

Implementierung privatwirtschaftlicher Managementtechniken in die öffentliche Verwaltung. Auswirkungen des „New Public Management“ auf die öffentliche Daseinsvorsorge

Abstract für eine Teilnahme am Kongress „Momentum08: Gerechtigkeit“

Track #8 „Öffentliches Eigentum und kommunale Verantwortung“, 25. – 28. September 2008, Hallstatt (A)

Linz, am 13. April 2008

Stefan Etzelstorfer

4020 Linz, Huemerstraße 9/9

stefan.etzelstorfer@reflex.at

ABSTRACT:

Privatwirtschaftliche Elemente im Sinne eines effizienten „Managens“ öffentlicher Aufgaben führten in der Vergangenheit zu einer teilweise radikalen Änderung im Bereich öffentlicher Verwaltung und zu einem grundlegend geänderten Verständnis der Rolle des Staates bzw. der öffentlichen Hand. Begriffe wie Ergebnis-/Wirkungsorientiertheit, Wettbewerb oder Qualitätsmanagement, welche zuvor nur aus Management-Lehrbüchern bekannt waren, wurden zum integralen Bestandteil einer modernen und leistungsstarken öffentlichen Verwaltung.

Die Anfang der 1970er-Jahre beginnende Hinwendung bzw. Ausrichtung auf eine „angebotsorientierte“ Wirtschaftspolitik machte auch vor dem öffentlichen Sektor nicht halt und führte schließlich dazu, die Rolle des Staates auch in diesem Bereich fundamental zu hinterfragen und zu verändern. Begründet wurde dies meist mit der geringeren Effizienz des Staates im Vergleich zum privaten Markt. PolitikerInnen wie die ehemalige britische Premierministerin Margaret Thatcher sowie der ehemalige US-Präsident Ronald Reagan nutzten das instabil gewordene makroökonomische Umfeld, um – gemeinsam mit internationalen Organisationen wie Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds – eine Änderung in der Wirtschaftspolitik der Nationalstaaten aber auch auf internationaler Ebene herbeizuführen. Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung wurden so zu Schlagworten des aufkommenden „Neoliberalismus“, welcher seit nunmehr dreißig Jahren die öffentlichen wirtschaftlichen Debatten in Politik und Gesellschaft dominiert.

Das zu Beginn des 20. Jahrhunderts für diesen staatlichen Bereich entwickelte „Bürokratiemodell“¹ von Max Weber, gekennzeichnet unter anderem durch eine stabile Umwelt, kleine Budgets und beschränkte öffentliche Aufgaben wurde schrittweise durch Implementierung moderner Managementtechniken beeinflusst, welcher als Oberbegriff „New Public Management“ zusammengefasst wird und auf einer institutionellen Sichtweise basiert, deren zentrales Charakteristikum der Wechsel von Input- zur Outputorientierung darstellt.²

1997 wurde von der damaligen Bundesregierung das erste Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP)³ mit den Schwerpunkten „Bürgerorientierung“ und „Qualitätsmanagement“ beschlossen; seit 2003 wird nunmehr bereits das dritte VIP umgesetzt. Ebenfalls im März 2003 wurde

¹ vgl. Schedler/Proeller (2006), 16f, Budäus (1998), 1f.

² vgl. Schedler/Proeller (2006), 37f.

³ vgl. <http://www.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2006/beilagen/Verwaltungsreform.pdf> (30.03.2008).

„Das langfristige Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOV 2015)“ entwickelt.

Die Implementierung neuer Managementtechniken sowie deren mittelbare und unmittelbare Auswirkung beschränkt sich aber keineswegs allein auf den Kernbereich der öffentlichen Verwaltung (hoheitlicher Bereich). Sie hat vielmehr per definitionem bereits eine viel weiter reichende Dimension: New Public Management befasst sich sowohl mit neuen Formen der öffentlichen Verwaltungsführung als auch mit der Modernisierung öffentlicher Einrichtungen als Ganzes.⁴ Bezweckt soll damit eine Reorganisation aller Steuerungsabläufe im politisch-administrativen System werden mit Betonung eines produkt- und wirkungsorientierten Managements.⁵ So werden unweigerlich auch jene Bereiche miteingefasst, die sich unter dem verwaltungsrechtlichen Begriff der „Daseinsvorsorge“ zusammenfassen lassen und auch in der wissenschaftlichen Diskussion vergangener Jahre eine wichtige Rolle spielten. Wie weit bzw. eng dabei die Grenzen der Daseinsvorsorge im Sinne einer „Grundversorgung“ der für die Allgemeinheit notwendigen und erforderlichen Güter und (Dienst-)Leistungen zu ziehen sind, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Unumstrittene Kernbereiche des Staates wie innere und äußere Sicherheit oder Justiz sowie eine Beschränkung auf diese Bereiche („Nachwächterstaat“) markieren die eine (Radikal-)Position des Diskussionsspektrums. Demgegenüber steht ein umfassendes Zuständigkeitsverständnis des Staates im Sinne von Bereitstellung von Zusatzleistungen in den Bereichen Infrastruktur gegenüber, wobei meist an wirtschaftliche Unternehmen der öffentlichen Hand (Kommunalbetriebe) gedacht wird, unabhängig von der Rechtsform.

Ein in diesem Zusammenhang immer wieder auftauchender und in der politischen Debatte gleichzeitig heftig diskutierter Begriff ist jener des so genannten „Gewährleistungsstaates“. Bereits der Versuch einer näheren Erklärung des Begriffes gestaltet sich als äußerst schwierig. Nicht nur auf politischer Ebene werden die Vorstellungen äußerst kontroversiell diskutiert – auch auf wissenschaftlicher Ebene gehen die Meinungen diesbezüglich auseinander. Einerseits verbirgt sich dahinter die Vorstellung, der Staat solle nicht um jeden Preis jede für die Allgemeinheit wichtige (Dienst-)Leistung, insbesondere im Bereich Infrastruktur, selbst anbieten, sondern lediglich dafür sorgen, dass diese auch für alle Bevölkerungsteile zugänglich ist. Er „garantiert“ soweit, dass eine bestimmte Leistung angeboten wird, ohne sich dabei um

⁴ Schedler/Proeller (2006), 5.

⁵ Ószo, D. (2000), 53.

die konkrete Ausgestaltung, vor allem auf Ebene der Preise, näher Gedanken machen zu müssen.

Als weitgehendes Nischenthema und daher noch kaum erforscht ist dagegen die Auswirkung für Frauen durch die im Zuge der vom New Public Management forcierten und empfohlenen Restrukturierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Durch die zahlreichen formellen Privatisierungen (Überführung von Regiebetrieben in juristische Personen des privaten Rechts, zB GmbH, AG) fielen diese Betriebe beispielsweise aus dem Anwendungsbereich des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes⁶, das unter anderem ein Frauenförderungsgebot normiert, heraus. Der Versuch einer genaueren Erörterung dieser Problematik anhand praktischer Fallbeispiele bildet den Abschluss der Arbeit.

⁶ BGBl. I Nr. 53/2007 idgF

Literatur

Budäus, D. (1998), Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.), Managementforschung 8. New Public Management, Berlin, S. 1 – 10.

Ösze, D. (2000), Managementinformationen im New Public Management. Beiträge zum Öffentlichen Management, Bern / Stuttgart / Wien.

Schedler, K./Proeller, I. (2006), New Public Management, 3. Auflage, Bern / Stuttgart / Wien.

o.V. (2006), Beilage: Verwaltungsreform, Wien,

<http://www.bmf.gv.at/budget/budgets/2006/beilagen/Verwaltungsreform.pdf> (30.03.2008).