

Ist New Public Management Pipifax?

Autor(en): **Kerr, Katharina**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 2

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341338>

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.

Ist New Public Management Pipifax?

Peter Bodenmann ist kürzlich in einem Interview in der Zeitschrift «Cash» zitiert worden, NPM sei «Pipifax» und überflüssig, sofern eine Regierung denn bereit sei zu regieren. Das entspricht auch der in der Roten Revue Nr. 1/97 geäußerten Meinung des Zuger SGA-Regierungsrates Hanspeter Uster, der meint, was gut und brauchbar sei am NPM, sei nicht neu, und was neu daran sei, sei über weite Strecken unbrauchbar. Die SPS-Frauen haben an ihrer Konferenz vom 1. März 1997 ein sehr kritisches, aber nicht ablehnendes Positionspapier zu NPM verabschiedet. Was ist nun richtig? Den kritischen Thesen von Katharina Kerr stellt sich Peter Hablützel in einer weiterführenden Diskussion. (Die Red.)

These 1: Mit seinem betriebswirtschaftlichen Ansatz, den Peter Hablützel mitunter auch polemisch unter die Leute bringt, liegt er im marktwirtschaftlichen Trend, der auch schon die öffentliche Verwaltung erfasst hat. Wo es um die Erprobung neuer Verwaltungsformen geht, die eine Humanisierung der Arbeitswelt zur Folge hätten,

Katharina Kerr

eventuell auch unnötige Kosten sparen helfen, können einige Methoden des vielfältig interpretier- und anwendbaren «Ufos NPM»¹ Mittel der Wahl sein. Verschiedene verwaltungskritische Äusserungen der NPM-Galionsfiguren Buschor, Hablützel oder Schedler werfen aber grundsätzliche Fragen auf, die über ökonomische und verwaltungstechnische Aspekte weit hinaus reichen in eine Grauzone der politischen Diskussion. Wie kann ein Schweizer behaupten: «das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat eine viel höhere Bedeutung als das Gleichheitsprinzip»²?

¹ Regine Aepli: NPM und das Primat der Politik. Rote Revue 1/97, S. 7

² Buschor, SAG 6/1995, S. 280 f., zitiert in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 4/1996, S. 195

Warum redet ein anderer von BeamtInnen, die eher «Misserfolgsverhinderer» als «Erfolgssucher»³ seien? Warum muss die Deregulierung der Rechtsstaatlichkeit so kompliziert und verräterisch in Worte gefasst werden wie in folgender Passage: «Doch das Legalitätsprinzip hat in der öffentlichen Verwaltung ein konditionales Rechtsverständnis mit umfassender Justiziabilität und Ansprüchen auf Gleichbehandlung verankert, welches sich nicht so leicht wegschwemmen lässt.»⁴ ? Warum kann solche Weisheit von einem notabene nicht bürgerlichen Grossrat⁵ mit den Worten «faul gewordener Beamtenarsch, der einfach noch seine Jahre absitzt», übernommen werden? Wird nicht auch auf diesem staatspolitisch heiklen Gebiet das Terrain von oben her in bedenklicher Weise beackert? Niemand soll behaupten, dass hinter einem solchen Bild der Verwal-

³ Peter Hablützel: New Public Management: ein Verwaltungsreformkonzept für die Schweiz? Referat, Arbeitstagung des Schweiz. Städteverbands vom 23. August 1994

⁴ Peter Hablützel, Sonia Weil, Thierry Borel: Personalfunktion zwischen Bürokratie und Management. Kulturbewusste Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Ms., Bern 13. 9. 1996

⁵ in einer Sitzung der Aargauischen Staatsrechnungskommission im Januar 1997

tung, die man offenbar schleunigst auf den Schlagblock der Betriebswirtschaft schnallen muss, nur die ökonomische Notwendigkeit des öffentlichen Sparens und Instanzenwegverkürzens steht. Wer Verwaltungen kennt, weiss, dass mangelnde Effizienz, himmelschreiender Dilettantismus oder schwerfällige Strukturen nicht allein aus dem System oder gar seiner Normgebundenheit zu erklären sind. Auch auf diesem Gebiet beginnt der Fisch gar oft vom Kopf her zu stinken: Suboptimale Kompetenzen in Exekutiven, fahrlässige Aufgabenerteilung der Vorgesetzten, auf der andern Seite opportunistisches Verhalten der Lohnabhängigen prägen seit je den Verwaltungsalltag mit. Wer je betrieblich Gutes von NPM erwartete, setzte hier an: Flache Hierarchien, Teamentwicklung, Beurteilung der LeistungsträgerInnen auch von unten, echte Motivation, nicht Leistungslohn - theoretisch wären dies NPM-Methoden. Aber wo sind diese in den Zeiten des Sparens und der ungebremsten Betriebswirtschaft noch erkennbar?

These 2: Die postfeudale Verwaltung ist nach den Kriterien des Rechtsstaates und des Gleichheitsgedankens geformt worden. Das politische System, das sich nach der Abschaffung der Zensusdemokratie bis hin zur Gleichstellung der Frauen entwickelt hat, wird gesprengt durch ein NPM, das sich nur aus betriebswirtschaftlicher Notwendigkeit definiert. Die Rechtsstaatlichkeit wird gefährdet durch die verächtliche Hintansetzung des Legalitätsprinzips. So kann NPM Staatsstreicharakter bekommen. «Die Thematisierung von Knappheitsphänomenen - wenig Geld, kaum Zeit, kein Konsens etc. - relativiert die Allmachtsphantasien der juristischen Staatslehre zugunsten profaner Machbarkeits- und Optimierungsfragen. So zerren mangelnde Ressourcen den öffentlichen Sektor vom Sockel erhabener Hoheitlichkeit und liefern ihn dem kritischen Blick der Betriebswirtschaft aus.

