

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

Kongress „Momentum08: Gerechtigkeit“

Track #8 „Öffentliches Eigentum und kommunale Verantwortung“, 25. – 27. September 2008, Hallstatt (A)

Linz, im September 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“ (vgl. Schelder und Proeller, 2006, S. 16f sowie Budäus, 1998, S. 1f) 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 (vgl. Schedler und Proeller, 2006, S. 37).

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 (Schedler und Proeller, 2006, S. 5). Bezweckt soll damit eine Reorganisation aller Steuerungsabläufe im politisch-administrativen System werden mit Betonung eines produkt- und wirkungsorientierten Managements (Ösze, 2000, S. 53).

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

Als weitgehendes Nischenthema und daher noch kaum erforscht ist dagegen das alternative Konzept der so genannten „Neo-Weberianische Verwaltung“. Es versucht, sowohl positive Ansätze des NPM als auch des klassischen Bürokratiemodell nach Weber'scher Art herauszugreifen und weiterzuentwickeln. Der Versuch einer genaueren Erörterung dieser Problematik anhand praktischer Fallbeispiele bildet den Abschluss der Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

1. Begrifflichkeiten	7
1.1 New Public Management (NPM)	7
1.2 Public Governance	8
2. Entwicklung des NPM	9
2.1 Public Choice und Managerialisms	10
2.2 Normative Grundlagen des NPM	11
3. Kritik am NPM	13
3.1 Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung	14
4. Auswirkungen auf „den Staat“ als Ordnungsrahmen	15
4.1 NPM und Daseinsvorsorge	16
5. Alternativen zum NPM – Neo-Weberianische Verwaltung	18
6. Fazit	21
7. Literatur	22

Abbildungsverzeichnis

Aufgabentypen und Verantwortungskategorien des „Gewährleistungsstaats“ nach Reichard (2002, S. 32)	14
Der Neo-Weberianische Staat nach Politt und Bouckaert (2004, S. 99f)	16

Abkürzungsverzeichnis

AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
NPM	New Public Management
NWS	Neo-Weberianischer Staat
z.B.	zum Beispiel

1. Begrifflichkeiten

Zum Einstieg auf die zu untersuchende Fragestellung werden zu Beginn einige für das Verständnis wesentliche Begrifflichkeiten näher untersucht sowie ihre Beziehung innerhalb des zu erörternden Gegenstandes genauer durchleuchtet. Auf eine vollständige und detaillierte Darstellung wird jedoch bewusst verzichtet; vielmehr soll dem Leser bzw. der Leserin nur ein grober Abriss darüber gegeben werden, um Unklarheiten bzw. begrifflichen Unschärfen in weiterer Folge zu vermeiden.

1.1. New Public Management

„New Public Management“ (NPM) gilt als Oberbegriff für die schrittweise Implementierung privatwirtschaftlicher Managementtechniken in die öffentliche Verwaltung. Losgetreten wurde diese Entwicklung zu Beginn der 1980er-Jahre aufgrund von vermeintlich zu hohen Budgetdefiziten, Überbürokratisierung sowie geänderten Ansprüchen der BürgerInnen. Obgleich unterschiedliche Bezeichnungen für diese Ziele verwendet wurden (z.B. „Tillburger Modell“ in den Niederlanden, „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ in Österreich und der Schweiz), deren Konzeption war dieselbe – basierend auf einer institutionellen Sichtweise sowie einem Wechsel von einer Input- zu einer Outputsteuerung (vgl. Schedler und Proeller, 2006, S. 37f). Die grundlegende These von NPM ist damit einhergehend eine Modernisierung öffentlicher Einrichtungen sowie eine neue Form der öffentlichen Verwaltungsführung (Schedler und Proeller, 2000, S. 5).

Laut Fellmann (2007, S. 7) steht im Vordergrund des NPM die Schaffung eines Beziehungsrahmens, der effektives und effizientes Handeln ermöglichen sollte, ebenso wie die Entwicklung geeigneter Steuerungsinstrumente. Auf den Punkt gebracht:

„Einfach gesagt: ‚Weniger Vorschriften und gute Leistung für gutes Geld‘“.¹

Dieser Ansatz zeigt bereits deutlich die intendierte Stoßrichtung – nämlich Dezentralisierung und Heranziehen rein betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien – sowie die beabsichtigte Schaffung von Vergleichsmaßstäben zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Dass damit bereits ein bestimmtes Spannungsfeld zwischen den teilweise doch sehr verschieden gelagerten Zielen beider Seiten eröffnet wird, liegt auf der Hand.

