

**Zeitschrift:** Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur  
**Band:** 75 (1997)  
**Heft:** 1

**Artikel:** Warum braucht der Kanton Zug kein "New Public Management"?  
**Autor:** Uster, Hanspeter  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-341323>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 19.11.2024

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

# Warum braucht der Kanton Zug kein «New Public Management»?

Am 2. März 1995 haben der Zuger SP-Kantonsrat Hanspeter Hausheer und zwei bürgerliche Mitunterzeichner eine Motion zur Einführung der «Wirkungsorientierten Verwaltung» bzw. des «New Public Management» in der kantonalen Verwaltung eingereicht. Der Regierungsrat des

---

**Hanspeter Uster**

---

Kantons Zug hat in seinem ausführlichen Bericht an den Kantonsrat am 23. April 1996 beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären. Der Zuger Kantonsrat ist diesem Antrag am 3. Juni 1996 mit 50 zu 8 Stimmen gefolgt.<sup>1</sup>

## Wovon reden wir?

«Eine neue Führungsphilosophie geht um: New Public Management (NPM) oder zu deutsch «Wirkungsorientierte Verwaltung» (WOV) ist in aller Munde. Fachzeitschriften und Zeitungen sind voll des Lobes über das Allheilmittel gegen den maroden Staat und seine verkrusteten Strukturen. Keine Woche, ohne dass bunte Prospekte Politiker und Beamte aus ihren Amtsstuben an Kur- und andere Orte locken zu mehrtätigen Symposien und Kongressen. Grundle-

<sup>1</sup> Meine Ausführungen stützen sich auf den Bericht des Zuger Regierungsrates und auf den sehr lesenswerten Artikel von Regierungsekretär Dieter Delwin und Landschreiber Hans Windlin, Zug: «New Public Management: kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht», in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht Zbl. Zürich, April 1996, S. 183ff., sowie auf einige andere Quellen und viele Gespräche.

gende Reformen sind angesagt. Öffentliche Verwaltung – das ist für viele ein undurchsichtiges Gebilde, ein schwerfälliger Monolith, ein unersättlicher Moloch und alles verschlingender Leviathan.» – Diese Worte von Landschreiber Windlin an der Staatsschreiberkonferenz vom 2. Mai 1996 in Zug mögen provokativ erscheinen; anschaulicher und (an)griffiger lässt sich indes der Rahmen, in dem die NPM-Diskussion stattfindet, nicht beschreiben. Ich fasse das Wesentliche meiner NPM-Kritik in sieben Kernsätzen zusammen:

## **1. NPM ist nicht einfach eine Verwaltungsreform, sondern eine tiefgreifende, in der NPM-Sprache gar «revolutionäre» Staatsreform.**

Nimmt man/frau die NPM-Promotoren beim Wort, dann bedeutet das eine Einschränkung der demokratischen Rechte des Volkes, eine Verschiebung der Entscheidungskompetenzen von der Legislative an die Exekutive und eine massive Relativierung elementarer Rechtsstaatsprinzipien. Oder mit den Worten von Urs Bolz und Ulrich Klöti: «Ein ganzheitliches, flächendeckendes NPM-Modell bedingt eine grundlegende Staatsreform und ein grundsätzliches Überdenken von direkter Demokratie, Föderalismus, Funktion des Staates sowie – nicht zuletzt – Stellenwert, Funktion und Professionalität des Parlamentes».<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Bolz, Urs / Klöti, Ulrich: Parlamentarische Steuern neu erfinden? Zbl. April 1996, S. 182.

**2. NPM zielt auf den Abbau des an seine Grenzen stossenden modernen Leistungsstaates und steuert, der neokonservativen Ideologie des Thatcherismus folgend, in Richtung Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts.**

Immer wieder betonen die NPM-Promotoren, ihr Modell sei wertneutral. Es werde sowohl von linken wie rechten Regierungen angewendet. In diesem Zusammenhang stellen sie den Begriff «Revolution» nicht mehr plakativ heraus, im Gegenteil. Dennoch geht es ihnen bzw. ihren politischen Ziehvätern um weniger Staat und vor allem, wie in Kernsatz 1 gezeigt, um weniger Demokratie, weniger Mitsprache- und Entscheidungskompetenzen auf verschiedenen Ebenen und um den Abbau rechtsstaatlicher Garantien.

