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

Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Band: 75 (1997)

Heft: 1

Artikel: Im Ausland nur Erfolge? : Wider die Übersimplifizierung von Vergleichen

Autor: Gysin, Remo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-341327

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

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

Im Ausland nur Erfolge?

Wider die Übersimplifizierung von Vergleichen

NPM-BefürworterInnen werden nicht müde, uns wirkungsorientierte Verwaltungsreformen in Gemeinden, Kantonen und beim Bund mit dem Hinweis auf ausländische Erfahrungen schmackhaft zu

Remo Gysin

machen. Erfolgsstories aus andern Ländern werden als eine Art Garantieschein für Unbedenklichkeit und eigenen Erfolg abgegeben. Die folgenden Ausführungen hinterfragen die Vergleichbarkeit mit Vorzeigereformen.

Phoenix und Basel

Die Einführung eines wirkungsorientierten Führungsmodells für die Kehrichtabfuhr wurde in Phoenix (USA) zum Schulbeispiel einer Erfolgsstory und in Basel zu einem Paradebeispiel eines behördlichen Misserfolges. Beide Gemeinden wollten den Staat bzw. die öffentliche Seite finanziell entlasten. Beide wollten privatisieren und in beiden Städten widersetzte sich die Gewerkschaft der öffentlichen Angestellten dem Reformvorhaben. Warum dann dieser eklatante Unterschied im Ergebnis?

Phoenix entschied 1978, die Stadt in fünf Entsorgungsdistrikte aufzuteilen und die Müllabfuhr sukzessive im Auftragsverhältnis durchführen zu lassen. Die bisherige öffentliche Abfuhrorganisation und private Dienstleistungsunternehmen mussten den Stadtbehörden kostendeckende Angebote unterbreiten. Den Zuschlag für die ersten vier Distrikte erhielten private Firmen. Den fünften Distrikt erkämpften sich die öffentlichen Dienste 1984, nachdem sie sich einige Neuheiten, die ihre Kosten unter diejenigen der privaten Konkurrenz trieben, hatten einfallen lassen. Ein neuer Routenplan, grössere Entsorgungswagen, Ein-Mann-Touren, neue Kostenrechnungs- und Buchhaltungssysteme, eine neue Arbeitsorganisation mit einem Qualitätszirkel und anderes führten bis 1988 schliesslich zur Rückeroberung aller fünf Stadtteile durch die öffentlichen Equipen. Die erzielten Einsparungen über zehn Jahre werden auf rund 20 Millionen Dollar geschätzt.[1]

Die Basler Geschichte ist kürzer. Im Mai 1995 schlug der Regierungsrat dem baselstädtischen Parlament vor, die Aufgaben der Abfallentsorgung einer AG zu übertragen, in welche auch der Nachbarkanton Basellandschaft und die örtliche Chemie-Industrie eingebunden sein sollten. Haupt- und Mehrheitsaktionär sollte der Kanton Basel-Stadt sein. Wegen der neuen Abfallorganisation mussten die privaten Haushalte mit einer Erhöhung der Kehrichtverbrennungsgebühren von 10 bis 20 Prozent rechnen. Die Vorlage wurde von der Bevölkerung im November 1995 abgelehnt.

Die Gegenüberstellung von Phoenix und Basel verdeutlicht eine Reihe typischer Vergleichsprobleme:

Unter dem Ausdruck NPM lassen sich sehr unterschiedliche Modelle und Konzepte finden. Gleiche generelle Ziele lassen noch lange nicht auf Vergleichbarkeit schliessen. Das gilt auch für einzelne Reformstra-

[1] David Osborne, Ted Gaebler: Reinventing Government, New York 1992

tegien oder Instrumente, wie z.B. «Privatisierung», weil es auch für diesen Begriff mehrere Auslegungen gibt. Phoenix privatisierte nur vorübergehend und setzte primär auf Wettbewerb, während Basel die Kehrichtabfuhr primär privatisieren und unter Verzicht auf Wettbewerb ein öffentliches durch ein privates Monopol ersetzen wollte.

Wichtig ist auch, in welcher Umsetzungsphase ein Vergleich stattfindet und über welche Reformdauer der Blick schweift. Je nach Kriterium und Entwicklungsphase fällt z.B. die Evaluierung von Phoenix, über zehn Jahre beobachtet, recht unterschiedlich aus. Anfängliche Erfolge oder scheinbare Misserfolge werden in wenigen Jahren oft abgeschwächt oder verwandeln sich ins Gegenteil.

