

Die Reform des öffentlichen Sektors als Demokratieproblem

New Public Management im Spiegel politischer Theorie

Eckhard Schröter

Managementreformen im öffentlichen Sektor und ihre demokratiethoretischen Hintergründe

Gerade in Zeiten, in denen sich der international vorherrschende Reformstrang im öffentlichen Sektor der Mikroökonomisierung der Verwaltung verschrieben zu haben scheint (Kettl 2000, Pollitt/ Bouckaert 2004), darf der Blick für die politischen Implikationen und demokratiethoretischen Grundlagen des Verwaltungsmanagements nicht verloren gehen. In der Tat ziehen managerialistische Reformen wesentliche Folgen für die Verteilung von Macht und Werten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nach sich. Daher wirft dieser Beitrag einige kritische Fragen darüber auf, wie man das New Public Management als effizienzorientierte und marktorientierte Variante der Verwaltungssteuerung aus demokratiethoretischen Perspektiven diskutieren kann.

In der aktuellen verwaltungspolitischen Debatte wird unter dem New Public Management ein ganzes Reformbündel verstanden (Hood 1991, Christensen/Laegreid 2001, Schedler/ Proeller 2000, Schröter/ Wollmann 2001), in welchem oft konzeptionell sehr unterschiedliche Stränge eng miteinander verflochten werden. Im Interesse einer konzeptionellen Zuspitzung soll das Hauptaugenmerk in diesem Zusammenhang jedoch auf dem effizienz- und marktorientiertem Paradigma des New Public Management liegen. Diese Reformvariante geht normativ und methodologisch von einer hochgradig individualistischen Gesellschaftsvorstellung aus und lässt sich von einem rational-ökonomischen Menschenbild leiten. Im Außenverhältnis der Verwaltung favorisiert diese Reformströmung den Rückzug staatlicher Tätigkeit zugunsten von (Teil-)Privatisierungen, und Deregulierungen, während im Binnenverhältnis eine privatwirtschaftliche Managementorientierung vorherrscht. Insgesamt folgt diese Prägung der Verwaltungsführung einer wettbewerblichen Anreiz- und Ergebnisorientierung, die durch Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement umzusetzen ist.

Der Blick auf diese im Rahmen des New Public Management angestrebte Restrukturierung des öffentlichen Sektors aus demokratiethoretischer Perspektive offenbart jedoch ein schillerndes Bild. Der Versuch, den öffentlichen Managerialismus aus demokratiethoretischer Perspektive kritisch zu diskutieren, müsste von vornherein Makulatur bleiben, würde es nicht gelingen, die Vielfalt einschlägiger Theorieschulen und ihrer Varianten sinnvoll zu strukturieren (vgl. auch die Übersichten von Sartori 1992, Waschkuhn 1998, Schmidt 2006). Daher soll zunächst die ökonomische Demokratietheorie als wesentliche normative Grundlage des New Public Management vorgestellt werden, bevor – einer eingeführten Gegenüberstellung von liberalen und republikanischen Modellen in der politischen Theorie folgend (Schaal/ Heidenreich

2006, 45-67) – als kritische Positionen die Vertreter republikanischer Politiktraditionen und vor allem der stärker partizipatorisch-kommunitaristisch ausgerichteten Theorieschulen zu Worte kommen.

Begründung des New Public Management aus Sicht der ökonomischen Demokratietheorie

Wählt man den perfekten ökonomischen Markt als normatives Referenzmodell, so treten die vermeintlichen Unzulänglichkeiten des politischen Marktes schnell zu Tage. »Voters and customers are essentially the same people« – wie es bei Tullock (1976, 5) heißt, doch der Vielzahl von Kunden – die im übrigen nur über jeweils eine Währungseinheit verfügen, die im Regelfall keine Stückelung oder Anhäufung zulässt – stehen nur wenige politische Parteien als Anbieter gegenüber (Downs 1957). Die oligopolistische Produzentenseite bietet – in komplexen repräsentativen Demokratien – ihre Produkte (d. h. Partei- oder Regierungsprogramme) zudem überwiegend in vielfältig gebündelten und wenig transparenten Paketlösungen an, die nur an relativ seltenen Markttagen (den politischen Wahlen und Abstimmungen) gehandelt werden. Schlimmer noch: die Kunden müssen gar in Kauf nehmen, dass nach der verbindlichen Transaktion über das angebotene Produkt – z. B. im Rahmen von Koalitionsverhandlungen (Riker 1962, Riker/ Ordeshook 1973) – ohne ihr weiteres Zutun nachverhandelt wird. Bereits diese grob skizzierten Argumentationslinien schüren einen begründeten Zweifel daran, ob ein solcher politischer Markt geeignet sein kann, die individuellen Interessen angemessen zu berücksichtigen. Dementsprechend gering wird die Bereitschaft entwickelt sein, den kollektiven Entscheidungsverfahren repräsentativer Demokratie mehr und mehr Regelungsbereiche des privaten und öffentlichen Lebens unterwerfen zu wollen.

