

[als Original erschienen in: Blindenbacher/Hablützel/Letsch, Vom Service Public zum Service au Public, Zürich: NZZ, 2000]

Reformen beim Bund: Von der Wirtschaft geprägt

Die neue Leitidee der modernen Verwaltung konzentriert sich auf Wirkungen, Leistungen und Kosten

Verwaltungen auf Bundesebene sind gemäss internationalen Erfahrungen nicht eben berühmt für besondere Innovationsfreudigkeit. Wo immer sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu Konferenzen treffen, herrscht in der Regel Einigkeit über diese Tatsache. Eine grosse Ausnahme scheint Neuseeland zu bilden, wo die Reformen vom Typ „New Public Management“ offensichtlich auf zentralstaatlicher Ebene ausgelöst und von dieser auf die lokale Ebene übertragen wurden. Ein eigentlicher Top-down Ansatz, begleitet von klaren gesetzlichen Vorgaben und institutioneller Unterstützung durch die Finanzverwaltung (Treasury) und den Rechnungshof (Comptroller and Auditor General). Die meisten anderen Länder, so das Resultat einer internationalen vergleichenden Studie¹, erleben eine Bundesverwaltung, die bezüglich Reformen erheblich konservativer ist als die Landes- oder Kommunalverwaltung.

Dabei gilt die Schweizerische Bundesverwaltung als vergleichsweise modern und schlank. Wer allerdings mit Vertreterinnen und Vertretern dieser Verwaltung persönlich in Kontakt steht, kommt in den Genuss verstärkten Insider-Wissens und erfährt damit mehr über Dinge, die verbessert werden könnten. Meines Erachtens ist dies mit ein ausschlaggebender Grund für die laufenden, beachtlich breiten Reformen auf Bundesebene: die Mitarbeitenden sind unzufrieden und gleichzeitig motiviert, Verbesserungen vorzunehmen. Es ist denn auch kein Zufall, dass der Anstoss für die heutige Verwaltungsreform von der Verwaltung selbst ausging. Jene Gruppe von Chefbeamten, die sich selbst mehr Handlungsspielraum erkämpfte, die sich Referierende aus dem Ausland einlud, um von ihnen zu lernen, darf mit Fug und Recht als „Intrapreneure“ bezeichnet werden. Dieser Begriff leitet sich aus „Intraorganisational Entrepreneur“ ab und meint die sich unternehmerisch verhaltenden Mitarbeitenden in einer Organisation. Intrapreneure sind immer ein Stück weit subversiv, denn sie hinterfragen die eigene Organisation. Ohne diese Subversivität würde sich jedoch die Bürokratie kaum bewegen lassen, so wie dies im Moment geschieht.

Selbstverständlich müssen nicht nur die Mitarbeitenden wollen, sondern es muss das Umfeld günstig sein, damit Reformen stattfinden können und dürfen. Insofern sind Reformen in ihrer spezifischen Art immer ein Ausdruck des vorherrschenden Zeitgeistes. Natürlich würden wir Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler uns gerne auf die Fahne schreiben lassen, wir hätten die Reformen eigenständig ausgelöst. In der Tat spielen die Wissenschaft und ihre

Vertreterinnen und Vertreter hier in der Schweiz eine viel aktivere Rolle als im Ausland. Und doch muss bei realistischer Betrachtungsweise festgestellt werden, dass die Ideen des New Public Management nicht eine neue Bewegung aus sich heraus generiert haben, sondern dass sie dem Zeitgeist des ausgehenden Jahrhunderts entsprachen und damit in der Praxis Anklang fanden – und sie tun dies noch immer.

Die neue Leitidee

Die Verwaltung folgt in ihrem Handeln bestimmten ausgesprochenen oder impliziten Regeln und Reflexen. Man kann dies ein Paradigma oder eine Tiefenprogrammierung nennen; in der beratenden Praxis hat es sich bewährt, von einer „Leitidee“ⁱⁱⁱ zu sprechen. Jede Situation im Alltag wird nach einer bestimmten Leitidee beurteilt, sie wird durch die spezifische Brille dieser Leitidee betrachtet. Vereinfachend folgt die traditionelle Verwaltung der Leitidee der Regel- und der Kreditorientierung. Das heisst, in Entscheidungssituationen wird reflexartig nach bestehenden Regeln und vorhandenem Kredit gefragt, was wir im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) als Inputsteuerung bezeichnen. Die laufenden Reformen im Bund, seien dies Auslagerungen, Verselbständigungen oder Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG), aber auch die Regierungs- und Verwaltungsreform und das neue Bundespersonalgesetz, folgen einer neuen Leitidee: im Vordergrund stehen hier die Effizienz und Effektivität des staatlichen Handelns, oder anders ausgedrückt, dessen Wirkungen, Leistungen und Kosten. Der Begriff „Verwaltung“ tut diesen neuen öffentlichen Institutionen unrecht, denn hier steht aktives Management im Vordergrund.

