

# **Die Durchsetzung des New Public Management (NPM) als übergreifendes Umsteuerungskonzept zur neoliberalen Ökonomisierung der Öffentlichen Verwaltungen und Institutionen im deutschsprachigen Raum durch die Bertelsmann-Stiftung<sup>1</sup>**

Gliederung, Textzusammenstellung und redaktionelle Bearbeitung im November 2013: Jürgen Münch

## **1. Die Durchsetzung neoliberaler „Reformen“ zum Rückbau des europäischen sozialstaatlich demokratischen Aufbaus und zur Deregulierung des Finanzmarktes seit 1973**

## **2. NPM als konzeptueller Rahmen und strategisches Instrument neoliberaler „Reformen“**

### **2.1 Die Bertelsmann-Stiftung und die Einführung des New Public Management in den öffentlichen Verwaltungen und Institutionen in den 90er Jahren**

### **2.2. Strategien, Instrumentarien und „Mechanik“ des New Public Management**

A Strategische Schwächung der öffentlichen Haushalte und Institutionen: durch Absenkung der staatlichen Haushaltsmittel und Schuldenbremse wird unter Mitwirkung der Parteien ein permanent spürbarer Kostendruck politisch herbeigeführt

B Neoliberales Versprechen und (vorgebliche) Ziele: Haushaltssanierung, Effizienz und Innovation

C „Autonome“/„Dezentrale“ Ressourcenverwaltung und Globalhaushalte als zentrale Steuerungsinstrumente

D Zielvereinbarungen = Leistungsvereinbarungen: Neues Scharnier zwischen Politik, Institution und MitarbeiterInnen

E Neues Denken: Von der Input- zur betriebswirtschaftlichen Output-Steuerung

F Bilanzierung und „Kommodifizierung“ öffentlicher Güter: Inwertsetzung und „Zur-Ware-machen“

G Neue Determinanten der Haushaltsführung: Deckel und Sockel+Einsparungs“gewinne“+Einnahmen

H Standardisierungen als zentralistische Qualitäts- und Zielvorgaben

I Controlling als Soll-/Ist-Überprüfung der Zielvorgaben bei Digitalisierung der Arbeitsabläufe

K Delegation des Qualitätsmanagements über Sozialtechniken: Aktivierung von Eigenverantwortung und Selbststeuerung

L Exkurs: Eigenverantwortung, Entgrenzung und delegierte Ko-Produktion: aus Bürgern werden Kunden

M Neuordnung, Delegation und marktorientierte Übernahme bisher öffentlicher Aufgaben: Privatisierung und PPP, Wettbewerb und Benchmarking

N Schlussbemerkung

---

<sup>1</sup> Bei dieser Darstellung handelt es sich um eine An-Stiftung zum erinnernden Nach-Denken über die je eigenen und kollektiven beruflichen und persönlichen Erfahrungen mit den neoliberalen „Reformen“ und ihrer medialen und politischen „Vermittlung“ seit den 90er Jahren auf der Basis ausgewählter Zitate aus (1) einem einführenden Text von Jürgen Habermas (2013) und (2) einem Bertelsmannkritik/Ökonomie-Aufsatz (2009). Die Darstellung dient einer ersten Orientierung, insbesondere zum Verständnis der Umsteuerungen im Bildungsbereich; die Lektüre der Originaltexte wird jedoch ausdrücklich empfohlen. Für die hier angestrebte Zentrierung sind Auswahl und Neuordnung der Textausschnitte von mir mit neuen Überschriften und Überleitungen versehen worden. Zur Identifizierung der Zitate in (2) sind die numerischen Kapitelangaben des Internet-Texts wiedergegeben. Außer den neu formulierten Überschriften sind alle Überleitungen, Wortumstellungen, Ergänzungen u.ä. meinerseits jeweils mit einer nachstehenden eckigen Klammer ausgewiesen: [J.M.].  
Dr. Jürgen Münch; jmuenchkoeln@t-online.de

## **1. Die Durchsetzung neoliberaler „Reformen“ zum Rückbau des europäischen sozialstaatlichen und demokratischen Aufbaus und zur Deregulierung des Finanzmarktes seit 1973**

Historisch gesehen folgten auf die Jahre des europäischen sozialstaatlichen Aufbaus von der Nachkriegszeit bis zum Beginn der siebziger Jahre spätestens nach der offiziellen Auflösung des Bretton-Woods-Abkommens, der internationalen Währungsordnung mit definierten Wechselkursen im Jahre 1973 [J.M.], „die Phasen der Durchsetzung der neoliberalen Reformen, die ohne Rücksicht auf die sozialen Folgen die Verwertungsbedingungen des Kapitals verbessert und dabei stillschweigend die Semantik des Ausdrucks ‚Reform‘ auf den Kopf gestellt haben.“<sup>2</sup> Eine Gesamtdarstellung der neoliberalen ökonomischen und politischen Umsteuerung sprengt den Rahmen der intendierten Fokussierung auf den Bildungssektor. Als Orientierung sind nachfolgend die von Habermas skizzierten Ausführungen Streecks zitiert.

