

Aufstieg und Untergang des *New Public Management*

Wolfgang Drechsler

Die Lebenswelt unserer Zeit ist eine dezidiert, wenn nicht primär verwaltete. Trotz aller Kritik am öffentlichen Sektor und seiner Organisation behält die Verwaltung ihre signifikante, oft dominierende Rolle in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft – und durch die Europäische Union wird diese womöglich größer, als sie je war. Wenige Fragen sind daher so interessant wie die nach Zustand und Zukunft der Verwaltung, sowohl in der Theorie als auch in der Praxis.

Das zentrale Paradigma der Verwaltung wie auch der Verwaltungswissenschaft der letzten beiden Jahrzehnte war das *New Public Management* (NPM; die Übersetzung »Neues Öffentliches Management« hat sich nie durchgesetzt – »Neues Steuerungsmodell« ist hauptsächlich auf die Kommunen bezogen), das, grob gesagt, einerseits auf der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken und andererseits auf einem neoliberalen Staats- und Wirtschaftsverständnis beruht. Ziel ist ein »schlanker Staat«, in dem die Staatstätigkeit weitgehend verringert und Übriggebliebenes nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien »gemanagt« wird. NPM basiert auf dem Verständnis, dass alles menschliche Verhalten immer durch Profitmaximierung motiviert ist. Gekennzeichnet ist das NPM durch Schlagworte wie Projektmanagement, flache Hierarchien, Kundenorientierung, Zielvereinbarungen, Abbau des Berufsbeamtentums, Entpolitisierung der Verwaltung und durch englische Ausdrücke wie *Lean Management*, *Total Quality Management*, *Benchmarking* und *Contracting-Out*.

Das NPM kommt aus dem Anglo-Amerika der 1980er Jahre und der – zumindest als solche wahrgenommenen – Krise des Wohlfahrtsstaats und seiner Finanzierung. Es wurde ursprünglich besonders von den Internationalen Finanzorganisationen des »Washington-Konsens« wie Weltbank und Internationalem Währungsfonds propagiert und kam in den 1990er Jahren zu voller Blüte. NPM war einerseits eine Mode – ein zu Unrecht in den Sozialwissenschaften immer noch vielfach schief angesehenes, gesellschaftlich aber außerordentlich wirkungsvolles Phänomen – und andererseits eine echte Ideologie, bzw. fußt es auf einer solchen, und zwar dem Neoliberalismus – in dem Sinne, dass Ideologien reduzierte Perspektiven der Realität sind, die von ihren Anhängern auch deswegen eingenommen werden, weil sie der Komplexität der Wirklichkeit nicht gewachsen sind (vgl. Kaiser 1984: bes. 27-28).

Nun, 2008, ist festzustellen, dass NPM in der Verwaltungswissenschaft – und, weniger, aber doch auch, bei der Verwaltungsreform – deutlich in die Defensive geraten ist und zum größten Teil bereits als überwunden gelten kann, zumal als Gesamtideologie. Periodisierend könnte man sagen, dass

- um 1995 es noch möglich war, an NPM zu glauben, obwohl es schon die ersten substantiellen Kritiken gab;
- um 2000 NPM in die Defensive geriet, da auch empirische Untersuchungen und Erfahrungen nun sehr deutlich dagegen sprachen;
- um 2005 NPM kaum noch ein valides Konzept im europäischen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs war.

Das kann u. a. dadurch belegt werden, dass es in den letzten Jahren immer seltener wurde, dass man Artikel in den führenden Zeitschriften sah oder Plenarvorträge führender Verwaltungswissenschaftler auf den wichtigsten Kongressen hörte, die von NPM ausgingen, ohne dies zumindest zu problematisieren oder zu ironisieren. Aber gerade in offenen Systemen mit starker Bürgerbeteiligung wie den Niederlanden oder der Schweiz wurden und werden NPM-Reformen mittlerweile häufig abgebrochen oder korrigiert. Die Gründe hierfür werden in einer Entscheidung des schweizerischen Orts Dübendorf schön zusammengefasst, nämlich dass »den NPM-Reformen keine Verbesserungen von Effizienz, Effektivität oder Qualität zugeordnet werden konnten.« (Noordhoek und Saner 2005: 38).

