

Wie der Staat effizienter wird

Die Corona-Krise hat großen Handlungsbedarf in deutschen Behörden offengelegt. Die Bürokraten sollten von den Unternehmen lernen.

Von Justus Haucap

Die Corona-Krise hat wie ein Brennglas die Schwächen unseres Staates offenbart. Wo staatliche Stellen selbst in der Verantwortung stehen und standen, lief es mehr schlecht als recht. Die Impfstoffbeschaffung hat sich als Politikversagen mit dramatischen Folgen entpuppt: Es wurde zu zögerlich und zunächst zu wenig beschafft. Die Verantwortung wurde von Berlin nach Brüssel geschoben. Dort machte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die Bestellung aber nicht zur Cheffinnensache, sondern delegierte sie an die zyprische Gesundheitskommissarin, die mit einem Sparetat Impfstoff für die ganze Europäische Union kaufen sollte. Das Impfen selbst lief in Deutschland schleppend an, und zwar nicht nur langsamer als in Israel, Großbritannien und den USA, sondern - bevor dann endlich auch die privaten Hausärzte impfen durften - auch langsamer als in manch anderen EU-Staaten.

Völlig versäumt wurde zudem lange die Entwicklung einer ernsthaften Teststrategie. Dafür wurde viel Geld ausgegeben für eine Corona-App, die sich als relativ nutzlos erwies. Die mangelhafte Digitalisierung der Gesundheitsämter und Schulen sowie die schleppende Auszahlung von Finanzhilfen runden das Bild vom Staatsversagen ab. Werbung für die Vision eines unternehmerischen Staates war die staatliche Vorstellung während der Pandemie sicher nicht.

In den vergangenen Wochen platzte selbst Kommentatoren, die nicht unbedingt dem liberal-konservativen Spektrum zugerechnet werden dürften, der Kragen. Im Spiegel sprach Sascha Lobo von pandemischem Staatsversagen, während Fatima Keilani im Tagesspiegel die Verwaltung als so verkrustet bezeichnete, dass es den Verantwortlichen leichter falle, ein ganzes Volk in den Lockdown zu schicken, als die Gesundheitsämter mit einheitlicher Software auszustatten. SPD-Bundesvorstandsmitglied Gustav Horn, der frühere Direktor des gewerkschaftsnahen Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung, attestierte dem Staat bei Impfstoffbeschaffung, Organisation des Impfprozesses und Pandemiekontrolle so gravierende Schwächen, dass er sich ein unternehmerisches Beamtentum wünschte.

Während private Unternehmen in Rekordtempo Impfstoffe entwickelt, Masken genäht und in Hygienekonzepte investiert haben, fehlt diese Dynamik offenbar beim Staat. Was sind die Gründe für diese eklatanten Unterschiede? Was lässt sich daraus für mögliche Reformen von Staat und Verwaltung lernen?

Behörden und private Unternehmen unterscheiden sich in vielen Dingen, vor allem aber in drei Facetten. Erstens stehen Behörden mit ihren Dienstleistungen und Aufgaben in aller Regel nicht im direkten Wettbewerb mit anderen. Jede Behörde hat gewissermaßen ein Monopol auf ihren Output, auch wenn die Behörden etwa auf dem Arbeitsmarkt durchaus im Wettbewerb stehen. Zweitens handeln Behörden nicht gewinnorientiert, und drittens unterliegen sie nicht der Kontrolle durch Kapitalmärkte oder private Eigentümer. Behörden handeln prinzipiell nach klaren Regeln und Vorschriften oder sollten dies zumindest tun. Das regelgebundene Handeln ist Kennzeichen der Bürokratie. Die Regeln sind jedoch Ergebnisse oftmals langwieriger partizipativer, demokratischer Prozesse und basieren auf einer gesellschaftlichen Abwägung von Interessen. Die Regeln sollen dazu

dienen, behördliche Entscheidungen möglichst vorhersehbar zu machen und letztlich das Gemeinwohl zu steigern.

Im Gegensatz dazu handeln private Unternehmen gewinnorientiert, ganz gleich, ob es um kurz- oder langfristige Gewinne geht. Märkte und Wettbewerb bieten den privaten Akteuren starke Anreize, schnell Chancen zu ergreifen und auf veränderte Bedingungen durch eigene Veränderungen zu reagieren, um sich so Wettbewerbsvorteile zu verschaffen und Gewinnchancen zu nutzen. Versäumen es Unternehmen wiederholt, auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren, werden sie entweder im Wettbewerb - sofern dieser wirkt - aussortiert, oder sie werden durch die Kapitalmärkte restrukturiert, etwa indem sie übernommen werden. Funktionsfähiger Wettbewerb erzeugt also Druck, doch er hält auch hohe Belohnungen in Form von Gewinnen bereit. Es gilt das Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche. Diese Marktmechanismen werden oft zumindest in Teilen auch in den Unternehmen selbst reflektiert, etwa indem ihre Beschäftigten leistungs- und erfolgsabhängige Komponenten in ihrer Entlohnung erhalten.