Ausgangspunkt für die Auslagerungen und Verselbständigungen ist der Marktdruck, der zunehmend auch die öffentlichen Institutionen trifft. Die Erkenntnis scheint sich – nicht zuletzt vor dem Hintergrund verschiedener aktueller Probleme – durchzusetzen, dass politische Gremien nicht geeignet sind, ein Unternehmen am Markt erfolgreich zu führen. Verwaltungsräte öffentlicher Institutionen, die aus altgedienten Politikerinnen und Politikern bestehen, handeln oft nach politischer Rationalität. Diese ist jedoch für das Wirtschaftssystem fremd und latent gefährdet, zu Fehlentscheidungen zu führen. Gefragt ist vielmehr die Management-Rationalität, wie sie in rein privatwirtschaftlichen Führungsgremien vorzufinden ist. Es versteht sich, dass auch diese nicht vor Fehlentscheidungen gefeit sind – aber zumindest sind sie nicht systemisch vorprogrammiert.

Ähnliches geschieht mit FLAG und verwandten, oft weiterreichenden Reformen wie etwa der Einführung eines neuen Rechnungs- und Informationswesens im ETH-Bereich. Auch hier wird heute deutlicher zwischen Zuständigkeitsbereichen unterschieden, die politischer Rationalität folgen, und anderen, die mit Management-Rationalität geführt werden müssen. Die Einführung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets schafft eine solche Abgrenzungsmöglichkeit: Innerhalb dieses neuen Handlungsspielraums kann Management-Rationalität

sinnvoll ausgelebt werden, während die beauftragende Behörde Parlament jeden ihrer Aufträge nach politischer Rationalität beurteilt. Dazwischen steht eine Übersetzungsleistung, die in aller Regel durch die Regierung bzw. die Departemente zu erbringen ist (vgl. Abb. 1).ⁱⁱⁱ Dies heisst, dass aus politischen Zielvorgaben Leistungsaufträge an die Ämter zu erstellen sind, die konkrete Leistungsziele enthalten. Innerhalb des Amtes wiederum werden diese in eine Amtsstrategie übersetzt, auf der alle weiteren Instrumente aufsetzen, beispielsweise das Controlling oder ein Managementinformationssystem.^{iv}



Abbildung 1: Zusammenspiel von politischer und Management-Rationalität

Wichtig scheint mir insbesondere, dass es keinen Bereich im politisch-administrativen System gibt, der von der neuen Leitidee nicht betroffen ist. Am Beispiel des Bundesrechnungsmodells lässt sich dies verdeutlichen. In der alten Leitidee mag es durchaus angemessen sein, dass die Budgetierung (und damit die rechtlich verbindliche Zuteilung von Finanzmitteln an bestimmte Ausgabenarten) auf der Basis reiner Zahlungsströme erfolgt, d.h. als sogenanntes „cash accounting“. Die neue Leitidee jedoch impliziert, dass auch das Rechnungswesen und insbesondere die Rechnungslegung sich auf die neuen Entscheidungssituationen und –inhalte ausrichtet. Der Bund wird immer mehr zu einer Organisation, in der echte Management-Entscheidungen getroffen werden müssen. Die notwendigen Informationen dazu liefert jedoch nicht die Finanzrechnung, sondern eine (in geeigneter Form konsolidierte) Erfolgsrechnung. Die praktisch ausschliessliche Beachtung der Finanzrechnung, wie sie heute üblich ist, verliert in der neuen Leitidee ihren Sinn, sie wird buchstäblich sinnlos.

Ist der Bund ein „late mover“?

