GENDER OPEN REPOSITORIUM

Staat, Geschlecht und Gerechtigkeit. Theoretische Annäherungen an ein Spannungsverhältnis im Umbruch :

Riegraf, Birgit

2005

https://doi.org/10.25595/1808

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Riegraf, Birgit: *Staat, Geschlecht und Gerechtigkeit. Theoretische Annäherungen an ein Spannungsverhältnis im Umbruch :* , in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 14 (2005) Nr: 2, 21-32. DOI: https://doi.org/10.25595/1808.

Diese Publikation wird zur Verfügung gestellt in Kooperation mit dem Verlag Barbara Budrich.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Staat, Geschlecht und Gerechtigkeit. Theoretische Annäherungen an ein Spannungsverhältnis im Umbruch

Birgit Riegraf

Einleitung

Seit den 1980er Jahren sind in nahezu allen Ländern der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) grundlegende Reformprozesse der öffentlichen Sektoren zu beobachten, die national und international unter dem Stichwort „New Public Management" diskutiert werden. Diese Reformprozesse zielen darauf ab, den staatlichen Aufgabenumfang weitgehend zu reduzieren, die öffentlichen Verwaltungen nach markt- und betriebswirtschaftlichen Prinzipien umzustrukturieren und zugleich bürokratische Entscheidungsprozesse stärker gegenüber zivilgesellschaftlichen Mitgestaltungsansprüchen zu öffnen. In diesem Sinne bedeutet die Einführung von New-Public-Management-Instrumenten einen grundlegenden Umbruch bisheriger Organisations- und Steuerungsmuster des Staates: Die traditionellen bürokratischen Wohlfahrtsstaatsinterventionen werden zugunsten privat- und marktwirtschaftlicher Prinzipien zurückgenommen. Während die Zielsysteme der traditionellen Wohlfahrtsstaatspolitik auf die Herstellung von Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit gerichtet waren und mit einer Expansion staatlicher Interventionen einhergingen, geht New Public Management in die entgegengesetzte Richtung: Zur Senkung von Staats- und insbesondere Sozialabgaben sollen möglichst viele Aufgaben von privaten Anbietern übernommen und die verbleibenden staatlichen Aufgaben deutlich effektiver und effizienter als bislang erbracht werden. Angesichts bürokratischer Verselbstständigungen und Verkrustungen sowie des Verlustes staatlicher Souveränitäten (z.B. durch supranationale Institutionen oder Globalisierung der Wirtschaft) sollen zudem Entscheidungsprozesse dezentralisiert werden. Mit der Einführung des New Public Management bilden sich somit in den OECD-Ländern die Konturen qualitativ neuer Organisations- und Steuerungsmuster heraus, deren endgültige Linien sich allerdings noch nicht klar und eindeutig erkennbar abzeichnen und deren geschlechtsspezifische Implikationen noch weitgehend unbearbeitet sind.

Ich vertrete hier die These, dass radikale Varianten des New Public Management zentrale Errungenschaften staatlicher Gleichstellungspolitik (wie öffentliche Gleichstellungsprogramme) der Nachkriegszeit gefährden. Umgekehrt entstehen aber bei gemäßigteren Varianten, über die Gefährdung des bereits Erreichten hinaus, erweiterte Handlungs- und Mitgestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung staatlicher Gleichstellungspolitik (Riegraf 2001). In radikalen Varianten des New Public Management soll sich der Staat auf seine „Kernfunktionen" zurückziehen. Ineffektive und

ineffiziente bürokratische Vorgaben (zum Beispiel in Form von Gleichstellungsmaßnahmen) sollen möglichst zurückgenommen werden, damit sich die Handlungsspielräume einzelner Gesellschaftsmitglieder und der Privatwirtschaft ausweiten können (Mascarenas 1993). Gegen staatliche Regulierungen wird mit der Handlungsorientierung der Gesellschaftsmitglieder und der Logik des Marktes argumentiert. Demgegenüber halten gemäßigtere Reformkonzepte weiterhin an der gesellschaftlichen Bedeutung staatlicher Interventionen fest. Allerdings werden auch hier die Grenzen bisheriger Organisations- und Steuerungsmuster realisiert. Ein „Bürgerstaat" wird gefordert, in dem der Staat weiterhin eine zentrale Organisations- und Steuerungsfunktion übernimmt. Bürokratische Verkrustungen und undemokratische Verselbstständigung staatlicher Bürokratien sollen aber durch weitergehende Teilhaberechte und -pflichten „zivilgesellschaftlicher" Gruppen aufgebrochen werden (Wollmann 1996, 24f.).
Im Folgenden werden zunächst die Grundzüge des New Public Management skizziert. Anschließend wird die Staatskonzeption der Public-Choice-Theorien vorgestellt, auf die sich das New Public Management theoretisch bezieht. In einem weiteren Schritt wird dieses Staatsverständnis mit den Gerechtigkeitskonzeptionen von John Rawls und Iris Marion Young konfrontiert, um zentrale Einwände gegen „radikale" Reformkonzepte des New Public Management zu formulieren und zugleich die Chancen der „gemäßigteren" Varianten in Bezug auf Gleichstellungspolitik sichtbar machen zu können. Die vielschichtigen staats- und sozialphilosophischen Debatten können dabei nicht in aller Tiefe nachgezeichnet werden, sondern es werden lediglich einige Diskussionslinien aufgezeigt.