Es ist daher nicht überraschend, dass die unterschiedlichen Institutionen auch unterschiedliche Charaktere anziehen. Natürlich kann im Einzelfall auch stets alles anders sein, aber systematisch ziehen Behörden vorsichtiger Menschen an, die einen hohen Wert auf Sicherheit und Vorhersehbarkeit legen, dafür aber bereit sind, Abstriche bei Karriere- und Verdienstmöglichkeiten zu machen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Privatunternehmen hingegen genießen nicht dieselben Sicherheiten, dafür aber andere Karriere- und Verdienstmöglichkeiten. Erst recht gilt dies für die Unternehmer selbst. Sie sind tendenziell risikobereiter, flexibler und weniger darauf fixiert, sich an Regeln zu orientieren und diese einzuhalten.

Ganz allgemein lässt sich festhalten, dass Märkte und private Unternehmen sowohl in positiver wie in negativer Hinsicht relativ starke Leistungsanreize bieten, während die Anreizstrukturen in Behörden flach sind. Aus der Unzufriedenheit mit Behörden und staatlichen Leistungen entsteht bisweilen die etwas simple Forderung, man müsse Behörden dann eben einfach mehr wie Unternehmen ausgestalten. Dies jedoch verkennt, dass die Unterschiede zwischen Unternehmen und Behörden sehr gute Gründe haben.

Für die Frage, ob starke oder schwache Leistungsanreize besser geeignet sind, wünschenswerte Ergebnisse zu erzielen, ob also Märkte besser funktionieren oder aber regelgebundenes Handeln, spielt die Messbarkeit der Ziele eine wichtige Rolle. Märkte und private Unternehmen funktionieren immer dann gut, wenn sich Leistungen und ihre Qualität auch gut messen lassen. Akkordlöhne und erfolgsorientierte Vergütungen etwa sind da verbreitet, wo sich messen lässt, wie gut bestimmte Zielvorgaben erreicht werden.

Abgesehen vom Fall sogenannter öffentlicher Güter, für die sich oftmals keine private Bereitstellung findet, wenn diese nicht staatlich gewährleistet wird, funktioniert der Preismechanismus prinzipiell gut, wenn die (gesamten) Kosten und Qualität einer Leistung gut messbar sind. Um die Kosten etwaiger Externalitäten - Folgen für unbeteiligte Dritte - mit zu berücksichtigen, müssen diese zwar auch einen Preis erhalten, wie etwa im Fall von CO₂. Dem prinzipiellen Funktionieren des Preismechanismus tut dies jedoch keinen Abbruch.

Schwieriger wird die Nutzung des Preismechanismus und die Verwendung von Leistungsanreizen, wenn Leistungen und ihre Qualität nicht so leicht zu messen sind. Instrukтив sind hier Erfahrungen aus dem Bildungs- und dem Gesundheitsbereich. Die Schwierigkeit, die Qualität einer ärztlichen Leistung, eines Krankenhauses oder einer Schule oder Hochschule objektiv zu messen, hat zu einem sehr ausdifferenzierten Regelsystem geführt, das außerdem regelmäßigen Änderungen unterworfen ist. Einfache Maße und daran orientierte Leistungsanreize können oft Fehlanreize bieten. So sagt

beispielsweise die Zahl erfolgreicher Operationen wenig darüber aus, wie kompliziert die Fälle waren oder ob nicht sogar zu viele Operationen durchgeführt wurden.

Die Noten und Erfolgsquoten von Schülern sagen wenig über die Leistung der Lehrerinnen und Lehrer, wenn sich die Vorbildung der unterrichteten Kinder unterscheidet. Dass in einem sozialen Brennpunkt weniger Kinder erfolgreich die Schule abschließen als in einem klassischen Akademikerviertel, dürfte kaum allein an der Leistung der Lehrer liegen. Wenn aber Leistungen und ihre Qualität schwer messbar sind, kann auch die Entlohnung nicht allein leistungsbezogen sein, auch wenn sie durchaus gewisse Leistungskomponenten beinhalten kann. Eine allein produktivitätsorientierte Entlohnung ist dann jedoch kaum möglich, das heißt, die monetären Anreize werden notwendigerweise flacher. Regelgebundenes Handeln kann sich in solchen Situationen als vorteilhaft erweisen.

