



Management

Zwanzig Jahre New Public Management – eine Reflexion

Kuno Schedler

Vor zwanzig Jahren, im Sommer 1993, durfte ich als Assistent und Doktorand von Ernst Buschor an einer Studienreise nach Neuseeland teilnehmen. Die hauptsächliche Motivation und Fragestellung war: Welche neuen Ansätze für die Führung einer Verwaltung gibt es, die uns in der Schweiz aus der Negativspirale jener unfruchtbaren Sparprogramme führen, die die achtziger Jahre geprägt hatten? Und: Wie kann die Lethargie der bürokratischen Regelanwendung durchbrochen und mehr aktives Management in die öffentliche Verwaltung eingeführt werden? Die Antwort, die wir fanden, war für uns wie eine Offenbarung: Das „New Public Management“ neuseeländischer Prägung öffnete Freiräume für das Management, es schuf Anreize für die Steigerung der Effizienz, es förderte kreative Lösungen und Transparenz über die Leistungen, die vom Staat erbracht wurden. Es enthielt all jene Elemente, die wir aus erfolgreichen privatwirtschaftlichen Unternehmen kannten und die sich bis anhin in der öffentlichen Verwaltung nur ansatzweise hatten etablieren können. Damit war der Weg gefunden, um auch in der Schweiz ein neues Modell der Führung und Steuerung öffentlicher Organisationen zu entwickeln. Buschor nannte es die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV), ein Begriff, der sich etablieren sollte.

Nur wenig später erfuhren wir, dass sich fast gleichzeitig in Bern eine Gruppe von höheren Beamten (die es damals noch gab) aus der Bundes-, Kantons- und Stadtverwaltung gebildet hatte, die sich derselben Fragestellung widmeten. Sie fanden Antworten in Tilburg in den Niederlanden, wo ebenfalls Anleihen an die privatwirtschaftliche Führung genommen und zwischen Rat (Politik) und Verwaltung Leistungskontrakte vereinbart wurden. Auch hier ging es darum, mehr Leistungsorientierung zu schaffen und die Führung in der Verwaltung zu stärken. Von diesem Moment an, so scheint es mir heute, war der Fundus gelegt, um Veränderungen einzuleiten.

«Die Verwaltung wurde strukturierter, aktiver, arbeitete effektiver und wurde dadurch stärker.»

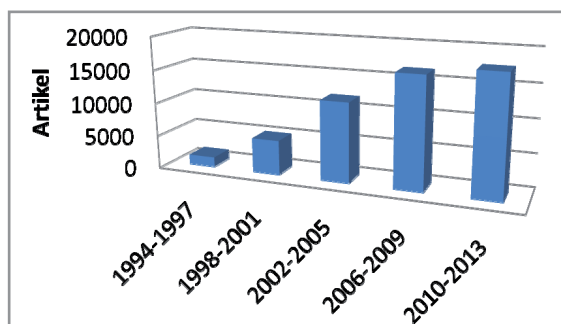
Die Phase der Euphorie

Was danach kam, war zunächst eine beispiellose Erfolgsgeschichte. In den Jahren 1996 bis 2000 wurden unzählige Reformprojekte angestossen, die meisten auf kantonalen Ebene. Einige Städte zogen mit, und sogar der Bund experimentierte (allerdings mit streng kalkuliertem Risiko) mit „Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG). Obwohl sie alle mit demselben Grundmodell starteten (eben: WoV), unterschieden sie sich in der Anwendung und in den Reformprozessen stark. FLAG war vorsichtig, nahm nur einige Elemente der WoV auf und blieb auf einen kleinen Umfang beschränkt. Die Kantone Luzern, Wallis, Zürich und die Stadt Bern trieben gemeinsam mit anderen Gemeinwesen die konzeptionelle Entwicklung stark voran, blieben in der Umsetzung pragmatisch und fuhren vor allem den Ansatz der Organisationsentwicklung. Sehr grundlegend agierte der Kanton Bern, der unter anderem eine eigene Software für Rechnungslegung und Performance Measurement entwickelte. Andere, wie der Kanton Solothurn, nahmen die WoV als Rettungsanker, um die Kostenspirale zu durchbrechen. Nicht zuletzt bestimmten auch Personen die Entwicklung: In praktisch allen Reformkantonen fanden sich Regierungs- und Parlamentsmitglieder, die sich persönlich stark für die WoV einsetzten.

Als ich im Jahr 1994 an der HSG das Modell der WoV präsentierte, fragte ich anschliessend den Ökonomieprofessor und Politikberater Alfred Meier, ob er eine Erfolgchance für das Modell sehe. Seine Antwort war: „Das kommt darauf an, wie viel Zeit Du hast.“ In

unserer damaligen Euphorie hatten wir – sauber mit Projektmanagement kalkuliert – mit einer Einführungszeit von maximal 4 Jahren gerechnet. Wie sich herausstellen sollte, reichte die Zeitspanne zwar, um das Modell zu entwickeln und in Pilotprojekten einzuführen. Bis jedoch aus den neuen Strukturen eine neue Denkhaltung entstand und bis sich das Handeln der Menschen in der öffentlichen Verwaltung veränderte, dauerte es erheblich länger.

Zunächst einmal war festzustellen, dass sich eine Schere zwischen „WoV“ und „Nicht-WoV“ öffnete, und zwar sowohl in der Verwaltung wie in Exekutive und Legislative. Die Piloten wurden als Privilegierte angesehen, die mehr Freiheiten bekamen (was damals auch stimmte). Die Exekutivmitglieder, die sich für WoV einsetzten, wurden Fachspezialisten für WoV, während die anderen sich vornehm zurücklehnten und die Kollegen machen liessen, an die sie das Thema delegiert hatten. In den Legislativen bildeten sich „WoV-Kommissionen“, die ein spezialisiertes Know-how aufbauten. Dieses Wissen ins Plenum zu übertragen, wurde zunehmend schwierig, und nicht selten wurden die Kommissionsmitglieder als „WoV-Spinner“ angesehen. Nicht das Modell zu entwickeln, sondern das hoch komplexe politisch-administrative System auf sinnvolle Weise darauf einzustellen, entpuppte sich als Hauptproblem. Grosse Teile der Verwaltung bewegten sich spürbar, mit ihnen auch oft die führenden Köpfe in den Legislativen. Nach zehn Jahren WoV kamen die Kollegen vom mittlerweile gegründeten Kompetenzzentrum Public Management an der Universität Bern zum Schluss, dass sich WoV in etlichen Kantonen und Städten durchgesetzt habe, dass aber noch immer Handlungsbedarf bestehe (Lienhard et al. 2005).



Ungefähre Anzahl Publikationen mit „New Public Management“ im Text gemäss Scholar Google

Die Phase der Konsolidierung

In den Jahren elf bis zwanzig nach WoV wurde es leiser um die Verwaltungsreform. Einige Gemeinwesen beschlossen (zumindest offiziell), aus der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung aus- (wie beispielsweise die Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen) oder gar nicht ernsthaft einzusteigen (wie beispielsweise der Kanton St. Gallen). Der Bund weitete den Pilot-Umfang von FLAG leicht aus, vor allem aber führte er im Jahr 2007 das Neue Rechnungsmodell ein, das sich deutlich stärker an den Informationsbedürfnissen eines modernen Managements orientiert als sein Vorgänger. In jenen Kantonen, die „wofften“, zeigten sich weiterhin die klassischen Baustellen:

- eine aussagekräftige Wirkungsbeurteilung des Verwaltungshandelns war nach wie vor schwierig;
- die Indikatoren, die dem Parlament für die politische Steuerung zur Verfügung gestellt wurden, waren weitgehend ungenügend;

- die Freiheiten, die die Verwaltungseinheiten durch das Globalbudget offiziell bekamen, wurden durch interne Vorgaben der Querschnittsämter oder Einschränkungen der Departemente untergraben;
- nicht zuletzt kümmerte sich Politik primär um Politik und wenig um Fragen des Managements im Staat – was uns wiederum auf das Forschungsprogramm des Multirationalen Managements brachte.

Gleichzeitig wurde in dieser Phase in der ganzen Schweiz ein massives Umdenken feststellbar, das ohne die WoV kaum möglich gewesen wäre. Die etlichen Ausbildungswerkshops aus der WoV-Einführung, aber auch die Verbreitung des Public Managements an Universitäten, Fachhochschulen und in der spezialisierten Verwaltungsausbildung der Schweiz, brachten grundlegendes Managementwissen in die öffentliche Verwaltung. Gepaart mit der Fähigkeit der leitenden Verwaltungsmitarbeitenden, täglich in einem komplexen Umfeld (heute würden wir von einem multirationalen oder pluralistischen Umfeld sprechen) ihre Aufgaben zu erbringen, bildete sich ein teilweise starkes Verständnis für das Funktionieren komplexer Organisationen heraus. Die Steuerung über Leistungsaufträge und Global- oder Leistungsbudgets wurden für etliche Organisationen zur Selbstverständlichkeit, auch bei Nicht-WoV-Gemeinwesen. Das Management wurde in vielen Verwaltungen gestärkt und qualitativ deutlich verbessert. In ausgegliederten Unternehmen und Beteiligungen des Staates wurde die Corporate Governance thematisiert und vielfach deutlich verbessert. Viele Gemeinwesen hatten ab 2000 die mittelfristige Planung von einer reinen Finanzextrapolation in eine eigentliche Aufgaben- und Finanzplanung weiterentwickelt. Dies zahlte sich in der Konsolidierungsphase aus, als gleichzeitig der Finanzdruck stieg. Die Verwaltung wurde strukturierter, aktiver, arbeitete effektiver und wurde dadurch stärker, wie unser Lausanner Kollege Matthias Finger dies vorausgesehen hatte, und mit ihr die Exekutive. Dem gegenüber scheint die Entwicklung in den Parlamenten nicht Schritt gehalten zu haben. Dies ist allerdings stark vom Verhältnis zwischen Regierung und Parlament im jeweiligen Kanton abhängig. Während in einigen Kantonen die WoV dazu genutzt wurde, um dem Parlament gemeinsam mit den Parlamentsmitgliedern bessere Möglichkeiten der stufengerechten Einflussnahme zu geben, scheinen in anderen die Machtverhältnisse zugunsten der Regierung verändert. Dies, gepaart mit der Erkenntnis, dass auch mit WoV und ihren Indikatoren keine direkte Steuerung der Verwaltung durch die Politik möglich ist, führte zu einer weit verbreiteten Frustration über das Modell an sich. Dennoch: Zurück zum alten Modell will niemand, der dieses noch erlebt hatte. Allerdings werden diese Politikerinnen und Politiker immer seltener.

Reflexionen

Management bedeutet, eine Organisation entscheidungs- und handlungsfähig zu machen. Es ist damit eine Aufgabe, die stark mit fortwährenden, geschickten Interventionen in einem lebenden sozialen System verbunden ist. Modernes Management kann – wie früher im Militär, aber abgewandelt – mit „KKK“ zusammengefasst werden:

- *Kommunizieren*: mit der Organisation sprechen, auf die Organisation hören, die Organisation zur internen und externen Kommunikation befähigen. Dies bedeutet letztlich, dezentralisierte Entscheidungsprozesse im Sinne des Ganzen zu ermöglichen.
- *Koordination*: die unterschiedlichen Interessen einbinden, die verschiedenen Sinngemeinschaften mit ihren jeweiligen Rationalitäten zusammenbringen, die Prozesse strukturieren und die Themen bestimmen, an denen die Organisation mit unterschiedlichen Bearbeitungsformen arbeiten soll.
- *Kooperation*: die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationseinheiten ermöglichen, beispielsweise indem eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Bewusstsein für das Funktionieren des eigenen Systems geschaffen wird. Gleichzeitig aber bedeutet es auch, dass der Manager oder die Managerin keine einsamen Entscheidungshelden sind, sondern dass die wichtigen Entscheidungen in offener und ehrlicher Kooperation getroffen werden.

Die WoV hat ein solches Verständnis von Management in der öffentlichen Verwaltung deutlich gefördert. Vielen ist heute klar, dass eine Organisation nicht wie eine Maschine kontrolliert werden kann, sondern dass sie sich stets selbst organisiert. Wer mit Druck und Angst führt, zerstört langfristig die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit seiner eigenen Organisation.

WoV macht im Vergleich zum traditionellen Modell viel stärker deutlich, dass jede Institution ihre eigene Rolle im komplexen politisch-administrativen System zu spielen hat, und dass es wichtig ist, sich immer wieder auf diese Rolle in einer gewissen Bescheidenheit zu besinnen. Das Parlament soll die Mittel des Staates in einem aufgabenbezogenen Sinn kontrollieren können (Budgethoheit). Dies bedeutet aber nicht, dass es in detaillierte Ressourcenvorgaben abdriften darf. Wenn über Kosten statt über die Qualität geführt wird, entstehen immer Ineffizienzen und höhere Kosten. Stellenpläne sind denkbar ungeeignet für eine sinnvolle Steuerung.

Die Exekutive sollte das Parlament in seiner Obergaufsichtsfunktion stärken und selbst die politische Themenführung behalten. Gleichzeitig liegt die Verantwortung für das strategische Management bei der Regierung, sie ist die oberste Verwaltungsführung. Damit hat sie eine enorme Verantwortung für die Organisation, die ihr anvertraut ist. Allerdings sollte sie der operativen Führung der Verwaltung die notwendigen Freiräume lassen, damit diese ihre professionelle Funktion ausüben kann. Das gilt

in besonderem Masse, aber nicht nur, für die öffentlichen Unternehmen.

Die Verwaltung wiederum ist gefordert, in Exekutive und Legislative die notwendigen formellen Entscheidungen zu ermöglichen und beide in ihren Funktionen zu stärken. Mir scheint, dass dies in Bezug auf die Exekutive wenig problematisch ist. Die Legislative wird allerdings ab und zu eher als Störfaktor denn als legitime Institution mit eigener Funktion in unserer Gesellschaft gesehen. Exekutive und Legislative entscheidungs- und handlungsfähig zu machen, ist mitunter eine wichtige Aufgabe der Verwaltung – also ein richtig verstandenes „Management von unten“.

Wenn eine Reformwelle wie das New Public Management ihre Neuigkeit verliert, begeben sich Forschende auf die Suche nach neuen Themen. Was bleibt noch, das wir nicht wissen? Wo kann unser Verständnis von Management in öffentlichen Organisationen noch verbessert werden? Die Forschungsagenda für die kommenden fünf Jahre zum Public Management sehe ich für uns unter anderem mit folgenden Fragen:

- Wie soll Management erfolgen, damit die Komplexität von öffentlichen Organisationen für uns alle fruchtbar gemacht werden kann? (-> Multirationales Management)
- Welchen Beitrag kann das Verwaltungsmanagement leisten, dass Bürgerinnen und Bürger aktiv an der Gestaltung der Zukunft unserer Gemeinwesen mitwirken? (-> Crowd Innovation)
- Welche Wege können gefunden werden, mit langfristig knappen Ressourcen eine möglichst optimale Wirkung zu erreichen? (-> Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im eigentlichen Wortsinn)
- Wie kann das Verständnis der Verwaltung dafür verbessert werden, wie politische Entscheidungen gefällt werden, und wie sie sie konstruktiv unterstützen kann? (-> Stärkung der Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen)

Das New Public Management hat den Management- und Organisationswissenschaften eine Eintrittspforte in die öffentliche Verwaltung geschaffen. Nun liegt es an uns, den Weg weiterhin zu beschreiten und unseren Beitrag an eine effiziente und effektive Verwaltung zu liefern.

Quellen

Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. et al., Eds. (2005): *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Public Management. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.*
 Schedler, K., Rüegg-Stürm, J., Eds. (2013). *Multirationales Management. Der Erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt*