

NPM-Reformen in Europa und ihre Auswirkungen: Ergebnisse einer Umfrage unter Führungskräften aus 20 Ländern

Forschungen über das NPM hatten eher Veränderungen der Strukturen und Verfahren im Blick, und die meisten Äußerungen waren eher Verallgemeinerungen genereller Trends als Ergebnis empirischer Beobachtungen. Das ist vielleicht unausweichlich, wenn man die relativ weitreichende, aber zuweilen uneindeutige Natur der NPM-Reformen betrachtet. Theoretisch kann das NPM recht elegant mit Begriffen wie der Prinzipal-Agent-Theorie und der Public-Choice-Theorie umrissen werden. In der Praxis jedoch sind Verwaltungsreformen immer vielfältig, verbinden Theorie und Praxis, ermangeln der Präzisierung und wechseln den Kurs während ihrer Umsetzung. Darüber hinaus ist es allgemein schwierig, verlässliche Daten für die Zeit vor und nach den Reformen zu erlangen, besonders wenn es sich um umfangreiche Reformprogramme handelt. Eine Evaluierung ist daher extrem herausfordernd.

In einer jüngsten Meta-Studie, die Evaluierungen von NPM-typischen Reformen gewidmet war, stellten die Autoren fest, dass es eine Fülle von Studien über die Anwendung von NPM-Prinzipien in Europa gibt, aber nur wenige Arbeiten mit empirischen Analysen von Ergebnissen, und kaum mehr, die bestimmte Reformen überzeugend mit Ergebnissen verbinden. Unter Heranziehung von OECD-Daten haben Forscher begonnen, wichtige länderübergreifende Unterschiede in Ausmaß und Wirkung wichtiger NPM-Reformen zu identifizieren. Der Versuch, Datensammlungen für die Durchführung vergleichender NPM-Evaluierungen zusammenzustellen, stellt ein Problem dar.

In Europa, wo Regierungen eine ganze Serie verschiedener Initiativen gestartet haben, sind die Reformen oft unumkehrbar, und im Lauf der Zeit wird es zunehmend schwieriger, Studien zu konzipieren, die deren Ergebnisse näher bestimmen können. Darüber hinaus verfügen die Forscher zuweilen nur über eine begrenzte Anzahl von Indikatoren für die Analyse von NPM-Ergebnissen. Mehrere Studien über die Schaffung von Agenturen haben die Auswirkungen dieser Reform auf interne Abläufe und Verfahren herausgestellt, jedoch ihrem Verhältnis zu Qualität und Verteilungsgerechtigkeit weit weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Forschungen haben sich oft auf einen begrenzten Kreis von Ergebnissen fokussiert. Kostensenkungen und Effizienzverbesserungen waren das Hauptziel der NPM-Reformen in Europa; viele Evaluierungen des NPM hatten nur die Kosteneffizienz im Auge. Noch weniger Studien untersuchten eine Vielfalt von Ergebnissen, wie die Beziehungen zwischen NPM-Reformen und flexibler Reaktion der öffentlichen Verwaltung, Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz.

Reformen des Public Management beinhalten notwendig viele Widersprüche, Kompromisse und Dilemmas. Beurteilungen von Änderungen in Verwaltungen über die ganze Breite des Regierungsapparats erfordern die Sammlung einer Fülle von Informationen über Reformen und Ergebnisse aus verschiedenen Politikbereichen. In dieser Studie werden Daten aus Erhebungen von Verwaltungsführungskräften aus 20 europäischen Ländern herangezogen, die aus fachlicher Sicht über die Bedeutung der Reformen in ihren jeweiligen Verwaltungsbereichen sowie über die Performance der öffentlichen Verwaltung in ihren Ländern ein Urteil abgeben können.

Ursprünglich bezweckten NPM-Reformen, das Funktionieren des öffentlichen Sektors zu verbessern und seine Kosten zu senken. Die Betonung auf Kostensenkung und Effizienz ging einher mit einem größeren Fokus auf den Nutzern öffentlicher Dienste als Kunden und Versuchen, restriktive Beschäftigungspraktiken abzumildern. All das sollte erreicht werden durch Reformen, die den öffentlichen Sektor mehr unternehmerisch machen und den Managern mehr Managementfreiheit geben sollten. Kritiker haben jedoch darauf hingewiesen, dass das NPM das Potenzial für Verteilungsungerechtigkeit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen hat.

Erörterungen über Kosten und Nutzen von NPM-Reformen haben in den letzten 30 Jahren andauert. Die vielen Verheißungen des NPM zwingen, sich gleichzeitig auf die vielfältigen Ergebnisse zu konzentrieren, was in dieser Untersuchung geschieht.

