

Zwischen Stammtisch und Expertenrunde Kommunikation über Verwaltungsreformen im Kanton Zürich

Von NZZ-Redaktor Peter Stücheli*

Kürzel wie «WiF», «WoV» oder «NEF» sind zum festen politischen Vokabular in Schweizer Städten und Kantonen geworden, seit Reformpolitiker damit begannen, die öffentlichen Verwaltungen nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM) umzugestalten. Der folgende Beitrag lässt gelungene und problematische Momente der Kommunikation über solche Reformen Revue passieren und kommt zum Schluss, dass auch NPM-Rhetorik nicht davor bewahren kann, an den Werten des demokratischen Gemeinwesens gemessen zu werden.

Am Anfang war das Wort: Als Reformpolitiker in den neunziger Jahren in der Schweiz damit begannen, die öffentlichen Verwaltungen nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM) umzugestalten, bedienten sie sich einer Sprache, die der breiteren Öffentlichkeit unbekannt war. Das Zauberwort im Kanton Zürich hiess «WiF» – für wirkungsorientierte Führung der Verwaltung –, die Zukunft der Schule stand unter dem Zeichen von «TaV» – für teilautonome Volksschulen –, in Städten wie Winterthur oder im Kanton Luzern sprach man von «WoF», in der Bundeshauptstadt machte das Kürzel «NEF» die Runde.

Doch es blieb nicht bei diesen Wortschöpfungen, die den Bremer Stadtmusikanten alle Ehre gemacht hätten. Plötzlich sollten sich Beamte um «Kunden» kümmern, ihre Abteilungen wie «Unternehmen» führen, und den Parlamenten und Regierungskollegien wurde geraten, sich auf sogenannte «strategische Fragen» zu konzentrieren. Mit der Verwaltungsreform, dies wurde bald einmal klar, stand nicht nur ein tiefgreifender Strukturwandel in Politik und Verwaltung bevor. Sie war auch ein Projekt der Um- und Neudefinition, sie war eine neue Art, im Zeitalter des Leistungsstaates über die «gute Regierung» zu sprechen.

Reform und Rhetorik

Als Ausgangspunkt einer näheren Betrachtung kann die Sache selber dienen, also die Theorie des NPM. Gemäss der Abstimmungszeitung der Staatskanzlei vom Dezember 1996 (Verwaltungsreform-Rahmengesetz) geht diese Theorie davon aus, dass Staats- und Verwaltungsreformen grundsätzlich drei Ziele zu verfolgen haben:

1. Die Reformen sollten die Orientierung des Verwaltungshandelns an den Bedürfnissen der Kunden und Bürger verbessern;
2. die Reformen sollten die Staats- und Verwaltungstätigkeit an den Kriterien der Effizienz und vor allem der Wirkung ausrichten;
3. die Reformen sollten die Steuerung von Staat und Verwaltung auf Grund langfristiger, übergeordneter politischer Ziele ermöglichen.

Betrachten wir diese drei Ziele aus der Optik eines an Kommunikation Interessierten, fällt auf, dass sie nahe verwandt sind mit drei Grundsätzen der Rhetorik, die seit der Antike bekannt sind und auch im Zeitalter der modernen Medien nichts an Aktualität eingebüsst haben: Der Kundenorientierung entspricht eine Kommunikation, die sich an spezifische Adressaten richtet; die Wirkungsorientierung muss für die Wirkungen der Kommunikation bei diesen Adressaten sensibilisieren; die Zielorientierung verweist auf den politischen, gesellschaftlichen und ideologischen Kontext, in den die Kommunikation eingebettet ist.

Politische Planung oder Kommunikation?

Kurznamen für Reformprojekte wie «WiF» und «TaV» – um die beiden gelungensten Beispiele zu nennen – sind insofern *adressatengerecht*, als sie die Kriterien der Auffälligkeit, der Emotionalisierung und der Knappheit erfüllen, welche den wahrnehmungspsychologischen Schlüssel bilden, um ins Bewusstsein von Bürgerinnen und Bürgern zu dringen. «WiF» und «TaV» sind aber noch keine Erklärungen dafür, warum die Sachbearbeiterin in der Strafvollzugsbehörde sich künftig regelmässigen, lohnwirksamen Leistungsbeurteilungen unterziehen soll; und sie erklären dem Lehrer oder der Lehrerin nicht, warum er oder sie wertvolle Zeit an Team-sitzungen verbringen soll, die die Schulqualität angeblich steigern. Die Regierung schuf deshalb

Stadtbahn-Abzweigung ins Flughafengebiet West?

