

Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltungen

Das ‚Neue Steuerungsmodell‘ dient der „Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz in der Verwaltung“, so die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen auf ihrer Website.¹ Wer könnte dagegen etwas einzuwenden haben? Auch für Linke sind unnötige Bürokratien, schleppende Verwaltungsverfahren, Betonköpfe und Schreibtischtäter ein Ärgernis; zumal, wenn sie in Zeiten knapper Haushalte viel Geld verschlingen. Bereits seit Anfang der 1990er Jahre modernisieren die bundesdeutschen Städte und Kommunen ihre Verwaltungen und stellen Ämter und Behörden dabei buchstäblich auf den Kopf. Dies umfasst zum Beispiel die Einrichtung von neuen Bürgerämtern und Internetdienstleistungen, vereinfachte Genehmigungsverfahren für Gewerbetreibende und Investoren und die Ausgliederung lokaler Dienstleistungen an private und gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Ein Kernstück des Neuen Steuerungsmodells (NSM) ist die Reorganisation von Budgetierungsverfahren, wodurch Kostentransparenz und neue Planungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen. Hat der Neoliberalismus mit der Verschlinkung und Modernisierung der alten Bürokratien also endlich einmal etwas Gutes getan?

Ein Blick ‚hinter die Kulissen‘ der Verwaltungsmodernisierung ergibt ein anderes Bild. Sicher: Die neue ‚Kundenorientierung‘ macht den Umgang mit der Verwaltung oftmals angenehmer. Das ist schön und darüber kann man sich freuen. NSM hat jedoch noch viel weiter gehende Folgen, die vor allem für eine linke Stadtpolitik oft fatal sind. Hinter scheinbar neutralen Begriffen wie ‚Modernisierung‘ und ‚Entbürokratisierung‘ verbirgt sich der zutiefst politische Charakter des NSM: Es unterwirft die öffentlichen Verwaltungen einer unternehmerischen Logik und konstituiert eine Art neoliberale Technokratie. Zentrale Fragen lokaler Demokratie – so etwa die Nutzung öffentlicher Räume – werden der Sphäre der politischen Aushandlung durch das NSM tendenziell entzogen. Neue Handlungsrationitäten werden eingeführt, welche die öffentliche Hand ‚von innen‘ heraus am Primat des Marktes ausrichten. Das NSM sollte deshalb weniger als eine Spar-, Reform- oder Modernisierungsmaßnahme diskutiert werden, so die These dieses Aufsatzes, sondern als eine Machttechnologie.

Bei der folgenden Diskussion des NSM konzentriere ich mich vor allem auf die Reorganisation der Budgetierungsverfahren, ist diese doch ein zentraler Mechanismus, über den die Ökonomisierung öffentlichen Handelns erfolgt. Zunächst werde ich die wesentlichen Elemente dieser Reformen vorstellen

¹ <http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/glossar/index.html> (Zugriff am 22.5. 2010)

und den historischen und politischen Kontext skizzieren, in dem sie stattfinden. Am Beispiel Berlins werde ich die Funktionsweise des NSM und seine Effekte dann illustrieren.² Abschließend stelle ich einige Überlegungen zur Zukunft der Verwaltungsreformen im Kontext der aktuellen Wirtschaftskrise an.

Das Neue Steuerungsmodell und die unternehmerische Stadt

Das NSM hat seine Wurzeln in den ab Anfang der 1980er Jahre weltweit entwickelten New Public Management Reformen (NPM). Vorreiterrollen hatten Großbritannien, die Niederlande, die USA, Australien, Kanada, Neuseeland und Skandinavien. Im internationalen Vergleich gilt Deutschland eher als Reformnachzügler, denn hier zu Lande wurde das NSM (also die deutsche Version von New Public Management) erst ab Anfang der 1990er Jahre eingeführt. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Sie trug erheblich zur Diffusion der kommunalen Verwaltungsreformen in Deutschland bei. Als Vorbild diente das sogenannte Tilburger Modell aus den Niederlanden, dessen zentrale Elemente das Kontraktmanagement, die dezentrale Ressourcenverantwortung und die Kostenrechnung sind (Kuhlmann 2009). Die dabei neu eingeführten Budgetierungs- und Kostenberechnungsmodelle lassen sich im Hinblick auf ihre Funktionsweise nach fünf Bereichen unterscheiden (einen guten Überblick bietet Jäggi 1996):

Wirkungsorientierung: Die politischen EntscheidungsträgerInnen steuern die Tätigkeit der Verwaltung nicht mehr mittels detaillierter Vorgaben hinsichtlich der finanziellen und personellen Ressourcen (Input), sondern durch die Vorgabe der zu erreichenden Leistungen (Output) und der gewünschten Wirkungen (Outcome).