Versuche, die Regierung und den Staat zu verkleinern gingen seitens der politischen Parteien der Neuen Rechten in den USA und GB dem Aufkommen des NPM in den 1980er Jahren voraus. Zentraler Gedanke hinter allen NPM-Reformen in Europa war daher die Behauptung, dass die Bürokratie verschwenderisch und ineffektiv sei: Je schlanker die Regierung sei, desto eher könne sie veranlasst werden, innovative Effizienzgewinne und Qualitätssteigerungen anzustreben. Sogar regierungsfreundliche Theoretiker haben nahegelegt, dass das Downsizing die Mutter aller Erkenntnisse im öffentlichen Sektor sein könnte. Allerdings haben Forscher herausgefunden, dass trotz jahrzehntelanger struktureller Reformen in der britischen Regierung die Kosten eher gestiegen als gesunken sind.

Die wissenschaftliche Literatur hebt hervor, dass die optimistischen Darstellungen der Vorteile des Downsizings oft mit unangenehmen organisatorischen Realitäten konfrontiert sind. Obwohl die Fähigkeiten zur Koordinierung der Regierungsaktivitäten durch den Verlust wichtigen Personals und entsprechender Expertise erheblich geschwächt werden, wirken sich Ausgabenkürzungen in der Regel in Form von Kostenersparnis aus.

Die Agencification beinhaltet die Aufteilung großer Regierungsorganisationen in kleinere quasi-autonome Einheiten (Agenturen). Diese Strukturreform bezweckt, bürokratische Organisationen zu zwingen, für Kontrollen professioneller Manager zugänglicher zu sein als Politiker. Indem man Agenturen größere Kontrolle über ihre Ressourcen gibt, wird angenommen, dass deren Manager motivierter sind, effizientere und innovativere Lösungen für Dienstleistungsprobleme zu suchen.

In vielen Fällen beinhaltet die Aufspaltung der Behörden die Trennung der Einkaufs- von der Gewährungsfunktion innerhalb der Organisationen, um die „Einkaufsseite“ zu veranlassen, die Erstellungspreise herunterzudrücken.

Die Erhöhung des Drucks auf Manager durch die Einführung von klareren Regeln für die Übernahme von Verantwortung durch Agencification soll die öffentliche Verwaltung insgesamt verbessern. Indem man jedoch bestimmte Funktionen der direkten administrativen Kontrolle entzieht, können organisatorische Fähigkeiten innerhalb der Regierung geschwächt werden, und diese verminderten Fähigkeiten können potenzielle Effizienzgewinne überwiegen. Es gibt daher einen gewissen Trend zur De-Agencification und Rezentralisierung, um Koordinierungsproblemen zu begegnen.

Im Allgemeinen externalisieren Regierungen Dienstleistungen durch Contracting Out, weil sie sich davon Kosteneinsparungen versprechen. Die Neue Ökonomische Theorie (Public Choice) und die Verfügungsrechtstheorie zeigen, dass die Effizienz gesteigert wird, wenn die Erstellung der Dienstleistungen von einem Monopol des öffentlichen Sektors einem Markt übertragen wird, der dem Wettbewerb unterworfen ist.

Die Quality-Shading-Theorie hebt hervor, dass private Dienstleister veranlasst sein könnten, durch Verschlechterung der Qualität der Dienstleistungen, speziell für benachteiligte Gruppen, deren Bedienung schwieriger und teurer ist, Kosten zu senken. Diese Verschlechterungen bei den öffentlichen Dienstleistungen können Regierungen dazu veranlassen, öffentliche Dienste wieder in den Staatsbereich zurückzuholen. Dennoch ist das Bestreben nach privater Gewinnmaximierung geeignet, Einsparungen zu erzielen, wenn öffentliche Dienste an externe Dienstleister übertragen werden.

Eine wichtige mit NPM in Zusammenhang stehende Reform besteht darin, die öffentlichen Bediensteten zu veranlassen, die Bürger als Verbraucher zu behandeln. Bemühungen, die Kundenorientierung öffentlicher Verwaltungen zu verbessern, sind ein Beweis für die Bedeutung, die im Rahmen des NPM der Anpassungsfähigkeit des privaten Sektors an Markterfordernisse beigemessen wird. Wenn die Benutzer der öffentlichen Dienstleistungen besser informiert sind und mit den Leistungserbringern besser kommunizieren können, darf man annehmen, dass diese ihre Ressourcen wirksamer, gerechter und koordinierter verteilen und einsetzen.

Kritiker machen geltend, dass verbraucherorientierte Initiativen die Leistungserbringer veranlassen könnten, wohlhabendere Bürger, die am lautesten sind, zu bevorzugen und damit den gleichen Zugang zu wichtigen Dienstleistungen unterminieren. Gleichzeitiger Druck, öffentliche Dienstleistungen zu vermarkten und Zugang für schwächere Gruppen zu gewährleisten, ist daher Bestandteil vieler NPM-Reformdebatten.

