

## New Public Management im Zürcher Bildungswesen<sup>1</sup>

von Alessandro Pelizzari<sup>2</sup>

*New Public Management* (NPM) nennt sich die angeblich neutrale Betriebslehre, welche durch die Übertragung privatwirtschaftlicher Unternehmensstrukturen und -praktiken auf den öffentlichen Sektor die Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektors verspricht, ohne dabei radikalen Sozialabbau betreiben zu müssen. In der Schweiz ist dieses Gedankengut im Kanton Zürich zweifellos am weitesten gediehen, und auch das Bildungswesen wurde davon nicht erspart. Hatte nicht Ernst Buschor, ehemaliger Betriebswirtschaftsprofessor und unermüdlicher Prediger in Sachen NPM, bei seiner Amtseinssetzung als Bildungsdirektor 1995 verkündet, «das zürcherische Schulsystem vom hohen pädagogischen Ross herunterzuholen und zu einem Dienstleistungsunternehmen umzuformen»<sup>3</sup>? Durch Projekte wie die «Teilautonomen Volksschulen» und die «Teilautonomen Mittelschulen» sowie der Universitätsreform «Uni2000» wurde NPM auf allen Stufen des Zürcher Bildungssystems definitiv oder versuchsweise eingeführt. Die im Sommer der Öffentlichkeit vorgestellte Volksschulreform bildet die vorläufig letzte Etappe der «Jahrhundertreform» (Buschor).

### Das sozio-ökonomische Umfeld des New Public Management

In der Zürcher Reformdebatte, die «dank» des betriebswirtschaftlichen Vokabulars durch Begriffe wie *Benchmarking*, *Controlling* oder *Lean Production* einem breiten Publikum unzugänglich ist, werden die Gefahren des NPM systematisch unterschätzt. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass NPM in einem Kontext entstanden ist, in welchem nicht nur das Bildungswesen, sondern sämtliche öffentlichen Dienste tiefgreifenden Veränderungen unterzogen wurden. Vormals öffentlichen Aufgaben wurden von profitwirtschaftlichen Trägern übernommen, und Staatsbetriebe sind nunmehr rechtlich dazu verpflichtet, in Konkurrenz zu neuen Anbietern den Profit zu mehren, also Preise bis an die Zumutbarkeitsgrenze anzuheben, unrentable Angebote, die sozial aber erwünscht sein könnten, zu streichen, usw. Ausserdem ist gerade die aktuelle Handelsliberalisierungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) ein Ausdruck für das enorme Interesse, welche private Investoren für die bisher weitgehend marktgeschützten Sektoren wie das Bildungswesen 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 (Gesundheit und Bildung) rentabel werden können.

Galten die öffentlichen Dienste lange Zeit als «Dienste an die Gesellschaft», in dem Sinne als sie dem öffentlichen Wohl dienten und besonders im sozialstaatlichen Bereich hauptsächlich dem unterprivilegierten Teil der Bevölkerung den Zugang zu Bildungschancen oder

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Artikel ist eine überarbeitete Version eines an der Veranstaltung des Zürcher Schulforums vom 26. September 2001 gehaltenen Vortrags

<sup>2</sup> Soziologe, Mitglied von ATTAC Schweiz, Autor eines Buches über die NPM-Reformen im Kanton Zürich (*Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste*, Konstanz, UVK-Raisons d'Agir, 2001).

<sup>3</sup> *Tages-Anzeiger*, 11. November 1995.

medizinischen Leistungen ermöglichten, so mutierten sie unter dem Druck der rechten Steuersenkungspolitik immer mehr zu blossen «Kostenfaktoren». Angesichts der finanzpolitischen Gegenreformen müssen sich immer mehr Menschen, die Ansprüche an den Staat stellen, als unersättliche Kinder wiedererkennen, denen es noch nicht gelungen ist, ihre Wünsche auf die finanzpolitische Realität abzustimmen: nämlich dass der Staat kein Geld mehr hat.