Die unausweichlichen Widersprüche bei der Aggregation von Einzelinteressen in komplexen Massendemokratien (Arrows 1951) führen tendenziell zu instabilen und wechselhaften Mehrheitsverhältnissen, die der Dynamik des politischen Wettbewerbs unterliegen und diesen zugleich forcieren. Die Ausweitung staatlicher Aufgaben im vollentwickelten Wohlfahrtsstaat beschleunigt diese Entwicklung noch, da mit dem wachsenden Aufgabenbestand nicht nur der gesellschaftliche Konsensbedarf steigt, sondern zugleich auch die Wahrscheinlichkeit von programmatischen Widersprüchen, vernachlässigten oder enttäuschten Wählerinteressen und folglich zyklischen und instabilen Mehrheits- und Politikentwicklungen. Diese politischen Konjunkturzyklen tragen jedoch ihrerseits wieder zum Wachstum des öffentlichen Sektors bei, da Oppositions- und Regierungspolitiker gleichermaßen ihre Wahl- oder Wiederwahlchancen davon abhängig machen, welche verbesserten oder vermehrten Güter und Dienstleistungen sie ihren Wählergruppen anbieten können. Da die allgemeine Steuerfinanzierung öffentlicher Leistungsangebote den Zusammenhang zwischen Finanzierung, Produktion und Konsum weitgehend aufhebt und für die Wähler unkenntlich macht, sind den Forderungen von individuellen und organisierten Interessen nach weiteren kollektiven Leistungen praktisch keine Grenzen gesetzt. Eine besonders effektive Rolle spielen in diesem Wettbewerb die Interessengruppen, die sich – anders als es die pluralistische Demokratietheorie annimmt – nach der mikroökonomisch fundierten Analyse nur dann durchsetzungsstark organisieren können, wenn sie ihren Mitgliedern spezifische private Güter als Resultat ihres En-

gagements liefern können (Olson 1965, 1982). Um diese Zwecke in heterogenen und differenzierten Gesellschaften erreichen zu können, werden sie auch dazu neigen, sich mit anderen gut organisierten Partikularinteressen zu verbünden, solange deren Forderungen den ihren nicht diametral gegenüberstehen. Die dadurch etablierten Umverteilungs- und Gewinn-Koalitionen können dann (zum Nachteil der allgemeinen Wohlfahrt) ihre privaten Vorteile realisieren – ganz ähnlich, wie es in anderen kollektiven Entscheidungs- und Verhandlungsarenen durch die Zahlung von Transferzahlungen (*side-payments*) an mögliche politische Koalitionspartner oder durch Stimmenhandel (*vote trading* und *log rolling*) bei parlamentarischen Abstimmungen ebenfalls zur Entscheidungspraxis gehört.

Wer sich in seinem Reformstreben von diesen Argumentationslinien leiten lässt, wird schnell nach effektiven institutionellen Grenzen für die Ausbeutung von Kollektiven durch Umverteilungs- und Gewinn-Koalitionen fordern (Buchanan 1975, Buchanan/Tullock 1962). Vor allem müssten die zunehmenden kollektiven Zwänge für das Individuum gemildert werden, das zwar im Zuge des ausgebauten Produktions- und Leistungsstaates immer mehr öffentliche Güter und Dienstleistungen angeboten bekommt, dafür aber in seiner wirtschaftlichen und sozialen Handlungsfreiheit stärkere Einschränkungen hinnehmen muss. Wenn man z. B. die intransparenten politischen Programmpakete in einzelne »Produkte« zerlegt (denen sich klare Zielkataloge zuordnen lassen und über die gegebenenfalls auch separat und mit qualifizierten Mehrheiten abgestimmt werden kann), dann lassen sich klare Verantwortlichkeiten offenlegen und Interessenverfälschungen entgegenwirken. Umfangreiche Privatisierungen und Deregulierungen sind nach dieser Lesart ebenfalls gut geeignet, die Komplexität des staatlichen Aufgabenbereiches zu reduzieren und die betroffenen Handlungsbereiche dem Zugriff durch umverteilende Verhandlungssysteme zu entziehen. Letztlich aber verspricht vor allem der wiederhergestellte Zusammenhang zwischen Finanzierungsbeitrag und Leistungsbezug eine effektive Mäßigung der kollektiven Überproduktion: individuelle Kundenbeziehungen wären hier der Idealfall. In diese Reformlogik fügen sich die konzeptionellen Grundlagen eines marktzentrierten Idealtypus des New Public Management nahezu nahtlos ein.

