

# Mit NPM zur lernfähigen Verwaltung : eine Entgegnung

Autor(en): **Hablützel, Peter**

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-341339>

## **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.

**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-

steuerung angewiesen, deren Lernverhalten nicht auf die Durchsetzung hierarchisch definierter Regeln (juristische Konditionalität), sondern auf flexible dezentrale Problemlösung (ökonomische Finalität) ausgerichtet ist.

## **2. NPM ist Versuch und Chance, staatliches Handeln ökonomischer zu gestalten.**

Im Zuge der Globalisierung kommt auch der öffentliche Sektor unter zunehmenden Ökonomisierungsdruck. Die Konkurrenzsituation stellt den Staat vor schwierigere Aufgaben als je zuvor, welche er aber mit weniger Mitteln zu bewältigen hat. Dabei droht ihm die Gefahr, nur noch eine reaktive Rolle als soziales Flickwerk zu spielen. Will er das Umfeld steuernd beeinflussen, so muss er sich diesem teilweise anpassen. Staat und Politik stehen heute vor der Herausforderung, ihre strategischen Ziele systemischer anzugehen, die knappen Mittel ökonomischer einzusetzen und sich dabei nach innen und nach aussen kommunikativer zu verhalten. Die Übertragung von Elementen der Marktsteuerung (Produktdefinition, Kostenrechnung, Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, Ergebnisverantwortung, usw.) in den öffentlichen Bereichen bildet die Voraussetzung, damit ökonomisches Verhalten in der Verwaltung neben dem überbordenden Legalitätsprinzip überhaupt eine Chance hat. Effektivität, Effizienz und Leistungsmotivation können nicht über detaillierte Inputregelungen, sondern nur über klarer definierte Outputziele gesteigert werden.

Allerdings lassen sich Elemente der Marktsteuerung nicht gleichermassen auf alle Aufgabenbereiche übertragen; das Vier-Kreis-Modell der Bundesverwaltung spiegelt die unterschiedliche Gewichtung ökonomischer Kriterien bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Während im 1. Kreis (Stäbe und Steuerungsämter) die Ausrichtung auf den Input auch in Zukunft dominieren wird, kann man sich im

2. Kreis (ausführende Agencies) ein Gleichgewicht von politischen und ökonomischen Führungselementen vorstellen, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechnung im 3. Kreis den zwar noch politisch definierten Auftrag vor allem ökonomisch optimal zu erfüllen haben. Wo Kooperations- und Allianzfähigkeiten mit der Privatwirtschaft dies erheischen, soll der Staat auch ins private Recht ausweichen dürfen (4. Kreis).

Hier ist jedoch zu prüfen, wie die öffentlichen Interessen gewahrt werden können (Eignerstrategie). Wenn keine politische Steuerung nötig ist, muss eine echte Privatisierung ohne Beteiligung des Staates angestrebt werden; eine institutionalisierte Vermischung von Interessen des Staates mit jenen privater Dritter scheint mir jedenfalls problematisch.

## **3. Bei aller Betonung ökonomischen Denkens ist im öffentlichen Bereich – zumindest was die Zielsetzung betrifft – der Primat der Politik zu wahren.**

Es ist nicht die Aufgabe des Staates, erwerbsmässig Gewinne zu erzielen. Wo privates Gewinnstreben zur Folge hat, dass sich die gesellschaftlichen Bedürfnisse ausreichend und kostengünstig decken lassen, ist staatliche Konkurrenz unerwünscht. Wo hingegen strategische Entscheidungen zur Korrektur der Marktprozesse nötig sind, müssen sie von der Politik getroffen werden und rechtsstaatlich legitimiert sein.

Staatliches Handeln hat sich klar auf politisch definierte Ziele auszurichten; Wahl der Mittel und Ressourceneinsatz sollen indes ökonomischen Kriterien genügen, was ohne angemessene dezentrale Handlungsspielräume kaum möglich ist.