### **Ein standortgerechtes Bildungssystem**

Dass diese «Realität» insbesondere im bildungspolitischen Bereich jedoch künstlich hergestellt worden ist, zeigt ein Blick auf die Zürcher Finanzpolitik der vergangenen Jahrzehnte. 1983, 1987, 1989 und 1991 traten revidierte Steuergesetze in Kraft, bei denen vor allem die Segmente ab 150.000 Franken Einkommen bevorzugt wurden<sup>4</sup>. Den Unternehmen wurden beträchtliche Steuererleichterungen gewährt, womit ihr Anteil an der kantonalen Steuerleistung seit 1975 kontinuierlich zurückging: von 25,8 Prozent auf 19,6 Prozent. Insgesamt verbuchte der Kanton seit 1983 Mindereinnahmen von 22 Milliarden Franken, während sich das kantonale Volkseinkommen in der gleichen Zeitspanne verdoppelte<sup>5</sup>.

Die Folgen dieser «Politik der leeren Kassen» liessen nicht lange auf sich warten: Einerseits wurden die kantonalen Dienstleistungen für die Nutzerinnen und Nutzer teurer: Besonders drastische Zuwachsraten waren bei Schul- und Kursgeldern, insbesondere den Studiengebühren (Erhöhung um 74 Prozent), zu verzeichnen<sup>6</sup>. Andererseits wurden als Folge der fehlenden Steuereinnahmen massive Sparprogramme durchgeführt. Vom «Massnahmenplan Haushaltgleichgewicht» von 1991 bis zum letzten EFFORT-Folgeprogramm hat der Kanton seine Ausgaben in einer Höhe von rund anderthalb Milliarden Franken gekürzt<sup>7</sup>.

Bei näherem Hinschauen wird klar, dass nicht alle Sektoren gleichermassen von der Sparwut getroffen wurden: Der Anteil an Staatsausgaben für den Bildungssektor verminderte sich um neun Prozent. Verglichen mit 1990 ist diese Entwicklung gar noch augenscheinlicher: Seit 1990 nahm der Anteil der Bildungsausgaben an der kantonalen Rechnung um ganze 19 Prozent ab. In Franken pro Schülerin und Schüler gerechnet, gab der Kanton Zürich auf der Stufe der Volksschulen 1997 real rund zehn Prozent weniger aus als 1992. Auf der Mittelschulstufe betrug die Differenz gar 15,3 Prozent. Für die Studierenden an der Universität stiegen die Kosten zwar bis 1995 leicht an; der Strukturbruch war dann dafür umso heftiger: In nur zwei Jahren sparte der Kanton unter der Fuchtel Buschors ganze 23 Prozent pro Studierenden ein<sup>8</sup>. Damit ist vor allem eine erhebliche Mehrbelastung für das Bildungspersonal verbunden: Der Personalbestand der Bildungsdirektion nahm von 1985 bis 1997 um lediglich 2,4 Prozent zu, während zur gleichen Zeit die Anzahl Schülerinnen und Schüler an den Zürcher Volks-, Mittel- und Hochschulen um 10,2 Prozent zunahm. Die gesamte Lohnmasse (ohne Sozialversicherungen) für Lehrerinnen und Lehrer nahm bei einem Personalzuwachs von fünf Prozent von 1992 bis 1999 um real 23 Prozent ab<sup>9</sup>. Für die Bildungsdirektion übrigens ein

---

<sup>4</sup> Vgl. Thomas Bauer und Stefan Spycher, *Verteilung und Besteuerung des Reichtums im Kanton Zürich. Eine Analyse der Steuerstatistiken 1945-1991*, Bern, BASS, 1994.

<sup>5</sup> *Tages-Anzeiger*, 29. Juni 1999.

<sup>6</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, 3. April 1996.