Globalbudgets: Die zuständige politische Instanz stellt ein Gesamtbudget zur Verfügung, mit dem die Verwaltung oder einzelne Verwaltungsabteilungen die vorgegebenen Aufgaben so effizient wie möglich erfüllen müssen. Im Unterschied zur traditionellen Budgetierung enthält das Globalbudget keine zweckgebundene Zuweisung von Einzelposten sondern eine Kontraktsumme, über welche die Verwaltung selbstständig verfügen kann.

Leistungsmessung: Die Leistungen der Verwaltung wird nach sogenannten ‚Produkten‘ definiert und die Ergebnisse in monetären Größen messbar gemacht. Mit der Definition und Bereitstellung von Produkten wird den NutzerInnen öffentlicher Leistungen darüber hinaus ein Status als KundInnen zugewiesen, die die betreffenden Produkte ‚konsumieren‘.

Wettbewerb: Qualität und Effizienz der Tätigkeit sollen außerdem durch die Einführung von Marktelementen, also durch den Leistungsvergleich zwischen

² Der vorliegende Artikel basiert auf einer empirischen Fallstudie über den Konflikt um ein soziales Zentrum im Berliner Stadtteil Friedrichshain-Kreuzberg (Lebuhn 2008: 29ff.). Die hier zitierten Interviews habe ich 2004 im Rahmen meiner Feldforschung in Berlin erhoben.

verschiedenen Verwaltungseinheiten und/oder Privatunternehmen erreicht werden. Alternativ dazu können auch Benchmarks formuliert werden, also Referenzgrößen und/oder Zielvereinbarungen, die einen direkten Vergleich im Hinblick auf die Leistungsoptimierung erlauben.

Controlling: Interne und/oder externe Gremien oder Unternehmen überprüfen regelmäßig die Leistungen der Verwaltung und ihre Wirkungen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien und schlagen, wenn nötig, Verbesserungen vor.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das NSM auf eine Rationalisierung und Ökonomisierung öffentlicher Tätigkeiten abzielt, auf die Beschränkung des öffentlichen Sektors auf Kernkompetenzen und auf die Einsparung der Mittel für öffentliche Aufgaben. Die Stadt wird ‚intern‘ nach dem Vorbild eines privaten Unternehmens organisiert. Dass diese (Konter-)Reformen der öffentlichen Verwaltungen international ab Anfang der 1980er mit dem Beginn der neoliberalen Ära einsetzen, ist kein Zufall. Denn zu diesem Zeitpunkt vollzog sich ein entscheidender stadtpolitischer Bruch. David Harvey hat ihn als den Übergang vom städtischen „Managerialism to Entrepreneurialism“ bezeichnet, also als die Durchsetzung des Modells der „unternehmerischen Stadt“ (Harvey 1989). Mit diesem Begriff beschreibt Harvey, wie sich Städte unter den Bedingungen der Krise des Sozialstaates, zunehmender Kapitalmobilität und verschärfter Weltmarktkonkurrenz immer stärker wie profitorientierte Unternehmen verhalten (vgl. auch Mayer 1994; Clarke/Gaile 1998). Städte, so Harvey, konkurrieren heute aktiv um Kapitalinvestitionen, Arbeitsplätze und Steuergelder. Neil Brenner und Susanne Heeg schließen explizit an Harvey an, wenn sie für die 1980er und 1990er Jahre eine „radikale Redefinition des sozialen Raums der Stadt nach ökonomischen Kriterien [beobachten]. Quer durch die westlichen Industrieländer wurde städtische Politik zunehmend von Themen der wirtschaftlichen Entwicklung, industriellen Wachstums und struktureller Wettbewerbsfähigkeit dominiert.“ (Brenner/Heeg 1999: 104)

Diese Veränderungen betreffen auch die Binnenorganisation der Städte und in genau diesem Kontext gilt es das NSM zu diskutieren. Während die Prioritätenverschiebung bei der Investition öffentlicher Mittel hin zu wettbewerbs- und standortpolitischen Maßnahmen eine Ökonomisierung von Stadtpolitik darstellt – also unternehmerische Stadtpolitik im engeren Sinne –, zielt das NSM auf eine Ökonomisierung der öffentlichen Institutionen selbst ab.