Grundprobleme des *New Public Management*

Was man zuerst bemerkt, wenn man öffentliche und private Sphäre zusammen betrachtet, ist der Unterschied, nicht ihre Ähnlichkeit. Der Staat wird in erster Linie durch sein Machtmonopol, Gewalt und Zwang auf der einen Seite und seine Orientierung am Gemeinwohl auf der anderen Seite gekennzeichnet; Die Geschäftswelt konzentriert sich auf Profitmaximierung. NPM jedoch macht keinen Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Interesse. Der Gebrauch von betriebswirtschaftlichen Techniken innerhalb der öffentlichen Sphäre verwechselt daher die grundlegenden Qualitäten eines jeden Staates, besonders aber einer Demokratie, mit Problemen: Regularität, Nachvollziehbarkeit und Legalität sind wichtiger als niedrige Kosten und Schnelligkeit.

Das Niedrigkosten-Schnelligkeitsprinzip steht in direkter Beziehung zum wichtigsten Schlachtruf des NPM, Effizienz, die grundsätzlich viel zu eng definiert wird – dieses Mißverständnis ist sogar ein definierendes und systemisches Charakteristikum von NPM. Effizienz ist ein relatives Konzept, das auf Kontextangemessenheit basiert: Es ist effizient, einen bestimmten Effekt mit einem Minimum von Ressourcen zu erzielen. Aber im Falle des Staates wird dieser Effekt durch verschiedene notwendige Hilfsbedingungen wie die oben Genannten, aber auch etwa das Gleichbehandlungs- und das Sozialstaatsprinzip ergänzt; Nie hingegen gehört Profitmaximierung dazu. Man könnte sogar ganz traditionell argumentieren, dass viele Aktivitäten des öffentlichen Sektors eben deswegen von ihm ausgeführt werden, weil durch sie gar kein direkter Profit erzielt werden kann.

Wenn man nur sparen will und dabei den Kontext und oft sogar die eigentlichen Ziele vernachlässigt, ist man im Ergebnis nicht effizient, sondern vielmehr ein Verschwender: Wer für € 500 eine Waschmaschine kaufen soll, aber stattdessen für € 100 einen Laserdrucker erwirbt, hat nicht € 400 gespart, sondern € 100 verschwendet. Wer im Staatskontext ein Straßenstück für € 1 Million von seiner Cousine durch Zwangsarbeiter bauen läßt, anstatt die üblichen € 2 Millionen zu zahlen, war, selbst wenn die Straße erfolgreich gebaut wird, nicht wirklich effizient – er hat gespart, aber auf Kosten von für den Staat konstitutiven Werten, die Teil eines jeglichen staatlichen Projekts sein müssen und deren Nichtbeachtung dem Staat existentiell schadet.

Aber selbst hinsichtlich rein betriebswirtschaftlicher Effizienz kann NPM aufgrund der nichterreichten selbstgesteckten Ziele – der »Nichterfüllung der Zielvereinbarungen«, um im NPM-Slang zu sprechen – nicht als Erfolg gelten. Als genuin ideologischer Ansatz ist es selbst zwar gegenüber solchen Problemen recht resistent;

Dennoch sind es gerade diese Argumente, die bei weniger NPM-gläubigen, dem NPM aber generell positiv gegenüberstehenden Praktikern und Beobachtern, denen es wirklich um Verbesserungen geht, ein Abrücken von derartigen Positionen zur Folge haben.

Wir haben keinerlei empirische Beweise, dass größere NPM-Reformen irgendwo zu Produktivitätsanstieg oder gar Wohlfahrtsmaximierung geführt hätten. Im besten Falle wird man sagen können, dass »einige Jahre der Versuche und Erfahrungen der Reform des öffentlichen Managements in Westeuropa und den OECD-Ländern relatives Scheitern und nicht Erfolg belegen.« (van Mierlo 1998: 401) Wissenschaftliche Untersuchungen und die Erfahrungen der letzten Jahre belegen, dass einige der Schlüsselmaßnahmen empirisch nicht den gewünschten Effekt erzielen, andere mit NPM gar nichts zu tun haben, und wieder andere schon *eo ipso* nicht positiv sind.

Flache Hierarchien etwa hängen hinsichtlich ihrer Eignung von Aufgabe und Kontext ab und sind daher schon an sich keineswegs immer sinnvoll; Die Bürgerin lediglich als Kundin zu behandeln, nimmt ihr ihre partizipatorischen Rechte und Pflichten; Die Abschaffung des Berufsbeamtentums führt zur Erosion notwendiger administrativer Kapazitäten. *Contracting-Out* hat sich empirisch oft als außerordentlich teuer – meist teurer als interne Erfüllung der entsprechenden Aufgaben – und den Staat aushöhlend erwiesen; Deswegen erkennen wir heute ein gut geführtes, wirklich zeitgemäßes Haus daran, dass die Reinigungskräfte (wieder) zum eigenen Personal gehören. Entpolitisierung der Verwaltung – und daher Entdemokratisierung – führt zur Rückkehr des »Imperialen Bürokraten« im schlechtesten Sinne (heute oft getarnt als bürokratischer Entrepreneur) – viel Macht, wenig Verantwortung; *Total Quality Management* ist überhaupt kein NPM-Konzept, sondern es kann ebenso gut auch in anderen Systemen verwendet werden und war in der Tat schon immer Teil einer funktionierenden Verwaltung; Projektmanagement mag oft funktionieren und manchmal sogar die perfekte Lösung eines Einzelproblems sein, aber als Prinzip und langfristig gesehen ist es teurer und weniger verantwortlich als der traditionelle Ansatz.