<sup>7</sup> *Regierungsrat des Kantons Zürich, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan des Kantons Zürich 2000-2003*, S. 16. (s. <http://www.wif.zh.ch/kef/index.html>)

<sup>8</sup> *Bericht des Regierungsrates über die Staatsrechnung, versch. Jahrgänge*.

<sup>9</sup> *Geschäftsbericht des Regierungsrates, versch. Jahrgänge*.

Beweis dafür, dass sich im Bildungssektor «namhafte Produktivitätssteigerungen»<sup>10</sup> erzielen lassen...

Allerdings wird die Senkung der Bildungsausgaben nicht zum Selbstzweck betrieben, sondern bezweckt einen politischen Kurswechsel. Die finanzpolitischen Sparüberlegungen kaschieren in der Tat nur schlecht den Ruf nach weiterer Privilegierung einer Elite. Die Bildung muss wieder verstärkt differenzieren und die soziale Ungleichheit muss, grob gesagt, über eine neu ausgerichtete Selektionsfunktion des Bildungssystems, auf Chancen einerseits und auf individuelle Leistung andererseits zurückgeführt werden können.

Ernst Buschor skizzierte mehrfach seine «Vision» eines von Grund auf reorganisierten Bildungswesens: Die «leider zur Massenuniversität»<sup>11</sup> gewordene Hochschule ist neu am angelsächsischen Modell einer Zweiteilung des Studiums auszurichten: kurze, berufsorientierte Studiengänge für die Mehrheit (*Bachelor*), Zugang zu Hauptstudium und Forschung nur für die Besten (*Master*), und wenn nötig werden die Studierenden durch Strafgebühren ab dem 16. Semester, der Erhöhung von Studiengebühren, dem Abbau des Stipendienwesens und Zulassungsbeschränkungen aller Art am Weiterstudieren gehindert. Umgekehrt ist für jene, denen die Elitestudiengänge versagt bleiben, eine auf den vom Arbeitsmarkt geforderten Kompetenzen ausgerichtete Grundbildung vorgesehen. Damit geht eine Aufwertung der Berufsbildung einher, in Einklang mit der von Finanz und Industrie ausgebreiteten Idee, wonach die jungen Leute vermehrt durch die berufliche Ausbildung denn durch Mittelschulen geschleust werden sollen<sup>12</sup>.

In diesem Zusammenhang ist schliesslich auch zu verstehen, weshalb in der Volksschulreform von der Chancengleichheit Abschied genommen und nunmehr von «Chancenfairness» gesprochen wird, welche den jungen Menschen verspricht, sie zu «kompetenten, lebenslang lernenden und leistungswilligen Persönlichkeiten»<sup>13</sup> auszubilden. Unternehmergeist, Akzeptanz der Flexibilitäts- und Anpassungszwänge, sprachliche Gewandtheit und der mühelose Umgang mit modernen Kommunikationsmitteln ersetzen die schulisch erworbenen Qualifikationen, welche unter dem Druck der Arbeitslosigkeit kaum mehr als Prinzip anerkannt werden sollen, welches Anrecht auf Arbeit, einen gewissen Status und einen entsprechenden Lohn gewährt. Die Volksschule, so Buschor, muss «noch "berufsbildungsgerechter" werden.»<sup>14</sup>

## Die Ökonomisierung der Bildungspolitik

Die Privatisierung der rentablen Bereiche im Bildungswesen, eine weitere Senkung der Bildungsausgaben und die Anpassung der Bildungspolitik an die Wünsche der Arbeitgeber: NPM macht's möglich. Denn nach der jahrelangen Unterfinanzierung des Bildungswesens konnte die sichtliche Überforderung der Bildungsinstitutionen nach und nach in ein «Effizienzproblem» umdefiniert werden. Mit NPM findet die knallharte Logik des

<sup>10</sup> Bildungsdirektion des Kantons Zürich, *Entwicklung des Nettoaufwands der Bildungsdirektion*, 1999, S. 6.

<sup>11</sup> Ernst Buschor, »Wandel im Bildungswesen: Von der Vision zur Realpolitik.«, unveröffentlichtes Manuskript, 1999, S. 4.