„Im Zuge dieser Reformen wurden die korporatistischen Verhandlungszwänge gelöst und die Märkte dereguliert – nicht nur die Arbeitsmärkte, sondern auch die Märkte für Güter und Dienstleistungen, vor allem die Kapitalmärkte. ‚Gleichzeitig verwandelten sich die Kapitalmärkte in Märkte für Unternehmenskontrolle, die die Steigerung des shareholder value zur obersten Maxime guter Unternehmensführung erhoben‘ .... Wolfgang Streeck beschreibt diese mit Reagan und Thatcher einsetzende Wende als Befreiungsschlag der Kapitaleigentümer und deren Manager gegen einen demokratischen Staat, der zugunsten der sozialen Gerechtigkeit die Gewinnspannen der Unternehmen gedrosselt, aus Sicht der Anleger jedoch das Wirtschaftswachstum stranguliert und damit dem vermeintlichen Allgemeininteresse geschadet hatte. ... (Ein) Längsschnittvergleich relevanter Länder über die letzten vier Jahrzehnte hinweg ... ergibt, bei allen Unterschieden zwischen den nationalen Ökonomien das Bild eines im Ganzen erstaunlich gleichförmigen Krisenverlaufs. Die steigenden Inflationsraten der siebziger Jahre werden von einer steigenden Verschuldung der öffentlichen und der privaten Haushalte abgelöst. Gleichzeitig wächst die Ungleichheit der Vermögens-Einkommensverteilung, während die Staatseinnahmen im Verhältnis zu den öffentlichen Ausgaben abnehmen. Bei wachsender sozialer Ungleichheit führt diese Entwicklung zu einer Transformation des Steuerstaates: ‚Der von seinen Bürgern regierte und, als Steuerstaat, von ihnen alimentierte demokratische Staat wird zum demokratischen Schuldenstaat, sobald seine Subsistenz nicht mehr nur von den Zuwendungen seiner Bürger, sondern in erheblichem Ausmaß auch von dem Vertrauen von Gläubigern abhängt.‘ In der Europäischen Währungsgemeinschaft lassen sich die perversen Folgen einer Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit der Staaten durch ‚die Märkte‘ besichtigen. Die Transformation des Steuerstaates in den Schuldenstaat bildet hier den Hintergrund für den vitiösen Zirkel der Rettung maroder Banken durch Staaten und den Umstand, dass diese Staaten dann ihrerseits von denselben Banken in den Ruin getrieben werden – mit der Folge, dass das herrschende Finanzregime deren Bevölkerung unter Kuratel stellt. ... Wolfgang Streecks Verdienst ist der Nachweis, dass die ‚Politik des Schuldenstaates‘, die der Europäische Rat seit 2008 auf Drängen der deutschen Bundesregierung betreibt, im Wesentlichen das kapitalfreundliche Politikmuster fortschreibt, das in die Krise geführt hat ...“<sup>3</sup>.

Zusammenfassend sei noch für die Identifizierung von Handlungsstrategien die Einschätzung Habermas' festgehalten, dass ein zentrales Problem [J.M.] „die Entkoppelung der nationalen Öffentlichkeiten und Parlamente von dem abgehobenen, technokratisch verselbständigten Konzert der markthörigen Regierungen“ ist (ebd.<sup>4</sup>, S.141).

## **2. NPM als konzeptueller Rahmen und strategisches Instrument neoliberaler „Reformen“**

### **2.1 Die Bertelsmann-Stiftung und die Einführung des New Public Management in den öffentlichen Verwaltungen und Institutionen in den 90er Jahren**

Ohne Kenntnis der Hintergründe und Elemente des NPM sind die Einzelmaßnahmen, vor allem der Zusammenhang der neoliberalen „Reformen“ untereinander und die politischen Strategien ihrer Durchsetzung kaum durchschaubar [J.M.]. „Fast alle Projekte der Bertelsmann-Stiftung, die sich der Staatsmodernisierung widmen, lassen sich bei näherem Hinsehen auf Elemente des New Public Management (NPM) zurückführen. Landläufig sprechen wir von Ökonomisierung, wenn wir die Unterordnung der Öffentlichen Dienste unter Modelle der Betriebswirtschaft meinen und diesen Vorgang von der Privatisierung abgrenzen. Das NPM bildet ... den übergreifenden konzeptionellen Rahmen, in dem die Privatisierungen mit der inneren betriebswirtschaftlichen Reorganisation öffentlicher

<sup>2</sup>Jürgen Habermas. Demokratie oder Kapitalismus? In ders.. Im Sog der Technokratie, Berlin 2013, S. 139;

Wolfgang Streeck. Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des Kapitalismus. Berlin 2013

<sup>3</sup> Habermas, 2013, S. 139 f.

<sup>4</sup> Abkürzung für: ebenda, Seite 141

Einrichtungen verknüpft sind, um Ausgaben effektiv kürzen zu können. ... (D)as NPM verbindet die EDV-gestützte Umstrukturierung und Rationalisierung in Behörden, Universitäten, Krankenhäusern und Schulen mit der Umwandlung eines Teils der staatlichen Ämter und Einrichtungen in privatwirtschaftliche Anbieter auf dem Markt. Die Bertelsmann-Stiftung hat sich in den 90er Jahren fast ausschließlich darum gekümmert, die einzelnen gesellschaftlichen Bereiche mit Modellprojekten und Expertisen für die Durchsetzung des NPM zu versorgen.

Wir gehen davon aus, dass es überfällig ist, die Kritik an der Privatisierungspolitik mit der Kritik an der Verwaltungsreform in seinen diversen Ausprägungen zusammen zu bringen. Zu einem tieferen Verständnis der Projekte der Bertelsmann-Stiftung kann die Kenntnis des NPM einiges beitragen. Zumindest sollte die Verwaltungsreform - also das NPM oder die Neue Verwaltungssteuerung - als Modell eines sozialen Angriffs auf die öffentlichen Dienste verstanden werden. Das heißt, es zielt offensiv auf Mehrarbeit, Lohnsenkungen, 'Leistungssteigerung' bei jeder/m einzelnen MitarbeiterIn und Stellenstreichungen bis hin zu prekarierten Jobs einerseits und Versorgungseinschränkungen und Umverteilungen gegen die BürgerInnen andererseits. ... Bis heute war das NPM nie Gegenstand einer kritischen gewerkschaftlichen Diskussion<sup>5</sup>, da Verdi und die anderen Gewerkschaften im öffentlichen Dienst an seiner Durchsetzung mitgearbeitet haben. ... Diese Übereinstimmung in den Zielvorstellungen hinsichtlich einer weitreichenden staatlichen Transformation hatte von vornherein die Konsequenz einer vollständigen Entmündigung sowohl der Gewerkschaftsbasis, der Beschäftigten als auch einer möglicherweise kritischen Öffentlichkeit. Man war sich von der nationalen Kapitaleseite quer über die Parteien (vor allem aber der SPD) bis hin zur Gewerkschaftsführung in den Grundsätzen einig, nicht zuletzt dank der finanziellen Mittel und Hintergrunddiplomatie eines Mohn. Vor allen Dingen standen die Personalräte vor Ort im Regen, denn sie konnten dem Gesamtprojekt der neuen Steuerung inhaltlich nichts entgegensetzen, sie konnten nur hoffen, möglichst glimpflich davonzukommen. ... Jedenfalls war mit der groß angelegten Bündnisstrategie der Bertelsmann-Stiftung der Weg ab 1993 für Privatisierungen und Ökonomisierung im öffentlichen Bereich frei: "Staatlichkeit im (neoliberalen) Wandel" wird nun im Nachhinein wie ein merkwürdig anonymer Prozess beforscht, obwohl dieser 'Wandel' einer eindeutig nachlesbaren und nachverfolgbaren Strategie folgte.

