

Michael Faust

„New Public Management“ – Reorganisation öffentlicher Dienste nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Unternehmen – Einführung in das Veranstaltungsthema

Sektion Arbeits- und Industriesoziologie im Rahmen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig

Vermutlich sind viele von ihnen mit der Bahn angereist, die nunmehr „Die Bahn“ heißt und nicht mehr „Deutsche Bundesbahn“ und so im Zuge der Privatisierung zumindest das Namenskürzel retten konnte. Wenn Sie nun auch noch am Bahnhof eine Fahrkarte gelöst haben, werden sie dies nicht mehr an einem „Schalter“ getan haben, sondern an einem „Counter“ (die privatisierten staatlichen Organisationen scheinen besonders anfällig für Anglizismen, man sehe sich nur mal den Marktauftritt der Deutschen Telekom an.)

Die Person, die sie bedient hat, heißt auch nicht mehr „Schalterbeamter“ und wird sich womöglich selbst auch nicht mehr so bezeichnen, sondern „Service-Personal“. Gehen sie in sich: Haben sie selbst sich nunmehr als „Kunde“ definiert und nicht mehr als zu befördernde Person und ist ihr Vertrauen als ein Kunde gesehen und behandelt zu werden, nicht auch durch die Verbannung des Schalterbeamten gesteigert worden? Hätten Sie nicht gegewöhnt, daß ein „Schalterbeamter“ ihnen allenfalls mißmutig zu einer staatlich gewährten, hochstandardisierten Beförderungsleistung Zugang gewährt hätte, für die sie eine „Gebühr“ entrichten, während er für ihre individuellen Ansprüche kein Ohr hätte? Haben Sie sich dann anschließend gefragt, in welchem Umfang er für ihre individuellen Bedürfnisse tatsächlich mehr tun konnte als der alte Schalterbeamte.

Ein Zeitsprung: Als Hans-Paul Bahrdt 1958 seine Untersuchung über die Industrieverwaltung vorlegte, nannte er das Buch schlicht „Industriebürokratie“. Dieser Ausdruck ist heute verpönt; die entsprechenden Stäbe und Funktionen heißen jetzt interne „Dienstleister“ oder „Management“. Zur selben Zeit gab es im Kreditgewerbe noch „Bankbeamte“, und die Bezeichnung vermittelte Vertrauen in eben diese Person, der man sein Ersparnis zur Sicherung und nur moderaten Vermehrung überließ, während der heutige Mitarbeiter in der Bank „Kundenberater“ heißt. Von ihm erwartet man heute individuelle Beratung in Geld- und Vermögensdingen und unbescheidenere Beiträge zur Vermögenmehrung, während man sich der Sicherung seines Vermögens (z.B. bei der Anlage in Aktienfonds) nicht mehr so sicher sein kann. Wie auch immer es damit aussieht, Beamtentum und Bürokratie der staatlichen Verwaltung adeln heute nicht mehr die private Wirtschaft, sondern umgekehrt staatliche Bürokratie kann, wo sie nicht als „Dienstleistung“ der allgemeinen Daseinsvorsorge gleich durch private Organisationen ersetzt wird, durch die Übernahme privatwirtschaftlichen Vokabulars und/oder Verfahren und Strukturen geadelt werden. Mehr wissen wir durch die Beispiele ja noch nicht.

Als die BSE-Erkrankungen bei Rindern die Öffentlichkeit aufschreckten, weil zumindest nicht auszuschließen war, daß der Verzehr BSE-verseuchter Tiere erhebliche gesundheitliche Schäden verursachen kann, war die Politik gefordert. In den Verkehr kommende Tiere sollten BSE-frei und zum Nachweis dessen getestet sein. Wem sollte diese Aufgabe übertragen werden? Vor nicht allzu langer Zeit wäre die Antwort klar gewesen. Irgendeine schon mit ähnlichen Aufgaben betraute Behörde hätte dies übernommen oder es wäre nach dem Vorbild

