New Public Management und das Primat der Politik

Autor(en): **Aeppli, Regine**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 1

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-341321

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

New Public Management und das Primat der Politik

Die Diskussion über die Entbürokratisierung der öffentlichen Verwaltungen erfolgt auf einem Hintergrund, der mitbetrachtet werden muss, wenn man dem Phänomen «NPM» auf die Spur kommen will.

Regine Aeppli

Die wirtschaftliche Stagnation, die Arbeitslosigkeit und die fehlende Aussicht auf baldige Erholung haben ein Klima erzeugt, in dem unser ganzes Wohlergehen von ökonomischen Faktoren abzuhängen scheint.

Gleichzeitig ist unübersehbar, dass die institutionellen Grundlagen und die Steuerungsinstrumente der Politik den Herausforderungen der Zeit in vielen Bereichen nicht mehr gewachsen sind, sei es weil die Politik nicht rechtzeitig reagieren kann, sei es weil der Vollzug von Gesetzen auf der Strecke bleibt.

Vor diesem Hintergrund taucht ein UFO namens NPM auf. Seine Landung wird mit Fanfarenstössen begrüsst: «NPM signalisiert für die Staatsdiskussion einen Paradigmenwechsel von historischer Bedeutung. Ökonomisches Denken hält Einzug in die staatspolitische Debatte und attakkiert das jahrzehntelange Primat juristischer Betrachtungsweise. Und das ist gut so».[1] NPM-Apologet Buschor geht noch einen Schritt weiter, indem er erklärt, «das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat eine viel höhere Bedeutung als das Gleichheitsprinzip»; der Staat darf nicht mehr mit «Sprüchen von Freiheit, Wohlstand und Gerechtigkeit geführt werden».[2]

NPM: grosse Worte, zurückhaltende Taten. Die NPM-Promotoren sehen im Legalitätsprinzip eine Behinderung der modernen Leistungsverwaltung und die Ursache gegenseitigen Misstrauens und bürokratischer Reglementierungswut. NPM könne den Teufelskreis durchbrechen, weil es die Politik zur Definierung des gesellschaftlichen Bedarfs an politischer Lenkung zwinge und sie auf die Rolle des Bestellers der dafür nötigen öffentlichen Steuerungsmassnahmen und Dienstleistungen verpflichte.[3]

Wenn man die NPM-Projekte, die zur Zeit im Anlaufen sind, Revue passieren lässt, stellt man fest, dass nebst beeindruckenden Organigrammen vor allem betriebswirtschaftliche Fragen im Vordergrund stehen. Es fällt auf, dass vorab in Ämtern und Abteilungen «umgestellt» wird, die Dienstleistungen erbringen, für welche entweder ein Markt oder ein homogener Kundenkreis besteht. In diesen Bereichen lassen sich die Leistungen nach gängigen (privat-)wirtschaftlichen Kriterien (Nachfrage, Umsatz, Gewinn) messen. Die Wirksamkeit der Schweizerischen Meteorologi-

[1] Peter Hablützel: NPM als Modernisierungschance, Thesen zur Entbürokratisierungsdiskussion, SP-Dokumentation NPM, S. 1

[2] Buschor, SAG 6/1995, S. 280/81 zitiert in: Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (=Zbl) 4/1996, S. 195

[3] s. FN 1, Hablützel, S. 3

schen Anstalt, zum Beispiel, soll anhand der Trefferquote der Wettervorhersagen und der Nachfrage nach meteorologischen Spezialinformationen geprüft werden.[4]

Auch die vom Bundesrat getroffene Ämter und Dienststellen (11), die ab 1998 mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden sollen, lässt eine gewisse Skepsis gegenüber der neuen Verwaltungsphilosophie vermuten. Das Budgetvolumen beträgt total 250 Mio. Franken entsprechend 6 Promille des Bundeshaushaltes.[5] Wozu also die Aufregung?

