

Emina Muminovic hat die Schrecken von Srebrenica erlebt und kam als Flüchtling in die Schweiz SEITE 12

Das Versagen in Bosnien lastet schwer auf dem niederländischen Bataillon der Uno-Truppen SEITE 13

# Bürokratischer Koloss oder anpassungsfähiger Riese?

Teile der Bundesverwaltung sind in den 1990er Jahren stehengeblieben – doch die Corona-Krise zeigt, dass Innovation möglich ist

LARISSA RHYN, BERN

Der Bund ist ein grosser Freund von Innovation – zumindest auf dem Papier. Eine Parlamentarierin hat gezählt: Über 60 Mal kommt das Wort in der Botschaft zur neuen Legislatur vor. In der Praxis sucht man deutlich länger danach. Gerade während der Corona-Krise machte die Bundesverwaltung teilweise einen wenig innovativen Eindruck. Sie wirkte wie ein bürokratischer Koloss, der noch immer nicht im 21. Jahrhundert angekommen ist. Vor allem zu Beginn der Pandemie wurden Inputs, die von aussen kamen, erst einmal kritisch beäugt.

Das wohl meistdiskutierte Beispiel: Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) empfing zum Höhepunkt der Krise einen Grossteil der Corona-Fallmeldungen per Fax. Dadurch dauerte es lange, bis die Zahlen à jour waren – und das, obwohl die Entwicklung der Fallzahlen für das Krisenmanagement zentral ist. Zudem hat sich während der Pandemie gezeigt, dass Bundesbern den Kontakt zur Wissenschaft nicht systematisch pflegt. So dauerte es relativ lange, bis Epidemiologen und andere Experten einen Platz am Tisch der Berater von Gesundheitsminister Alain Berset erhielten.

Im Lauf der Krise schienen einige Bundesämter aber empfänglicher geworden zu sein für von aussen herangetragene Veränderungen und Ideen. Im April entwickelten rund 4500 Personen an einem Hackathon Vorschläge, wie die Krise besser bewältigt werden könnte. Das Projekt «Versus Virus» wurde von zwei Departementen finanziell unterstützt. Dafür stellte das BAG diverse Fragen, welche die Teilnehmer beantworten sollten. Zum Beispiel: Wie kann der Bund in der Krise nachvollziehen, wie es um die mentale Gesundheit der Bevölkerung steht? David Shapira, der an der ETH Maschinenbau studiert, hat mit seinem Team einen Lösungsvorschlag entwickelt. Und war positiv überrascht. Denn die Idee verschwand in Bern nicht einfach in einer Schublade.

## Vom Hackathon zum Krisenstab

Der Grundgedanke des Projekts: Wenn der Bundesrat in einer Krise drastische Massnahmen wie die Schliessung von Bars und Restaurants verhängt, soll er schnell und regelmässig Informationen dazu einholen können, wie die Stimmung im Land ist und wie es den Einwohnern geht. «Wir haben uns dann überlegt, was möglichst unkompliziert ist, damit es schnell umgesetzt werden kann», erklärt Shapira. Das Team entschied sich, eine neue Funktion für eine bereits bestehende App des Bundes zu entwickeln. Diese heisst Alert Swiss und dient Bund und Kantonen dazu, die Bevölkerung in Krisen zu informieren oder zu alarmieren. Shapira und seine Teamkollegen – darunter mehrere Studierende und eine Bundesangestellte – schlugen einfache Fragen zum Befinden vor, welche die rund 570 000 Nutzer der App freiwillig beantworten könnten.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (Babs), das die App betreibt, ist interessiert an der Idee. «Mich hat kurz nach der Veranstaltung jemand vom Babs angerufen, um Fragen zu unserem Projekt zu stellen. Und das an einem Sonntag – von wegen Nine-to-five-Job beim Bund», erzählt Shapira. Seither sind einige Wochen vergangen. Babs-Kommunikationschefin Sandra Kobelt sagt, es gebe noch einige offene Fragen, weil die App ein Alarmierungskanal sei: «Aber wenn die Führungsorgane aufgrund der Erfahrung aus der Pandemie auch Um-



In den Amtsstuben der Bundesverwaltung gedeiht alles Mögliche – Neuerungen allerdings eher selten.