Ausgehend vom sogenannten Tilburger Modell - Tilburg ist eine holländische Stadt, die das NPM zuerst auf dem europäischen Festland ausprobiert hat - wurde in Deutschland das NPM seit Ende der 80er Jahre propagiert. ... Nach dem Schlüsseltext ... mit dem Titel ‚Das neue Steuerungsmodell‘ (1993) wurde die politische Debatte auf dem Symposium anlässlich der Verleihung des Carl Bertelsmann-Preises 1993 "Demokratie und Effizienz" offensiv eingeleitet. An ihm nahmen über 200 Vertreter und Vertreterinnen von Kommunalverwaltungen aus dem In- und Ausland teil, Stadtdirektoren, Bürgermeister, Forscher und Forscherinnen, Personalräte und einige Gewerkschaftsfunktionäre aus Nordrhein-Westfalen, Abgeordnete, der Regierungspräsident von Münster, Unternehmensberater, Controller, Fortbildungsreferenten und natürlich die leitenden MitarbeiterInnen der Bertelsmann-Stiftung<sup>6</sup>.

## **2.2. Strategien, Instrumentarien und „Mechanik“ des New Public Management**

...Wir werden im folgenden die wesentlichen Mechaniken des NPM darstellen, um zu verstehen, wie Rationalisierung und Enteignung von Volksvermögen ineinander greifen“ (ebd.).

### **A Strategische Schwächung der öffentlichen Haushalte und Institutionen: durch Absenkung der staatlichen Haushaltsmittel und Schuldenbremse unter Mitwirkung liberaler, konservativer und sozialdemokratischer Parteien wird ein permanent spürbarer Kostendruck politisch herbeigeführt**

„Die nun seit fast 30 Jahren gefahrene Grundstrategie von Kürzungen in den öffentlichen Haushalten ist ... Teil der "angebotsorientierten" und monetaristischen Politik des Neoliberalismus, die seit 1974 allmählich und seit Anfang der 80er in fast allen Industriestaaten prinzipiell durchgesetzt wurde. Eine Absenkung der Geldversorgung und die staatliche Schuldenbegrenzung sind als gewünschter Zwang und Ansporn zur Transformation

<sup>5</sup> Etwas Bewegung hat es seither doch gegeben. Am 29.04.09 wurde auf dem Gewerkschaftstag der GEW in Nürnberg auf Drängen der Basis folgender Beschluss verabschiedet: „Die GEW wird über Kontaktpflege und Positionsaustausch hinaus nicht mehr mit der Bertelsmann-Stiftung zusammenarbeiten. Die Delegierten des Gewerkschaftstages machten in einer Abstimmung am Dienstag Abend deutlich, dass die Ziele der Bertelsmann-Stiftung nicht mit denen der GEW vereinbar sind“ (<http://labournet.de/diskussion/gewerkschaft/real/gew.html> ). Auch bei Ver.di gibt es mittlerweile eine kritischere Perspektive.

<sup>6</sup> Bertelsmannkritik/Ökonomie-Aufsatz (Online unter URL: <http://www.bertelsmannkritik.de/oekonomisierung.htm>; Stand 2009, Kap. 1); alle folgenden Zitate aus diesem Aufsatz sind nicht als Fußnoten, sondern im lfd. Text ausgewiesen.

sowohl der Arbeitsmärkte als auch der sozialstaatlichen Versorgungssysteme konzipiert worden. Wir finden Schuldenkrisen nicht nur in den Entwicklungsländern als Instrumente der "Strukturanpassung" durch den IWF, sondern seit geraumer Zeit in den reichen westlichen Hochlohnländern als Strukturhebel für den allgemeinen Staatsumbau, deren Modernisierungsziele wir hier am Beispiel des NPM beschreiben“ (ebd., Kap. 1).

### **B Neoliberale Versprechen und (vorgebliche) Ziele: Haushaltssanierung, Effizienz und Innovation**

„Vor dem Hintergrund der politisch aktiv herbeigeführten Haushaltsdefizite [J.M.] „... wird argumentiert, es gehe darum, die Produktivität öffentlicher Verwaltungen zu erhöhen, um auf die Ebbe in den Staatskassen zu reagieren und dabei gleichzeitig die Qualität der Leistungen zu steigern. Oder auch: Sanierung und Innovation. Über eine betriebswirtschaftliche Messung von Ergebnissen und Wirkungen im Verhältnis zum Aufwand könne man zielgenau Einsparungen ermöglichen.<sup>7</sup> Das NPM soll die "Effizienz" oder "Produktivität" nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben verbessern, wie die Rationalisierung von Betriebsabläufen in der Produktion“ (ebd., Kap. 1).

### **C „Autonome“ und „Dezentrale“ Ressourcenverwaltung und Globalhaushalte als zentrale Steuerungsinstrumente**

„Eines der wichtigsten Elemente des NPM besteht in der ‚dezentralen Ressourcenverwaltung‘. Die Verwaltungsabteilungen oder staatlichen Einrichtungen dürfen die zugewiesenen Steuermittel selbst flexibel verwalten. Sie haben das Recht, im Rahmen von Budgetierung oder Globalhaushalten die bewilligten Finanzmittel nach ihren eigenen fachlich-inhaltlichen Prioritäten zu verwenden.

Gegenseitige Deckungsfähigkeit nennt sich das und Aufhebung der Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Die Finanzmittel werden in den ... Haushalten nicht mehr nach "Titeln" in einer Feinstruktur aufgelistet, parlamentarisch diskutiert und für jede einzelne Verwendung zugeordnet, sondern als (flexibles J.M.) Budget zur Verfügung gestellt. Es wird nicht mehr von übergeordneten Ämtern nach vorgegebenen Qualitätsstandards über die Instandhaltung von Gebäuden, Mobiliar, technischer Ausrüstung usw. entschieden, sondern Bau- und Instandhaltungsausgaben werden an die Einrichtungen verteilt, die sie aber auch einsparen und für etwas anderes verwenden können.

