

MICHAEL FELDER

Verwaltungsmodernisierung, die Transformation von Staatlichkeit und die neue Sozialdemokratie



Michael Felder – Jg. 1964, Studium der Politikwissenschaft in Freiburg und Marburg, zur Zeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am DFG-Forschungsprojekt: Bürokratisierung durch Europäisierung? an der GMU/GHDU Duisburg. Foto: privat.

1 Vgl. Michel Aglietta: Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulations-
theorie auf dem Prüfstand, Hamburg 2000.

2 Vgl. Michel Albert, Joachim Bischoff, Mario Caneidas u. a.: Ein neuer Akkumulationstyp? Vom Manager- zum Aktionärskapitalismus, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 5/2000.

3 Mario Caneidas: Der Neoliberalismus als neue Entwicklungsweise des Kapitalismus, in: Ebenda, S. 20-37.

Die »Krise des Fordismus« und der Eintritt in eine Phase gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Transformation gilt schon seit längerem als eine der Grundannahmen linker Gegenwartsdiagnosen. Die Frage, ob sich nach Jahrzehnten krisenhafter Umbrüche bereits ein neues Entwicklungsmodell (als Einheit von Akkumulationsregime und Regulationsweise) etabliert hat, wird dagegen immer noch kontrovers diskutiert. Umstritten ist nicht nur, ob sich bereits ein neues »Akkumulationsregime der Vermögensbesitzer«¹ herausgebildet hat, es ist vor allem das Wiedererstarken einer programmatisch »erneuerten« Sozialdemokratie, das zu unterschiedlichen politischen Periodisierungen führt.² Offensichtlich haben wir es nicht nur mit dem Problem der Charakterisierung einer postfordistischen Gesellschaftsformation, sondern zugleich mit Fragen von Kontinuität und Diskontinuität in neoliberalen und neu-sozialdemokratischen Politikprojekten sowie mit der Form der Verankerung dieser politischen Projekte in einer neuen Phase kapitalistischer Entwicklung zu tun.

Zunächst fällt vor allem die Widersprüchlichkeit neuer sozialdemokratischer Strategien ins Auge. Begriffskombinationen wie »sozialdemokratischer«³, »compensatory«⁴ oder »kommunitaristischer«⁵ Neoliberalismus verweisen auf das Spannungsverhältnis zwischen neoliberaler Angebotsagenda und politischer Re-Regulierung – und vernachlässigen dabei oft den eigenständigen Beitrag der »Sozialdemokratie der dritten Wege« bei der Herausbildung postfordistischer Strukturen.

Zwar kann zwischen strukturellen Veränderungen und deren Überlagerung durch politische Projekte nicht trennscharf unterschieden werden, dies sollte jedoch nicht dazu verführen, Strukturen auf Akteursstrategien zu reduzieren. Gerade die Debatte über Globalisierung verdeutlicht, daß die Kritik der dominierenden Form neoliberaler Globalisierung nur politische Wirksamkeit erlangen kann, wenn die veränderten ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Bedingungen selbst als Tatsache in Rechnung gestellt werden. Eine von den methodologischen Prämissen regulationstheoretischer Arbeiten geleitete Untersuchung, die sich vor allem für die Erforschung sozialer Vermittlungen interessiert, vermag unter anderem das Zusammenwirken neuer politischer Projekte und veränderter Formen von Staatlichkeit genauer zu erfassen und damit dem Geheimnis der »pensée unique« ein Stück weit auf die Spur zu kommen. Die strukturellen Veränderungen von Staatlichkeit und die

Politikkonzepte der »neuen Mitte« verstärken sich wechselseitig und forcieren Tendenzen zur Erosion des politischen Raumes. Es sind die veränderten organisatorischen Strukturen, innerhalb derer Entscheidungen getroffen werden, die das eigentlich Politische immer weniger zum Gegenstand politischer Entscheidungen werden lassen und die auf die Notwendigkeit einer gegenhegemonialen Strategie zur Erhaltung alter und Eröffnung neuer politischer Handlungsräume verweisen.

Die *Transformation von Staatlichkeit* ist einer der zentralen Knotenpunkte dieser Entwicklung. Die Erosion fordristischer, wohlfahrtsstaatlicher Strukturen seit Mitte der siebziger Jahre hat inzwischen ein Stadium erreicht, in dem zugleich neue Reproduktionsmuster deutlicher hervortreten. Mit Begriffen wie »competition state«⁶, »nationaler Wettbewerbsstaat«⁷ oder »schumpeterianisches Workfare-Regime«⁸ lassen sich die postfordistischen Konturen inzwischen präziser beschreiben, und zwar auch hinsichtlich ihrer politisch-institutionellen Ausformungen. Es entsteht nicht nur ein neuer Typus von Staat, in historischer Analogie zum Übergang vom Rechts- zum Wohlfahrtsstaat, gegenwärtige Transformationsprozesse stellen vielmehr konstitutive Grundlagen von (National)Staatlichkeit in Frage und erfordern deshalb zugleich neue (staats)theoretische Zugänge. Die Konturen einer neuen Form von Staatlichkeit basieren auf einem entterritorialisierten Kontext staatlichen Handelns (Internationalisierung und Europäisierung des Staates), neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie (Ökonomisierung staatlichen Handelns), auf veränderten Interventionsformen (Governance) sowie einer neuen organisatorischen Grundlage (ökonomisch modularisiertes Organisationsregime) staatlichen Handelns.⁹

Zugleich haben wir es mit tiefgreifenden politischen Zäsuren zu tun. Die Erosion der klassischen Unterscheidung von »rechts« und »links«, die in der Vergangenheit zwar vielfach behauptet, jedoch stets durch die realen (Klassen)Kämpfe relativiert wurde, gewinnt eine neue Qualität. Dem Ende der Systemkonkurrenz folgten die Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Modellen des Kapitalismus (neo-amerikanisches Modell versus Rheinischer Kapitalismus) und schließlich das Postulat eines Dritten Weges, der jenseits von rechts und links eine entpolitisierte gesellschaftliche Entwicklungsdynamik in Gang setzen soll. Die Spielregeln dieser schönen neuen Welt formuliert die Bertelsmann-Stiftung folgendermaßen: »Systemkonkurrenz findet nicht mehr zwischen westlicher Demokratie und östlicher Diktatur und innerhalb dieser Blöcke statt, sondern ökonomische, politische und kulturelle Einzel- und Systemleistungen befinden sich in einem weltweiten Ringen um Exzellenz und Behauptung. Wer oder was sich nicht verändert, anpaßt, innovativ voranschreitet, ist schnell veraltet und wird von Neuem, Besserm verdrängt.«¹⁰ Unterschiedliche gesellschaftliche Entwicklungsoptionen stehen nicht mehr in Gänze zur Wahl, statt dessen findet ein Wettbewerb zwischen Einzelleistungen statt, und zwar nicht mehr anhand politischer, sondern ökonomischer Kriterien. Das Benchmarking von Politik mutiert zum Selbstverständnis einer politischen Klasse, die Politik nur noch in ökonomischen Kriterien zu denken vermag.¹¹