hhö. Im Auftrag des Zürcher Verkehrsverbundes planen die Verkehrsbetriebe Glattal (VGB) die Realisierung der Stadtbahn Glattal von Zürich Oerlikon zum Flughafen beziehungsweise zum Bahnhof Stettbach. Im Rahmen des Infrastruktur-Konzessionsverfahrens liegt das Projekt seit Juni 2000 in den einzelnen Gemeinden öffentlich auf. Die Stadtbahn tangiert im Bereich Bäuler – in unmittelbarer Nachbarschaft der Flughafenstrasse in Glattbrugg – Rümmlinger Gemeindegebiet. Der Gemeinderat weist in einer Mitteilung darauf hin, dass mit einem Grundeigentümer, der im Bäuler eine Überbauung plant, die Trasseeführung sowie der genaue Standort der künftigen Haltestelle abgesprochen worden sind. Die Exekutive lässt im Weiteren wissen, dass mit der Inkraftsetzung des Sachplanes Infrastruktur Luftfahrt (SIL) die Möglichkeit besteht, dass in der Gemeinde Rümmlang zwischen der Bahnlinie und dem Flughafengebiet West bis zu 20 000 neue Arbeitsplätze entstehen. Diese müssten mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sein. Nach Meinung des Gemeinderates sollte die Stadtbahn in Form einer Abzweigung in das betroffene Gebiet verlängert werden.

zu Recht verschiedene Informationsmedien, die eine adressatengerechte Kommunikation ermöglichen sollten.

Die Personalzeitung «Info Leu» war ein Mittel, auf Fragen und Ängste der Verwaltungsangestellten einzugehen – oder, wie es ein Seminarleiter in Sachen NPM in dieser Zeitung einmal formuliert hat: die Kursteilnehmer «sollen NPM als Chance und nicht als Bedrohung empfinden» (Nr. 6, Februar 1998, S. 7). Voraussetzung für diesen Prozess ist natürlich, dass die Redaktion und die politischen Vorgesetzten eine Art «innerer Pressefreiheit» gewähren, die Inhalte also nicht strikt vorgeben und damit persönliche Stellungnahmen zulassen.

Ein Regierungsprogramm wurde im Kanton Zürich erstmals zu Beginn der Legislaturperiode 1995 bis 1999 vorgelegt. An diesem Programm

Ergebnisse von Urnengängen

Sachvorlagen	Jahr	Stimmenanteil %	Beteiligung %
Zustimmung zu:			
Verwaltungsreform-Rahmengesetz	1996	80	47
Universitätsgesetz	1998	77	33
Reform Verwaltungsstrukturen	1998	77	33
Kantonsratsgesetz	1998	72	39
Mittelschulgesetz	1999	60	45
Regierungswahlen 1999			
RR Führer	180 000 Stimmen		
RR Notter	144 000 Stimmen		
RR Diener	125 000 Stimmen		
RR Buschor	106 000 Stimmen		

zeigen sich nun allerdings die Schwierigkeiten adressatengerechter Information. Das Programm hatte zwei sich widersprechende Funktionen zu erfüllen: Es war ein Planungsinstrument gegen innen und ein Kommunikationsinstrument gegen aussen. Beides lässt sich nur schwer verbinden. So lesen wir darin Sätze wie den folgenden:

«Die bisherige, inputorientierte Feinststeuerung der Ressourcen wird durch eine stufengerechte, wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung abgelöst.»

Als Auftrag an Verwaltungsfachleute klingt das plausibel. Gegenüber der Bevölkerung des Kantons Zürich wäre man besser beraten gewesen, hätte man einen Satz wie den folgenden veröffentlicht:

«Wir wollen die Verwaltung straffer führen und sie an ihren Leistungen messen.»

Unterlegt mit dem sympathischen Bild des Regierungskollegiums, wäre das bestimmt ein Renner geworden. Der Widerspruch, der sich zwischen Planungsinstrumenten und Kommunikationsinstrumenten ergibt, zeigt sich noch augenfälliger am sogenannten Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF). Es handelt sich um ein dickes und grosses Buch, das an Umfang und Gewicht jeder Taschenbibel weit überlegen ist. Der KEF bildet einen Fortschritt insofern, als er Leistungen und voraussichtliche Kosten der Staatsstätigkeit transparent macht. Er ist aber für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit kein taugliches Instrument. Man könnte sich eine kurze populäre Fassung vorstellen, die einen attraktiven Zusammenschluss des Regierungsprogramms mit einem knappen Zahlenteil verbinden würde.