Die Reformen von Basel und Phoenix können einander zwar gegenübergestellt werden, aber für einen echten Vergleich sind die beiden Städte, die Ausgangslagen der Reformprozesse und die Reformkonzepte zu verschieden. Wenn die notwendigen Vergleichsanalysen fehlen, die Komplexität – und diese ist bei Verwaltungs- und Staatsreformen gross – nicht gebührend beachtet wird, und wenn nur die Vorteile, nie aber die Nachteile eines Projektes genannt werden, so sprechen die Angelsachsen von «Oversimplification».

Wo ein Licht, da ein Schatten

Folgt man den NPM-Propagandisten, so scheint es im Ausland vorwiegend Erfolgsstories zu geben. Wie hart um den Erfolg gerungen werden musste, wieviele «Einbrüche» korrigiert und welche Schattenseiten auch internationale NPM-Vorbilder zu überwinden hatten oder noch immer haben, bleibt in der Schweiz meist unerwähnt. Zwei herausgegriffene Erfahrungsberichte mögen das Bild ein wenig korrigieren.

Mit der 1992 in Neuseeland gestarteten Reform des Gesundheitswesens, die landesweit eine ausgeprägte Unterscheidung zwischen Leistungseinkäufer und Leistungsersteller (z.B. Spitäler) brachte, bekamen auch Leistungsaufträge und Globalbudgets zentrale Bedeutung. Öffentliche Spitäler stoppten plötzlich ihre planbaren chirurgischen Eingriffe, weil sie das vereinbarte Jahres-Soll an Operationen bereits überschritten hatten. Dadurch entstanden z.T. lange Wartelisten. Mit einem für mehrere Wochen geplanten Ausfall dieser Wahloperationen sollte 1994 die gesicherte und vereinbarte Finanzierung bis zum Abschluss des Finanzjahres gestreckt werden. Ein Gesuch um Zusatzfinanzierung und entsprechende Erweiterung des Leistungsauftrages wurde abgelehnt. Das Spitalteam wurde gebeten, in dieser Zeit Ferien zu nehmen.[2]

Die Eiserne Lady hat in Grossbritannien nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch das ausserordentlich bevölkerungsfreundliche Gesundheitswesen gebrochen. Der kostenlose Zugang zur medizinischen Versorgung ist durch ein System des über Preise und Gebühren kontrollierten Zugangs ersetzt worden. Die nachstehende Übersicht zeigt, wie stark sich das englische Gesundheitswesen gewandelt hat. Je nach ideologischem Standpunkt wird die neue Marktorientierung positiv oder negativ beurteilt. (Siehe Tabelle auf folgender Seite.)

Beurteilungskriterien

Der Erfolg einer Verwaltungs- und Staatsreform hängt von den jeweiligen Zielsetzungen und Anforderungen ab. Wollen wir am Schluss einer Reform zum Beispiel lediglich ein effizienteres oder wollen wir auch ein sozialeres, umweltfreundlicheres und demokratischeres System? Sowohl in der Evaluation von Veränderungen als

Wenn nur die Vorteile eines Projektes genannt werden, sprechen die Angelsachsen von «Oversimplification».

[2] Sandra Coney: NZ theatres shut, in: Lancet Vol 343 vom 16.4.1994

Gesundheitsreform in Grossbritannien

Kriterien	vor der Reform	nach der Reform
Grundhaltung	soziale Gerechtigkeit, kollektive Verantwortung	Individuelle Verantwortung
Hauptanliegen	umfassende Versorgung	Effizienz
Zugang	offener Zugang	kontrollierter Zugang
Finanzierung	über direkte Steuern	BenützerInnen finanziert

auch im Vergleich von angewandten Modellen kommt der Auswahl und Gewichtung der Beurteilungskriterien entscheidende Bedeutung zu. Die Schwärmereien über ausländische Reformerfolge verflachen bei der Überprüfung verschiedener Indikatoren rapide. Denn umfassende, systematische Evaluationen der so viel gepriesenen Vorbilder lassen sich kaum finden.[3] Nicht einmal das «Mutter-Modell» aller modernen europäischen Gemeindereformen, das Tilburger Modell, ist entsprechend beschrieben und analysiert worden. Eine in Arbeit befindliche Dissertation dürfte diese Lücke allerdings bald schliessen.

Allen Vergleichsschwierigkeiten zum Trotz lassen sich aber für Grossbritannien einige typische kritische Effekte der NPM-Reformen belegen[4]:

- Arbeitsplätze werden abgebaut.
- Nach einer Privatisierung und der Übertragung grösserer Autonomie vervielfachen sich die Löhne des obersten Managements innert kurzer Zeit.
- Vor- und Nachteile von Privatisierungen verteilen sich «krass ungleich auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen».[5]
- Der Öffentliche Sektor ist insbesondere im Bereich der industriellen Werke eingeschränkt worden.
- Viele Veränderungseffekte stellten sich völlig unerwartet und auch unerwünscht ein (Beispiele: unternehmerische Fehlleistungen, Reaktionen bestimmter Interessengruppen, längerfristiges Wiederanwachsen abgebauter Ausgaben).

Staatspolitische Besonderheiten als Grenzen internationaler Vergleiche

Insbesondere NPM-Verwaltungsreformen auf nationaler Ebene verschieben Kompetenzen im magischen Fünfeck der öffentlichen Verwaltung. Dieses setzt sich aus Regierung, Verwaltung, Parlament, Justiz und Bevölkerung zusammen. Umfassende Verwaltungsreformen, wie sie zurzeit auch vom Bundesrat geplant werden, sind deswegen immer auch Staatsreformen.

Im Vergleich mit anderen Ländern, insbesondere auch mit den typischen NPM-Vorbildländern Neuseeland, den USA und Grossbritannien sind deswegen sowohl die Besonderheiten dieser Länder als auch diejenigen der Schweiz in Erinnerung zu rufen. Staatspolitische Merkmale der Schweiz, welche die Übertragbarkeit ausländischer Erfahrungen einschränken, sind etwa:

- der ausgeprägte Föderalismus;

[3] Dies wird auch von der OECD bestätigt (vgl. Studie: Public Management Developments: Survey 1993, Paris)

[4] Die Hinweise stützen sich u.a. auf Unterlagen zur Vorlesung «Comparative administrative systems» der Professoren Norman Flynn und Colin Talbot. Vorlesung gehalten in Ljubljana, Sept. 1995.

[5] Peter Bosshard: Privatisierung: In der Schweiz erst am Anfang – in England vor dem Ende. WoZ Nr. 4 vom 26.1.1996, S. 5

- das Prinzip der Subsidiarität: Der Bund übernimmt nur Funktionen, die auf kantonaler Ebene nicht erfüllt werden können. In Grossbritannien dürfen im Gegensatz dazu Gemeinden nur aktiv werden, wenn sie vom nationalen Parlament dazu ermächtigt worden sind.
- die Volksrechte (Initiativen und Referenden);
- die Konkordanz;
- die Stellung verschiedener Interessengruppen, wie z.B. der Gewerkschaften.

Vorsicht vor Ländervergleichen !

Wie einschneidend Verwaltungsreformen in andern Ländern sein können und welche Diskrepanzen dabei zur Schweiz auftauchen, mögen Veränderungen, die im Zusammenhang von NPM-Reformen in Neuseeland stattfanden, verdeutlichen. 1984 wurden in Neuseeland aus 828 verschiedenen Städten, Kreisen und Gemeinden 86 neue Regierungsbezirke gebildet. Nicht nur die Landesstruktur, auch regionale und lokale Strukturen wurden völlig neu gestaltet. So entstand das heutige Christchurch, eine NPM-Pionierstadt, 1991 durch die Eingemeindung von neun Kommunen. NPM wird regelmässig als Ansatz zur Dezentralisation gepriesen, obwohl oft das Gegenteil zutrifft. Zusammenlegungen sind nämlich in vielen Fällen eine Voraussetzung für Abbaumassnahmen. In Christchurch ist auf diesem Weg die Beamtenschaft um 30 Prozent abgebaut worden.[6]

Die englischen Professoren Norman Flynn und Colin Talbot zeigen in ihren Schriften und Vorlesungen[7], warum Ländervergleiche von Verwaltungsreformen schwierig sind:

– Neoliberale Argumente, wie sie dem NPM zum Beispiel mit der Übertragung von Marktmechanismen in die öffentliche Verwaltung zugrunde liegen, erzeugen je nach Parteienlandschaft und nationaler Führungskultur unterschiedliche Akzeptanz oder Widerstände. Klare international gültige Regeln gibt es dazu allerdings nicht. Marktideologie als Grundlage für die öffentliche Verwaltung wird jedoch zumindest von grossen Teilen der Sozialdemokratie abgelehnt, obwohl für verschiedene Verwaltungsreformen gerade SozialdemokratInnen Schrittmacherfunktionen übernommen haben.

– Das Selbstverständnis einer Landessteuerung durch einen starken Zentralstaat, wie es z.B. für Grossbritannien typisch ist, und auch die Rolle, die den Staatsangestellten zugeschrieben wird, variieren von Land zu Land. In den meisten bisher untersuchten Staaten ist für die Managementebene zwar die Tendenz «weg von starren Vorgaben und engen Verhaltensregeln und hin zu Flexibilität und Leistung» zu beobachten; aber die dazu eingeschlagenen Wege weisen doch grösste Unterschiede auf.