4 Magnus Ryner: Neoliberal Globalization and the Crisis of Swedish Social Democracy, in: *Economic and Industrial Democracy*, 1/1999, p. 39-79.

5 Hans-Jürgen Bieling: Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Konstellation, in: *Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)*, Nr. 20, Marburg 2000.

6 Phillip G. Cerny: *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency, and the Future of the State*, London; Newbury Park; New Delhi 1990.

7 Joachim Hirsch: *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin, Amsterdam 1995.

8 Bob Jessop: *Die Zukunft des Nationalstaats – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa*, in: Steffen Becker, Thomas Sablowski, Wilhelm Schumm (Hg.): *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Berlin; Hamburg 1997, S. 50-95.

9 Vgl. Michael Felder: *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft*, Opladen 2000.

10 Bertelsmann-Stiftung: *Wege zur Erneuerung der Demokratie, Roundtable mit Bundespräsident Prof. Dr. Roman Herzog, Thesenpapier*, 15. September 1997, S. 2.

11 Keiner propagiert das derart prägnant wie Bodo Hombach: »Gemeint sein muß, daß in Zukunft keine Lösung, kein Instrument staatlichen Handelns mehr unökonomisch sein darf. Ökonomisches Denken ist das Überlebenstraining für das nächste Jahrhundert« (Bodo Hombach: *Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte*, München 1998, S. 52). Zum Benchmarking vgl. Stefan Tidow: *Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3/1999, S. 301-309.

12 Vgl. Donald Sassoon: *One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century*, London 1997.

13 Vgl. Thomas Ellwein: *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*, Mannheim, Leipzig, Wien 1994.

14 Vgl. Dieter Grunow, Hellmut Wollmann (Hg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*, Basel, Boston, Berlin 1998; Michael Felder: *Vom »muddling through« zurück zum »eisernen Käfig«? Aktuelle Strategien der Verwaltungsmodernisierung*, in: *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung*, Nr. 34 (Juni 1998), S. 91-109.

Diese Verschiebung auf der Ebene der politischen Diskurse findet eine Entsprechung in der *Krise der politischen Linken*, die sich erstens nicht mehr allein in einem gesellschaftlichen Einflußverlust, sondern grundsätzlich als Krise politischer Handlungsfähigkeit artikuliert und die zweitens in einer von den USA dominierten und nicht mehr in Frage gestellten Hegemonialordnung zum Ausdruck kommt. Die Bedeutung der Strategien der neuen Mitte ist vor allem darin zu sehen, daß sie sich zwar einerseits als eine Fortsetzung des neoliberalen Projektes – als Neoliberalismus mit anderen Mitteln – interpretieren lassen, zugleich zielen sie auf eine neue Form der Vergesellschaftung. Eine Interpretation der neuen Sozialdemokratie als »Neo-Revisionismus«¹² greift deswegen zu kurz, sie ignoriert sowohl die qualitativ neuen Elemente in den politischen Strategien, als auch die veränderten strukturellen Bedingungen – allen voran der zunehmenden Schließung politischer Räume.

Im folgenden soll die Parallelität zwischen strukturellen Veränderungen von Staatlichkeit, wie sie sich in den aktuellen Strategien der Verwaltungsmodernisierung zeigen, und den Politikkonzepten der neuen Sozialdemokratie herausgearbeitet werden. Die Gemeinsamkeit besteht in neuen Formen der Vergesellschaftung und Entdifferenzierungsprozessen, die die Grundlage für neue Herrschaftsmechanismen bilden. Die Wahlverwandtschaft zwischen den Strategien des Dritten Weges und der Verwaltungsmodernisierung verweisen auf einen neuen Typus von Vergesellschaftung, der bisherige linke Politikstrategien in Frage stellt.

Ein breiter Verwaltungsmodernisierungskonsens im Schatten der Öffentlichkeit

Wie ein Buschfeuer verbreiteten sich die Strategien des »New Public Management« seit Anfang der neunziger Jahren in der Bundesrepublik. Überraschend ist diese Entwicklung vor allem deswegen, weil alle Überblicksdarstellungen der Verwaltungsentwicklung das Moment der Kontinuität als zentrales Merkmal herausstellen. Diese Einsicht brachte der Verwaltungsrechtler *Otto Mayer* auf die Formel: »Verfassung vergeht – Verwaltung besteht«. Und in der Tat läßt sich eine Kontinuität der Grundstrukturen der deutschen Verwaltung seit 1815 feststellen.¹³ Trotz aller politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Verwerfungen erweist sich die Verwaltung als resistent gegenüber Veränderungen, ein Wandel vollzieht sich allenfalls durch langfristige Anpassungsprozesse. Bisherige Bemühungen um eine Verwaltungsreform mußten diesem Umstand Rechnung tragen, wenn sie nicht als kontinuierliche Strategien entworfen wurden, liefen die Bestrebungen ins Leere.

Gegenwärtig jedoch scheint sich ein grundlegender Bruch in der Verwaltungsentwicklung abzuzeichnen. Der Modernisierungsdiskurs hat sich flächendeckend ausgebreitet, es ist gar die Rede von Verwaltungsrevolutionen.¹⁴ Der Siegeszug von »lean«, der in der Wirtschaft begann und dann den Staat (als »lean-administration«) eroberte, scheint inzwischen in der Zivilgesellschaft angekommen zu sein. Allein schon die Popularisierung des Leitbildes »lean« und seine Zirkulation in unterschiedlichsten Bereichen (von »lean-management« über »soft-drinks« bis zu »lean education«) machen darauf

aufmerksam, daß wir es nicht mit »technischen« und praktisch-pragmatischen Fragen nach einer »sinnvollen« Organisation zu tun haben, sondern mit hegemonialen Prozessen, also mit politischen Strategien, die auf eine Neuordnung von Gesellschaft zielen und hierzu neue Deutungsmuster institutionalisieren.