solcher Behörden eine neue eigens aufgebaut worden. Ich weiß nicht, ob dies zu dieser Zeit überhaupt in Erwägung gezogen wurde, aber es ist auf alle Fälle im Einklang mit den Grundüberzeugungen des Entstaatlichungsdiskurses, daß die Aufgabe *privaten* BSE-Testlabors übertragen wurde, die als private, gewinnorientierte Organisationen per se als effektiver und effizienter galten. Eine Effizienzprüfung einmal dahingestellt, mußte nach einiger Zeit festgestellt werden, daß diese privaten Testlabors in vielen Fällen recht schlampig arbeiteten („Unregelmäßigkeiten“ wurden festgestellt), so daß doch nicht unbedenkliche Tierprodukte in den Verkehr kamen. Offenbar hatten die privaten Testlabors die Effektivität ihrer Arbeit am Kriterium der hochgehandelten „Kundenzufriedenheit“ gemessen, und ganz im Sinne eines gewinnorientierten Unternehmens diejenigen als „Kunden“ identifiziert, der ihm unmittelbar Aufträge gibt und die Rechnungen bezahlt, die Fleischlieferanten, die das Unbedenklichkeitszertifikat benötigten, dafür möglichst niedrige Preise zahlen wollten und die privaten Labors als „Lieferanten“ untereinander ausspielen konnten. Es sei auch dahingestellt, ob die „Unregelmäßigkeiten“ bewußte Maßnahmen zur Steigerung der speziellen Kundenzufriedenheit darstellten oder nur beiläufiges und in Kauf genommenes Ergebnis des induzierten Kosten- und Zeitdrucks waren.

Wieder war der Staat gefragt, als Repräsentant des öffentlichen Interesses, das eben nicht als Kunde gegenüber den Testlabors aufzutreten und seine Ansprüche durchzusetzen in der Lage ist.

Nunmehr werden die Testlabors als solche nur zugelassen, wenn sie einen bestimmten, hohen Standard der technischen Ausstattung und eine besondere Qualifikation des Personals vorweisen können. Ferner wird den Labors eine lückenlose und detaillierte Dokumentation der Tests und ihrer Ergebnisse vom Eingang der Probe bis zum Ende der Aufbewahrungspflicht vorgeschrieben. Formal rationale Verfahren, fachgeschultes Personal, Aktenmäßigkeit des Vollzugs also. – Kommt uns das nicht bekannt vor? Nicht genug: Private Labors müssen für die Zulassung durch die Untersuchung von Referenzproben ihre Kompetenz nachweisen und werden zur regelmäßigen Teilnahme an Ringversuchen verpflichtet, die - so ist zu vermuten - durch eine staatliche Behörde organisiert und durchgeführt werden, die auch die sonstigen Anforderungen überprüfen und die erwähnte lückenlose Dokumentation verwalten.

Ist diese Konstruktion mit bürokratisierten Verfahren in privaten Labors und zusätzlichen staatlichen Aufsichtsbehörden effizienter als eine staatliche Behörde? Das mag beantworten, wer will. Offenbar war aber die Effektivität (gemessen an der öffentlichen Aufgabe) nur dadurch zu erreichen, daß die privaten Auftragnehmer nunmehr weitgehend nach den Methoden arbeiten müssen, die man auch in einer Bürokratie vermutet hätte.

Durch die der Alltagsbeobachtung und der Zeitungslektüre entnommenen Beispiele werden eine Reihe von Fragen aufgeworfen, von denen uns einige im Laufe der heutigen Veranstaltung noch näher beschäftigen werden.