Die schlechte ökonomische Bilanz des NPM wäre durchaus vorhersehbar gewesen; Sowohl solide als auch wirklich neuere wirtschaftswissenschaftliche und zumal managementtheoretische Erkenntnisse konnten bzw. können sich in der Verwaltung erst nach Ende der Dominanz des NPM durchsetzen, da dieses auch Argumenten der eigenen Leitmethode nicht zugänglich war. Die NPM-Reformen schufen z. B. innerhalb von Verwaltungen Quasi-Märkte, um marktwirtschaftliches Verhalten zu erreichen; Dieses kommt aber nur in wirklichen und nicht in Quasi-, also Pseudo-Märkten zum Tragen. Gibt es Produktmonopole und keine freie Konsumentenwahl, gibt es auch keinen freien Markt (König 2001: 6-7). Zielvereinbarungen und Gehalt nach Leistung verhindern die Erfüllung der Anforderungen des Multitasking und der Motivation durch Identifizierung mit der Organisation (Akerlof und Kranton 2003: bes. 9-11, 27-29). Wie Lawrence Lynn Jr. von der Universität Chicago kürzlich feststellte (Bouckaert et al. 2009), so ist, wenn denn je ein Konzept in den Sozialwissenschaften falsifiziert werden konnte, es das von Gehalt nach Leistung im öffentlichen Dienst – aber wenige Prinzipien sind heute derart populär, werden politisch dermaßen gefördert wie dieses.

Insgesamt wäre es heute wohl schwierig, gegen die Einsicht zu argumentieren, dass Menschen generell nicht ihren Profit maximieren, sondern bestenfalls von ih-

nen als solchen wahrgenommenen Nutzen (vgl. nur Falk 2003). Menschen handeln eben nicht zu jeder Zeit und überall gleich, (nicht nur) wirtschaftliche Tätigkeit ist kulturspezifisch, und der *homo oeconomicus* existiert nicht – eine Einsicht der so gerne verfeimten Historischen Schule der Nationalökonomie. NPM-Reformen repräsentieren jedoch »die Annahme, dass ein Managementstil (ob im privaten oder öffentlichen Sektor) der beste ist, und in der Tat der einzig akzeptable Weg ist.« (Peters 2001: 164) Die Ähnlichkeiten zwischen NPM und Schulökonomie sind hier besonders prononciert, was gegen beide spricht.

Die Rolle des Staates

Auf der anderen Seite ist der Staat weder tot noch ohnmächtig, wie NPM dies üblicherweise impliziert. Globalisierung macht ihn keineswegs obsolet, sondern ist vielmehr eine Herausforderung für den Staat (verstanden als strukturiertes menschliches Zusammenleben in Ort und Zeit, statt auf legalistische oder spezifische Weise, wie im Sinne des modernen europäischen Nationalstaats), denn irgendeine Form von Institution muss die durch Globalisierung entstandene Lebenswelt ja schließlich strukturieren und so bewohnbar machen.

Aber selbst wenn wir den Staat enger definieren, so haben die 1990er Jahre seine erstaunliche Widerstandsfähigkeit bewiesen und nicht etwa das Gegenteil. Immerhin gibt es seit 1989 mehr Staaten denn je; Das Auseinanderbrechen der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei sind eindrucksvolle europäische Beispiele. Was man hier sieht, ist zumindest teilweise die Wiedererstehung nicht nur von Staatlichkeit, sondern sogar des Nationalstaates. Darüber hinaus ist die Europäische Union, für Gegenwart und voraussehbare Zukunft sicherlich das wesentliche Paradigma für ganz Europa, eine staatliche Struktur. Über die Staatlichkeit der EU gibt es zwar eine komplexe juristische, zumal völkerrechtliche Diskussion, aber sie ist sicherlich ein Staat, wenn man diesen funktionell definiert, was für den Verwaltungskontext maßgeblich ist. Auch sind die großen Initiativen der EU, die für die Mitgliedsstaaten ausgesprochen bedeutend sind, etwa die Lissabon-Strategie, immer staatliche Programme, die entsprechende Strukturen und Kapazitäten auf allen Seiten erfordern (zu EU, Verwaltung und NPM vgl. Drechsler 2008a).