**3. NPM erkennt, dass sich staatliche Aufgabenerfüllung nach dem Volkswillen zu richten und dem Gemeinwohl zu dienen hat, welches sich – im Gegensatz zur gewinnstrebigen Privatwirtschaft – nicht oder zumindest nicht vorwiegend an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientieren kann.**

Der elementare Unterschied zwischen profitorientierten Privatunternehmen und freiheitlich-demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaat wird von den NPM-Promotoren verkannt. Dabei ist es in den meisten Verfassungen oder zumindest in den Finanzhaushaltsgesetzen vorgeschrieben, dass der Staat nicht rentieren darf: der Finanzhaushalt darf auf mittlere Frist höchstens ausgeglichen sein. Dazu kommt, dass der Rechts- und Wohlfahrtsstaat, wenn er diese Bezeichnung verdienen will, gewisse «Verlustgeschäfte» betreiben muss. Dazu gehören der Rechtsschutz, die Sozialhilfe, eine menschenwürdige Sozialversicherung und Gesundheitsversorgung für alle, Schule und Ausbildung, aber auch Gleichstellung und, als letztes Beispiel in dieser nicht vollständigen Aufzählung, der

Umweltschutz. Dazu kommt, dass unser Staatswesen auf dem Prinzip des citoyen und der citoyenne und nicht auf dem Prinzip des client beruht. Der frühere Oberbürgermeister von Speyer, Christian Roskopf, fragt in der ZEIT vom 15. September 1995: «Merkt denn niemand, wie mit der Kommerzialisierung des öffentlichen Lebens dem Menschen die Würde des Bürgers abhanden kommt? Der Bürger ist kaum wahrnehmbar fähig, die Leistungen der öffentlichen Hand ... wie ein «Kunde» auszuhandeln und dann je nach Marktlage preiswürdig in Anspruch zu nehmen. Und noch viel weniger kann er sich als Kunde des Finanzamtes oder der Bundeswehr verstehen. Es ist deshalb euphemistisch und heuchlerisch, ihn in die Rolle eines Kunden zu komplimentieren. Andererseits hat er aber gerade als Bürger hierzulande Rechte und Pflichten, die weit über das hinausgehen, was man dem Abnehmer einer Ware oder einer Leistung zugesteht.»

**4. NPM bedeutet Abbau der Rechte des Parlamentes und der direkten Mitwirkungsrechte des Volkes und ist daher nicht demokratieverträglich.**

Die NPM-Promotoren sprechen viel von einer Trennung des strategischen und des operativen Bereichs, wobei oft nicht klar ist, wohin der von ihnen ebenfalls benutzte Begriff des Normativen gehören soll. Aber gerade die direkte Demokratie gewährt Entscheidungskompetenzen des Volkes in normativen, strategischen wie auch im operativen Bereich. Gerade das Finanzreferendum – das die Linke nicht erst seit dem F/A 18-Beschluss auch auf Bundesebene fordert – ist oft ein Eingriff des Volkes in den operativen Bereich. Volksabstimmungen sind in der Schweiz immer Abstimmungen über Grundsätzliches *und* über Nebensächliches. Der Zuger Regierungsrat meint zwar eine Antinomie zwischen Effizienz und der direkten Demokratie festzustellen. Kurzfristig gedacht mag dies stimmen. Mittel- und vor allem

**Unser Staatswesen beruht auf dem Prinzip des citoyen und der citoyenne und nicht auf dem Prinzip des client.**

langfristig ist die direkte Demokratie aber wesentlich effizienter als andere Modelle. SGA-Kantonsrat Josef Lang wies ausdrücklich darauf hin: «Der starke Einbezug der Bürgerinnen und Bürger führt letztlich zu geringeren Reibungsverlusten und zu grösserer politischer Verlässlichkeit, dem – wie vergleichende Studien zeigen – wichtigsten Standortkriterium». (Kantonsrats-Protokoll S. 903).