- Ist die „Reorganisation öffentlicher Dienste nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Unternehmen“ – wie der Titel der Veranstaltung lautet – wirklich eine „Reorganisation“ die auch die Praktiken der Organisationen und die Rollen ihrer Mitglieder verändert, oder handelt es sich weitgehend um semantische Korrekturen, die in einem veränderten Umfeld gesellschaftliche Legitimation für Organisationen sichern sollen, während die Praktiken weitgehend die gleichen bleiben?
- Die Leitideen des „New Public Management“, auf die sich konkrete Reformprojekte beziehen, sind vage, interpretationsbedürftig und widersprüchlich. Ob und wie „Bürgerorientierung“ oder verstärkte „Bürgerbeteiligung“ mit „Vermarktlichung“ und Wettbewerb, ob und wie die Produktion kollektiver Güter sowie die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit „Kundenorientierung“ vereinbart werden kann, entscheidet sich erst über

die Konkretisierung der Leitideen in konkreten Reformprojekten und ihren jeweiligen Interessenkoalitionen. Mit welchem Spektrum der „Verwirklichungen“ der Reformideen können wir rechnen und wer kann darauf in welcher Weise Einfluß nehmen?

- Die Reformleitbilder orientieren sich an einem stilisierten post-bürokratischen Unternehmen (nicht an der „Industriebürokratie“), dessen widersprüchliche Konstruktionsprinzipien, blinde Flecken, und Paradoxien in den letzten Jahren Gegenstand arbeits-, industrie- und organisationssoziologischer Forschung waren. Diese Forschungsergebnisse entzaubern nicht nur die pauschalen Effizienz- und Effektivitätsunterstellungen, sondern auch die teilweise weitreichenden Erwartungen an „befreite“ oder „ermächtigte“ Arbeit. (Wie) wirkt dies auf den Reformprozeß in der öffentlichen Verwaltung zurück?
- Rufen die „Reorganisationen“, wo sie mehr sind als neue Beschreibungen, womöglich veränderte Effekte des Organisationshandelns in der gesellschaftlichen Umwelt hervor? Was hätte dies für Folgen für die Annahme gesteigerter Effektivität solcher Reformen, wenn es gar nicht mehr um die selben Zwecke geht, an denen sich Effektivitätsunterstellungen ja immer noch festmachen müssen? Und weiter: Wie kann eine gesteigerte Effizienz privatwirtschaftlicher Verfahren und Strukturen unterstellt werden, wenn es keinen gleichbleibenden Bezugspunkt von Effektivität mehr gibt? Oder anders ausgedrückt, wenn die Zwecke sich ändern? Geht womöglich mit der Einführung von Verfahren, die erklärtermaßen der Effizienzsteigerung dienen, eine (womöglich schleichende) Veränderung der Zwecke einher; das Phänomen der Ziel-Mittel-Verschiebung?
- Wie gehen insbesondere die Grenzstelleninhaber von Organisationen mit dem oft ihnen in besonderer Weise aufgehalsten Rollenwandel um? Aber auch was bedeutet spiegelbildlich der Rollenwandel vom passiven Empfänger staatlicher Dienstleistungen zum „Kunden“ für dessen Ansprüche und Auftreten gegenüber den reformierten Organisationen? Werden darüber nicht womöglich Erwartungen geweckt, die die jeweilige Organisation in ihren Strukturen und mit ihren Ressourcen gar nicht erfüllen kann oder will?

Auf einige dieser Fragen werden unsere heutigen Referenten erste Antworten geben.

Hendrik Vollmer von der Universität Bielefeld wirft unter dem Titel „Organisationsreformen: Was? Wo? Wann? New Public Management und Verwaltungswandel“ erst einmal die Frage auf, wie sich Organisationsreformen von anderen Formen des Organisationswandels unterscheiden lassen und was sich einstellen kann, wenn mit Reform Ernst gemacht wird. Wolfgang Dunkel vom ISF München befaßt sich anschließend mit den Zumutungen des Rollenwandel vom „Schaffner zum Zugbegleiter“ in der privatisierten Deutschen Bahn. Und Burkhard Margies von der Verwaltungshochschule Speyer untersucht, inwieweit ein heute verbreitetes Reformprojekt in kommunalen Verwaltungen, das „Bürgerbüro“, den Leitideen des New Public Management“ folgt, insbesondere ob es Antworten auf die von der „Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ (KGSt) diagnostizierten „Steuerungsmängel“ bietet.