Die Verwaltungsmodernisierung kann aus dieser Perspektive in einen engen Zusammenhang mit gesellschaftlichen Umbruchprozessen und politischen Projekten gestellt werden. Der Kontext der Analyse verschiebt sich dadurch von einer Betrachtung der Kontinuitäten und Diskontinuitäten der Bemühungen um Verwaltungsreform hin zu einer Untersuchung der sich gegenwärtig vollziehenden politischen Zäsuren und der sich herausbildenden neuen Formen der Vergesellschaftung. An Hand der Verwaltungsmodernisierung lassen sich die Schnittstellen zwischen strukturellen Veränderungen von Staatlichkeit, hegemonialen Verschiebungen nach dem Scheitern neoliberaler Politikprojekte und den Strategien einer »neuen« Sozialdemokratie erfassen. Dabei werden exemplarisch Verschiebungen zwischen Staat und Gesellschaft und zwischen Politik und Ökonomie deutlich.

Ein Blick auf die politischen Akteure läßt zunächst eine lagerübergreifende Einigkeit zwischen Parteien und Gewerkschaften hinsichtlich der prinzipiellen Notwendigkeit einer Verwaltungsreform erkennen. Zu einer rechts-links Polarisierung kommt es vielfach im Verlauf der Umbauprozesse, wenn Kostenreduzierung und Privatisierung hinter der Fassade von Modernität und Effizienz durchscheinen. Auf den Reformbaustellen vor Ort werden einzelne Aspekte der Verwaltungsmodernisierung vermehrt kritisiert. Aber nur schwer kann der grundsätzliche Modernisierungskonsens wieder politisiert und der eingeschlagene Entwicklungsweg verlassen werden. Verwaltungsmodernisierung vollzieht sich gegenwärtig abseits öffentlicher Aufmerksamkeit, allenfalls der Glaube an die Reformversprechen mag inzwischen verloren gegangen sein. Unterschiedliche Positionen lassen sich in vierfacher Hinsicht ausmachen.

Die *neoliberalen Protagonisten*¹⁵ betrachten den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung als ein unverrichtetes Projekt, dessen Vollendung bedarf – nachdem sich mancherorts Widerstände und vor allem Apathie breit machten – einer Rückkehr zu den Ursprüngen und einer Forcierung des Tempos der Veränderung. Die Kritik an der mangelnden Konsequenz, mit der Verwaltungsmodernisierung betrieben wurde, und die Forderung nach mehr Privatisierung und Wettbewerb gehen hier Hand in Hand.

Die *Modernisierer der neuen Mitte*¹⁶ widersprechen dem. Verwaltungsmodernisierung ist nach ihrem Verständnis nicht in erster Linie Privatisierung. Im Gegenteil, sie kann erst unter den von der neuen Sozialdemokratie geschaffenen ordnungspolitischen Bedingungen ihre Wirksamkeit entfalten. Verwaltungsmodernisierung wird primär als Binnenmodernisierung verstanden, die nicht auf den Abbau des Staates, sondern auf den Umbau zum aktivierenden Staat zielt. Die Effizienzsteigerung im Inneren – als Voraussetzung für neue Handlungsfähigkeit – geht mit einer Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft einher. In der individualistischen Terminologie der Vertreter der neuen Mitte ausgedrückt: »Es geht um eine

15 Als Orientierungspunkt für diese Position gilt immer noch die Konzeption der »alten« Bundesregierung unter Helmut Kohl. Vgl. Sachverständigenrat Schlanker Staat: Abschlußbericht, Bonn 1997.

16 Vgl. Bundesregierung: Moderner Staat – Moderne Verwaltung – Leitbild und Programm der Bundesregierung, Kabinettsbeschluß vom 1. Dezember 1999.

17 Wolfgang Clement:
Durch innovative Politik zu
gerechterer Teilhabe. Rede
anlässlich des »Forums
Grundwerte: Gerechtigkeit«
der SPD in Berlin, am
26. April 2000.

18 Vgl. als eine der weni-
gen auch empirisch gesät-
tigten Studien: Dieter Grunow,
Vera Grunow-Lutter:
Der öffentliche Gesundheits-
dienst im Modernisierungs-
prozeß, München 2000.

19 Vgl. Leo Kißler, Jörg
Bogumil, Elke Wiechmann:
Das kleine Rathaus. Kun-
denorientierung und Produk-
tivitätssteigerung durch den
Bürgerladen Hagen, Baden-
Baden 1994.

Neubestimmung des Verhältnisses von Rechten und Pflichten«. Zur Disposition gestellt wird damit die klassische Vorstellung von Solidarität, indem eine produktivistische Rekonstruktion von Gerechtigkeit angestrebt wird.¹⁷

Die (*wissenschaftlichen*) *Skeptiker*¹⁸ betrachten Verwaltungsmodernisierung vor allem als eine Modeerscheinung. Sie verweisen auf die Kontinuität der Instrumente im Vergleich zu früheren Phasen der Verwaltungsmodernisierung und bezweifeln, daß der forcierte Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu den versprochenen Ergebnissen führt. New Public Management ist für sie alter Wein in neuen Schläuchen. Vor allem in der praktischen Umsetzung degenerieren die Konzepte zu altbekannten Sparstrategien. Unter dem Deckmantel der Modernisierung wird vielfach traditionelles cut-back-Management betrieben.

Und schließlich bleiben da noch die *chronischen Beteiligungsoptimisten*¹⁹. Auch für sie ist die Verwaltungsmodernisierung in ihrer bestehenden Form keine Herzensangelegenheit. Sie versuchen jedoch, die Gunst der Stunde zu nutzen und die Veränderungsdynamik für eigene Reformprojekte auszunutzen.