Diese Dichotomie zwischen staatlicher Bürokratie und regelgebundenem Verhalten einerseits und Märkten und privaten Unternehmen mit starken Leistungsanreizen andererseits ist gleichwohl überspitzt. Natürlich gibt es auch in Unternehmen Bürokratie und in Behörden gewisse Leistungsanreize. Zudem gibt es auch gemischte Sektoren, in denen öffentliche und private Unternehmen im Wettbewerb stehen. Sofern der Wettbewerb nicht künstlich verzerrt wird - eine Gefahr, die zugegebenermaßen nie ganz eliminiert werden kann -, können solche "gemischten Systeme" sogar effizient sein. Im Krankenhaussektor etwa mögen private Unternehmen zu starke Anreize zu Kostensenkungen haben, während öffentliche Unternehmen zu phlegmatisch auf neue Entwicklungen reagieren mögen. Ein Branchenmix aus privaten und öffentlichen Trägern, der Vergleiche erst ermöglicht, kann hier besser sein als ein rein privater oder ein rein öffentlicher Sektor.

Nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise war gleichwohl eine Renaissance der Staatswirtschaft zu beobachten. Im Wirtschaftsministerium träumte man schon von einer neuen staatlichen Industriepolitik, um die richtigen Branchen und Unternehmen zu fördern oder sich gleich daran zu beteiligen. Auf kommunaler Ebene sehen wir eine fortschreitende Rekommunalisierung der Energiewirtschaft und der Entsorgungs- und Recyclingbranche, obwohl in beiden Sektoren Leistungen sehr gut messbar sind und das Setzen von Rahmenbedingungen völlig ausreichend wäre, um eine effiziente private Leistungserbringung zu ermöglichen.

Das gewachsene Misstrauen in die Kräfte des Marktes und das erstarkte Vertrauen in die staatliche Fähigkeit zur aktiven Gestaltung mag ein Grund dafür sein, warum auch bei der Bewältigung der Corona-Pandemie vor allem auf regelgebundenes Handeln gesetzt wurde - und auf Beamte, die sich primär am Vorsichtsprinzip und dem Wunsch, keine Fehler zu begehen, orientieren. Dass sie keine guten Krisenmanager sind, hat sich nun leider gezeigt. Gerade in Krisensituationen wäre es ratsam, unternehmerische Expertise und auch unternehmerische Einstellungen viel stärker einzubeziehen, etwa im Rahmen einer speziellen Taskforce, wie selbst gewerkschaftsnahe Ökonomen wie Gustav Horn sie eingefordert haben. Um ganz neue Herausforderungen zu meistern, ist eine Herangehensweise, die sich vor allem daran orientiert, ob bestehende Regeln möglichst korrekt eingehalten werden, nicht ideal. Dies illustriert das Beispiel der Stadt Rostock. Der dortige Oberbürgermeister Claus Ruhe Madsen - im Übrigen ein Unternehmer - hat wohl auch deshalb eine relativ erfolgreiche Corona-Politik verfolgt, weil er sich gerade nicht an alle Vorgaben und Regeln gehalten hat - wie etwa die Aufforderung, weniger zu testen.

Ganz allgemein sind öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft in Deutschland relativ hermetisch voneinander abgeriegelt. Zwar wechseln Spitzenbeamte und Politikerinnen und Politiker gelegentlich in die Privatwirtschaft, vor allem in Lobby-Positionen, doch ein regelmäßiger Austausch auch auf unteren Ebenen findet kaum statt. Dadurch entwickeln sich auch Philosophien und Einstellungen fast unberührt voneinander. Wenn die Durchlässigkeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor erhöht würde, wäre sicher einiges gewonnen. Aktuell ist der öffentliche Dienst jedoch - auch aufgrund der