Mit der dezentralen Ressourcenverantwortung wird das Tor für die organisatorische Selbstständigkeit geöffnet. Es wird ... die wirtschaftliche und unternehmerische "Autonomie" und "Eigenverantwortung" von weiterhin staatlichen Einrichtungen wie Universitäten, Schulen, Kindergärten, Bibliotheken, Jugendeinrichtungen und Krankenhäusern angestrebt ...“ (ebd., Kap. 2).

### **D Zielvereinbarungen = Leistungsvereinbarungen als neues Scharnier zwischen Politik und Verwaltung/Institution und MitarbeiterInnen**

„Der Verwaltungs-Unternehmer als neue Figur ersetzt den ehemaligen Behördenleiter [oder Schulleiter<sup>8</sup> - J.M.], er soll die Verantwortung für Rationalisierungen, Kürzungen und

---

<sup>7</sup> Das wesentlichste Einsparungspotential wurde bei den Personalkosten gesehen. In den Bertelsmann-Leitlinien von 1993 zur Durchsetzung des NPM werden ‚die Potentiale der Mitarbeiter‘ ... ‚als teuerste und empfindlichste Ressource, mit der die Kommunalverwaltung arbeitet‘, bezeichnet. Es wird vorgeschlagen, ein ‚Human Resource Management‘ einzuführen und dazu die Kooperation mit Personalvertretungen und Gewerkschaften zu suchen. In der Folge wurde 2005 durchgesetzt, dass der seit 1961 bestehende Bundesangestelltentarif (BAT) vom Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVÖD) abgelöst wurde, der nun u.a. Elemente des Leistungslohns enthält, eine Änderung der Entgeltgruppen und Einstufungen mit Lohn-/Gehaltsabsenkungen verbindet, dabei eine Niedriglohngruppe einführt und Reduzierung oder Wegfall von Zuschlägen und Jahressonderzahlungen (z.B. Weihnachtsgeld) regelt. Für Beamtenrecht und -besoldung erfolgten zeitversetzt Regelungen mit gleicher Zielrichtung: Tarifaussenkung und Erweiterung der Managementinstrumentarien zur intensiveren Nutzung der ‚Human Resource‘ über Disziplinierung, Arbeitsverdichtung und Sozialtechniken (vgl. ebd., Kap. 5). Waren vor der Tarifreform alle LehrerInnen an Schulen beamtet oder unbefristet angestellt, gibt es heute eine Vielzahl unterschiedlich befristeter Verträge mit unterschiedlicher Bezahlung bei häufig gleicher Tätigkeit. Gleiches gilt für den Hochschulbereich.

<sup>8</sup> vgl. hierzu online unter URL: <http://www.tresselt.de/schulleitung.htm>; eine Internetseite, die mit pragmatischer Zielsetzung ohne den Anspruch einer politisch-kritischen Analyse viele Detailinformationen bietet: Wie war es früher? Wie ist es heute? Was ist zu beachten?

geschäftlichen Erfolg übernehmen. Damit sind Parlament und übergeordnetes Ministerium aus dem politischen Schneider. Die Ausgaben sind gedeckelt. Die Durchführungsverantwortung ist nach unten weitergereicht, für das "Operative" stehen vielfältige neue Mittel zur Verfügung. Das neue Scharnier zwischen staatlicher Administration und Einrichtung läuft über Ziel-Leistungs-Vereinbarungen, also Verträge“ (ebd., Kap. 2).

### **E Neues Denken: Von der Input zur betriebswirtschaftlichen Output-Steuerung**

„Ziel-Leistungs-Vereinbarungen [sind] ...Verträge, die nur standardisierte Aufgaben beschreiben - das "Was" - aber nicht das "Wie", die genaue Form ihrer Durchführung. Statt detaillierter rechtlicher Vorschriften über die Art und Weise der Leistungserbringung werden die Produkte oder Ergebnisse definiert. Das ist die Steuerung über den Output, auch ergebnisorientierte Steuerung genannt. ... Es wird versucht, alle Arbeitsprozesse und – ergebnisse in quantifizierbaren Produktzahlen, Begriffen und Leistungen zu standardisieren. ... Ergebnisse und Wirkungen (sollen sich)... nach verfolgen lassen. Das ist der ... Übergang von der Input zur Outputsteuerung, von der Kameralistik [Buchführungsmethode der Verwaltung - J.M.] zur betriebswirtschaftlichen Steuerung“ (ebd., Kap.3.1).

### **F Bilanzierung und „Kommodifizierung“ öffentlicher Güter: „Inwertsetzung“ und „Zur-Ware-machen“**

„Teil der Outputsteuerung sind die Kosten-Leistungsrechnung ... und ... Buchführung [und] ... (1)etzendlich ... das Ziel, eine jährliche Konzernbilanz mit allen Aktiva und Passiva der "Konzernholding" (wie sich Bremen z.B. selbst nennt) oder der Kommune vorzulegen. Zu der gehört dann auch die Bewertung des Grundvermögens. Nach der bilanztechnischen Erfassung staatlichen Grundvermögens kann dann damit ebenfalls unternehmerisch umgegangen und Volksvermögen an Privatfirmen verkauft werden, angeblich, um damit Haushaltslücken zu verringern. In Wirklichkeit erliegt man dem Interessendruck kapitalkräftiger regionaler und überregionaler Akteure, die sehr aufmerksam ihre Chancen wahrnehmen. Die Politik verabschiedet sich noch weiter aus der sozialpolitischen Verantwortung, indem man potentielle Spielräume z.B. bei der Wohnraumversorgung und der Stadtgestaltung verringert“ (ebd.; Kap. 3.1).

Dieser Prozess der Kommerzialisierung öffentlicher Güter wird als „Kommodifizierung“<sup>9</sup> bezeichnet bzw. als „zur-Ware-Werden“, zutreffender ist „zur-Ware-Machen“. Voraussetzung ist die „Inwertsetzung“ bisher wertmäßig nicht bilanzierter gemeinschaftlich genutzter Ressourcen bzw. Dinge oder Güter und, wie vorstehend beschrieben, ihre Ausweisung in einer Bilanz. Dann können sie privatisiert bzw. kommerzialisiert und der freien gesellschaftlichen Nutzung entzogen werden: öffentliche Räume wie Straßen, Grundstücke, Grünanlagen oder Infrastruktureinrichtungen wie Wasserleitungen, Stromnetze oder Schwimmbäder. Doch auch Wissen und Informationen können zu Waren „in Wert gesetzt“ werden, für deren Nutzung als Informations- oder Bildungsprodukte Gebühren oder „auf dem Bildungsmarkt“ dann ein entsprechender Preis erhoben werden kann [J.M.].

### **G Neue Determinanten der Haushaltsführung: Deckel und Sockel + Einsparungs“gewinne“ + Einnahmen**

„Bekanntermaßen werden die öffentlichen Haushalte ständig gekürzt. Es wird eine obere Grenze vorgegeben, die sogenannte Deckelung ... Haushaltsmittel werden auf das rechtliche Mindestmaß herabgesetzt und sind im NPM budgetiert, also für die Verwendung nicht detailliert aufgeschlüsselt, um konkrete Einzelmaßnahmen der Kosteneinsparung nach unten delegieren zu können. Nun entspricht das Budget immer weniger den wirklichen

<sup>9</sup> „Kommodifizierung“: Darstellung an Wikipedia orientiert.

Erfordernissen der jeweiligen Einrichtung. Auf der sichtbaren Oberfläche scheinen Haushaltsnotlage, Verschuldung und Einsparzwänge der nachvollziehbare Grund für geringere Mittelzuweisung zu sein. Die gewünschte Wirkung des sozialen Angriffs besteht jedoch im jetzt geschaffenen Arrangement, das kreative Selbstaktivierung, die Zurichtung der Zauderer, Rationalisierung der Abläufe [für Einsparungs“gewinne“- J.M.] und Vermarktlichung in den neu zugeschnittenen Verwaltungseinheiten und privatisierten Gesellschaften erzwingt. ...

Der Sockel wird finanziert, mehr aber nicht. Alles was für die BürgerInnen eigentlich gesellschaftlich garantiert sein sollte, weil es notwendig ist, wird von zusätzlichen Beiträgen oder Gebühren abhängig gemacht. Daraus ergibt sich eine weitere soziale Hierarchisierung im Alltag, indem die gesellschaftliche Grundversorgung von den Möglichkeiten des Geldbeutels abhängig gemacht wird. ...

Das NPM fordert von den autonomisierten bzw. privatisierten Einrichtungen, eigene Einnahmen zu erwirtschaften und sie eigenverantwortlich für selbst geschaffene Leistungen/Produkte zu verwenden. ... Eigene Einnahmen können aus neuen Gebühren erwachsen oder aus Public Privat Partnership Projekten (PPP) mit privaten Unternehmen. Dies ist der Grundgedanke sowohl der Gebühren und wie auch der ausufernden Drittmittelfinanzierung bei den Universitäten, bei der Krankenhausfinanzierung und vieler Kommunalen Dienste, die ihre Kosten selbst erwirtschaften sollen wie z.B. die Müllabfuhr, die Wasserversorgung usw.... .

Die Gewinnorientierung öffentlicher Einrichtungen/ Güter/ Versicherungen ist ein Hauptkonflikt zwischen Staat und BürgerInnen. Die Kämpfe gegen Studiengebühren, Privatisierung der Wasser- und Energieversorgung etc. sind ein Teil davon. Das Bertelsmann-Institut CHE (Centrum für Hochschulentwicklung) ist einzig für den Zweck gegründet worden, das NPM an den Universitäten durchzusetzen. Die zahlreichen Publikationen kreisen alle um die Mechanismen einer neoliberal gewendeten "Reformuniversität" nach den hier dargelegten Strukturen der Verwaltungsreform. Es genügt ein kurzer Blick in die ersten Publikationen aus 1994<sup>10</sup>, wo von vornherein Herr Müller-Böling das NPM zum überlegenen Prinzip erhebt und für den Hebel der Globalhaushalte das Tableau eröffnet. Das CKM (Centrum für Krankenhausmanagement) unter Wilfried von Eiff entwickelt federführend das NPM für den Krankenhausbereich“ (ebd., Kap. 3.3).

## **H Standardisierungen als zentralistische Qualitäts- und Zielvorgaben**

„Dennoch muss im staatlichen Bereich nach rechtlichen Vorgaben gehandelt werden. Es gibt objektive rechtliche Tatbestände, die nicht umgangen werden können. Diese werden jedoch so weit als möglich von jedem Ermessensspielraum befreit, möglichst standardisiert, um Schwankungen bei den Kosten und rechtliche Ansprüche von unten kalkulieren zu können und zu minimieren. Am bekanntesten sind die Verfahren bei Ämtern, die selbst Geld ausgeben, wie Arbeitslosengeld etc. Aber auch im Gesundheitswesen wird über die Fallpauschalen zunächst standardisiert oder bei der Zuweisungen pro Kopf eines/r Schülers/erin in Schulen. Wie hoch die jeweiligen Vorgaben pro Kopf oder pro Behandlungseinheit sind, ist natürlich ein politischer Streitgegenstand. Auf jeden Fall wird mit der kopf/fallgenauen standardisierten Mittelzuweisung von den konkreten Bedingungen der Institution abstrahiert und ein Rationalisierungsdruck provoziert“ (ebd. Kap. 3.4) [vgl. die Einführung von Bildungsstandards. In allen hier genannten Fällen wird an der zentral gesteuerten Standardisierung der Vorgaben und Mitteldefinition erkennbar, dass es sich bei den Versprechungen von Dezentralität und Autonomie um eine Schein-Dezentralität bzw. Schein-Autonomie handelt. - J.M.].