Grundzüge des New Public Management

Im Zuge der Entwicklung keynesianischer Wohlfahrtsstaaten seit den 1960er Jahren weiten sich bürokratische Regulierungen und staatliche Interventionen in die Gesellschaft hinein aus. Der Staat übernimmt sukzessive normative und marktkorrigierende Aufgaben, wie die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit, den Aufbau sozialer Sicherungssysteme oder Chancengleichheit im Bildungswesen. Ziel ist es, die Auswirkungen einer ungezügelten Marktwirtschaft zu kontrollieren sowie soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit zu ermöglichen. Es werden Vorkehrungen für die Grundrisiken der Lohnarbeiterexistenz getroffen und Nachteile kompensiert, die sich aus strukturell schwächeren Marktpositionen (der ArbeitnehmerInnen, MieterInnen, KundenInnen infolge von Krankheit, Unfall, Behinderungen, etc.) ergeben (Riegraf 2001, Riegraf 2005, Dingeldey 2005). Der Staat wird in dieser Phase sowohl in politischen als auch in wissenschaftlichen Konzepten als zentraler Steuerungsakteur der Gesellschaft begriffen, dem die Fähigkeit zugeschrieben wird, die gesellschaftliche Umwelt zielsicher und umfassend gestalten zu können (Messner 1995).
Die Ausweitungen staatlicher Interventionen und staatlicher Regulierungen seit den 1960er Jahren durch die Übernahme normativer und marktkorrigierender Aufgaben

werden in der Frauen- und Geschlechterforschung bekanntermaßen ambivalent eingeschätzt: Einerseits steigt mit der Expansion der öffentlichen Sektoren die Anzahl der weiblichen Beschäftigten. Im Hinblick auf die Institutionalisierung von kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten kann für die Bundesrepublik eine „frauenpolitische Erfolgsgeschichte" (Holland-Cunz 1995, 16) erzählt werden. Andererseits orientieren sich staatliche Interventionen und bürokratische Regelungen (in den einzelnen Ländern mehr oder weniger stark ausgeprägt) an dem traditionellen Modell der heterosexuellen Hausfrauenehe mit den entsprechenden sozialen, ökonomischen und politischen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und reproduzieren diese immer wieder (Fraser 2001).

Im Unterschied dazu weist das New Public Management in eine andere Richtung. In diesen Diskussionen und Entwicklungen geht es um die „Rücknahme staatlicher Interventionen" beziehungsweise um effizientere, effektivere und dezentralere Gestaltung staatlichen Handelns. Die Einführung von New-Public-Management-Instrumenten lässt sich quer zur Typologie westlicher Wohlfahrtsstaaten von Esping-Andersen (1990) beobachten. Die politischen Kräfte hinter den Umstrukturierungsprozessen in den OECD-Ländern entziehen sich einer eindeutigen politischen Rechts-Links-Zuordnung. Die konkreten Reformanstöße gehen in den einzelnen Ländern von unterschiedlichen politischen Strömungen aus: von neo-konservativen Kräften in Großbritannien und den USA, von linken Labor-Kräften in Neuseeland und Australien. Die Reformanlässe und die Reformwege des New Public Management sind in sich zwar sehr heterogen und unterscheiden sich zum Beispiel hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, spezifischen nationalen Problemlagen und institutionellen Rahmenbedingungen, aber alle Reformkonzepte beziehen sich auf ein gemeinsames Set von Instrumenten, die in den einzelnen Ländern wiederum unterschiedlich kombiniert werden, z.B. beispielsweise aufgrund der jeweiligen Verwaltungskulturen oder spezifischer Vorstellungen über das Verhältnis zwischen Staat und BürgerInnen.

