

Das New Public Management als übergreifendes Konzept der Bertelsmann-Stiftung

Grundelemente der neoliberalen Verwaltungsreform

1. Bertelsmann und die Verwaltungsreform der 90er Jahre	1
2. Dezentrale Ressourcenverwaltung	8
3. Finanzsteuerung des NPM	10
4. Qualitätsmanagement: Aktivierung, Subjektivierung, Eigenverantwortung	15
5. Tarifreform, Beamten- und Arbeitsrechtsreform, neue Personalführung	20
6. Aufgabenneuordnung, Privatisierung, Wettbewerb	26
7. Schlussbemerkung	28
Literatur	29

1. Bertelsmann und die Verwaltungsreform der 90er Jahre

Die Einführung des New Public Management

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 jedoch den übergreifenden konzeptionellen Rahmen, in dem die Privatisierungen mit der inneren betriebswirtschaftlichen Reorganisation öffentlicher Einrichtungen verknüpft sind, um Ausgaben effektiv kürzen zu können. Anders ausgedrückt verbindet das NPM 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.

Zum NPM gehören mehrere sich gegenseitig bedingende und ergänzende Grundbausteine, die erst zusammen die Doktrin der neoliberalen Verwaltungsreform ausmachen. Um einen Zugang zum Publikum zu bekommen, wird meist das bottom-up Prinzip an den Anfang gestellt: "Man muss die Organisationen so gestalten, wie es den menschlichen Bedürfnissen entspricht- und nicht umgekehrt", erläutert Prof. Adamaschek, ein früherer Mitarbeiter der Bertelsmann-Stiftung, den Teilnehmern einer Fortbildungsveranstaltung.¹ Die wirklichen Hintergründe und Zielsetzungen kommen nicht vor, sondern Versprechungen und Anleitungen für eine erfolgreiche Organisationsreform. Nach dem populären bottom-up Gedanken wird im nächsten Schritt in das Entwickeln eines gemeinsamen Leitbildes mit dezentralen Freiheiten eingeführt, danach schließt das Plausibel-Machen einer vernünftigen Leistungsmessung durch Evaluationen an. Die Teilnehmer von Fortbildungen ahnen zwar, dass sie sich für das gemeinsame Leitbild im Anschluss mehr anstrengen und auf Gehalt und Stellen verzichten müssen, können dies aber mangels vorheriger Aufklärungsarbeit durch die Gewerkschaften nicht artikulieren.

Bis heute war das NPM nie Gegenstand einer kritischen gewerkschaftlichen Diskussion, da Verdi und die anderen Gewerkschaften im öffentlichen Dienst an seiner Durchsetzung mitgearbeitet haben. Reinhard Mohn schreibt: "Die Kooperation der Bertelsmann-Stiftung mit der ÖTV (Vorgängergewerkschaft der Verdi) beruht nicht zuletzt auf Zieldefinitionen im Grundsatzprogramm der ÖTV aus dem Jahre 1988, das ich mit großer Zustimmung zur Kenntnis genommen habe. Ich teile die Auffassung der ÖTV, daß es ein notwendiges Ziel ist, die Effizienz staatlicher Stellen auf das Niveau der privaten Wirtschaft zu bringen."²

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. Sie haben einfach mitgemacht und den Kurs der Gewerkschaftsführung von Verdi

¹Bernd Adamaschek, Größere Eigenständigkeit der Schulen. Veränderungsprozesse im öffentlichen Dienst – gelungene Beispiele für Schulen? . Internet: <http://fortbildung.lernnetz.de/docs/adamaschek.pdf> (22.12.2008)

²Reinhard Mohn, Vorwort, in: Frieder Naschold, Marga Pröhl (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Bd.1. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh 1994, 6.

nachvollzogen, sie hatten auch die Pistole einer angedrohten brutalen Entlassungspolitik auf der Brust. In dem Bremer Abkommen von 1997 unterschreiben die Personalräte aus allen beteiligten Gewerkschaften, an der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells mitzuarbeiten!³ Ob sie wussten, was sie taten? 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.⁴

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. Die ersten Texte stammen von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und sprechen vom *Neuen Steuerungsmodell (NSM)*.⁵ Die Crème de la crème der Verwaltungswissenschaft wie Frieder Naschold, Christoph Reichard, Ernst Buschor, Gerhard Banner und führende Bertelsmänner und Bertelsfrauen wie Bernd Adamaschek und Marga Pröhl verständigten sich über die Grundlinien für ein deutsches NPM und organisierten über die Bertelsmann-Stiftung die erforderlichen informellen Netzwerke für seine Einführung.⁶ Nach dem Schlüsseltext von Gerhard Banner 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..⁷

Marga Pröhl und Gerhard Banner hatten sich auf ein gemeinsame Darstellung der

³Verwaltungsreformabkommen 1997, ergänzt 2000, Bremen, Internet:
<http://www.gesamtpersonalrat.bremen.de/sixcms/media.php/13/Verwaltungsreformabkommen-21.pdf>
(27.12.2008)

⁴Sonderforschungsbereich 597 "Staatlichkeit im Wandel" an der Universität Bremen:
<http://www.sfb597.uni-bremen.de/> (28.12.08)

⁵Wichtigster Text ist der Bericht der KGSt Nr. 5/1993 Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, http://www.kgst.de/menu_oben/die_kgst/verwaltungsreform/5_1993.pdf; Weitere Übersichten: Fritz Behrens u.a. (Hg.), Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995. Bernhard Blanke u.a. (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998 (inzwischen 3.Auflage). Internet: Artikel in wikipedia. Weitere Übersicht: <http://www.olev.de/n/nsm.htm>; Kritische Einführungen: Alessandro Pelizzari, Die Ökonomisierung des Politischen, (UVK) Konstanz 2001. Norbert Wohlfahrt/Werner Zühlke, Ende der Kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im "Konzern Stadt", Hamburg 2005. Wichtige Grundlagentexte für Universität, Schule und Gesundheitswesen finden sich unter www.bertelsmannkritik.de und www.anti-bertelsmann.de.

⁶Lebenslauf von M. Pröhl: <http://www.hfv-speyer.de/lba/Proehl/Lehrstuhlinhaber.htm>
Frieder Naschold: http://de.wikipedia.org/wiki/Frieder_Naschold#Biografische_Daten

⁷Bertelsmann Stiftung (Hg.), Carl Bertelsmann-Preis "Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung. 2 Bde., Gütersloh 1994; 419-435 http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-883DD69C/bst/hs.xsl/prj_5703.htm

Hauptkomponenten des NPM geeinigt. Marga Pröhl stellte sie vor, während Gerhard Banner als Leiter der KGSt die wichtigsten Argumente bescheiden als "Anregungen für die deutsche Verwaltungsreform" vorstellte.⁸ Zum Beispiel argumentierte er so: "Weder der Amtsleiter des Grünflächenamtes noch das Hauptamt wissen, ob er tatsächlich fünf Leute mehr braucht oder nur zwei oder ob er gar schon fünf zuviel hat. Im Zweifel wird das Geschäft teurer als notwendig. Das geschieht, wenn wir die Leistungen nicht kennen, weil es schon an den elementarsten Mengengerüsten fehlt! Wer aber nicht weiß, wieviel Leistungen er erbringt, kann auch nicht wissen, was die einzelne Leistung kostet." ⁹ Banner beklagt neben anderen Mängeln die angeblich fehlende Transparenz bei der Personalausstattung von Verwaltungen. Wer so redet, will natürlich kürzen, aber genauer wissen, wo und wie dies "rational" möglich wäre, ohne eine Welle der Empörung zu riskieren.

Marga Pröhl listet die Kriterien eines "modernen, demokratisch kontrollierten öffentlichen Dienstleistungsunternehmens" auf. Sie klingen nichtssagend, erst in den Erläuterungen werden die Leitlinien des NPM deutlich. Wir wollen Überschriften nur kurz nennen, werden die Themen aber in einer anderen Reihenfolge, beginnend mit der "Dezentralen Führung", durchgehen.

1. Leistung unter demokratischer Kontrolle
2. Bürger- und Kundenorientierung
3. Kooperation zwischen Politik und Verwaltung
4. Dezentrale Führung
5. Controlling und Berichtswesen
6. Potentiale der Mitarbeiter
7. Innovations -und Evolutionsfähigkeit durch Wettbewerb

Parteilpolitische Kontroversen wollte man vermeiden, denn ein öffentlicher Diskurs hätte die Durchsetzung zwangsläufig behindert und Gegenbewegungen mobilisiert. Es wurde auf der fachlichen Ebene diskutiert und der "Ball" wurde möglichst "flachgehalten"; netzwerkartig wurden vorrangig die Verwaltungsspitzen einschließlich der Personalräte getrennt nach Orten und Zuständigkeit eingewiesen.¹⁰ Politischer Motor war zunächst das Bündnis zwischen der KGST¹¹ in Gestalt ihres damaligen Vorsitzenden Gerhard Banner und der Bertelsmann-Stiftung vertreten durch Marga Pröhl und Reinhard Mohn.¹² Im Hintergrund steht die Verwaltungshochschule in Speyer, deren Lehrkörper ebenfalls für das NPM die entsprechenden fachlichen Expertisen schrieben.

Je nach Sektor wurden Projekte auf Kommunal-, Länder- oder Bundesebene

⁸Marga Pröhl, Zielsetzung und Methodik der Preisvergabe, in: Bertelsmann-Stiftung 1994 (Anm.3), 9-22; Gerhard Banner, Anregungen für die deutsche Verwaltungsreform, ebenda, 349-381.

⁹Banner, Anregungen, 353.

¹⁰Zeitgleich lief die Debatte um ein neues Asylrecht, die wahrscheinlich intern für die neoliberale Reform funktionalisiert wurde, da es neuer Instrumente zur Kostensenkung bei den Sozialleistungen bedurfte.