Wie die Verwendung öffentlicher Gelder und die freie Auftragsausführung kontrolliert werden sollen, ist völlig offen.

Verwaltungsreform bedingt Parlamentsreform

Über die betriebswirtschaftlichen Vorteile der Steuerungsinstrumente des NPM ist viel geschrieben worden. Hingegen sind die Fragen um das Controlling (Zielfestsetzung, Steuerung, Evaluation und Kontrolle), und die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Verwaltung/Exekutive weder beantwortet noch geregelt. Wie die Verwendung öffentlicher Gelder und die Arbeitsweise der Verwaltung nach Einführung des Nettoprinzips (Vollkostenrechnung, die Red.) und der freien Auftragsausführung kontrolliert werden soll, ist völlig offen. Was zu tun ist, wenn ein Globalbudget nicht ausreicht, um den Leistungsauftrag zu erfüllen, weiss niemand genau. Ist das Budget zu erhöhen? Ist der Bundesrat zu beauftragen, den Leistungsauftrag zu revidieren oder die «Produktmanager» auszuwechseln? Allerdings ist (selbst-)kritisch anzumerken, dass die Kontrolle nach heutigem System auch nicht immer funktioniert, man denke zum Beispiel an die Kostenüberschreitung beim Nationalstrassenbau.

Wenn das Parlament nur noch darüber zu beschliessen hat, was der Staat tun soll und welche Mittel ihm insgesamt zur Verfügung stehen, braucht es zwangsläufig neue Steuerungsinstrumente; dazu gehört unter anderem die Einrichtung eines Berichtwesen, die Schaffung eines unabhängigen Organs zur Evaluation staatlicher Massnahmen sowie ein unabhängiger Rechnungshof. Gleichzeitig muss dafür gesorgen werden, dass das Parlament frühzeitig politische Anstösse geben kann.[6]
Soll die Verwaltungsreform erfolgreich sein, müsste auch die Kommunikationskultur zwischen Legislative und Verwaltung verbessert werden.

Politik ist mehr als eine Kosten-Nutzen-Analyse

NPM ist erst seit kurzem ein Thema. Dass aber schon vor fünf Jahren ein Gesetz erlassen wurde, das von diesem Geist geprägt ist, und politisch weit schwerer wiegt als die nun vorgesehenen Projekte (Meteorologische Anstalt etc.), ist bisher nur von Insidern angesprochen worden. Es handelt sich dabei um das ETH-Gesetz von 1991. Dieses hält im Zweckartikel die strategische Zielsetzung fest und garantiert der ETH und den Forschungsanstalten Autonomie. Der ETH-Rat erstattet dem Bundesrat zuhanden des Parlamentes alle vier Jahre Bericht über seine Tätigkeit, Zielsetzung und Zielerreichung. Hinsichtlich der Finanzen darf vom Bruttoprinzip und den Regeln der Vollständigkeit und der Spezifikation abgewichen werden. Für das Parlament heisst das: es setzt eine Gesamtsumme fest, ohne dass es auf der Leistungsseite Einfluss nehmen kann. Politische und ethische Fragen im Zusammenhang mit Forschungs- und Technologie-

[4] Tages Anzeiger vom 14.5.1996

[5] Provisorische Fassung des Protokolls der Verhandlungen des Ständerates vom 28.11.1996, S. 7, Amtl. Bulletin der Bundesversammlung

[6] Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15.12.1995, S. 3 und 70ff.

projekten sind auf einen informellen Rahmen verwiesen.

An diesem Beispiel zeigt sich, wie theoretisch und unpraktikabel der Grundsatz der Trennung von strategischen und operativen Entscheiden ist. Dass auch Wissenschaft und Forschung «die Bedürfnisse des Landes» und «die Achtung vor der Würde des Menschen und die Verantwortung gegenüber seinen Lebensgrundlagen» wahrzunehmen haben (Zielsetzung im Zweckartikel), versteht sich (schon aus verfassungsrechtlichen Gründen) von selbst. Politisch interessant und brisant ist hingegen die Frage, *wie* diese Ziele eingehalten werden und welche *Mittel* dafür eingesetzt oder verweigert werden. Damit ist die staats- und demokratiepolitische Dimension von NPM angesprochen.