Im Wesentlichen sollen drei Ziele erreicht werden: Das New Public Management konzentriert sich erstens auf eine *Stärkung ökonomischer Prinzipien* im öffentlichen Sektor, um staatliches Handeln effektiver und effizienter zu gestalten. Angesichts restriktiver ökonomischer Rahmenbedingungen in den OECD-Ländern soll der staatliche Aufgabenumfang deutlich reduziert werden. Bislang staatliche Aufgaben sollen entweder vollständig an privatwirtschaftliche Unternehmen ausgelagert oder verstärkt unter marktwirtschaftlichen Bedingungen erbracht werden (Stichworte: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Public Private Partnership oder regulärer Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern). Auf diesem Weg sollen die öffentlichen Sektoren entlastet und die Handlungsspielräume einzelner Gesellschaftsmitglieder und der Privatwirtschaft erhöht werden. Zweitens sollen die bisherigen bürokratischen Organisations- und Steuerungsmuster durch die *Implementation betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente* (Stichworte: Kontraktmanagement oder Kosten- und Leistungsrechnungen) ergänzt bzw. völlig abgelöst werden. Vorherrschend

ist dabei die Überzeugung, dass gesellschaftliche Aufgaben über marktwirtschaftliche Organisationsmuster und privatwirtschaftliche Managementmethoden deutlich effizienter, effektiver und flexibler gestaltet werden können als über staatlich bürokratische Vorgaben. Drittens sollen undemokratische Verselbstständigungen und mangelnde Transparenz bürokratischer Apparate durch eine *Verbesserung der BürgerInnenfreundlichkeit* öffentlicher Institutionen sowie eine stärkere Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen aufgebrochen werden. Staatliche Aufgaben sollen zunehmend dezentral erbracht und zivilgesellschaftliche Gruppen zu ihrer Bewältigung einbezogen werden, um gesellschaftliches Engagement zu erhöhen. Die staatlichen Sektoren sollen gegenüber gesellschaftlichen Mitgestaltungsmöglichkeiten geöffnet und BürgerInnen stärker als bislang in Entscheidungsverfahren integriert werden zum Beispiel über entsprechende Foren, Befragungen zur Qualität des öffentlichen Angebots oder über die Einrichtung von BürgerInnenbüros.

Radikale Versionen des New Public Management fordern, dass sich der Staat vollständig auf seine „Kernaufgaben" (die Herstellung von innerer und äußerer Sicherheit und die Einhaltung von Recht) zurückziehen soll. Die erweiterten Mitgestaltungsmöglichkeiten von BürgerInnen beziehen sich in dieser Variante auf die Transformation der BürgerInnen zu KundInnen und die Ausweitung ihrer Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Dienstleistungsanbietern. Die Forderungen nach der Rücknahme staatlicher Interventionen, nach einer effizienten und effektiven Gestaltung bürokratischer Abläufe auf der einen und staatlicher Gleichstellungspolitik auf der anderen Seite (beispielsweise in Form von Gleichstellungsprogrammen) geraten in ein deutliches Spannungsverhältnis. Staatliche Gleichstellungsstrategien werden unter massiven Legitimationsdruck gesetzt, da sie als überflüssige, ineffiziente, ineffektive und wenig flexible bürokratische Vorgaben gelten. In radikalen Varianten löst sich die Spannung zu Lasten von Gleichstellungsprogrammen. Das Spannungsverhältnis kann sich bei der Einführung von New Public Management lediglich dann zugunsten von Gleichstellungsmaßnahmen auflösen, wenn Gleichstellungspolitik als zentrale staatliche Aufgabe verstanden wird, die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht geopfert werden darf. Dies verweist wiederum auf korrigierende staatliche Interventionen über unhintergehbare Vorgaben bei der Einführung von New-Public-Management-Instrumenten z.B. durch die Aufnahme von Geschlechterkriterien bei der Formulierung von Ziel- und Leistungsanforderungen. Das wird von radikalen VertreterInnen des New Public Management aber als überflüssige bürokratische Intervention abgelehnt.

Staatskonzeptionen in Public-Choice-Theorien

Einen entscheidenden Einfluss auf die New-Public-Management-Konzepte in den OECD-Ländern haben Public-Choice-Theorien, deren Prämissen im Folgenden skizziert werden (Aucoin 1990, OECD 1991, Pollitt 1995, Hood 1995, Oppen/Wegener

1998).[1] Die Public-Choice-Theorien knüpfen an Überlegungen des Rational Choice an und argumentieren entschieden gegen zentralstaatliche Formen staatlicher Verwaltung sowie gegen die bürokratische Organisation des öffentlichen Sektors, da sie nicht in der Lage seien, die Bedürfnisse der BürgerInnen zu befriedigen. Die Theorien bilden damit einen scharfen Kontrast zur vorherrschenden Staatskonzeption seit den 1960er Jahren zumindest in der Bundesrepublik Deutschland und zum traditionellen Weberschen Modell der öffentlichen Verwaltung (Oppen/Wegener 1998).