¹¹Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ist das von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragene Entwicklungszentrum des kommunalen Managements. Sie wurde 1949 in Köln gegründet. <http://www.kgst.de/>

¹²Lebenslauf von M. Pröhl: <http://www.hfv-speyer.de/lba/Proehl/Lehrstuhlinhaber.htm>
Frieder Naschold: http://de.wikipedia.org/wiki/Frieder_Naschold#Biografische_Daten

angeschoben, z.B. die Bildungskommission Nordrhein-Westfalen, die unter dem Beisein von Herrn Mohn zwei Jahre lang eine strategische Konzeption zur Neoliberalisierung der Schulen nach dem NPM-Muster entwickelte¹³ oder das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), das ab 1994 die Umwälzung der Universitäten unter der Anleitung der Stiftung anschob.¹⁴ Ebenfalls im Anschluss an das 1993er Preisverleihungs-Symposium wurde 1994 in Münster das Centrum für Krankenhaus-Management (CKM) von Reinhard und Liz Mohn gegründet und der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Institut unter der Leitung von Wilfried von Eiff angegliedert.¹⁵

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

Wir fangen bei unserer Darstellung mit der ‚dezentralen Führung‘, auch „dezentrale Ressourcenverantwortung“ genannt, an, weil sie die wesentliche ideologische und praktische Schneise ist, von der dann Eigenverantwortung, Autonomie, Selbstmanagement abgeleitet werden. Finanzen sollen dezentral genau wie das Qualitätsmanagement organisiert/optimiert werden, ein zentralistisches Controlling hebt allerdings die dezentralen Spielräume mittels Standard-Vorgaben wieder völlig auf. Eine neue Personalführung einschließlich eines neuen Tarif- und Besoldungsrechts gehört ebenfalls in den Baukasten des NPM (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Tarifvertrag für die Länder, Beamtenengesetz mit Leistungszulagen), Privatisierungen sowie die Verzahnung von öffentlichen Einrichtungen mit Privatkapital in Public Private Partnerships (PPP) und die Wettbewerbsorientierung auf den Markt sind weitere Elemente, die wir darstellen werden. Neuerdings tritt die Gründung von Netzwerken regionaler Akteure (Cluster) hinzu, die die frühere Regionalpolitik staatlicher Stellen ablösen. Sie sollen die regionale Produktivität steigern und das Demokratiedefizit im NPM abfedern.

Je nach gesellschaftlichem Bereich haben die Elemente des NPM andere Bezeichnungen, aber die Strukturelemente sind jeweils identisch. Zusammengenommen sehen wir das Kernmodell der neoliberalen Transformation in Bund, Ländern und Gemeinden vor uns, einen ständigen Prozess innovativer Gewalt gegen die emanzipativen Bedürfnisse nach Gleichheit und Gerechtigkeit.¹⁶

¹³Bildungskommission NRW, Zukunft der Bildung. Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Neuwied usw. 1995

¹⁴Siehe den netten Einleitungssatz von Müller-Böling in "Die Entfesselten Hochschule", Gütersloh 2000: "Im September 1993 saß ich in Gütersloh Reinhard Mohn gegenüber, der mich bat: 'Machen sie das?' Das betraf Aufbau und Leitung des CHE Centrum für Hochschulentwicklung." Siehe auch: <http://www.che.de/>

¹⁵Vgl. http://www.krankenhaus-management.de/conpresso/consult_profil_ueber-uns/index.php (28.12.2008)

¹⁶Da das NPM die Trennung der Sphären Staat und Wirtschaft inhaltlich (nicht formell) aufhebt, ist es wahrscheinlich die umfangreichste Strukturveränderung des herrschaftlichen Verwaltungsrechts in Deutschland seit dem Allgemeinen Landrecht von 1794. Theoretisch entspricht das NPM der realen Subsumtion staatlicher Einrichtungen unter das Kapital, wie sie Marx analysiert hat. Vgl. Karl Marx, Resultate des unmittelbaren Produktionsprozesses, Frankfurt/M. 1969, S. 57/124. Internet: <http://www.communismus.de/down/resultate.pdf>. Das Thema wird in Bremen im SFB 597 "Staatlichkeit im Wandel" beforscht:

Produktivität und Effizienz

In den Texten der NPM-Rationalisierer 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.¹⁷ Oder auch: Sanierung und Innovation. Über eine betriebswirtschaftliche Messung von Ergebnissen und Wirkungen im Verhältnis zum Aufwand könne man zielgenau Einsparungen ermöglichen.

Das NPM soll die "Effizienz" oder "Produktivität" nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben verbessern, wie die Rationalisierung von Betriebsabläufen in der Produktion. Die Art der Rationalisierung und der Innovationen entspricht ziemlich genau denjenigen Maßnahmen des Reengineering, die aus der Toyotismus-Debatte bekannt sind.¹⁸ Dazu hat im Jahre 1994 eine Debatte linker GewerkschafterInnen stattgefunden. In einem kurzen Text nennt Martin Diekmann im Sammelband "Risse im Putz" exakt die gleichen Elemente der Umstrukturierungen in den Großkonzernen, die auch im NPM Anwendung finden, unter anderem den Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP), aber auch die neue Scheinautonomie in der Teamarbeit.¹⁹

Als Hintergrund für die Einführung des NPM spielen neben den allgemeinen Bestrebungen, die Kosten zu minimieren, vor allem die neuen Technologien der Datenverarbeitung die entscheidende Rolle: Neue DV-Technologien ermöglichten und erforderten wie in der betrieblichen Produktion grundsätzliche Veränderungen bei sämtlichen Arbeitsstrukturen. Ohne die neuen Technologien der Datenverarbeitung und -übertragung gäbe es auch kein New Public Management.

Das NPM ermöglicht auch eine neue Form des Regierens, wie sie in den Gouvernementalitätsstudien im Anschluss an Foucault interpretiert wird, indem der Staat die Ökonomisierung im Alltag auf vielfältige Weise vorantreibt.²⁰ Gesellschaftliche Reproduktion wird verwarenförmigt, vergeldlicht und damit die subjektive Selbst- und Sinnfindung unter das Kapital "reell" subsumiert. (Marx, Resultate) Und nicht zuletzt ist das NPM eine Strategie der globalen kapitalistischen Inwertsetzung von bislang öffentlichen Gütern, wie sie sich z.B. am *Abkommen über den globalen Handel mit Dienstleistungen* (GATS) ablesen lässt.²¹

Medizinische und wissenschaftliche Leistungen, Bildungsangebote, transport-, versor-

<http://www.sfb597.uni-bremen.de/>

¹⁷Frieder Naschold; Marga Pröhl (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Bd.1, Gütersloh 1994. Im Vorwort schreibt Reinhard Mohn: "... begrüße ich die Möglichkeit der Bertelsmann-Stiftung, zusammen mit der ÖTV Überlegungen anzustellen, wie Effizienz und Entwicklungsfähigkeit im öffentlichen Bereich gefördert werden können.... Um so mehr freut mich die vereinbarte Kooperation zwischen der ÖTV und der Bertelsmann-Stiftung"

¹⁸In der Presse und anderswo wurde diskutiert, was die japanischen Autohersteller den amerikanischen und europäischen Herstellern voraus hätten, nämlich die "schlanke Fabrik" mit anderen Managementformen. Siehe die Hinweise in Anm. 27

¹⁹Martin Diekmann, "Alles Toyota - oder was?", in: Gruppe Blauer Montag, Risse im Putz. Autonomie, Prekarisierung und autoritärer Sozialstaat, Berlin, Hamburg 2008, 41-51

²⁰Bröckling/Krasmann/Lemke (Hg.), Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt/M. 2000. Kritik am Ansatz: Hartmann/Geppert, Cluster, Hamburg, Berlin 2008, 103 ff.

²¹<http://www.attac-netzwerk.de/feminist-attac/gats-kongress-2003/>

gungs- oder fernmeldetechnische Angebote aller Art fallen dem Verwertungshunger des Kapitals anheim bis hin zum Militär der USA (Blackwater, DynCorp) Die kommunale Verwaltung hat sich zur Handelsware entwickelt wie das Beispiel der Übernahme der gesamten Verwaltungsrationalisierung in Würzburg durch die Bertelsmann-Firma Arvato zeigt.²² In allen betroffenen öffentlichen Bereichen verlieren die bisherigen staatspolitischen Instanzen der alten Industrieländer politische Gestaltungsfähigkeit.²³ In Cluster-Verfahren werden die regionalen Ressourcen mit den globalen Konzerninteressen kurzgeschlossen. Öffentliche Güter werden vom Kapital seinen Profitekriterien unterworfen und damit unter die Vorherrschaft einer hauchdünnen Schicht globaler Großkapitalisten gebracht.

Scheinbare "Dezentralität"

"Dezentralität" als Leitmotiv kapitalistischer Reorganisation geht letztlich darauf zurück, den ArbeiterInnenwiderstand in den Großfabriken Europas und in den USA zu zerschlagen. Seit den Siebziger Jahren wurde überlegt, wie gegen den Verfall der Arbeitsdisziplin in den Fabriken mit Fließbandproduktion vorzugehen sei.²⁴ Durch Zerlegung der Wertschöpfungskette wie bei den Japanern, die schon länger die Zulieferbeziehungen von der Fabrik bis hinunter zu Kleinbetrieben mit Niedriglohnarbeit sozial abgestuft und ihre unterschiedliche Sozialorganisation miteinander kombiniert hatten (Kanban²⁵), könnte man die Arbeiterinnenkonzentration z.B. bei der Automobilarbeitern zurücknehmen und deren politische Stärke angreifen.²⁶ Betriebliche Rationalisierung wurde nicht mehr allein nach dem Typ Weber'scher Verwaltungsrationalität oder tayloristischer Arbeitszeitstudien in Riesenbetrieben verfolgt, zumal diese auch wegen der Computerisierung und Automation ganz anders aufgezogen werden musste.²⁷ Nun gehe es um die Schrumpfung und Verlagerung der großen Einheiten in den Hochlohnländern und die Verkettung überregional verteilter Einheiten, wobei der globalen Logistik unter dem Begriff Supply Chain Management (SCM) eine besondere Bedeutung erwuchs.²⁸ Die Linke diskutierte die Betriebsverlagerungen in den 80er Jahren unter dem Begriff der "neuen internationalen Arbeitsteilung" (NIAT), bevor der Begriff der Globalisierung auftauchte. Auch gab es schon seit den siebziger Jahren Versuche mit Teams in der Großproduktion, um den Arbeitsfrust zu verringern (Humanisierung der Arbeit). Die Just in Time-Logistik in der Produktion sind ebenso wie die Studien zur Übernahme des Toyotismus Stationen auf

²²<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,482033,00.html>.

²³Werner Rügemer, "Heuschrecken" im öffentlichen Raum. Public Private Partnership - Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Bielefeld 2008. Wohlfahrt/Zühlke, a.a.O. (Anm.5)

²⁴Karl Heinz Roth; Elisabeth Behrens, Die "andere" Arbeiterbewegung, München 1974.

²⁵Kanban: <http://de.wikipedia.org/wiki/Kanban>;
<http://de.wikipedia.org/wiki/Just-in-time-Produktion>

²⁶Die erste grundlegende Analyse in Deutschland war: Fabrik und Klassenzusammensetzung. Das Beispiel FIAT 1974-81. Autonomie. Materialien gegen die Fabrikgesellschaft, Neue Folge Nr. 9, Hamburg 1982

²⁷Vgl. Peter Hinrichs, Um die Seele des Arbeiters. Arbeitspsychologie, Industrie- und Betriebssoziologie in Deutschland 1871 -1945, Köln 1981. Angelika Ebbinghaus, Arbeiter und Arbeitswissenschaft. Zur Entstehung der "Wissenschaftlichen Betriebsführung", Opladen 1984.