Das Beispiel Berlin

In Berlin setzten die Vorbereitungen zur Einführung des NSM Mitte der 1980er Jahre ein.³ „Ausgehend von den Ergebnissen einer Enquete-

³ Einen guten Überblick über die Implementierung und die Funktionsweise der NSM-Reformen in Berlin bieten: Senatsverwaltung Berlin (1995): *Kostenrechnung in der Berliner Verwaltung (Konzeption)*, 15. Dezember 1995; sowie: Senatsverwaltung Berlin (2004): *Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Berliner Hauptverwaltung*, Jahresabschlussbericht 2003 vom 7. Mai 2004.

Kommission zur Neuordnung der Finanzstruktur im Land Berlin aus dem Jahr 1984 wurde vom Land Berlin ein Gutachten in Auftrag gegeben, mit dem entsprechende Modelle zur Neuordnung erarbeitet werden sollten.“ (Fischer 1999: 3f.) Neben der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wurden die Budgetierung und das betriebswirtschaftliche Controlling der Haushalte der Senats- und der Bezirksverwaltungen vorgeschlagen – also alle zentralen Elemente des NSM. „Hauptziele im Gesamtprojekt sind eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und eine Schärfung des Kostenbewußtseins“, so die Senatsverwaltung Berlin in einer Reformkonzeption aus dem Jahr 1995 (Senatsverwaltung 1995: 3).

Nach einer ersten Phase der Erarbeitung konkreter Modelle begann die Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltungen ab 1994/1995 unter dem Etikett der ‚Verwaltungsmodernisierung‘. Die Berliner Verwaltungen stellten erstmals systematisch Betriebswirte ein. Diese sollten die Implementierung der KLR und die betriebswirtschaftliche Controlling-Funktion in den Verwaltungen übernehmen. Auf Grundlage der KLR wurde dann die bis dahin übliche kamerale Finanzmittelzuweisung – das heißt die zweckgebundene Zuweisung der Haushaltsmittel auf der Grundlage von Erfahrungswerten – sukzessive durch die Zuweisung einer Globalsumme ersetzt. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Definition von insgesamt etwa 1.500 ‚Produkten‘, die eine ‚output- und ‚outcome-orientierte‘ Steuerung der Verwaltung ermöglichen soll (Senatsverwaltung 1995: 7). Dr. Margrit Köhler, Leiterin des Steuerungsdienstes im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, erklärt im Interview die Funktionsweise der KLR und der Budgetbemessung auf Ebene der Bezirksverwaltungen: „1994/1995 wurde damit angefangen, dass für die Bezirke Produkte definiert wurden. [...] Ein Produkt ist zum Beispiel, was ich an kulturellen Leistungen im Bezirk anbiete. Kulturberatung zum Beispiel. [...] Da muss ja jetzt entschieden werden, wie viel Geld stecken wir in dieses Produkt und mit Hilfe der Kostenrechnung werden jetzt die Kosten für dieses Produkt erfasst. [...] Wenn ich für ein Produkt arbeite, dann erfasse ich die Zeit, die ich dafür aufbringe. Und zwar prozentual. Also ich habe heute einen halben Tag für das Produkt xy gearbeitet. Dann wird das notiert. Und das erfolgt sozusagen über einen Monat, dass jede Kraft eigentlich notiert, für welche Produkte sie innerhalb eines Monats gearbeitet hat. Und am Monatsende steht dann fest: 10 Prozent für dieses Produkt, 15 Prozent für jenes. Und dann gibt es auch noch sogenannte NPT – das ist eine nicht-produktbezogene Tätigkeit. [...] Oder wenn ein Mitarbeiter nur ein einziges Produkt bearbeitet, dann kommt die gesamte Zeit, auch die nicht-produktbezogene Tätigkeit, [...] die Krankheitszeit und die Urlaubszeit kommt auf das Produkt. Das Produkt muss das mit tragen. Weil ja wie in einem Unternehmen ... da müssen ja auch alle Kosten auf die Produkte der Unternehmen kommen, und über den Preis auf dem Markt wird dann das Geld wieder hereingeholt. Und so ist das bei uns auch.“⁴

⁴ Projektinterview mit Dr. Margrit Köhler, Leiterin des Steuerungsdienstes im Bezirksamt

Alle Produkte werden in einen Gesamtkatalog aufgenommen, den die Bezirke dem Land in regelmäßigen zeitlichen Abständen vorlegen müssen. Nun kann die wirtschaftliche Effizienz der Bezirke im direkten Vergleich abgelesen werden: Für jedes Produkt (und jeden Bezirk) wird dargestellt, wie hoch die realen (Personal-)Kosten waren, um das Produkt über einen bestimmten Zeitraum für jeweils 1.000 EinwohnerInnen bereit zu stellen.