Weiters ist der Staat nicht nur so wirkungsmächtig und notwendig wie stets – diejenigen Phänomene, die ihn herauszufordern scheinen, so wie neue Arten der Kommunikation und gesellschaftlichen Dynamik, haben gleichzeitig seine Macht vergrößert. Wichtigstes Beispiel hierfür ist die Informations- und Kommunikationstechnologie, durch die der Staat zwar z. B. durch neue Formen der Arbeit und Zusammenarbeit von gesellschaftlichen Organisationen und auch Individuen verstärkt kontrolliert werden kann, die aber die Möglichkeit staatlicher Kontrolle und Koordination auch um ein Vielfaches verstärkt – und dass diese Möglichkeit bloße Potenz bleibt, erscheint langfristig gesehen doch recht unwahrscheinlich. Ebenso wichtig ist, dass auch die Schlüsselfragen heutiger Wirtschaft und Entwicklung wie Nachhaltigkeit, Innovation und Technologie die Rolle des Staates im Wirtschaftswachstum größer und wesentlicher werden lassen. Eine Schumpeterianische, innovationsbasierte Welt, die in Europa doch anscheinend politisch generell gewollt ist, ist ohne einen kompetenten Staat nur schwerlich vorstellbar. Und schließlich stellt sich die Frage, wie denn die Aufgaben der Zukunft – Migration, Ökologie, demographische

Entwicklung, Gesundheit – realistisch gelöst werden sollen, wenn nicht mit Hilfe von staatlichen Strukturen.

Weberianische Verwaltung

Das klassische System, gegenüber dem sich das NPM abgrenzt und von dem es ein Zerrbild schuf, ist der »Weberianische Staat«. Dieses Etikett ist höchst problematisch, da das NPM lediglich eine Karikatur präsentiert und insofern einen Papiertiger aufbaut. Dessen Namensgeber, der große Soziologe und Nationalökonom Max Weber (1864 – 1920), mochte das so beschriebene Verwaltungsmodell nicht einmal besonders; Er sah es lediglich, korrekterweise, als das rationalste und effizienteste für seine Zeit und sein Land (Deutschland bzw. Preußen) an, in dessen Richtung Verwaltung sich entwickelt habe und weiter entwickeln würde. Dies ist insofern ein historisches Modell – wenn auch nicht älter als das »wissenschaftliche Management« des Taylorismus, dem das NPM in seinem managerialistischen Aspekt weitestgehend (wenn auch naiv und mit zahlreichen Missverständnissen) folgt – als dass es konkret auf die Situation der industriellen Massengesellschaft nach 1900 bezogen ist. In diesem System ist die (wirklich) effizienteste Institution diejenige, die nach den Kriterien von Auswahl nach Verdienst (Impersonalität), Hierarchie, Arbeitsteilung, ausschließlicher Anstellung, Karriere-, Schriftlichkeits- und Legalitätsprinzip operiert, zum Zwecke der Rationalitätssteigerung. (Weber 1922: bes. 124-130) Dass dies im Großen und Ganzen 85 Jahre später (zumindest in großen Teilen Kontinentaleuropas) immer noch so ist, zumal wenn man auf das Modell und nicht die Karikatur blickt, ist etwas, das Weber selbst wohl am meisten überrascht hätte.

Das Weberianische Modell hat Schwächen, aber es scheint immer noch das beste zu sein, das wir – unter den gegebenen Umständen und in mancher Hinsicht ihnen zum Trotz – haben, und dem NPM ist es allemal überlegen. Zumindest ist es, um Churchills Formulierung zu borgen, die schlechteste aller Verwaltungsorganisationsformen, ausgenommen alle anderen. Spätestens seit der Studie von 35 »Entwicklungsländern« durch Evans und Rauch (1999) wissen wir z. B. auch empirisch, dass Weberianismus, zumal Impersonalität, »die Möglichkeit von Wirtschaftswachstum signifikant verstärkt« (748). Und diese Ergebnisse wurden in letzter Zeit durch die Tatsache bestätigt, dass der Weberianismus in den Transitionstaaten Mittel- und Osteuropas sehr gut funktioniert (hat); der wirtschaftliche und soziale Erfolg der jeweiligen Länder, z. B. wenn man auf Ungarn während seiner Erfolgszeit der 1990er Jahre schaut, hängt nicht zufällig vom Grad ihres Weberianismus ab. Und kürzlich wurde vom Wirtschaftswissenschafts-Nobelpreisträger George Akerlof das klassische Webersche Konzept der Identifikation mit Amt und Institution – im Gegensatz etwa zu Zielvereinbarungen – als besseres Modell selbst für das Management von Unternehmen (Stichwort »Motivationskapital«) herausgestellt (Akerlof und Kranton 2003: 29).

