

**RAISONS D'AGIR**

Herausgegeben von Pierre Bourdieu  
und Franz Schultheis

Band 6

Alessandro Pelizzari

# Die Ökonomisierung des Politischen

New Public Management  
und der neoliberale Angriff  
auf die öffentlichen Dienste

UVK Verlagsgesellschaft mbH

Mit freundlicher Unterstützung der Université de Lausanne  
Commission des Publications  
Fondation du 450e Anniversaire

*Die diesem Buch zugrundeliegende Forschungsergebnisse wurden im Rahmen des Diplôme d'Etudes Approfondies en Sociologie der Westschweizer Universitäten unter der Leitung von Franz Schultheis (Neuchâtel) und Sébastien Guex (Lausanne) realisiert. Ihnen beiden gilt mein Dank, ebenso wie Malte Meyer, Tim Mücke, Thomas Ragni und Peter Streckeis. Dank schulde ich aber vor allem meinen Eltern für ihre stete Unterstützung sowie allen Leuten, an deren Seite ich in der Bewegung attac tätig bin.*

Die Deutsche Bibliothek – CIP- Einheitsaufnahme

**Pelizzari, Alessandro:**

Die Ökonomisierung des Politischen : New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste / Alessandro Pelizzari. – Konstanz : UVK-Verl.-Ges., 2001  
(Raisons d'agir ; 6)  
ISBN 3-89669-998-9

ISSN 1615-0155

ISBN 3-89669-998-9

© UVK Verlagsgesellschaft mbH Konstanz,  
Konstanz 2001

Einbandentwurf: Aparicio & Hoch, Paris  
Satz: Dieter Heise, Konstanz  
Druck: Konkordia Druck GmbH, Bühl/Baden

UVK Verlagsgesellschaft mbH Konstanz  
Schützenstr. 24 • D-78462 Konstanz  
Tel. 07531-9053-0 • Fax 07531-9053-98  
[www.uvk.de](http://www.uvk.de)

## INHALT

9	Vorwort: Über Jargon und Finanzsoziologie
X 17	Einleitung
21	1. Vom Service Public zum modernen Dienstleistungsunternehmen
	Modernisierung des Staates – Modernisierung für wen?, 22 – Von der Legitimationskrise des Sozialstaats zur Finanzkrise des Steuerstaats, 25 – Zum Wesen der öffentlichen Dienste: Gesellschaftliche Reproduktion und Service Public, 29 – Der Sozialstaat und die Grenzen des Steuerstaats, 33 – Politik der leeren Kassen und staatliche Ökonomisierungsstrategien, 37
44	2. Verwaltungswissenschaftliche Wissensproduktion und Reformeliten

Die Konsolidierung der wertkonservativen Staatskritik und der neoliberalen Standortrhetorik, 48 – Die »Revolution« in der Verwaltungswissenschaft, 52 – Das NPM-Modell: Eine »Second-Best«-Lösung, 57 – Unternehmerkreise und Reformeliten, 68 – Von Weissbuch zu Weissbuch: Das Programm der Gegenreform, 70 – Konstanten und Varianten der Ökonomisierungsstrategien, 73 – »Wertedekt, Kosten senkt«: Rationalisierungsmaßnahmen vor der NPM-Ära, 80 – Ernst Buschor: Vom »zornigen jungen Mann« zum Anführer der Reformelite, 85

### 96 3. Finanzpolitik und gesellschaftspolitische Gegenreformen im Kanton Zürich

Politik der leeren Kassen im Kanton Zürich der neunziger Jahre: Eine Auslegeordnung, 96 – Steuersenkungen: »Viel für den Standort, wenig für's Volk«, 98 – Finanzpolitik vor dem Hintergrund leerer Staatskassen, 108 – Finanzpolitik zwischen Beschleunigungs- und Legitimierungsdruck, 117 – Der Auftritt der Reformelite, 122 – NPM und die Rationierung im Gesundheitswesen, 131 – NPM und das standortgerechte Bildungssystem, 142

### 153 4. NPM oder Service Public – zwei gegensätzliche Gesellschaftsmodelle

Grenzen der Krisenbereinigung innerhalb des Staats, 156 – Der Service Public als alternative Entwicklungsperspektive, 167

### 181 Anmerkungen

## Über Jargon und Finanzsoziologie

»Die Phrase (...) ist das Warenzeichen, das den Gedanken verkehrsfähig macht so wie die Floskel, als Ornament, ihm den Liebhaberpreis verleiht.«<sup>1</sup>

In den zwischen 1933 und 1945 entstandenen Notizen zur »LTI«, zur Sprache des Dritten Reichs, schreibt der deutsch-jüdische Philologe Victor Klemperer: »Das moderne Kurzwort stellt sich überall dort ein, wo technisiert und wo organisiert wird.«<sup>2</sup> Und er merkt an, dass der von den Nazi-Organen im Übermass benutzte technische Jargon mit seinen Akronymen dazu diene, »Schutz nach aussen und (...) Zusammengehörigkeit nach innen«<sup>3</sup> herzustellen.

In einem ganz anderen Kontext wird diese Beobachtung durch das NPM oder New Public Management eindrucklich demonstriert. Das New Public Management – neue Steuerungsmodelle – umfasst den breit angelegten Prozess der Reorganisation der Staatssphäre, angefangen von der Staatsverwaltung über die öffentlichen Dienste und die Sozialversicherungen bis hin zu den öffentlichen Finanzen, ein Prozess, der seit dem Ende der siebziger Jahre von der alles überrollenden neoliberalen Welle eingeleitet und weltweit durchgesetzt wurde. Diese Reorga-

- 6 Cf. *Die Staatswirtschaft unserer Zeit*, Jena 1930 und *Finanztheorie und Finanzsoziologie*, Göttingen 1959.
- 7 Cf. *The Fiscal Crisis of the State*, New York 1973 (dt.: *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, Frankfurt a. M. 1974).
- 8 Cf. insbesondere die oben erwähnte, von Rudolf Hickel herausgegebene Arbeit; ferner Rolf Richard Grauhan, Rudolf Hickel, »Krise des Steuerstaats? – Widersprüche, Ausweichstrategien, Perspektiven staatlicher Politik«, in *Leviathan*, Sonderheft 1, 1978, S. 7-33; Michael Krätke, *Kritik der Staatsfinanzen. Zur politischen Ökonomie des Steuerstaats*, Hamburg 1984.

