

Warum New Public Management?

Autor(en): **Haldemann, Theo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **75 (1997)**

Heft 1

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341320>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Warum New Public Management?

New Public Management (NPM) bezeichnet die allgemeine anglo-amerikanische Management-Philosophie der öffentlichen Verwaltung, welche Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Führungskonzepten, Qualitätssicherungsmassnahmen sowie Kunden- und Marktorientierungen ausrichten will. Im schweizerischen Sprachgebrauch werden sämtliche Projekte, welche einzelne oder mehrere solche Ideen, Konzepte und Instrumente

Theo Haldemann

in der öffentlichen Verwaltung umsetzen wollen, NPM-Reformen genannt. Meist sind sie mit Spar-, Deregulierungs- oder Privatisierungsplänen verknüpft, was vom Konzept her nicht zwingend nötig ist.

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WÖV) bezeichnet ein neues Steuerungsmodell, welches auf den NPM-Prinzipien beruht und von Buschor/Schedler bereits für die schweizerische Politik und Verwaltung angepasst wurde: Es umfasst (1.) die neuen Steuerungsinstrumente Produktgruppenbudgets (sog. Globalbudgets) und Leistungsaufträge für die einzelnen Dienststellen, (2.) die interne Motivation der VerwaltungsmitarbeiterInnen durch vermehrte Kompetenzdelegationen, materielle und immaterielle Anreize sowie Partizipation und Teamarbeit, (3.) die externe Motivation durch verstärkten Wettbewerb zwischen den Verwaltungen verschiedener Körperschaften

sowie Wettbewerb zwischen verwaltungsinternen und privaten, externen Anbietern vergleichbarer staatlicher Leistungen. Das sog. WÖV-Modell bezeichnet also eine moderate, schweizerische Variante des NPM, bei seiner Umsetzung wirken sich das gleichzeitige Sparen, Stellenabbauen oder Abschaffen des Beamtenstatus in der öffentlichen Verwaltung eher negativ als positiv aus.

Von privaten Firmen lernen

Öffentliche Verwaltungen werden durch NPM oder WÖV weder den privaten Firmen gleichgesetzt noch werden die Unterschiede zwischen Staat und Privatwirtschaft ignoriert. Ämter und Verwaltungsabteilungen sind anders zu beurteilen als gewinnorientierte Unternehmungen. Die drei entscheidenden Fragen für die NPM- und WÖV-Anwendung in der Schweiz lauten vielmehr: 1.) Was können Politik und Verwaltung von erfolgreichen Unternehmungen lernen, um die Bedürfnisse der BürgerInnen besser zu befriedigen? 2.) Was können sie von international tätigen Konzernen und Holdings lernen, um ihre Ämter und Verwaltungsabteilungen an der «langen Leine» erfolgreich führen zu können? 3.) Welchen Beitrag können sie von Konkurrenz- und Wettbewerbsmechanismen erwarten, um bei den öffentlich angebotenen oder subventionierten Gütern und Dienstleistungen ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis zu erhalten?



In den drei folgenden «Lektionen» möchte ich aufzeigen, was der Staat von der Privatwirtschaft lernen könnte und warum er in seinem eigenen Interesse Politik und Verwaltung rascher und wirtschaftlicher gestalten sollte: Der schweizerische Leistungs- und Sozialstaat muss wieder in die Lage versetzt werden, neue soziale, ökologische und wirtschaftliche Probleme konsequent anzupacken und nachhaltig zu lösen. Falls es unserem Staat in den nächsten Jahren nämlich nicht gelingt, deutlich effizienter zu werden, d.h. mit weniger Mitteln mehr zu erreichen, droht angesichts der heutigen Verschuldung öffentlicher Haushalte fast zwangsläufig ein Staatsabbau! Die NPM-Philosophie und das WOV-Modell bezwecken somit nicht die Unterwerfung des Staates unter die Herrschaft der Privatwirtschaft und die Logik des Marktes, sondern bloss den sinnvollen Vergleich mit ihnen und die notwendige Optimierung von Politik und Verwaltung in Zeiten immer knapperer öffentlicher Finanzmittel.