1.2. Public Governance

Die durch das NPM intendierten Reformen brachten einen „grundlegenden Wandel hinsichtlich des Rollen- und Funktionsverständnisses des Staates einschließlich der bisherigen Instrumente und Verfahren zur Steuerung öffentlichen Handelns“ (Budäus, 1998, S. 99). Rasch wurde jedoch auch entdeckt, dass das NPM viele Schwachpunkte aufweist, die mehrheitlich zwischen theoretischer Postulierung und praktischer Umsetzung in den Verwaltungsebenen anzutreffen waren. Der Ruf nach Schaffung eines Verwaltungsansatzes erklang, der nicht nur auf die Binnenperspektive abzielt, sondern auch eine Außensicht miteinbezieht und fortan unter dem Sammelbegriff „Governance“ zusammengefasst wurde. Genauer gesagt, ist „Governance“ allgemein

„die Analyse und Gestaltung von Prozessen und Strukturen zur generellen Verbesserung der Problemlösungsfähigkeiten und -kompetenzen von institutionellen und interaktiven Arrangements unter besonderes Hinwendung zur Außen-Binnenperspektive (...)“ (Budäus, 2005, S. 2)

Lichtensteiner (2008, S. 2) leitet den Begriff „Governance“ vom Englischen „to govern/government“ ab und beruft sich dabei auf das Madison'sche Konzept aus den USA des 18. Jahrhunderts. Gebräuchlicher wurde „Governance“ jedoch erst in der Ökonomie. Basierend auf den Überlegungen von Ronald Coase aus den 1930er-Jahren ergänzte Oliver Williamson dessen Theorie, dass neben dem

¹ zitiert nach (Pomberger in Fellmann, 1995, S. 7)

Markt auch die Unternehmensorganisation zur Verwirklichung effizienter Transaktionen in der Wirtschaft beiträgt. Er bezeichnete dabei mit „Governance“ institutionelle Regelungen in Unternehmen, d.s. im Wesentlichen die Leistungs- und Verwaltungsstrukturen (Benz, 2004, S. 15).

So wurde „(Public) Governance“ zu einem verwendeten Sammelbegriff für eine neue Generation von Staats- und Verwaltungsreformen, die jedoch allesamt an die bereits eingeleiteten Entwicklungen des NPM anknüpfen und versuchen, durch Überwindung der Schwachpunkte diese zu ergänzen (Budäus, 2005, S. 10).

2. Entwicklung des NPM

NPM entwickelte sich aus einer vermeintlichen Starrheit des seit Anfang des 20. Jahrhunderts von Max Weber entwickelten „Bürokratiemodells“ (vgl. Thom und Ritz, 2000, S. 17). Durch ihre strengen Hierarchien und Kompetenzordnungen erschien das Weber'sche Modell den Aufgaben und Herausforderungen moderner Bürokratien nicht mehr gewachsen (vgl. Schedler und Proeller, 2006, S. 16f). Dass aber auch Vergleichsmaßstäbe wie Rechtsbindung, Unparteilichkeit, Professionalität, Gleichbehandlung und Kontrollierbarkeit der Handlungen in der Verwaltung diesem Modell innewohnen bzw. herangezogen werden müssen, wird in der Diskussion rund um „effizientes Wirtschaften“ gerne übersehen, wie Budäus (1998, S. 1f) treffend konstatiert.

Seinen politischen Durchbruch fand das NPM in den USA der 1980er-Jahre, in der vor allem durch die Reagan-Administration propagierten und durch Margaret Thatcher unterstützten These der „Krise des Wohlfahrtsstaates“, die seine Kreise in nahezu alle Industrienationen der damaligen westlichen Welt zog. Mit tatkräftiger Unterstützung von internationalen Finanzorganisationen und des so genannten „Washington Consensus“ (Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung) erlebte es in den 1990er-Jahren seine Hochzeit (Drechsler, 2008, S. 17). NPM wurde als echte Ideologie angesehen bzw. als Ableitung der neoliberalen Wirtschafts-ideologie, indem es wie auch der Marktradikalismus die Realität auf

bestimmte Perspektiven reduziert, da die Wirklichkeit zu komplex erscheint (vgl. Kaiser, 1984, S. 27).

Die grundlegende Entwicklung zum NPM lässt sich auf folgende Ebenen reduzieren:

Auf der ersten Ebene wird die Aufgabenerledigung der öffentlichen Verwaltung und daraus resultierend ein „Staatsversagen“ und Zweifel an der Fähigkeit der Problemlösung, insbesondere der Finanzierbarkeit, in den Mittelpunkt gerückt. Daraus wird meist geschlossen, dass Staatsaufgaben abgebaut, privatisiert oder freigegeben werden müssen. Dem Staat werden so bereits per definitionem neue Rollen bzw. Aufgaben zugewiesen (vgl. Budäus, 1998, S. 3f), so wie auch in der ökonomischer Theoriebildung die zugrundeliegenden und häufig kaum diskutierten Annahmen über wirtschaftliche Prozesse letztlich häufig die Ergebnisse ökonomischer Überlegungen in deterministischer Weise bestimmen (Kapeller, 2006, S. 5).