## Einleitung

*New Public Management?* Ein technisches, sprödes Terrain, welches man gerne den Spezialisten – Verwaltungswissenschaftler, Consultants und Chefbeamte – überlässt, die heute daran sind, privatwirtschaftliche Unternehmensstrukturen und -praktiken auf den öffentlichen Sektor zu übertragen. *Lean Management*, *Outsourcing*, *Benchmarking*... die Handbücher sind voll von betriebswirtschaftlichen Fachbegriffen, mit deren Hilfe die Verwaltung zum »Konzern« wird, der seine Leistungen als »Produkte« auf dem Markt verkauft. Die Regierung wird zur »Konzernleitung«, die ihre Kompetenzen weitgehend an die Verwaltungsabteilungen als möglichst selbständig operierende »Profitcenters« delegiert. Bürgerinnen und Bürger werden zu »Kundinnen« oder »Kunden«, und im Namen der Kostensenkung und der Rationalisierung wird die Notwendigkeit der Effizienzsteigerung der Produktion öffentlicher Leistungen zum obersten Prinzip erhoben. Dass dieses privatwirtschaftliche Vokabular des *New Public Management* (NPM) tief in den politischen *common sense* eingedrungen ist, bezeugt auch die Äusserung, mit der der Zürcher Regierungspräsident Hans Hofmann 1996 die Ziele des »radikalsten Reformprojekts des Staates der letzten Jahrzehnte« umschrieb: »Es gilt, den Staat zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen zu machen.«<sup>1</sup>

Die Verwaltungsreform mit dem Kürzel »wif!« (»Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung im Kanton Zürich«) sieht vor, unter der Leitung des ehemaligen Professors für Verwaltungswissenschaft und heutigen Regierungsrates Ernst Buschor bis ins Jahr 2003 die gesamte Verwaltung des politisch wie ökonomisch bedeutendsten Schweizer Kantons nach den Leitsätzen des NPM umzubauen. Wenige Jahre vor dem Abschluss bietet wif! Anschauungsunterricht über die Tragweite des NPM-Ansatzes und steht daher im Zentrum dieser Studie.

Der öffentliche Sektor des Kantons Zürich ist jedoch bei weitem nicht der einzige, der nach den Richtlinien des NPM umgebaut wird. Nach dem Startschuss durch die Zürcher Regierung haben sich nach und nach eine Vielzahl der Schweizer Kommunen, die grosse Mehrheit der Kantone und der Bund dem NPM-Modell verpflichtet<sup>2</sup>. Die Modernisierungswelle in den öffentlichen Diensten hat inzwischen alle westlichen Gesellschaften erfasst. Somit kann durchaus von dem Beginn eines »age of administrative reform«<sup>3</sup> gesprochen werden: Wie die jährlichen OECD-Berichte beweisen, orientieren sich immer mehr Regierungen an betriebswirtschaftlichen Reformstrategien, um »die Gründe zu überdenken, welche staatliche Interventionen und deren Effizienz im Verhältnis zu den Kosten der öffentlichen Institutionen legitimieren«. Kurzum, NPM soll allenfalls helfen, »mit weniger Geld besser und vor allem anders zu handeln«<sup>4</sup>.

Mit weniger Geld besser handeln: wer wäre schon dagegen? NPM-Reformen geniessen heute einen grossen parteiübergreifenden Rückhalt. Insbesondere die modernisierte Sozialdemokratie sieht im betriebswirtschaftlichen Management den Schlüssel, wie die Verwaltung effizienter gestaltet und die Staatsfinanzen saniert werden sollen,

ohne dass auf radikalen Sozialabbau oder Privatisierungen zurückgegriffen werden muss.

Es gibt aber keine unpolitischen Reformen: NPM bietet Lösungen für einen Sektor, in den je nach Land und Periode 25 bis 50 Prozent des Volkseinkommens fliesst und von da aus über verschiedene Leistungen (um)verteilt wird und der zehn bis 25 Prozent der aktiven Bevölkerung beschäftigt. Reformen des öffentlichen Sektors haben also beträchtliche Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft und beantworten eine grundsätzlich politische Frage, die der französische Ökonom Maxime Durand wie folgt formuliert: »Entweder entscheidet sich eine Gesellschaft dafür, gewisse Bedürfnisse durch sozialisierte Abläufe zu decken, die den Zugang zu den Leistungen unabhängig von der individuellen Kaufkraft regeln, oder sie entschliesst sich im Gegenteil dafür, nur für die rentablen Bedürfnisse aufzukommen.«<sup>5</sup> Die Tragweite dieser Frage allein rechtfertigt, NPM einer historischen und kritischen Analyse zu unterziehen.

Historisch, weil sich die vorliegende Arbeit in eine theoretische Traditionslinie einschreiben will, die den Daseinsgrund von Institutionen »im Feld antagonistischer oder komplementärer Kräfte« verortet, welche »im und durch den Kampf die Realität der Institutionen und ihrer sozialen Effekte, der vorhergesehenen wie der unvorhergesehenen«<sup>6</sup>, fortlaufend definiert und umdefiniert und neue Widersprüche eröffnet. Kritisch, weil dieser Arbeit die These zugrundeliegt, dass die Wahl des gesellschaftlichen Modells, das mit Hilfe von NPM durchgesetzt werden soll, unzweideutig ist: Der Imperativ der Rentabilität drängt dazu, die kaufkräftige Nachfrage gegenüber den Rechtsansprüchen zu privilegieren. Nicht alle Bürgerinnen und Bürger werden je den Status von umworbene »Kundinnen« oder »Kunden« erreichen, nicht die Entmündigten, nicht

die Strafgefängenen, nicht die papierlosen Ausländerinnen und Ausländer. Mit der Senkung staatlicher Personalausgaben und Rationalisierungen im öffentlichen Dienst, systematischer Privatisierung der profitabelsten Sektoren, dem Abbau staatlicher Umverteilungspolitik sowie Steuer- und Subventionspolitik, die die Besitz- und Vermögenseinkommen durch Steuergeschenke und Privilegien begünstigen, stehen NPM-Modelle für einen Staat, der im Namen der Wettbewerbsfähigkeit alle (angeblich) vermarktbar Bereiche vermarktet und sich durch die Übernahme kapitalkonformer Unternehmensstrukturen auf den Staat in den ausschliesslichen Dienst der Partikularinteressen mächtiger Unternehmerkreise stellt.

Die vorliegende Studie ist in vier Teile strukturiert. Der erste formuliert die Theorieelemente, die zusammengefasst unter dem Begriff einer *Finanzsoziologie des New Public Management* dieser Arbeit zugrunde liegen. Der zweite Teil stellt die Frage nach den hauptsächlichsten Akteuren der Reformen und zeichnet nach, wie sich im Verlaufe der letzten Jahrzehnte eine *Reformelite* herausgebildet hat, der es heute obliegt, verschiedene gesellschaftliche Interessen zu einem gemeinsamen hegemonialen Projekt zu bündeln: das Projekt einer neoliberalen Gegenreform in den öffentlichen Diensten. Diese Gegenreform wird im dritten Teil näher analysiert. Ausgehend vom Beispiel des Kantons Zürich wird herausgearbeitet, wie NPM im Einklang mit der Strategie einer Politik der leeren Kassen als finanzpolitisches *Zwillingspaar* eingesetzt wurde, um weitgehende gesellschaftspolitische Zielsetzungen zu verwirklichen. Im vierten und letzten Teil wird diese Gegenreform schliesslich auf ihre sozialen und ökonomischen Folgen hin beurteilt und einer alternativen Entwicklungsperspektive gegenübergestellt: der direktdemokratischen Erfahrung des *Participativen Budgets* in der brasilianischen Stadt Porto Alegre.

## I. Vom Service Public zum modernen Dienstleistungsunternehmen

Über kaum einen Bereich wird in den Sozialwissenschaften so viel geschrieben wie den staatlichen: Staatliches Handeln und staatliche Institutionen sowie deren Wechselwirkungen mit der gesellschaftlichen Entwicklung bilden eines der Themenfelder, welches Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, Soziologinnen und Soziologen, Historikerinnen und Historiker mit Vorliebe bearbeiten. Allzu selten jedoch fällt dabei der Blick der Forschenden auf das »aller täuschenden Ideologien entkleidete Gerippe des Staates«, wie der Begründer der Finanzsoziologie, Rudolf Goldscheid, 1917 die Staatsfinanzen charakterisierte, jenes »Gemenge harter, nackter Tatsachen, die erst noch in den Bereich der Soziologie gezogen werden müssen«<sup>7</sup>.