<sup>12</sup> Vgl. Crédit Suisse, «Bildungspolitik als Schlüsselfaktor der Wissensgesellschaft», *Economic Briefing* Nr. 24, Zürich, 2001 sowie die Broschüre des Think Tanks der Schweizer Industrie «Avenir Suisse», *Potenzial Primarschule: Eine Auslegeordnung*, Zürich, 2001.

<sup>13</sup> *Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan...*, a.a.O..

<sup>14</sup> Ernst Buschor, »Wandel im Bildungswesen...«, a.a.O., S. 2.

betriebswirtschaftlichen Kostenkalküls ihren Eingang im Bildungswesen und verstärkt den Druck, dessen Leistungsangebote «bewertbarer» zu machen. Im Zentrum der Reformen: eine auf Globalbudget und Fallpauschalen ausgerichtete Finanzierung und die Teilautonomie untereinander im Wettbewerb stehender Schulen.

Wie bereits durch die «Teilautonomen Mittelschulen» und die Universität vorgeführt, sollen mit der neuen Volksschulreform nun auch die untersten Stufen des Bildungswesens flächendeckend durch Globalbudgets finanziert werden, in denen kantonale Pauschalbeiträge pro Schülerin und Schüler festgelegt sind. Diese legen fest, wieviel der Kanton bereit ist, für das gesetzlich vorgeschriebene schulische Grundangebot zu bezahlen. Als Dreh- und Angelpunkt der «nachhaltigen» Veränderung der Bildungsstrukturen kristallisiert sich das Gelingen des Übergangs zu einer Finanzierung, die sich an Leistungsindikatoren des *Outputs* misst, heraus. Dieses soll aufgrund von Kosten-Nutzen-Erwägungen für die einzelnen Schülerinnen und Schüler ermittelt werden.

Dabei fusst die Definition des «Nutzens der Bildung» auf einem sehr eng gefassten betriebswirtschaftlichen Begriff: Angesichts der Unmöglichkeit, alle politisch als wichtig erachteten Leistungen, die vom Schulsystem erbracht werden, quantifizieren zu können, wird nur das als relevant betrachtet, was sich auch quantifizieren lässt. Damit, so ist im «Expertenbericht» über die betriebliche Kosten- und Leistungsrechnung von Bildungsinstitutionen nachzulesen, können die Schulen aufzeigen, «welche Kosten eine Veränderung des Lehrplans zur Folge hat. Der Kanton seinerseits kann seine bildungspolitischen Massnahmen vor dem Hintergrund der tatsächlichen Kostenfolgen ergreifen.»<sup>15</sup> Damit wird die Absicht deutlich, die Kostenrechnung als Instrument der Rechtfertigung von weiteren Kürzungen der finanziellen Mittel einzusetzen. Man ahnt, dass mit einer solchen betriebswirtschaftlichen Zugangsweise alle nicht strikt quantifizierbaren Leistungskomponenten des Bildungsbereichs mit der Zeit eine schleichende politische Entwertung erfahren müssen. Nicht zufällig spricht man heute von «Bildungsballast» und «Luxuskonsum». Und die laut letzten Umfragen mit der laufenden «lohnwirksamen Lehrerbeurteilung» (LQS) unzufriedenen 67 Prozent der Lehrkräfte<sup>16</sup> können sich darauf gefasst machen, dass durch den Einzug der permanenten «Effizienzsteigerung» der Grundstein gelegt wird, für eine wirklich «leistungsorientierte» Besoldung der Lehrkräfte, unabhängig davon, ob sich diese Leistung tatsächlich auch messen lässt oder nicht.