– Flynn erwähnt einen weiteren Grund, warum Skepsis im Ländervergleich angebracht sei: der Unterschied zwischen offiziellen in Schriften und Reden umschriebenen Reformen und dem, was tatsächlich ist oder sein wird. Als Beispiel nennt er die «Déconcentration» in Frankreich. Von der OECD wird sie als echte Machtverschiebung gelobt[8], andere Autoren[9] kommen zum Schluss, dass zwar neue Kontrollmechanismen eingeführt wurden, die Machtverhältnisse jedoch mehr oder weniger gleichgeblieben sind. Eine ähnliche Tendenz ist – allerdings auf völlig andere Art –

Die Kontrollmacht wird sich mittels Leistungsaufträge und Globalbudgets auf Kosten des Parlamentes beim Bundesrat konzentrieren.

[6] Aus: So krempelt Frau Richardson den Staat Neuseeland um, Weltwoche Nr. 39 vom 28.9.1995, S. 43

[7] vgl. Fussnote 4

[8] vgl. Fussnote 3

[9] P. Champaigne, Y. Cottereau, G. Dallemagne, T. Malan: Les Processusde Modernisation dans L'Administration de l'Education Nationale, Politiques et Management Public, Vol. 1, No 1, 1993

in der Verwaltungsreform des Bundes erkennbar. Die Definitions- und Kontrollmacht wird sich voraussichtlich mittels Leistungsaufträgen und Globalbudgets auf Kosten des Parlamentes beim Bundesrat konzentrieren.

Eigener Weg

Selbstverständlich liegt in den Modellvergleichen eine Fülle von Anregungen. Die Übertragungen von Modellen anderer Länder zum Beispiel auf die Schweiz ist jedoch höchst riskant. Leichter lernen lässt sich von Vergleichen auf lokaler Ebene, insbesondere wenn sie auf klar abgrenzbare Bereiche konzentriert sind.

So sei all denen, die weiterhin mit Tilburg als Vorbild für schweizerische Gemeindereformen operieren, ein Blick auf die öffentlichen Arbeitsbedingungen dieser Stadt mit 165 000 EinwohnerInnen empfohlen. Die wöchentliche Arbeitszeit soll 1997 von 38 auf 36 Stunden reduziert werden. Zu mindestens 22 Ferientagen kommen noch vier «extra-Tage» dazu. 3 Millionen Gulden stehen für die Weiterbildung der rund 1650 öffentlichen Angestellten zur Verfügung. Teilzeitstellen und Job-Sharing sind Selbstverständlichkeiten. Jost van Huijegevoort, ein Topmanager der Gemeinde, hat drei Jobs. Er arbeitet als «Direktor der Dienststelle für Allgemeine Angelegenheiten», Lehrer und während einem Wochentag als privater Berater. Bleibt dies alles wirklich zur Nachahmung empfohlen ?

Wie auch immer, wichtiger als die Übertragung ganzer Modelle, sind die konkreten Erfahrungen in den Veränderungsprozessen. Für diese lassen sich übertragbare bzw. allgemein gültige Erfolgsfaktoren finden. Die Tilburger Väter Huijgevoort und Wolters[10] empfehlen als Entwicklungs- und Veränderungsphasen in der Organisationsentwicklung von Gemeinden folgendes:

1. Traditionelle bzw. ursprüngliche Organisation;
2. Strukturänderung der Organisation;
3. Förderung des betriebswirtschaftlichen Handelns, Stärkung des Kostenbewusstseins;
4. Veränderung der Zuständigkeiten: Selbstkontrolle auf Mandatsbasis;
5. Entwicklung eines Kontrollinstrumentariums: Budget und Rechnung auf Outputbasis, Produkte definieren, Preise vorkalkulieren, Vertragsmanagement, Managementberichte; *nach innen gerichtete Veränderungen;*
6. Marketingstrategie: Markt- und Kundenorientierung, Produkte und Preise auf Zielmärkte ausrichten; *extern orientiert.*

Tilburg sei «auf dem richtigen Weg, aber noch lange nicht am Ziel angelangt. Dazu sind noch einige Jahre Arbeit, Übung und Lernen erforderlich», meinen Huijgevoort und Wolters[11] . Das umfassende NPM-Modell der Stadt Tilburg, das vor allem durch viele von der öffentlichen Verwaltung ausgegliederte «Agencies» gekennzeichnet ist, kann für uns nicht wegleitend sein. In der Haltung des beständigen Lernens aber ist Tilburg tatsächlich vorbildlich.

[10] J.A.A. van Huijgevoort, J.G. Wolters: Marketing bei der Kommune Tilburg, Internationales Design Zentrum, Berlin 1992, S. 30

[11] J.A.A. van Huijgevoort, J.G. Wolters: a.a.O., S. 6

Remo Gysin, Volks- und Betriebswirtschafter, selbständiger Berater, SP-Nationalrat.