Zur Errechnung der vom Land an die Bezirke vergebenen Haushalte wird für jedes Produkt ein Ranking erstellt: Der Bezirk, der seinen ‚KundInnen‘ – also den Bürgern und Bürgerinnen, die die betreffende öffentliche Leistung in Anspruch nehmen – das Produkt am günstigsten anbieten konnte, nimmt den obersten Rang ein; der Bezirk, der am teuersten produziert hat, den letzten. Nun werden die mittleren beiden Ränge addiert, bei zwölf Bezirken in Berlin also der sechste und siebte Rang, und durch zwei geteilt. Die so errechnete Summe wird als ‚Median‘ bezeichnet. Der Median ist die Grundlage für die Finanzmittelzuweisung an die Bezirke (Budgetierung). „Den Bezirken werden also in der Regel die mittleren Stückkosten je Dienstleistung erstattet.“ (Senatsverwaltung 2009: 14) Über ihre Haushalte wiederum können die Bezirke dann selbstständig verfügen. Cornelia Reinauer (PDS/Linkspartei), bis 2006 Bezirksbürgermeisterin von Friedrichshain-Kreuzberg, erklärt im Interview: „Die Bezirke haben ja jetzt tatsächlich die Kosten- und Leistungsrechnung. Also das heißt seit zehn Jahre bilden wir jetzt ab: Was kosten zum Beispiel unsere Gebäude in der Unterhaltung. Und wir kriegen ja jetzt Gelder danach zugewiesen. Wie teuer sind wir mit unserem Personal, und und und ... da ist ein Riesendruck entwickelt worden. [...] Wir können jetzt tatsächlich mit einem unheimlichen bürokratischen Aufwand über zehn Jahre sagen, was das jetzt in unterschiedlichen Bezirken kostet. Und dann gibt es einen sogenannten Median. Und wenn Sie da drunter oder drüber liegen, dann ist klar: Wenn Sie drunter liegen, dann wirtschaften Sie gut. Dann gehen Sie mit ihren Ressourcen gut um. Und wenn Sie drüber liegen, dann müssen Sie gucken, woran liegt's? Liegt's am Personal, liegt's an den Gebäuden?“⁵

Die KLR soll jedoch nicht nur eine in monetären Größen ausgedrückte Vergleichbarkeit der Leistungen der Bezirke untereinander ermöglichen, sondern wirkt auch als das zentrale Instrument für die finanzielle Maßregelung der Bezirke durch das Land Berlin: Hat ein Bezirk in einer Produktgruppe ‚unnötige‘ Verluste erwirtschaftet, dann werden diese Kosten ‚zur Strafe‘ von seinem Budget abgezogen. Dies betrifft zum Beispiel kalkulatorische Zinsen und Unterhaltungskosten für nicht genutzte öffentliche Grundstücke und Gebäude, sogenannte ‚budgetunwirksame Kosten‘. Im Fall der kalkulatorischen Zinsen für ein Grundstück etwa wird veranschlagt, dass das im Grundstück festgelegte Vermögen potenziell einen bestimmten Zins erwirtschaften könnte. Wenn

Friedrichshain-Kreuzberg, 8. Oktober 2004.

⁵ Projektinterview mit Cornelia Reinauer (PDS/Linkspartei), bis 2006 Bezirksbürgermeisterin von Friedrichshain-Kreuzberg, 22. September 2004.

das Gelände ungenutzt bleibt, geht diese (potentielle) Einnahme verloren. Die betreffende Summe geht als Kostenpunkt in die KLR ein und wird bei der Budgetvergabe vom errechneten Haushalt abgezogen. Der Bezirk wird also für sein ‚ineffizientes Wirtschaften‘ durch Mittelkürzung bestraft. Als Ausweg bleibt die schnelle Veräußerung ungenutzter öffentlicher Räume über den Berliner Liegenschaftsfonds. Dr. Margit Köhler erklärt im Interview: „Das ist der Ausgangspunkt für die Budgetierung, für die Zuweisung. [...] Wenn ich sehr viele Gebäude habe, habe ich auch sehr viele budgetunwirksame Kosten. Und dadurch werde ich gedrückt, mich auf möglichst engem Raum zu bewegen. [...] Der Bezirk wird damit praktisch gezwungen, dass er überflüssige Gebäude abgibt. Ansonsten habe ich Budgetverluste. Das ist also eine ganz wichtige Position.“⁶

Auf diese Weise wird ein Verwertungsdruck erzeugt, der ungenutzte öffentliche Liegenschaften einem unmittelbaren Privatisierungsdruck unterwirft. Was die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen angeht, so legt das NSM nahe, die Verwaltungskosten durch eine Auslagerung an private oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen (public-private-partnership) zu senken. Diese und andere Folgen sollen im nächsten Abschnitt ausführlich diskutiert werden.