Hinter dem Übergang des *Service Public* zum »modernen Dienstleistungsunternehmen« stehen in der Tat in erster Linie finanzpolitische und fiskalische Überlegungen. Dieser Sachverhalt wird jedoch in der sozialwissenschaftlichen Diskussion um die »Modernisierung des Staates« konsequent ausgeblendet.

## MODERNISIERUNG DES STAATES – MODERNISIERUNG FÜR WEN?

Ersatzweise wird für das neuerliche Aufkommen der Verwaltungsreformdebatten die »Vertrauens- und Legitimationskrise« des Sozialstaats als eigentliche Ursache bezeichnet, welche sich in der »Ernüchterung hinsichtlich der Staatstätigkeit, einer Vertrauenskrise, [entstanden] aus der Kluft zwischen den ehrgeizigen Zielen einerseits und den durch interventionistische Massnahmen erreichten Resultaten andererseits<sup>8</sup>, herausgebildet habe. Stellvertretend für diese Position hält der Schweizer Politologe Jean-Daniel Delley fest, dass diese Krise »der wachsenden Komplexität der Gesellschaft anzurechnen« sei, die den Staat in eine prekäre Situation gebracht hätte: Der Sozialstaat habe so lange gut funktioniert, als es sich darum handelte, auf einer homogenen Grundlage Leistungen in einer Gesellschaft zu erbringen, die ebenfalls relativ stabil und homogen war. »Das Modell begann heisszulaufen, als es sich mit einer sich immer rascher entwickelnden Gesellschaft konfrontiert sah, die sich soziologisch zersplitterte und in der Folge immer differenziertere Forderungen an den Staat stellte.«<sup>9</sup>

NPM erscheint in dieser Perspektive als ein »neues institutionelles Design«, das den Staat von überschüssenden Aufgaben entlastet. Der *Service Public* soll nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung selbst erfüllen: »Frei von bürokratischen Fesseln, die oft demotivierend wirken, kostenbewusstes Handeln erschweren und situationsbezogenen Lösungen im Wege stehen, soll die Verwaltung die Möglichkeit erhalten, ihre Position am Markt der gesellschaftlichen Akzeptanz zu stärken und im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern zu bestehen.«<sup>10</sup> Diese »Entlastung«

des Staates geht Hand in Hand mit seiner organisatorischen Neuordnung. Die so genannte »Kulturrevolution in der öffentlichen Verwaltung«<sup>11</sup> führe durch die Übernahme des Konzernmodells und dem Einsatz zusätzlicher neuer Führungsinstrumente (*Lean Production*, Qualitätsmanagement oder *Programcontrolling*) zu einer Entbürokratisierung der Verwaltung und verwandle die Beamtin und den Beamten in »*Intrapreneure* (Entrepreneur = Unternehmer, Intrapreneur = der sich unternehmerisch verhaltende Mitarbeiter)«<sup>12</sup>.

Die »Modernisierungs«-Debatte ist ein eindringliches Beispiel dafür, wie die klassische politikwissenschaftliche Perspektive ihre Problemdefinition einzig vom Erkenntnisinteresse staatlicher Bürokratien bezieht. Dabei übernimmt sie, wie Pierre Bourdieu kritisiert, »das Denken des Staates und wendet auf den Staat Denkkategorien an, die der Staat selbst produziert und garantiert. Sie verkennt dabei die tieferliegende Wahrheit des Staates.«<sup>13</sup> Mit anderen Worten ist jedes System, das seine Probleme formulieren und lösen kann, rational. Wie es das fertigbringt, zu wessen Gunsten und zu wessen Lasten ist gleichgültig.

Josef Esser und Joachim Hirsch plädierten in den achtziger Jahren dafür, die Grundstruktur staatlicher Institutionen und die Bedingungen, Spielräume und Grenzen staatlichen Handelns als Ausdruck zugrundeliegender Kräfteverhältnisse zwischen Klassen zu begreifen, denn »solange man Ökonomie und Sozialstruktur nur als äusseren Bedingungsrahmen eines ansonsten unabhängigen »politischen Systems« begreift und nicht realisiert, dass dieses selbst ein unter bestimmten Formbestimmungen stehender Bestandteil ökonomischer und sozialer (Klassen-) Beziehungen ist, wird es nicht zu überschreitende Erkenntnisgrenzen geben.«<sup>14</sup> In der Tat kann schlecht



darüber hinweggesehen werden, dass sich die so genannte »Kulturrevolution« im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund von Stellenabbau, Privatisierungs- und Austeritätspolitiken sowie massiven Leistungsreduktionen abspielt.

Der Berliner Politologe Bodo Zeuner hat in diesem Sinne den Versuch unternommen, NPM in den weiteren Zusammenhang der ökonomischen Restrukturierungen des staatlichen Sektors zu stellen, welche mit der neoliberalen politischen Wende praktisch sämtliche Staaten erfasst haben. In seiner Typologie verschiedener Privatisierungsformen nennt er *Staatskapitalprivatisierung* jene Veräußerung von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen (beispielsweise staatliche Automobilindustrie, Banken, Stahlwerke usw.), die sich in Staatsbesitz befinden. Diese Unternehmen gehörten noch bis vor kurzem in den meisten europäischen Staaten zum wesentlichen Merkmal einer »mixed economy« und waren die ersten, die privatisiert wurden.

Als *Aufgabenprivatisierung* bezeichnet Zeuner die Reformen im Bereich der Infrastruktur, »welche bisher wegen des Monopolcharakters der Produktion oder der Produkte und der sozialen Bedeutung des Zugangs zu öffentlichen Gütern ganz selbstverständlich als Träger öffentlicher Aufgaben akzeptiert wurden.«<sup>15</sup> Der Unterschied zur oben genannten Privatisierungsform besteht darin, dass hier nicht einfach Eigentumsanteile an Unternehmen vom Staat an Private verkauft werden, sondern dass die vormals öffentlichen Aufgaben (z.B. Post, Telekommunikation, Bahn, Wasserwirtschaft) nun von profitwirtschaftlichen Trägern übernommen werden, wodurch sich der Charakter der Aufgabenerfüllung meistens erheblich ändert. Die Staatsbetriebe sind nunmehr rechtlich dazu verpflichtet, in Konkurrenz zu neuen Anbietern den Profit zu mehren – »also Preise bis an die Zumutbarkeitsgren-

ze anzuheben, unrentable Angebote, die sozial aber erwünscht sein könnten, zu streichen, dem Unternehmen Konkurrenznachteile, die durch die Einhaltung gemeinwohlorientierter Vorgaben entstehen können zu ersparen, etc.«<sup>16</sup> Denn unter dem Zwang, kostendeckend zu arbeiten, wird es für die Anbieter von Dienstleistungen nunmehr dysfunktional, einen Briefträger ins abgelegene Dorf zu schicken oder die von nur wenigen Einwohnern genutzte Nebenstrecke der Eisenbahn weiterzubetreiben. Dies führt im Extremfall zur gänzlichen Abschaffung von Dienstleistungen, die bei Bedarf nur noch durch das Angebot des Marktes erfüllt werden.