**Der Rechtsstaat  
ist der Rechts-  
mittelstaat.**

### **5. NPM stellt die Rechtsstaatlichkeit in Frage.**

Ich traue meinen Augen nicht, wenn ich bei Bolz/Klöti lese: «*Das Legalitätsprinzip ist zu hinterfragen*». Spätestens hier sollte es dem letzten sozialdemokratischen NPM-Motionär wind und weh werden, auch wenn er bis jetzt noch bereit war, die NPM-Kröte im Demokratiebereich zu schlucken: Dieser ungeheuerliche Satz bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass die Bändigung der Allmacht des Staates durch seine Bindung an das Gesetz abgeschafft werden soll. Ich muss gestehen: In einem solchen Staat möchte ich nicht leben, denn dort sind weder Rechtsstaatlichkeit noch die Freiräume der Zivilgesellschaft und auch keine verantwortungsvollen PolitikerInnen mehr gefragt. Sie würden ersetzt durch Manager, denen wir dann gestützt auf das «Weltbild des Vertrauens in die Kraft des guten Management» (Kuno Schedler) folgen dürfen. Vom Rechtsstaat und der Zivilgesellschaft bliebe nichts mehr übrig als eine Fassade, so dekorativ wie jene Fresken, die in Siena das «*buon governo*» darstellen.

### **6. NPM bedeutet Einschränkung des Rechtsschutzes.**

Gemäss NZZ vom 7. 1. 1997 ist der Zürcher Regierungsrat aus politischen Gründen der Meinung, dass die Rekurslegitimation möglichst eng gefasst sein sollte. Er wolle keinen Rechtsmittelstaat. Immer wieder ist die alte Leier zu hören, der

Rechtsstaat dürfe nicht zum Rechtsmittelstaat verkommen; wir kennen die Weise, wir kennen die Herren Verfasser. Tatsache ist aber: Der Rechtsstaat *ist* der Rechtsmittelstaat. Eine Erschwerung des Rechtsweges oder die Einschränkung der Beschwerdelegitimation bedeutet mehr Macht für diejenige Behörde, die eine Verfügung erlassen hat. Der Zürcher Regierungsrat erklärte 1929 kategorisch: «Wir halten dafür, dass Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates im Interesse der Autorität des Regierungsrates inappellabel sein sollen.»<sup>3</sup> Im Verwaltungsverfahren, insbesondere aber auch im Zivilprozess trifft die Erhöhung des Streitwertes oder die Einführung eines möglichst vollkommenen Kostendeckungsprinzips zudem die wirtschaftlich und sozial schwächeren Volksschichten.

Wohin die NPM-Philosophie beim Rechtsschutz führen kann, zeigt ein Dossier, das der ehemalige Präsident der Asylrekurskommission (ARK) und sein Verwaltungschef zusammen mit externen Beratern verfasst haben.<sup>4</sup> Unter dem vielversprechenden «Reengineering in der Bundesverwaltung» schildern sie, wie sie in der ARK die Arbeit nach den Regeln der industriellen Produktion organisiert haben – ausgehend von der «Produkt-Markt-Strategie». Worum geht es bei der Arbeit der ARK? Um die Logistik in der Verteilung von Haarwaschmitteln? Oder um die Zuteilung von Milchkontingenten? Nein. Es geht immerhin um die Frage, ob ein Mensch hier in der Schweiz Asyl bekommt und ob seine Wegweisung nach Prüfung völkerrechtlicher Prinzipien statthaft ist. Es geht also um höchstrangige Rechtsgüter wie Leib und Leben und den Schutz von Folter und Verfolgung gemäss den Grundsätzen von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Doch das interne Dokument

<sup>3</sup> Zit in: Alfred Kölz: Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege, in: Zbl 1985, S. 50.