Die zweite Ebene befasst sich einerseits mit den Struktur- und Handlungsbedingungen des Staates; mit der Schaffung von Wettbewerb sowie den Wahlmöglichkeiten der NutzerInnen, einhergehend mit einer stärkeren Finanzierung der öffentlichen Güter. Andererseits befasst sich diese Ebene gleichzeitig mit der Binnenreform, welche sich auf die internen Strukturen, Verfahren und Personen bezieht (vgl. Budäus, 1998, S. 3f). Daraus folgt, dass die Public Choice-Theorie sowie der Managerialismus die wesentlichen theoretischen Wurzeln des NPM darstellen (Schedler und Proeller, 2006, S. 47), was im Folgenden kurz näher erörtert werden soll.

2.1. Public Choice und Managerialismus

Zusammengefasst meint Public Choice die Anwendung der ökonomischen politischen Theorie, deren zentrales Merkmal das nicht-marktorientierte Entscheidungsverhalten der Individuen darstellt. Alle Menschen handeln jedoch in An-

lehnung der herrschenden ökonomischen Mainstream-Theorie – der Neoklassik – rational, nutzenmaximierend und nach Eigeninteressen. Anders ausgedrückt: In der ökonomischen Theorie optimiert der moderne *Homo oeconomicus* mit jeder Entscheidung seine individuellen Kosten-Nutzen-Kalküle. Dabei agiert er vollkommen rational, d.h. alle seine Entscheidungen beruhen auf vernunftgemäßen, berechnenden Überlegungen, auf der Grundlage vollständiger Information. Der Mensch ist in diesem Zusammenhang also eine fehlerfreie Maschine, die ohne jeglichen Effizienzverlust und auch ohne jegliche innere Widersprüche existiert (Kapeller, 2006, 14).

Umgelegt auf NPM bedeutet das: Alle individuellen Präferenzen der Verwaltungsorgane beeinflussen somit das Entscheidungsverhalten der PolitikerInnen (vgl. Thom und Ritz, 2000, S. 24f). Indem aber insbesondere PolitikerInnen irrationales und ineffizientes Handeln unterstellt wird, da sie primär an einer Wiederwahl interessiert seien, wird die Public Choice-Theorie von vielen Seiten kritisiert (vgl. Borins und Grüning, 1998, S. 15f).

Zentraler Ansatz beim „Managerialismus“ ist eine Verbesserung der Kapazitäten in der Verwaltung durch Implementierung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien sowie einer Entbürokratisierung. Dabei wird häufig die Frage aufgeworfen, welche Techniken von Führungskräften im öffentlichen Sektor eingesetzt werden sollen (vgl. Schedler und Proeller, 2006, S. 50).

Zusammengefasst: Public Choice folgt einer Außenorientierung, während der managerialistische Ansatz seine Sichtweise primär auf eine Binnenorientierung stützt.

2.2 Normative Grundlagen des NPM

Zur Erklärung wirtschaftlicher Phänomene wird gerne das normative Modell der „vollkommenen“ oder „perfekten“ Märkte herangezogen. In diesen – so es sie gibt – gelten als Optimalitätsbedingungen: Preis entspricht den Grenzkosten, die Kosten eines Produktionsfaktors seiner Grenzproduktivität. In der Praxis wird

wohl eher davon auszugehen sein, dass sich der Preis den Grenzkosten lediglich annähert, sie aber nie vollständig erreicht.

Umgelegt auf repräsentative Demokratien bedeutet dies, dass die oligopolistische ProduzentInnenseite ihre „Produkte“ (meist Wahl- oder Parteiprogramme) an den relativ seltenen „Markttagen“ (Wahlen bzw. Referenden) für ihre „KundInnen“ (WählerInnen) anbietet, wobei Letztere sogar in Kauf nehmen müssen, dass nach einer verbindlichen „Transaktion“ (Wahlentscheidung) ihr gewähltes Produkt verändert wird (z.B. durch Koalitionsverhandlungen). Dadurch werden Zweifel geschürt, ob eine politischer Markt – und damit auch die ihm mittelbar verantwortliche öffentliche Verwaltung – denn überhaupt geeignet sein kann, die individuellen Interessen in angemessener Art und Weise zu berücksichtigen. Durch die allgemeine Steuerfinanzierung der öffentlichen Leistungen wird der Zusammenhang zwischen Finanzierung, Produktion und Konsum zudem weitgehend aufgehoben (Schröter und Wollmann, 2001, S. 28).