Neoliberale Technokratie

Am konkreten Beispiel der Verwaltungsreformen im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg wird die Wirk- und Funktionsweise des NSM sehr gut deutlich. Mit der Einführung des Globalhaushaltes hat der Bezirk zunächst ein hohes Maß an Autonomie erhalten. Angesichts der anhaltenden Krise Berlins – der Schuldenberg der Stadt wird bis zum Ende der Wahlperiode 2011 auf fast 66 Milliarden Euro anwachsen⁷ – agieren die BezirkspolitikerInnen unter einem permanenten Finanzdruck. „Die Gesamtsumme für die Bezirke wird von Jahr zu Jahr gekürzt. Sie wissen ja wie die finanzielle Situation des Landes Berlin ist.“⁸ Anstatt jedoch gegen den rigiden Sparkurs des Senats zu protestieren und sich gegen die neoliberale Haushalts- und Kürzungspolitik des Landes und des Bundes zu wehren, macht sich der Bezirk die Sparpolitik zu Eigen. Denn Autonomie in der Haushaltsplanung heißt auch, mit dem ‚eigenen Budget‘ effizient und sparsam zu wirtschaften. In der Wahrnehmung des Bezirks kommen die Sparauflagen nicht ‚von oben‘, sondern müssen selbstverantwortlich entschieden und durchgeführt werden. Die Verknappung der Haushalte auf Landesebene gibt sich dabei den Schein von wissenschaftlicher Neutralität und logischer Stringenz. Denn über die notwendigen Mittel wird nicht etwa explizit politisch entschieden, sondern die Haushalte werden über die Feststel-

⁶ Projektinterview mit Dr. Margrit Köhler, Leiterin des Steuerungsdienstes im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, 8. Oktober 2004.

⁷ Berliner Tagesspiegel vom 16.5. 2009.

⁸ Projektinterview mit Dr. Margrit Köhler, Leiterin des Steuerungsdienstes im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, 8. Oktober 2004.

lung eines Medians mathematisch errechnet. Mit diesem Verfahren wird zugleich sichergestellt, dass die Globalhaushalte der Bezirke tendenziell verknappt werden – eine Dilemma-Situation, die sich die MitarbeiterInnen in den Bezirksregierungen und kommunalen Verwaltungen möglicher Weise überhaupt nicht bewusst machen: Haushaltet der Bezirk schlecht und liegt mit seinen Ausgaben über dem errechneten Median, so fehlt es an Geld, bzw. budgetwirksame Kosten werden vom Haushalt sogar noch abgezogen. Hat er dagegen ‚gut gewirtschaftet‘ und bleibt bei der Bereitstellung der ‚Produkte‘ unter dem Median, so sinkt möglicher Weise auch der errechnete Mittelwert zur Finanzierung der Produkte und der Bezirk trägt damit indirekt zur Verknappung des nächsten Haushalts aller Bezirke bei.

Die mit einem unglaublichen bürokratischen Aufwand durchgeführte akribische Erfassung der Arbeitszeiten und Personalkosten, die zur Bereitstellung der einzelnen Produkte aufgewendet werden, erzeugt bei den politischen EntscheidungsträgerInnen und bei den VerwaltungsmitarbeiterInnen einen grundlegenden Bewusstseinswandel. Die an monetären Größen gemessene Rationalität und Effizienz von Verwaltungshandeln wird in das Alltagsbewusstsein der MitarbeiterInnen eingelassen. Dr. Margrit Köhler, die in Friedrichshain-Kreuzberg die Implementierung der KLR verantwortlich geleitet hat, erzählt im Interview, dass es „schon eine Riesenumstellung [war], als wir mit der Kostenrechnung angefangen haben und dann jeder die Arbeitszeit erfassen und aufschreiben musste. Und dann auch alle Kosten, die anfallen, nach Möglichkeit Produkten zuzuordnen. Das hat schon ein großes Umdenken und erstmal auch große Unruhe verursacht. Inzwischen ist das völlig normal. [...] Es haben eben wirklich auch Veränderungen in den Denkprozessen und im ganzen Bewusstsein stattgefunden.“⁹

Bei Michel Foucault wird genau dieser Effekt im Rahmen der Studien zur ‚Gouvernementalität‘ als eine Einlassung von Kontroll- und Herrschaftsmechanismen in die Subjekte selbst beschrieben (siehe: Bröckling, et al. 2000; Foucault 2000; Foucault 1994). Gerade weil die Kontrolle nicht von außen, sondern als Selbstkontrolle durch die MitarbeiterInnen eingerichtet ist, wird die Unterwerfung der eigenen Tätigkeit unter betriebswirtschaftliche Kriterien nicht mehr als Fremdbestimmung sondern als eigenverantwortliches und quasi-natürliches Handeln wahrgenommen. Hier liegt auch ein wesentlicher Grund, weshalb sich die derzeitige Privatisierungspolitik trotz aller negativen Erfahrungen weiterhin als hegemoniales Modell erhält. Sie hängt eben nicht (nur) an den Erfahrungen und Überzeugungen individueller PolitikerInnen oder Parteien, sondern ist materiell in die Planungs- und Organisationsprozesse der Verwaltungen eingelassen. Auslagerung, Privatisierung und Kürzung sind Kostensenkungsstrategien, die in der Logik von NSM strukturell angelegt sind. Alternative Lösungen müssten gegen die geltenden Handlungsrationali-

⁹ Projektinterview mit Dr. Margrit Köhler, Leiterin des Steuerungsdienstes im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, 8. Oktober 2004.

täten entwickelt und durchgesetzt werden. Das Ergebnis ist, dass „sich die Kommunen zunehmend auf eine Gewährleistungsfunktion zurückziehen und mit einem Kranz von teil-autonomen monofunktionalen ‚Satelliten‘ (GmbHs, Töchtergesellschaften etc.) umgeben, die über weitreichende Handlungsspielräume verfügen.“ Dieser Prozess hat „eklatante politische Steuerungsverluste bis hin zur ‚Selbstentmachtung der Kommunalpolitik‘“ zur Folge (Kuhlmann 2009: 74).

Auch bei den Bürgerinnen und Bürgern wird ein neues Bewusstsein erzeugt. So zirkulieren die Berliner Senatsverwaltung und die Bezirke offensiv ihr neues Wissen über sich selbst: Die jährlichen Kostenkataloge für die Bereitstellung öffentlicher ‚Produkte‘ stehen beispielsweise als Download auf der Website der Berliner Senatsverwaltung und sind für alle einsehbar. Nun kann sich der interessierte Bürger, Journalist oder Wissenschaftlerin zum Beispiel darüber informieren, dass eine ‚Erstberatung für Neugeborene‘ 2008 im sozial benachteiligten Stadtviertel Neukölln 184 Euro kostete, im eher bürgerlichen Charlottenburg-Wilmersdorf aber nur 142 Euro (Senatsverwaltung 2009: 30); und dass beide Werte damit deutlich höher lagen als im Jahr 2001 (Neukölln: 98 Euro; Charlottenburg-Wilmersdorf: 127 Euro) (Senatsverwaltung 2003: 18). Aus Sicht der Stadt mag dies als Kostentransparenz wahrgenommen werden. Was hier jedoch vor allem passiert, ist die Transformation eines ‚kollektiven öffentlichen Gutes‘ (Impfung, Bürgerberatung, Bereitstellung eines Schulplatzes, etc.) in eine individuell konsumierbare (öffentliche) Dienstleistung, bzw. in eine Ware mit einem monetären Wert. Für ausgewählte Produkte geben die Kataloge zusätzlich an, wie hoch die Gebühren sind, die der Bürger für die betreffende Leistung zahlen muss. Da die Gebühr i.d.R. niedriger ist als die tatsächlichen Kosten, entsteht beim Bürger das Gefühl, er oder sie habe ein ‚Schnäppchen‘ geschlagen (oder auch zuviel gezahlt). Dabei wird völlig unterschlagen, dass die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen ja über Steuern und gar nicht individuell über einen ‚Kaufpreis‘ finanziert wird. Die Frage, wer in Deutschland wie viel Steuern zahlt und wie diese verteilt und eingesetzt werden, wird dadurch systematisch von der Alltagserfahrung der BürgerInnen entkoppelt.