Lektion 1: Rollentrennung

Mittlere und grosse Firmen kennen in der Regel eine strikte Arbeitsteilung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsführung: «Die richtigen Dinge tun» ist etwas anderes als «die Dinge richtig tun», deshalb sind dafür auch zwei verschiedene Rollen vorgesehen. Durch die Gewaltenteilung ist diese Rollentrennung auch zwischen Politik, Verwaltung und Gerichten vorgeschrieben; insbesondere zwischen Politik und Verwaltung gilt es sie heute wieder neu zu verstärken: Die Politik, d.h. schweizerische StimmbürgerInnen, ParlamentarierInnen und Exekutivmitglieder, sollten sich wieder vermehrt für die Lösung der Zukunftsprobleme engagieren und stärker strategisch führen als bisher. Umgekehrt soll sich die Verwaltung, d.h. Departemente, Ämter und Abteilungen auf allen drei Staatsebenen, unabhängiger um die pro-

fessionelle Erledigung der Alltagsgeschäfte kümmern und selbständiger operativ tätig sein können. Nur so kann es gelingen, das vorhandene Misstrauen gegenüber der «Classe politique» abzubauen, sowie das – trotz guter Leistungen – schlechte Image der Verwaltung zu verbessern.

Lektion 2: Kompetenzdelegation

Internationale Konzerne und Holdings haben ihre Organisationsstrukturen und Entscheidungskompetenzen so weit als möglich dezentralisiert bzw. delegiert, und zwar im Interesse der Kunden- und Marktorientierung. Die einzelnen MitarbeiterInnen einer Unternehmung arbeiten nicht in erster Linie für die Zentrale, d.h. für die Konzern-Controllerin oder den Holding-Finanzchef, auch nicht für die Anteilseigner (sog. Shareholders) oder Kreditgeber, sondern für die bestmögliche Bedienung ihrer KundInnen sowie für die umfassende Erschliessung und Pflege profitabler Märkte: «Was können wir für unsere KundInnen besser tun?» kommt als allererste und allerwichtigste Frage. In den schweizerischen Verwaltungen sind noch allzu viele administrative Strukturen und Prozesse allein auf die politische Verantwortung und Kontrolle ausgerichtet.

Die enorm gestiegenen Ansprüche und die ungleich differenzierteren Bedürfnisse von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt an den schweizerischen Leistungs- und Sozialstaat erfordern gerade eine modernere Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen und eine weitreichendere Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen an die Verwaltungsfachleute. Im Vergleich zum veralteten Ordnungs- und Polizeistaat haben sich nicht bloss die Ansprüche und Bedürfnisse, sondern auch die Leistungen des Staates und die Fähigkeiten der VerwaltungsmitarbeiterInnen nachdrücklich weiterentwickelt. Deshalb gilt es heute, die meist hoheitlich gepräg-

Die NPM-Philosophie bezweckt nicht die Unterwerfung des Staates unter die Logik des Marktes.

ten, staatlichen Strukturen und Prozesse im Interesse des «Umgangs» mit seinen MitarbeiterInnen und KundInnen zu hinterfragen und zu modernisieren.

Lektion 3: Wettbewerb

Konkurrenz und Wettbewerb zwingen private Unternehmungen permanent zu einer effizienteren Produktionsweise, d.h. ihre Leistungen zu verbessern und ihre Kosten gleichzeitig zu senken. Dieser äusserst nachdrückliche Mechanismus begegnet uns heute in Form einer übersteigerten Hyperkonkurrenz und eines globalisierten Wettbewerbs mit den bekannten Auswirkungen für den Arbeitsplatz und Firmenstandort Schweiz. Und genau diesen äusserst wirksamen Mechanismus gilt es auch in der öffentlichen Verwaltung einzuführen, allerdings schrittweise und politisch kontrolliert, d.h. quasi in homöopathischen Dosen, welche längerfristig umso erfolgreicher und erst noch gesünder sein werden. Wie das? Bei sämtlichen MitarbeiterInnen in der öffentlichen Verwaltung ist zuallererst das Kosten- und Leistungsbewusstsein für ihre Arbeit an der Gemeinschaft zu fördern: Welche vollen Kosten verursacht meine Arbeit? Welche Leistungen oder Produkte erbringe ich für wen? Und dann kommt zweitens das sog. Benchmarking: Wie schneide ich im Vergleich mit anderen öffentlichen Erbringern dieser Leistungen ab? Was kann ich von ihnen lernen, um noch besser und günstiger zu werden? Erst mit diesem zweiten Schritt können existierende Schwachpunkte im landesweiten «Service public» systematisch aufgedeckt werden.

Bei einem differenzierten und komplexen Leistungsangebot des Staates genügt es nicht, der Verwaltung bloss einen noch wirtschaftlicheren Mitteleinsatz oder eine Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses zu befehlen. Den VerwaltungsmitarbeiterInnen müssen Wege aufgezeigt

werden, wie solche Ziele tatsächlich zu erreichen sind und was sie sowie ihre KundInnen dabei gewinnen können. Es geht hier in erster Linie um die Errichtung von kontrollierte Wettbewerbssituationen und die Setzung von effektiven Leistungsanreizen, nicht um Sparziele oder Lohnkürzungen.