Die bisherigen Debatten über Verwaltungsreform bieten hierzu ein reichhaltiges Repertoire: Von Bürgerbeteiligung und Bürgernähe über Nachhaltigkeit und Mitarbeiterbeteiligung bis hin zu neuen organisatorischen Lösungen wie Bürgerämtern. Verwaltungsmodernisierung wird nicht pauschal verurteilt, kritisiert wird allenfalls die ökonomistische Verengung, die durch partielle Reformvorschläge wenn schon nicht überwunden, so doch zumindest relativiert werden soll.

Gegenüber diesen Positionen wird hier der Aspekt *Diskontinuität und Transformation* zum Ausgangspunkt der Argumentation gewählt. Gemeinsam mit den Skeptikern wird bezweifelt, daß die Reformversprechen der Verwaltungsmodernisierung eingelöst werden können, zugleich muß jedoch von tiefgreifenden Strukturveränderungen ausgegangen werden, die sich hinsichtlich der Herausbildung einer neuen Form von Staatlichkeit und in Hinblick auf politische Zäsuren feststellen lassen. Erst aus dieser Perspektive kann die Debatte um Verwaltungsmodernisierung repolitisiert und der zunehmenden Ökonomisierung des Verwaltungshandelns entgegengewirkt werden.

Das Projekt Verwaltungsmodernisierung

Um zu verstehen, warum es in der Bundesrepublik zu tiefgreifenden Veränderungen in der Verwaltungsentwicklung gekommen ist, muß zunächst kurz auf den oben bereits erwähnten »Siegesszug« des New Public Managements eingegangen werden. Seit den achtziger Jahren ist in einer zunehmenden Anzahl von Ländern mit angelsächsischer Staats- und Verwaltungstradition eine Modernisierung der Verwaltung in Gang gesetzt worden, die unter dem Etikett »New Public Management« (NPM) zusammengefaßt wurde. NPM zielt dabei auf eine Revolutionierung des traditionellen Verwaltungsverständnisses. Die Ideen hierfür wurden durch die Think-Tanks der *New Right*, vor allem dem *Institute of Economic Affairs* (IEA), dem *Adam Smith Institute*, verbreitet.

Zwei unterschiedliche konzeptionelle Anknüpfungspunkte lassen sich ausmachen.²⁰ Zum einen propagieren *Public Choice Theorien* neue Grenzziehungen zwischen Markt und Staat und die Schaffung wettbewerblicher Strukturen im öffentlichen Sektor. Unter dem Schlagwort »*Managerialismus*« werden zum anderen unterschiedliche Managementkonzepte aus dem Bereich der Privatwirtschaft gefaßt, die nun auf den öffentlichen Sektor übertragen werden. Die Orientierung am methodologischen Individualismus und am *homo oeconomicus* verengt die Perspektive auf Nutzenmaximierung und individuelle Ziele, kollektives Handeln und die Prozesse der sozialen Ordnung werden kategorial ausgeblendet. Dadurch wird nicht nur eine begrenzte Sichtweise auf staatliches Handeln erzeugt, die sich in den konkreten Konzepten niederschlägt, zugleich bilden sich soziale und kognitive Strukturen eines Gesellschaftsmodells in Form neuer Rationalitätskriterien heraus, die die Grundlagen für jene Formen symbolischer Herrschaft bilden, durch die der Kult des Produktivismus und Individualismus geprägt sind und die unter anderem von *Pierre Bourdieu* mit seiner Kritik am »Modell Tietmeyer« entlarvt wurden.²¹

Die Welle des New Public Management erreichte die Bundesrepublik in den neunziger Jahren. Erst unter den Bedingungen der Finanzkrise der Kommunen waren die Bedingungen dafür gegeben, daß das *Neue Steuerungsmodell* der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) seinen Siegeszug antreten konnte.²² Während zunächst die Kommunen in einigen ausgewählten (eher randständigen) Bereichen Erfahrungen sammelten, werden inzwischen auf allen Verwaltungsebenen und sogar bis in den »Dritten Sektor« hinein betriebswirtschaftliche Instrumente eingesetzt. Den Modernisierern ist es dabei gleichgültig, ob es sich um das KFZ-Zulassungswesen, Krankenhäuser, Bauantragsverfahren oder aber um Universitäten und Schulen handelt. Die magische Stärke der ökonomischen Kennziffern besteht – so die Protagonisten – gerade darin, daß sie durch Abstraktion von inhaltlichen Kriterien überall zugleich das Wunder vollbringen können, eine Kostensenkung mit einer Qualitätssteigerung zu verbinden.

Die Etablierung eines betriebswirtschaftlichen Instrumentariums, der Aufbau einer Konzernstruktur, die Einführung eines Kontraktmanagements und die Schaffung von Wettbewerbsbedingungen bilden die Einzelbausteine, die in ihrem Zusammenwirken jenen Dogmatismus der Ökonomie produzieren, der zu gesellschaftlichen Entdifferenzierungsprozessen führt.

Den Grundgedanken des *Neuen Steuerungsmodells* bildet der Austausch von bisher bestehenden rechtlichen Formen der Regulierung durch eine Steuerung über ökonomische Indikatoren. Die *Etablierung eines betriebswirtschaftlichen Instrumentariums* vollzieht sich dabei meist durch die Definition von Produkten als erstem Schritt zur Einführung einer integrierten Kosten- und Leistungsrechnung.

Damit das ökonomische Steuerungsinstrumentarium seine Wirksamkeit erlangen kann, bedarf es einer organisatorischen Umgestaltung. Die klassischen Querschnittsämter, die bisher die zentralen Ressourcen verwalteten, müssen aufgelöst werden, die bisherige Verwaltungsorganisation muß sich dem Leitbild einer *Konzernstruktur*

20 Vgl. Thomas Gering: Die Theorie hinter der Verwaltungsmodernisierung. Neue Institutionenökonomie und Netzwerkanalyse im Vergleich, in: SVP, 1/1999.

21 Vgl. Pierre Bourdieu: Warnung vor dem Modell Tietmeyer, in: Die Zeit vom 1. November 1996.

22 Vgl. KGSt: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Bericht Nr. 19/1992; Dies.: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993.

annähern, um eine »dezentrale Ressourcenverantwortung« sicherzustellen. Die gängige Interpretation dieses Prozesses als Dezentralisierung ist insofern irreführend, da zugleich Controllingssysteme und ein Berichtswesen geschaffen werden müssen, um die Qualität der Produkte sicherzustellen. Die mit dem Abbau traditioneller Steuerungsinstrumente verbundene Dezentralisierung wird hier teilweise durch die Einführung neuer Steuerungsinstanzen wieder rückgängig gemacht.

Das *Kontraktmanagement* stellt die Art und Weise dar, wie gesteuert werden soll – durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Politik und Verwaltungsführung sowie zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten. Auf der Grundlage des zur Verfügung stehenden Budgets werden Entscheidungen über politische Prioritäten auf der Grundlage von Produktbeschreibungen getroffen, die den Ausgangspunkt für neue Verträge zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten bilden. Ökonomische Transparenz bildet das Ziel, für das nach dem Muster von »principal-agent-Beziehungen« gestaltete Vertragswerk. Die bisher bestehenden zahlreichen Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung sollen nach einem klaren Muster der Arbeitsteilung, bei der die Politik (mit Hilfe ökonomischer Indikatoren) steuert und die Verwaltung (unpolitisch, orientiert an professionellen ökonomischen Standards) produziert.

Diese Formen der Binnenökonomisierung der Verwaltung müssen schließlich verknüpft werden mit einem dynamischen Element – dem *Wettbewerb*. Das Schlagwort hierfür lautet: »management by competition«. »Eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur und ein funktionierendes Instrumentarium der Outputsteuerung gewährleisten allein noch nicht, daß das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung seine volle Leistung auch tatsächlich erbringt. Die neue Struktur muß jetzt »unter Strom gesetzt werden«. Das Mittel hierzu ist der Wettbewerb.«²³ In Bereichen, in denen die Verwaltung in einem echten Wettbewerb mit privaten und gemeinnützigen Anbietern steht, können direkte Vergleiche vorgenommen und eine Strategie des outsourcing betrieben werden.

In einer Vielzahl von Fällen zeichnen sich die kommunalen Leistungen jedoch durch ihren Monopolcharakter aus, so daß auf Wettbewerbs-surrogate wie interkommunale Leistungsvergleiche zurückgegriffen werden muß. Als weitere Strategie der Anbindung an den Markt lassen sich hier auch die »public private partnerships« (PPP)²⁴ nennen, durch die Unternehmen ihre originären Kompetenzen in die kommunale Aufgabenerledigung einbringen sollen. Um diese Kernbestandteile des NSM werden altbekannte Konzepte aus früheren Debatten zur Verwaltungsreform (Technikeinsatz, Personalentwicklung, Partizipation, Bürgernähe etc.)²⁵ gruppiert, die über den zentralen Dreh- und Angelpunkt der Konzeption, die Steuerung über Budgets, miteinander verknüpft werden sollen. Gerade hierauf setzen die chronischen Beteiligungsoptimisten. Die emphatische Betonung der Offenheit der Entwicklungsprozesse blendet jedoch das systemische Zusammenwirken der ökonomischen Bausteine aus und läßt die Frage nach Widersprüchen zwischen unterschiedlichen Modernitätsverständnissen²⁶ unbeantwortet.

23 KGSt, Das neue Steuerungsmodell ..., a.a.O., S. 22.

24 Vgl. Dietrich Budäus, Gernold Grüning: Public Private Partnership – Konzeptionen und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: Dietrich Budäus, Peter Eichhorn (Hg.): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden 1997, S. 25-66.

25 Vgl. als Überblick: Hans Brinckmann: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Frieder Naschold, Marga Pröhl (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 1: Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh 1994, S. 167-242.

26 Vgl. Hildegard Pamme: »Global denken, lokal handeln« im »Dienstleistungsunternehmen Stadt«, in: Hubert Heinelt, Eberhard Mühlich (Hg.): Lokale »Agenda 21«-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen (im Erscheinen).

In der Praxis reduziert sich NSM vielfach auf seine ökonomischen Kernbestandteile und selbst eine Zuordnung von realen Kosten zu den einzelnen Produkten gelingt in den wenigsten Fällen. Empirische Untersuchungen bestätigen das Mißtrauen der Skeptiker, massive Implementationsprobleme begrenzen die Verwaltungsmodernisierung auf die Einführung eines betriebswirtschaftlichen Instrumentariums und auf Kostenersparnis. Gleichwohl scheint der Siegeszug ungebrochen und immer mehr zeigen sich die strukturellen Veränderungen, die damit einher gehen.

Verwaltungsmodernisierung als Entdifferenzierung

Die Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung sind als Prozesse der Entdifferenzierung zu charakterisieren. Sie bilden die Grundlagen für neue Grenzziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, sie verschieben das Verhältnis zwischen Zwang und Konsens und können von daher als neue Macht- und Herrschaftsstrukturen interpretiert werden.²⁷

So läßt sich erstens eine *Entdifferenzierung zwischen Verwaltungshandeln und gesellschaftlichen Problemlagen* feststellen. Die ökonomischen Kennziffern als Indikator für den gesellschaftlichen Bedarf an Verwaltungsleistungen und als internes Steuerungsmedium der Verwaltung reduzieren die Komplexität gesellschaftlicher Problemlagen und ignorieren die sie prägenden Kausalbeziehungen. Der politische Charakter staatlicher Aufgaben wird durch die Verwendung von ökonomischen Indikatorsystemen vernichtet, staatliches Handeln wird auf eine ökonomisierte Verwaltungstechnik reduziert.

Zweitens läßt sich eine *Entdifferenzierung des politischen Prozesses* feststellen. Die unter wohlfahrtsstaatlichen Bedingungen entstandenen (vielfältigen) Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung, im Spannungsfeld von Kontrolle und politischer Verantwortlichkeit, werden durch neue Formen der Arbeitsteilung zerstört. Der Versuch einer Entflechtung führt nicht nur zu einer Entpolitisierung des Verwaltungshandelns, sondern auch zu einer Ökonomisierung des politischen Handelns. Da klare Grenzziehungen nicht mehr möglich sind, bedient sich die Politik der scheinbar neutralen Kriterien einer ökonomisierten Verwaltung.

Eine dritte Form der Entdifferenzierung ergibt sich durch die *Neugestaltung der Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Interessen und der Verwaltung*. Es mehren sich die Anzeichen dafür, daß die ökonomisierte Verwaltung durch die neu entstandenen internen Entdifferenzierungsprozesse zugleich die Anzahl der Schnittstellen mit ihrem gesellschaftlichen Umfeld begrenzt, indem nur noch als anschlußfähig gilt, was in der neuen ökonomischen Sprache der Verwaltung formuliert wird. Die Verwaltung kappt dabei nicht nur bisherige Verbindungslinien zu ihrer Umwelt, sie wirkt vielmehr aktiv auf die (zivil)gesellschaftlichen Strukturen ein, indem sie beispielsweise die Organisationen des »Dritten Sektors« zu Umgestaltungen nach betriebswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten zwingt.

Alle drei Formen der Entdifferenzierung durch Ökonomisierung lassen sich als strukturelle Auswirkungen der aktuellen Strategien der Verwaltungsmodernisierung charakterisieren, die nicht nur zu

27 Vgl. Michael Felder: Die Transformation von Staatlichkeit ..., a.a.O.

einem Abbau alter (rechtlicher) Grenzziehungen führen, sondern zugleich mit neuen Formen einer herrschaftlichen Grenzziehung verbunden sind. Bürokratisierung, im Sinne von Herrschaft durch Organisation, erweist sich somit – entgegen den Versprechen der Protagonisten des NPM – als herausragendes Merkmal des Verwaltungsumbaus und läßt die repressiven Züge des »aktivierenden Staates« deutlich hervortreten.

Die Transformation von Staatlichkeit durch neue Formen der Mediation zwischen Politik und Ökonomie

Verwaltungsmodernisierung kann also nicht als ein unpolitischer, lediglich an den objektiven Kriterien verbesserter Effizienz orientierter Prozeß verstanden werden. Sie muß vielmehr im Kontext der Herausbildung neuer Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie interpretiert werden. Die damit vollzogenen grundlegenden Verschiebungen zwischen beiden Bereichen zeigten sich in den achtziger Jahren zunächst in den neoliberalen Deregulierungs- und Privatisierungsstrategien. Genauere Analysen der Privatisierungsprozesse zeigten, daß der attestierte Rückzug des Staates zugleich mit neuen Formen der Regulierung verbunden ist.²⁸ Privatisierung und Deregulierung führen also nicht zum Abschied vom Staat, sondern zur Herausbildung neuer Aufgabenbereiche, die mit dem Begriff des »Regulierungsstaates« umschrieben wurden.²⁹ Die Herausbildung neuer Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie beschränkt sich jedoch nicht auf neue Grenzziehungen zwischen Staat und Markt, staatliches Handeln ist vielmehr selbst einem tiefgreifenden Wandel unterworfen.

Regulationstheoretische Arbeiten analysieren diese Zäsur vor allem aus der Perspektive des Zusammenspiels veränderter ökonomischer Bedingungen und deren institutioneller Einbettung, indem sie von einem umfassenden Wandel der Beziehungen zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus ausgehen.³⁰

Aus diesem Blickwinkel treten die vielschichtigen Aspekte der Veränderung von Staatlichkeit und deren Einbettung in eine neue Form der Vergesellschaftung klarer hervor. Konkret wird die Dynamik der Beziehungen zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise an der veränderten Funktion des Lohnes und der *Währung* verdeutlicht. Im Mittelpunkt der fordistischen Konstellation stand einerseits die Rolle des Lohnes als Quelle der nationalen Nachfrage und andererseits die Rolle der nationalen Währung als Instrument einer keynesianischen Finanz- und Haushaltspolitik. Im Übergang zum Postfordismus wird der Lohn dagegen primär aus der Perspektive internationaler Produktionskosten und das Geld in seiner Funktion als Währung (in bezug auf andere Währungen) wahrgenommen. Der darin zum Ausdruck kommenden Umkehrung der primären und sekundären Widersprüche entspricht der Paradigmenwechsel beim zentralen Staatsprojekt: der workfaristischen Unterordnung der Sozial- unter die Wirtschaftspolitik.

Diese *konkreten Formen der Vermittlung zwischen Politik und Ökonomie* lassen sich für den Prozeß der Vergesellschaftung folgendermaßen verallgemeinern:³¹ Die Austauschbeziehungen zwischen

28 Vgl. Edgar Grande: Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Christoph Gusy (Hg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden 1998, S. 37-56.

29 Vgl. Giandomenico Majone (Ed.): *Regulating Europe*, London, New York 1996.

30 Vgl. Bob Jessop: Die Erfahrungen mit New Labour – Eine Politik für den Postfordismus?, in: Christoph Görg, Roland Roth (Hg.): *Kein Staat zu machen. Zur Kritik der Sozialwissenschaften*, Münster 1998, S. 71-94.

31 Vgl. Michael Felder: *Die Transformation von Staatlichkeit ...*, a.a.O.

der Ordnung des Politischen und der Ordnung des Ökonomischen sind einem umfassenden Wandel unterworfen³², der in einer neuen Ideologie des historischen Blocks, »dem liberalen Produktivismus«³³, seinen Ausdruck findet. Die bisher bestehende Trennung zwischen Politik und Ökonomie wird durchbrochen und an ihre Stelle tritt der »kategorisch gewordene technisch-ökonomische Imperativ«³⁴, der im Gegensatz zur wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsideologie keiner gesellschaftlichen Rechtfertigung mehr bedarf. Der Markt wird vielmehr zum allgemeinen regulierenden und organisierenden Prinzip.

Die neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie reichen also über Grenzverschiebungen zwischen Markt und Staat hinaus, die Topographie des Sozialen wird in Gänze durch ökonomische Abstraktions-, Bedeutungs- und Bewertungsmuster geprägt. Durch Entdifferenzierungsprozesse werden die gesellschaftlichen Problemlagen von ihren kausalen Zusammenhängen getrennt und es wird eine *neue strategische Selektivität* von Staatlichkeit hergestellt.

Die neuen Mediationsformen lassen sich für staatliches Handeln auf drei unterschiedlichen Ebenen darstellen:

Erstens: Der Siegeszug des Neoliberalismus seit den achtziger Jahren und die inzwischen erfolgte Verinnerlichung angebotsorientierter Prämissen, bis weit ins sozialdemokratische Spektrum hinein, schaffen strukturelle Begrenzungen der Reichweite von Politik. Die Umverteilung von Reichtum als strategische Aufgabe wird aus dem Spektrum staatlichen Handelns prinzipiell ausgeschlossen. Makroökonomische Strategien treten allenfalls in der Form eines angebotsorientierten Keynesianismus in Erscheinung.³⁵

Zweitens: Während die Einwirkungsmöglichkeiten der Politik auf die Ökonomie systematisch begrenzt werden, findet in umgekehrter Richtung eine Ausweitung der Definitionsmacht ökonomischer Kriterien auf die Politik statt, was sich anhand der Neuausrichtung der Staatsprojekte nachweisen läßt. Es wird eine veränderte Zielhierarchie zwischen den einzelnen Politikbereichen hergestellt, durch die die wettbewerbsorientierten Elemente gestärkt und die wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenprofile geschwächt werden. Entscheidender aber noch sind die Modifikationen innerhalb der einzelnen Politikfelder, in denen politische und soziale Zielkriterien durch ökonomische ersetzt werden. Die neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie erscheinen aus dieser Perspektive als eine *Strategie der Ökonomisierung*, die auf die umfassende Ausrichtung aller individuellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verhaltensweisen und Handlungen auf ökonomische Kalküle geprägt ist.³⁶ Die dem Staat dabei zufallende Rolle geht weit über die Funktion eines (unabhängigen) Regulierers hinaus. Er ist vielmehr ein aktivierender Staat, dessen Aufgaben zunehmend nicht mehr in politischen, sondern in ökonomischen Kategorien beschrieben werden, als Förderer zur Rentabilitätssteigerung, als Auftraggeber und Kunde, als Steuerentlaster zur Kostensenkung sowie als Privatisierer und Deregulierer zur Beseitigung von Investitionshemmnissen. Die Problemdefinition, die Politikformulierung und die Implementation sind gleichermaßen durch die neuen Formen der Mediation zwischen Politik und Ökonomie geprägt.

32 Vgl. Bruno Théret: To have or to Be: On the Problem of the Interaction between State and Economy and its »Solidarist« Mode of Regulation, in: *Economy and Society*, 1/1994, pp. 1-46.

33 Alain Lipietz: Demokratie nach dem Fordismus, in: *Das Argument*, Nr. 189 (1991), S. 677-694.

34 Ebenda, S. 683.

35 Vgl. Paul Teague: Reshaping Employment Regimes in Europe: Policy Shifts Alongside Boundary Change, in: *Journal of Public Policy*, 1/1999, pp. 33-62.

36 Vgl. Frank Pilz: *Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland. Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung*, Opladen 1998, S. 15.

Drittens: Die neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie können schließlich auch bei der internen Organisation des Staates und bei den Interventionsformen analysiert werden. Der Übergang von primär rechtlich normierten hierarchischen Eingriffen, die auf den Ergebnissen des formalen demokratischen Prozesses basieren, zu den neuen Governance-Formen, die die Grenzen zwischen Politikformulierung und Implementation verschwimmen lassen, eröffnen den Blick auf die konkreten Mechanismen, mit denen die neuen Formen der Interaktion von Politik und Ökonomie hergestellt werden. Die funktional spezialisierten Verhandlungssysteme, die auf Problemlösen und nicht auf Interessensausgleich ausgerichtet sind, schaffen jene entpolitisierten Räume, in denen – vielfach vermittelt über technokratische Problemlösungsphilosophien – die ökonomische Logik zum Durchbruch kommt und die politische Perspektive verdrängt wird. In diesem Kontext sind auch gerade die aktuellen Strategien der Verwaltungsmodernisierung anzusiedeln. Während die neuen Governance-Formen die Grundlage für die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität administrativen Handelns bilden, sorgen die Entdifferenzierungsprozesse im Zuge der Verwaltungsmodernisierung für eine neue Form der Reduktion von Komplexität. Ökonomisierung ist damit nicht nur hegemonial in der staatlichen Aufgabenbestimmung angelegt, sie wird durch die Verwaltungsmodernisierung zugleich organisatorisch verfestigt in eine neue Form von Staatlichkeit eingeschrieben.

Das Verschwinden des Citoyen: sozialdemokratische Politikprojekte und neue Formen der Vergesellschaftung

Die anhand der Ökonomisierungsthese beschriebenen neuen Formen von Staatlichkeit und darin eingeschlossen die Strategien der Verwaltungsmodernisierung besitzen eine größere Affinität zum Projekt einer neuen Mitte als zu herkömmlichen neoliberalen Politikkonzepten. Die Strategien des Dritten Weges sind in mehrfacher Hinsicht eine Antwort auf die in den neunziger Jahren manifest gewordene Krise des Neoliberalismus. Neoliberale Politikprojekte waren von Anfang an durch zwei Widersprüche gekennzeichnet.

Erstens konnte die Rolle des Staates nur negativ bestimmt werden. Zwischen dem Konzept des Minimalstaates und der faktisch weiterhin bestehenden zentralen Bedeutung staatlichen Handelns für ökonomische Prozesse, wie sie sich in den achtziger und neunziger Jahren vor allem in einem gestiegenen Stellenwert der Industriepolitik zeigten³⁷, existierte von daher schon immer ein Widerspruch.

Zweitens wurde vom Neoliberalismus die Marktfähigkeit der Individuen zwar als wesentliche Voraussetzung für eine Dynamisierung der verkrusteten gesellschaftlichen Strukturen und die Schaffung der Gesellschaft der Individuen gesehen, sie wurde jedoch nicht politisch bearbeitet und sichergestellt.

Beide Problembereiche werden von der neuen Sozialdemokratie aufgegriffen. Mit dem »aktivierenden Staat« wird eine Aufgabenbeschreibung staatlichen Handelns vorgenommen, die zwar die Umverteilung als Mittel der Politik ausschließt, im Rahmen eines wettbewerbsorientierten Korporatismus ist das Agieren des Staates jedoch auf die Bildung von (regionalen, lokalen, nationalen oder

37 Vgl. Michael Felder: Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Nr. 1, Marburg 1992.

sektoriellen) Erfolgsgemeinschaften ausgerichtet. *Externalisierung von sozialer und ökonomischer Heterogenität* ist das neue Mittel zum Zwecke der Gemeinschaftsbildung. Die gegenwärtig opportun gewordene Beschwörung von Gerechtigkeit stellt dabei lediglich das modernisierte Äquivalent für den bisherigen Katalog konservativer Tugenden dar. Sie werden nicht politisch handlungsleitend, sondern sie sind integraler Bestandteil der »great moving nowhere show«³⁸. Die Strategien der Vergesellschaftung vollziehen sich nicht gegen, sondern durch und mit dem Markt. An die Stelle der De-Kommodifizierung von Individuen tritt die Schaffung von »Chancengleichheit für Kommodifizierung«³⁹. Die neue Sozialdemokratie bleibt damit nicht nur innerhalb der ethischen Vorstellungswelt des Neoliberalismus gefangen, das »unternehmerische Selbst«⁴⁰ wird nun zum politischen Projekt und zum Dauerauftrag eines auf Sozialtechnologie spezialisierten Weiterbildungssektors. Der citoyen und der öffentliche Raum werden dagegen zum Opfer der Dynamik der Märkte, also jener Kräfte, die die »radikale Mitte« produktiv nutzen und über deren Risikopotentiale (Kapitalismuskritik!) sie nicht mehr reflektieren wollen. Die Vorstellung vom »aktivierenden Staat«, die politische Inszenierung des *homo oeconomicus* und die Ökonomisierung administrativen Handelns gehen Hand in Hand. Politische Macht droht damit einem Aggregatzustand entgegenzutreiben, der sich nicht mehr repolitisieren läßt.⁴¹

Die kommunitaristische Sozialdemokratie ist also sicherlich mehr als der ideologische Kitt für ein traditionelles neoliberales Gesellschaftsprojekt. Sie zielt auf eine neue Form der Vergesellschaftung. Die neoliberale Strategie einer Ausdehnung der ökonomischen Form auf das Soziale gewinnt erst im Rahmen der Politikprojekte der neuen Mitte ihre entscheidenden Erfolgsvoraussetzungen, indem marktformige Handlungssysteme für staatliche Institutionen und Individuen zur Verfügung gestellt werden und sich »Herrschafts- und Selbsttechnologien«⁴² miteinander verknüpfen können.

Die Fallstricke einer solchen Politik liegen auf der Hand. Die Strategie der Externalisierung von Heterogenität stößt an Grenzen und bedarf neuer Ausgleichsmechanismen. Gedeih und Verderb des ganzen Projektes sind darüber hinaus noch enger an die Dynamik der Kapitalakkumulation gekoppelt. Die potentielle Krisenhaftigkeit kapitalistischer Entwicklung könnte so zur Fußangel der neuen Sozialdemokratie werden.

Trotz aller Ökonomisierungsprozesse bleibt die Herausbildung eines neuen gesellschaftlichen Entwicklungsmodells an die sozialen Auseinandersetzungen gebunden. Für linke Politik haben sich die Handlungsbedingungen tiefgreifend verändert.⁴³ Sie muß sich auf die Erhaltung bestehender und Bildung neuer politischer Handlungsräume konzentrieren. Die Auseinandersetzung mit der Verwaltungsmodernisierung darf sich nicht auf die Themen der – weiterhin fortbestehenden – neoliberalen politischen Agenda beschränken. Die bloße Kritik an Sparpolitik, Privatisierung und Deregulierung wird den neuen Bedingungen ebensowenig gerecht wie die partiellen Erweiterungen der Modernisierungsstrategien durch die chronischen Beteiligungsoptimisten. Gleichermaßen verfehlt ist eine Vorgehensweise, die die neuen Konzepte nur verhindern will. Das Scheitern

38 Vgl. Stuart Hall: Bewegung ohne Ziel. »The great moving nowhere show«, in: Stuart Hall, Eric Hobsbawm, Martin Jacques u. a.: Tod des Neoliberalismus – Es lebe die Sozialdemokratie?, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus, 1/1999, S. 22-40.

39 Vgl. Wolfgang Streeck: Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«, in: MPIfG Working Paper, 99/8, Köln.

40 Vgl. Peter Wagner: Soziologie der Moderne. Freiheit und Disziplin, Frankfurt/M., New York 1995.

41 Vgl. Wolfgang Fach: Die Sehnen der Macht. Zur Physiognomik des »schlanken Staates«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/1997, S. 222-231.

42 Vgl. Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann, Thomas Lemke: Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt/M. 2000.

43 Dies vor allem wegen einer zunehmenden Europäisierung und Internationalisierung. Vgl. Michael Felder, Stefan Tidow, Günther Wolfswinkler: Jenseits von Eurooptimismus und -pessimismus. Integrations- und europäische Politik vor neuen Herausforderungen, EU-Kritik Discussion Paper, No. 4 (Oktober 1999) (<http://staff-www.uni-marburg.de/~feg/doc/eukrit4.pdf>).

wäre hier genauso wie bei der Einführung neuer Informationstechnologien in die öffentliche Verwaltung in den achtziger Jahren vorprogrammiert.

Linke Strategien müssen auf eine Modernisierungsagenda jenseits der Ökonomisierungsstrategien zielen und zunächst den politischen Charakter der Umbaumaßnahmen verdeutlichen. Das Aufbrechen der modernistischen Begriffswelt des NPM und die Infragestellung des Anscheins von »Sachverstand«, »unpolitischem Managementwissen« oder schlicht »gesundem Menschenverstand« sind hierfür der erste Schritt. Produktbeschreibungen, Konzepte der Qualitätssicherung, Schulprogramme, MitarbeiterInnengespräche, Ausgliederung usw. müssen begründungspflichtig werden. Zu fragen ist: wer was, warum und mit welchen Mitteln tun will. Der alleinige Verweis auf das Bauprojekt einer schönen neuen Verwaltung kann nicht akzeptiert werden, ebensowenig wie die Leerformel vom modernen öffentlichen Sektor oder die populistischen Vorwürfe gegenüber den bestehenden Strukturen (»System organisierter Unverantwortlichkeit«). Es sind gerade die dahinter stehenden Modernitätsvorstellungen, die politisch diskutiert werden müssen. Positive Anknüpfungspunkte ergeben sich durch eine einfache Umkehrung der stattfindenden Entdifferenzierungsprozesse. Verwaltungsreformen müssen sich durch die Bezugnahme auf konkrete gesellschaftliche Problembereiche, die Einbeziehung der Politik und die Herstellung politischer Verantwortlichkeit (Politisierung der »Sparzwänge«) sowie eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und (zivil)gesellschaftlichen Akteuren auszeichnen.