Wenn die Wählerschaft, politische Parteien und Interessenverbände für die verzerrte Nachfrage an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen auf dem politischen Markt sorgen, dann repräsentieren die Exekutivpolitiker und vor allem die staatliche Bürokratie die – ebenfalls dysfunktionale – Angebotsseite (vgl. dazu die grundlegenden Arbeiten von Downs 1965, Niskanen 1971 sowie die Übersichten in Borcherding 1977, Dunleavy 1991). Ihr Beitrag zur systematisch ausgeweiteten Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen in modernen Demokratien ist im Lichte der ökonomischen Institutionen- und Demokratietheorie besonders kritisch zu würdigen, da auch – und gerade – bei diesen Akteuren die zentrale Triebfeder in der individuellen Nutzenmaximierung gesehen wird. In seiner einflussreichen Analyse machte Niskanen (1971) für Spitzenbürokraten das Volumen des Behördenbudgets zum Dreh- und Angelpunkt der individuellen Nutzenkalkulation: nicht nur das eigene Einkommen und sonstige Vergünstigungen, sondern auch das öffentliche Ansehen, der politische Einfluss und die Patronagemacht der Spitzenbürokraten. Selbst die Chancen, Konflikte innerhalb der Organisation zu überwinden, eigene Gestaltungsspielräume zu nutzen oder die eigene Behörde erfolgreich durch Krisenzeiten zu führen, steigen tendenziell mit einem wachsenden Verwaltungshaushalt.

Das Modell des budget-maximierenden Bürokraten ist daher die notwendige Folge dieser Annahmen (Niskanen 1971, 1975).

Wirksamer Widerstand gegen diesen zwangsläufigen Trend ist überaus unwahrscheinlich (Noll/Fiorina 1979, Miller/Moe 1983, Weingast 1984): die budgetbewilligenden Politiker sind auf die Leistungen der öffentlichen Verwaltung als monopolistischem Anbieter zwingend angewiesen und der Verwaltungsapparat verfügt – in einer hergebrachten regelorientierten und input-gesteuerten Bürokratie – auch über die meisten aussagekräftigen Informationen über die tatsächliche Qualität und Quantität der erbrachten Leistungen und die dafür notwendigen Aufwendungen. Hinzukommt eine regelmäßige Interessenkongruenz zwischen den politisch Verantwortlichen und der Verwaltungsseite, da die Karrieren dieser Fachpolitiker in der Exekutive oder in den relevanten Fachausschüssen des Parlaments wesentlich vom Zuspruch einflussreicher Interessengruppen im jeweiligen Politikfeld abhängen. Bürokratie und Fachpolitiker werden daher zu Komplizen, wenn es darum geht, die öffentlich sichtbare Bedeutung ihres Policy-Sektors, ihre Patronagemacht und ihren organisatorischen Einfluss – jeweils am besten durch stetes Budgetwachstum gewährleistet – zu erhöhen.

Diese skeptische Interpretation des Zusammenspiels von bürokratischen und politischen Anreizstrukturen in der repräsentativen Demokratie legt eindeutige Schlüsse für Politik- und Verwaltungsreformer nahe: im Interesse einer optimalen Wohlfahrtsbilanz ist die Durchsetzungsmacht bürokratischer Positionen – samt der unterstützenden sektorspezifischen Allianzen und »Fachbruderschaften« – in den politisch-administrativen Aushandlungsprozessen rigoros zu beschneiden. Da die Spitzenbürokratien im Regelfall ihre bevorzugte Verhandlungsposition einer eklatanten Informationsasymmetrie verdanken, wäre an dieser Stelle der erste Reformhebel anzusetzen. Eine verbesserte Transparenz der Kostenstrukturen, der erbrachten Verwaltungsleistungen und des dadurch entstandenen Nutzens – notwendigerweise verbunden mit einer konsequenten Outputorientierung und einer umfänglichen Kosten- und Leistungsmessung – muss aus dieser Perspektive zu den wichtigsten Reformzielen gehören. Nach der bisherigen Analyse könnte ein tatsächlich effektiver Antrieb für die neue Steuerungslogik jedoch allein von einem den Verwaltungsbehörden auferlegten Wettbewerbsdruck kommen.

Die Stärken repräsentativer Demokratie als Schwächen des New Public Management

Mit Blick auf das institutionelle Gefüge repräsentativ-demokratisch verfasster Systeme trifft eine ausgeprägt managerialistische Staats- und Verwaltungsreform auf eine Reihe kritischer Vorbehalte, die sich auf die Machtbeziehungen zwischen den Verfassungsinstitutionen und ihre angemessenen Rollenverständnisse beziehen. Für diese kritischen Positionen sind insbesondere Anhänger jener politischer Theorien empfänglich, die in der gegenseitigen Kontrolle und Mäßigung politischer Macht ein wesentliches Ziel institutioneller Arrangements sehen: Minderheitenschutz, der Ausschluss tyrannischer Minderheits- oder Mehrheitsherrschaft, aber auch der notwendige Freiraum für Meinungsvielfalt und das freie Spiel politischer Kräfte lassen sich demnach am besten durch eine komplexe und pluralistische Binnenstruktur demokratischer Entscheidungssysteme gewährleisten, in denen die Suche nach Kon-

sens, zumindest aber die stete Kontrolle durch verfassungsmäßige Verfahren und politische Gegengewichte institutionalisiert ist. Das effizienzorientierte New Public Management in seiner Reinform widmet diesen Überlegungen allenfalls ein bei-läufiges Augenmerk, während seine Lehrmeinung – gestützt auf die Aussagen der Verfügungsrechte-Theorie – eher die Bündelung von Zuständigkeiten und Steuerungskompetenzen in der Hand von unternehmerischen Führungspersonlichkeiten unterstützt. Dieser managerialistische Organisationsgrundsatz bleibt nicht auf die Exekutivspitze beschränkt, sondern kann analog auch auf die innerorganisatorischen Veränderungen angewendet werden, in denen es darum geht, eigenverantwortliche Manager mit eindeutigen Zielstrukturen samt der notwendigen Ressourcen und Entscheidungsfreiräume auszustatten (*»let the managers manage«*).