---

<sup>10</sup> Detlef Müller-Böling. Die neue deutsche Hochschule - Herausforderung an die Universitätsadministration. Vortrag bei der 37. Kanzlertagung Karlsruhe 1994. Online unter URL: <http://www.che.de/downloads/AP5.pdf>; vgl. auch ders.: Die entfesselte Universität. Gütersloh: Bertelsmann 2000

## **I Controlling als Soll-/Ist-Überprüfung der Zielvorgabe bei Digitalisierung der Arbeitsabläufe**

Dies gilt umso mehr, wenn Controlling und Evaluation einbezogen werden [J.M.]. „Mit den SOLL- und IST-Daten erstellen die Controllingverantwortlichen einen SOLL-/IST-Vergleich, woraus der Grad der Zielerreichung ersichtlich ist.'... Das neue Rechnungswesen mit seinen betriebswirtschaftlichen Kennziffern kann Verluste und Gewinne, Betriebskosten und Rationalisierungspotentiale wie in einem Unternehmen simulieren, auch wenn keine Gewinne gemacht werden, sondern es nur um die Zielerreichung mit einem zugeteilten Budget geht. ... Allerdings muss zunächst in den Dienststellen, sozialen Bereiche und Verwaltungen ein "verantwortliches" Berichtswesen etabliert werden, eine Aufgabe, die in dieser Art vorher nicht bestand (ebd., Kap. 3.5). ... „Die ‚Verbetriebswirtschaftlichung‘ ... bedeutet für fast alle betroffenen Einrichtungen im Bildungs- und Erziehungswesen, aber auch im Gesundheitswesen und in den Universitäten eine ungeheure Mehrbelastung, Verärgerung, Komplizierung, einen erheblichen Mehraufwand für Dokumentationspflichten trotz aller Computertechnik und vor allem eine Verringerung statt Erweiterung der Spielräume durch die gläserne Transparenz des Controlling“ (ebd., Kap. 3.1).

Voraussetzung für eine solche permanente Berichterstattung bzw. Datenlieferung durch die Beschäftigten war die Digitalisierung der Arbeitsabläufe, die [J.M.] „Arbeitsweisen und Kooperation der Beschäftigten revolutioniert (hat). ... Feed Back und Rückmeldungen aller Art, ein systematisiertes Berichtswesen, sollen die Inspektion der Vorgesetzten durch Datenströme ersetzen. ... Auf diesen Technologiewandel setzen nun jede Menge organisatorische Rationalisierungsprojekte auf, die allesamt auf Kosteneinsparungen durch die Kombination neuer Technik und gleichzeitig verdichteter Arbeitsorganisation zielen. ... (ebd., Kap. 4.1). [Begleitend] bewirken neue Sozialtechniken in der Arbeitsorganisation, dass immer mehr Aufgaben in noch kürzerer Zeit zu leisten sind“ (ebd., Kap. 3.5/4.1).

## **K Delegierung des Qualitätsmanagements über Sozialtechniken: Aktivierung („Aqoise“ von Eigenverantwortung und Selbststeuerung**

„Das NPM richtet die Erwartung an die Menschen "selbst aktiv zu werden" und die "Qualität" der Dienstleistung selbst zu verbessern. ... Rechenschaftslegung ... verbindet die interne Evaluation mit der jeweiligen Aufsichtsbehörde, die gegebenenfalls externe Evaluationen durchführt. Die Bertelsmann-Stiftung ist hier federführend bei der Entwicklung bzw. dem Import von Evaluationsverfahren für Schulen, Universitäten, Krankenhäuser und Kommunalverwaltungen. Oft werden große Beratungsfirmen hinzugezogen wie McKinsey, Roland Berger oder die Bertelsmann-Stiftung, aber auch für kleinere Firmen ist ein großer Beratungsmarkt für Organisationsentwicklung im staatlichen Bereich entstanden. Allesamt verkaufen sie Leistungssteigerungen als angenehm-nützlich Produkt und geben Hinweise, wie über das Change Management vorhandener Widerstand unterlaufen werden soll. ...

Evaluationen und Aktivierung gehören zusammen, die Qualitätsmessung ist nicht einfach eine Feststellung dessen, was ist, sondern versteht sich von Anfang an als prozessorientiert, also als Instrument eines unendlich gedachten Optimierungsprozesses. ... Mit der Einführung von digitaler Datenverarbeitung in der Bürokratie ist es nun notwendig geworden, von der individuell ausgerichteten Qualitätskontrolle auf die Überwachung von Organisationsprozessen von Teams und Verwaltungsabläufen überzugehen. So folgt die Einführung des Qualitätsmanagements..., weil wegen der dezentralen Ressourcenverantwortung nicht nur Geld, sondern auch Inhalte in den Abteilungen dokumentiert und evaluiert werden. ... Die Dienstaufsicht wird durch die Informatisierung der Kontrolle völlig verändert. Neue Berichtspflichten ersetzen die stichprobenartige frühere Kontrolle und erfordern einen hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand, der den Beschäftigten aufgebürdet wird. ...

Wenn Teams sich selbst relativ unabhängig regulieren dürfen, dann werden die Erträge höher sein, so meint man. Statt dem "Push", nämlich die Arbeitskräfte anzutreiben und von oben anzuordnen, wird ein "Pull" sie von selbst dazu bringen, motiviert zu arbeiten und sich an den

Zielvorgaben der Einrichtung zu beteiligen, sich einzubringen usw. ... Die Ziele und Schwachstellen bei der Zielerreichung werden im Team definiert und per Evaluation verfeinert herausgebrösel, je nachdem was ... [in den Zielvereinbarungen - J.M.] vorgegeben ist. ... In Teams mit flachen Hierarchien [und ausgeprägter Selbststeuerung - J.M.] können ohne Angst kreative Vorschläge ausgetauscht werden, Arbeitsstrukturen von allen Beteiligten diskutiert werden, auch die gegenseitige Hilfe bis hin zur Fehlerkorrektur (Feed-Back-Kultur) kann freundlich solidarisch ablaufen. Ressourcen können im besten Fall unbürokratisch beschafft werden. Solcherart nicht nur einbezogen, sondern auch 'ernstgenommen', wird freiwillig mehr gearbeitet. ...

Glissmann/Peters nennen das indirekte Lenkung. ...

Nur läuft es leider nicht überall nach Plan. So wirken sich die neuen Berichtspflichten dergestalt aus, dass sie Anlass für die MitarbeiterInnen sind, die ganze Reform als überflüssig und wenig sachdienlich zu beurteilen. Sie erleben von der Reform hauptsächlich die Wegkürzung von Stellen mit der Folge extremer Arbeitsüberlastung und sind durch die dann noch zusätzlich anfallenden neuen Berichtspflichten genervt. Leider sind uns keine systematischen Untersuchungen zur Akzeptanz der verwaltungsinternen Steuergruppen, die das Qualitätsmanagement projektmäßig durchsetzen, bekannt. Es wäre interessant zu erfahren, auf welche Widerstände sie in den Verwaltungen stoßen und was sich überhaupt an neuen inneren Fronten herausgebildet hat. ....“ (ebd., Kap. 4.2-4.4).