<sup>4</sup> Vgl. auch: Leutwyler, Christina: Asylentscheid ab Fließband, in: FA vom 15. 9. 1995.

verfolgt offenbar eine andere Strategie: «Die individuelle, nicht durch Textbausteine abgedeckte Begründung darf drei Seiten nicht übersteigen». Und wenn die wesentliche Frage erst auf der vierten Seite hätte abgehandelt werden können? Dann haben Sie, lieber Ayslbewerber, leider Pech gehabt. Viel Glück bei der Ausreise!

Dass welsche Anwälte zudem Urteilsbegründungen auf deutsch erhalten, passt ebenfalls bestens zum Reengineering. Es ist rechtlich zulässig, aber bezeichnend für das vorherrschende Prinzip der «Produkt-Markt-Strategie». Pech allerdings auch für die welsche Anwältin, dass sie auf dem Markt nicht zu einem anderen Produkt-Anbieter wechseln kann, der ebenfalls Urteile anbietet.

### **7. NPM erfordert seinerseits einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand mit unproduktiver Bindung von Personal und Kosten für Expertisen, Pilotprojekten, Controlling, Monitoring, usw.**

Immer wieder ist davon die Rede, erst mit NPM könnten Leistungsaufträge gegeben werden, Ziele definiert und die Zielerfüllung dann kontrolliert werden. Das ist Unsinn. Gerade wenn Exekutivmitglieder grossen Wert auf NPM-Massnahmen legen, haben sie sehr oft die heute schon zur Verfügung stehenden Mittel nicht genutzt. Sie werden es auch nicht machen, wenn NPM Realität würde. Als ich anfangs 1991 die Justiz- und Polizeidirektion des Kanton Zug übernommen habe, formulierte ich – als Beispiel – im Bereich der Kantonspolizei vier Ziele: 1. Erhöhung der Verkehrssicherheit mit einer Steigerung von Verkehrskontrollen; 2. Schaffung einer Umweltpolizei, 3. Verstärkung der Abteilung «Wirtschaftsdelikte» und 4. Einfrieren des Staatsschutzbudgets. All diese Zielsetzungen waren Ende 1991 erfüllt.

Als Kontrolle dienten mir die traditionellen Instrumente: Einerseits die Jahresrechnung und die Buchhaltungsauszüge (Ziel 1 massive Erhöhung der Bussenerträge und Zunahme der Führerausweis-Entzugs-Verfahren, bei Ziel 4 keine Bewegung auf diesem Konto), andererseits der Rechenschaftsbericht bei Ziel 2 und 3 (ausgewiesene Zunahme der ermittelten Delikte). Zudem besteht bei drei dieser vier Ziele heute schon kein Mitsprachrecht des Parlaments oder der Regierung; der Entscheid über die Zunahme der Verkehrskontrollen, die verbesserte Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und das Einfrieren der Staatsschutzgelder lagen allein in meiner Kompetenz als Direktionsvorsteher, und die Schaffung einer Umweltpolizei gab eine politisch spannende Parlamentsdebatte.

### **Zum Schluss.**

Der Zürcher SP-Kantonsrat Hans-Jakob Mosimann formuliert seine Grundhaltung zu NPM kurz und bündig so: «Sehr kritisch, aber konstruktiv»<sup>5</sup>. Diese Auffassung teile ich nicht. Denn eine sehr kritische Überprüfung des gesamten NPM-Phantoms bringt mich zu folgendem Schluss: Was gut und brauchbar ist am NPM, das ist nicht neu, und was neu ist, ist über weite Strecke unbrauchbar. Deshalb brauchen wir im Kanton Zug die NPM-Rhetorik nicht.

Hanspeter Uster, Baar/ZG, ist seit 1991 Justiz- und Polizeidirektor des Kantons Zug und Mitglied der Sozialistisch-Grünen Alternative SGA.

<sup>5</sup> Mosimann, Hans-Jakob: Der öffentliche Dienst, 9. 2. 1996, Nr. 2; vgl. auch in dieser RR. S. 22–25.