²⁸Wertschöpfungskette: <http://de.wikipedia.org/wiki/Wertsch%C3%B6pfungskette>
http://www.economics.phil.uni-erlangen.de/bwl/lehrbuch/gst_kap1/wertsch/wertsch.htm

dem Weg zum systematischen Outsourcing und betriebswirtschaftlicher Dezentralisierung.²⁹ Lieber viele wendige Schnellboote, als einen großen und schwerfälligen Tanker, hieß die Management-Devise. Man wollte das keynesianische Hochlohnsystem zerstören und Niedriglohn auch in der Metropole durchsetzen: Mit der Verlagerung ganzer Firmen, Outsourcing von Betriebsteilen, Leiharbeit und Zeitarbeitsverträgen und gezielter Schaffung von Arbeitslosigkeit prekarisierte man den Arbeitsmarkt rund um die Großunternehmen in den 80er Jahren. Kanzler Schmidt bezog sich auf die Politik der Phillipskurve, nach der man gegen die Lohnforderungen der ArbeiterInnen ein dosiertes Maß an Arbeitslosigkeit einführen müsse.³⁰

Für die staatlichen Verwaltungsapparate stellt das NPM den konzeptionellen Rahmen zur Verfügung, um Vergleichbares im öffentlichen Dienst zu bewerkstelligen. Zunächst musste über Haushaltskürzungen ein permanent spürbarer Kostendruck politisch herbeigeführt werden, um damit den sozialen Angriff auf alle öffentlichen Bediensteten, auf die Formen bisheriger Arbeitsorganisation und die bisherigen Strukturen begründen zu können. Ein kostengünstigeres Verwaltungswesen sollte seinen Beitrag im globalen Standortwettbewerb leisten. Genau hier liegt die Funktion der Bertelsmann-Stiftung, nämlich den Spitzen der Verwaltungen und politischem Personal das Denken in Produktivitätskategorien auch beim Staat nahezubringen und entsprechende Vorführprojekte zu befeuern. "Effizienzsteigerung" im öffentlichen Dienst war die zu lernende Hauptvokabel für die leitenden Beamten, die auf ihre managerialen neuen Funktionen gedrillt wurden. Dass dann langfristig auch eigene Marktchancen für Arvato oder andere Konzernsparten folgen würden, wäre die andere Seite der Medaille, aber nicht alleiniger Triebgrund.

2. Dezentrale Ressourcenverwaltung

Eines der wichtigsten Elemente des NPM besteht in der "dezentralen Ressourcenverwaltung". Die Verwaltungsabteilungen oder staatlichen Einrichtungen dürfen die zugeteilten 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 zugeteilten Finanzmittel werden in den kommunalen oder staatlichen Haushalten nicht mehr nach "Titeln" in einer Feinstruktur aufgelistet, parlamentarisch diskutiert und für jede einzelne Verwendung zugeordnet, sondern als *Budget* für einen "*Produktkatalog*" zur Verfügung gestellt. Es wird nicht

²⁹James P. Womack, Daniel T. Jones, Daniel Roos: Die zweite Revolution in der Autoindustrie. Frankfurt a.M. / New York 1991 . Siehe auch: <http://de.wikipedia.org/wiki/Toyotismus>
http://de.wikipedia.org/wiki/Lean_Production (18.10.08); <http://de.wikipedia.org/wiki/Kaizen>
Politische Diskussion in: Karl Heinz Roth (Hg.), Die Wiederkehr der Proletariat. Köln 1994

³⁰Stichwort Phillipskurve: <http://de.wikipedia.org/wiki/Phillips-Kurve>; Vgl. Friedrich L. Sell, Die Phillips-Kurve in der «neuen Wirtschaft» . Renaissance eines überholt geglaubten Zusammenhangs, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.10.2000; Internet: http://www.rueggerverlag.ch/page/vwl/pdf/k09_07.pdf (22.12.2008)

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 einerseits die wirtschaftliche und unternehmerische "Autonomie" und "Eigenverantwortung" von weiterhin staatlichen Einrichtungen wie Universitäten, Schulen, Kindergärten, Bibliotheken, Jugendeinrichtungen und Krankenhäusern angestrebt, und andererseits wird nun *aufgabenkritisch* sortiert, was überhaupt noch staatlich bleiben muss bzw. soll und was nicht. Es können vom Ansatz des NPM her aus dem Staatsbetrieb outgesourcte GmbHs gegründet werden, die in staatlichem Besitz bleiben (formelle Privatisierung) oder staatliche Betriebe und Einrichtungen verkauft werden (materielle Privatisierung). Verwaltungsreform, Privatisierungen und neue unternehmerische Führung und konzernartige Finanzsteuerung sind über den Dachbegriff der *dezentralen Ressourcenverantwortung* verbunden.

In jedem Fall soll nach dem Ansatz des NPM auch innerhalb der staatlichen Verwaltung und den nachgeordneten Stellen wie in Privatfirmen gewirtschaftet und gearbeitet, werden. Der Kerngedanke der Dezentralisierung wie des ganzen NPM geht also dahin, Behördenverantwortung in unternehmerische Verantwortung zu verwandeln. Der dynamische, bienenfleißige, kommunikationsfähige unternehmerische Manager ist die neue Figur im Staatsapparat, nicht der penible Aktenmensch.

"Entscheidend bei dieser Dezentralisation ist, dass sich die unternehmerische Energie der Führungskräfte frei entfalten kann." (Hermann Simon, manager 5/2007)

Der Verwaltungs-Unternehmer als neue Figur ersetzt den ehemaligen Behördenleiter, er soll die Verantwortung für Rationalisierungen, Kürzungen und 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 Verträgen, 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. Siehe dazu mehr weiter unten.

Die Reichweite und Verantwortung der Politik nimmt dadurch ab, ebenso die Einwirkungsmöglichkeit parlamentarischer Kontrollinstanzen. Das NPM überträgt die Konzernpraktiken nach der sogenannten Prinzipal-Agent-Theorie mit einer Trennung von "strategischer" (=politischer) und "operativer" (=managerialen) Führung auf den Staat ³¹. Damit wird die Verwaltungspraxis dem unmittelbaren politischen Zugriff

³¹<http://de.wikipedia.org/wiki/Prinzipal-Agent-Theorie>

entzogen, da ja die Durchführung "operativ" in scheinbar unpolitischer Sphäre stattfindet, nachdem die Inhalte strategisch "weiter oben" bestimmt wurden. In Wirklichkeit funktioniert das Modell nicht. Kommunalverwaltung ist politisch, so dass Politiker bei den ganz praktischen Dingen dann doch häufig selbst mitreden wollen oder müssen. Wo privatisiert wurde, stellen sich abgesehen von der grundsätzlichen Kritik massive Probleme in der Kommunikation mit den übergeordneten staatlichen Stellen und der abnehmenden Qualität ein - beispielhaft deutlich bei den ehemaligen Staatsbetrieben der Post und der Bahn zu beobachten. Qualität wird bis auf Kundenfreundlichkeit, die auf Computerisierung und Engagement von Mitarbeiterinnen zurückgeht, nicht verbessert, sondern verschlechtert. Um die Versorgungseinbußen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zu verbergen, schießen seit einiger Zeit ‚Governance‘-Projekte (Mitbestimmung, Partizipation, Aktivierung, Runde Tische) wie Pilze aus dem Boden, die das Demokratiedefizit ausgleichen sollen. Aber am staatlichen Haushaltsdefizit kann nicht ohne weiteres gerüttelt werden, deswegen sind ‚Governance‘-Aktivierungen notwendigerweise auf eine scheidemokratische Optimierung des regionalen ‚Clusters‘ beschränkt.³²

3. Finanzsteuerung des NPM

Outputsteuerung, Kontrakte, Budgetierung, Berichtswesen, Controlling

- 3.1. Outputsteuerung
- 3.2. Kontrakte und Budgetierung
- 3.3. Deckel, Sockel, Einnahmen
- 3.4. Standardisierung, Fallpauschalen
- 3.5. Berichtswesen, Controlling

3.1. Outputsteuerung

Da das NPM die Arbeitsweise von Großkonzernen auf die staatliche Verwaltung überträgt, kommt der finanztechnischen Umstellung eine herausragende Bedeutung zu. Es wird versucht, alle Arbeitsprozesse und -ergebnisse in quantifizierbaren Produktzahlen, Begriffen und Leistungen zu standardisieren. Geldströme sollen sich streng entlang der Ergebnisse und Wirkungen bei den dezentralen "Profitcentern" nachverfolgen lassen. Das ist der häufig erwähnte Übergang von der Input- zur Outputsteuerung, von der Kameralistik zur betriebswirtschaftlichen Steuerung. Teil der Outputsteuerung sind die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) und die doppelte Buchführung, im staatlichen Bereich "Doppik" genannt. Letztendlich ist 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

³²Exemplarisch: Gerald Geppert, Global Payers und clusterorientierte Regionalisierung. Die Volkswagen AG und die Region Südostniedersachsen, in: Hartmann/Geppert, Anm. 23

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.³³

Die "Verbetriebswirtschaftlichung" bei den Finanzen 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. Für viele der staatlichen Aufgaben ist die Herangehensweise absurd und kontraproduktiv und auch nicht billiger als vorher, handelt es sich doch häufig um Beziehungs- und Wissensarbeiten, die sich nicht quantifizieren lassen. (Natürlich gibt es nun auch dafür Messinstrumente, die Evaluationen, die stehen aber auf einem anderen Blatt.)

3.2. Kontrakte und Budgetierung

Die neue Outputsteuerung hat weitreichende Umstellungen in der staatlichen Finanzorganisation zur Folge. Auf der Grundlage von Kontrakten bzw. Ziel-Leistungsvereinbarungen oder einfach Zielvereinbarungen werden der Einrichtung oder dem Verwaltungsressorts Steuergelder zugeteilt, - nicht mehr auf Grundlage von Titeln im jeweiligen Haushalt der Kommune oder des Landes. Um eine "Flexibilisierung" bei den ausgebenden Stellen zu erreichen sieht das NPM den Übergang zur *Budgetierung* vor: Ein Titel war z. B für die Erneuerung von bestimmten Straßen in diesem Haushaltsjahr festgelegt, nun dürfte es so sein, dass das betreffende Straßenbaumanagement sich verpflichtet, die Straßen in ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten, aber selbst entscheiden kann, wann und in welchem Umfang das geschieht.³⁴ In den Kontrakten sind die zu leistenden Aufgaben definiert. Jeder einzelnen Aufgabe bzw. Zielsetzung werden Kennziffern zugewiesen und in eine Datenbank abgelegt. Kennziffern sind betriebswirtschaftliche Messzahlen über den Umfang von Leistungen, Produkten, Kosten, Personalzahlen, können aber auch Qualitätsmerkmale und Zielmarken enthalten. Die Budgetierung erfolgt auf der Grundlage der Kontrakte und das Budget

³³Das Land Bremen, in dem Land und Kommune fast deckungsgleich sind, wurde Vorreiter. Ein McKinsey Gutachten von 1995/96 lieferte die Grundlage für die Gründung des "Konzerns Bremen". Eine öffentliche Debatte fand nicht statt, die Aufarbeitung steht noch aus.