## **L Exkurs: Eigenverantwortung, Entgrenzung und delegierte Koproduktion: aus Bürgern werden Kunden**

Eigenverantwortung<sup>11</sup> ist ein durchschlagskräftiger Schlüsselbegriff bei der "Aktivierung" ... [bei dem es sich - J.M.] um eine Abwälzung von gesellschaftlich bedingten Kosten auf die sozial hierarchisierten und individualisierten Bürger/innen dreht, z.B. im Gesundheitswesen oder bei der Altersversorgung. ... Ich darf selbst bestimmen, ob ich das Zusatzpaket "alternative Medizin" oder "Brille" oder "freie Arztwahl" oder sonst was bei der Krankenkasse bezahlen will oder eben nicht. In dieser Wahlfreiheit geht unter, dass ich unter dem Strich weniger habe als vorher, mir den Zahnersatz leider nicht mehr leisten kann. Historisch erkämpfte Sozialleistungen sind schlicht abgeschafft worden. ...

Zur technologisch möglich gewordenen „Entgrenzung“ gehört auch der "arbeitende Kunde" in der sogenannten Koproduktion... . Der arbeitende Kunde ist uns aus den Selbstbedienungsläden bekannt, wo wir kilometerweise die Gänge entlanglaufen, bis wir das richtige gefunden haben. Nun wird der häusliche Computer zum virtuellen Warenregal. Endlose Orientierungsarbeiten werden notwendig,- für die verkaufende Firma entfallen MitarbeiterInnen, die beraten würden. Tonnenweise wird Prospektpapier eingespart, da der Bildschirm ausreicht. Das Gleiche gilt für den Formularverkehr mit Behörden: er kann in der Freizeit zu Hause erledigt werden. Wie auch immer mensch die Bequemlichkeit einschätzen mag, es werden sehr viele Arbeitsplätze überflüssig, und die Arbeit wird wiederum auf die Bürgerinnen verschoben. Zur Thematik der Entgrenzung ... gibt es eine ... Site ... im Internet (<http://www.arbeitenundleben.de>), der wir die folgende Aufzählung entnehmen:

- das internetbasierte Ein- und Verkaufen bzw. Er- und Versteigern, (ebay)
- das Direct-Banking oder Self-Brokerage im Feld der Finanzdienstleistungen
- die Selbstorganisation von Reisen und das Selbstbuchen von Flug- und Bahntickets über das Internet (und demnächst der Fahrscheine des Nahverkehrs über das Mobiltelefon)
- das sogenannten E-Government (etwa bei der elektronischen Steuererklärung)
- die Selbst-Einlieferung und Abholung von Paketen an Packstationen (und sicher bald auch der Briefe)
- die Selbstkonfiguration von Produkten und damit nicht selten die faktische Einbeziehung der Kunden in die Steuerung von Produktionsverläufen im E-Commerce
- das automatisierte Einchecken an Flughäfen und in Hotels
- der (wieder) verstärkte Rückgriff auf aktive Leistungen von Angehörigen bei der Pflege von Alten und Kranken, die im Gesundheitswesen inzwischen als "Kunden" (oder deren Stellvertreter) gesehen werden.

... Die Grenze zwischen Arbeit und Freizeit ist von zwei Seiten her aufgelöst. Einerseits können berufliche Arbeiten über Handy und Internet vom Arbeitsplatz im Büro abgetrennt werden und finden überall und zu jeder Zeit statt. Andererseits werden private KonsumentInnenaktivitäten in Arbeit verwandelt und nach Hause verlagert. Damit wird der häusliche Bereich zum Ort öffentlichen Verkehrs, für den die Unternehmen und Institutionen weder Miete noch MitarbeiterInnen bezahlen. Die Folgen sind weitreichend“ (ebd., Kap. 4.4).

<sup>11</sup> In diesem Kontext ist auch die Einführung der ‚ICH-AG‘ zu sehen, die mittlerweile als geförderte Maßnahme wieder abgeschafft ist, als Leitbild jedoch nach wie vor ein wesentliches Moment neoliberalen Denkens darstellt und als solches wirksam ist (vgl. Werner Rügemer. Unterwerfung als Freiheit. junge welt v. 17.09.2013)



## **M Neuordnung, Delegation und marktorientierte Übernahme bisher öffentlicher Aufgaben: Privatisierung und PPP<sup>12</sup>, Wettbewerb und Benchmarking<sup>13</sup>**

„Eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur und ein funktionierendes Instrumentarium der Output-Steuerung gewährleisten allein noch nicht, daß das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung seine volle Leistung auch erbringt. Die neue Struktur muß jetzt 'unter Strom gesetzt werden'. Das Mittel hierzu ist der Wettbewerb. Da wegen des Monopolcharakters zahlreicher kommunaler Leistungen vom Markt kein Wettbewerbsdruck ausgeht, müssen Wettbewerbssurrogate ausreichen. Dazu gehören der Interkommunale Leistungsvergleich ('Betriebsvergleich') sowie Vergleiche mit privaten Preisen.' ... 'Wesentliche Teile der heute als Verwaltungsaufgaben wahrgenommenen Dienstleistungen lassen sich zukünftig auf einem 'Markt öffentlicher Dienstleistungen' weitaus flexibler und effizienter erbringen' wird behauptet und mit der falschen Begründung verbunden, man könne eine bessere Qualität zu niedrigeren Preisen erzielen. Ehrlich wäre der Satz nur, wenn dazu gesagt würde, man wolle das Tarifsysteem für die MitarbeiterInnen aufsprengen und offensiv Niedriglohn einführen.

Faktische Umverteilung von Volksvermögen und sozialer Angriff werden sprachlich in eine Form gebracht, die das Ganze als gesellschaftlichen Fortschritt erscheinen lassen sollen. Nun gilt dies nicht nur für kommunale Aufgaben aller Art, sondern auch für Universitäten, Schulen und Krankenhäuser. Wir erwähnten schon, dass die letztgenannten Einrichtungen genau diejenigen Felder sind, für die die Bertelsmann'schen Spezialinstitute und Pilotprojekte gegründet wurden, CHE, CKM und "SEIS" (Selbstevaluation in Schulen und zugehörige Verwaltungsreform im Schulbereich).