Der Neo-Weberianische Staat

Eine optimale Verwaltungsstruktur für unsere Zeit könnte jedoch kaum in einem schlichten Aufguss von Organisationsprinzipien des Massenproduktions-Paradigmas liegen, zumal die Schwächen der klassischen Verwaltung durchaus deutlich sind. Diese reichten vom exzessiven Legalismus über wirklichen Bürokratismus und Seni-

oritätsprinzip bis hin zu wirklicher Innovations- und Wirtschaftsfeindlichkeit. NPM ist aber eben keine Alternative – Technokratie und Bürokratie, die NPM angeblich bekämpft, hat es, wie Eugenie Samier gezeigt hat (2001), vielmehr nachhaltig gefördert.

Dennoch bietet das NPM durchaus einige – auch managerialistische – Elemente, die »an sich« als positiv bewertet werden können, soweit sie nicht als Systemgrundlage dienen, so etwa die erhöhte Orientierung am Ergebnis und nicht am Prozeß. Hinzu kommt, dass gelegentlich erwähnte Teilziele von NPM wie Transparenz, Partizipation und Dezentralisierung zwar nicht Teil des NPM-Kerns sind, weder theoretisch noch empirisch (Transparenz ist ein ambivalentes Konzept, NPM ist expertenzentriert und daher nie wirklich partizipatorisch – und Partizipation schlägt leicht in Lobbyismus um – und Dezentralisierung ist systemisch kein Gegensatz zu Hierarchie), aber sie sind doch wichtige Anhaltspunkte für die heutige Verwaltung.

Deswegen ist der zur Zeit wohl meistdiskutierte Vorschlag für das verwaltungswissenschaftliche Paradigma, das auf NPM folgt, auch keine schlichte Rückkehr zum Vorgängermodell, sondern nach dem Konzept von Pollitt und Bouckaert von 2004 der Neo-Weberianische Staat (NWS), eine Metapher, die ein Konzept beschreibt, das die positiven Elemente des NPM vereinnahmt, allerdings auf einer Weberianischen Grundlage, beide also gleichsam asymmetrisch aufhebt (Pollitt und Bouckaert 2004: 96-102). Man kann den NWS wie folgt kurz zusammenfassen (99-100):

Abbildung 1: Der Neo-Weberianische Staat

Neo-	Weberianisch
Wechsel von einer Innenorientierung an bürokratischen Regeln zur Außenorientierung an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger, nicht durch Marktmechanismen (auch wenn diese gelegentlich praktisch sein können), sondern vielmehr durch eine professionelle Qualitäts- und Servicekultur	[Aber:] Bestätigung der Rolle des Staates als wichtigste Institution, die Lösungen für die neuen Probleme von Globalisierung, technologischen Änderungen, demographischen Verschiebungen und Umweltrisiken ermöglicht
Supplementierung (nicht Ersatz) der Rolle der repräsentativen Demokratie durch verschiedene Instrumente, durch die die Bürger konsultiert und direkt repräsentiert werden (...)	[Aber:] Bestätigung der Rolle der repräsentativen Demokratie (zentral, regional und lokal) als legitimierendes Element innerhalb des Staates
Innerhalb des Ressourcenmanagements der Regierung eine Modernisierung der relevanten Gesetze, um eine größere Orientierung an Ergebnissen zu fördern, anstatt nur die korrekte Ausführung einer Prozedur. Das wird teilweise durch einen Wechsel von ex ante- zu ex post- Kontrollen ausgedrückt, jene werden aber nicht vollständig abgeschafft	[Aber:] Bestätigung des Verwaltungsrechts – angemessen modernisiert – zur Erhaltung der Grundprinzipien des Verhältnisses von Bürger und Staat, einschließlich Gleichheit vor dem Gesetz, Rechtssicherheit und der Verfügbarkeit besonderer rechtlicher Untersuchung staatlichen Handelns
Professionalisierung des öffentlichen Dienstes, sodass der »Bürokrat« nicht nur ein Experte des Rechts seiner Aktivitätssphäre ist, sondern auch ein professioneller Manager, der daran orientiert ist, die Bedürfnisse seiner/ihrer Bürger/user zu befriedigen	[Aber:] Erhalt der Idee eines öffentlichen Dienstes mit besonderem Status, besonderer Kultur und besonderen Prinzipien und Bedingungen