Dagegen wollen NPM-Kritiker den Wert zielstrebigter und effizienter Führungs- und Entscheidungsstrukturen durch das gleichermaßen hochgeschätzte Gut der Machtmäßigung und Konsensfindung relativiert wissen (zur klassischen Kritik an der Public Choice-Reform in Politik und Verwaltung vgl. auch Self 1993, 2000 und Suleiman 2003). Zu diesem Zweck sind vielfältige politische und administrative Entscheidungsverfahren in komplexen Demokratien bewusst so ausgestaltet, dass sie aus institutionenökonomischer Sicht als verdünnte Verfügungsrechte interpretiert werden müssen: ob es die zeitlich begrenzten Ermächtigungen für Legislatur-, Amts- oder Haushaltsperioden sind, die institutionalisierte Konkurrenz zwischen Legislative und Exekutive in Präsidialdemokratien, die Vetopositionen von Ressortministern innerhalb der Exekutive oder von getrennten Kammern im legislativen Bereich, die besonders ausgeprägten Oppositionsrechte bzw. die Anhörungs- und Vertretungsansprüche von organisierten Interessen oder letztlich die formal- und materiell-rechtliche Überprüfbarkeit von Politik- und Verwaltungsentscheidungen. Diese Formen horizontaler Machtverteilung und –verschränkungen werden in stärker dezentralisierten und insbesondere föderalen politischen Systemen variantenreich mit Instrumenten der vertikalen Gewaltenteilung kombiniert und angereichert. Dadurch ergeben sich weitere Begrenzungen und Brüche für ein systematisch umgesetztes Modell des idealtypischen New Public Management.

Darüber hinaus wird dem strikt unternehmerischen Reformmodell ein grundsätzlich mangelhaftes Verständnis für die besonderen Funktionen von demokratischen Vertretungskörperschaften vorgeworfen. So offenbart es nach repräsentativ-demokratischem Verständnis eine eklatante Fehleinschätzung politischer Rationalitäten, wenn den Abgeordneten die Absage an jegliches Mikro-Management abverlangt wird. Eine am tradierten Parlamentarismusverständnis ausgerichtete Kritik sorgt sich tendenziell stärker um den möglichen Verlust an der Vitalität parlamentarischer Funktionen, der mit der eher technokratischen Rolle eines politischen Aufsichtsrats – wie vom New Public Management nahegelegt – einherginge. Die managerialistischen Aufgaben, mit mittel- und langfristiger Perspektive spezifische Zielvorgaben für exekutives Handeln zu definieren und – gestützt auf ein umfangreiches administratives Berichtswesen – ein politisches Controlling durchzuführen, füllen das erhoffte lebendige Bild von einem Rede- und Arbeitsparlament, das im steten öffentlichen Diskurs allgemeine Interessen artikuliert, kurzfristig gestalterisch einzugreifen in der Lage ist und sich auch spontane Kontrollrechte vorbehält, nur an den Rändern aus.

Die in der Reformarchitektur des New Public Management grundsätzlich neu eingezogenen Verantwortlichkeitsstrukturen werfen für die tradierten repräsentativ-

demokratischen Ordnungen wesentliche Fragen nach der politischen Kontrolle und Legitimation öffentlichen Handelns auf (vgl. auch die Überblicke bei Behn 2001 und Bovens 2003). Ausgangspunkt dieser kritischen Überlegungen ist die parlamentarische Doktrin, nach welcher die demokratisch gewählte Volksvertretung den Ursprung staatlicher Legitimation ausmacht und somit – z. B. für den Exekutivpolitiker an der Spitze der staatlichen Bürokratie – *der* zentrale Bezugspunkt für die Kontrolle und Rechenschaftspflicht staatlichen Handelns ist. Dieses Prinzip der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit – idealiter ein umfassendes und geschlossenes System, in dem die politische Kontroll- und damit auch Legitimationskette entlang der bürokratischen Einlinienorganisation bis in die kleinsten Verästelungen nachgeordneter Behörden reicht – kann durch einen forcierten managerialistischen Verwaltungsumbau aus den Angeln gehoben werden. Die etablierten parlamentarisch fixierten Legitimationsketten (»top-down«) werden – etwa im Zuge der »Agencification« – mehr und mehr von der Verpflichtung vieler öffentlicher Leistungsbereiche verdrängt, sich direkt gegenüber den »Verwaltungskunden« zu rechtfertigen (»bottom-up«). Hinter diesen Veränderungen stehen mehrere Reforminstrumente des öffentlichen Managerialismus, die mutmaßlich zur Erosion des politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeitsgefüges beitragen. Dadurch wird nicht nur dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit seine Grundlage genommen, sondern auch die leitenden Agency-Manager bleiben einer direkten parlamentarischen Kontrolle oft entzogen. Diese für Verfechter parlamentarischer Kontrollrechte und Legitimationsfunktionen problematische Situation wird dadurch zusätzlich verschärft, dass zunehmend unabhängig von parlamentarisch-demokratischer Legitimation eine Vielzahl von Aufsichts- und Regulierungsinstitutionen etabliert werden, die als Referenzpunkte für administrative Verantwortlichkeit (Bürgerbeauftragte, Ombudspersonen, Kontrollstellen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen etc.) oder als Entscheider in regulierten Märkten (unabhängige Regulierungsbehörden) maßgebliche Bedeutung erlangen. Mit der auf Zielvereinbarungen und Outputorientierung basierenden Idee des Kontraktmanagements wird das Konzept der bilateralen »horizontalen Verantwortlichkeit« zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer mit einer ergebnisorientierten »Steuerung auf Abstand« in immer weitere Bereiche der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Leistungserbringung hineingetragen – vor allem dann, wenn anstelle staatlicher Akteure zunehmend private gemeinnützige oder kommerzielle Anbieter mit der Aufgabenerledigung beauftragt sind. Der von der demokratischen Repräsentationstheorie kultivierte Mythos einer umfassenden politisch-legitimierten Kontrolle staatlichen Handelns stünde damit in Gefahr, zur Farce zu geraten.

