

# Zeichen der Zeit : "New Public Management" oder Der Abschied vom Gemeinwohl

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus**

Band (Jahr): **90 (1996)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **13.09.2024**

## **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.

den Abzug der NATO aus dem ehemaligen Jugoslawien vor – aber es braucht eine starke internationale Präsenz. Wie soll eine militärische Präsenz in Bosnien aussehen? Dazu gehören würde eine Polizeitruppe mit Zwangsmitteln in der Grössenordnung von 5000 bis 8000 Angehörigen. Zur Unterstützung des zivilen Aufbaus und der Versöhnungsarbeit vor Ort könnten einige tausend

Friedensarbeiter und -arbeiterinnen einen wichtigen Beitrag leisten. Wenn aber die Wahlen in Bosnien ohne solche Begleitprogramme durchgeführt werden und die Voraussetzungen für einen Abzug der NATO bis im November 1996 nicht geschaffen sind, besteht die Gefahr, dass die OSZE für alle negativen Folgen verantwortlich gemacht wird.

---

Willy Spieler

## Zeichen der Zeit

### «New Public Management» oder Der Abschied vom Gemeinwohl

«New Public Management» (NPM) heisst einer der vielen Anglizismen, die heute zur «marktkonformen» Umkremplung des Staates herumgeboten werden. In der Schweiz hat NPM unter dem Namen «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WIF oder WOV) eine etwas weniger ideologieverdächtige Eindeutschung erhalten. Das eine wie das andere Kürzel verdankt seine gegenwärtige Hochkonjunktur der maroden Situation der Staatsfinanzen, die freilich nicht «naturegegeben» daherkommt, sondern eine gigantische Umverteilung von unten nach oben widerspiegelt. Es geht bei der neoliberalen Begründung von NPM oder WIF/WOV denn auch nur vordergründig um Sparpolitik. Dahinter steht ein neues Verständnis des Staates: Dieser soll sich als «Konzern» begreifen, privatwirtschaftlicher Gewinnmaximierung nacheifern, seine Leistungen als «Produkte» verkaufen, sich am Markt behaupten und die Grundwerte des Gemeinwohls durch «Effizienz» und «Kundennähe» ersetzen. Umso mehr erstaunt die Bereitwilligkeit, mit der sich auch rotgrüne Stadtregierungen wie in Bern oder Zürich auf WIF/WOV-Experimente einlassen. Könnten diese in Kombination mit einem linken Staatsverständnis etwa auch eine andere Richtung einschlagen, als die von den Neoliberalen anvisierte?

### Der Anti-Staat

Die *neoliberale* NPM-Ideologie hat im *Zürcher Regierungsrat* einen beredten Anwalt gefunden. Er bringt sie in der Weisung zum Verwaltungsreformrahmengesetz vom 3. Januar 1996 auf den Punkt: «Die Politik verliert an Gestaltungsraum, weil sie nicht mehr unabhängig von grossräumigen Wirtschaftsentwicklungen die Rahmenbedingungen festlegen kann; sie muss sich – im Gegenteil – aktiv um die Standortgunst bemühen, damit nicht Arbeitsplätze in andere Länder und Gemeinwesen verlorengehen.» Politik reduziert sich in dieser Optik auf das Angebot von immer neuen Standortvorteilen für die sog. Wirtschaft. Das heisst im Klartext: Politik kapituliert vor dem Kapital, das im «eigenen» Land nur bleibt und investiert, wenn es hier immer noch mehr privilegiert und gehätschelt wird. «Die Standortwahl der Bürger, die Standortwahl der Wirtschaft wird dann die sein, dass man dorthin geht, wo man bessere Leistungen für weniger Geld bekommt», sagt der als «Wirtschaftsführer» vorgestellte Robert A. Jeker im Gespräch mit dem «Schweizer Arbeitgeber» (16.3.95).

Der Staat, der sich derart einseitig mit dem Kapital identifiziert, wird zwangsläufig Anti-Staat. Seine oberste Maxime ist nicht mehr das Gemeinwohl, das er gegen

Partikularinteressen, und seien es so mächtige wie diejenigen transnationaler Konzerne, durchsetzen müsste; er geht vielmehr von den *Partikularinteressen des Kapitals* aus und stellt sie dar, als ob ihre Erfüllung das verwirklichte Gemeinwohl wäre. So wird der marode Staatshaushalt nicht etwa über höhere Steuern für die obersten Einkommens- und Vermögensklassen saniert, sondern durch die Kürzung der Sozialausgaben und durch den Lohnabbau beim Staatspersonal. Nur wenn die Umverteilung von unten nach oben immer weiter geht, bleibt die «Standortgunst» gewahrt.