Zu guter letzt führt Zeuner die *Staatsprivatisierung* an, welche die öffentlichen Dienste im engeren Sinn (Bildungs- und Gesundheitswesen), sowie die klassische »höheren« Kernbereiche staatlicher Tätigkeit (Polizei, Steuerwesen, Einwohner- und Eigentumsregistrierung, Militär usw.) betrifft. Betriebswirtschaftliche Normen und privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse werden eingeführt, ohne dass sich an den Eigentumsverhältnissen etwas ändert. Grundsätzlich gilt dabei das Prinzip der Kostenwahrheit: Gebühren und Entgelte werden grundsätzlich gegenüber allgemeinen Steuern bevorzugt, um den Nutznießerinnen und Nutznießern kostengerechte Preise zu verrechnen, welche ihnen den volkswirtschaftlichen Ressourcenverzehr anzeigen und sie zu einer sparsameren Nutzung anregen sollen.

## VON DER LEGITIMATIONSKRISE DES SOZIALSTAATS ZUR FINANZKRISE DES STEUERSTAATS

Heinz Allenspach ist in diesem Sinne zuzustimmen, für den NPM »eine Brücke oder Zwischenform zur Privati-

sierung bildet.«<sup>17</sup> Damit drückt der langjährige Direktor der Arbeitgeber-Organisationen aus, was für diesen Zusammenhang von Interesse ist: Es findet heute eine so genannte »Devolution« statt, d. h. die »Rückverlagerung« von ehemals staatlichen Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Bereich, deren explizites Ziel ist, die öffentlichen Ausgaben zu senken: »Es ist kein Zufall, dass sich *New Public Management* als politische Forderung erst in der gegenwärtigen Zeit der permanenten Haushaltsdefizite der öffentlichen Hand durchgesetzt hat.«<sup>18</sup> Dafür spricht auch eine Umfrage bei Schweizer Verwaltungsstellen über ihre Erfahrungen mit NPM, welche 1996 durch die Consulting-Firma *Umysis* durchgeführt wurde: Mehr als 50 Prozent der Amtsleiter gaben zu Protokoll, dass sie NPM als blosses Mittel zur Kostensenkung benutzen – veränderte Anforderungen von Bevölkerung und Personal kamen erst in zweiter Linie als Grund hinzu.<sup>19</sup>

NPM erscheint unter diesem Licht weniger als Antwort auf die »Legitimationskrise des Sozialstaats«, denn als Ausdruck der »Strukturkrise der öffentlichen Finanzen«: Ergeben sich Finanzierungsschwierigkeiten für die öffentlichen Dienste, so werden die politischen Hauptakteure dort einen Ausweg suchen, wo sie die geringsten Widerstände finden. Je nach gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen werden sie in weitem Umfang Leistungen an die Bürgerinnen und Bürger und die Bestände öffentlicher Beschäftigter abbauen und Kosten auf Private abwälzen versuchen. Und in der Tat deutet alles auf eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse innerhalb der Klassenbeziehungen hin, welche sich vor dem Hintergrund der neoliberalen politischen Wende der achtziger Jahre vollzogen und ein komplett neues Staatskonzept hervorgerufen hat. Dieses bewerkstelligte den Wandel vom

keynesianischen Wohlfahrtsstaat, der darauf bedacht war, die Nachfrage im Interesse der Vollbeschäftigung zu regulieren und soziale Rechte über den Massenkonsum auszuweiten, zu einem Staat, dessen Hauptanliegen es ist, »Innovationen auf der Angebotsseite zu fördern sowie Tempo und Zielrichtung des technologischen Wandels mitzubestimmen und seine Wohlfahrtstätigkeit aus der Sicht der Auswirkungen auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes und/oder auf die strukturelle Konkurrenzfähigkeit zu reorganisieren.«<sup>20</sup> Für Joachim Hirsch, der in diesem Zusammenhang den Begriff des »nationalen Wettbewerbsstaats« geprägt hat, beruht seine Funktionslogik »in der alle sozialen Sphären umgreifenden Ausrichtung der Gesellschaft auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit, deren Grundlage die Profitabilität von »Standorten« für ein international immer flexibler werdendes Kapital ist«<sup>21</sup>.

Der Übergang zum Wettbewerbsstaat wird allerdings nur verständlich, wenn er vor dem Hintergrund der Krise des Spätkapitalismus betrachtet wird, welche in der Mitte der siebziger Jahre für den Zusammenbruch sämtlicher ökonomischer Hauptkennziffern (Produktivität, Profit, Wachstum) verantwortlich war. Erst die neoliberale Wende der achtziger Jahre ermöglichte den grossen Unternehmen, ähnliche, wenn nicht höhere Profitraten wiederzuerlangen. Dies wurde insbesondere durch zwei Mechanismen ermöglicht, welche in engem Zusammenhang mit den Modernisierungen des öffentlichen Sektors stehen: Einerseits ist in Zeiten der Krise der Druck besonders hoch, die Rentabilität dadurch zu erhöhen, dass (direkte und indirekte) Löhne gedrückt werden, also auch die Steuern. Res Strehle fasst diesen Sachverhalt wie folgt zusammen: »Die Werte, die der Staat abschöpft, um etwa die Bildung zu finanzieren, kann er nicht aus dem Nichts schöpfen, sondern nur aus der produzierten Wertschöp-

fung, und folglich gehen sie durch Abschöpfung irgendwo verloren: bei den privaten verfügbaren Mitteln, sei es auf der Einkommensseite der Haushalte oder bei den Profitten der Unternehmungen. Und beides ist gegenwärtig für die Privatwirtschaft unakzeptabel, weil es entweder in den Haushalten Lohnforderungen begründet oder in den Unternehmungen die Profite direkt schmälert.<sup>22</sup>

Andererseits gewinnen in der globalisierten Wirtschaft die transnationalen Unternehmen an Gewicht und können somit verstärkten Druck auf die Staaten machen, ihnen besonders rentable Sektoren der Staatswirtschaft zu übertragen. Wie Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf festhalten, drängt »die Vermarktwirtschaftlichung [...] nicht nur in noch nicht erfasste geographische Räume, sondern auch nach innen, in die Refugien des gesellschaftlichen Lebens«<sup>23</sup>. Die verschiedenen Formen der Privatisierung öffentlicher Dienste ermöglichen die Öffnung neuer Anlagefelder und sind somit Ausdruck für das enorme Interesse, welche private Investoren für die bisher weitgehend marktgescützten bekunden, die regelrechte Wachstumsmärkte der Zukunft darstellen. Denn privatisierbar ist alles, was vermarktet werden kann und dem Unternehmer einen bescheidenen Gewinn bringt, also vor allem jene Bereiche, die heute schon rentabel sind (Telekom, Energie) oder jene, die durch Abstossen unrentabler Teile (Bahn, Post), Senkung der Personalkosten und Rationalisierungsmassnahmen (Gesundheits- und Bildungswesen) rentabel werden können<sup>24</sup>.

Die »Reformen« im öffentlichen Sektor zielen auf eine Anhebung der Unternehmensrendite und auf eine Öffnung neuer Investitionsfelder, in der Erwartung, damit eine Revitalisierung der Akkumulationsdynamik erreichen zu können. Die modernistische Rhetorik ist daher keineswegs bloss als eine konservative oder reaktionäre

Infamie zu verstehen, sondern ist Ausdruck davon, dass sich, wie Pierre Bourdieu und Loïc Wacquant vermerken, »in den Kräfteverhältnissen zwischen den Klassen eine Wende zugunsten der Kapitaleigner vollzogen hat«<sup>25</sup>.