In vielen europäischen Ländern haben NPM-Reformen das traditionelle karrierebasierte Modell des öffentlichen Dienstes zugunsten eines positionsbasierten Modells mit größerer Beschäftigungsflexibilität verschoben. Das letztere beruht auf Einstellung nach Leistungswettbewerb, flexiblen Arbeitsbedingungen und Zulagen sowie Beförderung nach Leistung. Es wird angenommen, dass Mitarbeiter

in einem solchen System besser qualifiziert sowie motivierter und kompetenter sind als in einem karrierebasierten System.

Beschäftigungsflexibilität wird oft assoziiert mit dem Verlust an Arbeitsplatzsicherheit und Berufsethos und kann einen abträglichen Einfluss haben auf die Arbeitsmoral ungelernter Arbeiter, indem sie ihren Einsatz in der Organisation verringert und ihre Neigung, den Dienst zu quittieren, erhöht. Jedoch kann sie qualifizierten Angestellte ungehinderte Karrieren ermöglichen, kraft deren sie ihre eigene berufliche Laufbahn gestalten können.

Die Daten für diesen Beitrag stammen aus einer Umfrage als Bestandteil einer der umfangreichsten vergleichenden Forschungsprojekte über das öffentliche Management, das durch die Europäische Kommission finanziert wurde. Die Umfrage richtete sich gezielt an die Gesamtheit der Führungskräfte in Regierungsministerien und –agenturen in 20 europäischen Ländern; sie umfasste die oberen zwei oder drei Hierarchiestufen. Nationale Teams übersetzten einen Master-Fragebogen, der von einem Team internationaler Wissenschaftler konzipiert wurde, und sammelten die Antworten nach zentralen Kriterien. Wo es keine E-Mail-Adressen von Spitzenbeamten gab, wurden schriftliche Fragebögen verschickt. Letztendlich beruht dieser Beitrag auf 7247 brauchbaren Antworten aus 20 Ländern. Obwohl die Autoren keine volle Repräsentativität für die Umfragedaten beanspruchen können, sind die demographischen Charakteristika des Samples der Antwortenden ähnlich denen der Gesamtheit der Verwaltungsführungskräfte in Europa. Zentralregierung sind Ministerien (39 % der Antworten) und Agenturen ebenso wie nachgeordnete Behörden auf der Ebene der Zentralregierung (55% der Antworten). Ausnahmen wurden für Deutschland und Spanien, zwei hoch dezentralisierte Länder, gemacht, wo Länderministerien (6 %) einbezogen wurden. 21% der Antwortenden befanden sich auf der höchsten hierarchischen Ebene innerhalb ihrer Organisation, während 40 bzw. 39% der Fragebögen sich auf die zweite und dritte Hierarchiestufe der öffentlichen Verwaltung bezogen. Soweit es um die Sachgebiete geht, lag die allgemeine innere Verwaltung mit 16% an der Spitze, gefolgt vom Finanzbereich (12%), Wirtschaft (12%), sodann Justiz, öffentliche Ordnung und Sicherheit (12%).

Vier Performance-Zwischenergebnisse, wie sie von den Antwortenden wahrgenommen werden, wurden auf einer Skala von 1 (beträchtlich verschlechtert) bis 7 (beträchtlich verbessert) in dieser Untersuchung verwendet: Wenn Sie an Ihr Betätigungsfeld in den letzten 5 Jahren denken: wie würden Sie die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung unter folgenden Aspekten beurteilen: Kosten und Effizienz, Qualität der Dienstleistungen, Kohärenz und Koordination des staatlichen Handelns, gleicher Zugang zu Dienstleistungen. Was die ersten beiden Kategorien angeht, haben die Antwortenden sich über die Verbesserungen in diesen Bereichen sehr positiv geäußert. Weniger positiv waren die Bewertungen in Bezug auf Kohärenz und Koordination sowie Gleichheit beim Zugang zu staatlichen Leistungen. Die Ergebnisse variieren je nach der Nationalität.

Die Probanden wurden auch nach ihrer Einschätzung der generellen Performance der öffentlichen Verwaltung in ihrem Land gefragt. In einigen Ländern (Dänemark, Norwegen, Niederlande, Schweden) waren die Antworten sehr positiv. In Spanien, Kroatien und Portugal waren die Antworten negativ.