Der NPM-Staat wirbt wie ein *privates Unternehmen* für seine Leistungen. Er beruft sich nicht mehr auf Grundwerte des Gemeinwohls, sondern betreibt Nutzenmaximierung für Individuen. Aus Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern werden «Kundinnen und Kunden», aus dem Gemeinwohl wird «Kundenorientierung», aus dem Gemeinsinn «Kundenmentalität», aus der staatlichen Leistung ein «Produkt» wie jedes andere.

Der Zürcher Regierungsrat will denn auch die «erfolgreichen Konzepte der Marktwirtschaft» nachahmen. Das «*Marketing*», d.h. «die Ausrichtung aller Aktivitäten in der Unternehmung auf die Bedürfnisse der Kunden und des Marktes», wird «zum leitenden Prinzip». Gleichzeitig soll der Staat lernen, sich wie ein Privatunternehmen «unter dem Druck des Marktes» zu behaupten. Er muss sich auch vom lästigen Legalitätsprinzip befreien, das alles staatliche Handeln unter den Vorbehalt des Gesetzes stellt. Gefragt ist nicht die Anwendung statischer Normen, sondern die dynamische Verwaltung, die der «Flexibilität grosser Unternehmen» nacheifert. Vorbild ist die «Management-Holding, bei welcher die strategische Führung zentralisiert und die operative Verantwortung den Geschäftsbereichen übertragen wird».

Soweit ist die Denaturierung des Staates – zumindest in den neoliberalen Köpfen – schon gediehen, dass ein besorgter *Bundesrat Villiger* am 1. Februar 1996 vor dem Institut für Auslandforschung in Zürich

sagte: «Der Staat ist keine Firma; es wäre falsch, das politische System nur nach Effizienzkriterien zu messen.» In der Tat: Der Staat kann nicht das Gemeinwohl durch die Gewinnmaximierung ersetzen. Im Gegensatz zur Firma geht der Staat zugrunde, wenn er rentieren soll.

Ungerührt von diesen Einwänden, versucht NPM, den Staat von oben nach unten umzukrempeln. Die *Regierung* spielt «*Konzernleitung*» und delegiert ihre Kompetenzen weitgehend an die Verwaltungsabteilungen als möglichst selbständig operierende «Agenturen». Die Rückkopplung vollzieht sich auf dem Weg von «Leistungsvereinbarungen» oder «Kontrakten» zwischen der Regierung als «Leistungskäuferin» und den Abteilungen als «Leistungserbringern». Das Parlament ist nur noch «Leistungsfinanzierer»; inwiefern es «Leistungen» bzw. «Produkte» aus eigener Kompetenz definiert und kontrolliert, bleibt in den schwammigen Vorstellungen der NPM-Publizistik noch weitgehend ungeklärt.

## Die Frage nach dem Menschenbild

Die neoliberale Ideologie, die mit NPM die Kapitalrendite zum Mass aller Dinge erhebt und das Gemeinwohl auf das Angebot von «Produkten» reduziert, die den grössten Nutzen für die «Kundinnen und Kunden» versprechen, gründet nicht nur auf einem utilitaristischen, sondern auch auf einem sozialdarwinistischen Menschenbild.

Citoyen oder Bourgeois? Staatsbürgerin oder Kundin? Individualismus oder kollektive Partizipation? Das sind die Alternativen, mit denen NPM uns konfrontiert. Schon Begriffe wie «*Kundenorientierung*» oder «*Kundennähe*» verraten den Abschied vom Gemeinwohl. Denn lange nicht alle Menschen werden je den Status von unworbenen «Kunden» erreichen, nicht die Fürsorgeabhängigen, nicht die Entmündigten, nicht die Strafgefangenen und nicht die «papierlosen» Ausländerinnen und Ausländer. Wie auf dem Markt nur noch «Shareholder value» sich durchsetzt, so

haben gegenüber dem sich selbst vermarktenden Staat auch nur die potenten Steuerzahler das Sagen: die reichsten 2 Prozent, die über die Hälfte aller Vermögen und die reichsten zwanzig Prozent, die über die Hälfte aller Einkommen verfügen, sowie die Grossunternehmen, die schon heute die Politik mit dem permanent angedrohten Domizilwechsel erpressen. *Sie* sucht der NPM-Staat durch seine Standortgunst bei Laune zu halten – mit Steuergeschenken, die es ihm immer weniger erlauben, auch nur den erreichten Stand der sozialen Sicherheit, des Gesundheits- und Bildungswesens zu gewährleisten. Es gibt halt verschiedene Klassen von «Kundinnen und Kunden»...

Mit NPM triumphiert der *Bourgeois* über den *Citoyen*. Der Bürger ist nur noch Konsument des staatlichen Angebots, dessen nutzenmaximierender «Kunde», eben Bourgeois. Der Bürger, der für sich das demokratische Recht beansprucht, den Staat nach Kriterien des Gemeinwohls mitzugestalten, der *Citoyen* also, wird überflüssig, wenn nicht Störfaktor. Die direkte Demokratie weicht der direkten Umfrage über die Zufriedenheit der «Kunden». Für den bereits zitierten Herrn Jeker besteht der «Einbezug des Bürgers» darin, dass «man mit Marktforschung erkundet, was er eigentlich vom Staat erwartet». Diese «Kundenorientierung» verträgt sich immer weniger mit demokratischer Partizipation. Kundenbefragung ist marktkonformer – gewiss auch manipulierbarer – als eine Volksabstimmung.

Es gibt NPM-Ideologen, die bereits offen über die *Abschaffung der direkten Demokratie* nachdenken, um den Widerstand der Stimmberechtigten gegen den Sozialabbau zu brechen. Zu ihnen gehört ein Zürcher FDP-Kantonsrat, der in der NZZ (11./12. Mai 1996) zu folgendem Rundumschlag gegen linke Kritik an der neoliberalen NPM-Ideologie ausholt: «Die Linke gefährdet den ganzen Reformprozess durch die Errichtung von Tabuzonen: Kein Personalabbau, kein Überdenken der Sozialleistungen, keine Redimensionierung des Sozialstaates, keine organisatorischen Macht-

verschiebungen in Kanton und Regierung (...) und kein Ritzen demokratischer Altlasten (wie zum Beispiel der Zürcher Einzelinitiative) kommen in Frage.» Folgerichtig plädiert der Artikelschreiber für eine nur noch «repräsentative» Demokratie. Direkte Demokratie, gar eine an sozialer Gerechtigkeit orientierte, wird «Altlast».

In der neoliberalen NPM-Ideologie feiert auch ein überwunden geglaubter *Sozialdarwinismus* Urständ. Der totale Markt wird zum Kriegsschauplatz, auf dem nicht nur Qualitätsprodukte, sondern auch – offen ausgesprochene – «Killer-Instinkte» gefragt sind. Wenn der Staat diese Instinkte nicht bündigt, sondern ihnen mit dem Argument eines angeblich unerbittlichen «Kampfes ums Dasein», und sei es ums Dasein als «Wirtschaftsstandort», Vorschub leistet, liquidiert er den Grundwert des Friedens – im eigenen Land wie in der Völkergemeinschaft, hier wie dort mit unabsehbaren Folgen. Um so wichtiger bleiben die Mitbestimmungsrechte des Volkes. Ebenso wichtig wäre eine demokratische «Weltinnenpolitik», die angesichts der Globalisierung der Märkte juristische Gesetze des (Welt-)Gemeinwohls gegen ökonomische Gesetze des wilden Kapitalismus erlassen und durchsetzen könnte.

### **Mehr Mitbestimmung dank NPM?**

Kein Irrtum ist so gross, als dass er nicht auch eine Wahrheit enthielte. Nicht einmal ein Irrtum ist die *Bürokratie-Kritik*, von der NPM ausgeht und die auch ohne neoliberale Optik ernst zu nehmen wäre. Um den Staat der Gesellschaft zu integrieren, ihn in der Gesellschaft «aufzuheben», müsste diese freilich gerechter strukturiert sein. Es macht schon einen Unterschied, ob der Staat Instrument einer sozialistischen Gesellschaft ist oder ob er gegenüber den Ungerechtigkeiten einer kapitalistischen Wirtschaft und Gesellschaft ausgleichend wirken muss. Unter den Bedingungen einer durch Mitbestimmung und Miteigentum der arbeitenden Menschen demokratisierten Wirtschaft hätte der Staat weit weniger zu intervenieren, als dies heute der Fall ist,

wenn er soziale Gerechtigkeit nicht ganz vernachlässigen will.