NPM entspricht zwar einer Ökonomisierung des öffentlichen Bereichs; dennoch zieht dieser der kurzfristigen Gewinnmaximierung eine längerfristige ökonomische Sicht- und Handlungsweise vor, bei der die Interessen der Gesamtgesellschaft

(stake-holders) berücksichtigt werden. Kerngeschäft des Staates bleibt die soziale Kohärenz. Ein zu enges betriebswirtschaftliches Denken würde sich mittel- oder langfristig auf der volkswirtschaftlichen Ebene rächen.

#### **4. Das Legalitätsprinzip soll Optimierungs- und Lernprozesse in der staatlichen Aufgabenerfüllung nicht verhindern.**

Primat der Politik heisst aber nicht Primat juristischen Konditionaldenkens. Um die bürokratischen Verkrustungen aufzubrechen, bedarf es der Möglichkeit zum Experiment, zur finalen Gesetzgebung und zur integralen Delegation und Subdelegation von Kompetenzen.

Die heutigen Modernisierungsbestrebungen gehen dahin, den bürokratischen Apparat zu verschlanken. Alte bürokratische Strukturen müssen aufgebrochen werden, um die erforderliche (output-orientierte) Dynamik zu erreichen. Flexibilität wird durch bessere Führungsprozesse und eine stärkere Identifikation der Mitarbeitenden mit dem «Unternehmen» angestrebt.

Der Entzug von Strukturen verlangt eine Verstärkung der Führungsprozesse – allerdings mit einem neuen Verständnis: Kern des Management wird die Fähigkeit, in einer gegebenen Situation zu handeln – und aus diesem Handeln für die weiteren Handlungen zu lernen. Dabei sind zum Teil iterative und redundante Prozesse die Garanten des Lernens sowohl auf der individuellen Ebene wie auch auf der Ebene der Organisation.

In systemischer Perspektive bedeutet Führung vor allem Umgang mit Unsicherheiten. Dieser ist wesentlich ein kommunikativer Prozess: es gilt nicht nur, Worte in Taten umzusetzen, sondern die Taten wiederum in Worte zu fassen. Erst durch die Kommunikation darüber, was beobachtet,

gemacht und erwartet wird, tritt richtiges Lernen ein.

#### **5. NPM bedingt und ermöglicht zugleich eine moderne Personal- und Organisationsentwicklung.**

Das Ziel ist, über die Förderung der Fach- und Sozialkompetenzen auch die Persönlichkeit der Mitarbeitenden zu stärken. Angesichts der heutigen Ökonomisierungszwänge und -tendenzen bleibt dieses Anliegen zentral: in Zukunft werden einerseits Einzelne vermehrt Verantwortung für ihre eigene Arbeitsbiographie übernehmen und sich andererseits stärker als «MitunternehmerInnen» für ihre Organisation einsetzen müssen. So erhalten auch Partizipation und Gleichstellung optimale Chancen.

Damit sowohl die Individuen als auch die Organisation als System lernfähig werden, ist im Zeichen von NPM vor allem ein Kulturwandel angesagt, der die Personal- und Organisationsentwicklung ins Zentrum stellt. Die Ausbildung muss mehr als nur Wissen und Können vermitteln: sie ist stärker auf das Handeln und Kommunizieren in der Organisation sowie auf systemische Wirkungszusammenhänge auszurichten. In diesem Sinne ist Führung nicht mehr nur Chefsache.

Um die Umsetzung des Wissens und Könnens in die eigene Organisationswirklichkeit zu fördern, ändern sich didaktische Ansätze der Ausbildung und Kommunikationsverhalten. Gerade in einer Bürokratie muss die Kommunikation künftig schneller, direkter und persönlicher werden. Offen gegenüber wissenschaftlichen Erkenntnissen, kritisch bezüglich praktischer Erfahrung und sozialkompetent im Hinblick auf Betroffene/Beteiligte dient sie der Steuerung von Steuerungsprozessen auf individueller, organisatorischer und gesellschaftlicher Ebene.