³⁴"Jede Kassen- und Buchführung arbeitet mit so genannten Titeln... Der gesamte Finanzbedarf – sprich der Haushalt – ist in einzelne Haushaltstitel eingeteilt. Man kann sich den Finanzhaushalt wie einen großen Schrank vorstellen, an dessen Inneres man nur über seine Türen und Schubladen rankommt. Es gibt eine Schranktür für das Gesundheitswesen, eine für die Verteidigung, eine für Bauen und Verkehr usw. und natürlich eine für die Kultur. Zudem gibt es hinter den Türen Schubladen. In ihnen liegt das Geld, das es zu verteilen gilt. Jede Schublade ist betitelt. Dieser Titelname verrät, zu welchem Zweck das Geld eingesetzt werden darf. Die Schranktüren stehen in unserem Vergleich für die Ressorts bzw. Titelgruppen." Aus: <http://www.scherz-schade.de/resources/Haushaltstitel.pdf>

wird für den vereinbarten "Output" bereitgestellt. "Ein Budget ist ein vorgegebener Finanzrahmen, in dem die Budgetbereiche (z.B. Fachbereiche, Ämter) für einen bestimmten Planungszeitraum weitgehend selbstständig ihre Einzelansätze unter Berücksichtigung ihrer Sachziele festlegen können."³⁵ Es können Erfolgsquoten vereinbart werden, die hinterher den Grad der Zielerreichung ablesbar machen.

3.3. Deckel, Sockel, Einnahmen

Bekanntermaßen werden die öffentlichen Haushalte ständig gekürzt. Es wird eine obere Grenze vorgegeben, die sogenannte Deckelung, und damit ist dann umzugehen. Die nun seit fast 30 Jahren gefahrene Grundstrategie von Kürzungen in den öffentlichen Haushalten ist bekanntlich 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 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.

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 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 und Vermarktlichung in den neu zugeschnittenen Verwaltungseinheiten und privatisierten Gesellschaften erzwingt. Auch wenn das Management noch aus den gleichen Verwaltungsfachleuten bestehen sollte, müssen die Abteilungsleiter/innen anders handeln und "führen" als zuvor. Oft ändert sich jedoch das Führungspersonal und MitarbeiterInnen werden versetzt. Was im Finanzsockel nicht enthalten ist, muss mit frischen unternehmerischen Kräften, sprich "Leadership", von energetischen Chefs³⁶ neu erwirtschaftet werden, sowohl durch die Mobilisierung von Ressourcen der MitarbeiterInnen als auch durch Aktivitäten auf dem Markt, die genauso von privatisierten Gesellschaften wie von weiterhin staatlichen Einrichtungen betrieben werden. Jammern ist nicht angesagt, sondern

³⁵ Budgetierung und dezentrale Ressourcenverteilung. Selbstlernkurs, 9.

http://www.jak.nrw.de/Fortbildungsmaterial/Selbstlernmaterialien/8_budgetierung.pdf

³⁶ Sieh z.B. den Studiengang "Leadership" an der Fachhochschule Frankfurt/M.

http://www.fh-frankfurt.de/de/fachbereiche/fb3/studiengaenge/leadership_master.html

Innovationsenergien sollen von allen MitarbeiterInnen ausgehen. Sie sitzen im gleichen Boot, denn sie wollen ja nicht rausfliegen oder das Boot untergehen lassen.

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. Sowohl in der Versorgung der Einrichtungen als auch bei Versicherungsleistungen ist es das gleiche Prinzip. Wer mehr als den untersten Grundbedarf will, muss sich bedingungslos in die Leistungsmühle einfügen - dabei haben noch nicht einmal die alle Willigen eine Chance dazu. In der Folge vertiefen sich die sozialen Spaltungen in der Gesellschaft immer weiter.

Sockel und eigene Einnahmen

Das NPM fordert von den autonomisierten bzw. privatisierten Einrichtungen, eigene Einnahmen zu erwirtschaften und sie eigenverantwortlich für selbst geschaffene Leistungen/Produkte zu verwenden. In der reinen Form des NPM erhält die Einrichtung vom Staat nur noch eine Basisfinanzierung, während der Rest auf verschiedensten Wegen erwirtschaftet wird. Schon deswegen stehen keine durchfinanzierten Aufgaben im Staats/Kommunalhaushalt, sondern nur noch Globalhaushalte, Produktgruppenhaushalte oder Budgets. 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. Im Unterschied zu früher können diese PPP-Projekte dezentral von den unteren Verwaltungseinheiten vereinbart werden, so dass die Erträge ebenfalls zur Reduktion des Minus eingespeist werden können.

Nebenbei sollen auch Gewinne anfallen, nicht zuletzt, um die gut dotierten Führungsposten der neu gegründeten privaten Gesellschaften zu finanzieren. 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, wo von vornherein Herr Müller-Böling das NPM zum überlegenen Prinzip erhebt und für den Hebel der Globalhaushalte das Tableau eröffnet.³⁷ Das CKM (Centrum für

³⁷Publikationen aus 1994: <http://www.che-concept.de/cms/?getObject=269&show=1994&getLang=de>
Jensen, Mogens Klostergaard; Neuvians, Klaus: Globalhaushalte für Hochschulen - Ein Vergleich Dänemark / Deutschland Eine vergleichende Studie im Auftrag der Weltbank, Arbeitspapier Nr. 6,

Krankenhausmanagement) unter Wilfried von Eiff entwickelt federführend das NPM für den Krankenhausbereich.

3.4. Standardisierung, Fallpauschalen

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.³⁸

Auf jeden Fall wird mit der kopf/fallgenauen standardisierten Mittelzuweisung von den konkreten Bedingungen der Institution abstrahiert und ein Rationalisierungsdruck provoziert. Im Gesundheitswesen führt dieser Druck soweit, dass Krankenhäuser massenhaft schließen oder verkauft werden müssen. Früher enthielten die Jahreshaushalte selbstverständlich Reserven und es wurde ja nicht auf eine Minimalfinanzierung, sondern auf ausreichende Haushaltsmittel geachtet. Normalerweise hatte eine Behörde oder Einrichtung "stille Reserven", die ihr eine Flexibilität und einen Freiraum zur Steuerung erlaubten. Das NPM schafft das Denken in Jahresetats ab, die immerhin noch Puffer enthielten und am Jahresende sinnvoll einige Lücken ausbessern konnten.

3.5. Controlling und Berichtswesen

In der Controlling-Abteilung laufen alle Daten zusammen und geben jederzeit Aufschluss über die Produktionszahlen/Kennziffern wie im Konzern. An das Controlling werden die Daten aus dem Verkehr mit den Kunden geliefert. "Mit den SOLL- und IST-Daten erstellen die Controllingverantwortlichen einen SOLL-/IST-Vergleich, woraus der Grad der Zielerreichung ersichtlich ist." Das ganze entspricht offensichtlich dem Center-Konzept der Privatwirtschaft mit hierarchisch eingeteilten Kosten-Erlös-Verantwortlichen. Natürlich gibt es auch ein Personalcontrolling, das z.B. die angestrebte Senkung des Krankenstandes beziffert und die prekarierten

Gütersloh, 1994, 10 Seiten

<http://www.che.de/downloads/AP6.pdf>

³⁸http://de.wikipedia.org/wiki/Base_Rate

Hermann Werle, Lebensverkürzende Maßnahmen, in: jw 11.06.05

Hermann Werle, Systemwechsel in er Krankenhausversorgung, in: jw 15.03.2006

Dirk Hauer, Das Sozialamt als "Profit-Center". Zusammenstellung und Überblick über die

"Modernisierung der Sozialhilfesteuern" in Hamburg, <http://www.lichter-der-grossstadt.de/html-Dokumente/gegen%20Aktivierung/Bruthlos-Sozitext.pdf> (21.11.08)

Randbelegschaften verwaltet.³⁹ Ebenso ermöglicht das Controlling den Überblick über die Beziehungen zu den privatisierten oder teilprivatisierten Gesellschaften, mit denen über Kontrakte Lieferbeziehungen unterhalten werden.

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. Damit sind für die meisten staatlichen Angelegenheiten Voraussetzungen für die Teilnahme am Wettbewerb auf dem Markt herstellbar.

Allerdings muss zunächst in den Dienststellen, sozialen Bereiche und Verwaltungen ein "verantwortliches" Berichtswesen etabliert werden, eine Aufgabe, die in dieser Art vorher nicht bestand. Accountability, Rechenschaftslegung, Verantwortlichkeit sind zentrale Begriffe, die die alte Dienstaufsicht von "Räten" ersetzen. Dadurch wird schon mal eine ganze Hierarchieebene eingespart. Kontrolle von oben wird soweit als möglich von der rechtlich korrekten Ausführung auf die Kennziffernabfrage verschoben. Nach außen hin ist der/die Bürger/in zum Kunden/zur Kundin geworden. Da sich das Grundverständnis zum Dienstleistungsbetrieb gewandelt hat, ist immerhin der Tonfall des alten Obrigkeitsstaats verschwunden.

Staatliches Controlling arbeitet wie die Großindustrie mit der Software SAP/R3. Die ist zwar umständlich, meist nicht an die betrieblichen Erfordernisse am Einsatzort angepasst und bildet deshalb einen der behördeninternen Reibungspunkte. Das neue Controlling kann gläserne Strukturen schaffen und ermöglicht entgegen allen Behauptungen über neue dezentrale Freiräume eine harte zentralistische, um nicht zu sagen: totalitäre Kontrolle. Solche automatisierten "gläsernen" Verwaltungssysteme laufen jedoch nicht von alleine. Sie produzieren unvermutet jede Menge neue Arbeitskosten für die Feinarbeiten bei der Software. Oft gibt es dabei eine große Diskrepanz zwischen den Vorstellungen und Wünschen der Planer und der Realität, die dann doch anders als gedacht ist.