Um [bei der ‚Aufgabenneuordnung‘- J.M.] verschiedene Ausgliederungsformen ... flexibel anwenden zu können, stehen unterschiedliche Formen von Privatisierung zur Verfügung: Eigenbetriebe und GmbHs, die weiterhin im Staatsbesitz bleiben (formelle Privatisierung), Eigenverantwortliche Schulen und Universitäten mit und ohne volle Rechtsfähigkeit, Verkauf und Outsourcing (materielle Privatisierung), Umwandlung in Stiftungen und Mischformen wie Public Private Partnerships. Alles, was "nicht ebenso gut oder gleich günstig" von nicht-öffentlichen Trägern erledigt werden kann, wird im Rahmen der "Aufgabenkritik" aussortiert und in der einen oder anderen Form privatisiert. Und diesem Leitbild folgen nun nicht zuletzt dank intensiver Betreuung der Bertelsmann-Stiftung inzwischen alle Parteien, bis auf linke Reste in der SPD und die Linkspartei.

Die nun privatisierten Teile der staatlichen Verwaltungen treten als Anbieter auf den Markt, zum Teil neben schon vorhandene private Dienstleistungsfirmen. Um diesen Prozess voranzubringen, werden Leistungsvergleiche etabliert, ... Oft befinden sich die privaten Anbieter hinterher in der gleichen Monopolstellung wie vorher die staatliche Einrichtung - mit dem Unterschied, dass sie hemmungslos bei den Gebühren und Mieten zuschlagen. Das Lieblingshobby der Bertelsmann-Stiftung, um den "Wettbewerb auf dem Markt" mittels der Leistungsvergleiche zu fördern, lautet 'Ranking' und Benchmarking. Wo es um rein staatliche Angelegenheiten geht, wird ein sog. Quasi-Wettbewerb zwischen öffentlichen Einrichtungen oder größeren Einheiten etabliert...“(ebd., Kap. 6).

<sup>12</sup> Zum Weiterlesen und -erinnern sei verwiesen auf die nachdenkseiten vom 5.November 2013 (und auf die unerschöpfliche Fundgrube von täglich aktuellen wie archivierten Querverweisen der nachdenkseiten überhaupt): „Wolfgang Lieb. Public Private Partnership: Seit 15 Jahren eine Spur des Scheiterns“, eine Kurzdarstellung orientiert an Werner Rügemer. Online unter URL: <http://www.nachdenkseiten.de/?p=19161>

<sup>13</sup> „ Benchmarking (engl. *Benchmark* = „Maßstab“, steht für eine Bezugs- oder Richtgröße) bezeichnet in der Betriebswirtschaft eine Managementmethode, mit der sich durch zielgerichtete Vergleiche unter mehreren Unternehmen [oder öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Universitäten, Kliniken - J.M.] das jeweils beste als Referenz zur Leistungsoptimierung herausfinden lässt. Dazu ist es notwendig, durch Vergleich bessere Methoden und Praktiken (*Best Practices*) zu identifizieren, zu verstehen, auf die eigene Situation anzupassen und zu integrieren“. Online unter URL: <http://de.wikipedia.org>

## **N Schlussbemerkung**

„Zur Privatisierungspolitik existiert schon länger eine kritische Öffentlichkeit, ohne dass das NPM als Voraussetzung dabei nennenswert erwähnt würde. Das ist eine empfindliche Lücke in der bisherigen Diskussion. Auch in den Bertelsmann kritischen Veröffentlichungen fehlt die Klammer des NPM, die für die Bertelsmann-Stiftung doch ganz offensichtlich den konzeptionellen Rahmen fast aller Projekte der 90er Jahre abgegeben hat. ...

Es hat natürlich eine Menge öffentlicher Kampagnen gegeben, die sich direkt mit den Auswirkungen und Konsequenzen des NPM konfrontieren. Dazu gehören die Kampagnen gegen Studiengebühren, gegen die Umstrukturierungen der Universitäten, der Widerstand von LehrerInnen gegen die 'Eigenverantwortliche Schule' und vor allem die Bewegungen von verschiedenen Seiten im Gesundheitsbereich ... . Es fehlen aber Untersuchungen mit Analysen und authentischen Berichten zu den Erfahrungen und alltäglichen Widerstandsformen gegen die Verwaltungsreform im Betriebs- und BürgerInnenalltag. Wir vermuten, ein größeres Potential von Unlust, Blockierung bis zu offensiver Kritik vorzufinden, welches sich bis jetzt nicht artikulieren konnte. ... Es ist an der Zeit weiterzugehen und von unten her den "Effizienzwahn" offensiv in Frage zu stellen und der Leistungsbeflissenheit der Verwaltungsmodernisierer zu widersprechen. Es geht auch langsamer und es geht auch ganz anders. Wir glauben nicht an den Sachzwang der geleerten Kassen. Wir merken auch nichts von versprochenen 'Qualitätsverbesserungen' durch Entbürokratisierung, im Gegenteil. Wohin fließen die gigantischen Werte, die den Beschäftigten und den Bürgerinnen auf neue Art abgepresst werden? Was ist mit 'guter Arbeit' und 'gerechtem Lohn'?“ (ebd., Kap.7).

Für eine Einschätzung der Wirksamkeit der neoliberalen Politik im Bildungsbereich und die Möglichkeiten der Gegenwehr ist es notwendig, dass [J.M.] „man sich Gegner und das Ziel des Neoliberalismus vor Augen führt. Er arbeitet daran, die Aufklärung, und auch den Reformismus als eine ihrer bescheidenen Äußerungen, aus der Welt zu schaffen – nicht nur materiell, sondern auch als Idee. ... Dieser Verlust des historischen Gedächtnisses der Gesellschaft muss verhindert werden. Es ist wichtig, sich (wieder) der Geschichte zu bemächtigen und auch der Theorie, die sie hervorgebracht hat“.

Herbert Schui/ Stephanie Blankenburg. Neoliberalismus: Theorie, Gegner, Praxis. Hamburg 2002, S. 10