Management ist nicht politikneutral

Am Beispiel des Kantons Zürich lassen sich die Fragen in diesem Zusammenhang noch deutlicher darstellen. In der Wirtschaftsmetropole der Schweiz ist die Überzeugung von der Richtigkeit des ökonomischen Ansatzes so gross, dass die generelle Umstellung auf NPM bereits beschlossen ist.
In seiner Weisung zum Verwaltungsreformrahmengesetz vom 1. Dez. 1996 schreibt der Regierungsrat: «Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat zum Ziel, für die eingesetzten öffentlichen Gelder einen möglichst hohen Gegenwert ... zu erreichen».[7]
In einer ersten Serie will der Regierungsrat (u.a.) die Schulen (Volks- und Mittelschule, Universität) in die Autonomie entlassen.[8] Grundlage zur Verbesserung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses an den Mittelschulen bildete ein Benchmarking[9], bei dem die Stadtzürcher Mittelschule «Rämibühl» Modell stand. Eine Schule am «Züriberg» mit homogener Schülerpopulation aus dem oberen Mittelstand bzw. Akademikermilieu. Die andern Mittelschulen haben ihren Aufwand nun danach zu richten. Für die Universität ist ein Rahmengesetz vorgesehen, das ihr Autonomie gewährt und dem Parlament unter anderem den Entscheid über den bildungspolitisch heiss umschrittenen numerus clausus entzieht.[10]

Die Legitimität staatlichen Handelns muss abgesichert werden

NPM wegen all der geäusserten Fragen und Zweifel als untauglich zu bezeichnen, wäre trotzdem falsch und vor allem verfrüht. Die Skepsis bezweckt grundsätzlich zweierlei: Das Primat der Politik ist ins Zentrum der Reformdiskussion zu rücken und den Machtphantasien der Verwaltungsmanager ist Einhalt zu gebieten.

Der moderne Staat kann seine Aufgaben nur mit Hilfe mehrerer Funktionen – neben der Rechtssetzung und -anwendung vor allem staatsleitende Tätigkeiten wie Regierung, politische Planung sowie die Ausübung der Finanzgewalt – erfüllen.[11] In weiten Bereichen des Leistungsstaates versagt die rechtsstaatliche Steuerung durch Gesetze. Strukturelle Vollzugsdefizite sind Hinweise dafür, dass das politisch-administrative System zunehmend überfordert ist.[12]

Das Primat der Politik ist ins Zentrum der Reformdiskussion zu rücken und den Machtphantasien der Verwaltungsmanagern ist Einhalt zu gebieten.

[7] Verwaltungsreformrahmengesetz, Antrag des Regierungsrates vom 3.1.1996, S. 17; (Das Gesetz wurde am 1.12.1996 vom Volk angenommen und auf den 1.1.1997 in Kraft gesetzt.)

[8] s. FN 7, S. 29

[9] «Unter Benchmarking versteht man den periodischen, systematischen Vergleich wichtiger quantitativer und qualitativer Merkmale eines Systems mit dem Ziel, durch den Vergleich von gleichartigen Leistungen oder Verfahren die Kosten-Leistungs-Verhältnisse zu verbessern» (aus: FN 7, S. 14)

[10] NZZ und Tages Anzeiger vom 25./26. 1. 1997

[11] Georg Müller, Funktionen der Rechtssetzung im modernen Rechtsstaat, Zbl 3/1996, S. 99