4. Qualitätsmanagement: Aktivierung, Subjektivierung, Eigenverantwortung

4.1. Informationstechnologie

Die Einführung der digitalen Datenverarbeitung hat wie überall, so auch in den Amtsstuben Arbeitsweisen und Kooperation der Beschäftigten revolutioniert. Enorme Mengen an Arbeitszeit werden eingespart, wenn der Schriftverkehr statt auf Papier durch digitale Verwaltung ersetzt wird. Der Textaustausch ist beschleunigt, lässt sich leicht vervielfachen, buchhalterische Vorgänge werden automatisch berechnet und auf Klick ausgeworfen. Indem Routinetätigkeiten automatisiert werden, bietet sich die

³⁹Gestaltungsempfehlungen: Personalkennziffern, Hans-Böckler-Stiftung.
http://www.boeckler.de/pdf/mbf_nmp_2005_personalcontrolling_kennziffern.pdf (29.12.2008)

Möglichkeit für erhebliche Personaleinsparungen. Gleichzeitig aber müssen neue Qualifikationen für den Umgang mit IT erworben und untereinander weitergegeben werden. Mit der technischen Umstellung verändern sich die Arbeitsformen und Arbeitsinhalte. Neue Kommunikationswege und Arbeitsabläufe müssen entwickelt werden.

Auf diesen Technologiewandel setzen nun jede Menge organisatorische Rationalisierungsprojekte auf, die allesamt auf Kosteneinsparungen durch die Kombination neuer Technik und gleichzeitig verdichteter Arbeitsorganisation zielen. Der gesellschaftlich mögliche Fortschritt, diese Arbeitsentlastung gleichmäßig zu verteilen, damit alle individuell weniger und entspannter arbeiten können, wird leider nicht genutzt. Stattdessen bewirken neue Sozialtechniken in der Arbeitsorganisation, dass immer mehr Aufgaben in noch kürzerer Zeit zu leisten sind.

Die Stichworte der modernen Sozialtechnik lauten Aktivierung, Subjektivierung, Eigenverantwortung und Selbstmanagement.

4.2. Aktivierung, Subjektivierung und Evaluation

Das NPM richtet die Erwartung an die Menschen "selbst aktiv zu werden" und die "Qualität" der Dienstleistung selbst zu verbessern. Du sollst Dich einbringen und sagen, was Du zur Verbesserung des Betriebsergebnisses tun wirst.

Dafür gibt es Prozeduren, die Evaluationen. Da kann sich jede und jeder einbringen und gründlich ausforschen lassen. Der Reihe nach wird alles mögliche abgefragt: Du darfst einschätzen, wie gut der Prof seine Vorlesung gemacht hat, oder ob die Kundenbeziehungen zu den Patienten zufriedenstellend sind, und all die mannigfachen „Dimensionen“, die je nach Bereich intern wie extern anfallen. Eine große Rolle spielt die Erfassung des *Tacit Knowledge*, eines *schweigenden, verborgenen Wissens* von MitarbeiterInnen. Das sind die Erfahrungsschätze von MitarbeiterInnen, die dem Management nicht bekannt sind, aber letztlich eine große Rolle beim Funktionieren des Unternehmens spielen. Diese Erkenntnis hat beispielsweise dazu geführt, dass die gigantische Menge an informellem und privat angeeignetem Wissen, das sich vor allem bei Software-Freaks angesammelt hat, offiziell anerkannt werden musste und seit einiger Zeit in bildungspolitischen Programmen aufgenommen wird. Feed Back und Rückmeldungen aller Art, ein systematisiertes Berichtswesen, sollen die Inspektion der Vorgesetzten durch Datenströme ersetzen. Die Datenerhebung soll zuverlässig und transparent sein. Rechenschaftslegung (Accountability) verbindet die interne Evaluation mit der jeweiligen Aufsichtsbehörde, die gegebenenfalls externe Evaluationen durchführt.⁴⁰ Die Bertelsmann-Stiftung ist hier federführend bei der Entwicklung bzw. dem Import von Evaluationsverfahren für Schulen, Universitäten, Krankenhäuser und Kommunalverwaltungen. Zur Krönung hat die Stiftung auch noch

⁴⁰über die -t öscher QualitNeue Steuerung von schuli ,Daniela Zajonc :Beispiel für da Schulwesen :Internet ;Verbindung von Externer Evaluation und Zielvereinbarungen ,ag du bist bertelsmann ;(2008 .Nov :Stand) 18528=id?php.proxy/tools/calimero/de.degeval.www//:http -ntia.www//:http :Internet ,Schulrationalisierung und Bertelsmann schulrationa/schule/de.bertelsmannlisierung.html (2008) (2008 .Nov :Stand)

Evaluationsverfahren für den Grad der Marktförmigkeit von Gesellschaftssystemen entwickelt, den tendenziösen Bertelsmann-Transformation-Index (BTI). Mit dem Anspruch auf Weltgeltung setzt die Aktivierung bei PolitikerInnen an, die etwas für die weitere Transformation zu neoliberalen Marktwirtschaften tun sollen.⁴¹

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. Die Beteiligten überprüfen sich selbst, sollen in den Spiegel gucken, um verwertbare Aussagen über den eigenen Tätigkeitsbereich zurückzuspiegeln, die sie motivieren, zielorientiert etwas zu verändern.

Das dafür benötigte Muster der "Aktivierung" kennen wir aus den Arbeitsagenturen, wo von den Erwerbslosen verlangt wird zu sagen, was sie zur Beendigung der Arbeitslosigkeit zu tun gedenken. Fördern und Fordern heißt es dort. Im betrieblichen Bereich werden die Aktivierungsmuster unter dem Begriff der „Subjektivierung von Arbeit“ diskutiert.

4.3. Selbstmanagement

Voller Erstaunen haben Managementforscher festgestellt, dass in der Anfangszeit der Informatik die selbstorganisierte Kooperation der SoftwareentwicklerInnen bestens funktioniert hat, ohne dass ein Antreiber daneben stand. Die hervorragendsten Ergebnisse wurden gerade dort erzielt, wo das fachliche Interesse am Anfang stand und nicht die Gewinnabsicht. Beispielhaft stehen hierfür die weltweite Bewegung für freie Software und für das „Linux“ Betriebssystem, und auch die Hackerbewegung, die immer wieder für Überraschungen sorgt.⁴² Solche Einsichten zur Selbstorganisation in der kommandofreien Wissensarbeit verbanden sich mit dem Total Quality Management (TQM) aus den Großbetrieben und wurden als systematischer Bestandteil des NPM im Zuge der Verwaltungsreform auf den Öffentlichen Dienst übertragen. 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 dem Übergang zu kontrollierenden Kommunikationssystemen. Es können eine Menge von Kontrolljobs auch in den oberen Etagen eingespart werden, weil wegen der dezentralen Ressourcenverantwortung nicht nur Geld, sondern auch Inhalte in den Abteilungen dokumentiert und evaluiert werden. Von Zeit zu Zeit gibt es dann eine externe Evaluation oder eine Zertifizierung von außen. Die Dienstaufsicht wird durch die Informatisierung der Kontrolle völlig verändert. Neue Berichtspflichten ersetzen die

⁴¹Alexander Wagner, Der Bertelsmann Transformation Index: Kapitalistische Marktwirtschaft als Projekt?, in: Wernicke/Bultmann (Hg.), Netzwerk der Macht - Bertelsmann. 2. erw. Aufl., Marburg 2007, 463 - 475.

⁴²Das spiegelt der Text der McKinsey Leute: John Hagel & John Seely Brown, From Push to Pull .Emerging Models for Mobilizing Resources , Working Paper, October 2005. <http://www.johnseelybrown.com/pushmepullyou4.72.pdf>.
Siehe auch: Hartmann. Cluster, 199.

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 herausgebröselte, je nachdem was aus der Zweckbestimmung der Firma oder der Abteilung zwangsläufig vorgegeben ist.⁴³

Glissmann/Peters nennen das indirekte Lenkung.⁴⁴ Man kann sich als MitarbeiterIn kaum dem Reden über die Arbeit entziehen, weil es schließlich um den ureigensten Anteil am Geschäftsprozess geht, den man „eigenverantwortlich“ gestalten muss. Teilweise wird auch der Rahmen evaluiert, und ein Programm zur jeweiligen corporate identity erarbeitet. Oder die Institution wird in ihren Einzelheiten von den jeweils beteiligten Hierarchieebenen nach bestimmten Kriterien der Zielerreichung durchforstet, um eventuelle Schwachstellen zu ermitteln. 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.

Das "Selbstmanagement" im Rahmen der neuen Steuerung und der "Vermarktlichung" von kleinen Einheiten erlaubt es, die ureigensten persönlichen Gefühle, Erfahrungsschätze und zwischenmenschlichen Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen in den Dienst der Firma bzw. der staatlichen Verwaltung zu stellen, anderes ausgedrückt: einzusaugen.⁴⁵ In Teams mit flachen Hierarchien können ohne Angst kreative Vorschläge ausgetauscht werden, Arbeitsstrukturen von allen Beteiligendiskutiert 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. Was per Dienstanordnung nie möglich gewesen wäre, wird jetzt ganz von selbst erbracht. Das ist Traum und Perspektive der neoliberalen Managementreformen allgemein und nun - dank Bertelsmann - auch im öffentlichen Bereich per NPM. Nur läuft es leider nicht überall nach Plan.⁴⁶ So wirken sich die neuen Berichtspflichten dergestalt aus, dass sie Anlass

⁴³<http://www.anti-bertelsmann.de/schule/schulrationalisierung.html>

⁴⁴Siehe die Veröffentlichungen im Cogito-Institut für Autonomie-Forschung:
<http://www.cogito-institut.de/>

⁴⁵Grundlegend dazu: Hartmann/Geppert. Cluster. Die neue Etappe des Kapitalismus, Berlin/Hamburg 2008. Den Anregungen von Hartmann verdanken wir viel.

⁴⁶Daraus hat sich eine Forschung zur Arbeitssucht entwickelt. Siehe: Heide, Holger und Schulze, Rudolf (2003): Arbeitssucht. Manuskript. Bremen. <http://www.wiwi.uni-bremen.de/seari/arbeitsucht.pdf> (gesehen: 11/2008)

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. Im Bereich der Produktion ist das Qualitätsmanagement oder auch die Gruppenarbeit ein umkämpftes Terrain.⁴⁷

4.3. „Eigenverantwortung“ und Koproduktion

Eigenverantwortung ist ein durchschlagskräftiger Schlüsselbegriff bei der "Aktivierung" und "Subjektivierung" aller möglichen Arbeitsverhältnisse und staatlicher Versorgungssysteme. Es dürfte sich herumgesprochen haben, dass es sich bei "Eigenverantwortung" um eine Abwälzung von gesellschaftlich bedingten Kosten auf die sozial hierarchisierten und individualisierten Bürger/innen dreht, z.B. im Gesundheitswesen oder bei der Altersversorgung.