ANNICK RAMP / NZZ

fragen einsetzen wollen, werden wir prüfen, ob Alert Swiss ein geeignetes Instrument dafür wäre.» Für Shapira ist das schon ein Erfolg: «Bei Innovations-Workshops versanden Ideen oft, weil sich Entscheidungsträger nicht dafür interessieren oder sie nicht weiterverfolgen – in diesem Fall war das aber nicht so.»

Auch das Beispiel der SwissCovid-App zeigt, dass während der Krise Inputs von Privaten und Wissenschaftlern beim Bund Anklang fanden. Der Prototyp dazu entstand ebenfalls an einem Hackathon – und wurde danach von Wissenschaftlern und vom BAG weiterentwickelt. Auf Anfrage heisst es beim BAG, 27 andere Ideen, die am Hackathon «Versus Virus» präsentiert wurden, seien im Krisenstab des Bundesrats vorgestellt worden. 12 davon habe dieser ausgewählt und an Bundesstellen und Kantone weitergeleitet. Dort seien sie nun, «abhängig von den Kapazitäten», in Bearbeitung.

## Ein Kulturwandel ist im Gang

Während der Covid-19-Krise hat sich also einerseits gezeigt, dass Innovation und digitale Transformation in der Verwaltung teilweise kaum vorankommen – Stichwort Fax. Andererseits zeigte sich, dass Innovation auch beim Bund schnell gehen kann, wenn wie bei der SwissCovid-App ein dringendes Bedürfnis vorhanden ist und zudem öffentlicher Druck aufgebaut wird. Doch wie sieht es aus, wenn keine Krise den Bund dazu zwingt, intern etwas zu ändern?

Interne Innovation hat beim Bund keinen festen Platz. Jedes Departement ist selbst dafür zuständig. Zwar gibt es

«Innosuisse», die schweizerische Agentur für Innovationsförderung. Doch die ist auf Wissenschaft und Unternehmen ausgerichtet. Und auch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) unterstützt vor allem externe Projekte. Verwaltungsangestellte stossen derweil – je nach Abteilung und Vorgesetzten – schnell auf Widerstand, wenn sie neue Ideen einbringen wollen.

Das Staatslabor gehört zu den Akteuren, die Veränderungen bei Bund und Kantonen von aussen anstossen wollen. Co-Geschäftsleiterin Alenka Bonnard sagt, zu oft werde bei Innovation nur an Technologie gedacht. In der Praxis sei insbesondere ein Kulturwandel zentral. Und der habe beim Bund inzwischen begonnen: «Vor drei Jahren sagte man uns noch: Innovation und Verwaltung, kann man das überhaupt im selben Satz sagen?» Mittlerweile seien aber viele Departemente offen für neue Ideen. Bonnard sagt, ihr Ziel sei nicht, die öffentliche Verwaltung komplett zu reorganisieren. «Der Staat ist kein Startup. Und er muss es auch nicht werden.» Aber gewisse Prozesse seien «doch sehr überholt». Zudem seien sie nicht von der Bevölkerung aus gedacht.

Ein Amt habe beispielsweise verschuldeten Personen per Post Informationen über eine Beratung geschickt. Bewirkt habe das wenig. Bonnard erklärt: «Leute, die schwer verschuldet sind, öffnen ungern ihre Post, weil da häufig schlechte Nachrichten drin sind.» Ihr Fazit: Wenn man die Bürgerinnen und Bürger nie fragt, was sie brauchen, erreicht man sie auch nicht.

Für Bonnard steht die Vermittlung zwischen der Bevölkerung und dem

Staat im Fokus. Die Geschäftsleiterin erzählt von einem Projekt, das sie zusammen mit dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung vorantreibt. Es geht um die Anerkennung ausländischer Diplome, womit es in der Schweiz noch harzt. Wer hierzulande mit seinem ausländischen Abschluss arbeiten möchte, muss diesen oft zuerst anerkennen lassen. Der Prozess ist meist umständlich und schwer zu durchschauen. «Wir haben uns deshalb mit einem Zahnarzt, der sein Diplom anerkennen liess, zusammengesetzt, um zu verstehen, was sich verbessern liesse.» Daraus entwickelten sie einen neuen Online-Prozess, der sowohl für ausländische Fachkräfte als auch für die Schweizer Beamten einfacher sein soll. Er wird nun getestet.

Auch beim Online-Auftritt des Bundes sieht Bonnard dringenden Handlungsbedarf. Sie hört immer wieder: «Die bei der Verwaltung wollen nicht, dass Leistungen in Anspruch genommen werden, darum sind die Antragsformulare online so schwer zu finden.» Oft liege das an veralteten oder unübersichtlich gestalteten Websites, liesse sich also leicht ändern.