Internationale Anwendungen

Seit Mitte der 80er Jahre wurden die Ideen, Konzepte und Instrumente des New Public Management in einer Vielzahl von Ländern, Regionen und Städten umgesetzt, welche der anglo-amerikanischen Rechts-, Politik- und Verwaltungskultur angehören oder recht nahe stehen: Australien, Neuseeland, USA, Kanada, Grossbritannien, Schweden und Holland. Aufgrund der wirtschaftlichen Ausgangslage und den politischen Kräfteverhältnissen wurde NPM jeweils für ganz unterschiedliche Zwecke angewendet sowie die einzelnen NPM-Elemente ganz unterschiedlich gewichtet und zusammengesetzt. Eine ausführliche Übersicht ist hier aus Platzgründen nicht möglich, deshalb soll nur exemplarisch auf einige wichtige Länder eingegangen werden.

In Australien und Neuseeland wurde das New Public Management ab 1983 bzw. 1985 flächendeckend eingeführt, und zwar als privatwirtschaftlich inspirierte Strategie zur Sanierung der katastrophalen wirtschaftlichen und bankrotten finanziellen Lage der beiden Commonwealth-Länder. In Australien gingen die Reformen eher von den einzelnen Bundesstaaten aus, in Neuseeland meist von der Zentralregierung. Während Australien bei den öffentlichen Betrieben vor allem auf die «Public-Private-Partnership» setzte, wurden in Neuseeland eine Vielzahl von staatlichen Produktions- und Handelsbetrieben korporatisiert, d.h. rechtlich ausgegliedert und wirtschaftlich verselbständigt, oder auch gänzlich privatisiert wie

**Es geht um
die Errichtung
kontrollierter
Wettbewerbssituationen und
die Setzung
von effektiven
Leistungsanreizen.**

z.B. die NZ Telecom. Der Reformprozess, bei dem sich Labour Party und Conservative Party jeweils abwechselten, ist nach mehr als zehn Jahren noch nicht abgeschlossen.

In Grossbritannien wurde 1982 unter der Regierung Thatcher eine umfassende Reform des öffentlichen Sektors eingeleitet. Sie erfolgte in Form einer neokonservativen «Revolution von oben» zwecks rechtlicher und wirtschaftlicher (Re)Privatisierung staatlicher Betriebe sowie zwecks politischer Entmachtung der lokalen Gebietskörperschaften – insbesondere der sozialdemokratischen Grossstädte. Dazu wurden im Fürsorge- und Gesundheitsbereich neue, regionale Organisationen geschaffen, welche von der nationalen Ebene aus direkt gesteuert werden und bei Städten, Gemeinden und privaten Anbietern detailliert umschriebene Leistungen so günstig als möglich einkaufen sollen. In den nationalen Ministerien und Ämtern wurden eine Vielzahl von sog. «agencies», d.h. Organisationseinheiten mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets, gebildet, in welchen heute mehr als drei Viertel aller MitarbeiterInnen der Zentralverwaltung arbeiten.

Das aus Holland stammende Kontraktmodell der Stadt Tilburg hat internationale Beachtung und verbreitete Nachahmung gefunden, insbesondere auf städtischer Ebene in Deutschland und in der Schweiz: Der sozialdemokratischen Tilburger Stadtregierung und -verwaltung ist es nämlich gelungen, durch eine geschickte Kombination von konzernähnlichen Organisationsstrukturen für die Verwaltung, produktbezogenen Steuerungsinstrumenten für die Politik sowie professionellen Marketinganstrengungen für ihren Standort den Strukturwandel von einem veraltetem Textilverarbeitungszentrum zu einem modernen Logistikzentrum einzuleiten und das wirtschaftliche Wohlergehen seiner Einwohnerinnen und Einwohner nachhaltig zu steigern.

Diese internationalen Anwendungen zeigen, dass mit der im Kern ziemlich gleichbleibenden Management-Philosophie für die öffentliche Verwaltung je nach länderspezifischer Konstellation von wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen jeweils recht unterschiedliche Reformzielsetzungen verfolgt werden können. Die dabei gemachten Erfahrungen lassen sich jedoch nur teilweise auf die Politik- und Verwaltungsreformen in der Schweiz übertragen, weil die politische Steuerung hier nicht über befristete, kohärente Programme sowie eigene Vollzugsorgane des Bundes oder der Kantone erfolgt, sondern mittels allgemeiner Rechtsnormen und Organe der jeweils unteren Staatsebene. Nicht die (halb)direkte Demokratie, sondern der helvetische Vollzugsföderalismus ist die eigentliche Knacknuss für NPM und WOV.