Ideologisch scheint Unabhängigkeit und eigene „Verantwortung“ das Gegenteil von Fremdbestimmung zu sein. Das war erstrebenswert, solange Fremdbestimmung und Fremdverantwortung Teil der Herrschaft und Teil autoritärer Kontrolle bis hin zur Despotie waren. Nun bettet sich die erweiterte „Eigenverantwortung“ in strukturelle Kostenzwänge ein und stimuliert im vorgegebenen Korsett höhere Phantasie und Kreativitätsleistungen, eigene Orientierung und Selbstorganisation. Es gibt real mehr Spielräume, irgendetwas zu entscheiden, genauso wie ich im Supermarkt mit dem gleichen Budget die Auswahl unter 1000 Artikeln habe. Das Geld wird aber nicht mehr dadurch, aber ich kann optimieren. 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, wie sie von Günter Voß und anderen beschrieben wird.⁴⁸ 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

⁴⁷ von der Vernichtung der (Beunruhigendes)Neues ,502Ausgabe ,Kollegen von Daimler informieren
Siehe auch die Diskussion über die ;pdf.502/pdf/archiv/de.kollegeninfo.www//:http ,Gruppenarbeit
/net.stahlnetz.www//:http :t im Kapitalismus unter der Arbeitsproduktivität Steigerung

⁴⁸ Voß, G. G. & Rieder, K. (2005, 2. Aufl. 2007). Der arbeitende Kunde. Wie Konsumenten zu unbezahlten Mitarbeitern werden. Frankfurt a.M., New York: Campus.
Neues Paper: <http://www.sti-studies.de/fileadmin/articles/kleemannetalstivol4no1.pdf>

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 und Subjektivierung gibt es eine ausgezeichnete Site mit vielen Papieren im Internet (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.

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien und insbesondere das Internet (und dabei vor allem das aktuell sich stürmisch entwickelnde interaktive web2.0) sind hierzu in vielen Bereichen hilfreiche Mittel; sie sind aber keineswegs die zentralen Auslöser, denn viele Betriebe (und die dazugehörige Betriebswirtschaftslehre) haben unabhängig davon und zum Teil schon vor der Expansion des www den Kunden als sogenannten ‚Ko-Produzenten‘ entdeckt, dessen Potentiale man aus unmittelbar wirtschaftlichen Gründen zu nutzen versucht (...).“⁴⁹

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 KonsumentInnen-tätigkeiten 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.

5. Tarifreform, Beamten- und Arbeitsrechtsreform, neue Personalführung

⁴⁹Die Aufzählung ist entnommen aus:
<http://www.arbeitenundleben.de/ako-Begriff.htm> (09.01.08)

Was hat die Neuordnung des Tarifsystems in den neuen Vertragswerken TVÖD und TVL und die Neufassung des Beamtenrechts mit dem NPM zu tun? Schon bei den ersten Grundsatzdiskussionen um die Einführung des NPM Anfang der 90er war die Lohnpolitik als wichtiger Bestandteil der "schöpferischen Zerstörung" des hergebrachten bürokratischen Systems einbezogen. In den Leitlinien von KGSt und Bertelsmann-Stiftung wurden 1993 sieben aufeinander bezogene Bereiche der zukünftigen Verwaltungsreform aufgelistet. Unter Punkt 6 wird auf die "Potentiale der Mitarbeiter" Bezug genommen, die "teuerste und empfindlichste Ressource, mit der die Kommunalverwaltung arbeitet".⁵⁰ Marga Pröhl von der Bertelsmann-Stiftung präzisiert die Pläne zur Ausschöpfung der Mitarbeiterpotentiale folgendermaßen: "Verwaltungen, die durch eine flache Hierarchie, einen kooperativen und mitarbeiterorientierten Führungsstil, eine offene am Leistungsergebnis orientierte Kommunikation und ein leistungsorientiertes Bezahlungs- und Karrieresystem gekennzeichnet sind, erfüllen diese Prämisse am ehesten."⁵¹ Es solle auch ein umfassendes Human Resource Management eingeführt werden, vor allem aber käme es auf die Kooperation mit Personalvertretungen und den Gewerkschaften an. Mit knappen Worten skizziert die Bertelsmann-Stiftung 1993 die strategische Notwendigkeit, ein Programm zur Leistungssteigerung im öffentlichen Dienst mit "materiellen Anreizen" (Karriere) und mit den Methoden der Subjektivierung (Qualitätsmanagement, Motivierung, flache Hierarchien) zu entwickeln. Eine neue Teamarbeit bei gleichzeitiger Intensivierung der Arbeit, Disziplinierung zur Mehrarbeit und effizienterer Ausbeutung des "tacit knowledge" (Erfahrungswissen) sollen mit "Leistungskomponenten" beim Lohn neu aufeinander abgestimmt werden. Um diese Ziele umsetzen zu können, musste zunächst ein neuer Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst entworfen und durchgesetzt werden.

"Das tarifpolitische Großereignis 2005 war die Unterzeichnung des im Oktober in Kraft getretenen Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVÖD). Dieser entspricht ganz dem neoliberalen Zeitgeist: Begünstigung junger »Leistungsträger« auf Kosten älterer Beschäftigter und ihrer Familien, die Möglichkeit zur Tarifabsenkung in von Privatisierung bedrohten Bereichen, die Einführung einer neuen Niedriglohngruppe, das sind nur einige der Glanzlichter dieser vermeintlichen Jahrhundertreform."⁵² So lautet das Fazit von Daniel Behruzi in der Tageszeitung "junge Welt" im Dezember 2005. Der *Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst* (TVÖD) löste im Jahr 2005 den *Bundesangestelltentarif* (BAT) ab, der seit 1961 bestanden hatte. Der BAT war relativ übersichtlich hierarchisiert und, verglichen mit dem TVÖD, noch sozial ausgerichtet. Für die Landesbediensteten folgte das neue Tarifsystem 2006 im *Tarifvertrag für die Länder* (TVL) und für die BeamtenInnen wurde im Juni 2005 ein *Gesetzentwurf zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts* (*Strukturreformgesetz, StruktRefG*) beschlossen, der die gleichen strukturellen Änderungen wie der TVÖD

⁵⁰ Marga Pröhl, Zielsetzung und Methodik der Preisvergabe, in: Bertelsmann-Stiftung (Hg.), Carl-Bertelsmann-Preis. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh 1993, 9-22, 15f.

⁵¹ Ebenda, 16.

⁵² Daniel Behruzi, Weitere Polarisierung. Gewerkschaften 2005: Kampflöse Zugeständnisse, Streit um Linkspartei, und bittere Auseinandersetzungen auf betrieblicher oder regionaler Ebene, in: junge welt, 27.12.2005, 15.

enthielt.⁵³

Die Kernpunkte der Tarifreformen für Angestellte, ArbeiterInnen und BeamtInnen Im TVöD, TVL und im Strukturreformgesetz für BeamtInnen sind:

1. Bezahlung nach Leistung

Ein neuer Lohnbestandteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist der Leistungslohn. In Verbindung mit individuellen oder gruppenbezogenen Zielvereinbarungen kann nun die Lohnhöhe variiert werden. Laut Paragraph 18 des TVöD sollen die Leistungslöhne die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen verbessern, die Motivation und Eigenverantwortung sowie die Führungskultur steigern.

Man glaubt offensichtlich, mittels Zielvereinbarungen, die mit Lohnsteigerung oder -senkung kombiniert werden, die MitarbeiterInnen besser lenken und anspornen zu können. Voraussichtlich wird sich die Bezahlung nach Leistung auf die Arbeitsbeziehungen der Beschäftigten nicht gerade positiv auswirken. Thomas Boehm formuliert: „Leistungslöhne schaffen nicht nur Willkür, sie sind ein Instrument gegen unliebsame KollegInnen, zum Beispiel gewerkschaftliche AktivistInnen; auch schaffen sie Ungleichheit, vergiften das Klima, schwächen die Solidarität.“⁵⁴

2. Zuschläge und Jahressonderzahlungen

Die familienbezogenen Entgeltbestandteile, wie die Kinderzuschläge im Ortszuschlag und der Erhöhungsbetrag im Weihnachtsgeld, sowie der Verheiratetenzuschlag sind im TVöD weggefallen. Das Weihnachts- und Urlaubsgeld wird als reduzierte Jahressonderzahlung ausgezahlt.

Beschäftigte mit Kindern haben vergleichsweise weniger Geld zum Leben.

3. Einstufungen und Lohnsenkungen

Die Entgeltgruppen und Abstufungen innerhalb der Entgeltgruppen wurden im gesamten Arbeiter-, Angestellten und Beamtenbereich neu geordnet. Das Gehalt berechnet sich nicht mehr aus dem Dienstalter und der laufbahnabhängigen Einstufung, sondern nach dem jeweils eingenommenen Arbeitsplatz und der hierfür vorhandenen Erfahrung.

4. Einführung einer Niedriglohngruppe

Der TVöD hat eine neue Niedriglohngruppe eingeführt. Sie wird von Verdi damit begründet, diese sei als Schutz vor Privatisierung gedacht. Die flächendeckende Privatisierung der Reinigungskräfte beweist uns leider das Gegenteil und zeigt, dass

⁵³ Dies Gesetz wurde wegen der Neuwahlen nicht verabschiedet wurde. Stattdessen wurde 2008 ein Beamtenstatusgesetz erlassen, das die Fragen von Besoldung, Laufbahnrecht, Dienstrecht an die Länder abgibt. Neben der regionalen Aufsplitterung der Gehälter werden die Mobilität der Beamtinnen erhöht und Leistungskomponenten in der Beamtinnenbesoldung eingeführt.

⁵⁴ lichen ffent. Neues Tarifrecht im .bar ist und nachgibt. Verdi erpre ڪda ,Die Botschaft ist ,Thomas Boehm Eine .Dienst bedeutet Verschlechterungen und die Aufgabe gewerkschaftlicher Prinzipien -batade/05tarif/gewerkschaft/ssiondisku/de.labournet.www//:http :Internet ,zusammenfassende Kritik pdf.wlhh

auch hier das Konzept der Einsparung der Löhne vorherrscht.