Das Bild vom Verwaltungskunden, das sich in so schillernden Farben vom überlieferten Porträt des staatstragenden Bürgers absetzt, gerät zum weiteren Streitpunkt, an dem sich eine nicht minder heftige Debatte entzündet. Wenn Fokusgruppen, Umfragen zur Kundenzufriedenheit und die entsprechenden »Kunden-Panels« zum zentralen Maßstab für responsives und legitimes Verwaltungshandeln werden, dann sehen sich die tendenziell in republikanischer Gedankentradition stehenden Protagonisten eines repräsentativ-verfassten Gemeinwesens gefordert, an eine Reihe von Risiken und möglichen Missverständnisse zu erinnern. Für sie steht die Gefahr, die komplexe – und zudem normativ aufgeladene – Rolle des Bürgers auf die Kundenrolle zu verkürzen und damit den Grundpfeiler moderner demokratischer Staatswesen ef-

fektiv zu schmälern, an erster Stelle. Anders als die nach Kaufkraft und Marktwerten beurteilte Kundenrolle, die mit der Akzeptanz, ja der Notwendigkeit von Ungleichheit als zentralem Antriebsmotor einhergeht, setzt die Bürgerrolle auf die gleichwertige Anerkennung von vollwertigen Gesellschaftsmitgliedern, denen mit dem erworbenen Bürgerstatus universelle Rechte und Pflichten zugeschrieben werden. Die komplexere Konzeption moderner Staatsbürgerschaft nach T. H. Marshall geht noch weit über die klassisch-liberale Vorstellung hinaus (Marshall 1964), in dem sie auch jene sozialen Bürgerrechte dazuzählt, die es im modernen Wohlfahrtsstaat den Bürgern – z. B. durch Mindeststandards für soziale Absicherung, Bildungsansprüche und Krankenversorgung – überhaupt erst ermöglichen sollen, ihre gesellschaftlichen und politischen Freiheiten und Teilhabechancen zu nutzen. Diesen Katalog umfassender Bürgerrechte, die in langfristigen Konflikten und gesellschaftlichen Emanzipations- und Integrationsprozessen erworben wurden, gerade mit Blick auf das herrschaftsrelevante Verhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und ihrer Klientel auch nur teilweise aufzugeben und durch eine reduzierte Kundenrolle zu ersetzen, müsste aus dieser Sicht betrachtet, wie ein zivilisatorischer Rückschritt erscheinen.

Der konsumeristische Grundton des öffentlichen Managerialismus ist allerdings noch aus weiteren Gründen geeignet, die mahnenden Stimmen neo-republikanischer Provenienz auf den Plan rufen – aus Gründen, die sich um den Grundgedanken demokratischer Repräsentation und um eine mögliche Verwechslung von Demoskopie und repräsentativer Demokratie ranken. Der besondere Charakter öffentlicher Verwaltungsleistungen macht es in vielen Fällen (in den Bereichen der Eingriffs- und Planungsverwaltung ebenso wie bei öffentlichen Betreuungsangeboten) geradezu notwendig, ihre Bereitstellung nicht von einer ausreichenden Kundennachfrage abhängig zu machen. Umgekehrt wird sich nicht jede unmittelbare Nachfrage in dem Umfang erfüllen lassen, wie es die Marktalogie nahelegen würde. Diese vorhersehbare Diskrepanz ist nicht allein knappen Ressourcen zuzuschreiben. In erster Linie ist sie der unklaren Definition des jeweils relevanten Kundenkreises bestimmter Verwaltungsleistungen und den daraus resultierenden konfligierenden Kundenmeinungen geschuldet. Folglich können kollektiv-verbindliche Entscheidungen über die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nicht einem »Kunden-Barometer« überlassen werden.

