



Adalbert Evers und Kai Leichsenring

“New Public Management”, soziale Dienstleistungen und politische Reformen – Erfahrungen aus Delft und Stockholm

Nach den wenig hilfreichen Parolen der achtziger Jahre, in denen es verkürzt um die Forderung nach “mehr Markt” und “weniger Staat” gegangen war, scheinen Verwaltungsreformen der neunziger Jahre von einem pragmatischeren Ansatz geprägt zu sein, der einerseits auf eine Binnenorganisation der Verwaltung und andererseits auf eine Umverteilung von Aufgaben im Rahmen von neuen “public-private partnerships” zielt. Fraglich ist allerdings, ob angesichts dieser “aufgeklärten Marktorientierung” für sozial- und demokratiepolitisch wichtige Belange im Bereich öffentlicher (Dienst-)Leistungen noch genügend Platz bleibt. Einige europäische Länder haben hier bereits wichtige Erfahrungen einzubringen.

Die Produktion sozialer Dienstleistungen durch öffentliche Träger ist seit Beginn der achtziger Jahre verstärkt ins Kreuzfeuer der Kritik geraten: zu personalintensiv, zu wenig flexibel, zu teuer, kurz: zu ineffizient

lauteten die vor allem von neo-liberaler Seite vorgetragenen Befunde gegenüber dem Modell der staatlich geplanten, finanzierten und erbrachten Dienste. Auch die Nutzer dieser Leistungen meldeten sich verstärkt zu Wort: beispielsweise forderten behinderte Menschen mehr Wahlrechte und mehr Einflußmöglichkeiten bei der Gestaltung von Unterstützungsarrangements. Verstärkte Kundenorientierung, die Erarbeitung von Qualitätskriterien und “mehr Wettbewerb” standen daher im Mittelpunkt von Reformen, die in vielen Ländern Europas zur Herausbildung eines neuerlich eindimensionalen Leitbildes geführt haben, das nun statt Staat und öffentlichen Belangen Marktmechanismen und individuelle Präferenzen in den Vordergrund stellt. Der Staat soll lediglich den finanziellen Rahmen bereitstellen, die “neuen Märkte” regulieren und ein Minimum an Konsumentenrechten sicherstellen. Mit dieser Orientierung war schließlich auch die Suche

nach neuen Steuerungsmodellen verbunden, die v.a. in den angelsächsischen Ländern, aber auch in den Niederlanden, Schweden oder Deutschland unter dem Stichwort “new public management” Eingang in die Rathäuser und Gemeindeämter gefunden haben. Dies bedeutete die Übernahme von Managementkonzepten aus der Privatwirtschaft zunächst vor allem im eher technischen Leistungsspektrum (z.B. Gebäudereinigung, Energieversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr) der öffentlichen Träger, zunehmend jedoch auch bei sozialen Diensten. Fragen nach der Besonderheit dieses Bereichs und den sozialen und demokratiepolitischen Problemen, die das aufwirft, blieben dabei meist ausgespart: Was bedeutet es, wenn die lokale Politik bzw. eine manageriell orientierte Verwaltung ehemals öffentliche Leistungen auslagert? Was geschieht angesichts einer Vielzahl von Anbietern mit jenen Konsumenten, die nicht mehr in der Lage sind,

zwischen verschiedenen Anbietern auszuwählen?

Die ursprünglich ideologisch aufgeladene Debatte um das Thema “mehr Markt, weniger Staat” fand jedenfalls spätestens seit Beginn der neunziger Jahre ihre Fortsetzung in scheinbar pragmatischen Umstrukturierungsprozessen auch im Rahmen der Modernisierung sozialer Dienstleistungen. “New public management”-Konzepte setzten dabei an folgenden Punkten an:

- Die Binnenorganisation der Verwaltung wurde einer “Schlankheitskur” unterzogen, indem dezentrale Einheiten mit mehr Kompetenzen – auch in bezug auf eine autonomere Budgetverwendung – eingerichtet wurden.
- Die Aufgabenkritik bzw. die Überprüfung der erbrachten Leistungen in bezug auf Effizienz bzw. Auslagerungsfähigkeit führte in vielen Bereichen zur Trennung bzw. Neuverteilung von Funktionen, zur Entwicklung neuer Steue-

rungskonzepte und zum Aufbau neuer Verbindungen zwischen verschiedenen Organisationen/Akteuren bzw. den ihnen eigenen Organisationsprinzipien.

Dabei wurde im Namen von mehr Kosteneffizienz und höherer Steuerungsfähigkeit insbesondere darauf geachtet, den Managementmethoden des privatwirtschaftlichen Bereichs und den markttypischen Steuerungselementen Wettbewerb und Kontrolle mehr Raum zu geben, z.B. durch die Trennung zwischen Dienstleistungserbringenden Einheiten ("purchaser-provider split"), die obligatorische Ausschreibung von Leistungen ("compulsory competitive tendering"), die Ausarbeitung neuer Verträge zwischen öffentlicher Hand und privaten Erbringern ("contracting-in/contracting-out") oder die Schaffung von Quasi-Märkten mit mehr Wahlmöglichkeiten für die Kunden. Daß dabei unterschiedliche Umsetzungsstrategien und Lernprozesse stattfanden, kann an Beispielen aus Stockholm und Delft illustriert werden.

Stockholm: Privatisierung auf schwedisch

In Schweden hat nicht nur der Ausbau öffentlicher Sozialdienste im Rahmen eines starken Sozialstaats Tradition, sondern auch die Zentralisierung staatlicher Aufgaben und entsprechende Reformen auf Gemeindeebene. Obwohl bereits die sozialdemokratische Regierung Ende der 80er Jahre erstmals "ergänzende private Aktivitäten" im Bereich sozialer Dienste in Betracht gezogen hatte, begann die eigentliche Phase des "New Managerialism" in Schweden mit dem Wahlsieg der bürgerlichen Parteien Anfang der 90er Jahre. Bei dieser Suche nach mehr Effizienz stand die Trennung zwischen planenden und ausführenden Einheiten einerseits ("purchaser-provider split") und die Auslagerung ehemaliger Verwaltungseinheiten ("contracting-in/-out") im Vordergrund. In Stockholm wurde darüber hinaus die Schaffung von Quasi-Märkten sehr rasch auch auf den Bereich der sozialen Dienste ausgedehnt – ein genereller Erlaß sah vor, daß von allen öffent-

lichen Leistungen – also z.B. auch Altersheime, Tageszentren, mobile Dienste etc. – jährlich mindestens 20% zur öffentlichen Ausschreibung gelangen mußten. Dadurch wurde der "Markt" für private Anbieter geöffnet – und in vielen Fällen bekamen die kommerziellen Newcomer den Zuschlag zur Weiterführung von Einrichtungen. 1995 wurden z.B. bereits 25% der Heime und Kurzzeitpflegeplätze für ältere Menschen von privaten Trägern geführt.

Wahlfreiheit auch für die Bürger?

Während die meisten Reformen darauf abzielten, der öffentlichen Hand durch eine bewußte Auswahl von Dienstleistungsbetrieben Kostenvorteile zu verschaffen, ging es bei anderen auch darum, den Bürgern und Nutzern die Möglichkeit zu geben, zwischen verschiedenen Anbietern zu wählen. Im Bereich der Kinderbetreuung sprießen z.B. seit 1991 private Anbieter in ganz Schweden, v.a. aber in Stockholm aus dem Boden. Vorreiter war hier – neben einer Reihe von Eltern-Kooperativen – die "Pysslingen Vorschulen Ges.m.b.H.". Dieser private Anbieter verfolgte nicht nur ein neues pädagogisches Konzept ("Vorschulen statt Kindergärten"), sondern propagierte bereits seit Mitte der 80er Jahre höhere Effektivität und Effizienz, Qualitätsmanagement und Wahlrechte als wesentliche Bestandteile einer Neuorientierung. Vor dem Hintergrund des gut ausgebauten Systems öffentlicher Kinderbetreuung in Schweden klingt dies zunächst anmaßend. Allerdings hatte dieses hochstandardisierte System auch seine Nachteile: lange, aber unflexible Öffnungszeiten und zu starke Orientierung an den Bedürfnissen des Personals – so lauteten die Hauptkritikpunkte mancher Eltern. Bei der Neugründung von "Pysslingen"-Vorschulen und der "Übernahme" einiger öffentlicher Einrichtungen durch Pysslingen als Träger wurde darauf Bedacht genommen. Einerseits besteht nun ein Wettbewerb, der sowohl mehr öffentliche und mehr private Kontrolle verspricht. Stockholm zahlt den Trägern eine fixe Summe pro nachgefragtem Kindergartenplatz. Erfolg lohnt sich. Gleichzei-

tig wurde aber auch darauf geachtet, Ungleichheiten zu verhindern. Für die Vergabe von Kindergartenplätzen gibt es eine kommunale Liste, sodaß nicht einzelne Einrichtungen ihr spezielles Marktsegment bedienen können. Außerdem besteht nach wie vor ein Zulassungsmonopol der Gemeinde. Die Pluralisierung der Anbieter hat insgesamt – vor dem Hintergrund einschneidender Budgetkürzungen im Vorschulbereich – auch zu Personalabbau und Umstrukturierungen im öffentlichen Bereich geführt, wobei in vielen Fällen die managementorientierten, aber auch die pädagogischen und qualitätssichernden Konzepte von "Pysslingen" zum Vorbild genommen wurden.