Ein weiterer wichtiger Effekt ist, dass nicht-kommerzielle Gruppen und Projekte tendenziell von der Nutzung öffentlicher Räume, Infrastrukturen und Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Denn Projekte, die sich ‚nicht rechnen‘, werden bei einer an Herstellungskosten und Marktpreisen orientierten Vergabelogik zumindest benachteiligt. Dies ist nicht etwa Gegenstand öffentlicher und politischer Aushandlung, sondern ergibt sich logisch aus den durch das NSM erzeugten finanzpolitischen Handlungsrationitäten. Wenn etwa der Unterhalt und die kalkulatorischen Zinsen für ungenutzte öffentliche Gebäude den Bezirken vom Haushalt abgezogen werden und diese in der Folge ihre Raumkontingente auf ein Minimum verknappen, stehen allein deswegen schon zahlenmäßig weniger öffentliche Räume zur Verfügung. Für die noch vorhandenen öffentlichen Liegenschaften wird der Zugang eng an ökonomische Kriterien geknüpft: Kann der Nutzer oder die Nutzerin die Unterhalts-

kosten aufbringen? Ist er oder sie finanziell in der Lage, auch den vom Bezirk zu erwirtschaftenden Mietzins aufzubringen?

Über scheinbar neutrale ökonomische Kriterien, die zunächst einmal alle potenziellen NutzerInnen betreffen, setzen sich indirekt auch politische Präferenzen durch, die gerade linke und kritische Stadtteilprojekte strukturell ausschließen. Denn ‚Marktfähigkeit‘ ist in der Regel mit einem Minimum an politischem Konformismus verbunden. Projekte, die nicht-kommerziell operieren oder sich der kapitalistischen Verwertungslogik gar ausdrücklich entziehen wollen, ‚verkaufen sich‘ eben schlecht – oder gar nicht – und sind bei einer an die Kriterien des NSM gebundenen Nutzung dem entsprechend benachteiligt.

Letztlich birgt diese Entwicklung auch ein gefährliches Spaltungspotenzial innerhalb der Linken: Progressive LokalpolitikerInnen und sozialistisch oder sozialdemokratisch regierte Städte und Kommunen entsolidarisieren sich möglicher Weise mit außerparlamentarischen Gruppen und Stadtteilprojekten. Denn unter den hier skizzierten Bedingungen – enge fiskalpolitische Entscheidungsspielräume und starke ökonomische Handlungsrationaltäten – erscheinen gerade Bürgerinitiativen und linke Initiativen und Bündnisse mit ihren oft unversöhnlichen Forderungen eher als Bedrohung und Konkurrenz denn als Verbündete; zumindest wenn der Adressat der Forderungen (eine Partei oder eine Politikerin) in der Regierungsverantwortung steht. Dabei muss die Entsolidarisierung gar nicht explizit politisch begründen werden. Streng genommen ergibt sich die Entscheidung gegen ‚eine andere Stadtpolitik‘ automatisch aus den durch das NSM eingeführten Rationalitäten. Dass die ökonomische Entscheidung in der Tat eine zutiefst politische Entscheidung ist, mag vielen Beteiligten gar nicht bewusst sein. Das NSM ist also nicht so sehr eine Verwaltungs- sondern vielmehr eine Machttechnologie.

Schlechte Aussichten in der Krise

Mittlerweile haben praktisch alle deutschen Kommunen das NSM zumindest in Teilen umgesetzt. Eine umfangreiche Evaluation der bundesdeutschen Verwaltungsmodernisierung, die an der Universität Konstanz in Kooperation mit den Universitäten HU Berlin, Potsdam und Marburg durchgeführt wurde, kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass das Modell oftmals nur in Teilen implementiert wurde und durchaus auch auf Widerstände in den Verwaltungen selbst stößt.¹⁰ Die Reformen erweisen sich aus Sicht der Städte nicht selten als problematisch; sie können die in sie gesetzten Erwartungen nicht immer erfüllen und sind oftmals mit hohen Transaktionskosten verbunden. Derzeit mischen sich auf diesem Feld Elemente klassisch-bürokratischer (Max Weber’scher) Verwaltung und neue Instrumente ökonomisch-managerieller Verwaltungssteuerung (Bouckaert 2004). Der Prozess der Verwaltungsmo-

¹⁰ „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Evaluation lokaler Verwaltungsmodernisierung“ (siehe Bogumil, et al. 2006; Kuhlmann 2006).

demisierung ist also keinesfalls ‚abgeschlossen‘, sondern erweist sich als dynamisches Spannungsfeld.