Kommunitarismus und radikal-partizipatorische Demokratietheorie als Fundamentalkritik am New Public Management

Zu den auf liberalem Gedankengut fußenden Vorstellungen ökonomischer Demokratietheorien präsentieren die partizipatorisch und kommunitaristisch ausgerichteten Lehrmeinungen der Demokratie einen radikalen Gegenentwurf. Die unterschiedlichen Strömungen innerhalb der partizipatorischen Demokratielehre finden ihren gemeinsamen Halt in zentralen Orientierungspunkten, zu denen das Bild vom Menschen als »zoon politicon«, das normative Anliegen an der umfassenden authentischen Beteiligung an kollektiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, die holistische Politikperspektive und damit der Drang zum expansionistischen Demokratieverständnis gehören. Durch diese Brille betrachtet ist politische Beteiligung kein Kostenfaktor oder das Ergebnis einer rationalen Ziel-Mittel-Analyse, sondern ein Wert an sich, identisch mit dem Prozess der »self-transformation« (Warren 1992)

und der »Selbstbestimmung« (Habermas 1969) des Menschen. Erst durch die authentische Beteiligung und Auseinandersetzung mit anderen engagierten Diskursteilnehmern entwickelt sich der politische Wille einzelner Bürger und der Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten. Im Endeffekt sind es jedoch gar nicht mehr die nun als endogen definierten Präferenzen und Bedürfnisse der Bürgerschaft, die im Mittelpunkt der gemeinschaftlichen Deliberation stehen, sondern die Selbstentfaltungs- und Selbstbestimmungschancen, die in dem Maße steigen, in dem auch Teilhaberechte eröffnet werden. Dieser deliberative, auf gegenseitige Verständigung ausgerichtete Kommunikationsprozess hilft den Bürgern, den eingeübten »Ich-Denkstil« durch den »Wir-Denkstil« zu ersetzen (Barber 1988) Demokratie kann von dieser Warte aus nicht als Methode verstanden werden, sondern muss als »ethisches Ziel« gelten (Bachrach 1970). Sie hat nicht lediglich instrumentellen Charakter, vielmehr kommt ihr ein intrinsischer Eigenwert zu, der eine edukative, wenn nicht therapeutische Funktion für diagnostizierte Mängel der liberal-repräsentativen Demokratie entfalten kann. Die stete und intensive Praxis politischer Mobilisierung und Partizipation kann somit Phänomene der politischen Entfremdung und Apathie überwinden helfen. Folgerichtig geht mit dieser Auffassung auch ein expansionistischer Politikbegriff einher, der die liberale Trennung zwischen Öffentlich und Privat negiert und den Demokratisierungsanspruch auf grundsätzlich alle Formen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenlebens ausdehnt.

An diesen anspruchs- und voraussetzungsvollen Maßstäben gemessen, können die zeitgenössischen Verwaltungsapparate – ob in ihrer bürokratisch-wohlfahrtsstaatlichen Ausprägung oder in der verschlankten markt- und wettbewerbskompatiblen managerialistischen Variante – im politischen und gesellschaftlichen Gemeinwesen nur als Fremdkörper erscheinen, welcher der bürgerschaftlichen Gemeinschaft tendenziell sogar ihre Vitalkraft entzieht. Für die an den Grundwerten der Teilhabe und Gemeinschaft ausgerichteten Demokratietheorien liegt der wesentliche Grund zur Sorge in der Verdünnung von Beziehungen zwischen den Gesellschaftsmitgliedern untereinander als auch zwischen der Bürgerschaft und ihren politischen Institutionen. Einen maßgeblichen Schuldanteil für diese befürchtete degenerative Entwicklung in modernen komplexen Gesellschaften schreibt diese Theorierichtung bereits den etablierten liberal-repräsentativen Politikinstitutionen samt ihrer bürokratischen Verwaltungsapparate zu, die ihrerseits zunehmend unter den Einfluss von Medienmacht und Marktkräften geraten seien. Diese Gefahr ist vor allem dann besonders groß, wenn – wie aus kommunitaristischer Sicht hilfreich sekundiert wird – die bürgerschaftliche Perspektive allein auf verrechtlichte Ansprüche an Politik und Verwaltung und den instrumentellen Wert demokratischer Verfahren fixiert ist, ohne besonderen Wert auf die Pflichten gegenüber der Gemeinschaft oder auf die kulturellen und wertorientierten Grundlagen des Gemeinwesens zu legen. Mit der Hinwendung zum Markt, zur Kundenanalogie und zum quasi-rechtlichen Kontraktmanagement würden sich diese Auflösungserscheinungen nicht nur beschleunigen, sondern auch eine neue besorgniserregende Qualität erhalten. Daraus folge im Endeffekt eine forcierte Atomisierung der Gesellschaft, welche die Annahmen der ökonomischen Demokratie- und Institutionentheorie im Nachhinein zur sich selbsterfüllenden Prophezeiung mache, da sie zur Erosion jener gemeinsamen Werte beiträgt, die für die stabile Funktionsweise politischer und wirtschaftlicher Institutionen zwar nötig sind, von diesen Institutionen aber nicht selbst produziert werden können. Um diesen Ge-

fahren zu entgehen, favorisiert diese Lehrmeinung daher einen Verwaltungsumbau, der sich ganz im Dienste bürgerschaftlicher Gemeinschaften sieht und die unternehmerisch-managerialistische Perspektive nachrangig behandelt (Dehnhardt/Dehnhardt 2003).