Niederlande: Der "Konzern" als Modell der Verwaltungsmodernisierung

In den Niederlanden wurde die Verwaltungsmodernisierung in weit geringerem Maße als in Schweden in Form ideologischer Auseinandersetzungen ausgetragen, sondern im Einvernehmen fast aller Parteien und gesellschaftlichen Gruppen. Natürlich standen auch hier Finanzierungsprobleme des Wohlfahrtsstaats am Anfang eines "social re-engineering": Durch die Einrichtung experimentierfreundlicher staatlicher Rahmenprogramme wurde versucht, strukturelle Reformen mit inhaltlichen Neuorientierungen der Wohlfahrtspolitik zu verbinden. Ein erster Schritt dieser Reformen bestand in vielen Städten – z.B. in Tilburg und Delft – darin, die lokale öffentliche Verwaltung in Konzernstrukturen umzubauen, in denen den selbständigen Fachbereichen integrale Managementverantwortung zukommt (Aufgabenplanung, Produktbeschreibung, Vollzug und Ressourceneinsatz). Das frühere Gemeindesekretariat, nun "Konzernstab", übernimmt das Controlling.

Delegation von Politik und Verwaltung

Die Struktur sozialer Dienstleistungserbringung in den Niederlanden war bis zu den jüngsten Reformen durchaus mit der österreichischen Situation vergleichbar: eine

Vielfalt kleiner und größerer Träger wurde öffentlich finanziert, um die Versorgung sicherzustellen. Verstrickt in eine Vielzahl von Verpflichtungen, verliert die kommunale Verwaltung Übersicht und Gestaltungsfähigkeit. Nach der Neufestlegung von Zielen und Aufgaben der Stadtverwaltung änderte sich dies, indem die verschiedenen Träger in den einzelnen Bereichen (Altenhilfe, Kinderbetreuung etc.) zu eigenen "Stiftungen" fusioniert wurden. Diese neuen "Sozialkonzerne" können – nach Aushandlung entsprechender Leistungsverträge mit der Stadtverwaltung – in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich weitgehend selbständig agieren. Die Verwaltung konnte vereinfacht werden, denn vertragliche und finanzielle Regelungen mußten nun mit lediglich einem Träger verhandelt werden. Allerdings erlag man dabei zunächst auch der Versuchung, die Bürden des politischen Entscheidens abzuwälzen. Die Politik beschränkte sich auf die Zuteilung eines globalen Budgets und einige zumeist wenig verbindliche Richtlinien bezüglich der Verwendung der Gelder.

Im Bereich der Kinderbetreuung wurden beispielsweise in Delft acht bestehende private Vereine und öffentliche Einrichtungen zur "Stiftung Octopus" zusammengefaßt, die nun etwa 32 Kinderbetreuungszentren betreibt. "Octopus" agiert nun als eigenständiger Betrieb, der seine Leistungen einerseits an die Stadtverwaltung verkauft, andererseits auch am "Markt" feilbietet. Dabei ist hinzuzufügen, daß diese Marktorientierung durch entsprechende gesamtstaatliche und kollektivvertragliche Rahmenbedingungen unterstützt wird. So wurde etwa in vielen Branchen ein Recht auf Kinderbetreuung in Kollektivverträgen aufgenommen, die Unternehmen kaufen dementsprechend Betreuungsplätze bei lokalen Anbietern ein und erhalten dafür steuerliche Vorteile und staatliche Zuschüsse. Zur Sicherung einer Basisversorgung für jene Eltern, die nicht in kollektivvertraglich geregelten Branchen arbeiten, kaufen auch die Gemeinden Betreuungsplätze an. Insgesamt hat sich dadurch die Finanzierungsstruktur von

Kinderbetreuung grundlegend geändert: wurden früher noch 70% aller Kosten von öffentlichen Subventionen und 30% von den Eltern getragen, so verteilen sich heute die Anteile der verschiedenen Akteure völlig umgekehrt: die Beiträge der Eltern machen nur noch 12% aus, jene der Firmen 54% und jene der öffentlichen Hand 33%.

Expansion, Profit, Marktanteile, Kinderbetreuung als Produkt oder auch Kundenorientierung sind daher die neuen Schlagworte in der "Firma Octopus". Die neue Freiheit, die sich daraus ergibt, enthält allerdings auch Risiken und Nachteile: An die Stelle der früheren Vielfalt von Trägern und Angeboten tritt jetzt ein weitgehend standardisiertes Produkt aus einer Hand, Alternativen werden zu Randerscheinungen und können nicht mehr auf öffentliche Förderung zählen.

Alte Probleme in neuen Schläuchen?

Die skizzierten Beispiele verdeutlichen vor allem eines: daß die Suche nach Effizienz sich in erster Linie an Mustern aus dem marktwirtschaftlichen Bereich orientiert. Mit der "Vermarktlichung" sozialer Dienste sind jedoch auch Kontroversen und Probleme verbunden, die sowohl von den Praktikern als auch von politischen und wissenschaftlichen Beobachtern artikuliert werden.

In Schweden und in den Niederlanden ist bisher noch umstritten, wieweit sich Ko-

sten verringert und Qualitäten verbessert haben und ob die Steigerung der Effizienz wirklich aufgrund der eingesetzten Mittel erzielt wird, oder ob allein die Ankündigung - etwa der Zulassung privater Anbieter - zur Effizienzsteigerung beigetragen hat. Unbestritten ist jedenfalls, daß Umdenken und Umstrukturierung entsprechender Zeit und Anpassung bedürfen: beispielsweise ergab sich im Zusammenhang mit der Ausschreibung sozialer Dienstleistungen das Problem, daß die gewünschten "Produkte" oft zu vage definiert wurden, um kontrollieren zu können, ob die Mittel auch optimal eingesetzt werden. Aber auch umgekehrt: Das "compulsory competitive tendering" führt zum Entstehen einer neuen "Ausschreibungsbürokratie", deren Agieren möglicherweise jene Vorteile unbürokratischer Wettbewerbs wieder zunichte zu machen droht, um derentwillen man mehr Markt eingeführt hatte. Speziell in Schweden war die Zulassung privater Träger und die Herstellung von mehr Wahlfreiheiten für die Nutzer mit Befürchtungen verbunden, daß trotz aller Zusicherungen neue Ungleichheiten einkehren - eine Folge, die aufgrund des traditionellen sozialpolitischen Wertekanon für die meisten Schweden unakzeptabel erscheint. In den Niederlanden hingegen entzündete sich die Kritik an der Auslagerung ehemals öffentlicher Aufgaben in erster Linie an deren Unverträglichkeit mit demokratischen Werten: Die Delegation von alltäglicher Ent-

scheidungsverantwortung an die "Stiftungen" macht den Kopf nicht frei für wichtige Zukunftsfragen, sondern den Gemeindepolitiker in vieler Hinsicht inkompetent und bedeutungsloser. Zuviel Macht drohte an politisch nicht legitimierte Instanzen überzugehen.

Darüber hinaus wird zu bedenken gegeben, daß es notwendig und sinnvoll ist, jenseits von staatlichen und privatwirtschaftlichen Trägern, selbstorganisierte Träger und Angebote, die alte und neue Formen von Solidarität und Gemeinsinn repräsentieren, in die Planung und Förderung sozialer Dienste miteinzubeziehen.

Der Illusion von einer "Demokratie ohne Politik", die darin besteht zu glauben, daß allein aufgrund individueller Konsumentenentscheidungen die Zukunft von Diensten entschieden werden kann, muß daher entgegengehalten werden, daß es ohne Politik, die solche Leitbilder produziert, kaum gehen wird.

Reformen von Verwaltung und Politik nötig

Unser Fazit aus diesen Überlegungen und den skizzierten Erfahrungen lautet daher, daß neben den beiden zentralen Anliegen von "new public management"-Konzepten - einer Modernisierung der Verwaltung bzw. einer Aufgabenkritik und Neuordnung von Funktionen - daß also neben der gewissermaßen "technischen" Reorganisation eine ergänzende Reform der Politik nötig ist, die folgende Aspekte berücksichtigt:

- ein Nachdenken über Aufgaben und Möglichkeiten der repräsentativen Politik, gemeinsam mit den gesellschaftlichen Gruppen und Betroffenen Leitbilder zu produzieren und zu strategischen Entscheidungen zu gelangen;
- ein Nachdenken über Korrekturpotentiale jenseits von individuellen Wahlentscheidungen und Konsumentenbefragungen, z.B. durch die stärkere Beteiligung von Nutzern und die Einbeziehung von Bürgern; und schließlich
- ein Nachdenken über die rechte Balance zwischen traditionellen sozialpolitischen Werten wie Gleichheit und Sicherheit - verkörpert im bisherigen Versorgungs- und Dienstleistungssystem - und neuen Ansprüchen, wie etwa denen auf individuelle und gruppenspezifische Angebote und Lösungen.

Auch dann, wenn Markt, Wettbewerb und Wahlmöglichkeiten der Bürger wichtiger werden, scheint Politik unverzichtbar zu sein. Das gilt nicht nur, um die notwendigen Regeln zu setzen und Kontrollen zu garantieren. Das gilt auch, weil die Erarbeitung eines von Amt, Bürgern und Leistungserbringern gemeinsam getragenen Leitbildes - sei es nun in der Schul- oder der Drogenpolitik - für jenes Maß von Motivation, Orientierung und Vertrauen unerlässlich ist, ohne das auch Verträge zwischen öffentlichen und privaten Trägern nicht funktionieren.