Der NWS war ursprünglich als empirisch-analytisches Modell intendiert, nicht als normatives, und einer seiner Schöpfer, Christopher Pollitt, ist recht selbstkritisch hinsichtlich einiger seiner Aspekte (s. Bouckaert et al. 2009), aber es ist zurzeit wohl das beste Modell, um zu erklären, was in Europa vor sich geht, und es schüttet gute managerialistische – und partizipatorische – Kinder nicht mit dem NPM-Bade aus. Der NWS ist immer noch ein Forschungsprogramm, und von der einen Seite wird ihm zuviel Weberianismus, von der anderen zuviel NPM vorgeworfen. Für die kommenden Zeiten und ihre techno-ökonomischen und nicht zuletzt sozialen Herausforderungen ist aber in jedem Falle großes Staatsengagement, also auch eine besonders starke Verwaltung vonnöten, und zwar eine, die Langfristigkeit, Kompetenz und Fehlertoleranz in sich vereinigt. Der NWS scheint also auch beträchtliches normatives Potential zu haben. Zur Zeit ist eine europäische Verwaltung also wohl insgesamt um so »besser«, je ähnlicher sie dem NWS-Modell ist.

Wer will schon eine »moderne« und »innovative« Verwaltung?

Aber ist dies nicht dennoch ein zu rückwärtsgewandtes, traditionelles, altmodisches Konzept? Im allgemeinen Diskurs wird immer wieder die Notwendigkeit einer »Modernisierung« der Verwaltung eingefordert. Was aber heißt »modern« in diesem Zusammenhang wirklich, außer lediglich »modisch«? Sinnvoll kann »modern« in unserem Kontext nichts Spezifisches bedeuten, sondern nur »den Zeiten, der gegenwärtigen Situation angemessen«. Was wäre denn schlecht an einer angemessenen, gut funktionierenden, traditionellen Lösung? »Modern« im Sinne von »neu« ist ja vom normativen Standpunkt aus nicht nur ein ambiges, sondern auch ein hochgradig ambivalentes Konzept, zumal nach den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts – war eine totalitäre Entwicklung weg von der Demokratie in den 1930er Jahren besser, weil dies damals die »moderne« Sache war? Es gibt nun einmal auch »reaktionären Modernismus«, allem Progressivismus zum Trotz. Und im Sinne von »den Zeiten angemessen« ist NPM eben nicht modern, denn die Wahrscheinlichkeit, dass die 1980er demnächst wiederkommen, ist – außerhalb von Design und Kleidermode – doch außerordentlich gering.

Hinzu kommt, dass man im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs, wie generell in der Debatte der letzten beiden Dekaden, einen nicht nur vagen, sondern auch falschen Gebrauch des Konzepts der Innovation findet. Innovation muss jedoch streng verstanden werden – und zwar im Schumpeterschen Sinne, natürlich mit allfälligen Modifikationen und Ergänzungen – wenn man die Effekte, derentwegen Innovation für Wirtschaft und Entwicklung so wichtig ist, wirklich erzielen will. Den öffentlichen Sektor betreffend ist der Ausdruck nichts weiter als ein Klischee – er ist hier austauschbar mit »modern« im schlechten und schlichten Sinne von »neu«.

Bei dem rein ökonomischen Konzept der Innovation geht es immer um Erfolg am Markt, also um Profit, und zwar grundlegend um die Erzielung kurzfristiger Monopole durch Unternehmer durch neue Produkte, Organisationsformen, Marketingstrategien usw. – gesamtgesellschaftlich idealerweise innerhalb des herrschenden Techno-Ökonomischen Paradigmas. Die Aufgabe des Staates ist es aber weder Geld zu verdienen, noch es einzusparen, sondern bestenfalls sicherzustellen oder zu erleichtern, dass verdient werden kann und wird. Innerhalb der Verwaltung ist es daher völlig ausreichend, wenn etwas funktioniert oder gut funktioniert; es gibt keinen

Grund, warum es neu sein müßte, oder gar innovativ (wenn dies denn je der Fall sein könnte, was es nicht kann). Natürlich muss – so scheint es – auch der öffentliche Sektor »mit der Zeit gehen«, er ist gegenüber den Forderungen nach einer »*new best practice*« der Organisation nicht immun – aber dies ist etwas ganz anderes, als selbst innovativ zu sein.