Diese Annahmen und die daraus resultierenden Forderungen beanspruchen ihre Geltung nicht nur auf den Makro- und Meso-Ebenen gesellschaftlicher Selbstorganisation, sondern erst recht auf der binnenorganisatorischen Mikro-Ebene. Während der öffentliche Managerialismus auf unternehmerisch denkende und handelnde Führungspersönlichkeiten Wert legt, individuelle Anreizstrukturen zu optimieren bestrebt ist und durch transparente Kosten- und Leistungsrechnung externe Kontroll- und Vergleichsmöglichkeiten schaffen will, verlangt die partizipatorische »Demokratie am Arbeitsplatz« nach verstärkter Team- und Gemeinschaftsbildung, ausgeweiteten Mitsprache- und Entscheidungsrechten sämtlicher Organisationsmitglieder und nach einer Kompetenzvermutung zugunsten solcher Arbeitsbereiche, die am nächsten mit der unmittelbaren Aufgabenerledigung vertraut sind. Ganz im Gegensatz zur Maxime des öffentlichen Managerialismus geht die Idealkonzeption dieser Theorieströmung von einem »Management ohne Manager« aus, zumal die von anderen Demokratievarianten hingegenommene und institutionalisierte Gegenüberstellung von (politischer als auch organisatorischer) Führerschaft und Gefolgschaft ohnehin im partizipativen und kommunitaristischen Repertoire keine Entsprechung findet. Die Legitimation und kontrollierende Teilhabe erfolgt möglichst im Wortsinne »von Angesicht zu Angesicht« (*face-to-face accountability*). Die im Gemeinwesen verwurzelten Leistungserbringer werden somit selbst zu wichtigen intermediären Organisationen, mit deren Hilfe ihre eigenen Mitglieder ebenso wie ihre Klientel in die Gemeinschaft sozialisiert und integriert werden. Dass man bei diesen Problemzusammenhängen zur vermeintlichen Effizienzsteigerung und verbesserten Responsivität öffentlicher Organisationen nach Exit-Optionen für die Adressaten – also der »Abstimmung mit den Füßen« – ruft und einen Wettbewerbsdruck für die Anbieter aufbauen will, muss in den Ohren partizipatorischer Demokratietheoretiker befremdlich klingen. Die wirklich vitalisierende Energie liege vielmehr im noch unzureichend ausgeschöpften Potential für bürgerschaftliche Selbstorganisation, ehrenamtliches Engagement und in der kräftiger anzuschubenden Selbsthilfebewegung verborgen: aus passiven Empfängern bürokratisch-paternalistisch organisierter Wohlfahrtsleistungen – im Modell des »alten« öffentlichen Managements – oder vereinzelt und zunehmend entfremdeten Kunden des »neuen« managerialistischen Dienstleistungsbetriebes würden dann Mit-Eigentümer (Schachter 1997) und im besten Falle Ko-Produzenten von gemeinwohlorientierten Gütern und Dienstleistungen.

Dialog zwischen Verwaltungsreform und Demokratietheorie: Weiterführende Fragen

Eine Theorie öffentlicher Verwaltung muss zugleich eine politische Theorie sein. Die verschiedenen Strömungen der Management- und Demokratietheorien verlaufen somit nicht unbeteiligt nebeneinander, sondern sind dialogisch miteinander verbunden – ob im offenen Streitgespräch oder mit gegenseitigem Zuspruch. Die bisherige Debatte führte vor allem die verschiedenen normativen Fundamente vor Augen, auf denen die jeweiligen Positionen zur aktuellen Reformdebatte im öffentlichen Sektor

füßen. Gerade dort, wo Verwaltungsreformen eher als binnenorientierte Modernisierung interpretiert und mit den scheinbar politikfernen Etiketten der Effizienzsteigerung und Zielorientierung versehen werden, sollten die politischen und gesamtgesellschaftlichen Folgen von Staats- und Verwaltungsreformen in der öffentlichen Debatte in Erinnerung gerufen werden.

Die hier geführte mehrstimmige Debatte nährt jedoch auch Zweifel daran, dass sich eine einzelne Theorierichtung als alleinige Leitlinie für umfassende und problemgerechte Verwaltungsreform verabsolutieren lässt. Vielmehr scheinen die unterschiedlichen Perspektiven mit jeweils eigenen Blindstellen geschlagen und zugleich augenöffnenden Potentialen bedacht zu sein. So fördert die ökonomische Analyse wichtige Einsichten in die Funktionsweise kollektiver Entscheidungsprozesse und öffentlicher Bürokratie zu Tage, mit denen die Reformpotentiale von wettbewerblichen Anreizen und Kundenmodellen überzeugend begründen werden können (exit option). Zugleich zeigen die rivalisierenden Politik- und Demokratievorstellungen der stärker republikanischen und partizipatorischen Denktradition die inhärenten Gefahren auf, die mit einem radikalen und verabsolutierten betriebswirtschaftlichen Effizienzmodell für den öffentlichen Sektor verbunden sein können – wodurch die klassischen Steuerungsmodi durch Mitbestimmung und bürgerschaftliche Selbstorganisation wieder stärkere Wertschätzung erhalten.

