

New Public Management ist out

BRUNO S. FREY



« Mit Budgetregeln muss die fiskalische Verantwortung gestärkt werden. »

Die variable Leistungsentlohnung im öffentlichen Bereich ist weitgehend gescheitert. Die Effizienz der öffentlichen Verwaltung kann mit anderen Mitteln gesteigert werden. Ein Kommentar von Bruno S. Frey.

Das New Public Management war in den Neunzigerjahren eine neue Errungenschaft, mit deren Hilfe die schlecht funktionierenden öffentlichen Organisationen verbessert werden sollten. Dabei wurde auf die Erfahrungen in privaten Firmen zurückgegriffen. Dort war damals die Prinzipal-Agenten-Theorie en vogue. Monetäre Anreize sollten die Beschäftigten veranlassen, sich verstärkt für die Belange der Firma einzusetzen. Dahinter stand die Vorstellung eines Menschen, der ausschliesslich eigennützig handelt.

Zum Autor

Bruno S. Frey ist Senior Professor der Zeppelin-Universität und Forschungsdirektor bei CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Switzerland. Zuvor war er Professor an den Universitäten Zürich und Warwick.

Ein Kernelement des New Public Management ist die variable Leistungsentlohnung. Wer besonders viel leistet, wird mit hohem Einkommen belohnt; wer zu wenig leistet, wird monetär bestraft. Dazu wird ein Bonussystem eingeführt, das Kriterien festlegt, wann eine Leistung als über- oder unterdurchschnittlich gilt. Die variable Leistungsentlohnung wurde vom New Public Management als zentrales Element der Reform des öffentlichen Bereichs eingeführt. Seither gilt das Prinzip der variablen Leistungsentlohnung. Die Motivation der öffentlich Bediensteten soll damit gesteigert und die Qualität der staatlichen Leistungen erhöht werden.

New Public Management hat sich im öffentlichen Bereich weitgehend durchgesetzt und gilt gar als selbstverständlich. Dies trifft nicht nur auf die staatliche Verwaltung im engeren Sinn zu, sondern auch auf öffentliche Dienstleistungsorganisationen wie Post oder Eisenbahn. Das Prinzip der variablen Leistungsentlohnung ist manchenorts sogar auf den Freiwilligensektor und den kirchlichen Bereich ausgeweitet worden. Ganz besonders wichtig ist das Prinzip an Universitäten geworden. Heute entscheidet die Zahl der Publikationen weitgehend über die akademische Karriere. Wer als junger Forscher nicht eine beträchtliche Zahl von Veröffentlichungen aufweisen kann, wird kaum mehr berufen, selbst wenn er oder sie sich durch exzellente Lehre auszeichnet. Auch wer als Professor an einer

Universität etabliert ist, wird anhand der Publikationen beurteilt; wer in dieser Hinsicht schlecht abschneidet, erhält weniger Forschungsmittel und Mitarbeitende.

Falsche Anreize

Heute ist jedoch eine Ernüchterung eingetreten – auch wenn sie von Vertretern des New Public Management oft nicht wahrgenommen wird. Die zunehmende Fokussierung auf variable Leistungsentlohnung hat sich weitgehend als Fehlentwicklung erwiesen. Dafür sind zwei Faktoren massgeblich verantwortlich, die bei der Einführung übersehen oder gering geschätzt wurden.

Erstens wird das Prinzip der Entlohnung nach Leistung systematisch manipuliert. Diese Entwicklung hat sich bereits deutlich im privaten Sektor gezeigt. «Leistung» ist kaum klar definier- und messbar, insbesondere bei komplexen Tätigkeiten, wie sie heute für entwickelte Länder typisch sind. Vielmehr haben die Manager die Möglichkeit ergriffen, selbst zu bestimmen, was «Leistung» ist. Sie lassen sich die selbst definierten Kriterien von den häufig ahnungslosen Verwaltungsräten absegnen. Es kann nicht überraschen, dass als Ergebnis exorbitante Boni ausgezahlt wurden und werden, auch wenn die Leistung durchaus fragwürdig ist. Die Erfüllung der Leistungskriterien kann auch manipuliert werden, indem die vollbrachten Tätigkeiten als Leistung deklariert werden, auch wenn jeglicher Nutzen für die Organisation ausbleibt. Dazu zählt etwa ein vergnügliches Treffen mit Geschäftskollegen in einem teuren Restaurant, das nun als Teil der Leistungserfüllung aufgeführt wird. Variable Bezahlung nach Leistung lädt auch zur kreativen Buchführung ein. Zum Beispiel werden die Gewinne buchhalterisch so verschoben, dass dabei ein möglichst hoher Bonus für das Management herausspringt.

Im öffentlichen Sektor hat sich eine ganz ähnliche Entwicklung vollzogen. Gerade hier ist es besonders schwierig festzulegen, was eine «gute» und was eine «schlechte» Leistung darstellt. Die leitenden Staatsangestellten haben einen grossen Anreiz erhalten, die Leistungskriterien so festzulegen, dass ihr Einkommen möglichst hoch ausfällt. Gleichzeitig werden die Leistungen aufgebläht. Wissenschaftler beispielsweise streben intensiv nach vielen und raschen Publikationen, damit sie wettbewerbsfähig sind. Einem jungen Wissenschaftler ist mittlerweile gar davon abzuraten, viel Zeit in die Lehre zu investieren.

Der zweite Grund, warum variable Leistungsentlohnung sich als Fehler erweist, liegt in der Verdrängung des Interesses am Gegenstand der Arbeit. Vielmehr wird die Aufmerksamkeit auf das Geld gerichtet. Wer die Leistungskriterien überschreitet und in diesem Sinne erfolgreich ist, verdient mehr Geld; wer sich hingegen für die Sache selbst einsetzt, ist ein hoffnungsloser Träumer. Dieser Verdrängungseffekt hat gerade im öffentlichen Sektor besonders negative Auswirkungen. Der Dienst an der Öffentlichkeit, der einen Beamten charakterisieren sollte, wird durch das Eigeninteresse am Geld ersetzt. Aber wer will schon einen Pfarrer, der sich nur für das Einkommen interessiert und seine Tätigkeit lediglich nach den gesetzten Kriterien ausrichtet? Ähnliches gilt für die Wissenschaft. Produktive Forschung baut auf Neugier und Interesse an neuen Erkenntnissen und gerade nicht auf purem Eigeninteresse an Geld.

Es lässt sich folgern: Das New Public Management mit seinem Postulat der variablen Leistungsentlohnung hat den Höhepunkt seines Nutzens überschritten und ist manchmal sogar schädlich. Gleichzeitig möchte aber auch niemand zur früher praktizierten hierarchischen Befehlsorganisation zurückkehren. Was lässt sich tun? Zwei Ansatzpunkte bieten sich an.

Ausgaben begrenzen

Zunächst können die öffentlichen Ausgaben begrenzt werden. Mit Budgetregeln muss die fiskalische Verantwortung auf allen Ebenen gestärkt werden. Die Schuldenbremse hat sich für diesen Zweck als erfolgreich erwiesen. Andere Länder haben begonnen, diese schweizerische Innovation nachzuahmen, weil sie sehen, dass sie effizient und nachhaltig wirkt. Werden die Staatsausgaben wirksam gebremst, kann auch die Bürokratie in Schach gehalten oder sogar reduziert werden. Zudem müssen die Mitarbeiter

in der öffentlichen Verwaltung und in den Dienstleistungsbetrieben besonders sorgfältig ausgewählt werden – und dann kann und sollte ihnen Vertrauen entgegengebracht werden.

Extensive Kontrollen können leicht kontraproduktiv wirken, indem die Beschäftigten die Eigeninitiative verlieren und nur noch tun, was ihnen vorgeschrieben wird. Vertrauen ist besonders in den Bereichen wichtig, in denen die Leistung kaum erfassbar ist, sondern vom Engagement der Beschäftigten abhängt. In manchen Sektoren der öffentlichen Verwaltung muss regelkonform entschieden werden. Das gilt etwa für Richter, die sich präzise an das Prozessrecht zu halten haben und unparteiisch entscheiden müssen. Nur in Ausnahmefällen ist eine direkte Bewertung der Leistung von öffentlich Bediensteten sinnvoll. Dann ist jedoch eine umfassende Analyse angebracht, die über das quantitativ Messbare hinausgeht und alle Aspekte einer Tätigkeit berücksichtigt.

Das New Public Management war zu seiner Zeit ein Fortschritt gegenüber einer nur auf bürokratische Vorschriften ausgerichteten öffentlichen Verwaltung. Heute muss jedoch aus den Erfahrungen gelernt und das Kernkonzept der variablen Leistungsentlohnung aufgegeben werden. Dies ist umso leichter möglich, weil inzwischen sinnvolle und wirksame Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger gestaltet werden kann.