### ZUM WESEN DER ÖFFENTLICHEN DIENSTE: GESELLSCHAFTLICHE REPRODUKTION UND SERVICE PUBLIC

Die private Aneignung »öffentlicher Güter« ist somit nicht eine Managementtechnik unter vielen anderen, sondern entspringt einem Machtverhältnis in der Gesellschaft. Eine Finanzsoziologie des NPM kann – in den Worten Goldscheids – aufzeigen, »wie es die jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse sind, die nicht nur den öffentlichen Bedarf und die Arten seiner mehr oder weniger direkten oder indirekten Befriedigung bestimmen, sondern dass deren Verflechtung und Wandel auch darüber entscheidet, welche Wechselbeziehungen zwischen öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Einnahmen sich herausbilden.«<sup>26</sup>

Peter Gross, der Präsident der rechtsbürgerlichen Propagandaorganisation *Redressement National* hielt 1998 in der *Neuen Zürcher Zeitung* (NZZ) als Merkformel für finanzpolitische Kämpfe fest: »Die jeweils erste Frage lautet: Muss die Aufgabe überhaupt noch wahrgenommen werden? Wenn ja, folgt die zweite Frage: Ist sie immer noch durch den Staat selbst zu erfüllen? Und wenn auch diese Frage mit guten Gründen bejaht werden muss, stellt sich die dritte Frage: Wer bezahlt dafür, der Steuerzahler oder der Benützer?«<sup>27</sup> Diese Fragen können vorläufig mit Michael Krätke im Sinne der Finanzsoziologie wie folgt beantwortet werden: »Am besten sind die Staatsleistun-

gen, die exklusiv, d.h. nur für die Angehörigen der eigenen Gruppe oder Klasse nutzbar und gratis sind, d.h. wofür vorwiegend die Konkurrenten und/oder Klassengegner aufkommen müssen.<sup>28</sup>

Zwar haben neoliberale Theoretiker einen nicht unwesentlichen Forschungsaufwand betrieben, die eigentlichen »Kernbereiche« staatlicher Handlung abstrakt-theoretisch zu bestimmen. Jeder neue Anlauf in diese Richtung hat indessen nur Max Webers These bestätigt, dass es weltgeschichtlich kaum eine Aufgabe gibt, die Staaten nicht schon ausgeübt hätten, während es andererseits keine Tätigkeit des Staates gibt, die nicht auch schon von Privaten wahrgenommen worden wäre und wieder von Privaten wahrgenommen werden könnte. Es kann also nur historisch definiert werden, wann eine Gesellschaft entscheidet, gewisse Segmente des Wirtschaftsprozesses vom Markt zu entkoppeln und unter staatliche Obhut zu stellen.

Dabei ist, im Unterschied zur privatwirtschaftlichen Tätigkeit, für den Staat, wie Michael Krätke treffend herausstreicht, die Frage der Legitimität von entscheidendem Wert: »Für private Unternehmer ist gleichgültig, was sie produzieren. Für ihre Unternehmerentscheidung reicht das Kriterium der Profitabilität hin. Für den Staat als Produzenten dagegen handelt es sich um die Entscheidung der Frage, was er tut, d.h. hier produzieren darf und soll. Die Entscheidung dieser Frage hängt davon ab, was als legitime Staatsangelegenheit gelten soll, bzw. kann. [...] Der bürgerliche Staat [...] soll bei allem was er tut, imstande sein zu legitimieren, dass er es tut.«<sup>29</sup> Was als legitime, der Lösung bedürftige Staatsaufgabe erscheint, das hängt davon ab, welche Probleme in Form von Forderungen von Einzelnen und Gruppen artikulationsfähig sind und für oder gegen welche dieser Bedürfnisse und deren

Befriedigung sich Allianzen in der Gesellschaft zusammenbringen lassen. Ob es etwa einen staatlichen Gesundheitsdienst oder ein für alle zugängliches Bildungssystem gibt, hängt damit eng mit einer Variablen zusammen: der Entwicklung gesellschaftlicher und politischer Kräfteverhältnisse.

Jene Staatsaufgaben, die sich in der Entwicklungsschichte des Kapitalismus herausgebildet haben, können in der Formel Bourdieus zusammengefasst werden, wonach der Staat das »Monopol der physischen und symbolischen Gewalt«<sup>30</sup> besitzt und sowohl die genuin repressiven Funktionen (Armee, Polizei, Strafvollzug) umfasst, als auch die öffentlichen Dienste, deren relative Autonomie, häufig den eigenen Forderungen und Hierarchien vor den evidentesten Anforderungen des Wirtschaftssystems den Vorrang zu geben, als Gegenleistung für Dienstleistungen erscheint, die sie den einzelnen Gruppen der Gesellschaft leisten, indem sie zur Reproduktion des bestehenden gesellschaftlichen Systems beitragen und »jede soziale Gruppe davon überzeugen, dass es das Beste für sie ist, an dem Platz zu bleiben, der ihr von Natur zukommt, und sich daran zu halten«<sup>31</sup>.

Dennoch kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass »der öffentliche Dienst an der Allgemeinheit [...] das Erbe von zwei Jahrhunderten sozialer Kämpfe«<sup>32</sup> ist. Denn »wo der Staat legitime Staatsleistungen erbringt, folgt er einer anderen ökonomischen Rationalität als privat(kapitalistische) Produzenten. [...] Funktionäre der nicht-kapitalistischen Produktion des Staates messen ihren Erfolg nicht in monetären Grössen, schon gar nicht in der relativen Geldgrösse »Rentabilität.«<sup>33</sup> In der Tat bildet die gemeinsame Charakteristik öffentlicher Dienstleistungen ihre mehr oder weniger, über das Steuersystem finanzierte, sozialisierte Art und Weise der Finanzierung,

und damit ist die Effizienz des *Service Public* auch nicht an Kapital- oder Umsatzrenditen zu messen, sondern daran, in welchem Grade sie die kollektiven Bedürfnisse befriedigen. »Diese Sozialisierung entzieht den betreffenden Gütern und Dienstleistungen bis zu einem gewissen Grad den Status einer Ware.«<sup>34</sup> Die Preissetzung in den öffentlichen Diensten und die steuervermittelte Finanzierung entkoppelt die Kosten der einzelnen Dienstleistung von dem vom Benutzer bezahlten Preis. Damit ist der öffentliche Dienst eine Art gesellschaftlicher Besitz und umfasst jene Art von Gütern und Dienstleistungen, die, wie Robert Castel schreibt, »man sich nicht individuell aneignen kann und die nicht am Markt angeboten werden können, die aber dem öffentlichen Wohl dienen. Als außerhalb der Logik des Vermögens und des Reiches der privaten Güter stehend, gehört er in dieselbe Kategorie wie das Transfereigentum, welches die Sozialversicherung zur selben Zeit ausweitete.«<sup>35</sup> Daraus folgt die doppelte Maxime für den Staat als öffentlichen Eigentümer, »allen Staatsbürgern die gleiche Chance zu garantieren, die öffentlichen Sachen zu benutzen und zugleich jeden Gebrauch von solchem Staatseigentum zu verhindern, der einzelne Privatinteressen zum Schaden anderer bevorzugt. [...] Freien und gleichen Zugang zum öffentlichen Eigentum sollen die Staatsbürger als solche haben, ungeachtet ihrer Ungleichheit als Privateigentümer.«<sup>36</sup>