Künftige staatliche Zuwendungen sind demnach vermehrt an (oftmals extern evaluierte) Leistungskriterien gebunden. Damit werden die im Bildungssystem wirklich relevanten Ziele durch NPM direkt durch die Verwaltungsspitze definiert. Das Beispiel der Mittelschulen ist auch für die Volksschulen vielsagend: Das Bildungsmanagement verglich die Anzahl der Hochschulabschlüsse in Prozenten der Universitätseintritte der Maturandinnen und Maturanden pro Gymnasium mit den Kosten pro Schülerin und Schüler. Dabei zeigte sich, so Buschor, «dass die Zahl der Universitätsabschlüsse pro Gymnasium weder mit den Kosten pro Schüler noch mit dem Freifachangebot korreliert.»<sup>17</sup> Konsequenz: Das Freifachangebot wurde gekürzt, die Klassenbestände erhöht. Was Buschor nicht sagte: Als *Benchmark*

---

<sup>15</sup> Kuno Schedler et al., *Kostenrechnungsmodelle für Bildungsinstitutionen*, Bern, EDK, 1998, S. 68.

<sup>16</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, 14. September 2001.

<sup>17</sup> Ernst Buschor, «New Public Management - Probleme der Umsetzung am Beispiel des Kantons Zürich», in Reinhold Mitterlehner et al. (Hg.), *New Public Management: Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Österreich*, Wien, Wirtschaftsverlag, S. 37.

(«wirksamste» Schule) galt die Mittelschule Rämibühl, eine Schule am reichen «Züriberg» mit einer ausgesprochen privilegierten Schülerpopulation aus dem oberen Mittelstand...

Die auf Fallpauschalen ausgerichtete Globalbudgetierung erlaubt ausserdem, die Selektionsfunktion des Bildungswesens genau zu planen: Den einzelnen Schulstufen werden Beträge zugesprochen, welche der Anzahl auszubildenden Schülerinnen und Schülern entsprechen. So ist dem Leistungsauftrag an die Mittelschulen zu entnehmen, dass für die nächsten drei Jahre die Zahl der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten auf 20 Prozent der Jugendlichen stabilisiert werden muss: Wenn die Gymnasien mehr Jugendlichen durch die Prüfungen lassen, erhöht dies die kantonale Entschädigung nicht. Wie Buschor ausführt, bleibt damit zwar die Aufnahmeprüfung entscheidend, «aber sie muss so durchgeführt werden, dass die Richtwerte eingehalten werden.»<sup>18</sup>

### **Die Teilautonomie: «Was nichts kostet, ist auch nichts wert»**

Als Gegenleistung dafür, dass sie finanzpolitisch an eine kürzere Leine gehalten werden, erhalten die Schulen die so genannte «Teilautonomie»: Die Schulleitungen sollen selber bestimmen, wie sie mit den knapper gewordenen Mitteln den vom Kanton vorgegebenen Leistungsauftrag erfüllen wollen. Der Anreiz besteht nun für die Schulen darin, sich innerhalb der gleichen Stufe die Schülerinnen und Schüler abzuwerben, um die Ertragssumme aus den einzelnen Schülerpauschalen zu maximieren. Denn wie Buschor erklärt, werden Schulen «mit attraktiven und qualitativ hochstehenden Bildungsprogrammen stets genügend Interessierte und damit auch genügend Erträge aus der Schülerpauschale haben und daran interessiert sein, zusätzliche, kostendeckende Ausbildungswege anzubieten.»<sup>19</sup> Andersrum formuliert werden nur noch Leistungen angeboten, mit denen die Schülerinnen und Schüler auch wirklich angeworben werden können. Durch die Teilautonomie werden die Unterschiede zwischen einzelnen Schulen somit gefördert, die Ungleichheit jedoch dem «neutralen» Markt zugeschrieben.

Wer in diese Finanzierungslücke springen soll, ist einsichtig: Einerseits eröffnet sich die Möglichkeit der gezielten Privatisierung rentabler Bereiche. Das Zürcher Mittelschulgesetz zielt mit der Subventionierung von privaten Mittelschulen bei freier Schulwahl durch die Eltern bereits in diese Richtung. Ausserdem sollen die staatlichen Schulen sich vermehrt nach privaten Geldgebern umsehen: Nichts anderes sieht das «Schulprojekt 21» von Buschor vor, mit welchem künftig die Informatik-Infrastruktur durch Sponsoringverträge gesichert werden soll.

