

New Public Management durch Corporate Governance beleben?

Governance Kodex im öffentlichen Bereich notwendig

Albert Hofmeister, Guido Fischer, Heiko Borchert*

Governance bietet grosse Chancen für eine zukunftsorientierte, ausgewogene Führung im öffentlichen Bereich. Ohne grundlegenden Wandel droht die aufgekommene Corporate Governance-Diskussion wie das New Public Management allerdings an einseitigen Ansätzen festzufahren. Notwendig sind ein neues Koordinatennetz und ein Governance Kodex für Partnerschaften, die Wirtschaft, Staat und Gesellschaft übergreifen.

Mit dem Übergang zum modernen Sozialstaat haben Dienstleistungen im öffentlichen Bereich stark an Bedeutung gewonnen. Forderungen nach Resultatorientierung und Effizienz nahmen in Zeiten der Finanzknappheit, Politikverdrossenheit und Problemstaus in wichtigen Politikbereichen stark zu. Es lag nahe, sich Anleihen aus der Privatwirtschaft zu machen und auch den öffentlichen Sektor verstärkt „unternehmerisch“ zu führen. Nach zehn Jahren „New Public Management“ (NPM) in der Schweiz zeigen sich einerseits ermutigende Erfolge. Beispiel: Die Einführung von über Leistungsauftrag und Globalbudget geführten FLAG-Ämtern im Bund hat sich bewährt und soll auf freiwilliger Basis ausgeweitet werden. Andererseits macht sich - je nach Umsetzung - grosse Ernüchterung breit. Eine zunehmende Anzahl Reformen ist schlicht gescheitert und fördert Reformmüdigkeit. Problematisch sind dabei vor allem jene Projekte, bei denen nachhaltige Erfolge auch nach Jahren ausbleiben oder nur sehr punktuell nachzuweisen sind und der Mut fehlt, die massgebenden Hintergründe und Zusammenhänge zu klären.

Zentraler Erfolgsfaktor Kultur

Die Erwartungen haben sich in der Praxis vor allem dann nicht erfüllt, wenn sich die Reformen schwergewichtig auf Instrumente (beispielsweise die Definition von Produkten oder den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung) und „Rezepte“ beschränkten und die Verwaltungskultur vernachlässigten. Rollenspiele und Positionsmanöver konnten darum im Alltag eine echt wirkungsorientierte Führung häufig be- und verhindern. New Public Management ist auch dann gefährdet, wenn bestehende Bürokratien durch neue „NPM-Bürokratien“ (z.B. bürokratische Produktkataloge) ersetzt werden. Diese Entwicklung muss schon im eigenen Interesse der Führung verhindert werden. Selbst bei den erwähnten FLAG-Ämtern des Bundes müssen in Zukunft beispielsweise die eingesetzten Instrumente vereinfacht sowie das Berichtswesen gezielt koordiniert und gestrafft werden. Als besonders resistent gegen NPM haben sich im Reformalltag die Querschnittsfunktionen (vor allem Personal und Finanzen) erwiesen, die besonders Mühe haben, sich auf die neu geforderte Dienstleistungsfunktion auszurichten. Für einen überdauernden Erfolg zentrale Anreizsysteme sind zwar verschiedentlich eingeführt worden, greifen aber vor dem Hintergrund einer stark verwurzelten Misstrauenskultur häufig nur oberflächlich. Dies führte u.a. dazu, dass die erfolgversprechenden Reformprojekte selten der klassischen Kernverwaltung angehören. Erschwerend wirkte in NPM-Reformen, dass lange die Ansicht vorherrschte, eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung sei eine reine Angelegenheit der Verwaltung. Die Verwaltung entdeckte ihre Chance darin, überkommene bürokratische Strukturen zu

* Dr. Albert Hofmeister ist Chefinspektor des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und Dozent für Verwaltungswissenschaft an der ETH Zürich. Dr. Guido Fischer und Dr. Heiko Borchert arbeiten als selbständige Berater in Mels bzw. Luzern.

überwinden und die eigenen Führungs- und Handlungsspielräume wesentlich zu erweitern. Die Parlamente sahen sich fälschlicherweise lange in der Rolle des unbeteiligten Zuschauers oder Kommentators. Sie wollten sich möglichst wenig festlegen und machten sich nur am Rande Gedanken, welche Leistung sie bei derartigen Reformprozessen selber zu leisten hätten. Gerade sie sind es jedoch, die wesentliche Rahmenbedingungen für das Gelingen resp. Misslingen von NPM-Reformen setzen resp. beeinflussen können.

Der Markt ist nicht alleinige Referenzgrösse

Die Chancen von NPM beruhen auf einer verstärkt wirtschaftsorientierten Führung des öffentlichen Bereichs. Hier liegen allerdings auch die Grenzen. Insbesondere die Gefahren einseitiger betriebswirtschaftlicher Orientierung resp. wirtschaftlicher Übersteuerung gefährden NPM-Projekte. Dieser Engpass muss in Weiterentwicklungen Richtung Governance überwunden werden. Dabei gehen wir von der folgenden Vorstellung von Governance aus: Governance soll die Entwicklungs- und Steuerungsfähigkeit von Organisationen sowohl intern (Binnensicht) als auch in der Vernetzung mit der Umwelt (Gesamtsicht) kurzfristig und auch dauerhaft sicherstellen. Ein Wandel ist dazu insbesondere in drei Punkten notwendig:

Erstens erfordert der Wandel *die Abkehr vom Markt als alleiniger Referenzgrösse* der Tätigkeit des öffentlichen Sektors. Die jüngsten Unternehmungsnachrichten haben die Defizite des Marktmodells deutlich vor Augen geführt. Auch die Privatwirtschaft hat mit Defiziten im Führungs- und Überwachungsbereich zu kämpfen. Die Unternehmungsnachrichten haben klar gemacht, dass die v.a. kurzfristig orientierte wirtschaftliche Perspektive ergänzt werden muss. Es ist zu bedauern, dass im Verhältnis Staat und Wirtschaft bisher vor allem sehr weit gehende Lösungen wie Privatisierung und Outsourcing im Vordergrund standen, während differenzierte Formen der Kooperation (Public Private Partnership) bisher wenig Beachtung gefunden haben. Gerade die differenzierteren Formen von Kooperationen ermöglichen Entscheidungsträgern jedoch Alternativen zur Steigerung einer wirtschaftlichen, resultatorientierten Leistungserstellung, die mit vergleichsweise geringeren Risiken verbunden sind.

Zweitens dürfen (entgegen der Ansicht Kuno Schedlers in der NZZ vom 19. März) wirtschaftliche nicht gegen politische Argumente ausgespielt werden. Es ist beispielsweise problematisch, politische Aspekte bei der Zusammensetzung von Führungsausschüssen generell auszuklammern. Wenn es beispielsweise um die Versorgungssicherheit geht, sind *volkswirtschaftliche* und *politische* Überlegungen auf die Dauer genau so wichtig wie betriebswirtschaftliche Anforderungen etwa der Wirtschaftlichkeit und Effizienz. Es kann nicht darum gehen, die Politik mit wirtschaftsorientierten Managementansätzen zu bevormunden. Rein betriebswirtschaftlich-, „professionelle“ Lösungen können mit grossen politischen Risiken verbunden sein. Einseitige Ansätze sind zu vermeiden. Auch die Privatisierung staatlicher Betriebe ist kein Selbstzweck. Die Übertragung staatlicher Funktionen an Privatunternehmen darf nicht als Verlegenheitslösung missverstanden werden, um den öffentlichen Sektor von Kosten zu befreien. Durch Privatisierungen muss der *Gesamtnutzen* für die Gesellschaft gesteigert werden können. Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft dürfen zudem nicht dazu führen, dass in der Privatwirtschaft Gewinne geschaffen werden, die überwiegenden Risiken jedoch von der öffentlichen Hand getragen werden müssen. Zwischen Risiko sowie Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten muss ein Gleichgewicht herrschen. Zudem sind sorgfältige Abklärungen der zukünftigen Unsicherheiten und Risiken im Sinne eines Frühwarnsystems unumgänglich. Grundlage dazu ist, dass die Zielsetzungen resp. Zielerwartungen aller Partner transparent vorliegen. Zudem müssen neue Regulierungs- und Konfliktlösungsmechanismen geschaffen werden.

Drittens ist ein neues Wertesystem notwendig, das nicht ausschliesslich auf ökonomische Aspekte abstellt. Dabei geht es u.a. darum, die verbreitete Kurzfristorientierung durch die Diskussion der langfristigen Konsequenzen des Handelns zu ergänzen. Gefragt sind Lösungsansätze, die gesellschaftlich, politisch, wirtschaftlich und auch ökologisch nachhaltige Entwicklungen ermöglichen. Betriebswirtschaftliche Leitgrössen wie Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit *bleiben bedeutend*, müssen jedoch vor dem Hintergrund politisch-gesellschaftlicher Forderungen wie Gleichheit, Stabilität, ethischem Handeln oder umfassender Nachhaltigkeit neu interpretiert resp. ergänzt werden.

Governance nicht unreflektiert übertragen

Insgesamt zeigt sich: Die auch mit NPM gepflegte Binnenorientierung muss durch eine übergreifendere Sichtweise ersetzt werden, in deren Zentrum die Vernetzung des öffentlichen Bereiches mit seinen Partnern in Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Entwicklungs- und Steuerungsfähigkeit stehen. Mit der Weiterentwicklung von NPM zu Governance im öffentlichen Bereich darf nicht mehr der Fehler wiederholt werden, bloss die Führung des öffentlichen Sektors dem privaten Sektor anzugleichen. Es macht zwar Sinn, bestehende in- und ausländische Standards und Leitlinien zu Corporate Governance genau zu prüfen. Die Corporate Governance-Diskussion der Privatwirtschaft darf allerdings nicht unreflektiert auf den öffentlichen Bereich übertragen werden. Ansonsten drohen diesem Ansatz die gleichen Probleme wie dem NPM. NPM-Reformen, die aufgrund zu starker Wirtschaftslastigkeit angeschlagen sind, können nicht durch Richtlinien belebt werden, die wieder auf die Bedürfnisse und Verhältnisse der Privatwirtschaft ausgerichtet sind. Notwendig ist ein neues Koordinatennetz, auf das sich *alle beteiligten Partner* ausrichten können.

Anforderungen an ein neues Koordinatennetz

Ein neues Koordinatennetz als Grundlage für Governance darf sich nicht alleine an verwaltungsinternen Zusammenhängen ausrichten. Gerade (jedoch nicht nur) im öffentlichen Bereich ist ergänzend die Frage zu stellen, mit welchen Auswirkungen extern in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zu rechnen ist. Dabei spielen gesamtwirtschaftliche Überlegungen genauso eine Rolle wie beispielsweise der soziale Zusammenhalt oder die Nachhaltigkeit unserer Lebensbedingungen. Lokale und regionale Auswirkungen sind situationspezifisch ebenso zu berücksichtigen wie Folgen jenseits unserer Landesgrenzen. Dabei geht es nicht nur darum, sich der aktuellen Situation und der kurzfristigen Folgen bewusst zu sein.

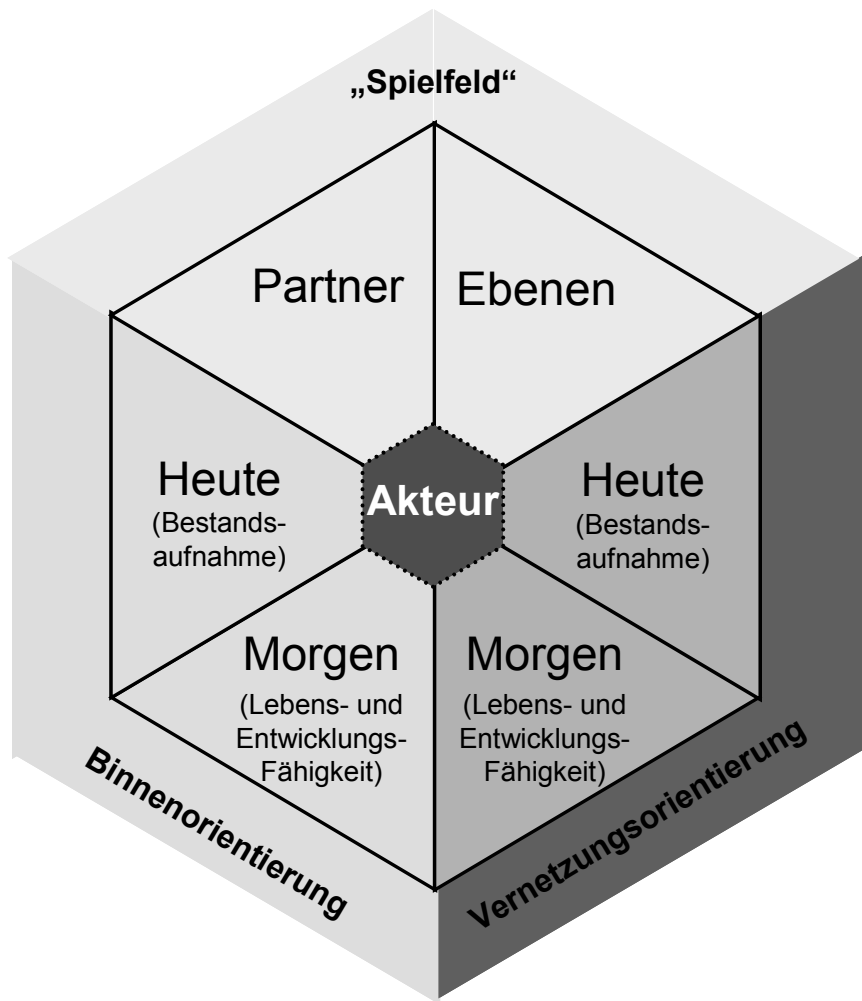
Herausforderung wird es sein, ergänzend mittel- bis längerfristige Wirkungen zu prüfen und zu beurteilen. Dabei ist die Fähigkeit zum Wandel und zu Innovationen genauso wichtig wie die Fähigkeit stabile Verhältnisse zu schaffen, die Steuerbarkeit der Verwaltung und der Betriebe zu gewährleisten oder den sachgerechten Umgang mit Risiken zu pflegen. Im heutigen unsicheren und sich schnell wandelnden Umfeld stellt sich zunehmend die Frage, wie Führungskräfte die kurz- und längerfristige Steuerungs- und Entwicklungsfähigkeit ihrer Organisation beurteilen und wie sie die Entwicklung bewerten können. Eine in Gründung befindliche Governance Stiftung hat sich dieser Aufgabe angenommen und ist daran, ein Modell zu entwickeln, das sowohl die Binnensicht wie eine übergreifende Gesamtsicht umfasst (vgl. Abbildung). Ansprechpartner der Stiftung für Interessenten aus Wissenschaft und Praxis sind die Autoren.

Kodex für Governance im öffentlichen Bereich

Im Bund sind klare Anforderungen an Governance für die gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit Bundesbeteiligung (sog. 4. Kreis) und für Betriebe und Anstalten im Eigentum des Bundes (3. Kreis) von *besonders* grosser Bedeutung. Trotz der umfassenden Handlungsspielräume dieser Unternehmen muss eine angemessene, unbürokratische Steuerungsfähigkeit durch den Staat jederzeit gewährleistet werden können. Die

Steuerungsmöglichkeiten sind darum parallel zur Ausprägung der Handlungsspielräume stufengerecht zu stärken. Der Staat muss die Gewähr haben, dass die in seinem Namen resp. in seinem Auftrag angebotenen Leistungen den gesetzten Anforderungen wirklich entsprechen und nicht mit Folgewirkungen verbunden sind, die für ihn später problematisch sind. Weil die Kernverwaltung (Ministerialverwaltung im 1. und FLAG-Verwaltungsstellen im 2. Kreis) zunehmend kundenorientiert arbeitet und mit Partnern in Wirtschaft und Gesellschaft in Verbindung steht, ist Governance auch in diesen Kreisen von immer grösserer Bedeutung. Generell gilt: Je privatwirtschaftsnaher öffentliche Organisationen geführt werden, je mehr Partner zusammenarbeiten und je folgenschwerer (Fehl-) Entwicklungen sind, desto bedeutender sind klare Spielregeln in Richtung Governance. Im 4-Kreise-Modell des Bundes bedeutet dies, dass auch die Anforderungen an Governance resp. die dafür einzusetzenden Instrumente differenziert gehandhabt werden müssen. Entsprechend den unterschiedlichen Anforderungen an Governance unterstützt eine ausgewogene Führung und vermindert die Führungsrisiken. Die durch NPM-Reformen beeinträchtigte Integrationsfunktion des Staates kann durch Governance wieder gestärkt werden. Dabei geht es vor allem darum, Formen der freiwilligen Selbstverpflichtung aller Partner zu stärken. Flexible „Soft Laws“ sind in einem Umfeld starken Wandels starren gesetzlichen Regelungen vorzuziehen. Für die zunehmende Vernetzung der Partner aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und die vermehrt notwendigen Kooperationen soll darum mit einem Kodex auf der Basis der dargelegten Grundsätze eine zukunftsgerechte Wertegrundlage geschaffen werden. Das politische System der Schweiz bietet gute Voraussetzungen um die Vorteile der politischen Steuerung mit denjenigen der gesellschaftlichen Selbstregelung und des wirtschaftlichen Wettbewerbes zu verbinden und damit Synergien zu erzielen.

Modell zur Bewertung der Entwicklungs- und Steuerungsfähigkeit



Quelle: Autoren

Spielregeln für Public Governance

1. Netzwerkfähigkeit und Kooperationen stärken

Die bis anhin weitgehend binnenorientierten Reformen des öffentlichen Sektors müssen stärker auf Netzwerkfähigkeit und Kooperation mit den wichtigsten Interessengruppen ausgerichtet werden. Die durch die NPM-Reformen beeinträchtigte Integrationsfunktion des Staates soll damit wieder gestärkt und ein besseres Zusammenwirken von interner und externer Steuerung ermöglicht werden.

2. Nutzung der beschränkten Ressourcen optimieren

Transparenz über die Zielsetzungen und Zielerwartungen der beteiligten Partner sind eine wichtige Voraussetzung. Einsparungsziele sind legitim, sollten aber nicht dominieren. Im Vordergrund steht die optimale Nutzung der (allseits beschränkten) Ressourcen und zwar unabhängig von den Eigentumsverhältnissen. Periodische Kosten-Nutzen-Betrachtungen können wertvolle Führungsinformationen liefern.

3. Grundsätze für eine Kooperations- und Vernetzungspolitik festlegen

Eine umfassende Risikoanalyse und eine Gesamtkonzeption über die Aufgabenteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind Grundvoraussetzungen für die Entscheidungsfindung über neue Kooperationsformen. Wir brauchen deshalb Grundsätze für eine Kooperations- und Vernetzungspolitik des Staates. Dies bedingt gleichzeitig eine Stärkung der Managementfunktion der politischen Führung.

4. Steuerungsfähigkeit erhalten und ausgewogene Partnerschaften fördern

Neue Kooperationsformen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (PPP) bzw. zwischen mehreren öffentlichen Partnern und der Privatwirtschaft (PPPP) spielen eine wichtige Funktion beim Übergang zum Gewährleistungsstaat. Dabei sind win-win-Situationen anzustreben, die einerseits die Steuerungsfähigkeit der Politik erhalten und gleichzeitig eine einseitige Dominanz irgendeines Partners möglichst vermeiden.

5. „Soft Law“ fördern

Entscheide über neue Organisationsformen sollten primär auf Kooperations- und Vernetzungsmöglichkeiten ausgerichtet sein. Dazu brauchen wir einen Konsens über den vermehrten Einsatz von ‚soft law‘. Die Fähigkeit des öffentlichen Sektors in diesen neuen Rahmenbedingungen erfolgreich seine Funktionen wahrnehmen zu können muss gezielt entwickelt (z.B. Aufbau angepasster Steuerungsmechanismen) und die organisatorischen Voraussetzungen angepasst werden.

6. Governance-Kodex festlegen

Ein wichtiges Element sind dabei Grundlagen für eine ‚neue Ethik‘, die eine Kooperationskultur ermöglicht und weiterentwickelt. Wir brauchen einen Verhaltenskodex für das Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und anderen Akteuren, der einerseits in der Lage ist, das Verhalten der Beteiligten zu beeinflussen und der gleichzeitig Ordnungs- und Steuerungsfunktionen wahrnehmen kann.