Die Herausbildung dessen, was in der französischen Tradition als *Service Public* definiert wurde und seine juristische Verankerung in den Prinzipien der Konstanz der Rechtssicherheit, der Nicht-Diskriminierung im Zugang sowie der sozialisierten Finanzierung fand, gilt insbesondere in der regulationstheoretischen Literatur »als Verhaltensmodell und zentrales Bezugssystem der Nachkriegszeit«<sup>37</sup> und somit als Hauptfehler des fordistischen Klas-

senkompromisses. Damit sind die öffentlichen Dienste immer doppelter Natur: Einerseits sind sie Teil des kapitalistischen Reproduktionszusammenhangs »und erfahren den Druck des privaten Sektors als Kostensenkungsdruck und als Druck auf die konkrete Ausgestaltung der öffentlichen Dienste, welcher nicht nur seitens der Unternehmen, sondern auch und besonders von denjenigen Lohnabhängigen herrührt, die via steuerliche Umverteilung aus ihrem Lohnfonds grosse Teile des Sozialstaates finanzieren.« Andererseits sind sie »Dienste« an der Gesellschaft und Antwort auf tieferliegende Bedürfnisse, welche durch mächtige soziale Bewegungen getragen wurden. Ihre Klientel ist demnach »besonders im sozialstaatlichen Bereich hauptsächlich der unterprivilegierte Teil der Bevölkerung, welcher in der Inanspruchnahme öffentlicher Dienste seinen Anspruch auf gesellschaftliche Solidarität einfordert«<sup>38</sup>.

Angesichts der Krise der Staatsfinanzen wird diese doppelte Natur heute in Frage gestellt. Denn glaubt man den Glaubenssätzen der NPM-Theoretiker, eröffnet sich heute für die staatliche Aufgabenerfüllung eine neue Legitimationsquelle: »Wettbewerb und Markt sind – auch für die staatliche Aufgabenerfüllung – sittlich, wenn sie zur Zielerreichung beitragen, also Nutzen für alle Betroffenen stiften.«<sup>39</sup>

## DER SOZIALSTAAT UND DIE GRENZEN DES STEUERSTAATS

Es wurde bisher gezeigt, dass der Inhalt der Staatstätigkeit, »ähnlich wie der Wert der Arbeitskraft, ein historisch und moralisches Element [hat], das insofern »variabel« ist, als seine konkrete Ausformung von den in einer bestimmten

Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit herrschenden Kräfteverhältnissen abhängt<sup>40</sup>. Dieses historische und moralische Element kann aber nicht darüber hinweg täuschen, dass der Staat für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen von der privatkapitalistischen Produktions- und Akkumulationsweise abhängig ist. Bruno Thérets Konzept des »fiskal-finanzpolitischen Regimes« (*»régime fisco-financier«*) umschreibt eben diesen Sachverhalt: Auch relativ autonome gesellschaftliche Sektoren wie die öffentlichen Dienste sind an die kapitalistische Produktionsweise rückgebunden, denn »um autonom zu sein, müssen die verschiedenen Ordnungsmuster gesellschaftlicher Praktiken über ihr eigenes wirtschaftliches System materieller Wertschöpfung verfügen, welche für ihr Funktionieren notwendig ist«<sup>41</sup>. Solange die öffentlichen Dienste aber über die Steuerabschöpfung an die Funktionsweise der Privatwirtschaft gebunden sind, bedarf es einer spezifischen Legitimationsquelle, damit sich die Steuerzahlenden »freiwillig« der Steuererhebung unterwerfen. Das symbolische Kapital, über welches der Staat verfügt, um die durch ihn bereitgestellten Dienstleistungen als legitime Staatshandlungen zu präsentieren, funktioniert im Sinne Thérets als eine Art »Transformationssystem«, als notwendige »politisch-ökonomische Konversion«, durch die den Steuerzahlenden klar wird, dass der Zugang zu diesem Recht oder zu jener Dienstleistung einen gewissen materiellen Wert hat, und dass umgekehrt die fiskalische Abschöpfung die monetäre Übersetzung individueller oder kollektiver Bedürfnisbefriedigung darstellt. Dieses symbolische Kapital besitzt den Status einer »notwendigen Mediation des zirkularen Kausalverhältnisses zwischen physischer Gewalt und Fiskalmonopol«<sup>42</sup>. Die Legitimität öffentlicher Dienste gelangt spätestens dann ins Wanken, wenn deren Finanzierung durch eine Finanzkrise in Frage gestellt wird.

Finanzkrisenrhetorik und ein sozialwissenschaftlich brauchbarer Begriff von Finanzkrise sind jedoch zweierlei: Für das erste mag die von kaum jemandem bezweifelte Prognose eines chronischen oder chronisch wachsenden Budgetdefizits genügen, welche als Rechtfertigung der NPM-Reformen dient. Für das zweite aber bedarf es eines Begriffs von den Widersprüchen des Staats, die in der Finanzkrise zum Ausdruck kommen und »eines Begriffs davon, wie die Krise just zur vorläufigen ›Bereinigung‹ der Konflikte führt, die in ihr zum ›Ausbruch‹ kommen, mithin aber den Keim zur nächsten Krise legt.«<sup>43</sup> Das Modell der »fiskalischen Krise« von James O'Connor trägt diesen strukturellen Ursachen der Finanzkrise Rechnung: Es arbeitet mit zwei Kategorien von Kosten des privatkapitalistischen Produktionsprozesses, die sich als Ausgabenarten im Staatshaushalt manifestieren. Auf der einen Seite finden sich staatliche Ausgaben, die unter der Zweckbestimmung stehen, die Profitabilität privater Wirtschaftstätigkeit zu erhalten, indem sie das Wirtschaftssystem mit »allgemeinen Produktionsbedingungen« (Raumplanung, Transportmittel, Geld, juristische Normen, Bildung, Hygiene usw.) versorgen. Man kann hier von einer Vergesellschaftung der privaten Kosten der Produktion sprechen. Auf der anderen Seite erfolgt eine Übernahme »sozialer Kosten« durch den Staat, welche sich in gesellschaftlichen Konflikten äussern, die Folge des kapitalistischen Produktionsprozesses sind. »Mit dem Zusammenhang zwischen wachsender aufgabenspezifischer Dauerintervention und fiskalischer Abhängigkeit vom Wachstum privater Wertschöpfung kommt ein eheres Strukturproblem zum Ausdruck, das den Staat des entwickelten Kapitalismus stigmatisiert: die ›Finanzkrise des Staates.«<sup>44</sup>