Die Präsenz von NPM-Reformen wurde festgestellt durch Bewertung der Bedeutung der folgenden Reformen auf einer siebenstufigen Skala: Downsizing des öffentlichen Sektors, Schaffung autonomer Agenturen, Contracting Out, Behandlung der Nutzer öffentlicher Dienstleistungen als Kunden und flexible Beschäftigungsbedingungen. Die Kundenorientierung wurde als wichtigste Reform angesehen, gefolgt vom Downsizing. Contracting Out und die Schaffung selbständiger Agenturen wurden als weniger wichtig oder sogar unwichtig beurteilt. Die Behandlung der Bürger als Kunden und flexible Arbeitsbedingungen wurden durchweg mit verbesserter Performance assoziiert. Managementreformen, die quer zu vielen Performanceaspekten Verbesserungen mit sich bringen, haben mutmaßlich die größte Gesamtwirkung darauf, wie öffentliche Verwaltung wahrgenommen wird. Die Behandlung der Nutzer als Kunden ist eine kritische Bestimmungsgröße für die Verbesserung des öffentlichen Dienstes in Europa: der Koeffizient für diese Reform ist ein positiver und statistisch bedeutsamer Indikator für die Performance insgesamt.

Die Erkenntnisse zeigen, dass größere strukturelle NPM-Reformen, wie Downsizing und Contracting Out, mit einer Effizienzverbesserung assoziiert werden, andererseits aber kaum mit Verbesserungen der Performance. Downsizing wird auch mit einer verringerten Servicequalität in Verbindung gebracht.

Es ist verblüffend, dass Downsizing und Contracting Out, die gemeinhin mit dem NPM in Verbindung gebracht werden, eine positive Konnotation in Bezug auf Kosten und Effizienz haben. Obwohl die erlangten Daten über Effizienzgewinne dieser Reformen widersprüchlich sind, deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Topmanager sie für nützliche Werkzeuge für Kosteneinsparungen halten. Wie es die „Quality-Shading-Theorie“ andeutet, haben Effizienzverbesserungen zweifellos einen Preis. Europäische Zentralregierungen, die eine Downsizing-Strategie verfolgen, erfahren einen Rückgang der Qualität öffentlicher Dienstleistungen – ein Ergebnis, das mit den Theorien des Cutback-Managements (Techniken zur Kürzung von Staatsausgaben) übereinstimmt. Der positive Zusammenhang von Contracting Out und Koordinierung staatlicher Maßnahmen lässt daran denken, dass die Management-Fähigkeiten externer Auftragnehmer eine zusätzliche Quelle der Leistungsfähigkeit der Regierung sind. Ganz allgemein bleibt festzuhalten, dass unabhängig von den Effizienzvorteilen der Einsatz für Strukturreformen (Downsizing, Schaffung von Agenturen, Contracting Out) offenbar nicht die vielen Performancegewinne zeitigt, die die Protagonisten geltend machen.

Eine mögliche Erklärung für die Ergebnisse in Bezug auf strukturelle NPM-Reformen liegt darin, dass diese nicht eingeführt wurden, um langfristige Verbesserungen der Servicequalität, der Politikkoordination und der Gleichheit des Zugangs zu erreichen, sondern um im Gefolge der globalen Finanzkrise mit kurzfristig notwendigen Einschränkungen und Kosteneinsparungen zu reagieren. Die in dieser Studie gestellten Fragen betreffen den Höhepunkt der Finanzkrise, die die Dynamik der Beziehungen zwischen Reformen und ihren Ergebnissen verändert haben können. Zukünftige Untersuchungen in Zeiten finanziellen Überflusses sollten beleuchten, ob strukturelle NPM-Reformen geeignet sind, die weiteren Performanceziele zu erreichen, die ihnen oft zugeschrieben werden.

Die NPM-Reform mit dem stärksten Einfluss auf die Performance ist der Grad, mit dem die Nutzer öffentlicher Dienstleistungen als Kunden behandelt werden. Diese Erkenntnis bestätigt die Auffassung von Theoretikern hinsichtlich des

Nutzens von mehr persönlichen, individualisierten öffentlichen Dienstleistungen. Die Hinwendung zum Kunden durch die öffentlichen Bediensteten ist sicher einer der ersten und einfachsten Schritte hin zu einer umfassenderen Reform und könnte einen symbolischen Einfluss haben auf die Wahrnehmung von Verwaltungskompetenz und Leistungsfähigkeit. Kundenorientierung erfordert im Allgemeinen kaum größere Strukturänderungen, aber wird oft in einem größeren kulturellen Wandel dahin reflektiert, dass die Organisationen des öffentlichen Sektors sich mehr dem Bürger und der Benutzerorientierung zugewendet haben. Zusätzlich zu den positiven Wirkungen der Kundenorientierung erscheint die Einführung flexibler Beschäftigungsformen als eine verlässliche Strategie für die Verbesserung des öffentlichen Sektors. Diese Erkenntnis ist sicher auch das Ergebnis positiven kulturellen Wandels innerhalb öffentlicher Organisationen, in denen Beschäftigungsflexibilität eine Haltung zum Ausdruck bringt, die Grundlage für postenorientierte Personalsysteme ist.