Provokation und Missgriffe

Welche *Wirkungen* der Gebrauch neuer Begriffe und prägnanter Kürzel haben kann, erfahren unter anderen die Bildungsreformer um Regierungsrat Ernst Buschor. Buschor hatte seine Amtszeit als Bildungsdirektor ganz bewusst mit ein paar provokanten Aussagen gestartet: Er bezeichnete Schulen als «Unternehmen» und Schüler als «Kunden». Ein Sturm der Entrüstung bei Lehrpersonen, Mitgliedern von Schulbehörden und Eltern war die Folge. Möglich, dass Buschors Aussagen subjektiv nur als Metaphern gemeint gewesen waren. Er wollte ein Signal setzen und damit eine Diskussion lancieren. Dieses Vorgehen hat sich insofern auszahlt, als man sich Jahre danach darauf geeinigt hat, Schüler als «Klienten» zu bezeichnen. Damit wurde die störende Metapher getilgt, das etwas andere Denken aber etabliert.

Dieses Vorgehen ist aber auch riskant. Einmal kann es zu offensichtlichen Missgriffen führen; so geht es nicht an, im Zusammenhang beispielsweise mit der Einführung von Schuldgeldern von einem «Verursacherprinzip» zu reden. Andererseits sind für die politischen Gegner Metaphern Munition und Zweideutigkeiten entsprechend unverzeihliche Ausrutscher. Denn Missverständnisse entstehen auch deshalb, weil man nicht richtig verstehen will und sie bewusst geschürt werden. So war in den stürmischen Zeiten der Bildungsreformen auf einem Flugblatt der folgende Kampfspruch zu lesen:

«Schafft sie ab, die teuren Schulen
müsst nicht mehr um die Lehrer buhlen.

Ein edel Ziel ist in der Tat:
Man mache alles schlicht privat!»

Von den Tatsachen losgelöst, im Stil politischer Karikaturen, wird der Bildungsreformer Buschor als Amerika-gläubiger Ultrakapitalist gezeichnet, der plant, die Schulen zu privatisieren. In dem Masse, wie sich Buschor in der Öffentlichkeit exponierte, öffnete sich eine Schere zwischen der Wahrnehmung der Reformen und der Wahrnehmung des Reformers durch das Publikum. Die Resultate aus kantonalen Urnengängen belegen, dass die Reformen bald beliebter waren als die Reformen selber (siehe Kasten). Die beiden Regierungsräte mit der kleinsten Stimmenzahl, Diener und Buschor, stammen zwar aus kleinen Parteien, konnten also nur auf eine kleine Hausmacht zählen. Dennoch ist augenfällig, dass es sich gerade um jene beiden Verantwortungsträger handelt, die sich in der Öffentlichkeit am stärksten für Reformprojekte engagiert hatten.

Daraus wird ersichtlich, dass die Auseinandersetzung um Reformen nicht bei Sachvorlagen an der Urne stattfindet, sondern um Personen einerseits sowie in der vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase andererseits geführt wird. Die härtesten Kämpfe wurden im Kanton Zürich um Fragen wie das Schulgeld an Mittelschulen, die Abschaffung von schulischen Aufsichtsbehörden (Bezirksschulpflegen), die sogenannte Spitalliste, die lohnwirksame Leistungsbeurteilung von Lehrpersonen und anderes mehr ausgefochten. Im Abstimmungskampf um das Universitätsgesetz stand nicht die NPM-gerechte Verleihung rechtlicher Autonomie an die Universität im Zentrum, sondern die Möglichkeit zum Erlass eines Numerus Clausus, die mit NPM im engen Sinne nichts zu tun hat.

Demokratie als Mass der Reformen

Das führt zum letzten Punkt, der *Zielorientierung* des NPM und der Kommunikation über Reformen. Zwar haben Verwaltungsreformen den Zweck, die politische Steuerung über strategische Vorgaben zu verbessern. Doch auf dem Weg zur Einführung der entsprechenden Mittel und Strukturen wird nicht über Strategisches diskutiert, sondern über Detailfragen. Diese Tatsache erstaunt wenig; wir kennen sie aus jedem persönlichen Streit. Beide Streitenden wollen über das Wesentliche diskutieren, sind sich aber nicht einig, was das Wesentliche sei.

