

# Mündiger Bürger oder Homo oeconomicus?

Autor(en): **Johner Bärtschi, Eva**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Fachzeitschrift Heim**

Band (Jahr): **68 (1997)**

Heft 1

PDF erstellt am: **10.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-812287>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

*Vermögensbildung und Vermögensstreueung:* Neue Finanzierungstechniken bieten sich als Hilfe für die Vermögensbildung einfacher Leute an: Wohnanteilscheine, Aktien, Wertpapiere, Optionen. So lässt sich leicht Geld sparen, das dann beispielsweise in Form von Wohnbesitz angelegt werden kann. Kappeler propagiert ebenfalls Eigentumsbildung durch Besitz an Produktionsmitteln, indem ein Teil des Lohns als Beteiligung an Gewinn und Kapital ausbezahlt wird. Voraussetzung ist, so Kappeler, eine «gründliche kontinentale Öffnung für die finanzielle Überhöhung des Finanzlebens – also das, was man eine ‚Aktienkultur‘ nennt.» Diese Vermögensbildung würde die Sicherheit im Alter erhöhen, das überlastete Umlageverfahren der AHV könnte durch die Kapitalbildung privat und in der 2. Säule abgelöst werden. Auch andere Sozialversicherungen (Arbeitslosenversicherung, Krankentaggelder, Mutterschaft) könnten durch längere Karenzfristen spürbar entlastet werden.

*Enabling – Selbststeuerung:* Das bedeutet in erster Linie, die Menschen nicht künstlich und beschleunigt aus dem Arbeitsmarkt zu entfernen: keine Frühpensionierungen, keine Vorruhestandsrenten. Denn, so Kappeler, knappe Arbeit kann nicht umverteilt werden, sondern: «...die Arbeit schafft Arbeit, sie pumpt Kaufkraft in den Kreislauf, reduziert die Sozialabgaben und trägt

erst noch neue Prämien zum Sozialstaat bei.» Dazu muss eine aktive Arbeitsmarktpolitik kommen: keine Bezahlung der Arbeitslosen fürs Fernbleiben, sondern hinein in die Betriebe, mit Einarbeitung, Stages, Teilzeit, Zuschüssen bei Lohneinbussen. Dagegen müssten Dauer und Höhe der Unterstützung gesenkt, die Zumutbarkeit erhöht werden. Tagesschulen würden es auch den Frauen erlauben, soviel zu arbeiten, wie sie wollen: viel neues Erwerbsvolumen könnte gewonnen, viel private Vermögensbildung darauf aufgebaut werden.

#### Trennung von Grundversorgung und Arbeit

Die Vision, die Kappeler von einer zukünftigen schweizerischen Gesellschaft entwirft, beruht meines Erachtens weitgehend auf der Voraussetzung eines weiteren Wirtschaftswachstums verbunden mit der Schaffung von Arbeitsplätzen im europäischen Bereich. Gerade diese Voraussetzung ist für *Erwin Jerusalem*, Sprecher des Liberalen Forums von Österreich und Bankmanager, nicht mehr gegeben. Er kommt in seinem Referat «Abkoppelung der Grundversorgung von der Arbeit» zum Ergebnis, dass «einzig und allein ein beherrzter Rationalisierungsschub unsere Konkurrenzfähigkeit im globalen Rahmen erhalten kann», das heisst überall, wo es möglich ist,

muss Hochtechnologie eingesetzt werden. Die freiwerdenden Arbeitskräfte werden aber auch im Dienstleistungssektor nicht absorbiert werden können. Wie also liesse sich ein solcher Rationalisierungsschub sozial verkräften? Für *Erwin Jerusalem* ist entscheidend, dass einerseits die Inlandsnachfrage intakt gehalten und dass andererseits dem im Arbeitsprozess nicht mehr benötigten Menschen eine Perspektive vermittelt werden kann. Beides könnte die von ihm postulierte Abkoppelung der Grundversorgung von der Arbeit leisten – eine Idee, die schon von *Thomas Paine* zur Zeit der französischen Revolution vorgebracht worden ist. Jedem Menschen, so *Erwin Jerusalem*, ob arm oder reich, stünde ein Grundeinkommen zu, eine Grundrente, womit er sein Überleben sichern könnte. Wer mehr verdienen, seinen Wohlstand erhöhen will, kann das tun – das bliebe der individuellen Leistung durch bezahlte Arbeit überlassen. Die Grundrente nimmt dem Menschen die Existenzangst, die Lebensgestaltung aber wird ihm in alleiniger Verantwortung überlassen. Diese Idee, von *Erwin Jerusalem* beredt und engagiert vorgetragen und mit viel Zahlenmateriel untermauert, fand grosse Aufmerksamkeit: eine radikale Vision, beruhend auf der Erkenntnis, «dass es nicht möglich sein wird, sicherheitshalber alles beim alten zu lassen» (*Erwin Jerusalem*). ■

## MÜNDIGER BÜRGER ODER HOMO OECONOMICUS?

Von *Eva Johner Bärtschi*

**Anschliessend an die Delegiertenversammlung LAKO Sozialforum Schweiz fand am 22. November 1996 in Bern eine Fachtagung statt, die unter dem Thema stand: «Von der Sozialhilfe zum Sozialmarkt: Veränderungen im Sozialbereich durch die Vergabe von Leistungsaufträgen.»**

Im Zuge des New Public Managements (NPM) hat die öffentliche Hand, als neue Finanzierungsform sozialer Leistungen, mit der Vergabe von Leistungsaufträgen begonnen. Vorgestellt wurden erste Erfahrungen mit Leistungsverträgen sowohl im Gesundheits- und Altersbereich als auch im

Bereich der Arbeitslosenprojekte. Von der Auftraggeberseite her sprachen *Marie-Therese Furrer* und *François Huber* vom Bundesamt für Sozialversicherung, Bern, ebenso *Dominique Babey*, BIGA, Bern; von der Vertragsnehmerseite her informierten *Karl Sutter*, Schweiz. Rotes Kreuz, Bern, und *Hannes Lindenmeyer*, Schweiz. Arbeiterhilfswerk (SAH), Zürich<sup>1</sup>. Dabei zeigte sich deutlich, dass bei der Einführung der Instrumente des NPM in verschiede-

ner Hinsicht zwar neu gedacht, aber oft noch alt gehandelt wird.

Auf besonderes Interesse stiess das Referat «*Staatspolitische und staatsrechtliche Fragen zur neuen Führung mit Leistungsauftrag*» von *Prof. Dr. Philippe Mastronardi*, Universität St. Gallen, der sich grundsätzlich mit Möglichkeiten und Grenzen der neuen Formen der Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgern bzw. Organisationen mit privater Trägerschaft befasste.

#### Ziele und Mittel von NPM

Die Verwaltung, so führte er aus, sei auf der Suche nach Bürgernähe, auf der Suche nach Zusammenarbeit, welche das bisherige autoritäre Subordinations-

<sup>1</sup>Eine Dokumentation der Tagung mit Referaten und Zusammenfassungen wird im Januar 1997 erscheinen.

verhältnis ablösen könnte. Ein Mittel dazu stelle New Public Management dar. Mastronardi erläuterte in knappen, präzisen Worten die wesentlichen Elemente des NPM, und zwar in Bezug auf seine Ziele und seine Mittel.

Die vier wichtigsten Ziele sind:

- die Wirkungsorientierung mit ihren Elementen des Verzichts auf Inputsteuerung, der Zielvorgabe und der Wirkungskontrolle;
- die Kundenorientierung mit ihrer Dienstleistungsphilosophie und dem Legitimationskriterium der Kundenzufriedenheit;
- die Kostenorientierung des Verwaltungshandelns durch Koppelung von Leistungs- und Budgetverantwortung;
- die Produktorientierung mit ihrer Unternehmensphilosophie der Herstellung öffentlicher Güter.

In Bezug auf die einzusetzenden Mittel heisst dies: *Regeln und Anordnungen werden durch Aufträge und Vereinbarungen ersetzt. Strategische und operative Kompetenzen werden getrennt: Wer über den Inhalt, das WAS einer Aufgabe entscheidet, bestimmt nicht auch zugleich die Form, wie sie gelöst werden soll (das WIE). Verantwortung soll an die Front delegiert werden, um Handlungsspielraum und Kreativität zu vergrössern; zugleich wird die Verwaltung nach dem Konzernmodell mit dezentralen, autonomen Einheiten organisiert. Weitere Stichworte: Leistungsauftrag, Globalbudgetierung, Anreizsysteme zur Leistungssteigerung der Mitarbeiter, Wettbewerbselemente in der Verwaltung.*

### Marktwirtschaft oder Marktgesellschaft?

Die Verwaltung ist also nicht mehr allein vom politischen System abhängig, sondern Elemente des Wirtschaftssystems fliessen als Korrektur ins staatliche System ein. Doch NPM ist mehr als nur ein Instrumentarium, wie es heutzutage meistens verwendet wird, es ist zugleich auch eine Philosophie. NPM enthält ein *Bildungselement: dem Funktionär wird ein Wirkungsbereich mit eigener Verantwortung gegeben.* Dies darf man durchaus, so Mastronardi, als liberale Chance, als Freiheitsaspekt auffassen. Führung durch NPM gibt diese Freiheit, zugleich aber steht sie unter der marktwirtschaftlichen Optik: NPM ersetzt also die alten Strukturen durch ein neues System; der Freiheit wird eine Richtung gegeben! Deshalb stellt sich zentral die Frage nach dem Menschenbild: Was wird verlangt – der mündige Bürger im Staatsdienst oder der Homo oeconomicus?

NPM ist ein Produkt der Betriebswirtschaftslehre und des utilitaristischen Nutzungsstrebens. NPM im «Idealfall», meint Mastronardi, verlangt den Homo oeconomicus, nicht den verantwortungsbewussten Bürger. Wenn im System des NPM die Politik Ziele setzt, so hat die Verwaltung diese zu managen – sie soll sich nicht um Sinnfragen kümmern. Es ist die ökonomisierte liberale Haltung, die da aufscheint, der Weg von der Marktwirtschaft zur Marktgesellschaft – die Wirtschaft, die sich ihre Gesellschaft schafft, nicht umgekehrt. «In Reinkultur gezüchtet», so Mastronardi, *«führt NPM zu einer Ökonomisierung des öffentlichen Bereichs, die das bei weitem übersteigt, was wir heute unter dem Druck der finanzpolitischen Führung unter Sparzwang kennen.»*

NPM als geschlossenes System über die Verwaltung gestülpt, hätte revolutionäre Folgen; als Steinbruch benützt, wie es heute in der Praxis der Fall ist, kann eine nötige und «heilsame Dosis des Giftes NPM» durchaus als Medizin wirken. Dabei wird es auch davon abhängen, welche Elemente des Steinbruchs verwendet werden: als notwendig erachtet Mastronardi

- die Besteller-Ersteller-Beziehung
- die Produktorientierung
- die Kundenorientierung
- den Leistungsauftrag
- das Globalbudget
- die Wirkungsindikatoren

Auf andere konstitutive Elemente des NPM würde er lieber verzichten, so zum Beispiel auf die Aufhebung von Rechtsregeln im Verhältnis Bürger – Staat, auf die Trennung von Strategie und Operation, auf ökonomische Anreize für den einzelnen.

### Probleme des Leistungsauftrages

Unter staatsrechtlichen Anforderungen betrachtet, kommt Mastronardi zum Schluss, dass NPM die staatsleitenden Prinzipien des Rechtsstaates und der Demokratie verletzt. Er hält fest: «NPM ist die Verwaltungsorganisation des Leistungs- und Wirtschaftsstaates. Es ist dort legitim, wo der Staat primär Leistungen auf wirtschaftliche Art zu erbringen hat.»

Im letzten Teil seines Referates befasste sich Mastronardi konkret mit Problemen des Leistungsauftrages. Verträge zwischen Verwaltung und ausserstehenden Trägern sozialer Einrichtungen seien ja nicht unbedingt neu. Neu sind allerdings die Vertragsinhalte, die er folgendermassen definiert:

- *Ziele und Indikatoren der Zielerreichung*

- *Verzicht auf Weisungen im operativen Bereich*
- *Verknüpfung von Sachplanung und Finanzplanung*
- *Globalkredite (Pauschale statt Entschädigung nach Aufwand)*

Die vorgängig notwendige Auseinandersetzung über die Ziele einer Institution mag von grossem Vorteil sein. Die Frage ist nur, wie überprüft werden kann, ob die Ziele erreicht worden sind. Wie lässt sich die Verwirklichung allgemeiner Vorgaben überprüfen? NPM hat zwei Methoden zur Verfügung: die Definition von Produkten und die Definition von Indikatoren. Beides hat Haken: Mastronardi schreibt: «Der Versuch, Staatsaufgaben in Produkte zu definieren, ist eine gute Schulung. Das Konzept der öffentlichen Güter, die die Verwaltung herstellt, kann helfen, sich bewusst zu werden, was man alles tut. Als Instrument von NPM ist das Konzept jedoch heikel, weil die ökonomische Theorie keine Methode kennt, die den Mehrwert eines öffentlichen Gutes gegenüber dem Marktwert eines privaten Gutes auszeichnet.»

Auch eine saubere Definition von Indikatoren ist nicht einfach, da diese immer auch ein Politikum sind. «Indikatoren sollten daher», so Mastronardi, «demokratisch definiert (oder doch kontrolliert) werden».

Verwaltung bleibt ein exekutives Management und dem Regierungsauftrag verpflichtet. NPM, als Steinbruch benützt, könnte ein Versuch sein, dem Staat etwas mehr Mitmenschlichkeit zu geben, ein Versuch, vom harten und frustrierten Funktionär wegzukommen. Doch aufgepasst! Letztlich, so Mastronardi, habe er lieber eine menschliche als eine kundenfreundliche Verwaltung. Vielleicht, meint er, könnte die kundenfreundliche eine Vorstufe zur menschlichen sein? ■

Das Denken für sich allein bewegt nichts, sondern nur das auf einen Zweck gerichtete und praktische Denken.

Aristoteles