Mit Hilfe dieses neuen Tarifvertragssystems ist es dem Staat gemeinsam mit Verdi gelungen, die Personalkosten im öffentlichen Dienst innerhalb kürzester Zeit erheblich zu senken.⁵⁵ Über die alljährlich stattfindenden Tarifverhandlungen auf der Grundlage des BATs wäre das nicht möglich gewesen. Insgesamt ist dieser Schockangriff mit dem neuen Tarifsystem noch keinesfalls verdaut. In den laufenden Tarifrunden zeigen sich allerorten die enormen Probleme, die durch die Aufsplitterung der Systeme und die Föderalisierung entstanden sind. Es ist wahrscheinlich nicht übertrieben, von einer zumindest zeitweiligen Demoralisierung, Enttäuschung und Wut bei den betroffenen Mitarbeiterinnen zu sprechen.

Die Neuformulierung der Beamtengesetze auf Länderebene ist noch nicht abgeschlossen, weil die Kompetenz des Bundes in Fragen von Besoldung, Laufbahnrecht und Altersversorgung im Zuge der "Föderalismusreform" an die Länder abgegeben wurde. Erst 2008 wurde das Beamtenstatusgesetz auf Bundesebene verabschiedet, welches die Voraussetzung für die Föderalisierung ist.

Da die Einführung von individuellen bzw. teambezogenen "Zielvereinbarungen" einen wichtigen Einbruch in die Rechte der Beschäftigten bedeutet, wollen wir sie hier ausführlicher beschreiben. Vorläufermodell der Zielvereinbarungen ist das Entgeltrahmenabkommen (ERA) der Metallindustrie, das 2003 erstmals vereinbart wurde.⁵⁶ Die oben beschriebene Technik der Subjektivierung mittels Qualitätsmanagement wird nun auf der individuellen Verhandlungsebene fortgesetzt.

Der Arbeitsrechtler Rolf Geffken hat in einem Artikel die Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument der Entsolidarisierung und Disziplinierung der Beschäftigten und Auflösung des Arbeitsrechts untersucht. Daraus wollen wir hier etwas ausführlicher zitieren.⁵⁷

"Der einzelne Mitarbeiter legt in Gesprächen mit seinem Vorgesetzten seine Arbeitsziele fest. In dieses Festlegungssystem werden alle Aspekte der Arbeit einbezogen (darunter auch Urlaub, persönliche Ziele, persönliche Motivation, Qualifikation, Leistungssteigerungen, Fortbildung). Gelingt es dem einzelnen (vor allem dort, wo es sich um qualifiziertere Beschäftigte handelt), seine Anliegen »individuell« durchzusetzen, wird er praktisch gleichgültig gegenüber einer kollektiven Interessenvertretung. Gelingt es ihm nicht bzw. erreicht er seine Leistungsziele nicht, wird auch dies nicht dazu führen, daß sich der Betroffene an seine kollektive Interessenvertretung erinnert, vielmehr verfestigen sich Resignation und Vereinzelung.

⁵⁵ Generell verschaffen die neuen Entgeltgruppen den MitarbeiterInnen, die nach dem 1.1.2007 im öffentlichen Dienst eingestellt wurden einen grundsätzlichen Lohnverlust von ca. 7 %. Dazu summiert sich die reduzierte Jahressonderzahlung und die nicht erreichten Entwicklungsstufen. Die Lohnsenkungen gehen damit in den zweistelligen Bereich.

⁵⁶ Zur Kritik siehe das Interview mit Ulf Wittkowski aus dem Daimler-Werk Hamburg: "Viele stehen schlechter da". "ERA: "Jahrhundertwerk" der IG Metall spaltet Belegschaften. Ein Gespräch mit Ulf Wittkowski, in: junge welt, 29.05.2007, S. 15.

⁵⁷ Rolf Geffken, Wenn der Boss bestimmt, in: junge welt, 05.11.2007, Internet: <http://www.labournet.de/diskussion/arbeitsalltag/ao/geffken.html>

(...)

Nach Paragraph 18 Absatz 4 TVöD der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände ist die »Leistungsprämie (...) in der Regel eine einmalige Zahlung, die im allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt«. Dabei wird in Absatz 5 der Begriff »Zielvereinbarung« definiert als »freiwillige Abrede zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung«. Obwohl es sich um angeblich »objektivierbare« Ziele handelt, sollen diese trotzdem – offenbar weil es ihnen doch überwiegend an der »Objektivierbarkeit« mangelt – subjektiv festgelegt bzw. »vereinbart« werden. Was geschieht, wenn die freiwillige Vereinbarung nicht abgeschlossen wird, regelt der TVöD nicht. Allerdings ergibt sich aus den Formulierungen »in der Regel« und »im allgemeinen«, daß die Praxis der Zielvereinbarungen auch nach dem Willen der Tarifvertragsparteien so nachhaltig wirken soll, daß sich auch Leistungsbestimmungen nach Paragraph 315 BGB (Bestimmung der Leistung durch eine Partei) nach dem richten werden, was »überwiegend« vereinbart wurde. Ebenfalls nicht geregelt ist die Frage der Spielräume bei der Absprache mit »Gruppen«. Hier werden Einfallsmöglichkeiten für ungeschützte Individualisierung geschaffen, der kollektivem Schutz nur indirekt zugänglich ist.

(...)

Rechtspolitische Gefahren

In der Tat hat die Individualisierung von Rechtsbeziehungen neben den juristischen und psychologischen Folgen vor allem Auswirkungen auf der Ebene der Interessenvertretung. Das Ergebnis des Individualisierungsprozesses ist eine nachhaltige Loslösung der einzelnen Beschäftigten von der kollektiven Interessenvertretung. Betriebsräte bleiben zunehmend »außen vor«, wenn es sich um Fragen des täglichen Arbeitslebens handelt. Dies geht von der Organisation der Arbeit in Gruppen über Qualitätszirkel bis hin zur Festlegung des Urlaubs, individueller Prämien usw. Das Fortschreiten dieses Prozesses führt im Ergebnis zu einer Auflösung des Arbeitsrechts. Der einzelne Beschäftigte wird wieder zum »Mittelpunkt« des rechtlichen Geschehens. Das Arbeitsrecht wird zurückgeführt auf den Standard, den es etwa zum Zeitpunkt der Entstehung des Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahre 1900 in Deutschland hatte, also zu einer Zeit, als es das Arbeitsrecht noch gar nicht gab!

Das Arbeitsrecht aber verdankt seine Entstehung kollektiven Strukturen. Ohne Tarifverträge und ohne Betriebsräte, also ohne kollektives Gegengewicht zu den Unternehmen, macht die Existenz eines eigenständigen Rechtsgebiets wie des Arbeitsrechts kaum einen Sinn. Die schleichende Individualisierung von Rechtsbeziehungen aber löst diese Strukturen auf und verstärkt den Prozeß einer allgemeinen gesellschaftlichen und kulturellen Vereinzelung nach dem Motto »Jeder ist seines Glückes Schmied«.

Schließlich muß ergänzt werden, daß die in Betrieben angewandten

Zielvereinbarungen eine Parallele in der »Welt der Arbeitssuchenden« haben: die »Eingliederungsvereinbarungen« nach Sozialgesetzbuch II. Diese sind – im Gegensatz zu den arbeitsrechtlichen Zielvereinbarungen – grundsätzlich nicht freiwillig, im Gegenteil, ihr Abschluß ist auf dem Umweg von Leistungseinschränkungen sanktioniert. Sie dienen auch nicht im Ansatz der »Motivation« der Arbeitssuchenden, sondern sind zweifellos ein Disziplinierungsinstrument. Aber auch hier wird den Betroffenen suggeriert, sie könnten mit einer ihnen aufoktroierten »Vereinbarung« Einfluß auf ihr eigenes Schicksal nehmen. In Wahrheit sind die Eingliederungsvereinbarungen kaum etwas anderes als eine staatlich sanktionierte Farce, mit der der uralte Rechtsgrundsatz, daß Vereinbarungen nicht erzwungen werden können (sonst bräuchte man keine Verwaltungsakte), durchbrochen wird. Auch diese »Vereinbarungen« zielen objektiv auf eine Demotivierung und Disziplinierung von Betroffenen bei gleichzeitigem praktischen Rechtsverzicht.⁵⁸

Nicht nur bei Vorschlägen zur Personalführung im öffentlichen Dienst, sondern auch beim allgemeinen Arbeitsrecht bemüht sich die Bertelsmann-Stiftung um eine groß angelegte ‚Reform‘. Zwei renommierte Wissenschaftler haben in ihrem Auftrag den Entwurf für ein neues Arbeitsrecht geschrieben. "Die Professoren Dr. Martin Henssler und Dr. Ulrich Preis haben ihre Überlegungen für ein Arbeitsvertragsgesetz (ArbVG) weiterentwickelt und im Oktober 2007 eine aktualisierte Fassung vorgelegt."⁵⁹ Die parlamentarische Verabschiedung dieser Vorlage würde eine weitere Individualisierung des Arbeitsrechts bewirken, da sie die öffentlich-rechtlichen und kollektivrechtlichen Anteile des Arbeitsrechts beschneiden oder beseitigt würde. Es handelt sich um ein "Mogelpackung", wenn gesagt wird, es ginge um die Zusammenführung schon bestehender Regelungen, und die Veränderungen seien marginal. Empfehlenswert ist der Text von Michael Schubert in der Zeitschrift "Ossietzky" unter dem Titel "Arbeitsvertragsrecht à la Bertelsmann".⁶⁰

Das Thema Arbeitsrecht sei hier nur noch hinzugefügt, weil sich die Bertelsmann-Stiftung nach 15-jähriger Erfahrung bei der Durchsetzung des NPM im öffentlichen Dienst weiterhin bemüßigt fühlt, weitere Angriffswellen auf dem sozialen Terrain loszutreten. Das ist nur möglich, weil in den 90er Jahren kein ernsthafter Widerstand stattfand, sondern im Gegenteil sich die Gewerkschaften und Gewerkschaftsvorstände über den Tisch ziehen ließen oder aktiv mitgestaltet haben.

Schon die Einstellungsstopps und der Personalabbau in den Neunziger Jahren hatten deutlich gemacht, dass von versprochenen Qualitätsverbesserungen als einer

⁵⁸ Geffken, ebenda. Zur die Einordnung von Zielvereinbarungen in ein neues industriepolitisches Konzept bei Volkswagen siehe: Gerald Geppert, Global Player und clusterorientierte Regionalisierung. Die Volkswagen AG und die Region Südostniedersachsen, in: Hartmann/Geppert, Cluster. Die neue Etappe des Kapitalismus, Berlin/Hamburg 2008, 162, 163.

⁵⁹ Aus der Seite der Bertelsmann-Stiftung: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/prj_52988.htm. Dazu gibt es ein Diskussionsforum der Stiftung: <http://www.arbvg.de/forum/index.php>.