Geleitet von obigem Argumentationsmuster wird rasch die Forderung nach Abbau kollektiver, durch eine Einzelperson kaum beeinflussbarer Zwänge erhoben. Durch den hohen Leistungsgrad öffentlicher „Produktionen“ würden zwar immer mehr öffentliche Güter und (Dienst-)Leistungen angeboten, gleichzeitig sind aber Einschränkungen in der persönlichen wirtschaftlichen und sozialen Handlungsfreiheit hinzunehmen. Zerlegt man hingegen die vermeintlich intransparenten – weil zum Teil ergebnisoffenen – politischen Partei- und Wahlprogramme in einzelne „Produkte“, können einerseits klare Verantwortungen festgelegt und andererseits Interessenfälschungen entgegengewirkt werden. Umfangreiche Privatisierungen und Deregulierungen öffentlicher Aufgaben sind nach dieser Auffassung ebenfalls gut geeignet, die Komplexität des staatlichen Aufgabenbereiches zu reduzieren. Nahezu nahtlos scheinen sich hier die konzeptionellen Grundlagen des NPM einzufügen (Schröter, 2001, S. 29).

Sorgen die WählerInnen sowie politischen Parteien für eine verzerrte Nachfrage an öffentlichen Gütern und (Dienst-)Leistungen auf dem politischen „Markt“, repräsentieren die an der Spitze der öffentlichen Verwaltung stehenden Politike-

rInnen als Teil der Exekutive die ebenfalls dysfunktionale Angebotsseite. Niskanen machte für SpitzenbürokratInnen das Volumen des Verwaltungsbudgets zum essenziellen Bestandteil der individuellen Nutzenkalkulation. Dessen zentrale Hypothese begründet er dabei mit den persönlichen Zielen der ManagerInnen: neben dem eigenen Einkommen und sonstigen Vergütungen (Pay) seien auch Macht (Power) und Prestige von hoher Bedeutung.² In konsequentem Weiterdenken ist somit das Modell des „budgetmaximierenden Bürokraten“ die logische Folge.

Aus diesem scheinbaren Zusammenspiel von politischen und bürokratischen Anreizstrukturen können für die Implementierung von NPM die entsprechenden Folgen gezogen werden. Die offenbar eklatante Informationsasymmetrie führt somit zur Forderung nach höherer Transparenz bezüglich der Kosten und der erbrachten Leistungen sowie des dadurch entstandenen Nutzens – in letzter Konsequenz gekoppelt an eine Kosten- und Leistungsmessung sowie eine Outputorientierung im Allgemeinen, was ja Kernbestandteil jeglicher NPM-Implementierung war und ist (Schröter, 2001, S. 30).

3. Kritik am NPM

NPM beruht im Kern auf einem neoliberalen Staats- und Wirtschaftsverständnis mit Ziel eines „schlanken Staates“, in welchem die Staatstätigkeit weitgehend verringert und des „Rest“ nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien „gemagt“ wird. Dahinter steckt die Auffassung, dass alles menschliche Verhalten stets durch Profit- und Eigennutzenmaximierung motiviert ist (Drechsler, 2008, S. 17). Das in der Wissenschaft äußerst umstrittene Konstrukt des *Homo oeconomicus* – also des Postulats, dass jedes Individuum stets bloß auf Maximierung des Eigennutzens aus ist – wirkt demnach auch weit in das NPM hinein.

Ein Blick in die Ökonomie zeigt erneut deutliche Parallelen: Die radikale Abstraktion, die in vielen ökonomischen Modellen und Aussagen implizit enthalten ist,

² zitiert nach (Gantner und Schneider, 1994, S. 11)

hat demnach nicht nur analytische Vorteile: Durch das konsequente Ausblenden potenziell relevanter Einflussfaktoren (z.B. soziale Beziehungen im Zusammenhang mit Konsumententscheidungen) entstehen blinde Flecken, die letztlich dazu führen, dass die in den Modellen enthaltenen impliziten Schlussfolgerungen systematisch „zu kurz greifen“. Schließlich besteht bei jeder Abstraktion die Gefahr potenzielle Kausalitäten schlichtweg wegzubstrahieren bzw. aus einem – allzu stark idealisierten – abstrakten (Denk-)Modell fehlerhafte bzw. nur „halbrichtige“ Schlussfolgerungen abzuleiten (Kapeller, 2006, S. 6).

3.1 Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung

Das NPM schuf Begrifflichkeiten wie KundInnenorientierung, Schaffung von flachen Hierarchien, Projektmanagement, Abbau des BerufsbeamtenInnentums oder Entpolitisierung der Verwaltung, die auf den ersten Blick für Außenstehende eine „moderne“ und „innovative“ Verwaltung charakterisieren. Ebenso waren Formulierungen aus Standard-Lehrbüchern wie „Contracting-Out“ oder „Total Quality Management“ geläufig. Bei Letzterem sei erwähnt, dass dies überhaupt kein NPM-Konzept darstellt, sondern neben Anwendung in vielen (privatwirtschaftlichen) Unternehmungen immer schon Teil einer funktionierenden Verwaltung war. Contracting-Out erwies sich empirisch oft als außerordentlich teuer und keineswegs zweckmäßig. Ganz allgemein fehlen Beweise, dass NPM-Reformen in größerem Ausmaß zu einem Anstieg der „Produktivität“ führten oder eine Wohlfahrtsmaximierung nach sich zogen (vgl. van Mierlo, 1998, S. 401ff).

In dasselbe Horn stößt die Betrachtung der BürgerInnen als „KundInnen“ von Dienstleistungen, was die berechtigte Frage aufwirft, was aus verwaltungstechnischer Sicht als „Dienstleistung“ bezeichnet werden kann und was nicht. Unter diese Begrifflichkeit kann sowohl die Ausstellung von amtlichen Dokumenten wie Reisepass oder Meldezettel als auch die Beantragung von verwaltungsrechtlichen Bewilligungen, mittels deren die zuständige Behörde (hoheitlich!) mittels Bescheid entscheidet, subsumiert werden. Hier Kriterien wie „Effizienz“ oder

„Sparsamkeit“ anzulegen, mutet einigermaßen absurd an; im Sinne eines geordneten Verfahrens bzw. normativer Vorschriften (Verfahrensregeln, z.B. AVG in Österreich) greifen andere Beurteilungskriterien als die durch das NPM prolongierten. Eine Grenzziehung, die nach NPM-Gesichtspunkten daher keineswegs leicht – im schlimmsten Fall gar nicht – zu treffen ist.

Auch der Versuch, innerhalb von Verwaltungen „Quasi-Märkte“ zu schaffen, um marktwirtschaftliches Verhalten zu erreichen, verfehlte seinen Ziel und Zweck. Dies wäre durchaus vorsehbar gewesen, da durch Produktmonopole und fehlender KonsumentInnenwahl gar kein „freier“ Markt entstehen konnte (König, 2001, S. 6f). Ebenso falsifiziert konnte kürzlich die Idee des Gehalts nach Leistung, das ja mit dem Infragestellen des klassischen „BerufsbeamtInnentums“ mitschwang (vgl. Bouckaert et al., 2009), da Zielvereinbarungen und Gehalt nach Leistung die Erfüllung der Anforderungen des Multitasking und der Motivation durch Identifizierung mit der Organisation verhindern (vgl. Akerlof und Kranton, 2003, S. 9ff).

4. Auswirkungen auf „den Staat“ als Ordnungsrahmen

Wie bereits einleitend erwähnt, fußt – grob vereinfacht – das Konzept von NPM in der (schrittweisen) Implementierung privatwirtschaftlicher Management-techniken in die öffentliche Verwaltung. Daraus ergibt sich gleichzeitig bereits das Paradoxon, nämlich in dem Versuch einer Zusammenführung von Öffentlichem und Privatem ohne Rücksichtnahme auf beabsichtigte und verfolgte Ziele und Zwecke. Der Staat mit seinen mächtigen Institutionen sowie als (alleiniger) Träger der Staatsgewalt in Form des so genannten „Gewaltmonopols“ einerseits sowie seiner primär gemeinwirtschaftlichen Orientierung andererseits. Ziele und Absichten, die Privaten auf der einen Seite nicht möglich (es gibt nur ein Gewaltmonopol!), auf der anderen Seite nicht zweckdienlich (keine Gewinnmaximierung bzw. Profitorientierung) sind. Genau diese Vermengung zwischen öffentlichem und privatem Interesse ist es aber, was NPM in seinem Kern verfolgt

(Drechsler, 2008, S. 18). Wesentliche Aufgabe des öffentlichen Sektors ist es ja geradezu, durch Produktion und Bereitstellung „öffentlicher“ Güter dasjenige zu kompensieren, das der private Markt nach allgemeinen Maßstäben nicht oder nicht zufrieden stellend zu produzieren imstande ist. Nicht überall kann und soll mit einem Angebot an Gütern und (Dienst-)Leistungen Gewinn erzielt werden.

4.1 NPM und Daseinsvorsorge

Mit Implementierung von NPM bzw. von Teilbereichen in nahezu allen modernen staatlichen Verwaltungen gelang es, mit dieser Konzeption einer sich zu ändernden Verwaltung, auch viel weitergehend das Rollenverständnis des Staates insgesamt zu hinterfragen. Entgegen der ursprünglichen Absicht von NPM, die – wohl getragen aus der neoliberalen Wirtschaftsauffassung – „lediglich“ darauf abzielte, staatliche Bürokratien an die sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen, trug die Implementierung von privatwirtschaftlichen Management-techniken zu einer fundamentalen Infragestellung des sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Wohlfahrtsstaates kontinentaleuropäischer Prägung bei.

Als vermeintlicher „Kompromiss“ zwischen den beiden „Extremen“ (alleine die Wortwahl macht eine offenbar ideologisch motivierte Verschiebung nur allzu deutlich), nämlich staatlicher Vollversorgung und neoliberalen „Nachtwächterstaat“, diente das Konzept des so genannten „Gewährleistungsstaats“. Eine genauere Definition, sowie deren theoretische und praktische Ausgestaltung soll im Folgenden unternommen werden, da sich hier das durch das NPM eröffnete Spannungsfeld zur so genannten „Daseinsvorsorge“ am besten zeigen lässt.

Differenziert werden bei dieser Konzeption drei Ebenen der Verantwortung, die auf unterschiedliche Weise die Bereitstellung der gewünschten Güter und (Dienst-)Leistungen sicherstellen sollen:

Gewährleistungsverantwortung meint die zentrale Aufgabe von öffentlichen Verwaltungen, festgelegte Leistungen nach bestimmten rechtlichen, fachlichen und ökonomischen Standards an die „LeistungsempfängerInnen“ wie BürgerInnen, Unternehmen oder an die Gemeinschaft als Ganzes zu erbringen (Reichard, 2002, S. 31). *Finanzierungsverantwortung* fragt grundlegend, wer für die Finanzierung der sichergestellten (Dienst-)Leistungen die Verantwortung trägt; *Vollzugsverantwortung* meint in erster Linie die Zuordnungsebene – Staat oder privat – und dementsprechend auch die Endverantwortung (Reichard, 1998, S. 82).

Veranschaulicht wird das Ganze nochmals in unten stehender Übersicht:

	<i>Gewährleistung</i>	<i>Finanzierung</i>	<i>Vollzug</i>
Staatliche Kernaufgabe	Verantwortung beim Staat		
Staatliche Gewährleistungsaufgabe	Verantwortung beim Staat	Verantwortung Staat oder Private	
Private Kernaufgabe	Verantwortung bei Privaten		

Abbildung 1: Aufgabentypen und Verantwortungskategorien³

Wesentliches Merkmal des Gewährleistungsstaats liegt in einem geänderten Rollenverständnis des Staates als Erbringer öffentlicher (Dienst-)Leistungen. Der Staat hat zwar weiterhin die Aufgabe der Durchführung politisch gewollter öffentlicher Aufgaben, mit dem wesentlichen Unterschied jedoch, dass er deren Erstellung nicht unbedingt mehr selbst übernehmen muss. Er garantiert demzufolge lediglich, dass bestimmte Aufgaben erfüllt werden, wobei für die Art und Weise des Vollzugs die *Effizienz* als zentrales Kriterium herangezogen wird (vgl. Reichard, 2002, S. 27).

³ in Anlehnung an (Reichard, 2002, S. 32)

Als Mittelposition zwischen neoliberalem Nachwächterstaat und Wohlfahrtsstaat wird dabei erkannt, dass sich nicht alle Aufgaben zu einer Auslagerung in den privaten Sektor eignen (Mastronardi und Schedler, 1998, S. 8). Jene öffentlichen Leistungen, die – obgleich ihnen ein „Gemeinwohlbezug“ nicht fremd ist –, gleichzeitig aber auch von Privaten vollzogen werden können, werden dabei als „Gewährleistungsaufgaben“ bezeichnet (Reichard, 2002, S. 31). Obgleich durch diese Abkehr vom Wohlfahrtsstaat keinen generellen Rückzug des Staates aus seiner Aufgabenverantwortung gefolgert wird und lediglich die Strukturen der Zielverwirklichung als verändert gesehen werden (Schuppert, 2006, S. 150f), bleibt diesbezüglich jedoch die Frage offen, nach den herangezogenen Definitionskriterien, d.h. der Frage, wer diese festlegt und bestimmt. Aus diesem Kontext heraus ist daher weniger ein normativer, sondern eher ein ideologisch motivierter Ansatz zu vermuten.

In der klassischen Verwaltung gibt es keinerlei Rollenunterscheidung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung (Naschold et al., 1996, S. 26f). In staatlichen Strukturen wird dabei stets zwischen dem Bereich der Auftragsvergabe auf der einen Seite, der aus der Verwaltungsführung selbst sowie einer Vergabeabteilung besteht, sowie andererseits zwischen dem Bereich der Auftragsnahme. Letztere stammen entweder aus dem eigenen öffentlichen Dienst oder aber auch aus dem externen Bereich (z.B. andere öffentliche Einrichtungen, private Unternehmen, gemeinnützige Institutionen) (Reichard, 2002, S. 32).

5. Alternativen zum NPM – Neo-Weberianische Verwaltung

Das NPM bietet – vor allem im managerialistischen Bereich – Elemente, die auch durchaus positive Ansätze darstellen. Dies ist meist dann der Fall, wenn jene Elemente nicht als – oftmals unreflektierte – Grundlage dienen (z.B. Prozess statt reiner Ergebnisorientierung). Da weder das Bürokratiemodell noch die Konzeption des NPM für die öffentliche Verwaltung als zufrieden stellend be-

zeichnet werden kann, wird zurzeit als eine Art „Folge“ des NPM das Konzept von Pollitt und Bouckaert (2004) diskutiert. Mit der Bezeichnung „Neo-Weberianischer Staat (NWS)“ wird versucht, die positiven Elemente des NPM zu vereinnahmen, allerdings auf Grundlage des klassischen Weber’schen Bürokratiemodells (Pollitt und Bouckaert, 2004, S. 96ff). Ursprünglicher Zweck des NWS war kein normatives, sondern ein rein empirisch-analytisches Modell.

Im Folgenden eine kurze Gegenüberstellung des theoretischen Konzepts des NWS:

Neo-Weberianisch vs. „klassisches“ Bürokratiemodell	
Wechsel von einer Innenorientierung an bürokratischen Regeln zur Außenorientierung an den Bedürfnissen und Wünschen der BürgerInnen, nicht durch Marktmechanismen (auch wenn diese gelegentlich praktisch sein können), sondern vielmehr durch eine professionelle Qualitäts- und Servicekultur	[Aber:] Bestätigung der Rolle des Staates als wichtigste Institution, die Lösungen für die neuen Probleme von Globalisierung, technologischen Änderungen, demographischen Verschiebungen und Umweltrisiken ermöglicht
Supplementierung (nicht Ersatz) der Rolle der repräsentativen Demokratie durch verschiedene Instrumente, durch die die BürgerInnen konsultiert und direkt repräsentiert werden	[Aber:] Bestätigung der Rolle der repräsentativen Demokratie (zentral, regional und lokal) als legitimierendes Element innerhalb des Staates
Innerhalb des Ressourcenmanagements der Regierung eine Modernisierung der relevanten Gesetze, um eine größere Orientierung an Ergebnissen zu fördern, anstatt nur die korrekte Ausführung einer Prozedur. Das wird teilweise durch einen Wechsel von ex-ante- zu ex-post-Kontrollen ausgedrückt, jene werden aber nicht vollständig abgeschafft	[Aber:] Bestätigung des Verwaltungsrechts – angemessen modernisiert – zur Erhaltung der Grundprinzipien des Verhältnisses von BürgerInnen und Staat, einschließlich Gleichheit vor dem Gesetz, Rechtssicherheit und der Verfügbarkeit besonderer rechtlicher Untersuchung staatlichen Handelns
Professionalisierung des öffentlichen Dienstes, sodass der „Bürokrat“ / die „Bürokratin“ nicht nur einE ExpertIn des Rechts seiner Aktivitätssphäre ist, sondern auch einE professioneller ManagerIn, der/die daran orientiert ist, die	[Aber:] Erhalt der Idee eines öffentlichen Dienstes mit besonderem Status, besonderer Kultur und besonderen Prinzipien und Bedingungen

Bedürfnisse seiner/ihrer BürgerInnen / UserInnen zu befriedigen	
---	--

Abbildung 2: Der Neo-Weberianische Staat⁴

Ogleich der NWS im Moment noch ein reines Forschungsprogramm darstellt, unterstreicht es gleichzeitig die Notwendigkeit eines großen Staatsengagements, d.h. einer starken öffentlichen Verwaltung, welche Langfristigkeit, Kompetenz und Fehlertoleranz in sich vereinigt (Drechsler, 2008, S. 23).

⁴ in Anlehnung an (Politt und Bouckaert, 2004, S. 99f)

6. Fazit

NPM wird von einigen Seiten völlig zu Recht als „ideologische Modeerscheinung“ (Drechsler, 2008, S. 25) sowie als „effizienzorientierte und marktorientierte Variante der Verwaltungssteuerung“ (Schröter, 2008, S. 27) bezeichnet, dessen Auswirkungen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zu spüren waren. Im Mainstream der neoliberalen Wirtschaftsphilosophie mitgeschwommen, gelang es NPM dabei, in Bereiche vorzudringen, die noch vor 30 Jahren schier undenkbar waren; es gelang somit auch, die Bürokratie und öffentliche Verwaltung als Ganzes in ein schiefes Licht zu rücken und damit öffentliches Leistungsangebot ganz im Zeichen von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung auszuhöhlen und abzubauen.

Entgegen den Schlussfolgerungen von Drechsler (2008, S. 24f) befindet sich möglicherweise das ideologisch motivierte theoretische Konstrukt im Niedergang, NPM als Ganzes kann jedoch nicht als tot betrachtet werden. Dessen Konsequenzen sind zum jetzigen Zeitpunkt (noch) nicht absehbar und im Lichte der von neoliberaler Seite immer noch propagierten Doktrin von „Mehr privat, weniger Staat“ bzw. fortlaufender Leistungsprivatisierungen primär öffentlicher Aufgaben (vgl. Teilprivatisierung der Energie AG in Oberösterreich). Es bleibt daher abzuwarten, ob nicht die Ideologie des NPM in einem „neuen Gewand“ wieder ersteht. Angesichts der aktuellen Diskussionen rund um die Finanzmarktkrise sind jedoch im Moment auch deren bedingungslosesten ApologetInnen verstimmt.

7. Literatur

Bücher

Benz, A. (2004), Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? in: Benz, A. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 15-18.

Kaiser, O. (1984), Ideologie und Glaube. Eine Gefährdung christlichen Glaubens am alttestamentlichen Beispiel aufgezeigt, Stuttgart.

Mastronardi, P./Schedler, K. (1998), New Public Management in Staat und Recht, Bern/Stuttgart/Wien.

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

Schedler, K./Proeller, I. (2000), New Public Management, 1. Auflage, Bern.

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

Thom, N./Ritz, A. (2000), Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden.

Sammelwerke und Zeitschriften

Akerlof, G.A./Kranton R. E. (2005), Identity and the Economics of Organizations, in: Journal of Economic Perspectives 9, S. 9 – 32.

Borins, S./Grüning, G. (1998), New Public Management – Theoretische Grundlage und problematische Aspekte der Kritik, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.), Managementforschung 8. New Public Management, Berlin, S. 11 – 54.

Budäus, D. (1998), Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.), Mana-

gementforschung 8. New Public Management, Berlin, S. 1 – 10.

Budäus, D. (1998), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil des New Public Management, in: Budäus, D. (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, S. 99 – 117.

Budäus, D. (2005), Governance – Versuch einer begrifflichen und inhaltlichen Abgrenzung, in: Budäus, D. (Hrsg.), Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden, S. 1 – 13.

Drechsler, W. (2008), Aufstieg und Untergang des New Public Management, in: Kurswechsel 2/2008, Sonderzahl Verlag, S. 17 – 26.

Fellmann, I. (2007), Implementierungsmanagement – Reformansätze in der Bundesverwaltung, in: Fellmann, I. (Hrsg.), New Public Management: Fallbeispiele aus Österreich, Verlag Österreich, S. 7 – 16.

König, K. (2001), Zum Governance-Begriff, in: König, K. und Adam, M. (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 1 – 9.

Politt, C./Bouckaert, G. (2004), Public Management Reform – A Comparative Analysis, Oxford; Oxford University Press.

Reichard, C. (1998), Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, S. 121 – 153.

Reichard, C. (2002), Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: Budäus, D./Schauer, R./Reichard, C. (Hrsg.), Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Linz/Hamburg, S. 29 – 42.

Schröter, E. (2008), Die Reform des öffentlichen Sektors als Demokratieproblem. New Public Management im Spiegel politischer Theorie, in: Kurswechsel 2/2008, Sonderzahl Verlag, S. 27 – 37.

Schuppert, G. (2005), Gewährleistungsverwaltung, in: Voigt, R./Walkenhaus, R. (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, München, S. 150 – 153.

Van Mierlo, H. (1998), Lessons from the Experience of OECD Countries, in: Tony Verheijen und David Coombers (Hrsg.), Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe, Massachusetts, S. 388 – 403.

Sonstige Quellen

Kapeller, J. (2006), Einige Grundgedanken zur „kritischen Ökonomie“, Linz.

Lichtsteiner, H. (2008), Governance im Nonprofit-Sektor der Schweiz, Handout im Rahmen des 8. Internationalen NPO Forschungskolloquiums, Linz/Fribourg/München, S. 1 – 2.

Naschold, F. (1996), in: Reichard, C., Governance öffentlicher Dienstleistungen, S. 7,

http://www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/!PUBLIKATIONEN/governance.pdf,

17.10.2007