In den Public-Choice-Theorien werden ökonomische Analysen über individuelle Entscheidungen auf politische Prozesse übertragen, wobei die Frage ins Zentrum rückt, wie auf der Grundlage einer an individueller Nutzenmaximierung ausgerichteten Handlungsorientierung der Gesellschaftsmitglieder Kollektivgüter erstellt oder nicht erstellt werden (als Vertreter gelten u.a.: Olson 1968, Niskanen 1971, Buchanan/Tollison 1972, Cao-Carica 1983, Coleman 1990). Das traditionelle Wohlfahrtsstaatsmodell geht davon aus, dass Regierende am Gemeinwohl orientiert sind und wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen ergreifen, wobei das Gemeinwohl im Voraus definiert wird. Die Grundannahme der Wohlfahrtsstaatstheorien, dass Handlungsorientierungen am Gemeinwohl stattfinden, wird von den Public-Choice-Theorien grundlegend bezweifelt. Die Vorstellung, eine Regierung oder eine öffentliche Verwaltung könne sich vorrangig am Ziel der Erstellung öffentlicher Güter orientieren, ist aus dieser Perspektive völlig naiv, da die Handlungen von BürokratInnen durch ihre Eigeninteressen motiviert seien. Die Existenz altruistischer Motive, also eine Handlungsorientierung an Kriterien und Zielen, die jenseits unmittelbarer Eigeninteressen liegen, oder eine Gemeinwohlorientierung von AkteurInnen in Entscheidungsprozessen wird tendenziell zurückgewiesen. Aus dieser unterstellten Handlungsorientierung wird das Staatsversagen abgeleitet, das notwendigerweise durch unterschiedliche Formen der Selbstbereicherung und Ausbeutung entsteht: Durch Interessengruppen, die sich auf Kosten von VerbraucherInnen und SteuerzahlerInnen bereichern; durch politische Parteien und durch Bürokraten, die im Wesentlichen mit der Maximierung ihres Budgets und ihrer Privilegien beschäftigt sind; durch Regierungen, die auf Kosten des Gemeinwohls ihren Machterhalt organisieren.

Das Anwachsen öffentlicher Programme wie öffentlicher Bürokratien, das empirisch nicht gleichermaßen zum Anwachsen des öffentlichen Gemeinwohls führe, sei auf das Eigeninteresse der beteiligten AkteurInnen an der Sicherung und Ausdehnung ihrer Einflussbereiche zurückzuführen. Umgekehrt wird angenommen, Individuen und gesellschaftliche Gruppen instrumentalisierten die Verwaltung für die Erreichung und die Sicherung ihrer Eigeninteressen, die sie unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht durchsetzen könnten. Gut organisierte Gruppen mit homogenen Interessen profitierten zu Lasten weniger starker Gruppierungen mit heterogenen Interessen. Die Handlungslogik der individuellen Nutzenmaximierung im Verbund mit Koalitionsbildungen führt nach Public Choice quasi automatisch zu ökonomisch ineffizienter Verteilung öffentlicher Güter (Oppen/Wegener 1998, Olson 1982). Nur durch eine Aus-