Angesichts der Breite und Schnelligkeit vieler Reformprojekte auf kantonaler und kommunaler Ebene (vgl. dazu die ständig aktualisierte Übersicht im Kompetenzzentrum Public Mana-

gement: <http://coc.idt.unisg.ch>) und des vergleichsweise bescheidenen Engagements des Bundes in Sachen FLAG könnte man den Eindruck gewinnen, der Bund habe sich bislang noch gar nicht bewegt. Das Total aller FLAG Ämter ist, gemessen am Gesamtvolumen des Bundeshaushaltes, noch immer eine *quantité négligeable* – und dies wohl nicht aus Zufall. Die Folge daraus ist, dass die FLAG Ämter eine Aufmerksamkeit der Steuerungs- und Kontrollinstanzen erleben, die sie bislang in diesem Ausmass schlicht nie kannten. Man kann hierbei schon fast von einem „overkill“ sprechen, und den FLAG Ämtern müsste die Lust an Reformen in der Zwischenzeit längst vergangen sein, wären da nicht die offensichtlichen Vorteile der neuen Steuerung gegenüber dem alten, bürokratischen System. In Bezug auf WoV darf der Bund also durchaus als „late mover“ bezeichnet werden, wenn er denn eine konsequentere Umsetzung von FLAG beschliessen sollte.

Aus internationaler Optik könnte dem Bund dasselbe auch für den Bereich der Korporatisierung (d.h. Überführung von Verwaltungsteilen in selbständige Rechtsformen) und der Privatisierung (d.h. Verkauf an Private) unterstellt werden. Hier scheint zu gelten, was Ivan Rickenbacher schreibt: Die Schweiz bewegt sich immer nur auf Druck von aussen hin. Die Reformen in der EU sowie im Zusammenhang mit der WTO, insbesondere die Liberalisierung im Elektrizitäts-, Transport- und Postbereich, zwingen die Verantwortlichen beim Bund zu einem Umdenken. Der Begriff des Service Public gewinnt an neuen Konturen, indem er vermehrt auf die echten Leistungen und Wirkungen ausgerichtet wird und weniger an vorhandene Strukturen. Oder mit Matthias Finger:^v Es wird nun deutlicher, dass nicht das Poststellennetz ein Service Public ist, sondern die Leistungen der Post. Damit findet eine fundamental neue Ausrichtung der Sichtweise statt (auch hier eine neue Leitidee), die auch das Politisieren im Bundesparlament und im Bundesrat verändern muss.

National gesehen kann der Bund nicht mit gutem Gewissen als „late mover“ bezeichnet werden. Mit vielen seiner Reformen befindet er sich in guter Gesellschaft mit den Kantonen, zum Teil eilt er sogar mit gutem Beispiel voran. Sollte beispielweise der Neue Finanzausgleich doch noch zum Erfolg werden, so dürfte damit im Schweizerischen Föderalismus eine Runde kantonaler Neuregelungen von Aufgabenteilungen und Finanzausgleich eingeläutet werden, die eigentlich längst fällig wären.^{vi} Als ebenfalls vorbildhaft sind die flexiblen Arbeitszeitmodelle zu beurteilen, die wichtige kulturelle Bausteine auf dem Weg zu einer moderneren Verwaltung darstellen.

An sich geht man in der international vergleichenden Public Management Wissenschaft davon aus, dass „late mover“ einen Vorteil besitzen: sie können aus den Erfahrungen der vorangehenden Reformländer lernen.^{vii} Dasselbe müsste eigentlich auch für die Bundesverwaltung gelten, d.h. sie sollte aus den Erfahrungen der kantonalen Reformen lernen können. Als aussenstehender Beobachter gewinnt man jedoch den Eindruck, dass zwar zwischen den Kantonen, jedoch nicht zwischen Kantonen und Bund ein Erfahrungsaustausch stattfindet.

Die Bundesverwaltungsreformen scheinen isoliert zu funktionieren. Obwohl viele hervorragende Ergebnisse aus diesen Arbeiten resultieren, so werden Diskussionen geführt und Dinge neu erfunden, zu denen auf kantonaler Ebene bereits funktionsfähige Lösungen bestehen. Hier wäre eine Öffnung gegenüber den „Kleinen“ im Staate durchaus angezeigt.