Es sei in diesem Kontext auch erwähnt, dass *e-Governance*, das Techno-Ökonomische Paradigma unserer Zeit und damit auch der Verwaltung, mit NPM, auch empirisch, nichts zu tun hat (vgl. nur Dunleavy et al. 2005). Keine selbst der Weberschen Kategorien wird durch IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien) obsolet, am ehesten noch die ausschließliche Anstellung, was in Kernbereichen des öffentlichen Dienstes aber ein Problem darstellt; Einige – wie die Prinzipien der Schriftlichkeit oder der Arbeitsteilung – werden sogar verstärkt. Andere weisen zumindest gegenläufige Prozesse auf, so besonders das Prinzip der Hierarchie, das einerseits durch Netzwerk-Organisationsmodelle abgeschwächt, andererseits, wie für den Staat selbst bereits erwähnt, durch die extremen Kontroll- und Koordinationsmöglichkeiten von IKT bedeutend gefördert wird.

Intellektuelles post mortem

Für ein post mortem des NPM ist es scheinbar noch ein wenig früh, zumal wenn wir sehen, an wie vielen Orten man noch immer damit durchkommt. Eine interessante Fallstudie ist sicherlich Deutschland. Es mag verwundern, dass gerade dort das NPM heute immer noch so stark vertreten ist, nicht nur, aber doch besonders auf kommunaler Ebene, trotz seiner Weberianischen Tradition (oder vielleicht auch wegen dieser, da sie zu Hochzeiten des NPM vielen peinlich war) und trotz bedeutender Persönlichkeiten der Verwaltungswissenschaft, die von Anfang an kritisch gegen das NPM eingestellt waren oder denen doch früh die Ambivalenz des Konzeptes bewußt war. Ein Hauptproblem für den zögerlichen Abschied vom NPM stellen teilweise außerordentlich finanzstarke Institutionen dar, die *ownership* an den NPM-Reformen haben und diese massiv durchzudrücken versuchten und denen es anscheinend nicht möglich ist, heute ohne Gesichtsverlust hiervon abzurücken, so etwa die Bertelsmann-Stiftung, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und die zuständige Abteilung im Bundesministerium des Inneren (vgl. Amann 2008 – nebenbei jüngstes Extrembeispiel des veralteten ideologischen Diskurses von NPM). Es gibt sogar universitäre Programme wie etwa den MPA (*Master of Public Administration*) an der Universität Kassel, denen es nicht etwa um optimale Lösungen für die öffentliche, hier kommunale Verwaltung, sondern ganz explizit um die Durchsetzung von NPM geht.

Es ist aber aus den oben am Anfang dieses Aufsatzes beschriebenen Gründen dennoch legitim, vom Untergang des NPM zu sprechen, nicht nur auf der intellektuellen Ebene, da sich die Schlange sozusagen noch windet, ihr Kopf aber abgeschlagen oder zumindest verschwunden zu sein scheint. Selbst das deutsche Beispiel ist nicht nur das eines lokalen Rückzugsgefechts, sondern die dortige kommunale Einführung des NPM war bei allem Aufwand (glücklicherweise) keineswegs ein Erfolg (Kuhlmann et al. 2008). Daher ist es interessant zu fragen, was zum Untergang des NPM geführt hat (oder führt), denn dieses war doch ein formidables, echtes Paradigma, unterstützt von der Selbstlogik der Disziplin, den mächtigsten Drittmittelvergebern, vom

Zeitgeist, von der Aura von Coolness, die es zweifelsohne hatte, und von der Tatsache, dass es die üblichen Vorurteile und Klischees gegen Bürokratie und den Staat durchaus populär transportierte.

Es waren dies u. a. disziplinäre Gründe der Verwaltungswissenschaft, die immer pluralistischer und nie so methodologisch rigide durchorganisiert war wie etwa die Volkswirtschaftslehre; Solche einer gewissen Renitenz in Teilen der Beamenschaft; auch die Tatsache der Zeitverhaftetheit – in den 1980er Jahren lag NPM durchaus nahe, heute tut es das nicht mehr (Drechsler 2008b). Hauptgrund aber war wohl die schlichte und empirisch feststellbare Tatsache, dass NPM einfach nicht funktioniert, selbst nicht gemessen an seinen eigenen strengen Kriterien und denen seiner Leitideologie – dass es einfach keine entsprechenden Ergebnisse liefert, dass es nicht zu größerer betriebswirtschaftlicher Effizienz führt und schon gar nicht zu größerer staatlicher Effektivität, dass es teuer, disruptiv und am Ende nicht nur nutzlos, sondern schädlich ist, dass es extrem ideologisch, zu simpel und ökonomischem Wachstum und besonders jeglicher Entwicklung entgegengesetzt ist.