richtung an dem Konzept des „minimalen Staates“ kann demnach der Schaden reduziert werden (Walsh 1995, 17, Self 1985, 5). Im „minimalen Staat“ besteht die einzig gerechte Aufgabe des Staates „nur“ noch darin, die Rechte des Individuums zu schützen, sie vor Gewalt und Betrug zu bewahren und die Durchsetzung von Verträgen zu gewährleisten (Nozick 1974). Zwar tendiert der Mainstream der Public-Choice-Literatur dazu, eine reduzierte Rolle des Staates zu fordern, allerdings muss der Vollständigkeit halber erwähnt werden, dass auch eine kleine, aber wachsende Gruppe aus den Analysen der Public Choice Theorien andere Erkenntnisse zieht (Self 1993, 16ff.). Die VertreterInnen der Public-Choice-Theorien schließen aus ihrer Analyse, dass es gilt, möglichst viel Konkurrenz und Wahlmöglichkeiten zu implementieren, um dem Staatsversagen entgegenzuwirken. Die Rationalität der Weberschen Bürokratie mit den Mechanismen der Arbeitsteilung in einer strikten Hierarchie gilt es in den Public-Choice-Ansätzen durch die marktwirtschaftliche Rationalität der Wahlfreiheit und des Preises (zum Beispiel durch die Einführung von Gebühren und Entgelte für öffentliche Leistungen) zu ersetzen und BürgerInnen als KundInnen bzw. als KonsumentInnen zu begreifen. Diese erhalten zusätzlich zu ihrem politischen Wahlrecht durch die Pluralisierung von Dienstleistungsproduzenten und -anbietern noch andere Wahl- und Einflussmöglichkeiten auf die Produktion öffentlicher Güter. Die Transformation von BürgerInnen zu KundInnen ist mit verschiedenen Vorschlägen (wie Informationsrechte und Beschwerdeverfahren) zur Stärkung der Konsumentensouveränität *(empowerment)* verbunden.

Gegen die Forderungen nach einem „minimalem Staat“ in Public-Choice-Konzepten und den Konsequenzen, welche die radikalen Varianten des New Public Management daraus ziehen, kann mit den Gerechtigkeitstheorien von Rawls und Young argumentiert werden. Rawls wendet sich gegen den radikalen Rückbau des Staates und begründet dessen gesellschaftliche Aufgabe als „Gerechtigkeitsinstanz“. Young betont die Notwendigkeit, Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement zu entwickeln. Die Verknüpfung beider Perspektiven, nämlich die Rolle des Staates als Gerechtigkeitsinstanz und die Ausweitung zivilgesellschaftlicher Mitsprachmöglichkeiten, liefert eine Argumentationsgrundlage für gemäßigtere New-Public-Management-Varianten, die wiederum neue Mitsprachemöglichkeiten bei staatlicher Gleichstellungspolitik bieten.

Staatsaufgaben in der Gerechtigkeitskonzeption von Rawls

In seiner sozialliberalen Schrift „Eine Theorie der Gerechtigkeit“ (1975) wendet sich Rawls gegen wirtschaftsliberale Ansätze, in deren Vorstellungen sich soziale Gerechtigkeit lediglich über Marktprozesse herstellen lässt oder die die Herstellung von Gerechtigkeit als gesellschaftliches Problem überhaupt nicht anerkennen. Soziale Gerechtigkeit kann sich nach Rawls nicht als Resultat einer ungebundenen und sich frei entfaltenden Marktwirtschaft einstellen, da der Zugang auf ungerechten und zufälli-

gen Ausgangsbedingungen basiert. Er beantwortet die Frage nach den Aufgaben des Staates damit, dass der Staat in stabilen und „wohl geordneten", d.h. grundlegende Sicherheiten und Schutzrechte ihrer Mitglieder verbürgenden Gesellschaften für die Herstellung von Gerechtigkeit – im Sinne von Chancengleichheit – sorgen muss. Der Staat muss damit auch normative Aufgaben übernehmen, die marktwirtschaftlichen Überlegungen nicht geopfert werden dürfen. Die Aufhebung von Benachteiligungen geht nach Rawls die gesamte Gesellschaft an, da sie ansonsten in ihren liberalen Grundlagen bedroht ist. Er sensibilisiert dafür, dass unterprivilegierte Gruppen und Individuen gezielt über staatliche Intervention zu unterstützen sind. Nach Rawls muss eine „wohl geordnete" und stabile Gesellschaft neben rechtsstaatlichen auch über wohlfahrtsstaatliche Verteilungsprinzipien verfügen, für deren Umsetzung der Staat zu sorgen hat. Die entscheidende Frage ist, wie solche Gerechtigkeitsprinzipien entwickelt werden können.