Diese so bezeichnete »Finanzkrise des Staates« erhält ihre volle Bedeutung erst durch die Definition des Staates

als Steuerstaat: Die strukturelle Finanzkrise des Steuerstaats äussert sich »einmal als geöffnete Schere zwischen wachsenden Anforderungen zur Finanzierung »verstaatlichter« Voraussetzungs- und Folgekosten der Konkurrenzökonomie und den Grenzen der Steuerabschöpfung, die ihrerseits wieder von den Anlage- und Realisierungserfordernissen privat konkurrierender Kapitale bestimmt werden. [...] Zum anderen handelt es sich um eine Krise der Kernstruktur des Steuerstaats selbst, die daraus folgt, dass der hochentwickelte Akkumulationsprozess Funktionsanforderungen [...] hervorbringt, die mit dem allgemeinen Interventionsmedium Geld indirekt und nachträglich nicht verarbeitet werden können.«<sup>45</sup> Das Konzept des Steuerstaats beinhaltet in den Ausführungen Rudolf Hickels zwei Dimensionen: Erstens muss »die Verwendung der Steuern [...] so auf die Finanzierung von Staatsaufgaben gerichtet werden, dass durch eine zumindest minimale Aufgabenwahrnehmung innerhalb des Funktionskorridors des Interventionsstaats die Aufrechterhaltung und Entwicklung der Privatökonomie gesichert wird, da diese die Finanzierungsgrundlage des Staates ist.«<sup>46</sup> Und zweitens unterliegt die steuerliche Abschöpfung der privaten Wertschöpfung einer prinzipiellen Grenze. Schafft nun die privatwirtschaftliche Produktionsweise die Notwendigkeit immer weitergehender Staatstätigkeit, so kann diese nur über eine Ausdehnung der Steuerbasis realisiert werden. Nimmt jedebegleichzeitig die »Belastbarkeit« der Privatwirtschaft etwa in der Krise ab, so gerät die Finanzpolitik in ein Dilemma: wachsende Anforderungen stehen sinkenden Einnahmen gegenüber. Der Sozialstaat stösst somit auf die Grenzen des Steuerstaats: »Abstrakt ist die Grenze dadurch charakterisiert, dass die Abschöpfung ihre Quelle, die wertschöpfende Ökonomie, nicht zum Versiegen oder, besser, zum

»Schrumpfen« bringt. Psychologisierend wird diese »Be-steuerungsgrenze« in der finanzwissenschaftlichen Literatur als »psychological breakingpoint« bezeichnet, bei dem der hinter privater Wertschöpfung stehende Akkumulationsimpuls zu erschaffen droht.«<sup>47</sup> Dieser Punkt ist in seiner realen Ausprägung jedoch nur durch die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, welche in einer Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt zum Ausdruck kommen, determiniert.

Die »Legitimationskrise des Sozialstaats« als Finanzkrise des Steuerstaats umzudefinieren bedeutet also nichts anderes, als den Schwerpunkt der Analyse auf die finanzpolitischen Auseinandersetzungen um die verschiedenen Strategien, einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, zu legen. Die Frage nach der Legitimationskrise erhält dadurch eine andere Note. Nicht die Akzeptanz einer abstrakt definierten »Bevölkerung« gegenüber staatlichen Handlungen ist hier im Spiel, sondern vielmehr die Partikularinteressen bestimmter gesellschaftlicher Kreise.

## POLITIK DER LEEREN KASSEN UND STAATLICHE ÖKONOMISIERUNGSTRATEGIEN

Vereinfachend gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten, die Finanzkrise zu überwinden: Die eine verortet sich auf der Ausgabenseite, die andere auf der Einnahmenseite der staatlichen Finanzen. Wie James O'Connor ausführt, bestimmen die bestehenden Kräfteverhältnisse, welche Lösungsstrategien eingeschlagen werden: »Mehrere Faktoren können, einzeln oder zusammen, die Krise kompensieren. Die Menschen, die die von der Regierung zur Verfügung gestellten Dienstleistungen benötigen, können ignoriert und ihre Bedürfnisse können vernachlässigt

werden. [...] Ferner können die Leute gezwungen werden, höhere Steuern zu bezahlen.« Kurz: »Volumen und die Zusammensetzung der Regierungsausgaben und die Verteilung der Steuerlast werden nicht durch die Gesetze des Marktes determiniert, sondern sie spiegeln vielmehr die sozialen und ökonomischen Konflikte zwischen Klassen und Gruppen wider und werden durch diese strukturell bestimmt.«<sup>48</sup>

Was die Einnahmeseite angeht, so wurde bereits vermerkt, dass Versuche, die Steuern zu erhöhen auf Widerstände stossen, die je nach ideologischer Präferenz psychologisch, mathematisch oder gesellschaftlich erklärt werden. Im Rahmen dieser Arbeit genügt der letzte Ansatz, und es kann mit Karl Marx festgehalten werden, dass die Höhe und Kombination besonderer Steuerarten als Resultat vergangener Steuerkämpfe zwischen den verschiedenen Klassen der bürgerlichen Gesellschaft zu begreifen sind. Mit anderen Worten, setzen sich alle Klassen gegen Steuererhöhungen zur Wehr und tun alles, um die »Gehässigkeiten«<sup>49</sup> bestehender Formen der Besteuerung auf andere Schichten abzuwälzen. Steuerstaaten jedoch »suchen die Chancen zum Steuerwiderstand je nach Klassenlage der Steuerbürger ungleich zu verteilen. Steuerpolitik im bürgerlichen Staat ist in hohem Masse Steuerung des privaten Steuerwiderstandes.«<sup>50</sup>

In diesem Zusammenhang ist auf die so genannte »Politik der leeren Kassen« zu verweisen. Sébastien Guex, der den aus dem angelsächsischen Raum entlehnten Begriff der *politics of deficit*<sup>51</sup> für die schweizerische Finanzpolitik verwendet hat, geht dabei von der Hypothese aus, »dass die herrschende Klasse den Defiziten alles andere als abgeneigt ist. [...] Vielmehr tendiert sie zu einem »armen Staat«, einem Staat, [...] der permanent in einer instabilen finanziellen Situation bleibt.«<sup>52</sup> Durch diese explizite fi-

nanzpolitische Strategie beabsichtigen die besitzenden Klassen, durch Steuerensenkungen dem Staat systematisch die finanziellen Ressourcen zu entziehen, um ihn u.a. zur Aufnahme öffentlicher Anleihen zu zwingen. Da die Kreditierung nicht gleichmässig durch alle Bevölkerungsschichten, sondern vor allem über die Geldvermögen der besitzenden Klassen erfolgt, sind »die Staatsschulden und die hierfür bezahlten Zinsen eine der wichtigsten Quellen für den sprunghaften Anstieg der Vermögenseinkommen in den letzten zwanzig Jahren« geworden. Und da die Zinsen vornehmlich aus Steuereinnahmen der lohnabhängigen Bevölkerungsmehrheit bezahlt werden, »sind die Staatsschulden zugleich ein Instrument, um einen Teil der Arbeitseinkommen in Vermögenseinkommen der Reichen und Wohlhabenden umzuwandeln«<sup>53</sup>.