Schwierigkeiten, Pensionsansprüche zu verrechnen und zu transferieren - ein recht strikt von der Privatwirtschaft abgeriegeltes System, zumindest in Bezug auf die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Nach der Krise sollten jedoch vor allem vier Dinge systematisch überprüft werden: Erstens stellt sich die Frage, ob die umfangreichen staatlichen Leistungen tatsächlich auch überall in diesem Umfang vom Staat selbst erbracht werden müssen wie heute. Warum etwa kann für die Erfüllung staatlicher Aufgaben wie etwa für die Prüfung von Bauanträgen, die Kfz-Anmeldung, Gesundheitsüberprüfungen, IT-Dienstleistungen und vieles mehr nicht stärker auf private Anbieter zurückgegriffen werden, zumindest in einem bestimmten Umfang, zum Beispiel zur Vorbereitung von Genehmigungen? Die Überprüfung technischer Sicherheitsstandard durch den privatwirtschaftlichen TÜV etwa funktioniert in Deutschland gar nicht so schlecht, auch wenn vergleichbare Aufgaben in anderen Ländern direkt von staatlichen Instanzen erbracht werden. Wenigstens sollte das stärkere Experimentieren mit der Einbeziehung privater Dienstleister dringend ermöglicht werden, das heißt, wir brauchen auch für die öffentliche Verwaltung sogenannte Reallabore, die dann auch eine Evaluation ermöglichen.

Zweitens sollten Wettbewerbselemente auch im öffentlichen Sektor stärker genutzt werden, wo dies möglich ist. Für bestimmte Aufgaben, etwa für das Ausstellen von Gesundheitszeugnissen, Kfz-Anmeldungen oder auch Reisepässen oder Ähnlichem, ließe sich eine Leistungserbringung im Wettbewerb unter den Behörden und auch mit bestimmten privaten Anbietern vorstellen. Auch hier sollten zumindest stärker Wettbewerbsmöglichkeiten geschaffen werden, sodass Erfahrungen gesammelt und evaluiert werden können.

Drittens sollte das Instrument von Leistungsprämien im öffentlichen Dienst stärker als bisher genutzt werden. Es geht nicht darum, den öffentlichen Dienst der Privatwirtschaft gleichzustellen, denn die mangelnde Messbarkeit vieler öffentlicher Leistungen macht eine strikt leistungs- oder gar produktivitätsorientierte Entlohnung schwierig. Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass auf jedwede Honorierung von Leistungen verzichtet werden sollte. Die Welt ist selten nur schwarz oder nur weiß. Eine stärkere Incentivierung und Honorierung besonderer Leistungen in manchen Bereichen der öffentlichen Verwaltung dürfte durchaus sinnvoll sein.

Viertens - und dies ist vermutlich die schwierigste Aufgabe - sollten auch noch einmal die Zuständigkeiten im föderalen System überprüft werden. Allerdings ist es keineswegs so, dass eine stärkere Zentralisierung automatisch eine bessere Aufgabenerfüllung impliziert, wie bisweilen suggeriert wird. Die Impfstoffbeschaffung auf EU-Ebene oder die Entwicklung der Corona-App sind trotz zentraler Zuständigkeiten sicher keine Beispiele für eine besonders gelungene zentrale Aufgabenerfüllung. Jedoch ist auch die dezentrale Aufgabenerfüllung nicht immer effizient. Selbst mehr als ein Jahr nach Ausbruch der Pandemie hat das Robert Koch-Institut (RKI) nach Wochenenden und Feiertagen keine belastbaren Zahlen über das Infektionsgeschehen, weil nicht in allen Gesundheitsämtern gearbeitet wird. Hier erschiene eine direkte Parallelmeldung der Testlabore an das RKI wohl sinnvoll. Dass es auch anders geht, zeigt etwa das Bundeskartellamt mit seiner Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Dorthin müssen alle der rund 14 500 Tankstellen in Deutschland jede ihrer Preisänderungen für Diesel, Super E10 und Super E5 - und das sind oft viele am Tag - innerhalb von fünf Minuten melden. Das klappt gut, und auch am Wochenende stimmen die Preise in den konkurrierenden Benzinpreis-Apps - im Gegensatz zu den Infektionszahlen des RKI. Auf der anderen Seite gilt es, auch auf dezentraler Ebene stärkere Freiräume zum Experimentieren zu schaffen, nicht nur in Bezug auf Corona, damit aus dem Vergleich von Erfahrungen Lehren für die effiziente Organisation des Staatswesens geschaffen werden.

Dass staatliche Behörden in einigen Bereichen etwas experimentierfreudiger und etwas - aber nur etwas - unternehmensähnlicher werden sollten, bedeutet gleichwohl nicht, dass wir nun auch einen

unternehmerischen Staat brauchten, der den Unternehmen den Weg weist und die Wirtschaft in eine vermeintlich richtige Richtung lenkt, wie einige Kolleginnen und Kollegen glauben. Im Gegenteil: Der Staat sollte sich vielmehr bei Unternehmen einiges abgucken und in diesem Sinne durchaus unternehmerischer werden, nicht aber, indem er sich weiter ausdehnt und versucht, Dinge zu managen, für welche Bürokratien wenig geeignet sind.

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv.