

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Zur ethischen Dimension des « New Public Management » (The Ethical Dimension of "New Public Management")

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book chapter
Authors	Peter, Hans-Balz
Publisher	Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (ISE)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-06-22 11:18:31
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/183196

Hans-Balz Peter

Zur ethischen Dimension des „New Public Management“

Vortrag anlässlich der SVPS-Tagung 26.6.1998 in Bern:
„NPM – eine Perspektive für den Sozialstaat?“



Institut für Sozialethik des SEK
Institut d'éthique sociale de la FEPS

ISE-TEXTE 6/98 ISSN 1420-097X

Zur ethischen Dimension des „New Public Management“¹

Von Hans-Balz Peter

Vorbemerkung

Die Veranstalter haben mir eine doppelte Aufgabe gestellt.

- Einerseits soll ich die ethischen Implikationen des „New Public Management“ aufzeigen.
- Andererseits bin ich gebeten worden, dabei gleichzeitig das Phänomen des „New Public Management“ – NPM einzuführen und kurz zu erläutern.

Ich versuche, beidem gerecht zu werden – wobei mir dieses Vorgehen nicht fremd ist, im Gegenteil – meinem Konzept von Ethik entspricht: Dass man sich ebenso mit der Sache selbst wie mit den normativ-ethischen Fragen befassen soll, damit man zu ethisch und sachlich begründeten Hinweisen zu Beurteilungen und Handlungsorientierungen kommen kann. Ich sehe folgendes vor:

Disposition:

1. Einleitung
2. New Public Management – kurze Erläuterung zum Konzept und zur Entstehung
3. Zu den ethischen Implikationen des NPM:
Eine kurze Einführung in den Umgang mit der ethischen Dimension von sozial-ökonomischen Phänomenen
 - 3.1 Was ist die ethische Frage?
 - 3.2 Wer sagt denn, was „ethisch“ sei? Was kann die Ethik leisten?
 - 3.3 NPM im wirtschaftsethischen Spannungsfeld
4. Folgerungen

¹ Durchgesehene Fassung des Beitrages zur Fachtagung der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP) vom 26. Juni 1998. Das Referatmanuskript ist zusammen mit den weiteren Referaten abgedruckt in der Tagungsdokumentation „New Public Management – eine Perspektive für den Sozialstaat?“, Zürich 1998, S. 1/14-18/14, erhältlich bei: LAKO Sozialforum Schweiz, Postfach, 8027 Zürich, Tel. 01/201 22 48, Fax 01/201 07 56.

1. EINLEITUNG

New Public Management ist, so scheint's, ein **Zauberwort**. Manche versprechen sich viel, fast könnte man meinen: *alles* davon im Hinblick auf sicher nicht unnötige Reformen der öffentlichen Verwaltungen, der Verwaltung der öffentlichen Dienste – oder der verkrusteten Bürokratien, wie viele lieber sagen. Und anderen ist NPM ein Greuel, eine böse Herausforderung, nämlich ein Konzept und Mittel, um die öffentliche Verwaltung nun auch noch nach der blanken neo-liberalistischen Ideologie zu trimmen und auf den *homo oeconomicus* abzurichten.

Was steht dahinter, was ist daran wahr?

Erstaunlich ist etwas Doppeltes:

Erstaunlich ist erstens, dass es noch kaum ethische Literatur zum NPM gibt. Ich wurde für dieses Referat als Sozialethiker und Wirtschaftsethiker (und gerade nicht als Unternehmens- oder Führungsethiker) eingeladen; Spezialist eher auf volkswirtschaftlich-ethischem Gebiet, werde ich versuchen, aus diesem Bereich der Ethik und nachdem ich mich kurzfristig mit den Grundlagen des NPM etwas vertraut gemacht habe, zum Thema Material zur Reflexion einzubringen.

Und erstaunlich ist zweitens, dass beide extremen Parteien, die NPM-Enthusiasten und die NPM-Dämonisierer, sich auf Moral und Ethik berufen:

- Kundenorientierte und wirksame Verwaltung könne doch nicht vom Teufel sein, sondern müsse moralisch bevorzugt werden – meinen die einen.
- Ein öffentliches Verwaltungskonzept, das die Bürger zum mono-motivierten, nutzenmaximierenden Konsumenten degradiert, der den Staat zum Selbstbedienungsladen macht u.s.w., verkenne – meinen die anderen – die ethische Funktion staatlicher Gemeinwohl-Leistungen und pervertiere eben gerade alle Rechte und Anerkennung, die mit der Person an sich verbunden sind und die eben nicht abhängen dürfen von ihrer Kaufkraft oder ihrer Meriten.

Wie immer, oder wenigstens: wie meist, wenn es sich um ethische Orientierung in schwierigen Konstellationen handelt, wird die „Wahrheit“ irgendwo zwischen den Extremen liegen – und der Ethiker wird es also keiner der beiden erwähnten Meinungsgruppen recht machen können. Ethiker erfahren wohl deshalb ihre Position häufig als „zwischen Stuhl und Bank“, „zwischen zwei Stühlen“ – und gerade weil sich dort offensichtlich nicht bequem sitzen lässt, ist dies vielleicht der systematisch richtige Platz für die Ethik. Irgendwo zwischen den fixierten Positionen. Ethik hat aber auch noch ein anderes „Image“, von den einen gewünscht, von den anderen verwünscht: Weil Ethik häufig als Mahnerin vor zuviel Neuem, vor unberechenbaren Risiken, vor einseitig ökonomischer Rationalisierung auftritt, wird sie häufig als „Verhinderungsethik“ verstanden. Die Aufgabe der Ethik ist aber nicht, zu verhindern, sondern zu lebensdienlichen Lösungen zu verhelfen – und deshalb hat sie auch immer Kritikerin keineswegs nur des Neuen, sondern des bestehenden Unvollkommenen zu sein, auch Kritikerin der je herrschenden Moral. Und auch dies wird oft nicht gern gehört.

Ich möchte jedoch meinen Standort nicht irgendwie *geometrisch* bestimmen, mit gleichem Abstand zu den einen und den anderen Meinungen usw.; das „Dazwischen“ heisst nicht notwendig: in gleichem Abstand zu beiden Positionen – oder höchstens in dem qualitativen Sinne, wie der Ethik-Begründer Aristoteles einst die ausgleichende Gerechtigkeit definierte: nämlich als die *Mitte zwischen dem Zuviel und dem Zuwenig*. Sie gilt es vermutlich zu suchen.

2. NEW PUBLIC MANAGEMENT – KURZE ERLÄUTERUNG ZUM KONZEPT UND ZUR ENTSTEHUNG

Als ich mich vertieft mit NPM befasste, war ich zuerst erstaunt, ja erschrocken, dass die ganze Sache offenbar in „Christchurch“ begonnen hat. Zwar weiss ich, dass Reorganisation nicht vor den Kirchen, meinem Arbeitsort, halt machen kann, ja dass man vor lauter Reorganisitis kaum mehr zum produktiven Arbeiten zu kommen meint. Nun soll NPM in einer Kirche erfunden worden sein?

„Christchurch“ wird in der Literatur oft als Pionierstätte für die Einführung von NPM genannt. Ich war erleichtert, als ich erfuhr, dass es sich nicht um eine Kirche, sondern um eine Ortschaft, eine Stadt in Neuseeland handelt, die eine NPM-Pionierrolle gespielt hat. Doch nun zur Frage: Was ist, was will NPM?

Wenn New Public Management, NPM, das gängige Kürzel für eine Erneuerung der öffentlichen Verwaltung, zuerst ein Schlagwort ist, verwundert es wenig, dass sich kaum eine bündige, klare Definition finden lässt. Ich habe für diesen Mangel in der Literatur wenigstens eine vornehme Entschuldigung gefunden: NPM sei eben nicht einfach ein neues Konzept, eine neue Methode, eine neue Organisationsform für Verwaltung – sondern eine **Philosophie** und eine Reform**bewegung**, die einem bestimmten **Kulturwandel** entspricht bzw. die einen solchen **erfordert**.

Wenn also NPM eher für die „Philosophie“ dieses Verwaltungskonzeptes steht, die seit etwa 8 Jahren in die Diskussion Eingang gefunden hat, so wird in der Schweiz für die entsprechende Praxis und Realisierung des NPM oft der Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungs-Führung (-Reform)“ (WOV) verwendet. Vielerorts hat die Realisierung schon begonnen; die Bewegung in der Schweiz hat in der Diskussion zunächst eingesetzt mit der seit langem angestrebten Reform der Bundesverwaltung – der Leiter des Eidg. Personalamtes Peter *Hablützel* (1995) scheint ein echter „Fan“ von NPM zu sein. Eben vor einigen Tagen ist ein Element zur Umsetzung in die Vernehmlassung gegeben worden (26.5.98 bis 31.8.98). Es geht um die Revision des Bundespersonalgesetzes (Beamtengesetzes), die, wie es in der Ankündigung der Bundeskanzlei heisst „nötig [ist], um die Organisation und die Abläufe beim Bund wirtschaftlicher und zielorientierter auszugestalten. Die Modernisierung des staatlichen Handelns in Richtung vermehrter Leistungs- und Wirkungsorientierung lässt sich nur mit einem fortschrittlichen Personalgesetz erfolversprechend weiterführen“ (BBI 1998 I 2770).

Das erste schweizerische Pilotprojekt ist 1993 in der Stadtverwaltung in *Bern* – ausgerechnet in einer Kultur also, die allgemein als langsam und bedächtig gilt – in Angriff genommen worden; in Europa gilt *Tilburg* in den Niederlanden als erste Verwaltung, in der die NPM-Philosophie zum Zuge kam, in der Schweiz gibt es inzwischen etliche Teil-Realisierungen. Am weitesten scheint – unter dem Druck der Finanzknappheit – die Stadt Zürich fortgeschritten zu sein und am radikalsten geht vermutlich der Kanton Zürich vor, deren Regierungsmitglied *Buschor* als Betriebswirtschafts-Professor in St. Gallen zu den Promotoren des marktorientierten NPM-Konzeptes zählt.

NPM lässt sich, wenn man seinen umsichtigeren Fürsprechern folgt, eben nicht als einzelne Verwaltungs- oder Planungsmassnahme beschreiben und definieren, sondern als einen Wechsel im **Typ** von Verwaltungsdenken und Verwaltungswirken („Paradigmenwechsel“), vor allem aber als „neuartige und stimmige Kombination von „Managementbausteinen“, von denen einzelne Elemente durchaus schon früher in Diskussion oder Erprobung standen (Verwaltungsreform- und Rationalisierungskonzepte seit dem 2. Weltkrieg!). So kann man also **NPM zwar nicht definieren, sondern nur unter verschiedenen Aspekten** umschreiben (s.a. Schema „New Public Management“ im Anhang):

Leitidee	„Weniger Regeln, mehr Leistung“ (Hablützel, Haldemann et al. 1995)	
Definition		
Objekte (was macht NPM aus)	Radikale Dezentralisierung der Verwaltung (Entscheidungsabläufe, flache Hierarchie, Abbau von Bürokratie)	<i>Teilautonome</i> „Agencies“ (analog: Profit Centres)
	Märkte und Wettbewerb als neue Rahmenbedingungen in Verwaltung einführen	<i>marktnahe</i> Produktion im Wettbewerb mit anderen (statt hoheitliche Akte)
	Verlagerung der Steuerung von den Mitteln (Input, Finanzen) auf die Leistungen (Output) und auf die Wirkung (Outcome)	bürger- (kunden-)orientierte Produktion
	(Stärkere) Trennung von Politik=Strategie und Administration=Operativer Umsetzung	klare Zieldiskussion/-festlegung durch polit. Ebene – autonomere Zielerreichung durch Verwaltung
Ziele	Stärkung der (polit.) strategischen Führung = Ziele Erhöhung der Selbstorganisation der Verwaltungsführung (weniger Regeln, größere Flexibilität)	effizienter – von politischen Einflüssen freier – professioneller Vollzug stärkere Positionierung „am Markt der Akzeptanz“
Bedingungen	Bereitschaft zum Umsteigen auf Final- (Ziel-) Prinzip (analog: ökonomisch) zulasten des Konditional-Prinzips (Bedingung, Subsumtion, analog: juristisch)	Problem: Was geschieht mit dem für alle Verwaltungstätigkeit traditionell vorrangigen Legitimationsprinzip (gesetzliche Bedingungen, Gleichbehandlung als Ausdruck von Gerechtigkeit usw.)? Kontrolliert tatsächlich ein „Markt“?
Verwandte Begriffe	wirkungsorientierte Verwaltungsführung leistungsorientierte Verwaltungsführung	was erreicht wird, Zielerreichung, der so gemessene „Erfolg“ zählt geht weniger weit: Nicht Ziel, sondern erwartete Leistung wird polit. definiert (Leistungsauftrag)
Umfeld/Hintergrund	generelle Abwertung („Entzauberung“) des Staates –	

	<p>nur mehr ein Ordnungsprinzip u.a.</p> <p>Finanzverknappung als Anlass</p> <p>Rückgang des Anteils echt hoheitlicher Verwaltungsakte am Staatshandeln (gegenüber Dienstleistungen)</p> <p>Bürger primär als Kunde von (staatl.) Dienstleistungen (weder Untertan noch Auftraggeber noch republikanischer Mitproduzent)</p>	
--	---	--

3. Zu den ethischen Implikationen des NPM:

Eine kurze Einführung in den Umgang mit der ethischen Dimension von sozial-ökonomischen Phänomenen:

3.1 Was ist die ethische Frage?

- Die Organisation einer Unternehmung, eines Staates, einer Kirche – jeder Einrichtung – ist einerseits stets eine organisationstheoretische und -*technische* Frage, also eine Sachfrage. Kriterien sind dabei in der Regel organisationsgemässe Zuteilung der Kompetenzen, Effizienz und reibungsarme Abläufe. Jede Organisation hat damit Konsequenzen auf bestimmte – qualitative, also normative – Faktoren. Jede Organisation oder Re-Organisation übersteigt somit unvermeidlich die Sphäre des rein Sachlichen, des „Ist“ – sie wird vielmehr unternommen im Hinblick auf bestimmte **Ziele und Werte**, und sie impliziert jeweils bestimmte Ziele und Werte, die sich nicht nur ‘technisch-ökonomisch’ bestimmen lassen; jede Organisation und Verwaltung wirkt auf die konkret von ihr betroffenen **Menschen** – bei der staatlichen Verwaltung als Beamte oder als Bürgerin nach bisheriger Sprachregelung, als Anbieterin oder als Kunde in der neuen Betrachtungsweise, d.h. sowohl als Hersteller wie auch als Empfänger der Leistungen der Organisation.
- Wo aber nicht nur das **Ist**, sondern das qualitative **Soll** mit Wirkungen auf Menschen (und Umwelt) zur Frage steht, da ist eine unmittelbar *ethische* Dimension zu beachten. Bei der herkömmlichen Betrachtungsweise, die nur objektive „Fakten“ kennen und Verhalten „rational“ erklären will, wird alles andere dem Bereich des „Subjektiven“, also Beliebigen und Freiwilligen zugerechnet und dabei unterstellt, es liesse sich nicht mit Vernunft, sondern nur gefühlsmässig verhandeln. Ethik hingegen als Disziplin wie als systematisches Denken überhaupt geht gerade von der notwendigen Erweiterung des Horizontes vom Ist auf das Soll aus und will die Integration der normativen Soll-Fragen in den Aufgabenbereich der praktischen Vernunft: sie will dazu helfen, über moralische/ethische Dinge vernünftig zu kommunizieren.
- Dabei geht es nicht nur um die direkte Beziehung von Mensch zu Mensch, sondern auch um die indirekte, durch Institution und Organisation *geregelt* Beziehung, also um eine *struktur- oder sozialetische* Dimension.

- Jede Form der Organisation (und Re-Organisation) sollte deshalb nicht nur unter organisationstheoretischen und -technischen Aspekten betrachtet werden, sondern notwendigerweise auch unter sozialetischen. (Dass dieser Anforderung besonders auch für die Organisation in Kirchen als Trägerinnen eines ethischen Vermächnisses entsprochen werden soll, braucht hier nicht weiter begründet zu werden).
- **Sozialethik** ist dabei eine Kategorie von Ethik, die sich definitionsgemäss mit **sozialen Strukturen und ihrer Gestaltung** befasst, und zwar sowohl „Makro“ für die ganze Gesellschaft wie „Mikro“ in Form der Unternehmens- und Organisationsethik. Ihr geht es nicht nur um das sachliche Urteil „richtig“ und „falsch“ einer Organisationsform in Bezug auf bestimmte technische Ziele, auch nicht nur um die abstrakt und prinzipiell „gute“ oder „böse“ Eigenschaft einer Organisation, sondern darüber hinaus um zwei Dinge:

Es gilt, die **Ziele** selbst in Betracht zu ziehen und bei der Gestaltung der Organisation zu berücksichtigen; das ist insbesondere auch für die „impliziten“ Ziele wichtig, die häufig nicht öffentlich debattiert, ja nicht einmal zur Kenntnis genommen werden; z.B.: Dient die Organisation/Führungsform autonomen *Menschen* als *Subjekten* der Organisation (Werte an sich)? Ermöglicht sie *Partizipation* oder degradiert sie die (dienstleistungskonsumierenden oder -produzierenden) Menschen zu *Objekten*, zu *bloßen Mitteln* der Organisation?

Da jede Organisation strukturell auf **Menschen und ihr Zusammenarbeiten** einwirkt, und zwar eben institutionell und nicht nur rein zwischenmenschlich, geht es – über die individuellen Fehlleistungen, Schwächen und bösen Entscheidungen hinaus – auch *um die relativ „guten“ und „bösen“ Wirkungen der Organisation (Strukturen)*. Die Sozialethik kennt das „strukturell Böse“ jeder Institutionalisierung/Organisation und befasst sich damit, dieses möglichst zu vermeiden. Sie kann helfen, Kriterien zu formulieren für eine „gute Organisation“, ohne dass sich diese *absolut „gute“* Form definieren lässt; aber sie vermag dadurch zu immer wieder **relativ besseren** Strukturen und Organisationen beizutragen.

3.2 Wer sagt denn, was „ethisch“ sei? Was kann die Ethik leisten?²

Im Zeitalter ausdifferenzierter, aufgeklärter, moderner Gesellschaften gelten ethische Werte, Kriterien, Prinzipien nicht (mehr) kraft der Autorität oder gar des Diktates irgendwelcher ethischer Instanzen. Auch findet man für ethische Werte nie Antworten von der Präzision der Technik oder der Mathematik. Ethische Begriffe, verwurzelt in der Geschichte der Kulturen, haben indes ihre innere Logik, können die **Ziel-Richtung** angeben und dem Handeln als grobes Mass dienen. Der konkrete Sinn ethischer Werte muss in je neuer Eigenleistung einer Gesellschaft erschlossen werden. Dies bedeutet, dass sie **im vernünftigen Dialog** auf der Basis der in jeder Gesellschaft – auch einer pluralistischen, multireligiösen, multikulturellen – vorhandenen Grundwerte artikuliert, debattiert und damit formuliert, also in der Konkretisierung festgelegt werden.

Gerade in Zeiten der Orientierungskrise, der Unsicherheiten werden an die Ethik hohe Erwartungen gestellt. Dies steht eigentlich im Kontrast zum postmodernen Lebensgefühl und zu einer gesellschaftlichen Lebenspraxis, in der die Autonomie der Individualität (die leicht in Beliebigkeit umschlagen kann) eine vorrangige Werthaltung ist und die Eigenständigkeit in einer offenen Zivilgesellschaft gross geschrieben werden. Die Distanzierung der Menschen vom moralischen Führungsanspruch (sogar nur einer fernen Erinnerung daran) der Kirchen und anderer Grossorganisationen korrespondiert damit.

Die Zeit einer autoritären Ethik ist also endgültig vorbei. Besonders kirchliche Ethik bzw. Sozialethik, die sich auf theologischer Grundlage um die 'Welt', um die Sittlichkeit der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Strukturen kümmert, hat darum Grund zur

² Unter Verwendung von: H.-B. Peter: Soziale Verantwortung und Sozialhilfe (Vortrag SKOS, Juni 1997), aus ISE-Texte 2/98 (gekürzt: Zeitschrift für Sozialhilfe, 1997, 94 (10-12), S.155-160, 169-174,184-191).

Bescheidung. Die Ethik hat Ethik für mündig sein wollende Menschen in einer im Prinzip auf Partizipation angelegten Gesellschaft zu sein. Auch die theologisch argumentierende Ethik. Ich fasse dies so zusammen: Das „*Dominanz-Modell*“ der Ethik, die Anweisung gab und nur Gehorsams-Verantwortung erforderte, ist endgültig überholt (wenn es sie je so gab).

Aber auch das **Gegenmodell** zur ethisch und damit weitgehend auch kirchlichen Moral-Dominanz über die Welt ist überholt und hat versagt: Das *Modell der Autonomie der Sachen-Welt* oder anders gesagt: Das Aufklärungs-Modell mit der Subordination der Moral unter das Faktische. Zwar stehen noch immer die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in einem wissenschafts-theoretischen Selbstverständnis, wonach „objektive Rationalität“ auf das Faktische beschränkt sei, auf das „Ist“, und das „Sollen“ nur subjektiv sei. Damit aber wird das Moralische gerade aus der Vernunft ausgefiltert und als wissenschaftlich unzugänglich erklärt. Mit der Beschränkung der Vernunft auf Fakten und instrumentelles Wissen, wobei das Ziel- und Orientierungswissen dann allein einem abstrakten Prozess genannt „Politik“ überantwortet und als der rationalen Erörterung entzogen erklärt wird, kann sich Ethik nie abfinden. Vielmehr geht es ihr gerade darum, die Ziel- und Werte-Perspektive **ebenfalls** vernünftig zur Sprache zu bringen. Die Welt der Menschen *ist* Kultur, menschengemachte Welt, und sie steht nicht unter Naturgesetzen des Sozialen oder gar „Geboten des Marktes“ und „Gesetzen der Politik“: Hier besteht Verantwortung und folglich Bedarf für ethische Klärung.

Verantwortung indessen setzt Freiheit und Mündigkeit voraus, und dies gilt es in der Ethik anzuerkennen und zu schützen. Der Weg der Ethik ist das Fragen und Suchen in argumentativer Auseinandersetzung. Deshalb steht heute als *zeitgenössisches Modell* ein *Konzept „integrativer Ethik“* im Vordergrund: Darin geht es um einen spannungsvollen gegenseitigen Bezug von Faktizität und Normativität, von Ist-Sachwissen und qualitativer Soll-Ziel-Orientierung (vgl. Schema „Relations-Modell: Integrative Ethik“ im Anhang).

Zwar kennt auch diese Ethik Grundprinzipien und Werte – sie bleibt aber nicht bei ihnen stehen, sie versteht sie nicht als Set absoluter situationsblinder Forderungen, sondern als *regulative Ideen*. Sie sind in ihrer Konkretisierung immer neu zu verantworten in Form von relativen und revidierbaren praktischen Maximen oder Leitlinien mit dem Anspruch, die bloss technisch reduzierte, ökonomische Sach-Vernunft oder die «Staatsraison» zu durchbrechen und zur ethischen Vernunft zu erweitern.

Zentrale sittliche Grundpositionen, Werte und Normen, über welche jede Gesellschaft und Kultur aus ihrer religiösen und allgemeinen Menschheitserfahrung, aus philosophischen und theologischen Überlegungen einschliesslich der jeweiligen Geschichte schöpft, sind deshalb immer wieder im ethischen Diskurs **lebendig** zu machen. Sie müssen hartnäckig, aber nicht doktrinär in die aktuellen Auseinandersetzungen eingebracht werden. Denn nur auf dem Wege aktiver Aneignung der zuständigen Menschen können sie wirksam werden, Geltung entwickeln, nicht per Deklamation oder Dekret. Hier sollen zunächst nur drei solcher *Grundpositionen* als fundamentale Werte und Normen genannt werden:

Grundlage und Voraussetzung jeder ethischen Reflexion muss notwendig der *sittliche Grundentscheid* sein, sich überhaupt ethisch orientieren zu wollen und das Handeln/Verhalten tatsächlich nach den Ergebnissen der ethischen Einsicht auszurichten; die Zumutung dieser Grundentscheidung richtet sich an alle;

Der *Mensch* ist als Geschöpf und als *Mitgeschöpf* zu begreifen, als individuelles und gleichzeitig soziales Wesen, das auf Freiheit angelegt ist, die erst Raum für Verantwortung schafft.

Die *Leitnormen* für die reflexive Suche nach Konkretisierung sind immer noch die aus der geschichtlichen Debatte bekannten Werte: Freiheit, Verantwortung; Gerechtigkeit, Partizipation und Entwicklung; aber diese *Werte werden erst „wirksam“*, wenn sie im argumentativen Diskurs der Gesellschaft wieder *anerkannt* und bewusst zur *Geltung* gebracht sind, das heisst: wenn die Menschen sich im Prinzip und mit der Absicht, sie im eigenen Handeln zu respektieren, dahinter stellen. Und zwar ist dies nicht nur eine Angelegenheit der einzelnen Menschen, sondern des Kollektivs der ganzen Gesellschaft. Die Summe der Werte und Normen, die in einer konkreten Gesellschaft anerkannt und in

Geltung sind und die sie zusammenhält, kann als „Gesellschaftsvertrag“ bezeichnet werden. Jüngste Erfahrungen, die besonders auch in den Kirchen gemacht werden, zeigen, dass dieser bisherige Gesellschaftsvertrag nicht mehr hält. Die beiden grossen Landeskirchen haben deshalb zur Erneuerung des Gesellschaftsvertrags und der verbindenden Werte die „Ökumenische Konsultation zur sozialen und wirtschaftlichen Zukunft der Schweiz“ lanciert.³

Zwei *Kennzeichen der Ethik* seien im Blick auf Sozialpolitik und Sozialwesen hervorgehoben:

- Der Ethik geht es nicht um das Ziel der Erkenntnis wie den Wissenschaften, sondern um das *Erkennen und Realisieren des sittlichen Handelns*, um die Zielrichtung des Handelns und die Zielerreichung – mithin auch um ihren *Erfolg!* Ethik ist also *nicht abstrakte Kunst, einer übermenschlichen Ideenwelt* verpflichtet – dieses Missverständnis hat ihr den hartnäckigen Argwohn eingebracht, sie sei welt- und lebensfremd. Ethik ist von ihrem Geltungsanspruch her vielmehr *konsequent praxis- und handlungsorientiert*.
- Ethik bezieht sich einerseits stets auf das *eigene Handeln*, andererseits hat sie das (amoralische) *Gut des anderen*, der anderen Menschen und der Mitwelt im Blick. Ihr geht es – wie dies im Doppelgebot der Liebe zum Ausdruck kommt – nie allein um das eigene Wohl und Gut, sondern immer auch, und zwar gegenüber dem Ego-Trend vorrangig, um jenes der *Anderen*. Indem Ethik Nachdenken auf *mein* eigenes, *unser* eigenes Handeln ist, kann sie nicht als Besserwisserei darüber auftreten, was *andere* tun sollen. Ethische Reflexion ist von Selbstverpflichtung zugunsten anderer nicht zu trennen.

Bei der Suche nach ethischer Orientierung sollten verschiedene Grade der Normativität unterschieden werden. Ich gliedere sie in drei Ebenen (s. Schema „Ebenen der Normativität“ im Anhang).

Die **erste Stufe** der Normativität zielt auf den persönlichen, letztlich bekenntnishaft einzunehmenden **moralischen Standort: die Grundentscheidung**, die argumentativ immer wieder zu bestätigen ist, sich sittlich orientieren zu *wollen*. Dieser Grundentscheid schliesst den Willen ein, entsprechend seiner ethischen Einsicht zu handeln. Ohne die *normative Grundentscheidung* kann gar nie ein echter ethischer Diskurs zustande kommen.

Die **zweite Stufe** umfasst die *Grundorientierung der sittlichen Existenz*. Sie bezieht sich auf *mein* bzw. auf *unser* Handeln und ist dadurch gekennzeichnet, dass sie die eigene Interessenlage transzendiert, über sie hinausgeht zur/zum *Anderen* hin, zum Interesse der/des *Nächsten*, letztlich zur universalen, nicht-ausschliessenden Gemeinschaft. Denn es ist kein sittlicher Grund auszumachen, nicht alle Menschen grundsätzlich gleich als Zwecke an sich und nicht als blosse Mittel anzuerkennen. Entsprechend gelten die **Kriterien** ethischer Orientierung – gewissermassen die (absoluten) Ziel-Normen – universal. Auf dieser Ebene der Normativität soll deren Geltung noch nicht durch praktisch-empirische Verwirklichungsgrenzen relativiert werden. Hier geht es um die Frage: **Welche Gesellschaft wollen wir bzw. wollen wir sein?**

Die **dritte normative Stufe** – im Schema des dritten Modells symbolisiert durch die Ellipse mit zwei Brennpunkten – ist die *Vermittlung* der normativen *Geltung* (‘Normativität’) von Prinzipien und Ziel-Kriterien mit der *Faktizität* (‘Sachlichkeit’) des jeweiligen Handlungsbereiches (Politik, Wirtschaft) durch *Konkretisierung* für eine bestimmte Situation der Gesellschaft. Das Ergebnis sind situationsbezogene, also für sachliche wie für normative Verbesserung offene, *relative Handlungsorientierungen* (*Maximen; Postulate*). Um solche Konkretisierung und relative Handlungsorientierungen muss man edel streiten.

³ Schweizer Bischofskonferenz / Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund: Welche Zukunft wollen wir? Diskussionsgrundlage der Ökumenischen Konsultation zur sozialen und wirtschaftlichen Zukunft der Schweiz. J+P/ISE Bern 1998.

Ich muss hier darauf verzichten, Kriterien, die für die organisatorische Gestaltung von Politik und Verwaltung von besonderer Bedeutung sind, begründend zu entwickeln und die folgenden Kriterien erwähnen:

- **Freiheit**: Freiheit zur Entscheidung und zum Wahl-Handeln zeichnen den Menschen aus; Freiheit ist gleichzeitig Grundlage von Verantwortung wie Aufgabe und Anspruch zur Entfaltung in der Gesellschaft; Freiheit meint immer Anforderung an mich (uns) zur Gewährleistung der Freiheit anderer bzw. der Anerkennung der gleichen Freiheit für alle.
- **Alternativkosten**: Jeder Einsatz auch für ein ethisch wertvolles Ziel bedeutet Leistungsaufwand und Kosten im weitesten Sinne, die, weil das menschliche Vermögen beschränkt ist, für andere Ziele nicht zur Verfügung stehen; deshalb sind Alternativen unter ethischen Erfolgsgesichtspunkten kritisch zu prüfen – denn bei verwirklichtbaren ethischen Vorhaben gilt eben nicht, dass «die Baukosten bei Luftschlössern keine Rolle spielen» (Ernst Bloch).
- **Verantwortung**: Verantwortung bezieht mein/unser Handeln einerseits auf die Beachtung und Verwirklichung der übrigen erwähnten Kriterien und normativen Leitbegriffe und andererseits auf die Folgen dieses Handelns auf die *Anderen*; ethisch wird Verantwortung hier nicht retrospektiv (wie Schuld), sondern prospektiv verstanden als Verpflichtung; verantwortl. Handeln soll, wer Freiheit zum Handeln und Handlungsalternativen hat, also wer handlungsmächtig ist!
- **Gerechtigkeit**: Als Ausdruck der Gleichheit «von Grund auf» aller Menschen ist Gerechtigkeit einerseits der berechnete Kampf derer, die benachteiligt sind, und andererseits Verpflichtung der Privilegierten; sie gibt die Zielrichtung des Handelns an: sie zielt nicht auf 'Nivellierung', sondern auf Besserstellen der Benachteiligten.
- **Partizipation**: Die aktive und die passive Seite der Teilhabe am kulturellen, sozialen und ökonomischen Leben sind gleich wichtig. Die Norm der Partizipation ist eine Anforderung an die lokale wie regionale und globale Gesellschaft; sie wendet sich gegen Marginalisierung und Ausgrenzung in allen sozialen Dimensionen und drängt auf Beteiligung, auf Demokratisierung in allen Lebensbereichen, vor allem in Kultur, Wirtschaft und Politik.
- **Solidarität**: Solidarität fasst die Leitnormen von Freiheit und Gerechtigkeit, Verantwortung und Ehrfurcht vor dem Leben, Partizipation und Entwicklung gewissermaßen in die Gegebenheit der Mitgeschöpflichkeit *zusammen* und verweist auf das notwendige Miteinander-Sein und das Aufeinander-Angewiesen-Sein. Theologisch nährt sie sich vom Bild der Solidarität Gottes als der verlässlichen Zuwendung zu den Menschen und verpflichtende Begründung solider wechselseitiger Beziehung.

Ich möchte diese Kriterien in die Aussage zusammenfassen, die einen zustimmungsfähigen Geltungsanspruch festhält:

Jeder Mensch hat Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben, auf das grundsätzlich gleiche Mass an für alle möglicher Freiheit, Gerechtigkeit, Partizipation und Entwicklung. Daraus fließt die Verpflichtung, selbst direkt als Person und indirekt durch Kooperation in gesellschaftlichen Institutionen zur Verwirklichung dieser Ziel-Rechte beizutragen. Dies könnte auch begleitendes Ziel des Sozialstaates sein – ob es mit klassisch bürokratischen Methoden oder im Rahmen eines NPM-Konzeptes verwirklicht wird.

3.3 NPM im wirtschaftsethischen Spannungsfeld⁴

Aus ethischer Sicht gibt es verschiedene Zugänge zum NPM. Sofern es sich zunächst um *Verwaltung* handelt, läge eine Annäherung aus *politisch-ethischer* Perspektive nahe. Weil NPM aber mehr „Markt“ in die Verwaltung bringen will, konzentriere ich mich auf eine Reflexion aus *wirtschafts-ethischer* Perspektive.

New Public Management rekurriert für eine umfassende Verwaltungsreform – die allerdings eigentlich auch eine Regierungsreform und in gewisser Hinsicht, wenn man das Konzept voll durchziehen möchte, eine Staatsreform impliziert – auf die *Erfolge marktwirtschaftlicher Konzepte* bei der Gestaltung privatwirtschaftlicher Beziehungen. Sie will den Erfolg dieses Konzepts, dem wir eine vergleichsweise reiche Güterversorgung einer grossen Zahl, die wirtschaftliche Produktionsweise und die weitgehende Konsumentensouveränität verdanken, auch für den Gesamtbereich der öffentlichen Verwaltung, bei bescheideneren Ansätzen wenigstens für die Teilbereiche der öffentlichen Dienstleistungen nutzbar machen.

In der Tat zieht die Marktwirtschaft unter allen wirtschaftlichen Organisationsformen am meisten Nutzen aus der individuellen Organisationsfähigkeit; die Koordination von Bedarf und Produktionsmöglichkeiten erfolgt im stärksten Masse dezentral.

Zu beachten ist indessen, dass sich die besondere Organisationsfähigkeit des Prinzips Marktwirtschaft in der Regel auf die "Ökonomie im grossen", die Sozialökonomie als den "Gesellschaftshaushalt" beschränkt; sie setzt voraus, dass innerhalb der Haushalte (Familien etc.), *aber auch für bestimmte Bereiche der öffentlichen Funktionen und Dienstleistungen*, sich Produktion und Verteilung nach einem anderen Prinzip als jenes von Markt, Leistung und Tausch vollziehen: auf Partizipation durch Fürsorge und Versorgung zugunsten der Kinder, Kranken, der für nicht-materielle Zwecke eingesetzten Menschen, der Alten. Diese gerade nicht marktgängigen Funktionen sind von Alters her durch die Familien, seit der Moderne – parallel zur durchgehenden Marktorganisation der Wirtschaft – mehr und mehr vom Rechts- und Sozialstaat übernommen worden. Die Theorie der Marktwirtschaft vermag gerade die ausgleichende Klein- und Verteil-Ökonomie nicht zu erklären, die in der marktwirtschaftlichen Gross-Ökonomie – meist stillschweigend – unabdingbar notwendige Voraussetzung eines humanen Funktionierens des marktwirtschaftlichen Prinzips darstellt.

Im Gegensatz zu häufigen Vermutungen erfordert das "Marktprinzip" nicht rücksichtslose Nutzen- oder Gewinnmaximierung der Wirtschaftsteilnehmer; Egoismus ist keine Bedingung, das Marktsystem setzt nur voraus, dass die Individuen sich selbst ihre Ziele setzen und ihre Präferenzen konsequent („rational“) verfolgen. Dies wiederum kann nur vorausgesetzt werden unter der Bedingung der relativen Wunsch-, Bedürfnis- und Präferenzfreiheit, der Vertragsfreiheit; und der Tausch- bzw. Handelsfreiheit. Nur bei öffentlichen Leistungen von Gütern und Diensten, die ebenfalls diesen Voraussetzungen entsprechen, lässt sich m.E. NPM „anwenden“. Gerade bei zahlreichen Leistungen des Sozialstaates, die bewusst auf **kollektive Solidarität** hin konzipiert sind, weil ohne diese Bedingung keine – als politisches Ziel mit moralischem Gehalt – definierte gerechte Verteilung/Umverteilung erzielt werden könnte (AHV beispielsweise), scheint diese Bedingung nur ausnahmsweise erfüllt.

Sofern gesellschaftliche Marktwirtschaft kraft des Leistungs- und Preissystems für die Bewältigung der Koordinationsaufgaben zwischen Produktion, Bedarf (soweit als Nachfrage wirksam) und Investition ziel-effizienter und reibungsärmer funktioniert als andere Gestaltungsprinzipien, hat sie auch im *ethischen Urteil* einen bedeutsamen Vorteil. Markt- und Preissystem bewirken dann in der Tat ein "fairees Teilen". Sofern Marktwirtschaft ihrem theoretischen Prinzip gemäss "ideal" funktioniert, kann sie als "moralische Einrichtung" bezeichnet werden. Nichts indessen funktioniert in der Komplexität menschlicher Wirklichkeit fein theoriegemäss und ideal. Zufriedenstellendes Funktionieren der Marktwirtschaft beruht von Anfang an auf menschlichen und geschichtlichen Vorbedingungen, auf sittlichen Grundlagen menschlichen Handelns und bestimmten politischen Gegebenheiten und Ordnungen:

⁴ Unter Verwendung von: H.-B. Peter, Moral und Markt – Die Frage nach sozialetischen Kriterien für wirtschaftliches Handeln. ISE-Texte 8/93.

Marktwirtschaft muss in ein bestimmtes, mit den grundlegenden Ideen der Marktwirtschaft verträgliches (d.h. Dezentralisation, Individualisation, Partizipation) soziales und kulturelles Umfeld eingebettet sein; das zeigt besonders krass die Erfahrung der „Transformationsökonomien“ in Osteuropa. Das Konzept Marktwirtschaft ist deshalb nicht, wie dies rein instrumentelle ökonomische Vernunft glaubt, im technischen Sinne "übertragbar" auf beliebige Gesellschaften und soziale Umstände.

Vier Bedingungen gelingender Marktwirtschaft:

Dass Marktwirtschaft nicht "moralfreie Theorie" sein kann, sondern als ein *bedingtes* freierheitliches Optimum auf der Grundlage von ethischen Voraussetzungen verstanden werden muss, war schon und gerade dem "Vater der Nationalökonomie" klar, der fälschlicherweise für eine nur vom Egoismus bestimmte Wirtschaft verantwortlich gemacht wird (es sei auf den scharfen Widerspruch von *Adam Smith* gegen die Darstellungen in der Bienenfabel von *Mandeville* hingewiesen).

Mit **Adam Smith** lassen sich **vier Bedingungen gelingender Marktwirtschaft** feststellen, wobei hier Marktwirtschaft immer als real existierende Misch-Wirtschaft mit stark ausgeprägtem Marktsektor verstanden wird:

(1.) DAS PERSONALE ETHOS

Das (individuelle oder personale) Ethos der **Sympathie** ist die erste Bedingung. Die menschliche Anlage, sich gefühlsmässig in den anderen versetzen zu können, die Anlage des Mitgefühls befähigt das wirtschaftende Individuum, im Sinne des "in Gedanken vorgestellten unparteiischen Zuschauers" (d.h. der Mensch hat auch sittliche Vernunft): er kann über seine eigenen Interessen hinaus die Vorzüge und Nachteile seines Handelns auf Dritte beurteilen und steuern. Die Sympathie als ethische Fähigkeit des Menschen wirkt deshalb als explizite Grenze seiner – systemnotwendigen und legitimen – Eigeninteressen. Ohne Bindung an die Sympathie wird das Markt-Ergebnis gesellschaftlich inakzeptabel.

(2.) ALLGEMEINE GESELLSCHAFTSETHISCHE NORMEN

Das individuelle Ethos ist zwar unabdingbare Basis allen Wirtschaftens, aber sie genügt nicht, weil, so stellt Smith als empirischer Ethiker fest, stets mit der "Arroganz der Eigenliebe" zu rechnen ist. Deshalb braucht es auch **allgemeine ethische Regeln**, Kriterien oder Regulative – gewissermassen ein kritisches kollektives Ethos im Sinn sittlich begründeter und gesellschaftlich anerkannter Verhaltensmassstäbe.

(3.) STAATLICHE GESETZE

Je grösser die Gesellschaft, desto kleiner wird die **moralische Kohärenz** als gesellschaftliche Verbindlichkeit kollektiver Normen – trotz ihres abstrakten, theoretisch anerkannten Geltungsanspruches. Um Verstösse gegen die Gerechtigkeit als einer solchen Norm zu verhindern, braucht die Gesellschaft (und darin der Einzelne) "positive Gesetze" des Staates. Weil der Mensch, als Einzelner vor moralische Forderungen gestellt, um seine Schwächen weiss, willigt er zum Schutze der Gesellschaft und seiner selbst freiwillig und aus Einsicht in positives Recht ein. Nur deshalb ist es auch dem Staat in der Form der Demokratie z.B. möglich, Steuern einzuführen oder zu erhöhen, die nicht streng dem Äquivalenzprinzip entsprechen, nur deshalb kann er also sozial oder ökologisch ein "starker Staat" sein.

(4.) WIRTSCHAFTLICHER WETTBEWERB

Erst auf der Grundlage der drei Vorbedingungen vermag der volkswirtschaftliche Wettbewerb der "anonymen" (und dadurch "unparteilichen") Marktteilnehmer das dezentrale freierheitliche Wirtschaftshandeln einzubinden. Der Wettbewerb schafft kritische Distanz zwi-

schen Menschen gegen willkürliche Privilegierung; Unparteilichkeit durch Rivalität bürgt für die Dynamik gegenseitiger Kontrolle sowie für radikale Machtbegrenzung.

Defizienz des Marktes – Grenzen der Marktwirtschaft

Die moderne Ökonomie kennt unter dem Begriff des **Marktversagens** über diese Vorbedingungen hinaus noch zahlreiche **Defizite der Marktwirtschaft**, der theoretischen und selbstverständlich der "real existierenden". Diese inhärenten und organisatorischen Mängel sind durch bewusste, system-konsistente Leistungssteuerung zu korrigieren und zu vervollständigen. Ich kann hier nur 3 solche Mängel nennen:

- (1) **Externe Kosten** sind gesellschaftliche Nachteile (privat-)wirtschaftlicher Produktion, die nicht in die betriebliche Kostenrechnung und damit in die Preise eingehen. Die Summe der Einzelinteressen ist folglich nicht gleich dem Gesamtinteresse, die Selbststeuerung des Marktes bewirkt nicht automatisch das optimale Gemeinwohl. Wie verhält sich dies bei staatlichen Leistungen?
- (2) **Öffentliche Güter** (d.h. Güter, die bzw. deren Gebrauch nicht ausschliesslich privat "angeeignet" oder bei denen Dritte nicht vom Konsum ausgeschlossen werden können) können einerseits mangels privatwirtschaftlichem Anreiz nicht von der Marktwirtschaft hervorgebracht werden. Andererseits tendiert ihr Verbrauch, weil kein Preis ihre Knappheit signalisiert und die nachgefragte Menge begrenzt, zu rücksichtslosem Verzehr. Resultat ist eine verzerrte Preis- und Produktions- und Verbrauchsstruktur. **Öffentliche Güter können deshalb nur kraft kollektiver Vereinbarung in "vernünftiger" Menge hervorgebracht** (oder vor Verschwendung geschützt) werden. Verschwenderischer Verbrauch tritt insbesondere auf, wenn sich entweder noch kein hohes moralisches Bewusstsein der Knappheit und Werthaftigkeit solcher Güter dauerhaft durchgesetzt hat, und/oder wenn adäquate Knappheitspreise, welche die Werthaftigkeit signalisieren, noch nicht durch kollektive (wirtschafts- oder finanzpolitische oder rechtliche) Massnahmen durchgesetzt wurden. (Beispiele: Umweltgüter, "moralische Güter" wie die Rechtsordnung, der Wirtschafts-, Sozial- oder Arbeitsfrieden, aber auch natürliche Ressourcen, in deren Angebotspreis im wesentlichen nur die Förderkosten, nicht jedoch ein "Wert an sich" eingehen).
- (3) Die marktwirtschaftlich wirksame **Nachfrage** ist nicht identisch mit dem **Bedarf**, solange die Voraussetzung von Chancengleichheit als Gleichheit der Menschen, die Bedarfsdeckung geltend zu machen, nicht erfüllt ist. Das Funktionieren und die instrumentelle Rationalität des Marktes bedingen, dass nur der geldwirksame Bedarf am Markt als Nachfrage zur Geltung kommt. Das "Vermögen" (als Fähigkeit, um nicht zu sagen die Kaufkraft, die aus dem finanziellen Vermögen und dem Einkommen erwächst), nachzufragen, ist offensichtlich innerhalb einer Gesellschaft, noch deutlicher international in der West/Ost- und der Nord/Süd-Beziehung, stark ungleich, und die Ungleichheit verschärft sich mit zunehmender Armut. NPM kann diesem Umstand m.E. so wenig Rechnung tragen wie die Privatwirtschaft – es braucht klare politische Ziele zur Deckung auch des nicht-nachfragemächtigen Bedarfs: allerdings kann vielleicht bei der effizienten und effektiven Deckung NPM helfen.

4. FOLGERUNGEN

Niemand wird behaupten wollen, unsere staatliche Verwaltung habe bereits das Optimum an Effizienz und Effektivität erreicht. Leistungssteigerungen sind gewiss möglich – allerdings nicht nur beim Staat, sondern ebenso in der Privatwirtschaft, in der gerade im Zeichen von Fusionen die Bürokratien immer grösser werden und im Grundsatz vor den gleichen Problemen stehen wie staatliche.

Insofern sehe ich *keine* ethische Notwendigkeit für eine prinzipiell gebotene Ablehnung oder gar für Widerstand gegen das Konzept des NPM. Gerade weil es ein komplexes Konzept ist, eine „Philosophie“, und nicht nur ein simplizistisches Patentrezept, kann und muss seine Realisierung aber sehr differenziert geprüft und diskutiert werden.

Wenn NPM nur zum „Zweihänder“ im Zeichen des Spardrucks wird und nicht zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung, sondern bloss zum Leistungsabbau eingesetzt wird, wie mir dies jetzt in der bernischen Erziehungs- und Bildungspolitik der Fall zu sein scheint, dann wird dieses Konzept eigentlich als Tarnkappe für Reduktionen von Staatsaufgaben verwendet: es wird zwar vom NPM als Instrument und von schlanker Administration gesprochen, derweil werden schlicht die politischen Ziele geändert, reduziert – z.B. in der Sozial-, Gesundheits- oder eben Bildungspolitik. Dies wäre ein Missbrauch der Konzeption des NPM.

Aus ethischer Sicht sehe ich enge Grenzen für eine flächendeckende und tiefgreifende Realisierung des NPM in der – in der Schweiz bereits enorm dezentralisierten – öffentlichen Verwaltung; ich nenne zunächst zwei Punkte, die mir aus der Sicht der politischen Ethik wichtig scheinen und resümiere dann einige Bemerkungen aus wirtschafts-ethischer Perspektive.

- ◆ NPM setzt auf klare Trennung von (politischer) strategischer Zielsetzung und operativer Umsetzung durch eine im Detail autonome Verwaltung. Es würde der Schweizer Politik auf allen Ebenen gut tun, wenn die Ziel- und Grundsatzverantwortung der Politik gestärkt werden könnte und wenn nicht, wie bei uns üblich, jede politische Neuerung zuerst von allen partikularinteressen-bedingten technischen Details paralysiert würde. Wir sind das einzige Land in Europa, das «Detail» und «Grosse Linie» so schlecht auseinanderhalten kann (was uns in der Europa-Politik auch permanent Verständigungsprobleme bringt). Dennoch: an eine absolut klare Trennung, wie dies NPM voraussetzt, vermag ich nicht zu glauben angesichts unserer auf Konsens und auf ausgewogene Paketlösung ausgerichteten Staats- und Regierungsstruktur (Kollegialbehörden).
- ◆ NPM will BürgerInnen als KundInnen behandeln, Beamte als Anbieter agieren lassen. Der Kunde darf schadlos profitieren und braucht nicht Rücksicht zu nehmen auf den Lieferanten, so will es das Prinzip der Marktwirtschaft. Übertragen auf Politik und Staat darf man sich dann über die Folgen aber nicht wundern: Wir reden jetzt schon von einem schwindenden Interesse an Politik und Staatsgestaltung. Das „ausbeuterische“, profitierende und konsumoptimierende Verhältnis zum Staat wird sich unter dem Zeichen „Kunden“ gewiss verstärken. Es wird dann – trotz noch so schöner Appelle an den republikanischen Geist – gewiss noch schwerer werden, die BürgerInnen **als Produzenten von öffentlichen Gütern** (die also kein Markt anbieten mag) zu gewinnen. Eine weitere Reduktion von Sozialethos durch bestenfalls Individualethos (s. *Adam Smith*: „Arroganz der Eigenliebe“), Trittbrettfahren, Auflösung von Kooperation – Vernichtung des kooperativen „Sozialkapitals“ als wichtiger Ressource auch der Privatwirtschaft können die Folge sein.
- ◆ Staaten und staatliche Verwaltungseinheiten sind – übrigens wie Kirchen und Private kollektive Organisationen, Vereine, Verbände, Genossenschaften – meist typische „**Nicht-Profit-Organisationen**“. Der Einstieg der Leitungspersonen in Verantwortlichkeiten bis in die „Spitze“ erfolgt in aller Regel gerade nicht durch „Aufstieg in der Organisation“, sondern durch Quereinstieg „oben“. Die jeweils höhere Verantwortungsebene hat nicht automatisch (eben durch Karriere-Aufstieg) die Kenntnisse und Erfahrungen der unteren. Vielmehr stehen sich in der Regel zwei Kenntnis- und Erfahrungsbereiche gegenüber: Die „**Profi**“-Erfahrung der festangestellten MitarbeiterInnen und Kader einerseits, die „**Freiwilligen**“- oder „**Externen**-Erfahrung“ der gewählten **neben- oder ehrenamtlichen Mitglieder der Führungsgremien**. Diese beiden Welten müssen sehr sorgfältig organisatorisch verknüpft werden, sollen nicht organisatorische Mängel an Effizienz und dauernde Reibereien, Missverständnisse, Kränkungen etc. („strukturell Böses“) gleichsam programmiert sein. Ob dieser Non-Profi-(oder Miliz-)Aspekt, der für dezentral organisierte Staatswesen wichtig ist, bei der NPM-Philosophie nicht unter die Räder kommt, ist eine meiner Anfragen.

- ◆ Entsprechend der Doppelstruktur von politischer Führung und operationeller Umsetzung durch die Verwaltung kann die einfache Aufbau-/Ablauf-Organisation nur eine lineare Bewegung von Zielsetzung „oben“ zur Ausführung „unten“ festlegen. Für eine Organisation wie die Verwaltungen der politischen – oder der kirchlichen – Gemeinwesen ist diese Linie zu ergänzen durch die *Gegenbewegung von „unten“ nach „oben“*: Sowohl Kompetenz in Sachfragen wie Initiative können und sollen von „oben“ wie von „unten“ kommen können (und sind aus beiden „Welten“ zu ermutigen!). Die „Einbahnstrasse“ der Trennung von „Strategie“ und „Operation“ ist durch eine Wechselbeziehung („Gegenverkehr“) zu ergänzen.
- ◆ Traditionelle Verwaltungstätigkeit ist, wie die NPM-Vertreter hervorheben, vom Legalitätsprinzip geprägt. Es dient u.a. der Rechtsstaatlichkeit, aber auch der Gerechtigkeit i.S. Gleichbehandlung von Gleichem, Ungleichbehandlung von Ungleichen. Dies gibt notgedrungen eine **kalte Gerechtigkeit**; sie kann ja nur insofern die je konkreten differenzierten Situationen (Bedarfssituationen) berücksichtigen, als dies in der Rechtsgrundlage legalistisch schon vorgesehen ist. Administrativ ist die Gleichbehandlung einfach, weil sie nur subsumierende Urteilskraft der Beamten erfordert (den konkreten Fall einem allgemeineren, der vor-fixiert ist, zu unterstellen). Sie erfordert nach *Kant* nur die einfache subsumierende Urteilskraft. Final orientierte Sozialpolitik könnte – wenn sie nicht schlicht unter dem Primat eines Leistungsabbaus steht – mehr Flexibilität, mehr Fall-Gerechtigkeit, mehr Bedarfsorientierung zur Folge haben, ohne in peniblere Bedürfnisabklärungen absinken zu müssen. Sie setzt aber anspruchsvolle Urteilskraft voraus.
- ◆ Im übrigen vermag ich mit Bezug auf die klassischen Leistungen des Sozialstaates nicht hinreichend klar zu sehen, inwiefern hier NPM zur – gemessen am sozialpolitischen Ziel! – fairen und gerechten Effizienz- und Effektivitätssteigerung führen könnte. Ich sehe die Gefahr viel stärker in einer generellen Mittelreduktion – einem politischen Zurückstecken der sozialpolitischen Ziele unter dem Mäntelchen des NPM. Vorausgesetzt, diese Gefahr könnte gebannt werden, wäre ich sogar sehr interessiert an einem detaillierten Durchdenken der verschiedenen Gefässe unserer Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit im Blick auf bessere Kundenorientierung, grössere Effizienz und Effektivität.

Soweit NPM die Konsummentalität fördert und die republikanische Mitverantwortung an der Erhaltung der Strukturen des Gemeinwesens tendenziell schwächt, kann sie beitragen zur Erosion des „alten Gesellschaftsvertrages“. Über einzelne Akte der Begrenzung von NPM und staatsbürgerlichen „Konsumerismus“ hinaus wird es dann umso wichtiger, Diskussionen und schliesslich Vereinbarungen über einen neuen Gesellschaftsvertrag in die Wege zu leiten, wie dies die Kirchen mit der „Ökumenischen Konsultation zur sozialen und wirtschaftlichen Zukunft der Schweiz“ unternehmen.

New Public Management

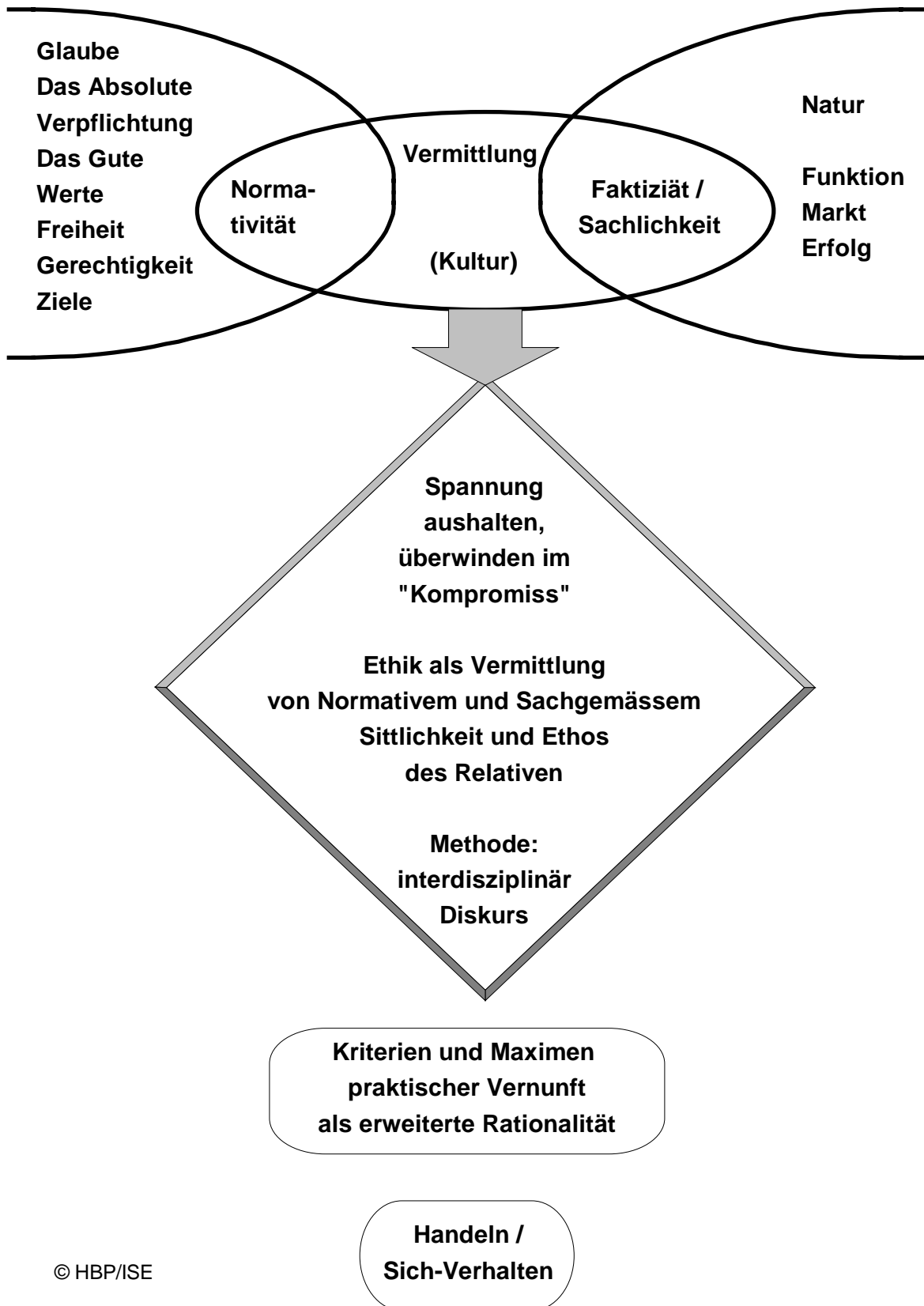
Grundelement:

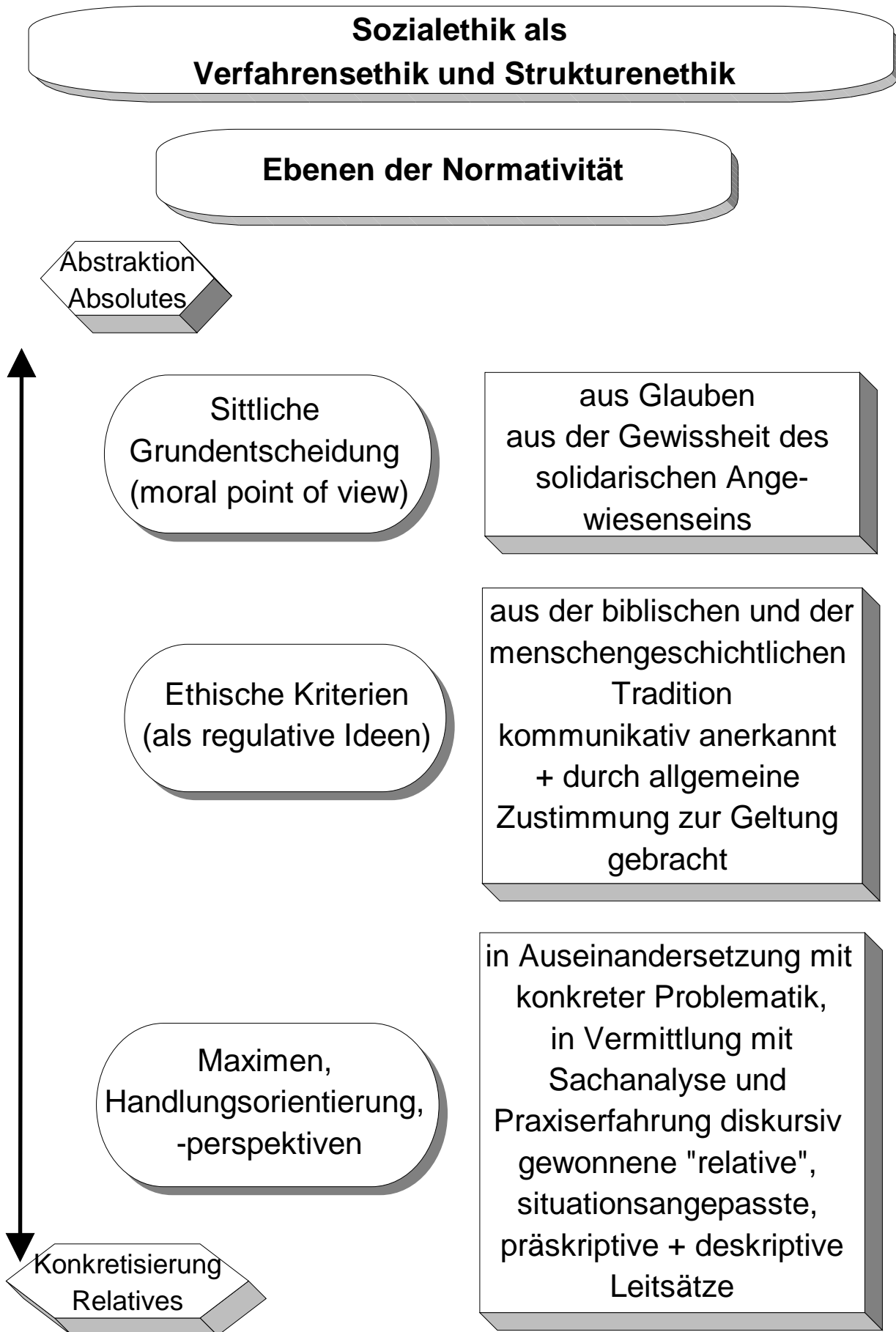
"Verlagerung der Steuerung von den Mitteln (input) zu den Leistungen (output) und Wirkungen (outcome, impact)".

Aspekte:



Relations-Modell: Integrative Ethik - Normativität und Faktizität





LITERATUR

- Buschor E. (1993), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer. (Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer (ZHK), 52). Zürich: ZHK.
- Buschor E. (1995), Das Konzept des New Public Management. *Schweizer Arbeitgeber*, (6), 272-276.
- Hablützel P. / Haldemann T. / Schedler K. et al. (Hg.) (1995), Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Haldemann T. (1995), New Public Management - Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? (Schr.reihe des Eidg. Personalamtes, 1). Bern: EDMZ.
- Mastronardi P. / Schedler K. (Hg.) (1998), New Public Management in Staat und Recht: ein Diskurs. Mit einem Kommentar von Daniel Brühlmann. Bern: Haupt .
- Osborne D. / Gaebler T. (1992), Re-Inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon. Reading, Mass. Addison-Wesley.
- Peter H.-B. (1998), Sozialethik zwischen "Street Parade"-Kultur und neuem "Gemeinschaftsethos", in: Peter H.-B., Campiche R.J., Germann H.U. (Hg.), Gesellschaftlicher Zusammenhalt - in Frage gestellt (*Studien und Berichte*, 54). Bern: Institut für Sozialethik des SEK, 63-118.
- Peter H.-B. (1997), Markt und Umwelt. Ethische Konfliktfelder ökonomischer Theorie und Praxis, in: Holderegger A. (Hg.), Ökologische Ethik als Orientierungswissenschaft. Von der Illusion zur Realität. Freiburg: Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 71-99.
- Peter H.-B. (1996), Auf der Suche nach Kriterien für die Wirtschaftsethik. [Sonderdruck aus: Nutzinger H.G. (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven III (Schr. d. Vereins für Sozialpolitik, 228/III), Berlin: Duncker & Humblot]. (*ISE-Diskussionsbeiträge*, 34). Bern: ISE.
- Peter H.-B. (1995), Die internationale Sozialpolitik und der Weltsozialgipfel 1995 -Sozialethische Perspektive der Kirchen. *ISE-Texte* 1/95, 1-15.
- Peter H.-B. (1993), Moral und Markt. Die Frage nach sozialethischen Kriterien für wirtschaftliches Handeln. *ISE-Texte* 8/93, 1-20.
- Schedler K. (1997), Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz. Bern: Haupt. 2. Aufl.
- Schweizer Bischofskonferenz (SBK) / Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK). (1998), Oekumenische Konsultation zur sozialen und wirtschaftlichen Zukunft der Schweiz: "Welche Zukunft wollen wir?". Diskussionsgrundlage. Bern: Oekumenische Konsultation / ISE / J+P. 3. Aufl.