Gewährleistungsstaat

Die Rolle des Staates wird sich weiterhin verändern: Nach dem Scheitern des Sozialismus scheint sich eine (politische) Gegenbewegung zu öffnen, die dem Manchester-Liberalismus gefährlich nahe kommt. Staatliche Regeln werden zunehmend verletzt, das Individuum und seine vermeintlichen Freiheitsrechte übermässig gewichtet. Populistische Parolen mit übersteigerten individuellen Selbstwert-Anliegen rücken die positiven Auswirkungen staatlicher Interventionen in ein ungerechtfertigt schlechtes Licht. Dies wird jedoch kaum von anhaltender Dauer sein – ich meine, dass das Schweizer Volk mit seinem gesunden Volksempfinden auf längere Frist allzu extremen Tendenzen entgegenwirken wird.

Gemässigte und überlegtere, und damit ernsthaftere, Veränderungen des staatlichen Rollenverständnisses werden notwendig, wenn Willke^{viii} mit seiner Sicht der neuen Systemtheorie Recht hat: das politische System wird zukünftig nur eines von vielen gesellschaftlichen Subsystemen sein, d.h. der Primat der Politik beschränkt sich auf die Grenzen dieses Systems. Die Praxis bestätigt diese Aussage: Politik ist immer an geografische Grenzen („Territorien“) gebunden und gerät damit unvermeidlich gegenüber der territorial unabhängigen Wirtschaft ins Hintertreffen. Allein, diese Tatsache muss von den Politikerinnen und Politikern zuerst erkannt und akzeptiert werden, um in diesem neuen Umfeld wirkungsvolle Politik betreiben zu können.

Mit den Territorien verlieren auch tradierte Strukturen zunehmend an Bedeutung. Für den Staat bedeutet dies: Die Umsetzung von Politik über eigene Strukturen und Institutionen muss längst nicht mehr der effizienteste und effektivste Weg sein, um einen hochwertigen Service Public anzubieten. Ein vollständiger Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung für öffentliche Aufgaben steht jedoch aus einer *Public Governance*-Sicht nicht zur Debatte. Vielmehr muss er, um seine Legitimation bei den Bürgerinnen und Bürgern zu bewahren, eine qualitativ hochstehende Aufgabenbereitstellung gewährleisten. Er mutiert vom selbst produzierenden Leistungs- zum partnerschaftlich handelnden Gewährleistungsstaat. Zu diesem Zweck wird sich eine Praxis des Zusammenspiels von staatlicher Verantwortung und privater oder halbprivater Aufgabenerfüllung entwickeln, die in Public Private Partnerships, in ganz „normalen“ Kontraktbeziehungen oder in an Leistungsaufträge gebundenen Subventionen ihren Ausdruck finden. Die Palette möglicher Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung ist breit und längst nicht fertig ausgeleuchtet. Der Staat selbst – und damit vor allem Regierung und Verwaltung – benötigt dazu neue Kompetenzen, denn als Auftraggeber und Kontrakt-

partner ist er bislang nur in wenigen Fällen geübt. Ob dieser Übergang gelingen wird, hängt mitunter davon ab, ob die neue Leitidee von Regierung und Verwaltung als eine persönlich erfolgversprechende Option erkannt wird. Solange von den Reformen primär subjektiv erlebte Gefahren ausgehen, so lange ist ihr Erfolg äusserst fraglich.

Literatur

Kettl, Donald F. (2000): The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance, Washington D.C.: Brookings Institution Press

Mäder, Hans/Schedler, Kuno (Hrsg.) (1996): Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Naschold, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin: Edition Sigma

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt

Ösze, Daniel (2000): Managementinformationen im New Public Management am Beispiel der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Diss. St. Gallen (erscheint voraussichtlich im Herbst 2000 im Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien)

Willke, Helmut (2000): Funktionen und Kompetenzen des postnationalen Staates, in: Eidg. Personalamt (Hrsg.), Staatsfunktionen neu denken, Bern: EDMZ, S. 41 - 102

12132 Zeichen

ⁱ vgl. Naschold/Jann/Reichard 1999

ⁱⁱ Der Begriff der „Leitidee“ wurde in der Beratungspraxis der PuMaConsult GmbH, Bern, entwickelt.

ⁱⁱⁱ vgl. Schedler/Proeller 2000, S. 53

^{iv} vgl. Ösze 2000

^v anlässlich eines Vortrages am IDT Executive Seminar für Verwaltungsmanagement 2000

^{vi} vgl. dazu die nach wie vor recht aktuelle Übersicht bei Mäder/Schedler 1996

^{vii} vgl. Kettl 2000

^{viii} vgl. Willke 2000, S. 41 ff.