Der zentrale Vorteil dieser Politik besteht jedoch darin, mit dem Hinweis auf die »Löcher in der Staatskasse« die Forderungen dominierter Klassen leichter zurückzuweisen, damit »die potentiellen Umverteilungskapazitäten des Staates einzuschränken«<sup>54</sup>, und somit das Hauptaugenmerk der Finanzpolitik auf die Ausgabenseite zu lenken: Durch anhaltenden finanzpolitischen Druck wird das Terrain für so genannte Reformen vorbereitet. Was den Inhalt dieser »Reformen« angeht, so ist die heute dominante Politik unzweideutig und lautet: Dienstleistungsorientierte Aufgaben sollen zurückgestutzt und deren profitable Sektoren privatisiert werden, um u.a. Qualitätseinschränkungen, Leistungsabbau und Preiserhöhungen über die Anonymität des Marktes zu »entpolitisieren«. Darüber hinaus sollen dadurch Finanzmittel für jene staatlich bereitgestellten Rahmenbedingungen und Infrastrukturleistungen freigemacht werden, welche für das Überleben der Marktwirtschaft notwendig sind, für die sie aber nicht selber aufkommen kann. Was dem Staat



nach dieser Funktionsbereinigung noch an Aufgabenbewältigung verbleibt, soll durch interne Rationalisierung und die Übernahme privatwirtschaftlichen Rentabilitätsdenkens für öffentliche Dienstleistungsproduktion konzentriert werden. Es ist dies der Versuch, »die Ausgaben-  
seite zu ökonomisieren, wobei sich Ökonomisierung als Verbesserung der Relation von Ausgaben und ›Erträgen‹ im Staatssektor darstellt.«<sup>55</sup>

Claus Offes und Volker Runges Definition der Rationalisierungs- und Austeritätsmassnahmen der siebziger Jahre als »Ökonomisierungsstrategien« trifft den Kern von NPM am genauesten. Die Hauptthese lautet, dass vor dem Hintergrund der Politik der leeren Kassen durch allgemeine Bemühungen zur Effizienzsteigerung sowie Umschichtungen im Staatshaushalt der Staatshaushalt vermehrt auf unmittelbare Funktionserfordernisse der Kapitalbewegung ausgerichtet werden soll. Politik der leeren Kassen und Ökonomisierungsstrategien sind somit ein unzertrennliches »Zwillingspaar« und bilden das, was man als »intelligentes Sparen« für die Durchsetzung der neoliberalen Gegenreformen bei den sozial- und dienstleistungsorientierten Staatsaufgaben bezeichnen könnte, die, »wenn sie unentgeltlich erbracht [werden], als kostenintensiver ›Staatsverbrauch‹ von Steuergeldern im Rahmen der notwendig an der Förderung privater Wertschöpfung orientierten Ausgabenpolitik des Staates nur nachrangig bedient werden [können], die aber, wenn sie über Gebühren oder private Entgelte konsequent ›verpreist‹ [werden], wiederum nur die auch am Markt starke ›kaufkräftige Nachfrage‹ zum Zuge kommen [lassen].«<sup>56</sup>

Zwar beteuern auch führende NPM-Theoretiker wie Kuno Schedler immer wieder, NPM sei »als Modell gegenüber der Politik neutral«, und es könne »sowohl zu

Aufgabenbeschränkungen als auch zu einer Ausweitung führen«<sup>57</sup>, und tatsächlich kann theoretisch angenommen werden, dass NPM mittels Konzepten wie Kundennähe, Qualitätskontrolle und Wirksamkeitssteigerungen Verbesserungen für Bürgerinnen und Bürger ermöglichen könnte. Der Punkt aber ist, dass das zentrale Argument für Ökonomisierungsstrategien eben nicht das technische oder demokratische Argument ist, welche an sich erhebliche Qualitätsverbesserungen erlauben würden, sondern das fiskalische, das von den technisch »an sich« gegebenen Möglichkeiten diejenigen auswählt, mit denen möglichst viel Personal und Leistungen wegrationalisiert werden können. Ökonomisierungsstrategien richten sich nämlich nicht, wie Rolf Richard Grauhan bereits 1975 feststellte, »nach politisch diskutierten und gewählten Leistungsstandards, sondern nach der schlichten Übernahme des betriebswirtschaftlichen Kostenkalküls, Erhöhung des Kapitaleinsatzes pro Arbeitsplatz, auf die öffentliche Verwaltung«<sup>58</sup>. Rationalisierungstendenzen in den verschiedenen Dienstleistungsbereichen werden, wie am Zürcher Beispiel der Herabsetzung der Krankenhausverweildauer oder der Regelstudienzeiten zur Erhöhung der Umschlaggeschwindigkeit pro Krankenbett und Studienplatz mit ihren fiskalischen statt wirklich »leistungsorientierten« Standards für Heil- bzw. Studierenerfolg noch gezeigt wird, in ihrer ganzen Fragwürdigkeit erkennbar: Es sind die Kostensenkungskalküle der kapitalistischen Produktion, die als Rationalisierungsstrategie ausgegeben werden und deren Verlust an rationalem Sinn hier nur besonders deutlich wird, und welche zwangsläufig zur quantitativen und qualitativen Einschränkung des Leistungsangebots, weiter steigenden Preisen und einer Intensivierung der Arbeitsrhythmen des öffentlichen Personals führen.

Somit sind die Ökonomisierungsstrategien weniger Ausdruck des Willens einer Steigerung staatlicher Leistungsfähigkeit, als vielmehr ein Instrument zur Anpassung der Haushaltsprioritäten an bestimmte gesellschaftliche Interessen. Aus diesem Blickwinkel wird NPM zum notwendigen Bestandteil der Umgestaltung der staatlichen Organisationsformen und deren Ausrichtung auf die Konkurrenzfähigkeit: Zwar prägten »ökonomische Zwänge« auch bisher das Verhandlungshandeln, sie waren jedoch immer auf eine Vermittlung über die Politik angewiesen, da die Legitimation grundsätzlich über politische Ressourcen erfolgte. Nunmehr aber wird die Verwaltung zunehmend an eine scheinbar unpolitische Legitimationsquelle gebunden.<sup>59</sup> Dies erfordert wiederum die Ausschaltung weiter Teile des demokratischen Prozesses bei der Haushaltsplanung, bei welcher in einer parlamentarischen Demokratie die Bürgerinnen und Bürger die formelle Möglichkeit besitzen, darüber mitzubestimmen, für welche Leistungen ihnen der Staat welche Art von Finanzierung abverlangen kann. Michael Krätke ist der Auffassung, dass erst ein Budget des Staates, »das regelmässig in allen Einzelheiten veröffentlicht, von der Zustimmung des Parlaments abhängig und fortlaufender parlamentarischer Kontrolle unterworfen wird [...] alle ökonomischen oder ökonomisch relevanten Staatstätigkeiten zum Gegenstand des politischen Entscheidungsprozesses in der bürgerlichen Demokratie macht. Auf der Grundlage eines voll ausgebildeten parlamentarischen Budgetrechtes wird im politischen Prozess faktisch darüber entschieden, welche Bedürfnisse welcher Privatleute oder welcher Gruppen und Klassen als legitime Staatsangelegenheit anerkannt werden sollen.«<sup>60</sup> Mit NPM wird dieses demokratische Grundrecht durch betriebswirtschaftliches Kalkül und technokratisch erarbeitete Indikatorenssysteme er-

setzt, welche die politische Zieldiskussion mit dem Knappheits- und Kostenargument als illusionär, utopisch und unvernünftig abweisen. NPM, wie auch andere Ökonomisierungsstrategien, »tendiert also zu einer spezifischen Entpolitisierung der Politik. Sie äussert sich im Verschwinden des Parlamentseinflusses auf die Haushaltspolitik [und] in der Entleerung der Haushaltsdebatten von programmatischer Zieldiskussion.«<sup>61</sup> Dass dies als bürokratische Wirksamkeitssteigerung und neue Legitimationsbasis für staatliches Handeln ausgegeben werden kann, ist eine der ideologischen Leistungen der Verwaltungswissenschaft, d.h. der auf die Politik angewandten Betriebswirtschaftslehre.