Bedenkenswert wäre jedenfalls die Beschränkung von Regierung und Parlament auf die «strategische» Ebene, sofern sich dadurch politische Prozesse effizienter steuern und demokratische Entscheidungen nachhaltiger durchsetzen liessen. Mit Globalbudgets z.B. könnten die Parlamente staatliche Leistungen präziser umschreiben und transparenter finanzieren als mit den mehrhundertseitigen «Zahlenwerken» heutiger Voranschläge. Aus Wirkungsorientierter Verwaltung würde Wirkungsorientierte Politik (WOP), die den Staat gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft mit mehr Durchsetzungskraft auftreten liesse. Womit die NPM-Ideologie das Gegenteil von dem erreichte, was sie unter neoliberalen Vorzeichen will. Dies ist wohl einer der Gründe, warum Linke sich auf WIF-Experimente überhaupt einlassen, während diese auf der andern Seite vom Handels- und Industrieverein abgelehnt werden. Ein anderer Grund für den überraschenden Wechsel der Fronten ist die Privatisierungsideologie, die durch NPM entschärft wird, während der Vorort an ihr kompromisslos festhält.

Nach der NPM-Doktrin ist der Verwaltung nur das *Was* der politischen Ziele vorgegeben, während sie das *Wie* der *operativen Umsetzung* weitgehend selbst bestimmen soll. Dieses Mehr an Autonomie für die Verwaltung könnte – abseits der Anleihen bei Holdingstrukturen – eine geradezu sozialistische Forderung verwirklichen, wenn, ja wenn die öffentlichen Angestellten vermehrt an diesem grösseren unternehmerischen Entscheidungsspielraum partizipierten. Liesse sich dank der «Verflachung der Hierarchien» nicht eine echte Mitbestimmung im öffentlichen Dienst einführen? Und läge darin nicht ein emanzipatorischer Fortschritt gegenüber dem «besonderen Gewaltverhältnis», dem die Staatsangestellten, aber auch die «Kundinnen und Kunden» öffentlicher Institutionen, z.B. die Studierenden, Schüler und Heimbewohnerinnen, im Sinne der nachwirkenden preussischen Verwaltungslehre noch immer unterliegen?

Im Moment ist allerdings von einer Verflachung der Hierarchien, von Mitbestimmung überhaupt, wenig zu spüren. Im Gegenteil: Autonomie in der Verwaltung führt nur wieder zu neuen, *übermächtigen Hierarchien*, jedenfalls in einem NPM-Kanton wie Zürich. In den öffentlichen Spitälern dominieren Spitaldirektoren (die männliche Form ist beabsichtigt), die wie «Firmenchefs» agieren und ihre Entscheidungsbefugnisse mit niemandem teilen. Ähnliche Entwicklungen sind in der Schule zu beobachten. Jede Schule soll eine «Leitung» bekommen, der gegenüber die Lehrkräfte, die Eltern und die Schülerinnen und Schüler wohl ziemlich machtlos dastünden. An der Universität droht eine Leitungsstruktur, die auch das bisschen Mitbestimmung abschaffen soll, das die Studierenden sich im Nachgang der 68er Bewegung erkämpft haben. Die Hierarchien verflachen am ehesten auf der unteren und mittleren Ebene, und hier zulasten der Frauen, denen diese Führungspositionen bislang noch am ehesten zugänglich waren.

Es müsste aber schon sehr viel «Prinzip Hoffnung» mit im Spiel oder «List der Vernunft» mit am Werk sein, wenn es der Linken gelingen sollte, die «Wirkungsorientierte Verwaltung» politisch neu zu besetzen. Soviel ist klar: Auf die Länge können nicht *zwei entgegengesetzte Menschenbilder* miteinander koexistieren, ein demokratisches in der Politik und ein autoritäres in der Wirtschaft. Das demokratische Menschenbild verlangt die «Demokratisierung aller demokratisierbaren Bereiche» (wie die 68er sagten), also auch der Wirtschaft. Das autoritäre Menschenbild der kapitalistischen Marktwirtschaft verlangt dagegen die Vermarktung aller (angeblich) vermarktbar Bereiche und damit auch die Übertragung kapitalkonformer Unternehmensstrukturen auf den Staat. Was es nicht gibt, ist die grundsätzliche Vereinbarkeit des Citoyen mit dem Bourgeois oder der Staatsbürgerin mit der Wirtschaftsuntertanin. Die NPM-Debatte bringt es hoffentlich an den Tag. NPM könnte dann vielleicht auch heissen: «Neue Politik für Menschen»!