tax Credit» hingegen schiebt gemäss Steuererklärung solchen Haushalten automatisch 40 Prozent zum Einkommen hinzu, dann, ab gewissen Schwellen, senkt er die Hilfe, aber nur um 21 Prozent des Selbstverdienenden. Die Armen haben Geld plus das Interesse, sich noch stärker in den Arbeitsmarkt einzureihen. Die Bürokratie dazu ist minimal.

Ein weiteres abschreckendes Beispiel ist der «soziale» Wohnungsbau – eine Objekthilfe mit schlimmsten Wirkungen. Wenn eine Stadt baut, folgen Wartelisten, Kontrollen, Verwaltungsbürokratie und gelegentlich, wie in Bern und Zürich vor einiger Zeit, faustdicke Begünstigungen. Dazu konzentrieren sich die Armen und die Einwanderer in ghettoartigen Quartieren. Gibt man Subjekthilfe, also Geld in die Hand, Einkommenszuschüsse wie in den USA, dann suchen sich die Armen selbst eine Wohnung und mischen sich unter die anderen Einwohner. Oder: Beim Tode nimmt nicht mehr ein Vogt die beste Kuh weg, dafür mischt sich die Kesb aufdringlich in alle Finanzen ein.

Solche falsch gestellten Weichen sind umstellbar. Sie stellen einige wenige, aber wirkungsmächtige Stellen für eine – nachher selbsttätige – Schubumkehr der Bürokratie dar. Sie wird dann wieder von der Bürokratie zur Verwaltung. Auch hier gilt bei denen, die wir Beamte nannten (heute sind es Angestellte), was immer gilt: Man muss mit Menschen rechnen, die rechnen können. ◀

Beat Kappeler

hat Sozialwissenschaft an der Universität Genf studiert. Er ist freier Publizist und Autor von «Wie die Schweizer Wirtschaft tickt: Die letzten 50 Jahre und die nächsten» (2011) und «Der Superstaat: Von Bürokratie und Parteizentralen und wie man den schlanken Staat zurückgewinnt» (2020).