Doch effizientes Verwaltungsmanagement ... setzt eine unternehmerisch agierende Politik voraus. Sie sollte nicht nur komplizierte juristische Regelwerke produzieren, sondern ehrgeizige, aber realisierbare Ziele mit klaren Prioritäten setzen. Weniger kontrollierbare Reglementierung ist angesagt, dafür mehr zielorientiertes Controlling.»⁶ Dieses Verwaltungsverständnis steht ausserhalb einer demokratischen Rechtsstaatlichkeit, selbst wenn die gesetzlichen Grundlagen dafür von selbstvergessenen Parlamenten und einem irregeleiteten Souverän akzeptiert worden wären.

These 3: Die Ziele des NPM (Effektivität, Effizienz, Aufgabenerfüllung nur nach Massgabe des vereinbarten Kostendachs, KundInnenorientiertheit) eignen sich nur für diejenigen Bereiche staatlichen Handelns, die einen direkten Leistungsaustausch zwischen KundIn und Staat organisieren. In den kontroversen Bereichen der Politik, wo es um eine Umverteilung gesellschaftlicher Leistungen und Ressourcen oder um die Herstellung von Chancengleichheit geht, sind die Methoden des NPM untauglich. Die KundInnenorientiertheit kann hier zur Verletzung rechtsstaatlicher Normen führen.

These 4: NPM-bedingtes Outsourcing kann, muss aber nicht kostensenkend wirken. Es kann auch zu Kartellisierungen oder zum teuren Verlust von Kompetenzen führen. Die Einführung der Vollkostenrechnung als Voraussetzung des NPM (Output-Kontrolle) verschlingt Ressourcen und ist noch in fast keiner öffentlichen Verwaltung durchgeführt. Aber auch für das Controlling zur Messung der Wirksamkeit (outcome) fehlen die Instrumente noch.

⁶ Peter Hablützel: New Public Management als Modernisierungschance. In Hablützel, Haldemann, Schedler, Schwaar, op.cit. 1995, S. 499

These 5: Bei einer allein betriebswirtschaftlich interessanten Leistungsvereinbarung muss der Gleichstellungsauftrag auf der Strecke bleiben. Nur zeitlich und örtlich stets verfügbares, quantitativ also optimal leistungsfähiges Personal kann die Anforderungen des NPM wirklich erfüllen. Die spezifischen Bedürfnisse der Frauen und partnerschaftlich orientierter Männer müssen hier als Störung der effizienten Leistungserfassung erscheinen. Die an sich gleichstellungsfreundlichen Reforminstrumente verkommen ins Gegenteil.

These 6: NPM könnte Arbeitsplätze menschlicher machen. Schwergewichtig betriebswirtschaftliches NPM erzeugt Konkurrenzdruck unter den MitarbeiterInnen und fördert Mobbing. Es kann die Ausgrenzung vorübergehend oder dauernd nicht voll leistungsfähiger MitarbeiterInnen zur Folge haben. Soweit mit NPM auch Rationalisierungsmassnahmen im Personalbereich einhergehen, belastet es die Sozialwerke, indem es die Kosten der Arbeitslosigkeit sozialisiert.

Mit NPM zur lernfähigen Verwaltung

Eine Entgegnung

1. Politik und Markt sind widersprüchliche, aber aufeinander angewiesene gesellschaftliche Ordnungsprinzipien.

Politik steuert das Verhalten über Regeln/Gesetze (konditionale Inputorientierung) und führt – bei idealer Demokratie – über eine Gleichbehandlung oder Angleichung zu mehr Gerechtigkeit.

Peter Hablützel

Markt steuert das Verhalten über Erfolg/Misserfolg (finale Outputorientierung) und führt – bei idealem Wettbewerb – über eine Differenzierung der Ressourcenallokation zu mehr Wirtschaftlichkeit.

Politik dominiert den öffentlichen Bereich, Markt den privaten. Aber beide Bereiche sind für ihr Funktionieren und für ihre

Legitimation je auch auf das andere Ordnungsprinzip angewiesen. Unprofitable Versorgungs- und Entsorgungsleistungen der öffentlichen Hand sowie redistributive Massnahmen sind nötig für den Erfolg der Privatwirtschaft. Sie braucht (politisch gesetzte) Rahmenbedingungen (Rechtssicherheit). Umgekehrt gerät der Staat – trotz Legalitätsprinzip – in ein Legitimationsdefizit, wenn er die ihm anvertrauten Ressourcen nicht wirtschaftlich, d.h. wirksam und effizient einsetzt.

Der Nachwächterstaat des 19. Jahrhunderts und die Eingriffsverwaltung der Wachstumsphase konnten ihre Führungsprobleme vorwiegend mittels normativer Politiksteuerung noch meistern. Heute, bei dynamischem Umfeld und Ressourcenknappheit (kein Geld, kein Konsens, wenig Zeit), ist der Staat auch auf Markt-