Schlussbemerkung

Der Schlüssel zu einer erfolgreichen Verwaltungsreform, die so wichtig ist für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft, ist die Stärkung administrativer Kapazität und Kompetenz in einem verantwortlichen Staat, jeweils den spezifischen lokalen Begebenheiten angemessen und mit dem Endziel des guten Lebens im guten Staate (vgl. Drechsler 2001). Die Alternative zu schlechter Verwaltung – »Bürokratie« im landläufigen Sinne – ist nicht deren Abschaffung, sondern gute Verwaltung; eine Verwaltung, die Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zugleich dient und für deren Existenz und Weiterentwicklung auch notwendig ist.

Ob dies der NWS leisten kann, mag noch diskutiert werden. Was aber in jedem Falle deutlich ist, ist der Untergang des NPM. Es ist außerordentlich wichtig, dass dies auch auf der Ebene der Politik – einschließlich der Nichtregierungsorganisationen – erkannt und entsprechend gehandelt wird, denn es ist tragisch, heute noch allenthalben mit ansehen zu müssen, wie NPM-inspirierte Reformen Kapazitäten, Motivationen und Institutionen teilweise unwiederbringlich zerstören – und all das für eine ideologische Modeerscheinung, deren Zeit schon abgelaufen ist und von der schon morgen die meisten ihrer Protagonisten sagen werden, sie hätten NPM doch nie wirklich gewollt oder vertreten und von allen Problemen nichts gewusst.

Literatur

- Amann, Melanie (2008) »Manager in die Amtsstuben«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Mai.
- Akerlof, George A. und Rachel E. Kranton (2005) »Identity and the Economics of Organizations«, in: Journal of Economic Perspectives 9: 9-32.
- Bouckaert, Geert, Wolfgang Drechsler und Christopher Pollitt, (Hg.) (2009) *Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond* = NISPAcee Journal of Public Administration and Policy 1. Bratislava: NISPAcee Press, in Vorbereitung.
- Drechsler, Wolfgang (2008a) »Lisbon Agenda and public administration«, in: Maria J. Rodrigues (Hg.) *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*. Cheltenham – Northampton, Mass.: Edward Elgar, im Druck.
- Drechsler, Wolfgang (2008b) »nanoGov – Nanotechnologie, Governance und Verwaltung«, in: Arno Scherz, B.erg und Joachim Wendorff (Hg.) *Nanotechnologie – Grundlagen*,

- Anwendungsfelder, Regulierung*. Berlin – New York: de Gruyter, im Druck.
- Drechsler, Wolfgang (2001) *Good and Bad Government: Ambrogio Lorenzetti's Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today*. Budapest: Open Society Institute & Local Government Initiative.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow und Jane Tinkler (2005) »New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance«, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 467-494.
- Evans, Peter und James E. Rauch (1999) »Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effectiveness of ›Weberian‹ State Structures on Economic Growth«, in: *American Sociological Review* 64: 748-765.
- Falk, Armin (2003) »Homo Oeconomicus versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein neues Wirtschaftliches Leitbild?«, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4: 141-172.
- Kaiser, Otto (1984) *Ideologie und Glaube. Eine Gefährdung christlichen Glaubens am alttestamentlichen Beispiel aufgezeigt*. Stuttgart: Radius.
- König, Klaus (2001) »Zum Governance-Begriff«, in: Ders. und Markus Adam (Hg.) *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung: 1-9.
- Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil und Stephan Grohs (2008) »Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the ›New Steering Model.?, in: *Public Administration Review*, im Druck.
- Peters, B. Guy (2001) *The Future of Governing*, 2. Aufl. Lawrence: Kansas University Press.
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Samier, Eugenie (2001) »Demandarinisation in the New Public Management: Examining Changing Administrative Authority from a Weberian Perspective«, in: Edith Hanke und Wolfgang J. Mommsen, (Hg.) *Max Webers Herrschaftssoziologie. Studien zur Entstehung und Wirkung*. Tübingen: Mohr Siebeck: 235-263.
- van Mierlo, Hans (1998) »Lessons from the Experience of OECD Countries«, in: Tony Verheijen und David Coombes, (Hg.) *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham – Northampton, Mass.: Edward Elgar: 388-403.
- Weber, Max (1922) *Grundriß der Sozialökonomie 3: Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.