⁶⁰ Michael Schubert, Arbeitsvertragsrecht à la Bertelsmann, in Ossietzky, Ausgabe 19/2008; Internet: <http://www.sopos.org/aufsaeetze/49293cfc688c8/1.phtml>; als pdf unter: <http://www.weltderarbeit.de/start12.pdf>.

"Geschäftsgrundlage" zwischen Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Dienst überhaupt nicht die Rede sein konnte, sondern infolge des dramatischen Stellenabbaus das Gegenteil stattfand. Die Zahl der Beschäftigten im gesamten öffentlichen Dienst ging von 6,7 Million im Jahr 1991 auf 4,58 Million im Jahr 2006 zurück, das entspricht einem Rückgang um über 32 %. Das sind unter Einbeziehung der privatisierten Beschäftigten von Post und Bahn 2,1 Millionen Stellen weniger im öffentlichen Dienst. Nur bei den Teilzeitbeschäftigten, den prekären Jobs, gab es wie überall eine zahlenmäßige Zunahme. Genauere Angaben, auch nach Bund, Ländern und Kommunen und nach der Art der Beschäftigungsverhältnisse aufgeschlüsselt, sind in dem Buch von Brandt u.a. enthalten.⁶¹

6. Aufgabenneuordnung, Privatisierung, Wettbewerb

Rationalisierung der inneren Abläufe (Ökonomisierung) und Privatisierungen folgen der übergreifenden Konzeption der Verwaltungsreform nach dem Muster des NPM. Da die "dezentrale Ressourcenverwaltung" unternehmensähnliche Gebilde mit eigenen Gewinn und Verlustrechnungen schafft, ist es kein großer Schritt mehr, sie in Wettbewerbsteilnehmer auf dem Markt zu verwandeln.

"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."⁶²

In Bundesländern und Kommunen, die eine "Haushaltsnotlage" verzeichnen, geht es besonders forsch und schnörkellos zur Sache. Zwischen den Begriffen *Privatisierung*, *Verwaltungsreform* und *Innovation* stehen praktisch Gleichheitszeichen, sie sind identisch und der Strukturbruch braucht keine besondere Begründung, wenn er denn der Kostensenkung dient. Im Finanzbericht "Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in der Freien Hansestadt Bremen" werden Privatisierungen wie selbstverständlich als Maßnahmen der Effizienzsteigerung im Rahmen des NPM abgehandelt. Vor allem gehe es darum, mittels der *Innovationen* in den nächsten Jahren bestimmte Einsparziele zur Haushaltssanierung zu erreichen. "Wesentliche Teile der heute als Verwaltungsaufgaben wahrgenommenen Dienstleistungen lassen sich zukünftig in einem 'Markt öffentlicher Dienstleistungen' weitaus flexibler und effizienter erbringen" wird behauptet.⁶³ Später heißt es dann: "Durch die Gründung von privatrechtlichen

⁶¹ Brandt/Schulten/Sterkel/Wiedemuth (Hg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg 2008, 70ff

⁶² KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, 22.

⁶³ Finanzbericht Bremen, 3/00, Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in der Freien Hansestadt Bremen - Erster Zwischenbericht. Gekürzte Fassung. Internet: <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FBB0003.pdf> (3.1.2009)

Gesellschaften sind und werden zukünftig Effizienzpotentiale genutzt, die Aufgaben wirtschaftlicher zu erfüllen." Durchgängig sind der Privatisierung die gleichen Effizienz-Zielsetzungen wie dem NPM zugeordnet, 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 verschiedene Ausgliederungsformen im Einzelnen 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.⁶⁴ 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, Teilweise geht es um unseriöse werbeähnliche Qualitätsvergleiche, teilweise um Lenkung zu weiteren Rationalisierungsschritten. Die Anbieter, die ihren Beschäftigten im Dumping um Niedriglohn und Prekarisierung am meisten abverlangen, können naturgemäß das günstigste Angebot im Preisvergleich machen. Insofern leistet Privatisierung eine Zuarbeit zum Unterlaufen von Tarifverträgen und ist Teil der Prekarisierungspolitik. Beispielhaft seien die Ausschreibungen für Bildungsdienstleistungen, die die Bundesagentur für Arbeit im Bereich von Weiterbildungen macht erwähnt. Da geht es um reinen Dumpingwettbewerb im Bereich von Lehrkräften. Aber genauso gut können

Bremische Bürgerschaft, Drucksache 15/843, Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 4.Sept. 2001. Auf dem Weg zum "Konzern Bremen". http://www.gruene-fraktion-bremen.de/cms/default/dokbin/80/80406.kleine_anfrage_auf_dem_weg_zum_konzern_b.pdf

⁶⁴Norbert Wohlfahrt/Werner Zühlke, Ende der kommunalen Selbstverwaltung, Hamburg 2005. Zu den Formen der Privatisierung siehe dort: 38 f. Hier wird der Zusammenhang mit dem NPM hergestellt. der sonst überall fehlt. Ansonsten siehe z.B. die regionale Übersicht zu Hamburg: Die Linke, Landesverband Hamburg, Privatisierungspolitik in Hamburg. Eine Bilanz. ein Diskussionsbeitrag aus der Linken, Hamburg 2007. Internet: <http://www.hier-ist-die-linke-hamburg.de/html/img/pool/PrivBrosch.pdf> (03.01.2009) Und natürlich die bekannten Bücher von Werner Rügemer, Privatisierung in Deutschland, 4.erw. Aufl. Münster 2008; W.Rügemer, "Heuschrecken" im öffentlichen Raum. Public Private Partnership - Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Bielefeld 2008.

öffentliche Verkehrsmittel, die Briefzustellung, die Müllabfuhr oder andere Dinge ausgeschrieben und mit einer Deregulierung der Tariflöhne verbunden werden. 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. Diesem Ranking werden nur nicht nur öffentliche Einrichtungen unterworfen, sondern ganze Kommunen, Bundesländer und auch Staaten.⁶⁵

Der Druck, der vom Wettbewerb verschiedener Teilnehmer auf dem Markt ausgeht, soll in die Einrichtung oder auch ganze Gebietskörperschaften zurückwirken und dort für interne Kostensenkungsmaßnahmen sorgen.

7. 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. Neoliberalismus als Schlagwort müsste durch die Untersuchung aller Facetten und Konsequenzen der neoliberalen Verwaltungsreform, des NPM, ergänzt werden.

In den letzten Jahren hat die Bertelsmann-Stiftung ihre politischen Strategien auf das Feld von ‚Governance‘ - neue Führung und neues Regieren mit Netzwerken von Akteuren im ‚Cluster‘ - erheblich ausgeweitet, worauf aber im Rahmen dieser Skizze zum NPM nicht eingegangen werden konnte.

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, die mit der Kampagne "Der Deckel muss weg" einen vorläufigen Höhepunkt gefunden haben.⁶⁶ Auch den Streik der in der GdL organisierten Lokführer im Oktober und November 2007 könnte man zum Widerstand gegen die Privatisierungen, Rationalisierungen und Lohnsenkungen zählen.

⁶⁵Zur Kritik der Ranking-Methode siehe: Susanne Schiller, Untersuchung der politischen und gesellschaftlichen Einflussnahme der Bertelsmann-Stiftung auf die Reformen im öffentlichen Bereich. Diplomarbeit, Bremen 2007, Internet: <http://www.anti-bertelsmann.de/2007/EinflussBertelsmannStiftung.pdf> (03.01.2009)

⁶⁶<http://www.der-deckel-muss-weg.de/>

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. Andererseits dürften die Wahlerfolge der Linkspartei auch mit dem Frust über die Inhalte der Staatsmodernisierung zu tun haben.

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‘?

Januar 2009

Literatur

Behrens, Fritz u.a. (Hg.), Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995

Bertelsmann Stiftung (Hg.), Carl Bertelsmann-Preis "Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung. 2 Bde., Gütersloh 1994

Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3.Auflage, Wiesbaden 2005

Brandt/Schulten/Sterkel/Wiedemuth (Hg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg 2008

Bultmann/Wernicke (Hg.), Netzwerk der Macht - Bertelsmann. 2. erw. Aufl., Marburg 2007

Czerwick, Edwin, Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991, Wiesbaden 2007

Die Linke, Landesverband Hamburg, Privatisierungspolitik in Hamburg. Eine Bilanz. ein Diskussionsbeitrag aus der Linken, Hamburg 2007. Internet: <http://www.hier-ist-die-linke-hamburg.de/html/img/pool/PrivBrosch.pdf> (03.01.2009)

Diekmann, Martin, "Alles Toyota - oder was?", in: Gruppe Blauer Montag, Risse im Putz. Autonomie, Prekarisierung und autoritärer Sozialstaat, Berlin, Hamburg 2008, 41-51

Geppert, Gerald, Global Payers und clusterorientierte Regionalisierung. Die Volkswagen AG und die Region Südostniedersachsen, in: Hartmann/Geppert, Cluster, Hamburg, Berlin 2008

Hartmann/Geppert. Cluster. Die neue Etappe des Kapitalismus, Berlin/Hamburg 2008

KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, Köln 1993

Naschold, Frieder; Pröhl, Marga (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Bd.1. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh 1994

Pelizzari, Alessandro, Die Ökonomisierung des Politischen, Konstanz 2001

Roth, Karl Heinz (Hg.), Die Wiederkehr der Proletarität. Köln 1994

Roth, Karl Heinz, Der Zustand der Welt. Gegen-Perspektiven, Hamburg 2005

Rügener, Werner Privatisierung in Deutschland, 4.erw. Aufl. Münster 2008

Rügener, Werner, "Heuschrecken" im öffentlichen Raum. Public Private Partnership - Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Bielefeld 2008

Schiller, Susanne, Untersuchung der politischen und gesellschaftlichen Einflussnahme der Bertelsmann-Stiftung auf die Reformen im öffentlichen Bereich, Diplomarbeit, Bremen 2007, Internet: <http://www.anti-bertelsmann.de/2007/EinflussBertelsmann>

Verwaltungsreformabkommen 1997, ergänzt 2000, Bremen, Internet: <http://www.gesamtpersonalrat.bremen.de/sixcms/media.php/13/Verwaltungsreformabkommen-21.pdf> (27.12.2008)

Voß, G. G.; Rieder, K., Der arbeitende Kunde. Wie Konsumenten zu unbezahlten Mitarbeitern werden. Frankfurt a.M., New York, 2. Aufl. 2007

Wohlfahrt; Norbert; Zühlke, Werner, Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im "Konzern Stadt", Hamburg 2005

Womack, James P.; Jones, Daniel T.; Roos, Daniel, Die zweite Revolution in der Autoindustrie. Frankfurt a.M. / New York 1991