Trotzdem stehen die Chancen, den Trend zur Ökonomisierung und Privatisierung von Stadtpolitik zu stoppen oder gar umzukehren, derzeit alles andere als gut. Zum einen nehmen viele Kommunen zwar die Probleme wahr, die sie sich mit dem NSM stellen. Doch scheint es einen Konsens über die grundlegenden Ziele der Reformen zu geben: Kostensenkung, Effizienzsteigerung, Verschlinkung der Bürokratien, mehr Kundenorientierung, etc. Als problematisch wird also eher die Umsetzung angesehen und nicht so sehr die politische Richtung, in die es geht. Und der Berliner Fall zeigt, wie wirkmächtig die Einführung auch nur einzelner Elemente der neuen Budgetierungsverfahren ist. Zum anderen spielt die aktuelle Wirtschaftskrise eindeutig den BefürworterInnen der Reformen in die Hände, zumindest solange die neoklassische Wirtschafts- und Krisenpolitik auf Bundes- und Länderebene hegemonial bleibt. Denn die krisenbedingt sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben in Verbindung mit einer rigiden Sparpolitik (die mit der Schuldenbremse sogar Verfassungsrang erhalten hat) und umfangreichen öffentlichen Rettungspaketen für private Konzerne nehmen den Kommunen jegliche finanziellen Spielräume. Das aber ist Wasser auf die Mühlen derjenigen, die von der Ökonomisierung der Politik predigen: So bekräftigte der Berliner Senator für Finanzen, Ulrich Nussbaum, kürzlich wieder: „Vor dem Hintergrund der mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise verbundenen zusätzlichen Belastungen für den Berliner Haushalt muss das Land Berlin auch weiterhin dauerhaft seine Ausgaben senken und so das knappe Geld so effizient wie möglich einsetzen“ (Senatsverwaltung 2009: 3). Solange an den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und an den neoklassischen Binsenweisheiten nicht gerüttelt werden darf, bleibt das NSM ‚erste Wahl‘. In der Folge werden sich die Bedingungen für eine linke Stadtpolitik, die für den Erhalt öffentlicher Räume und Güter eintritt, eher verschlechtern.

Literatur

- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/ Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland - Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006. Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.), S. 151-184
- Bouckaert, Geert (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen, in: Status-Report Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Jann, Werner et al. (Hg.), S. 22-35. Berlin
- Brenner, Neil/ Heeg, Susanne (1999): Lokale Politik und Stadtentwicklung nach dem Fordismus: Möglichkeiten und Beschränkungen, in: Kurswechsel: Wien: Möglichkeiten und Grenzen einer alternativen Stadtpolitik, Nr. 2, S. 103-119
- Bröckling, Ulrich/ Krasmann, Susanne/ Lemke, Thomas (Hg.) (2000): Gouvernementalität der Gegenwart: Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Suhrkamp. Frankfurt/M.
- Clarke, Susan E./ Gaile, Gary L. (1998): The Work of Cities, Minneapolis: University of Minnesota Press
- Dieckmann, Jochen (1996): Konzern Kommunalverwaltung. Zwischen Diversifizierung und Einheit der Verwaltung, in: Verwaltung und Management, S. 340ff.

- Fischer, Andreas H. (1999): Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Berliner Verwaltung. Vortrag auf dem Bundeskongress 'Netzwerk Reform' am 23. Juni 1999, Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen
- Foucault, M. (1994): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Foucault, Michel (2000): Die Gouvernementalität, in: Gouvernementalität der Gegenwart: Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hg.), S. 41-71. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Harvey, David (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, in: Geografiska Annaler, 71 B. Jg, Nr. 1, S. 3-18
- Jäggi, Max (1996): Amtlich verordnete Magersucht - New Public Management: Ein Modebegriff und seine Folgen, in: Weltwoche, Nr. 51 (Dezember 1996)
- Kuhlmann, Sabine (2006): Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der Ökonomisierung von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management, Nr. 3/2006, S. 149-152
- Kuhlmann, Sabine (2009): Ökonomisierung der deutschen Kommunen: „Neue Steuerung“ und Privatisierung, in: Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive. Foljanty-Jost, Gesine (Hg.), S. 59-78. Wiesbaden: VS-Verlag
- Lebuhn, Henrik (2008): Stadt in Bewegung. Mikrokonflikte um den öffentlichen Raum in Berlin und Los Angeles, Münster: Westfälisches Dampfboot
- Mayer, Margit (1994): Post-Fordist City Politics, in: Post-Fordism: A Reader. Amin, Ash (Hg.), S. 316-337. Oxford: Basil Blackwell
- Senatsverwaltung (1995): Kostenrechnung in der Berliner Verwaltung (Konzeption), Berlin: Berliner Senatsverwaltung
- Senatsverwaltung (2003): Was kostet wo wieviel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Haushaltsjahr 2001., Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen, Referat II G
- Senatsverwaltung (2009): Was kostet wo wieviel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Haushaltsjahr 2008, Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen, Referate II B und II D