Andererseits ist im erwähnten «Kostenrechnungsmodell» nachzulesen, dass «die Kosten von Bildungsleistungen [...] durch diejenigen getragen werden [sollen], denen daraus entsprechender Nutzen zufließt.»<sup>20</sup> Da aus der NPM-Perspektive Bildung rein nur als eine eigentliche Investition in das Humankapital betrachtet wird, die sich im Verlauf des Lebens mit grosser Wahrscheinlichkeit in einem höheren Einkommen niederschlägt und damit auch materiellen Nutzen bringt, sollen die Kosten durch die «Kundinnen» und «Kunden» des Bildungssystems übernommen werden. In diesem Sinne versuchte Ernst Buschor 1995, Schulgelder in die Mittelschulen einzuführen, zog diese Idee aber (vorläufig) zurück. Erfolgreicher war er an der Hochschule, wo in den letzten Jahren die Studiengebühren nach und

<sup>18</sup> a.a.O., S. 35.

<sup>19</sup> *Info-Leu. Personalzeitung der kantonalen Verwaltung Zürich*, 1, Juli 1996.

<sup>20</sup> Kuno Schedler et al., *Kostenrechnungsmodelle...*, a.a.O.,

nach angehoben wurden: 1.200 Franken zahlen die Studierenden im Kanton Zürich jährlich für ihr Studium, und die Gebühren sollen in den nächsten Jahren verdoppelt werden. Wie sagte noch Staatssekretär Charles Kleiber? «Was nichts kostet, ist auch nichts wert»<sup>21</sup>.

Die Frage der Studiengebühren bringt den NPM-Mechanismus in Bezug auf die bildungspolitische Gegenreform auf den Punkt. Hier verkoppeln sich nämlich das individuelle Bildungsverhalten, Bildungsressourcen und der Anpassungszwang an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts: Die Studierenden müssen die künftigen «Rendite» ihrer Studiengebühren schärfer kalkulieren und sich damit zwangsläufig stärker an den Wünschen der Arbeitgeber, d.h. aus Kostengründen einen berufsorientierten Kurzstudiengang bevorzugen. Dieser Mechanismus wird noch verstärkt, wenn, wie Buschor dies plant, das Stipendienwesen durch kreditförmige Mechanismen der Vorfinanzierung ersetzt wird. Von Seiten der Bildungsinstitute setzt ein Komplementäreffekt ein: In der Masse, wie ihre materielle Ausstattung zunehmend auf Einnahmen aus Studiengebühren angewiesen ist, und darüber hinaus mit anderen Instituten in Konkurrenz für den Erhalt staatlicher Grundmittel stehen, müssen sie attraktive Angebote zur Anwerbung von Studierenden entwickeln und sich auf diese Weise ebenso auf den Markt beziehen, da diese «Attraktivität» in direktem Verhältnis zu den gesellschaftlichen Chancen der jeweiligen Studienabschlüssen steht.

Die Herabsetzung der Regelstudienzeiten zur Erhöhung der Umschlaggeschwindigkeit pro Studienplatz lässt die ganze Fragwürdigkeit der Rationalisierungstendenzen im Bildungsbereich erkennen: Es sind die Kostensenkungskalküle der kapitalistischen Produktion, die als Modernisierungsstrategie ausgegeben werden und deren Verlust an rationalem Sinn hier nur besonders deutlich wird. NPM führt somit zwangsläufig zur quantitativen und qualitativen Einschränkung des Bildungsangebots, weiter steigenden Kosten für die Schülerinnen und Schüler und einer Intensivierung der Arbeitsrhythmen des Lehrpersonals.

---

<sup>21</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, 7. November 2000.