Rawls' Arbeit liegt die Annahme zugrunde, dass in komplexen modernen Gesellschaften, in denen Gerechtigkeitsprinzipien nicht aus höheren Einsichten (z.B. göttlichen Willen) abgeleitet werden können, allgemein gültige Gerechtigkeitsgrundsätze nur noch dadurch zu legitimieren sind, dass sie in einer fairen Ausgangssituation und in einem fairen Entscheidungsverfahren von den Gesellschaftsmitgliedern festgelegt werden. Rawls begründet seine Gerechtigkeitskonzeption mit Vertragstheorien und möchte auf dieser Basis herausarbeiten, wie in einer komplexen Gesellschaft Gerechtigkeitsvorstellungen überhaupt zustande kommen, und welche Gerechtigkeitsprinzipien (im Prinzip) in pluralistischen Gesellschaften von allen geteilt werden können. Er greift dabei auf die vertragstheoretische Idee der *original position* zurück. Rawls konstruiert eine Ausgangssituation, in der sich die VerhandlungspartnerInnen – unabhängig von ihrer gesellschaftlichen Stellung – als Gleiche gegenübertreten und in der ihnen ihre zukünftige Stellung in der Gesellschaft, ihre Verfügung über Macht, Recht und Geld, ihre Stärken und Schwächen sowie ihre Begabungen unbekannt sind. Die Gesellschaftsmitglieder beraten hinter dem „Schleier des Nichtwissens", der jegliche Kenntnisse über ihre persönlichen Merkmale vor ihnen verbirgt, so „daß niemand seine Stellung in der Gesellschaft kennt, seine Klasse oder seinen Status, ebensowenig sein Los bei der Verteilung natürlicher Gaben wie Intelligenz oder Körperkraft. Ich nehme sogar an, daß die Beteiligten ihre Vorstellung vom Guten und ihre besonderen psychologischen Neigungen nicht erkennen" (Rawls 1975, 29). Über eine solche hypothetische Verhandlungssituation könnten zustimmungsfähige Grundsätze entwickelt und gerechtfertigt werden, die eine gerechte Verteilung sozialer, politischer und ökonomischer Güter ermöglichen.

In der Gerechtigkeitstheorie von Rawls hat staatliche Intervention zum einen mit ex-ante-Politiken zu geschehen, um Chancengleichheit als Bedingung für das Funktionieren von Marktwirtschaften herzustellen, z.B. durch eine entsprechende Bildungspolitik. Zum anderen greift der Staat ex post ein, um Fehlentwicklungen zu korrigieren, die den Gerechtigkeitsprinzipien Rawls' widersprechen. Rawls normative Ge-

rechtigkeitstheorie bietet letztlich eine sozialphilosophische Rechtfertigung für die Existenz eines modernen Wohlfahrtsstaates und staatlicher Interventionen. Die feministische Theorie knüpft hieran mit der Idee an, dass Unrecht und Diskriminierung von Gesellschaftsmitgliedern kein individuelles oder gruppenspezifisches Problem darstellt, sondern die gesamte Gesellschaft angeht und staatliches Handeln herausfordert (Nagl-Docekal 2001, 219f.).

Die Gerechtigkeitskonzeption von Young

Diese Gerechtheitskonzeption hat eine Reihe von Einwänden auch der Frauen- und Geschlechterforschung provoziert (vgl. Nagl-Docekal 2001). So führe die Konzentration der Analyse auf die öffentlichen Sphären dazu, dass Geschlechterungleichheiten in den Familien unterbelichtet blieben (Okin 1989). Angemessene Gerechtigkeitsprinzipien könnten zudem nicht über die Konstruktion einer Verhandlungssituation entwickelt werden, in der die Gesellschaftsmitglieder unabhängig von ihren sozialen Kontexten, ihren gesellschaftlichen Erfahrungen, ihren Positionen oder Überzeugungen gedacht werden und ihre zukünftige soziale Stellung nicht kennen. Gerade in pluralistischen Gesellschaften könnten angemessene Gerechtigkeitskonzeptionen nicht von der Besonderheit des gesellschaftlichen Lebens abstrahieren, sondern müssten die „Heterogenität gesellschaftlichen Lebens“ berücksichtigen und an den Missachtungs- und Entwertungserfahrungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen ansetzen (vgl. Wagner i.E.). Das liberale Menschenbild der Rawlsschen Konzeption könne darüber hinaus den gesellschaftsintegrativen Stellenwert sozialer Gemeinschaften und darauf bezogene Handlungsorientierungen wie Fürsorglichkeit oder Solidarität nicht erfassen, die aber für reale Gesellschaften von zentraler Bedeutung seien.

Young (1990, 1999) kritisiert an der Konzeption Rawls’ zum einen die Vorstellung, das Problem der Gerechtigkeit könne in pluralistischen Gesellschaften über rechtstaatlich-demokratische Rahmenbedingungen, über soziale Ausgleichsmechanismen eines (neutral, wertepluralistisch und autonom vorgestellten) Staates gelöst werden; zum anderen bezweifelt sie die Annahme, in modernen Gesellschaften könnten allgemein gültige Gerechtigkeitsprinzipen entwickelt werden. Demnach gilt es Gerechtigkeitsprinzipien zu suchen, welche die Heterogenität sowie die partikularen und historischen Erfahrungen gesellschaftlicher Gruppen systematisch berücksichtigen.

Aus Sicht von Young muss Gerechtigkeit jenseits der Bezugnahme auf ein nutzenmaximierende Individuum und jenseits der einseitigen Intervention des Staates in einer aktiven und funktionsfähigen Zivilgesellschaft bearbeitet werden (zur Kritik vgl. Knapp 2000). Young plädiert dafür, staatliche Entscheidungsprozesse zu dezentralisieren und sie für unterschiedliche zivilgesellschaftliche Gruppen zu öffnen, um damit der Heterogenität von Identitäten und solchen Interessen in der Öffentlichkeit zum Durchbruch zu verhelfen, die durch geltende und übliche institutionelle Verfahren

Missachtungen und Abwertungen erfahren. Gerechtigkeitsvorstellungen müssten „innerhalb der Gesellschaft" von Gesellschaftsmitgliedern in „realen" und kontextsspezifischen gesellschaftlichen Diskursen entwickelt werden. So einleuchtend die Kritik von Young und ihre Forderung nach „zivilgesellschaftlicher" Mitgestaltung ist, so provoziert sie zugleich eine Reihe von Einwänden, die wiederum auf den Staat als zentrale und regulierende „Gerechtigkeitsinstanz" im Sinne von Rawls und auf die Notwendigkeit staatlicher Regulierungen als Korrektiv verweisen: Denn erstens bilden funktionsfähige zivilgesellschaftliche Gruppen ihre Wir-Identitäten über Grenzziehungen nach außen. Die Gemeinschaften entwickeln die Tendenz zur Homogenität, entfalten eigene exklusive Identitäten und schotten sich gegenüber Anforderungen der Außenwelt ab. Solche Gemeinschaften sind nicht immer gleichstellungsfreundlich und sie sind anfällig für Intoleranz, ausschließende Denk- und Verhaltensweisen, möglicherweise sogar für verschiedene Formen des Rassismus, des Sexismus und der Fremdenfeindlichkeit.
Zweitens müssen mangelndes Beteiligungsinteresse und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten insbesondere weniger privilegierter und weniger gut organisierter Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden. So kann z.B. die ungleiche Verteilung von Kindererziehungs- und Pflegeaufgaben oder anderen Aufgaben zwischen den Geschlechtern auch Ausdruck von Desinteresse sein. Drittens kann angesichts zunehmend komplexer und spezialisierter Problemsituationen von Wissensdefiziten und daraus resultierenden Überforderungen der BürgerInnen in voraussetzungsvollen Entscheidungssituationen ausgegangen werden; folglich sind Gesellschaftsmitglieder beispielsweise nicht in jeder Situation in der Lage, angemessene und gerechte Lösungen herzustellen. In solchen Konstellationen kann es zu einer Dominanz der privilegiertesten, mächtigsten und am leichtesten organisierbaren (in der Regel durch weiße „männliche" Mitglieder dominierte) Gruppen kommen.

Schlussbetrachtungen

Angesichts veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen ist die Suche nach neuen staatlichen Organisations- und Steuerungsmustern einsichtig und notwendig. Ziel des Aufsatzes war es zu zeigen, dass radikale Varianten des New Public Management, die ausschließlich auf die Ökonomisierung des Staates abzielen, zentrale Errungenschaften der Nachkriegszeit in Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit gefährden, da das Staatsverständnis für staatliche Gleichstellungspolitiken und -maßnahmen kaum anschlussfähig ist. Diese Reformkonzepte beharren auf den Rückzug des Staates, sie minimieren die Ausweitung demokratischer Mitsprachemöglichkeiten auf die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Dienstleistungsanbietern und reduzieren die Frage der Geschlechtergerechtigkeit – insofern sie überhaupt gestellt wird – auf die Logik der Marktprozesse. Demgegenüber können über gemäßigtere New-Public-Management-Varianten, die den Stellenwert des Staates bei der Herstellung von Ge-

rechtigkeit betonen und die sich zugleich gegenüber zivilgesellschaftlichem Engagement öffnen, bürokratische Ausgrenzungsprozesse unter Druck geraten (in einigen Bereichen vermutlich auch über ökonomische Mechanismen). Während mit der Rawlsschen Gerechtigkeitstheorie der Stellenwert des Staates bei der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit in pluralistischen Gesellschaften bearbeitet werden kann, sensibilisiert Young für die Notwendigkeit einer aktiven Zivilgesellschaft und schärft den Blick für institutionelle Ausgrenzungs- und Missachtungsprozesse. Bestimmte New-Public-Management-Konzepte können dann über das bislang Erreichte hinaus neue Perspektiven bei der staatlichen Gleichstellungspolitik eröffnen. Diese Konzepte zeichnen sich durch die Verbindung von staatlichen Interventionen mit zivilgesellschaftlichem Engagement aus und beachten dabei ökonomische Anforderungen. Derartiges New Public Management schafft Mitgestaltungsmöglichkeiten engagierter zivilgesellschaftlicher Gruppen bei der Ausarbeitung staatlicher Gleichstellungspolitik und -programme.

Anmerkungen

1 Einen weiteren Strang bilden die privatwirtschaftlichen Managementkonzepte, die sich aber im Gegensatz zu den Public-Choice-Theorien nicht direkt mit dem Staatsversagen beschäftigten, sondern sich vorwiegend gegen die Verkrustungen staatlicher Bürokratien wenden.

Literatur

Aucoin, Peter, 1990: „Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* 3. Jg. H. 2, 115-137.

Buchanan, James M./Tollison, Robert D. (Hg.), 1972: *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics.* Michigan.

Cao-Carica, Robert J., 1983: *Explorations Towards a Economic Theory of Political Systems.* London.

Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory.* Cambridge.

Dingeldey, Irene, 2005: „Vom klassischen zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat". In: Groh, Kathrin/Weinbach, Christine (Hg.): *Zur Genealogie des politischen Raumes. Politische Strukturen im Wandel.* Wiesbaden, 273-308.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge.

Fraser, Nancy, 2001: *Die halbierte Gerechtigkeit.* Frankfurt/M.

Holland-Cunz, Barbara, 1995: „Frauenpolitik im schlanken Staat". *Zeitschrift für Frauenforschung.* 13. Jg. H. 1+2, 16-27.

Hood, Christopher, 1995: „Emerging Issues in Public Administration". *Public Administration.* 73 Jg. H. 1, 163-183.

Knapp, Gudrun-Axeli, 2000: „Achsen der Differenz". In: Becker-Schmidt, Regina/ Knapp, Gudrun-Axeli: *Feministische Theorien zur Einführung*. Hamburg, 103-123.

Mascarenas, Reginald C., 1993: „Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand". *Public Administration Reform*, 4. Jg. H. 53, 319-328.

Messner, Dirk, 1995: *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung*. Köln.

Nagl-Docekal, Herta, 2001: *Feministische Philosophie. Ergebnisse, Probleme, Perspektiven*. Frankfurt/M.

Niskanen, William, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago.

Nozick, Robert, 1974: *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford.

OECD, 1991: *Public Management Developments Survey 1991*. Paris.

Okin, Susan Moller, 1989: *Justice, Gender and the Family.* New York.

Olson, Mancur, 1968: *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen.

Oppen, Maria/Wegener, Alexander, 1998: *Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion: Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive*. WZB Discussion Paper 98/206. Berlin.

Pollitt, Christopher, 1995: „Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management". *Evaluation*. 1. Jg. H. 2, 133-154.

Rawls, John, 1975: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt/M.

Riegraf, Birgit, 2001: „Modernisierung des Staates aus internationaler Perspektive. Eine Diskussion aus Sicht der Frauen- und Geschlechterforschung". In: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hg.): *Staat. Geschlecht. Europa*. Wien, 203-214.

Riegraf, Birgit, 2005: „Koordinaten eines gewandelten Staatsverständnisses: Das New Public Management". In: Groh, Kathrin/Weinbach, Christine (Hg.): *Zur Genealogie des politischen Raumes. Politische Strukturen im Wandel*. Wiesbaden, 225-244.

Self, Peter, 1985: *Political Theories of modern Government: Its Role and Reform*. London.

Self, Peter, 1993: *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London.

Wagner, Gabriele (i.E.): „Die zwei Seiten der Anerkennung – Geschlechtergerechtigkeit und die Pluralisierung sozialer Wertschätzung". In: Heitmeyer, Wilhelm/Imbusch, Peter (Hg.): *Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft* (Arbeitstitel). Wiesbaden.

Walsh, Kieron, 1995: *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke.

Wollmann, Hellmut, 1996: „Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformverläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse". In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel, Boston, Berlin, 1-49.

Young, Iris Marion, 1990: *Justice and the Politics of Difference*. Princeton.
Young, Iris Marion, 1999: „State, Civil Society, and Social Justice". In: Shapiro, Ian/Hacker-Cardon, Casino (Hg.): *Democracy's Value*. Cambridge, 141-162.