Schweizerische Entwicklungen

In mehreren Kantonen, Städten und Gemeinden der Schweiz wurden 1996 eine grosse Zahl von NPM- bzw. WOV-Projekten gestartet; auch der Bund ist seit Anfang 1997 mit zwei Pilotämtern dabei. Aufgrund der finanzpolitischen Lage der öffentlichen Haushalte wird von diesen Projekten zu Recht auch ein Optimierung- und Rationalisierungseffekt, d.h. ein Sparbeitrag, erwartet. Nach der Diskussion der rechtlichen Rahmenbedingungen für den befristeten Versuchsbetrieb mit NPM bzw. WOV und nach der Erarbeitung von Produktdefinitionen, Kostenträgern und Leistungsindikatoren in den Versuchsdienststellen konnten 1996 erstmals die vollen Kosten der jeweils angebotenen Güter und Dienstleistungen ermittelt werden.

Zur politischen Diskussion der Leistungsaufträge und Produktgruppenbudgets 1998 sollen die so gewonnenen Kosten- und Leistungsdaten von 1996 möglichst rasch in Regierung und Parla-

**Nicht die halb-
direkte Demo-
kratie, sondern
helvetische Voll-
zugsföderalismus
ist die Knacknuss
für NPM.**

ment eingehend behandelt und kritisch beurteilt werden: Erhalten die ParlamentarierInnen und Regierungsmitglieder mehr Einfluss oder weniger Macht, wenn die Verwaltung durch einen politischen Auftrag geführt wird? Können PolitikerInnen aus den vorliegenden NPM- oder WOV-Jahresberichten die gewünschten Informationen herauslesen? Wird dadurch die politische Steuerbarkeit und die demokratische Kontrolle der Verwaltungstätigkeit erhöht? Eignen sich diese Berichte zur Abgabe an Presse und interessierte StimmbürgerInnen? Durch die Beantwortung dieser und anderer Fragen lässt sich der eingeleitete Reformprozess dann weiter vorantreiben. Die beabsichtigte Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen an die Verwaltungsfachleute sowie das Setzen von Leistungsanreizen für die MitarbeiterInnen ist auf diese politische Diskussion der bisherigen Reformergebnisse dringend angewiesen. Nur so gelingt es uns, aus Betroffenen der Verwaltungsreform Beteiligte eines politisch-administrativen Entwicklungsprozesses zu machen.

Innerhalb der vierjährigen Versuchsperiode sollten wir auch beginnen, uns zu überlegen, für welche längerfristigen Zielsetzungen wir NPM bzw. WOV in der Schweiz in erster Linie nutzen möchten. Gilt es, unseren Staat auf ein irgendwie definiertes Kerngeschäft zurückzustufen und im Interesse der Privatwirtschaft möglichst viele (gewinnträchtige) staatliche Leistungen zu privatisieren? Soll einer höheren Staatsebene unseres Bundesstaates mehr Macht zukommen oder sollen vor allem Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, in Zukunft kompetenter und autonomer handeln zu können? Oder sollen primär die EinwohnerInnen und UnternehmerInnen der Schweiz von einer

besseren Dienstleistungsqualität der öffentlichen Verwaltung profitieren?

Perspektiven

Wir brauchen NPM und WOV, weil es im Moment nur mit diesem «Katalysator» gelingen könnte, die Reformdiskussionen in der Schweiz zu konzentrieren und voranzutreiben: Die politischen und administrativen Strukturen der multikulturellen Schweiz feiern bald Jubiläum: Von aussen wird 1998 als «helvetische Erfolgsstory» aus dem 19. Jahrhundert angesehen werden können. Im Innern wird 1998 auch zum Anlass genommen werden können, die schweizerische Politik und Verwaltung grundsätzlich zu hinterfragen und in einem veränderten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Umfeld fürs 21. Jahrhundert neu und erfolgsversprechend zu positionieren.

Wir müssen uns vor NPM und WOV nicht fürchten, weil wir es uns finanziell (noch) leisten können, vorerst pragmatisch und schrittweise vorzugehen: Mit den 1996 angelaufenen Versuchprojekten können wir in Politik und Verwaltung erste Reform Erfahrungen machen. Und im Jahr 2000 können wir dann als Regierungsmitglieder, als ParlamentarierInnen und StimmbürgerInnen politisch entscheiden, wie wir den jetzt begonnenen Reformprozess weiter gestalten möchten. Die Schweiz kommt so langsam in Bewegung! Und das ist gut so.

Theo Haldemann, Ökonom und Politologe, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen-HSG und Berater in den WOV-Reformprojekten der Kantone Luzern und Schaffhausen.