

10 Jahre New Public Management - Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich

Referat im Forum 1 der Jubiläumstagung der SGVW
„Verwaltung wohin? Der öffentliche Sektor zwischen
Stabilität und Veränderung“
28/29. Oktober 2004 in Luzern

Prof. Dr. Christoph Reichard
Universität Potsdam
Public Management
www.pots-puma.de

-1

NPM:

- seit 25 Jahren maßgebliche Reformdoktrin in zahlreichen Staaten
- im Kern neoliberale ordnungspolitische Ausrichtung
- marktliche Anreize auch im Staat
- Überlegenheit privatwirtschaftlicher Lösungen

Reformfelder von NPM:

- Funktionen und Rollen des Staates (Staatsverständnis)
- (internes) Verwaltungsmanagement
- Markt- und Wettbewerbsorientierung
- Demokratisierung und Bürgerorientierung

Schwerpunkt in D-A-CH

-2

Entwicklung im deutschsprachigen Raum:

- deutschsprachige Staaten sind „Späentwickler“ in Sachen NPM (ab 1990)
- wichtiges Vorbild: „Tilburger Modell“
- Deutschland: ab 1991 starke Missionierung des „NSM“ durch KGSt
- Schweiz: ab etwa 1994 eigenständige Entwicklung (WOV usw)
- Österreich: gewisse Anlehnung an NSM, eigenständige Reforminitiativen auf Bundesebene

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Kon- text	Gemein- sam- keiten	<ul style="list-style-type: none"> • ähnliche staatliche Strukturen (Föderalismus, starke kommunale Selbstverwaltung; Schweiz allerdings Besonderheiten im politischen System) • Rechtsstaats-Basis (starkes Gewicht auf Regelsteuerung, Etatismus) • begrenzte ideologisch-normative Fundierung der NPM-Debatten • relativ geringer Finanzdruck als Reformauslöser (90er) 		
	Unter- schiede	spezielle Herausforderungen durch Wiedervereinigung		stärkerer Reformdruck aufgrund von Direktdemokratie

Reform- konzept	Gemein- sam- keiten	<ul style="list-style-type: none"> • Konzentration auf Binnenmodernisierung (Typ „Modernisierer“) • auf der NPM-Doktrin basierende, gemeinsame Reformelemente 		
	Unter- schiede	NSM-Konzept (von KGSt entwickelt) als weithin anerkanntes und verbreitetes kommunales Modell	stärkeres Gewicht auf eGovernment	<ul style="list-style-type: none"> • „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WOV) • fortschrittliches Rechnungswesen • Idee vom „Gewähr- leistungsstaat“

Um- setzungs- strategien	Gemein- sam- keiten	<ul style="list-style-type: none"> • später Reformstart, Anleihen in Tilburg (NL) • bottom-up Reformen auf freiwilliger Basis, geringer Druck von Zentrale • breite politisch-gesellschaftliche Unterstützung der Reformen (auch Gewerkschaften) • nach mehrjähriger Reform euphorie seit etwa 2000 „Ernüchterung“ • mühevollen, langwierigen Reformprojekten 		
	Unter- schiede	<ul style="list-style-type: none"> • starke Promotorenrolle der KGSt • Westen aktiver als der Osten • Bund nur begrenzt innovativ • viele Städte, die 3 Stadtstaaten sowie 3-4 Länder relativ aktiv 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativrolle des Bundes • 2-3 aktivere Bundesländer • einige innovative (Gross)städte • KDZ als Reformunterstützer 	<ul style="list-style-type: none"> • Kantone besonders innovativ und aktiv • Reformpragmatismus • Einfluss der Wissenschaft • Einbezug der Politik • deutschsprachige Schweiz aktiver als andere Landesteile

Zwischenbilanz nach 10 Jahren:

- wenig empirisches Wissen über Reformstand!
- Defizite an seriösen Evaluierungen (gewisse Ausnahme: Schweiz)

Drei zentrale Evaluierungsfragen:

1. institutionelle Änderungen im Verlauf des Reformprozesses (z.B. Änderungen der Organisationsstruktur, Einführung bestimmter Instrumente usw) ?
2. Änderungen im Verwaltungshandeln durch Reformen (z.B. Leistungen, Qualität, Kosten usw) ?
3. Wirkungen jenseits des Verwaltungsapparates (z.B. Zufriedenheitswerte bei Bürgern, verbesserte Wirksamkeit einzelner Policies usw.) ?

institutionelle Änderungen:

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung einiger BWL-Instrumente (z.B. Standard-KLR) • einige Ansätze zur Entbürokratisierung • eGovernment-Initiative (BundOnline05) 	<ul style="list-style-type: none"> • mehrere Reformkampagnen (z.B. VIP I/II) mit Schwerpunkten auf Reorganisation, Finanzmanagement, Personal, Deregulierung • beachtliches eGovernment-Programm • Initiativen zum Performance Measurement (Leistungsbericht des Bundes usw) 	<ul style="list-style-type: none"> • weit entwickeltes Kontraktmanagement • einige Agenturen mit Globalbudgets (FLAG) • Bundesrechnungsmodell • umfassende Personalreformen • Staatsleitungsreform vorerst auf Eis
Länder/ Kantone	<ul style="list-style-type: none"> • einige BWL-Instrumente (Budgetierung, Controlling usw) • einige Restrukturierungen (Behördenfusionen, Verselbständigungen) • gelegentlich Haushalts- und RW-Reformen (z.B. Hessen) 	<ul style="list-style-type: none"> • übliche NPM-Reforminstrumente • z.T. Downsizing (z.B. Oberösterreich) 	<ul style="list-style-type: none"> • fast alle Kantone machen NPM-Reformen (kaum Verweigerer) • z.T. komplexe strategische Steuerungsansätze (z.B. WIF im K. Zürich) • frühe umfassende RW-Reformen (kaufm. RW seit 25 Jahren!) • teilweise umfassende Personalreformen

Kommunalverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • etwa 90% der Städte machen Reformen im Sinne des NSM (DST) • verbreitete Einführung einiger BWL-Instrumente (Produktansatz, Budgetierung, KLR, Controlling) • gewisse Dezentralisierung/ Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung • eher selten: Kontraktmanagement • eher selten: Benchmarking • neuerdings „Revolution“ beim neuen kommunalen RW 	<ul style="list-style-type: none"> • NSM-ähnliche Reformen (bemerkenswert: Wien, Linz, Salzburg) • mittlere und grössere Städte führen überwiegend NPM-Elemente ein 	<ul style="list-style-type: none"> • 1/3 der Gemeinden machen intensivere Verwaltungsreformen (Steiner) • NSM-ähnliche Reformen • einige Städte haben Pilotversuche inzwischen erfolgreich abgeschlossen (z.B. Bern)
generell	<ul style="list-style-type: none"> • NSM-Ansatz mit weiter Verbreitung • neuerdings Reformen im Haushalts- und Rechnungswesen (Kommunen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nähe zum NSM-Ansatz • starkes Gewicht auf Performance Measurement • eGovernment-Kampagnen 	<ul style="list-style-type: none"> • relativ fundierte Ausarbeitung von Reformelementen • politisches Contracting mit neuen Instrumenten für das Parlament besonders beeindruckend

-9

Ergebnisse und Wirkungen:

- **Einspareffekte: Budgetierung (Deckelungseffekt) und höheres Kostenbewußtsein der Beschäftigten**
- **angestiegene Transparenz des Verwaltungshandelns: Berichtswesen, Rechnungswesen usw.**
- **Anstieg der Bürger- und Kundenzufriedenheit**
- **gestiegenes Qualitätsbewußtsein bei Beschäftigten, z.T auch bessere Leistungsqualität**
- **z.T. Verfahrensbeschleunigungen aufgrund abgebauter Schnittstellen**
- **ambivalente Mitarbeiterzufriedenheit: teilweise zufriedener (erweiterte Kompetenzspielräume), teilweise verunsichert und frustriert (Arbeitsverdichtung und Arbeitsplatzgefährdung)**

-10

Zusammenfassende Bewertung Reformstand:

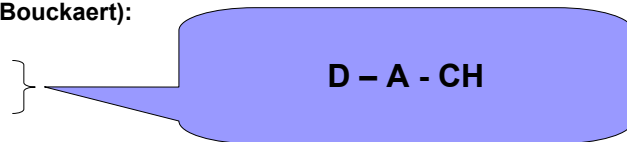
- Schweiz hat Nase vorn
- A und D im wesentlichen gleichauf
- Leistungsdenken sowie Ergebnis-/Wirkungsbezug verbessert
- einige gut genutzte Steuerungsinstrumente (Budgets, KLR, Benchmarking usw)
- „Schönwetterreformen“??
 - sind Reformen radikal genug?
 - fehlt es nicht an Aufgabenkritik, Prioritätensetzung, Regelungsabbau, Auslagerung und zivilgesellschaftlicher Aktivierung?
- in allen 3 Staaten: Ernüchterungsphase...

-11

Reformstand im internationalen Vergleich:

„4M-Typologie“ (Pollitt/Bouckaert):

- Modernisierer
- Bewahrer (Maintainer)
- Marketizer
- Minimierer



Position im Mittelfeld der Reformstaaten, aber...

- manche Reformen bei uns nicht nötig, da bereits gute Performance (z.B. Verselbständigung oder Outsourcing)
- andererseits Traditionen und Kulturprägungen (z.B. Beamtensystem in A & D)

-12

Zukunftsperspektiven:

- a) **von Public Management zu Public Governance (Leistungsnetzwerke)**
- b) **Mehrebenen-Steuerungskonzept:**
 - **Gesamtsteuerung der öffentlichen Holding**
 - **sektorspezifische Steuerung einzelner Einrichtungen (Schulen, Sozialdienste, Versorger)**

Zukunft des Staates nach 10 Jahren NPM?

- **Trend zum Neo-Weberianischen Staat (Bouckaert) ?**
- **= Mischung von klassischen Bürokratiestrukturen mit NPM-Elementen**