Die weiterführenden Fragen – für die konzeptionelle Diskussion ebenso wie für die verwaltungspolitische Praxisdebatte – verweisen somit auf den Spannungsbogen zwischen der möglichen Unverträglichkeit zwischen unterschiedlichen Reformkonzeptionen und den Chancen für eine produktive Verbindung der »exit«, »voice« und »solidarity«-Strategien für die Restrukturierung des öffentlichen Sektors. Insofern ist dieser Beitrag als Plädoyer dafür zu lesen, sich der grundsätzlichen und divergierenden Theorierichtungen bewusst zu werden, um in der verwaltungspolitischen Reformpraxis nach aufgaben- und kontextbezogenen Lösungen zu suchen, die ihr Modernisierungspotential aus der Kombination verschiedener Strategien und Instrumente beziehen.

Literatur

- Arrow, K. (1951) *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley
- Barber, B. (1994) *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg: DVA
- Barber, B. (1998) *A Passion for Democracy*, Princeton: Princeton University Press
- Behn, R. D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: The Brookings Institution Press
- Borcherding, T. E. (Hg., 1977) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, NC: Duke University Press
- Buchanan, J. M. (1975) *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, Ill: University of Chicago Press
- Buchanan, J. M./ Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- Christensen, T., Laegreid, P. (2001) *New Public Management – The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate
- Dahl, R. (1971) *Polyarchie: Participation and Opposition*, New Haven / London
- Dehnhardt, J. V., Dehnhardt, R. B. (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk / London: M. E. Sharpe
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row
- Downs, A. (1965) *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown

- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice – Economic Explanations in Political Science*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- Fraenkel, E. (1991a) *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag
- Habermas, J. (1960) *Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewusstsein Frankfurter Studenten*, Neuwied/ Berlin
- Hirst, P. (1994) *Associative Democracy – New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press
- Kettl, D. (2000) *The Global Public Management Reform Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, DC: Brookings Institution Press
- King, D. (1987) *The New Right: Politics, Markets, and Citizenship*, London: Macmillan
- Kirsch, G. (1993) *Neue Politische Ökonomie*, 3. Auflage, Düsseldorf: Werner-Verlag
- Lehner, F. (1981) *Einführung in die Neue Politische Ökonomie*, Königstein/Ts: Athenäum
- Marquand, D. (2004) *Decline of the Public – the Hollowing-Out of Citizenship*, London: Polity
- Marshall, T. H. (1964) *Class, Citizenship and Social Development*, New York: Doubleday & Co.
- Miller, G. J./ Moe, T. M. (1983) Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government, in: *American Political Science Review*, Jg. 77, H. 2, S. 297-322
- Moe, T. M. (1984) The New Economics of Organization, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 78, H. 3, S. 739-77
- Mueller, D. C. (1989) *Public Choice II: A Revised Edition*, Cambridge: Cambridge University Press
- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton
- Niskanen, W. A. (1975) Bureaucrats and Politicians, in: *Journal of Law and Economics*, Jg. 18., H. 4, S. 617-643
- Noll, R. G./ Fiorina, M. P. (1979) Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Perspective on the Growth of Bureaucracy, in: *Journal of Public Economics*, Jg. 9, H. 3, S. 239-254
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*, London: Macmillan
- Pollitt, C./ Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform – A Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press
- Sartori, G. (1992) *Demokratietheorie*, Darmstadt: Neue Verlagsanstalt
- Schachter, H. L. (1997) *Reinventing Government or Reinventing Ourselves – The Role of Citizens Owners in Making a Better Government*, Albany: State University of New York Press
- Schaal, G. S./Heidenreich, F. (2006) *Einführung in die Politischen Theorien der Moderne*, Opladen / Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich
- Schedler, K./Proeller, I. (2000) *New Public Management*, Bern: Paul Haupt Verlag
- Schmidt, M. G. (2006) *Demokratietheorien*, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schröter, E./Wollmann, H. (2001) New Public Management, in: *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 71-82
- Self, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, London: Macmillian
- Self, P. (2000) *Rolling Back the Market – Economic Dogma and Political Choice*, New York: St. Martin's Press
- Suleiman, E. (2003) *Dismantling Democratic States*, Princeton / Oxford: Princeton University Press
- Tam, H. (1998) *Communitarianism – A New Agenda for Politics and Citizenship*, Houndsmills/ Basingstoke / London: Macmillan
- Tullock, G. (1976) *The Vote Motive*, London: The Institute of Economic Affairs
- Waschkuhn, A. (1998) *Demokratietheorien*, München: Oldenbourg Verlag
- Warren, M. (1992) Democratic Theory and Self-Transformation, in: *American Political Science Review*, Jg. 86, H. 1, S. 8-23
- Weingast, B. (1984) The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective, in: *Public Choice*, Jg. 44, H. 2, S. 147-191