

NPM und Public Value im Spannungsfeld mechanischer und organischer Staatsverständnisse

Christian Rosser

Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Bern, Schweiz

Anhand einer ideengeschichtlichen Reise von Platon und Aristoteles über Hobbes, Locke und Montesquieu zu Hegel skizziert dieser Beitrag die Konjunkturen organischer und mechanischer Staatsverständnisse und diskutiert Verbindungen zu den zeitgenössischen verwaltungswissenschaftlichen Schulen des New Public Management und der Public Value. Absicht des Beitrags ist, unterschiedliche Staatsverständnisse für eine aktuelle Diskussion über Legitimitätsvorstellungen öffentlichen Verwaltens verfügbar zu machen.

Schlagworte: New Public Management, Public Value, Staatsphilosophie, Legitimität, Public Private Partnership

1 Einleitung

Die Auseinandersetzung mit dem Staat gehört bis heute zu den Kernaufgaben der Verwaltungswissenschaften. Als grundlegende Form legitimer Herrschaft und politischer Einheit erscheint der Staat als abstrakter, überpersonaler Referenzrahmen der Verwaltung, der je nach Betrachtungsweise unterschiedlich verstanden wird. Vor dem Hintergrund einer ideengeschichtlichen Herleitung soll dieser Beitrag plausibel machen, dass dem New Public Management (NPM) eine mechanische Konzeption von Staatlichkeit zugrunde liegt, während im Public Value-Ansatz (PV) Grundlagen eines organischen Staatsverständnisses zu finden sind. PV mit dem organischen Staat in Verbindung zu bringen, ist zugegebenermassen ein riskantes Unterfangen, da organische Staatsentwürfe seit Mitte des 20. Jahrhunderts als Antithese individueller Verantwortung und freier Entscheidungsmöglichkeit wahrgenommen werden. Mit Blick auf die PV-Forschung soll dieser Beitrag veranschaulichen, dass nicht die Idee des organischen Staates, sondern die Metapher des Organismus diskreditiert ist.⁵

Die Rolle des Staates in der Erbringung öffentlicher Leistungen wandelt sich ständig. Heute «herrscht nicht mehr das Primat der staatlichen Leistungserbringung in allen dem Staat oft historisch bzw. politisch zugeteilten Bereichen, sondern ein weites Subsidiaritätsprinzip» (Thom und Ritz, 2003: 4). Dieses

⁵ Vor rund 15 Jahren haben sich arrivierte Autorinnen und Autoren im Rahmen eines Forschungskolloquiums der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften mit den Herausforderungen, Problemen und Lösungswegen der Verwaltung im 21. Jahrhundert beschäftigt (Schweizer et al., 2003). Im Gegensatz zum vorliegenden Aufsatz wurde jedoch die Frage, wie sich NPM-geprägte Reformprozesse auf das Staatsverständnis auswirken, vor allem anhand ökonomischer und staatsrechtlicher Argumentationen und nicht vor dem Hintergrund ideengeschichtlicher Überlegungen beantwortet. Zudem ist der PV-Ansatz im Beitrag von Schweizer et al. (2003) erst in Ansätzen zu finden.

Prinzip dehnt sich beispielsweise durch Public Private Partnerships (PPP) über die staatliche Verwaltung hinaus auf privatwirtschaftlich organisierte Leistungserbringer aus (Lienhard, 2006). In diesem Zusammenhang ist die Schaffung von Gemeinwohlwert (Public Value) als Massstab für öffentliches Verwalten in den verwaltungswissenschaftlichen Fokus gelangt, wobei die Ideen des NPM weiterentwickelt und teilweise überarbeitet werden (e.g. Bryson et al., 2014; Hartley et al., 2016; Meynhardt, 2008; Moore, 1995). So versteht beispielsweise Berry (2010: 154) öffentliches Verwalten eher als «organic and interactive/interdependent process dominated by values of facilitation, innovation, collaboration, performance, and community building», denn als «mechanistic process dominated by values of efficiency.» Diese Aussage legt die Relevanz einer Auseinandersetzung mit staatstheoretischen Grundlagen aktueller Ansätze der Verwaltungswissenschaften nahe. Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund unterschiedlicher Legitimitätsansprüche angezeigt, die verschiedene Anspruchsgruppen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an öffentliche Leistungserbringer stellen (Olsen, 2007: 7; Thom & Ritz, 2017: 32).

Transzendiert der Staat die individuelle Natur seiner Bürgerinnen und Bürger in irgendeiner Weise oder ist er einfach ein Mechanismus zum Schutz individueller Rechte? Diese Frage ist Gegenstand einer der ältesten und wichtigsten Kontroversen der politischen Philosophie, in der organische und mechanische Staatsentwürfe die Pole bilden. Nachfolgend werden erst die grundlegenden Eigenschaften mechanischer und organischer Staatsentwürfe erläutert, ehe deren ideenhistorische Entwicklung anhand der Überlegungen Platons und Aristoteles', Hobbes', Lockes und Montesquieus sowie Hegels kursorisch nachgezeichnet wird. Danach werden Elemente mechanischer und organischer Staatsentwürfe in den Ansätzen des NPM und der PV verortet und für eine aktuelle Diskussion über Legitimitätsvorstellungen öffentlichen Verwaltens verfügbar gemacht.

2 Der Staat – Organismus oder Maschine?

Staatsmetaphern wie Organismus und Mechanismus bieten die Möglichkeit, komplexe Grundvorstellungen politischen Zusammenlebens vereinfacht nachzuverfolgen. Sie dienen aber nicht nur als rhetorisches Werkzeug für die verständliche Kommunikation komplexer politischer Vorstellungen. Vielmehr bietet die Metapher einen «Zukunftsentwurf und ordnet schon erfolgte und noch zu leistende politische Strukturveränderungen zu einem normativen Gesamtkonzept. Aber nicht nur der Inhalt dieser Programmatik orientiert sich an der Metapher: Diese suggeriert überhaupt erst die Möglichkeit eines theoretischen Gesamtkonzeptes» (Stollberg-Rilinger, 1986: 247). Demzufolge drückt die Metapher nicht einfach eine Idee aus, sondern sie ist die Idee (Miller, 1979).

Seit der Antike beruht das «beliebteste und in seiner Wirkung nachhaltigste Bildfeld in der politischen Metaphorik (...) auf dem Vergleich des Staates mit dem menschlichen Organismus» (Peil, 1983: 302). Unter Organismus ist eine gewachsene, komplexe Ordnung zusammenhängender Elemente zu verstehen,

deren Bedeutung und Beziehung zueinander durch ihre Funktion im gesamten Körper bestimmt sind. Grundsätzlich kennzeichnet sich der Vergleich zwischen Staat und Organismus durch vier Merkmale. Erstens ist der Staat nicht von Menschenhand konstruiert, sondern historisch gewachsen. Zweitens wird anhand der Analogie das Verhältnis der einzelnen Teile zum gesamten Organismus ausgedrückt (Stollberg-Rilinger, 1986: 37). Drittens legt die Metapher nahe, dass dieses Verhältnis gesund oder krank sein kann. Schliesslich wird der Organismus durch einen vorgegebenen Zweck charakterisiert. Somit kann eine organische Staatsverfassung als zweckbestimmter Zusammenschluss verstanden werden, in dem Individuen in der gemeinsamen Verfolgung eines bedeutungsvollen Ziels wesentlich verbunden sind (Spicer, 2004; Tönnies, 1991).

In organischen Staatsentwürfen wird der Mensch als soziales Wesen interpretiert, das sich nur in Gemeinschaft mit Anderen entfalten kann. Der Staat ist nicht Ergebnis eines Vertrages rationaler Individuen, sondern die Kulmination historischen Wachstums. Als allesumgreifende Einheit ist der Staat dem Individuum ontologisch vor- und übergeordnet. Öffentlich ist, was zum sozialen Leben in der gesamten Gemeinschaft gehört und lässt sich dem Privaten nicht einfach gegenüberstellen (Pesch, 2008: 182). Der ethische Staatszweck liegt in der Ermöglichung individueller Freiheit in Einklang mit dem Gemeinwohl. Letzteres ist freilich schwierig zu definieren, lässt sich aber näherungsweise als kollektives Bewusstsein begreifen, das durch die Verständigung über traditionelle Werte einer Gemeinschaft entsteht.

Vergleiche zwischen Staat und Maschine kamen erst im 17. Jahrhundert auf (Peil, 1983: 489). Charakteristika mechanischer Entwürfe sind die relativ einfache Konstruierbarkeit und instrumentelle Nutzbarkeit des Staates und die rein funktionale Beziehung zwischen autarken Bauteilen (Stollberg-Rilinger, 1986: 25). Maschinen werden von aussen angetrieben und funktionieren orts- und zeitunabhängig gleich. Solche Staatsverfassungen lassen sich als funktionaler Zusammenschluss bezeichnen, innerhalb dessen Individuen in der Verfolgung ihrer Interessen frei und wesentlich getrennt sind. Was die Bürgerinnen und Bürger eines mechanischen Staates als politische Gruppe verbindet, ist die gemeinsame Anerkennung weniger Verhaltensgrundsätze im Sinne physikalischer Gesetze (Spicer, 2004).

Die im Folgenden geschilderten mechanischen Staatsentwürfe bedienen sich des methodologischen Individualismus. Das freie, gleiche und rationale Individuum bildet die grundlegende ontologische Einheit. Die öffentliche und die private Sphäre können eindeutig auseinandergehalten werden: Öffentlich ist, was ausserhalb des Privaten liegt und hat nicht notwendigerweise mit der politischen Sphäre zu tun. Politisch wird Öffentlichkeit erst, wenn gesellschaftliche Konflikte entstehen. In deren Folge führen individuelle Nutzenüberlegungen zum vertraglich festgeschriebenen und folglich kalkulierten Zusammenleben im Staat. Der Kerngedanke mechanischer Entwürfe liegt in der bewussten Gestaltbarkeit sozialer Ordnung und der Staatsbegriff hat rein funktionalen Charakter: Zweck des Staates ist, die Wohlfahrt des Einzelnen vor Anderen zu schützen. Dank des staatlichen Schutzes weniger Grundwerte wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit und Besitz ergibt sich die Sicher-

heit aller. Das öffentliche Interesse ist folglich als Aggregation individueller Interessen zu verstehen.

Das Verhältnis zwischen organischen und mechanischen Staatsvorstellungen darf erst ab dem späten 18. Jahrhundert als Gegensatz bezeichnet werden (Stollberg-Rilinger, 1986: 202). Vorher wurden organische Wesen als Ergebnis des göttlichen Schöpfungsaktes wahrgenommen. Erst als sich die Biologie um 1800 als eigenständige wissenschaftliche Disziplin etablierte, begann sich der forschende Blick auf innere Zusammenhänge belebter Körper zu richten. Deren Ursache wurde nun nicht mehr zwangsläufig auf Gottes Schöpfungsakt, sondern auf den Organismus selbst zurückgeführt. Von nun an beinhaltet der Organismus im Gegensatz zur Maschine sowohl Ursache als auch Wirkung; er wurde nicht von aussen, sondern aus sich selbst heraus angetrieben (Kant, 1983 [1793]: 486). Im Folgenden wird kursorisch auf das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Bildfeldern eingegangen, um Kontinuitäten zwischen organischen respektive mechanischen Staatsentwürfen herauszuarbeiten. Tabelle 1 fasst die zentralen Eigenschaften dieser Entwürfe zusammen.

	Mechanische Staatsentwürfe	Organische Staatsentwürfe
a)	• Nutzenmaximierendes Wesen • Kalkuliertes Zusammenleben • Wesentliche Trennung	• Soziales Wesen • Natürliches Zusammenleben • Wesentliche Verbundenheit
b)	• Methodologischer Individualismus • Durch theoretische Deduktion werden universelle Gesetze des Zusammenlebens abgeleitet	• Holistische Perspektive • Verständigung über historische Prozesse
c)	• Der Staat schützt individuelle Freiheit	• Der Staat ermöglicht und fördert individuelle Freiheit
d)	• Funktional	• Substantiell
e)	• Mittel zur Herstellung von Sicherheit • Bedienung partikularer Interessen	• Ethischer Zweck • Integration
f)	• Aggregation individueller Interessen zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte	• Ergebnis von geteilten Werten des Zusammenlebens / kollektives Bewusstsein
Tabelle 1: Vergleich organischer und mechanischer Staatsentwürfe (Quelle: Eigene Darstellung)		

2.1 Der organische Staat bei Platon und Aristoteles

Organische Staatsentwürfe fanden früh klaren Ausdruck in den Schriften Platons und Aristoteles' (Böckenförde, 1978: 522). Ersterer vertrat die Auffassung, dass der Staat als «lebendiges, sich selbst forzeugendes Ganzes» nur durch das Glück all seiner Bürger zur Vollendung gelange und von einer Ordnung zusammengehalten werde, die «jeden Einzelnen das Seine tun lässt» (Kuhn, 1986: 10). Die gerechte Ordnung des Staates setzt demnach Arbeitsteilung voraus und gliedert sich bei Platon in drei hierarchisch angeordnete Stände. Während sich der Nährstand für das Ökonomische und der Wehrstand für das Militärisch-Polizeiliche verantwortlich zeigen, liegt die politische Herrschaft in der Verantwortung des Lehrstandes. In der Analogie zwischen Staat und Organismus entspricht der Nährstand dem Rumpf, der Wehrstand den Sinnen und der Lehrstand der Vernunft (Peil, 1983: 314). Die Vernünftigen sind die «Philosophenkönige», die politische Macht ausüben und sich um das Gemeinwohl kümmern (Platon, 1999: §473).

Ferner stellt der platonische Staat ein Abbild der dreigeteilten menschlichen Seele dar. Wenn jeder Teil der Seele – Begierde, Mut und Vernunft – gemäss seiner Bestimmung funktioniert, ist die Seele gerecht. «Der Philosoph trägt das Vorbild der Gerechtigkeit in seiner Seele und ist daher der ideale Hüter der politischen Ordnung» (Marti, 2008: 24). Die Frage nach der Einlösung von Gerechtigkeit kann also bereits mit Blick auf das Individuum beantwortet werden. Sie lässt sich aber im sozialen Kontext des Staates leichter erkennen, weshalb Individuum und Staat bei Platon nicht zu trennen sind (Kuhn, 1986: 22). Angesichts dessen, dass beispielsweise die Zeugung, Erziehung und Bildung der Kinder in staatlicher Verantwortung liegen (Platon, 1999: §457), gehen die Zuständigkeiten des platonischen Staates aus heutiger Sicht freilich sehr weit.

Aristoteles interpretierte den Menschen als ein von Natur politisches Wesen, das auf die Verwirklichung seiner Rationalität angelegt ist. Rationalität enthält bei Aristoteles ein ethisches oder tugendhaftes Element, das sich nur im Staat entfalten kann (Marti, 2008: 41). Charakterliche Stärke und tugendhafte Handlungen werden bei Aristoteles durch Bildung angeeignet und mittels Übung verbessert. Wie bei Platon ist die moralische Bildung eine öffentliche Angelegenheit. Den Staat mit einem Organismus vergleichend schreibt Aristoteles (2009: 47), man dürfe nicht denken, «ein Bürger gehöre sich selber, vielmehr gehören alle dem Staat, denn jeder ist ein Teil des Staates, naturgemäss richtet sich (...) die Tätigkeit des Teils an der des Ganzen aus.» In Analogie zum Organismus geht das Ganze dem Einzelnen notwendigerweise voraus, da im Fall der Zerstörung des Ganzen kein einzelner Teil autark existieren kann. Dem Individuum ist es also unmöglich, ein tugendhaftes Leben ausserhalb der institutionellen Ordnung des organischen Staates zu finden (Aristoteles, 2009: 12).

Politik und Ethik sind in der Antike eng verbunden. Ein ethisches Leben ist für die Bürger im platonischen oder aristotelischen Staat gleichbedeutend mit einem öffentlichen Leben, welches sich durch Diskussion, Debatte und Deliberation manifestiert. Diese organische Verbindung zwischen Staat und Bür-

gerschaft löste sich im politischen Denken der Neuzeit auf. Das Verhältnis des Individuums zu einem von ihm geschaffenen und damit zu rechtfertigenden, mechanischen Staat rückte ins Zentrum des Interesses, wie sich anhand der Schriften von Thomas Hobbes, John Locke und Montesquieu nachvollziehen lässt.

2.2 Der neuzeitliche mechanische Staat

Bis ins 17. Jahrhundert herrschte Konsens darüber, dass mit dem Verlust des Kopfes einer politischen Gemeinschaft der gesamte Körper absterben muss. Später begann man, die Körpermetapher zur Widerlegung ihrer selbst zu verwenden. Den menschlichen mit dem göttlichen Schöpfungsakt vergleichend, leitete etwa Hobbes (1996: 7) aus der organischen die mechanische Staatsmetapher ab. Er definierte das Leben eines Körpers als Bewegung einzelner Glieder und betrachtete den lebendigen Organismus als Resultat der göttlichen Schöpfung. Analog dazu habe der Mensch die künstlich zusammengesetzte Staatsmaschine in Bewegung gesetzt und sie daher willentlich zum Leben erweckt. Der Staat wurde nun auf die rationale Schöpfungskraft des Menschen zurückgeführt und dadurch seiner göttlichen Natürlich- und Unveränderlichkeit entzogen (Stollberg-Rilinger, 1986: 40). So vermochte Hobbes den Widerspruch zwischen lebendem Organismus und künstlichem Apparat aufzulösen, ohne der alten organischen Staatsmetapher die Suggestionskraft zu nehmen.

Für Hobbes war die Welt «ein Uhrwerk ohne Ethik,» weshalb es naheliegt, dessen Staat als «riesenhaften Mechanismus zur Sicherung des Daseins der Menschen» anzusehen (Voigt, 2014: 17). Letztere verstand Hobbes als egoistische Nutzenmaximierer im natürlichen Kampf um knappe Ressourcen. Er nahm an, dass die Menschen als freie, gleiche und rationale Wesen mit vitalen Bedürfnissen nach Sicherheit und Besitz einem Gesellschaftsvertrag zustimmen würden, auf dessen Basis ein absoluter Staat die Rechte individueller Freiheit garantieren und den Frieden sichern werde (Schmidt, 2000: 60). Die Konzentration der politischen Macht in der Hand des Herrschers widerspiegelte sich in der Privatisierung der Gesellschaft, deren Mitglieder nun in ihrem privaten Status – ungeachtet des rechtlich oder sozial unterschiedlichen Standes – als gleich betrachtet wurden. Die Sphäre des Privaten war jedoch nicht mit individueller Selbstbestimmung oder Schutz vor politischen Eingriffen gleichzusetzen. Sie bedeutete «lediglich den Status der Unterworfenheit unter den staatlichen Willen» (Grimm, 1993: 34).

Langfristig untergrub die Vertragstheorie die uneingeschränkte Gewalt des Herrschers, wie anhand Lockes Überlegungen gezeigt werden kann. Wer den absoluten Staat propagiere, schrieb Locke (2007: § 93) bildhaft, versuche zwar «den Schaden zu verhüten, der ihnen durch Marder und Füchse verursacht werden kann», sehe es jedoch gleichzeitig als Wohltat an, «von Löwen verschlungen zu werden.» Obwohl Locke die Metapher des politischen Körpers wiederholt benutzte, liegt seinem politischen Denken kein organischer, sondern ein individualistisch-mechanistischer Staatsbegriff zugrunde. Die Raison

d'être des Staates ist der Schutz individueller Selbstbestimmung vor externen Störungen. Der «Mangel eines gemeinsamen, mit Autorität begabten Richters», so Locke (2007: §19), versetze die Menschen «in den Naturzustand» und Gewalt ohne Recht, egal gegen wen sie gerichtet sei, erzeuge den «Kriegszustand». Um diesen Zustand zu verlassen, schliessen die Menschen einen Gesellschaftsvertrag und ordnen sich den eng begrenzten staatlichen Mitteln unter (Locke, 2007: §95). Anstelle der Tugendverwirklichung liegt der Staatszweck allein in der Sicherung von Leben, Freiheit und Privateigentum und die Entstehung staatlicher Herrschaft ist das Ergebnis individueller Nutzenmaximierung.

Sowohl für Locke als auch für Montesquieu war die Gewaltenteilung der Mechanismus zur Begrenzung der ungezügelten monarchischen Herrschaft. Mit dem folgenden Zitat lässt sich Montesquieus (1782: 36) mechanisches Staatsverständnis verdeutlichen: «In den Monarchien lässt die Politik die wichtigsten Sachen mit so wenig Tugend bewerkstelligen, als ihr möglich ist; wie in den schönsten Maschinen die Kunst so wenig Bewegungen, Kräfte und Räder anwendet, als nur irgend geschehen kann.» Montesquieu (1782: 39) sah die Monarchie nicht durch die Tugend, sondern durch die «Triebfeder der Ehre» angetrieben. Leider würden sich die meisten Regenten und deren Höflinge (anachronistisch ausgedrückt deren Beamte) egoistisch bereichern und die Staatsgeschäfte unehrenhaft führen (Montesquieu, 1782: 38). Daher plädierte er für eine Staatsform, in der das natürliche menschliche Streben nach Nutzenmaximierung durch eine entgegengesetzte Kraft ausbalanciert würde. Er suchte eine von moralischer Bildung möglichst unabhängige Regierungsform und fand sie in der «gesellschaftlichen Gewaltenteilung zwischen Krone, Adel und Bürgertum und auf der Grundlage gegenseitiger Kontrolle der Staatsgewalten» (Schmidt, 2000: 81).

Sowohl für Locke als auch für Montesquieu (1782: 249) war individuelle Freiheit nur zu gewährleisten, indem sich die staatliche Herrschaft auf die vertraglich festgeschriebene Ausübung gesellschaftlich unbedingt notwendigen Zwangs beschränkte. Als Vorläufer des Liberalismus übten die Schriften Montesquieus und Lockes einerseits erheblichen Einfluss auf den amerikanischen und somit indirekt auf den schweizerischen Verfassungsprozess aus (Lutz, 1984). Andererseits geriet die mit mathematischer Genauigkeit gebaute Staatsmaschine nach der französischen Revolution zunehmend in Kritik und verhalf dem organischen Staatsbild besonders in der deutschsprachigen Staatstheorie zu Hochkonjunktur (Stolleis, 1992: 42). Bezeichnenderweise wurden im Zuge der Kritik an der mechanischen Weltanschauung Platons und Aristoteles' Schriften wiederentdeckt und inspirierten Staatstheoretiker wie Georg W. F. Hegel (Barker, 2012: 521).

2.3 Der organische Staat im 19. Jahrhundert

Im späten 18. Jahrhundert stellten idealistische Philosophen in einer radikalen Form der Revolutionsverarbeitung den Staat an sich in Frage. So schrieb etwa der junge Hegel (1971: 234) im Jahr 1796, dass «jeder Staat (...) freie Menschen

als mechanisches Räderwerk behandeln» müsse, weshalb es den mechanischen und somit unnatürlichen Staat zur Freiheitsverwirklichung gar nicht brauche. Beeinflusst von der französischen Schreckensherrschaft und den europäischen Kriegen des späten 18. Jahrhunderts schwächten manche Idealisten ihre anfänglich radikale Position ab. In seiner Philosophie des Rechts (1821) hob Hegel die «Geschichtlichkeit aller Erscheinungsformen des Staates» als das «ständig neue Verbinden verschiedener Teile zum Ganzen» hervor (Gessmann, 1999: 118). Individuelle Freiheit war nicht länger in der staatenlosen Gemeinschaft zu suchen. Vielmehr rückte das harmonische Zusammenspiel zwischen dem Staat, der bürgerlichen Gesellschaft und dem einzelnen Bürger ins Zentrum von Hegels Staatsphilosophie.

Ähnlich wie bei Platon und Aristoteles beinhaltet ein glückliches oder freies Leben bei Hegel ein ethisches Element. Er definiert menschliche Bedürfnisse durch gegenseitiges «Anerkanntsein», was nach gesellschaftlicher Kooperation verlangt (Hegel, 1995: §192). Um das Sittliche zu erkennen, werden gemeinsame Werte benötigt, die in hierarchischer Reihenfolge durch die Institutionen der Familie, der bürgerlichen Gesellschaft und des Staates vermittelt werden. Innerhalb der Einheit der Familie transformiert sich Eigeninteresse in eine gemeinsame Bestimmung und die Familienmitglieder befreien sich dank gegenseitiger Anteilnahme von persönlicher Isolation. Da die natürliche Einheit der Familie jedoch eine emotionale statt vernünftige Grundlage aufweist, kann sie nicht das gesamte sittliche Leben abdecken. Folglich wird auf der nächsthöheren Ebene der bürgerlichen Gesellschaft nach einer zweiten Familie gesucht. Kooperation auf gesellschaftlicher Ebene führt zu verstärkter gesellschaftlicher Vergleichung, wodurch wiederum neue Bedürfnisse und Werte entstehen. In dieser dialektischen Spirale kultiviert sich das Allgemeinwohl und soziale Beziehungen erhalten eine höhere sittliche Qualität. Aufgrund der unaufhörlichen Zunahme partikularer Bedürfnisse wohnt der bürgerlichen Gesellschaft aber eine Tendenz zur Selbstauflösung inne, weshalb sie der höheren sittlichen Gemeinschaft des rationalen Staates bedarf – der «Wirklichkeit der sittlichen Idee» (Hegel, 1995: §257).

Den idealen Staat bezeichnete Hegel (1995: §269) nun ausdrücklich als Organismus. Diese Begriffsverwendung steht «im Zusammenhang mit der Ausbildung des Staates zu seiner gegliederten Form und Verfassung, in der die Idee (des Staates) ihre Wirklichkeit findet und der Staat als entfalteter, vernunftgeordneter Lebenszusammenhang erscheint» (Böckenförde, 1978: 584). Ferner zielte Hegels (1995: §273) organischer Staatsentwurf darauf ab, die bisher erwähnten Vertragstheorien als mechanische und somit künstliche Konstruktionen zu entkräften. Er befürchtete, dass die Trennung und gegenseitige Konkurrenz der staatlichen Gewalten die organische Einheit des Staates zerstören würde. Während Hegel (1995: §273) der Legislative die Aufgabe zuschrieb, «das Allgemeine zu bestimmen und festzusetzen», stellte er «die Subsumtion der besonderen Sphären und einzelnen Fälle unter das Allgemeine» der Regierungsgewalt einschliesslich der Verwaltung anheim. Dem Beamten-

stand, in dem Hegel (1995: §297) «die gebildete Intelligenz und das rechtliche Bewusstsein der Masse eines Volkes» fand, wies er die Rolle des Vermittlers zwischen partikularen und öffentlichen Interessen zu und beförderte ihn so zum Behüter des Allgemeinwohls.

Indem sich deutsche Staatstheoretiker wie Hegel im frühen 19. Jahrhundert organischen Staatskonzeptionen zuwandten, richteten sie sich nicht wie die jungen Idealisten gegen den Staat per se. Vielmehr versuchten sie, das Gemeinwesen gegen «niedrige» Individualinteressen abzusichern und das aufklärerisch rationale Konstruktionsmodell von Herrschaft zu widerlegen (Stolleis, 1992: 126). Der organische Entwurf legte nahe, dass eine starke individuelle Identifikation mit dem Staat möglich war und sich diese wiederum positiv auf die gesellschaftliche Stabilität auswirken würde.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Beziehung zwischen dem Individuum und der gesamten Gesellschaft zunehmend verrechtlicht. Einerseits sollte der Verfassungsstaat nach wie vor Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung ausüben, andererseits versuchten die Bürger, «Rechts-schranken zu ziehen und vom Gesetz nicht gedeckte Übergriffe der Exekutive abzuwehren» (Stolleis, 1992: 263). Hegel hatte organische Staatsentwürfe wieder salonfähig gemacht und inspirierte damit nicht nur deutschsprachige Staatstheoretiker, sondern auch die frühe US-amerikanische Verwaltungswissenschaft (Rosser, 2014, 2013). In der Tradition Hegels griffen zahlreiche Gelehrte auf organische Bilder zurück, um den Staat gedanklich zu fassen. Auch wenn deren Staatsentwürfe Unterschiede aufweisen, ist ihnen doch gemeinsam, dass sie sich einen friedlichen Ausgleich zwischen staatlicher Herrschaft einerseits und individueller und kollektiver Wohlfahrt andererseits erhofften. Im Gegensatz zu den neuzeitlichen Staatsentwürfen war das Gemeinwohl nicht mehr mit der Summe der Individualinteressen gleichzusetzen. Der im organischen Staat vereinten Gesamtgesellschaft kam eine höhere (wenn auch nicht eindeutig definierte) sittliche Bedeutung zu und der Verwaltung wurde zugetraut, den Staatswillen im Sinne der organischen Gesamtgesellschaft umzusetzen.

3 New Public Management und Public Value im Spannungsfeld mechanischer und organischer Staatskonzeptionen

Der verbleibenden Diskussion liegt die These zugrunde, dass NPM auf einem mechanischen Staatsverständnis basiert, während im PV-Ansatz grundlegende Elemente einer organischen Auffassung zu finden sind. Zwei wichtige Einwände seien eingangs erwähnt: Einerseits hat sich das NPM seit den 1990er Jahren ständig weiterentwickelt. Deshalb entsprechen die folgenden Ausführungen einer Rekapitulation ursprünglicher NPM-Annahmen, wie sie etwa von der Public Choice-Theorie übernommen wurden (e.g. Thom & Ritz, 2017: 8ff.). Dementsprechend sind die Überlegungen zu PV denn auch vielmehr als Denkanstoss für die Weiterentwicklung des NPM, denn als Alternative zu verstehen (Meynhardt, 2008: 457). Andererseits liegt angesichts der Assoziation

der organischen Staatsmetapher mit dem Nationalsozialismus, dem Faschismus und dem Kommunismus im 20. Jahrhundert die Einschätzung nahe, der organische Staat sei unrettbar desavouiert. Im Folgenden soll plausibel gemacht werden, dass die PV-Forschung die organologische Terminologie eingebüsst hat, ohne wesentliche Merkmale der Idee eines organischen Staates abzulegen.

3.1 NPM und der mechanische Staat

Dem NPM in seiner ursprünglichen Form liegt ein mechanisches Staatsverständnis zugrunde. Das Handlungsmodell nutzenmaximierender Individuen prägt auch ohne explizite Bezugnahme auf die vorangehend besprochenen Vertragstheorien das Denken. Anstatt Gesetze und politische Programme so effizient und wirkungsvoll wie möglich umzusetzen, verfolgen Staatsangestellte ihre eigenen Interessen. Dies führt zur Budgetmaximierung der Verwaltung, bis die ihr zur Verfügung gestellten Mittel der höchstmöglichen Zahlungsbereitschaft der Politik entsprechen. Die Kostenfunktion der bereitzustellenden öffentlichen Güter und Dienstleistungen ist der Politik aufgrund mangelnder Information unbekannt, weshalb sich deren Zahlungsbereitschaft unter dem monopolistischen Druck der Verwaltung erschöpft. Diese mangelnde Kostenorientierung kann anhand des «Dezemberfiebers» veranschaulicht werden, wonach «budgetierte Ausgaben und Stellen» von der Verwaltung auch dann beansprucht werden, wenn eine «Ausgabenverringerung möglich wäre» (Thom & Ritz, 2017: 85). Schliesslich entsprechen öffentliche Güter und Dienstleistungen aufgrund fehlender Konkurrenz verschiedener Anbieter kaum den Konsumentenpräferenzen. Da eine obere Verlustgrenze fehlt, werden Steuergelder verschwendet. Solche Mechanismen des Staatsversagens schränken die individuelle Freiheit der Bürgerinnen und Bürger ein, weshalb Güter und Dienstleistungen, die (bedeutenden Teilen) der Gesellschaft zugutekommen sollen, möglichst unter privatwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen bereitzustellen sind (Mastronardi, 2003).

Nur im Fall von Marktversagen ist es Zweck des Staates, gesellschaftlich relevante Güter und Dienstleistungen bereitzustellen. Öffentlichkeit entsteht also aufgrund von Konflikten innerhalb der privaten Sphäre des Marktes, weshalb sich der NPM-Ansatz ursprünglich weniger mit öffentlichen Werten, als mit dem privaten Wert öffentlicher Güter befasst hat (Pesch, 2008). Um die effiziente Produktion öffentlicher Güter zu garantieren, ist eine Arbeitsteilung zwischen der politischen und der betrieblichen Steuerungsebene vorgesehen. Auf der politischen Steuerungsebene einerseits zeigt sich das Parlament primär für die Rechtssetzung und die Oberaufsicht verantwortlich, während die strategische Zielbildung sowie die Planung und Überwachung der öffentlichen Leistungserbringung zu den politischen Steuerungsaufgaben der Regierung gehören (Thom & Ritz, 2017: 46f.). Andererseits ist die Ebene der betrieblichen Steuerung für die «konkrete Umsetzung der auf der politischen Steuerungsebene festgelegten Leistungs- und Wirkungsziele verantwortlich. Sie umfasst

alle Institutionen des privaten und öffentlichen Sektors, die im Kontraktverhältnis mit der politischen Steuerungsebene stehen» (Thom & Ritz, 2017: 48). Mit anderen Worten definiert die Politik die groben Verwaltungsziele, spricht die finanziellen Mittel für deren Erreichung und kontrolliert abschliessend die Performance der einzelnen Verwaltungseinheiten. Letztere geniessen, mit ausreichend Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet, ein «hohes Mass an operativer Selbständigkeit bei der Leistungserbringung» (Thom & Ritz, 2017: 48).

Der NPM-Ansatz hat die Verwaltungswissenschaft und -praxis während der letzten drei Jahrzehnte geprägt. Dank seiner Stringenz hat er für die Formulierung und Analyse öffentlicher Politikinhalte und -prozesse klar verständliche Anleitungen zu bieten, weshalb er «massiven Einfluss auf die Gestaltung der Reformen in politisch-administrativen Systemen» ausgeübt hat (Schedler, 2007: 255). Kritische Stimmen geben zu bedenken, dass die Dominanz von NPM im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs zu einer Ökonomisierung des Staates geführt habe, weshalb die Legitimität der Verwaltung vornehmlich auf Output-Kriterien wie Performance und Kosteneffizienz abstelle (Olsen, 2006: 6). Als Reaktion auf diese Veränderung der normativen Identität der Verwaltung ist die Erforschung von Public Value in den verwaltungswissenschaftlichen Fokus gelangt.

3.2 Public Value und der organische Staat

Wie schon Bozemans (2007: 13) Begriffsdefinition nahelegt, ist im PV-Ansatz eine Wahlverwandtschaft mit einem organischen Staatsverständnis auszumachen: Ein Gemeinwohlwert ist ein Wert, über den normativer Konsens sowohl hinsichtlich der Rechte und Pflichten einzelner Bürgerinnen und Bürger untereinander, gegenüber der Gesellschaft als Ganzes sowie dem Staat, als auch hinsichtlich der Prinzipien staatlicher Institutionen und Politikinhalte herrscht. Normativer Konsens entsteht im Zuge gesellschaftlicher Verständigung über individuelle und kollektive Bedürfnisse in Zusammenhang mit der Öffentlichkeit. Laut Meynhardt (2008: 461) stellt sich die Frage, «wie individuelle Wertungen sozial wirksam, also kollektiv verankert werden und wie umgekehrt in der Gemeinschaft (im öffentlichen Bewusstsein) vorhandene Einstellungen und Werthaltungen vom Einzelnen so verinnerlicht werden, dass diese zur Richtschnur und innerem Maßstab im Handeln werden. Wir sprechen erst von Public Value, wenn (...) viele Einzelne (Gruppen, Institutionen, Vereine etc.) zu ähnlichen Bewertungen kommen und damit einen Wert und präziser: eine Bewertung «teilen». Public Value ist in diesem Sinne ein «sozialer Mittelwert», der weder mechanistisch hergestellt werden kann noch sich einer Beeinflussung völlig entzieht.»

Wenn weder der private (Marktversagen) noch der öffentliche Sektor (Staatsversagen) Güter und Dienstleistungen bereitstellt, deren Wert sich in gesellschaftlichen Beziehungen widerspiegelt, resultiert laut Bozeman (2007) ein Versagen in Bezug auf öffentliche Werte. Die Legitimität öffentlicher Leistungserbringung lässt sich demnach nicht allein anhand sachlich-technischer

Wertschöpfungsketten bestimmen. Gerade in Zeiten zunehmender Autonomie sozialer und wirtschaftlicher Subsysteme sowie der damit zusammenhängenden Abhängigkeit des Staates von gesellschaftlicher Kooperation in netzwerkartigen Strukturen hängt die Legitimität öffentlicher Institutionen davon ab, wieviel gesellschaftliches Vertrauen diese Institutionen genießen.

In Mark Suchmans (1995: 574) vielbeachtetem Aufsatz über die Legitimation privater und öffentlicher Institutionen wird Legitimität treffend verstanden als generalisierte Wahrnehmung oder Annahme, der zufolge die Handlungen einer Organisation innerhalb eines sozial erzeugten Systems von Normen, Werten und Definitionen erwünscht oder angemessen sind. Daraus ergibt sich, dass Legitimität zwar objektiv besessen, aber aufgrund subjektiver Bewertungen und sozialer Verständigung hergestellt wird. Sowohl private als auch öffentliche Institutionen sehen sich somit mit der Herausforderung konfrontiert, für Innovationen Akzeptanz zu schaffen. Neben der Befolgung formaler Gesetze und Verordnungen sowie dem «faktischen Ergebnis», so Meynhardt (2008: 463), ist dabei «das aufgebaute Vertrauen in die Leistungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen als wesentliches Erfolgskriterium von Verwaltungshandeln heranzuziehen.»

Der PV-Ansatz zielt darauf ab, öffentlichen Führungskräften aus Politik und Verwaltung eine vertrauensstiftende Rolle explizit zuzuordnen, weshalb sich die klassische politisch-administrative Arbeitsteilung zugunsten einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit weitgehend auflöst. In Bezug auf die integrative Funktion öffentlicher Führungskräfte im Allgemeinen sind Parallelen zwischen dem PV-Ansatz und der Hegelianischen Schule auszumachen, die der Beamtenschaft die Verantwortung zuweist, zwischen partikularen und allgemeinen Interessen zu vermitteln. Öffentlichen Führungskräften wird zugestanden, bestehende Werte aufzunehmen und Impulse für neue Wertediskussionen zu setzen, indem sie wie Diplomaten einen deliberativen Prozess lenken, in dem sich möglichst viele «Stakeholder» über eine geteilte Vorstellung von Gemeinwohl verständigen (Meynhardt, 2008: 466). Dementsprechend werden öffentliche Führungskräfte verstanden als «leaders of a new type, organically part of the whole system rather than outside it» (Stoker, 2006: 52).

Sieht man zugunsten einer deliberativen Auffassung von einer deterministischen und autoritären Lesart organischer Staatstheorien ab, lässt sich der PV-Ansatz als ideenhistorischer Erbe der organischen Denktradition interpretieren: Bürgerinnen und Bürger werden als wesentlich verbunden betrachtet; deren Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft wird als anthropologischer Grundtatbestand akzeptiert. Das Verhältnis zwischen individueller Freiheit und sozialer Ordnung wird als dialektisches Steigerungsverhältnis gedeutet, wonach «individuelle Freiheiten überhaupt nur das Produkt einer Form von zwischenmenschlicher Kommunikation sein können, die den Charakter der wechselseitigen Anerkennung besitzt» (Honneth, 2004: 22). Da das Gemeinwohl eine emergente Qualität aufweist, die sich nur mit Blick auf das Individuum nicht erschliesst, ist es ohne den ontologisch vor- und übergeord-

neten Bezugsrahmen einer Kommunikationsgemeinschaft gar nicht denkbar. Bei der kollektiven Verständigung über das öffentliche Interesse werden Akteuren aus Politik und Verwaltung zentrale Rollen zugeteilt. Somit steht der Kerngedanke der Entstehung und politischen Wirksamkeit von PV im Gegensatz zu demjenigen mechanizistischen Denkens, der gerade in der einfachen Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Ordnung liegt.

4 Schlussfolgerungen: Public Value Management in Public Private Partnerships

Für die Verwaltungspraxis dürften sachlich-technische Wertschöpfungsketten öffentlichen Verwaltens weiterhin im Zentrum des Interesses stehen. Da die Effektivität von Wertschöpfungsprozessen jedoch von ideellen Faktoren des Zusammenlebens abhängt, sind die Bedingungen und Abläufe, die zu einem normativen Konsens über öffentliche Werte führen, verstärkt zu beachten. Bürgerinnen und Bürger akzeptieren und unterstützen öffentliche Leistungserbringer, weil sie für das Individuum und die Gesellschaft als Ganzes Wert schöpfen. Insbesondere im Rahmen arbeitsteiliger Leistungserbringung zwischen Partnern aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor heisst PV-Management, neben legalen auch gesellschaftlich akzeptierte Strukturen, Verfahren und Konsequenzen als wesentliche Bestandteile der operativen Leistungsfähigkeit von Organisationen zu behandeln. Dies bedeutet, nicht nur die Kundenzufriedenheit zu messen, sondern die Adressatinnen und Adressaten von öffentlichen Dienstleistungen in die Deliberation über die Legitimität öffentlicher Dienstleistungen einzubeziehen.

Wenn die kollektive Verständigung über öffentliche Werte auf Kosten formeller demokratischer Prozesse zunehmend in den Verantwortungsbereich von nicht gewählten Führungskräften überführt wird, drängt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation öffentlichen Verwaltens auf. Rhodes und Wanna (2007: 412) kritisieren beispielsweise, der PV-Ansatz stelle öffentliche Führungskräfte als «platonic guardians and arbiters of the public interest» dar, weshalb ihm eine «fundamentally non-democratic notion» innewohne. Grundsätzlich gehört es nicht zu den Kernaufgaben von Führungskräften der staatlichen Verwaltung, Wertediskussionen zu führen. Dennoch arbeiten Verwaltungsbeamte beispielsweise in Beratungsausschüssen oder Verwaltungsräten von PPPs zunehmend mit Führungskräften aus Politik und Privatwirtschaft zusammen, um die Visionen, Werte und strategischen Ziele ihrer PPP-Organisationen zu definieren. Ferner nehmen sie an gesellschaftlichen Veranstaltungen teil, um die interessierte Öffentlichkeit in die Erarbeitung dieser Visionen, Werte und Ziele einzubeziehen. Da der Erfolg von PPPs entscheidend vom Vertrauen abhängt, das die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Partner untereinander und in der Öffentlichkeit geniessen (Lienhard, 2006: 551), sehen sich PPPs mit der Herausforderung konfrontiert, für Innovationen Akzeptanz zu schaffen. Hierbei übernehmen Führungskräfte aus Politik, Privatwirtschaft und Verwaltung die Rolle von Legitimationspromotoren, die aufgrund ihres

hohen hierarchischen Ranges in der Lage sind, Innovationsprozesse zu rechtfertigen, die notwendigen Ressourcen zu akquirieren und Veränderungsresistenzen zu überwinden (Thom & Ritz, 2017: 104).

Im Rahmen von NPM-inspirierten Reformen des öffentlichen Sektors hat die partnerschaftliche Leistungserbringung zwischen Staat und Privatwirtschaft massiv an Bedeutung gewonnen. Angesichts dessen erscheint die verwaltungswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den folgenden Fragen wichtiger denn je: Wie lassen sich öffentliche Werte feststellen und priorisieren? Welche Impulse für neue Wertediskussionen sind zu setzen? Wie ist mit steigenden Erwartungen in Bezug auf PV zu verfahren, wenn öffentliche Leistungserbringer diese nicht erfüllen können? Um diese Fragen intensiv zu behandeln, sollten die weitverbreiteten Berührungängste mit normativen Fragen abgebaut werden. Ein denkbarer Weg liegt darin, um es in Rothsteins (2005: 10) Worten auszudrücken, «the normative side of the discipline – that is political philosophy – with the positive/empirical side» zu verbinden. Eine Möglichkeit, sich systematisch der normativen Seite der Disziplin zu nähern, liegt in der Vergleichung historischer Staatsentwürfe und deren Kontinuitäten in die Gegenwart. Die Auseinandersetzung mit der Rolle des Staates in der Aggregation, Deliberation und Gestaltung gesellschaftlicher Interessen bleibt zentral. Wie auch immer wir nämlich Politik definieren, «sei es als Regelung öffentlicher Angelegenheiten, als Regieren eines Gemeinwesens, als Austragung und Lösung gesellschaftlicher Konflikte oder als Schaffung einer freiheitlichen Ordnung in modernen Gesellschaften, sie findet in erheblichem Umfang innerhalb des Staates statt, und dies trifft trotz der vielfach diskutierten (...) Privatisierung bzw. Vergesellschaftung von Politik auch heute noch zu» (Benz 2008: 1). Angesichts der historischen und kulturellen Abhängigkeit von Staatsverständnissen scheint uns der Staat als Referenzrahmen immer wieder zu entgleiten. Nicht so die Ideen des mechanischen und organischen Staates – sie sind ruhende Pole, mithilfe derer sich die identitätsstiftende Rolle verschiedener Staatsverständnisse veranschaulichen und unterschiedliche Ansprüche an den Staat diskutieren lassen.

Abstract

Against the background of the state conceptions of Plato, Aristotle, Hobbes, Locke, Montesquieu, and Hegel, this article traces the trade cycles of organic and mechanistic notions of the state and discusses connections between them and the current approaches of New Public Management and Public Value. It is argued that a mechanical conception of statehood lies at the heart of New Public Management, whereas we can identify key elements of an organic understanding of the state in the Public Value approach. Considering the historical and cultural relativity of state conceptions, the history of ideas contributes to evaluating different legitimacy criteria of public administration and furthers our understanding for normative aims of public governance.

Keywords: New Public Management, Public Value, Philosophy of the State, Legitimacy

Résumé

Sur la base d'un voyage à travers l'histoire des conceptions étatiques de Platon, Aristote, Hobbes, Locke, Montesquieu et Hegel, cet article retrace les cycles commerciaux des notions organiques et mécanistes de l'État et discute des liens entre eux et les approches contemporaines de la nouvelle gestion publique et de la Public Value. L'article soutient qu'une conception mécanique de l'État est au cœur de la nouvelle gestion publique, alors que nous pouvons identifier les éléments clés d'une compréhension organique de l'État dans l'approche de la valeur publique. Considérant la relativité historique et culturelle des conceptions de l'État, l'histoire des idées contribue à évaluer différents critères de légitimité de l'administration publique et favorise notre compréhension des objectifs normatifs de la gouvernance publique.

Mots-clés : Nouvelle gestion publique, valeur publique, Philosophie d'État, légitimité

Literatur

- Aristoteles, Primärliteratur (2009). Politik. In: E. Schütrumpf (Ed.): BAND 9/IV Politik – Buch VII und VIII. Berlin: Akademie Verlag.
- Barker, E. (2012). The political thought of Plato and Aristotle. Mineola NY: Courier Dover Publications.
- Benz, A. (2008). Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse. München: Oldenbourg.
- Berry, F. S. (2010). Understanding the role of the manager in organizational performance and community engagement. *Public Administration Review*, 70, 153–155.
- Böckenförde, E. W. (1978). Organ, Organismus, Organisation, politischer Körper. In: O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (Eds.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, 519–622. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bozeman, B. (2007). Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism. Georgetown: Georgetown University Press.
- Bryson, J., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance. Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74, 445–456.
- Gessmann, M. (1999). Hegel. Freiburg, Basel, Wien: Herder.
- Grimm, D. (1993). Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In: R. Voigt (Ed.): *Abschied vom Staat–Rückkehr zum Staat*, 27–50. 3. elektronische Auflage. URL: www.staatswissenschaft.de [06.02.2015].
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2016). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 1–16.
- Hegel, G. W. F. (1971 [1793–1802]). Werke in zwanzig Bänden, Band I, frühe Schriften, S. 234–238. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.
- Hegel, G. W. F. (1995 [1821]). Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.
- Hobbes, T. (1996 [1651]). *Leviathan*. London: Oxford University Press.
- Honneth, A. (2006). Gerechtigkeit und kommunikative Freiheit. Überlegungen im Anschluss an Hegel. *Critique and Humanism Journal*, 22, 19–33.
- Kant, I. (1983 [1790]). Kritik der Urteilskraft und Schriften zur Naturphilosophie. In: W. Weischedel (Ed.): *Werke in zehn Bänden. Immanuel Kant. Band 8*, 237–620. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kuhn, H. (1986). Plato. In: H. Maier, u.a. (Eds.): *Klassiker des politischen Denkens. Band I*, 15–44. München: Möbus.
- Lienhard, A. (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: Experiences–Risks–Potentials. *International Review of Administrative Sciences*, 72, 547–563.
- Locke, J. (2007). Zweite Abhandlung über die Regierung. In: L. Siep, H. J. Hoffmann (Eds.): *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lutz, D. S. (1984). The relative influence of European writers on late eighteenth-century American political thought. *The American Political Science Review*, 78, 189–197.
- Marti, U. (2008). Studienbuch Politische Philosophie. Zürich: UTB.
- Mastronardi, P. (2003). Die Verwaltung im 21. Jahrhundert–eine Skizze. In: R. J. Schweizer, R. Jeanrenaud, S. Kux, B. Sitter–Liver (Eds.): *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, 369–400. Fribourg: Universitätsverlag.

- Meynhardt, T. (2008). Public Value. Oder was heisst Wertschöpfung zum Gemeinwohl? Der moderne Staat 2, 457–468.
- Miller, E. F. (1979). Metaphor and Political Knowledge. *The American Political Science Review*, 73, 155–170.
- Montesquieu, C. (1782 [1748]). *Werk vom Geist der Gesetze*. Band 1. Altenburg: Richter.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16.1, 1–24.
- Peil, D. (1983). *Untersuchungen zur Staats- und Herrschaftsmetaphorik in literarischen Zeugnissen von der Antike bis zur Gegenwart*. München: Fink.
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. *Administration & Society*, 40, 170–193.
- Platon (1999). *Der Staat*. Übersetzt und herausgegeben von K. Vretska. Stuttgart: Reclam.
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66.4 (2007), 406–421.
- Rosser, C. (2014). Johann Caspar Bluntschli's Organic Theory of the State and Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 36, 32–51.
- Rosser, C. (2013). Examining Frank J. Goodnow's Hegelian Heritage: A Contribution to Understanding Progressive Administrative Theory. *Administration & Society*, 45, 1063–1094.
- Schedler, K. (2007). Public Management und Public Governance. In: A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis (Eds.): *Handbuch Governance*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schmidt, M. G. (2000). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Opladen: UTB.
- Schweizer, R. J., Jeanrenaud, C., Kux, S., & Sitter-Liver, B. (2003). *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*. Fribourg: Universitätsverlag.
- Spicer, M. (2004). Public administration, the history of ideas, and the reinventing government movement. *Public Administration Review* 2004, 353–362.
- Stoker, G. (2006). Public value management a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36, 41–57.
- Stollberg-Rilinger, B. (1986). *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaates*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stolleis, M. (1992). *Geschichte des öffentlichen Rechts II. Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914*. München: Beck.
- Thom, N., & Ritz, A. (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Thom, N., & Ritz, A. (2003). Möglichkeiten der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In: N. Bach, W. Buchholz, B. Eichler (Eds.): *Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke*, 435–457. Wiesbaden: Gabler-Verlag.
- Tönnies, F. (1991 [1887]). *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Voigt, R. (2014). Thomas Hobbes. *Leviathan*. In: S. Salzborn (Ed.): *Klassiker der Sozialwissenschaften. 100 Schlüsselwerke im Portrait*, 15–18. Wiesbaden: Springer-Verlag.