Fehlende Innovation wird schnell zum Problem für das Image von Bundesbern. Wenn Teile der Verwaltung so wirken, als seien sie in den 1990er Jahren stehengeblieben, können noch so motivierte Leute dort arbeiten – dann bleibt doch nur das Bild des ewig bürokratischen Niemandslands. Manche Departemente verbessern zwar ihren öffentlichen Auftritt und ihre Prozesse. Doch dies dauert oft Jahre. Dabei steht sogar im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, dass die

«Innovationsfähigkeit» der Verwaltung gefördert werden soll.

## Teure Beratungsmandate

Bei der Bundeskanzlei heisst es auf Anfrage, kleine Veränderungen würden oft direkt in den Departementen und Ämtern vorgeschlagen und anschliessend realisiert. Für grössere Projekte rekrutiere man zum Teil Spezialisten für die Umsetzung. Daneben werden auch viele Mandate extern vergeben, also öffentlich ausgeschrieben. Dann sollen Berater für die Verwaltung kreativ werden. FDP-Nationalrätin Maja Riniker war früher selbst Unternehmensberaterin. Sie kritisiert, dass solche Mandate nicht immer effizient seien.

Vor einigen Jahren hat Riniker beim Bund ein und dasselbe Informationssystem bei mehreren Ämtern separat eingeführt. Ihre Firma erhielt dafür jeweils einen neuen Auftrag. «Jedes Amt hatte das Gefühl, es brauche eine eigene Lösung.» Planung über den eigenen Bereich hinweg? Fehlanzeige. Riniker sagt, dadurch würden neue Lösungen nicht nur komplizierter, sondern auch unnötig teuer. Darum hat sie einen Vorstoss zum Thema Innovation formuliert, den ihre Fraktion in der Corona-Session eingereicht hat. Die Freisinnigen fordern darin, dass der Bundesrat die Einführung eines «Innovation Hub» prüft. Dadurch soll der Bund unter anderem enger mit Wissenschaft und Tech-Unternehmen zusammenarbeiten.

Bis zur Herbstsession wird die Bundeskanzlei auf den Vorstoss antworten. Dann muss der Nationalrat darüber entscheiden. Riniker erhofft sich von ihrer Idee, dass die Verwaltung näher an die Bevölkerung herankommt – und umgekehrt: «Es geht auch darum, dass Inputs von Bürgerinnen und Bürgern ernst genommen und schneller umgesetzt werden.» Das ist aber ein langfristiges Projekt, denn der Bundesrat müsste zuerst in einem Bericht die Chancen und Risiken aufzeigen – so will es der demokratische Prozess bei einem Postulat.

## Fatale «Null-Fehler-Kultur»

Schneller geht Innovation dann, wenn Bundesangestellte selbst Ideen haben und sie auch umsetzen können. «Civic Challenge», ein Wettbewerb für Personen, die im öffentlichen Sektor arbeiten, will genau dies fördern. Die Idee stammt von Anja Wyden Guelpa, ehemalige Genfer Staatskanzlerin, die heute ihren eigenen Think-Tank führt. Sie sagt: «Oft fehlen Angestellten im öffentlichen Sektor die Zeit, der Raum und die Unterstützung, um neue Projekte zu entwickeln.» Viele hätten zudem Angst, zu scheitern, weil sie unter stetiger Beobachtung stünden. «Diese Null-Fehler-Kultur ist für Innovation tödlich.» Wyden Guelpa hofft, dass sich Unternehmenskultur beim Bund durch Projekte wie «Civic Challenge» nach und nach ändert.

Bisher sind 38 Projekte für den Wettbewerb vorgeschlagen worden. Die besten zehn werden im Oktober in einem einwöchigen Workshop weiterentwickelt. «Wenn die Ideen erst einmal ausgefeilt sind, ist es für Chefs schwieriger, sie aus Prinzip abzulehnen», ist Wyden Guelpa überzeugt. Daneben verfolgt sie aber noch ein weiteres Ziel: Leute mit kreativen Ideen, die in der Verwaltung arbeiten, sollen sich vernetzen. Damit sie merken, dass es beim Bund oder in den Kantonen und Gemeinden noch andere gibt, die etwas verändern wollen. Und nicht – entmutigt von bürokratischen Hürden – in den Privatsektor wechseln.