

# NPM wider den sozialdemokratischen Ausbau der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie?

Die Sozialdemokratie hat heute in allen wesentlichen Bereichen der Staatstätigkeit ein Interesse an wirksamen öffentlichen Politiken. Als massgebliche politische Kraft vertritt sie nicht potente wirtschaftliche Gruppen, sondern vielmehr die Interessen jener, die unter kollektiven Problemen zu leiden haben, die auf gesellschaftsrelevante Verhaltensweisen mächtiger Gruppen

---

**Peter Knoepfel**

---

zurückgehen. Sie kann sich von der Problembeseitigung durch wirksame öffentliche Politiken eine Verbesserung der Position ihrer Klientel versprechen. Jedenfalls in den grossen kontroversen Politikbereichen befindet sich das Wählerreservoir der sozialdemokratischen Partei bei den Problembetroffenen und nicht bei den Problemverursachern.

Unter dieser Perspektive bedeutet wirksame Umsetzung von Politik die Generierung von staatlichen Politikprodukten (Outputs), die geeignet sind, das Verhalten der Zielgruppen in der Weise zu ändern, dass dadurch das von der Politik anvisierte kollektive Problem gemildert oder beseitigt wird. Dadurch soll erklärtermassen die Position der Problembetroffenen verbessert werden. Koalitionen zwischen Problembetroffenen und staatlichen Akteuren im Prozess der Politikumsetzung sind daher meist wirksamkeitsfördernd, weil sie die Position des Staates gegenüber den Zielgruppen verstärken. Trotz ihrer öko-

nomischen Macht sind die Zielgruppen numerisch meist erheblich kleiner als das grosse Heer der von kollektiven Problemen Betroffenen. Darin liegt die Chance demokratischer Politikgenerierung und Politikumsetzung; auch diese letztere stellt einen genuin politischen Prozess dar, der politische Bewertungen setzt und damit politischer Steuerung und Kontrolle bedarf. Auch dieses umsetzende Management öffentlicher Politiken ist und bleibt ein hochpolitischer und damit demokratisch zu kontrollierender Prozess, der rechts- und sozialstaatlichen Grundsätzen unterstehen muss.

## **Wirksame Politikumsetzung setzt politische Ressourcensteuerung ...**

Die wirksame Lösung kollektiver Probleme setzt einen ökonomischen Umgang mit den definitionsgemäss beschränkten öffentlichen Ressourcen voraus. Denn Ressourcenverschleiss bedeutet in der Ökologie gleichermassen wie in der Politik Raubbau an meist nur schwer regenerierbaren Ressourcen. Mangelhafte Ressourcenausstattung an der einen infolge nichtsparsamen Einsatzes an der anderen Stelle bringt die bestgemeinte öffentliche Politik zur Strecke. Darüber sind sich wohl alle politischen Lager einig. Weniger Einmütigkeit dürfte heute indessen darüber bestehen, was als öffentliche Ressource anzusehen ist. Leider ist dabei in aller Regel nur vom lieben Geld die Rede. Dabei vergisst man mindestens folgende sieben ebenso





limitierten und wertvollen öffentliche Ressourcen:

- das Recht, für dessen Setzung der Staat ein Monopol hat, und das mehr oder weniger einschneidende und für Staat oder Gesellschaft unterschiedlich kostspielige Zielgruppenbelastungen zulässt;
- die Information, das Know-How und das Wissen über die Konstitution öffentlicher Probleme und die Art der Wirksamkeit verschiedener Problemlösungsinstrumente;
- die Organisation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, die über die Kompetenzordnung und über prozedurale Vorschriften das Gewicht der einzelnen Akteure im Politikprozess maßgeblich bestimmt;
- mehr oder weniger motiviertes, qualifiziertes etc. Personal, das gerade bei zunehmend technisierten Politiken einem erhöhten Professionalisierungsdruck ausgesetzt ist;
- ein minimal erforderlicher Konsens seitens der Ziel- und der Betroffenengruppen über Sinn und Qualität der Politikprodukte;
- Zeit, deren Fehlen, etwa in Krisenlagen, oft zum einschränkenden Faktor für die Wirksamkeit öffentlicher Politiken wird;
- politischer Grundkonsens über die Gültigkeit einer öffentlichen Politik, der bei Fehlleistungen an der Wirkungsfrent wie Schnee an der Sonne schmelzen kann.

Gefordert ist ein sparsamer Ressourcen- und nicht (nur) ein sparsamer Geldeinsatz. Bekanntlich besteht unter den Ressourcen zumindest teilweise ein Substitutionsverhältnis. So können etwa die Res-

ourcen Personal, Recht oder Zielgruppen- bzw. Betroffenenkonsens teilweise die Ressource Geld ersetzen, oder der Bedarf der Ressource Zeit lässt sich durch ein System leicht abrufbaren, z. B. computer-gestützten Wissens reduzieren. Ebenso dürfte die Ressource Zielgruppen- und Betroffenenkonsens teilweise durch Recht («hartes Durchgreifen») oder durch Geld (Kompensationszahlungen) ersetzbar sein.

### **... nach den Prinzipien der recht- und sozialstaatlichen Demokratie voraus**

Bei der feingliedrigen Austerierung des Anteils dieser Ressourcen an der konkreten Dotation öffentlicher Politiken spielen das Rechts- und Sozialstaats- sowie das Demokratieprinzip eine zentrale Rolle. Indem sich das New Public Management in der Praxis einseitig nur auf Teilaspekte – einzelner – Ressourcen und ihrer Kombination konzentriert und die grundlegende Ebene der fundamentalen Spielregeln dieses Politikmanagements verkennt, führen viele konkreten Ausgestaltungen dieses «neuen» Managertyps zum Gegenteil dessen, was als wirksame Politiken bezeichnet werden kann. Denn der tieferliegende Sinn dieser drei Prinzipien liegt auch aus historischer Sicht gerade darin, durch geeignete Ressourcenverteilung die Voraussetzungen für die Wirksamkeit öffentlicher Politiken zu schaffen:

- Der Sinn des Demokratieprinzips liegt darin, die Ressourcen Recht und politischer Grundkonsens von Zeit zu Zeit zu erneuern und auf diese Weise auch den Zielgruppen- und Betroffenenkonsens anzuheben, ohne den wirksamen Politikumsatz wohl kaum möglich ist.
- Das Rechtsstaatsprinzip stärkt die Ressource Recht gegenüber konkurrierenden Ressourcen (etwa: Personal, Geld oder Zielgruppen- bzw. Betroffenenkonsens) im Interesse von jeweiligen

**NPM verkennt  
die fundamen-  
talen Spielregeln  
des Politik-  
managements.**



Minderheiten und deren Zukunftsdispositionen. Dadurch entstehen stabilisierte Erwartungshaltungen, die für nachhaltige Verhaltensänderungen vermutlich unabdingbar sind.

- Das Sozialstaatsprinzip soll meines Erachtens in erster Linie einen gleichheitlichen Anspruch der verschiedenen Ziel- und Betroffenengruppen im Zugriff auf (alle) staatlichen Ressourcen und an der Verteilung der damit produzierten Politikprodukte sicherstellen.

Der von mir behauptete Demokratie-, Rechtsstaat- und Sozialstaatsabbau, der in vielen Spielarten des NPM auf einer reduktionistischen Betrachtungsweise öffentlicher Ressourcen beruht, ist geeignet, wirksame öffentliche Politiken zu verhindern.

### **Demokratie ist mehr als Outputsteuerung ...**

Zwischen Art, Ausgestaltung und Einsatzweise der Produktionsressourcen und den Produkten selbst besteht ein unzertrennlicher Zusammenhang. Ob ich etwa den Erlass von Restwasserverfügungen im Gewässerschutz einem Amt für Umweltschutz oder der an der Steigerung der Energieproduktion interessierten Energieverwaltung übertrage, wird das Resultat auch dann massgeblich beeinflussen, wenn die materiellrechtlichen Regelungen sehr detailliert sind.

Dasselbe gilt aber auch für die Ressource *Zeit*, die für öffentliche Politiken mitunter geradezu die wichtigste Grösse darstellt: Ob wir das Ozonloch im Jahre 2200 oder im Jahre 2010 wieder gefüllt haben, oder wann Automobile etwa mit Katalysatoren auszustatten sind, ist auch in der politischen Debatte meist umstrittener als das Postulat an sich. Bei der Ressource *Perso-*

*nal* kommt die politische Tragweite nicht nur in der politischen Wahl der Spitzen der Verwaltung, sondern auch in der zunehmenden Politisierung der Ernennung von Spitzenbeamten zum Ausdruck. Erstaunlicherweise wird die politische Tragweite dieser Input- und Prozessteuerung von den Vertretern des NPM zumindest implizit nicht negiert; gleichwohl limitieren sie in der Praxis die Inputsteuerung auf die Ressource Geld (Globalbudget).

In der Demokratie, so besagt ein alter Satz, sind grundlegende Entscheidungen durch die Parlamente (und das Volk), bloss ausführende «Feinsteuereentscheidungen» durch Regierungen und Verwaltungen zu treffen. Nach dem Gesagten ist die Dotation öffentlicher Politiken mit einem bestimmten Set öffentlicher Ressourcen und nicht nur mit der Ressource Geld und (materielles) Recht zweifellos eine wesentliche Entscheidung, weshalb die Parlamente daran zu beteiligen sind. Diese weitgehend an Regierung und Verwaltung zu delegieren, bedeutet nichts anderes als einen Verlust an demokratischer Substanz unserer Gemeinwesen. Es ist daher beispielsweise unverständlich, weshalb auch sozialdemokratische Politiker jene Bestimmung im (vom Volk im Juni 1996 verworfenen) Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung diskussionslos akzeptierten, die praktisch die gesamte dem Parlament nach altem Recht noch verbliebene Organisationshoheit an den Bundesrat delegierte. Die Organisation der Staatsverwaltung ist keine operative, strategische oder metastrategische Komponente, sondern ganz einfach eine konstitutive strategische Konstante öffentlicher Politik. Die Tendenz zur Delegation wesentlicher (nichtmonetärer) Ressourcen(input)steuerung an die Regierungen widerspricht meines Erachtens dem sozialdemokratischen Postulat nach einem Ausbau demokratischer Substanz unserer öffentlichen Gemeinwesen.

**Viele Spielarten  
des NPM  
sind geeignet,  
wirksame  
öffentlichen  
Politiken zu  
verhindern.**

## ... oder Kundendemokratie

Es herrscht heute eine grosse Konfusion über den Begriff «Kunde». Daraus dürften wohl einmal mehr jene siegreich hervorgehen, die sich am lautstärksten manifestieren. Das sind die Mittel- und Oberschichten und die von diesen vertretenen wirtschaftlichen Interessengruppen, die über schlagkräftige Organisationen verfügen. Das ist insofern auch verständlich, als es die staatliche Verwaltung schon aus arbeitsökonomischen Gründen oft lieber mit klar identifizierbaren Kundenkreisen zu tun hat als mit diffusen Gruppen ohnmächtiger (Sprach-, Rechts-, Informations- etc. -unkundiger) und oft nur schwach organisierter Betroffener. Beobachtet man die NPM-Praxis, so fällt jedenfalls auf, dass sich unter den Kunden viel öfter die problemverursachenden Zielgruppen befinden als die Problem-betroffenen.

**In der NPM-Praxis fällt auf, dass sich unter den Kunden öfter die problemverursachenden Zielgruppen befinden als die Problem-betroffenen.**

### **Der Rechtsstaat ist eine Errungenschaft bürgerlicher und sozialdemokratischer Kämpfe**

Mit der Gleichheit steht gleichzeitig auch der Rechts- und Sozialstaat auf dem Spiel. Auch auf die Gefahr hin, als ewiggestriger Konservativer zu gelten, halte ich an meiner These fest: Als Instrument gegen Willkür, Privilegiherrschaft und Korruption nimmt der Rechtsstaat in der sozialdemokratischen Wertehierarchie einen sehr hohen Stellenwert ein. Er ist Garant für Gleichheit und Vorhersehbarkeit und hat

sich, nicht zuletzt aufgrund zahlreicher sozialdemokratischer Vorstösse aus den sechziger und siebziger Jahren, im Strafrecht, im Verwaltungsrecht und auch im neueren sogenannten reflexiven Recht bewährt. Eine der wichtigsten Konkretisierungen des Rechtsstaatsgebotes liegt im Erfordernis einer klaren gesetzlichen Grundlage für politisch-administratives Handeln. Man spricht von Konditionalprogrammen (nach dem Muster: Wenn – Dann), die der Verwaltung, immer im Hinblick auf die Lösung bestimmter Probleme in einem mehr oder weniger deutlich vorgegebenen Sinne an die Hand gegeben werden. Wer behauptet, Konditionalprogramme seien eine unzulässige Fessel für eine flexible Verwaltung, verkennt, dass im Vollzug auch die rigidesten Gesetze Spielräume für angemessene Problemlösungen enthalten. Ausserdem lehren historische Erfahrungen mit willkürlichem Staatshandeln, dessen Zweck die Mittel heiligt, dass unter solcher Willkürherrschaft vor allem jene zu leiden haben, die sich nicht wehren können.

Es ermangelt nicht einer gewissen Ironie, wenn heute Kreise der Wirtschaft zusammen mit sozialdemokratischen Protagonisten des NPM gegen solche konditionalen Regulierungsprogramme antreten. Denn es waren gerade Sozialdemokraten und Wirtschaftsvertreter, die noch vor kurzem (und meines Erachtens zu Recht) übereinstimmend Vorhersehbarkeit und klare gesetzliche Grundlagen als unabdingbare Voraussetzung für wirtschaftliche Stabilität und Prosperität angesehen haben.

Die gegenwärtig landauf landab unter der Devise betriebswirtschaftlicher Effizienz geführte Kampagne gegen Konditionalprogramme und damit direkt auch gegen das Rechtsstaatsprinzip kann und darf die Sozialdemokratie nicht mittragen. Regulierung ist für komplexe Gesellschaften unabdingbar. In Gestalt sinnvoller und nicht überbordender staatlicher Regeln

gen ist sie ein besserer Garant für einen angemessenen Betroffenenenschutz als einseitig verfügte Normen kartellistisch organisierter gesellschaftlicher Gruppen. Ein ähnliches Raisonement drängt sich auch zum Sozialstaatsprinzip auf, das durch einkommensunabhängige Abgaben für Kundenleistungen staatlicher Einrichtungen in Frage gestellt wird.

### **Muss öffentliches Management unsozialdemokratisch sein?**

Es ist zweifellos der NPM-Bewegung zu verdanken, dass die bereits in den achtziger Jahren im engen Rahmen der Politik- und Evaluationsforschung geführte Debatte über die Bedingungen wirksamer öffentlicher Politiken nunmehr auf breiter Front geführt wird. Dass dabei namentlich der Einsatz der Ressource Geld im Zentrum steht, ist bei der gegenwärtigen Lage der öffentlich Finanzen nicht verwunderlich. Diese Situation stellt eine Chance der Sozialdemokratie dar, ihr altes Postulat nach einem Ausbau von Demokratie in Staat und Gesellschaft, von Rechts- und Sozialstaat im Sinne der obigen Ausführungen einmal mehr anzumelden. Denn gerade die Sozialdemokratie muss an wirksamen öffentlichen Politiken und, wie gezeigt, am ökonomischen Einsatz aller öffentlicher Ressourcen interessiert sein. Sozialdemokratisches öffentliches Management muss indessen die vom NPM geforderte Reduktion der Steuerung öffentlicher Politiken auf eine blosse Outputsteuerung des Politikumsetzungsprozesses zurückweisen. Demokratische Steuerung Öffentlicher Politiken setzt eine Mitwirkung von Öffentlichkeit und Parlamenten an der Ausgestaltung sämtlicher acht oben erwähnter Ressourcen entlang des ganzen Politikprozesses voraus.

Wesentliche Grundsatzentscheide sind von Parlamenten und nicht von Regierungen zu treffen. Es ist die Aufgabe der Regierenden, den Regierten zu erklären, inwiefern Wichtiges wichtig und Unwichtiges unwichtig ist. Wenn es den Wichtigen in unserem Staat nicht mehr gelingt, den «Unwichtigen» zu erklären, warum Wichtiges wichtig und Unwichtiges unwichtig ist, sind die Wichtigen offenbar nicht mehr wichtig und die Unwichtigen nicht mehr unwichtig. Diese Kommunikationsleistung muss (und musste von jeher) unter anderem auch jede politische Partei erbringen. Gefordert ist heute in Anbetracht der tatsächlich zunehmenden Knappheit sämtlicher öffentlicher Ressourcen ein neuer Diskurs über ihre nachhaltige Nutzung im Hinblick auf die Lösung kollektiver Probleme. Das gilt nur auf den ersten Blick für die (noch) relativ leicht erneuerbare Ressource Geld. Viel besorgniserregender sind meines Erachtens das leise Schwinden der kostbareren Ressourcen politischer Grundkonsens und Zeit oder die Abnützung der Ressource Recht. Ein Verzicht auf diese Debatte bedeutet eine Bankrotterklärung des Politischen vor dem Technischen. Die öffentliche Erörterung des Politischen in angeblich Technischen war seit je auch eine historische Chance der Sozialdemokratie in ihrem Kampf gegen die Despotie derjenigen, die ihre Vorherrschaft mit angeblich technischen Naturgesetzen zu legitimieren suchten.

Peter Knoepfel, Professor für Politikanalyse und Umweltpolitik am Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), SP-Gemeinderat von Crissier (VD).