[12] Ingrid Kissling-Näf und Willy Zimmermann: Aufgaben- und Instrumentenwandel dargestellt am Beispiel der schweizerischen Forstpolitik, Schweiz. Zeitschrift für politische Wissenschaft 2/1996, S. 53

Das Grundanliegen des Legalitätsprinzips ist es, die Verwaltung so zu steuern, dass sie im Interesse der Bürgerinnen und Bürger handelt. Es ist deshalb zulässig und notwendig zu fragen, ob es auch noch andere, wirksamere Methoden zu seiner Verwirklichung gibt als den generell-abstrakten Rechtssatz.[13]
In der politischen Wissenschaft wird darüber diskutiert, ob die hierarchische Steuerung mit Elementen zu ergänzen ist, bei denen Konsens, Kommunikation und Akzeptanz im Vordergrund stehen. Erfahrungen im Umweltrecht zeigen, dass Absprachen, informelle Zusammenarbeit und Aushandlungsprozesse zwischen öffentlichen und privaten Akteuren eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit und eine Steigerung der Innovationsfähigkeit versprechen. Dies unter anderem auch deshalb, weil die Behandlung gewisser Fälle ohne das Kundenwissen nicht mehr möglich ist.[14]

Solche Methoden sind nicht über jeden rechtsstaatlichen Zweifel erhaben. Die Gefahr besteht, dass die Legitimation staatlichen Handelns zu sehr in der Kundenbeziehung gesucht und das Wohlergehen der gesamten Rechtsgemeinschaft zu wenig berücksichtigt wird. Es gibt auch (noch) kein Mittel, um den Kunden von der Lobby zu unterscheiden. Die erhöhte Freiheit der Verwaltung wird Anlass zur Verstärkung der Lobby gegenüber entscheidungsbefugten Beamten bilden. Kundenfreundlichkeit läuft damit Gefahr, zur Vorzugsbehandlung der Einflussreichen zu werden. Minderheiten und nicht artikulationsfähige Dritte kommen zu kurz.[15]
Wer ist überhaupt Kunde der Verwaltung? Nur der Gesuchsteller oder auch der potentielle Einsprecher, eventuell sogar das betroffene Gemeinwesen? Fragen, deren Beantwortung für die erfolgreiche Weiterentwicklung der neuen Reformansätze unabdingbar ist.

Fazit:

Der moderne Staat ist auf ein relativ dichtes Regelungsnetz angewiesen, um seine Aufgaben zu erfüllen. Er muss den «Normenhunger» der Gesellschaft stillen, der in einer hochkomplexen, technisierten, vernetzten, sich ständig ändernden, von Unsicherheiten und Risiken geprägten Welt normal ist.[16] Deregulierung nach neoliberalem Credo kann zu erheblichen Instabilitäten regionaler und/oder sozialer Art führen (vgl. Landwirtschaftspolitik) und neue Interventionen notwendig machen. Dezentralisierung und Selbstregulierung mögen branchenspezifische und kundenorientierte Lösungen bringen. Der Rechtssicherheit jedoch sind sie abträglich, denn sie führen leicht zu Unübersichtlichkeit und Widersprüchen.

Wenn das «Korsett des Legalitätsprinzips» gelockert wird, löst das Bewegung aus, deren Folgen hochpolitisch und schwer absehbar sind. Wenn wir die Legitimität staatlichen Handelns absichern wollen, ist es höchste Zeit, das Forum der Reformdiskussion zu erweitern.

[13] Philipp Mastronardi: Grundlage der rechtlichen Ausgestaltung des NPM, Ausführungen anlässlich des Seminars der HSG vom 20.9.1996 zum Thema NPM /Rechtsfragen, S. 7

[14] s. FN 12, Kissling/Zimmermann, S. 53/54

[15] s.FN 13, Mastronardi, S. 12

[16] s. FN 11, Müller, S. 99 mit weiteren Literaturhinweisen

Regine Aeppli ist Anwältin und SP-Nationalrätin.