Reformer wollen etwas verändern, sie wollen Staat und Verwaltung erneuern. An der Spitze der öffentlichen Verwaltung stehen sie aber in einem politischen, normativ verfassten Handlungsraum. Man erwartet von ihnen, dass sie Neuerungen einführen, dies aber zum Wohl der Allgemeinheit. Wiederum kann das am Beispiel eines Projekts aus dem Bildungsbereich erläutert werden. Es trifft zwar zu, dass sich das politische und gesellschaftliche Umfeld der Schule in den letzten Jahren rasant verändert hat. Doch der Sinn von Reformen kann sich nicht darin erschöpfen, die Schule diesen Veränderungen anzupassen. Dies ist vielmehr nur das Mittel zum Zweck. Der Zweck muss darin bestehen, die anerkannten bildungspolitischen Anliegen wie Chancengleichheit, individuelle Förderung und Lebendigkeit auch in Zukunft verwirklichen zu können.

In ähnlichem Sinn können auch andere Reformanliegen legitimerweise in den Kontext des demokratischen *common sense* gestellt werden: Sprechen Reformer von Effizienz, so meinen sie nicht den hierzulande viel zitierten sogenannten «Sozialabbau», sondern sie meinen, der Staat solle das Geld dort einsetzen, wo es wirklich gebraucht wird. Die Einsatzorte zu bestimmen, bleibt Sache der Politik.

Eine Lücke in der Öffentlichkeit

Ohne Zweifel: Hier kommt auch ein sprachpolitisches Vorgehen ins Spiel, das der ehemalige CDU-Generalsekretär Kurt Biedenkopf einmal das «Besetzen von Begriffen» nannte. Begriffe wie Demokratie, Wohlfahrt oder Freiheit «besetzen» Verwaltungsreformer besser selber, bevor sie der politische Gegner gegen die Reformprojekte einlegt. Der Herausforderung müssen sich die Reformer aber in einem umfassenden Sinne stellen. Sie haben ein Mandat, den Staat zu reformieren. Sie sollen ihn nicht revolutionieren. Den Werten des liberalen Rechtsstaates und der demokratischen Verfassung haben sie sich in der politischen Diskussion zu stellen und ihre Vorhaben an diesen Zielen auszurichten. Tun sie das nicht, verlieren sie den Anspruch auf Legitimität.

Aus den bisherigen Ausführungen sollte hervorgegangen sein, dass auch NPM-Reformer nicht davor gefeit sind, über jene Lücke zu stolpern, die der frühere deutsche Bundespräsident Roman Herzog in der modernen politischen Öffentlichkeit geortet hat. In einer Rede über «Rhetorik in der Demokratie» sagte Herzog:

«Zwischen dem akademisch-hermetischen Kolloquium und dem alles nivellierenden Stammtisch klafft eine grosse Lücke.»

Anders ausgedrückt: Wollen Reformer an den «Stammtischen» Erfolg haben, sollten sie keine «Expertokratie» betreiben, sondern an jener «Kultur des engagierten, informierten und ehrlichen Diskurses» teilhaben, zu der Herzog in seiner Rede aufgerufen hat. Die adressatenspezifische Information, das Bewusstsein für die Wirkungen eigenen Handelns und die Orientierung an den übergeordneten Zielen der demokratischen Gemeinschaft wären Schritte auf diesem Weg.

* Bei diesem Text handelt es sich um die gekürzte Fassung eines Referats, das der Autor beim Besuch des österreichischen Finanzministers Karl-Heinz Grassler in Zürich am letzten Donnerstag (NZZ 21. 7. 00) vor der österreichischen Delegation und den Vertretern des Kantons Zürich gehalten hat.

Bassersdorf gegen Fluglärmdemonstration

Gemeinderat lehnt eine Initiative ab

asp. Der Gemeinderat Bassersdorf empfiehlt, unterstützt von der Rechnungsprüfungskommission, der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 9. August die Ablehnung einer Einzelinitiative, mit der, gekoppelt an ein Kreditbegehren über 120 000 Franken, die Organisation einer öffentlichen Demonstration gegen die Fluglärmdemonstration verlangt wird.

Ungewöhnlich ist es, wenn ein Gemeinderat den Souverän zur Ferienzeit zu einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung einladen muss. Doch dies wird in Bassersdorf bedingt durch das Beharren auf dem Fristenlauf einer Einzelinitiative «zur Durchführung einer öffentlichen Demonstration unserer «Muskel» als Flughafenbevölkerung gegen die «fette Wurst der Klotener Flughafenslobby». Für diese Grossdemonstration, wenn möglich am Flughafen, sind nach der Forderung des Initianten professionelle Organisatoren beizuziehen.

Der Gemeinderat Bassersdorf hat in einer interessanten Begründung das Begehren zugelassen, weil es dem Initianten hauptsächlich um den Schutz der Bevölkerung der Gemeindeeinwohner vor übermässigem Fluglärm geht. Diesem Anliegen könne in einer vom Fluglärm betroffenen Kommune der Charakter einer Gemeindeaufgabe nicht abgesprochen werden, schreibt der Gemeinderat in seinem Antrag an die Gemeindeversammlung. Weiter wird argumentiert, es könne einer Gemeinde nicht verwehrt sein, in einem Interessenkonflikt gegenüber Kanton oder Bund, wenn keine konkrete Abstimmung bevorstehe, ihre Auffassung an die Öffentlichkeit zu tragen. Dass die Gemeinde Bassersdorf angesichts der hohen Fluglärmbelastung ein Interesse an der staatlichen Regulierung des Flugbetriebes besitze, sei zudem offenkundig. Der Gemeinderat verneint auch die Frage nicht zum Vorneherein, ob die Durchführung einer solchen Demonstration eine Aufgabe der Gemeindebehörde sein könne. Dene sie vor allem der Information, dem Meinungsaustausch und schliesslich der geordneten Meinungsäusserung an die Adresse einer breiten Öffentlichkeit und einer übergeordneten Behörde ohne Störung der öffentlichen Ordnung, könne die Unzulässigkeit einer solchen Veranstaltung nach Beurteilung des Bassersdorfer Gemeinderates nicht verneint werden, wenn ein solches Vorgehen ins Tätigkeitsfeld privater Gruppierungen zugewiesen werden müsste. Sollte die Gemeindeversammlung der Initiative zustimmen, müsste sich der Gemeinderat jedoch vorbehalten, den vom Souverän erteilten Auftrag sehr frei zu interpretieren, um den bestehenden Bedenken Rechnung zu tragen.

In der materiellen Begründung der Ablehnung listet der Gemeinderat seine Anstrengungen auf, die er im Rahmen des Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich, der Task Force Fluglärm der Südgemeinden und am sogenannten runden Tisch unternimmt, ein Weg, der als der nutzbringendste bezeichnet wird.

Ein Projekt reicht vorerst

Kein weiterer Ausbau
der Hochbegabtenförderung in Winterthur

urs. Der Ruf nach verstärkter Förderung von Hochbegabten erklingt seit einiger Zeit unüberhörbar – aus Elternkreisen ebenso wie aus den Parlamenten. So sah sich auch der Winterthurer Stadtrat unlängst durch ein Postulat der Gemeinderätinnen Ruth Kleiber-Schenkel (evp.) und Verena Gick-Schlappfer (fdp.) sowie von 28 Mitunterzeichnenden aufgefordert, Massnahmen für hoch begabte Schülerinnen und Schüler zu prüfen. Die Postulantinnen führten an, gemäss kantonalem Volksschulgesetz habe der Unterricht die Leistungsfähigkeit und die individuellen Begabungen der Kinder zu berücksichtigen – ein Auftrag, der bei Schülern mit überdurchschnittlichen Fähigkeiten sträflich vernachlässigt werde.

In seinem kürzlich veröffentlichten Bericht verweist der Stadtrat auf das Förderprogramm, das der Schulrat einige Monate nach Eingang des Postulats abgesegnet hatte (NZZ 10. 4. 00): Im Rahmen eines auf drei Jahre befristeten Versuchs wird ab kommendem Schuljahr eine Auswahl hoch begabter Schüler für jeweils vier Wochenstunden vom Unterricht in der Regelklasse freigestellt und durch eine speziell ausgebildete Lehrkraft gefördert. Bei diesem Projekt gehe es nicht zuletzt darum, die nötigen Erfahrungen und Richtwerte in diesem Bereich zu sammeln, hält der Stadtrat fest. Weitere Schritte seien gegenwärtig in Winterthur nicht geplant und mangels Rechtsgrundlagen auf kantonaler Ebene auch kaum zu verwirklichen. Ferner gelte es abzuwarten, inwiefern sich der Bereich der Begabtenförderung in die Revision des sonderpädagogischen Angebots (RESA) eingliedern werde, die im Zusammenhang mit der Volksschulreform anstehe.

In Kürze

Zwei Sonntagsverkäufe in Winterthur

em. Die Läden des Winterthurer Detailhandels können auch in diesem Jahr zwei Sonntagsverkäufe im Dezember durchführen. Dies hat der Stadtrat laut einer Medienmitteilung beschlossen. Gemäss dem Beschluss dürfen die Verkaufsgeschäfte am 10. und am 17. Dezember von 10 bis 17 Uhr geöffnet sein. Für die Sonntagsverkäufe waren drei Gesuche eingegangen.