

## Populistische Verwaltungspolitik: Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation

Bauer, Michael W.; Becker, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bauer, M. W., & Becker, S. (2020). Populistische Verwaltungspolitik: Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 13(2), 430-447. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i2.02>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Michael W. Bauer, Stefan Becker*

## Populistische Verwaltungspolitik. Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation

### **Zusammenfassung**

Mit Blick auf die Bürokratie als zentrales Instrument staatlicher Herrschaftsausübung entwickelt dieser Beitrag einen Analyserahmen, der populistische Verwaltungspolitik als Transformation der öffentlichen Verwaltung erfassbar macht. Die analytische Leistungsfähigkeit dieses Ansatzes sowie dessen empirische Relevanz werden an vier Beispielen populistischer Verwaltungspolitik illustriert: Viktor Orbán in Ungarn, Alberto Fujimori in Peru, Christoph Blocher in der Schweiz und Donald Trump in den USA. Der Beitrag verdeutlicht, welche Gefahren für liberaldemokratische Systeme von populistischen Regierungen ausgehen. Denn der Grad der Verwirklichung populistischer Verwaltungspolitik bestimmt letztendlich die Durchsetzungschancen einer auf radikale Veränderung abzielenden politischen Ideologie.

*Schlagerworte:* Populismus, Bürokratie, öffentliche Verwaltung, demokratische Regression

### **Abstract**

*Populist Public Administration Policy. How Populists in Government Transform State Bureaucracies* Against the background of bureaucracies being central instruments of state power, this article develops a framework to capture populist policies to transform public administration. The analytical value and empirical relevance of this framework is illustrated by four examples of populist public administration policies: Viktor Orbán (Hungary), Alberto Fujimori (Peru), Christoph Blocher (Switzerland) and Donald Trump (United States). The article further underlines the threat populist governments pose to liberal-democratic systems, for the realization of populist public administration policies raises the chances of a radical ideology being implemented.

*Keywords:* populism, bureaucracy, public administration, democratic regression

## 1 Einleitung

Die größten Risiken für liberale Demokratien bestehen derzeit weniger in fremdstaatlicher Unterminierung, Bevölkerungsaufständen oder militärischen Staatsstreichen, sondern im Abbau demokratischer Errungenschaften durch gewählte, aber autoritäre Regierungen. Eine solche Regression, die als demokratische Rückwärtsbewegung, *democratic backsliding* (Bermeo, 2016), aufgefasst werden kann, ist mit der Wahl von Politikerinnen und Politikern verbunden, die sich kategorisch von etablierten Eliten distanzieren, simple Lösungen für komplexe Probleme propagieren und vorgeben, als einzige für „das Volk“ sprechen zu können.

Dieser jüngsten Welle des Populismus wurde bereits viel Aufmerksamkeit gewidmet. Der Mangel der gegenwärtigen Debatte – darin ist Philip Manow (2018, S. 9) zuzustimmen – besteht allerdings darin, dass Populismus zu oft lediglich als ein besonders antagonistischer Politikmodus verstanden wird, der auf Ressentiments, moralischem Alleinvertretungsanspruch und inszenierter Konfrontation als Machteroberungsstrategien fußt. Diese Kritik impliziert, dass es an der Zeit ist, genauer hinzuschauen, wie Populistinnen und Populisten nach der Übernahme von Regierungsverantwortung tatsächlich handeln. Hier setzt dieser Beitrag an. Der Fokus soll dabei auf der staatlichen Bürokratie als dem zentralen Regierungsinstrument liegen. Denn nach wie vor gilt das Diktum von Max Weber (1921, S. 126), wonach Herrschaft im Alltag primär Verwaltung ist. Demnach bedarf es einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive auf populistische Regierungspraktiken, die deren administrative Instrumentengestaltung und Reformstrategien in den Mittelpunkt rückt.

Dass eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive für die vergleichende Populismusanalyse fruchtbar gemacht werden kann, legt schon die Logik populistischer Machteroberung nahe. Wenn nämlich Rekurse auf das „ehrenhafte Volk“ und eine „verräterische Elite“ nicht bloße Wahlkampfretorik sind, werden populistische Regierungen nicht nur versuchen, bestimmte materielle Politiken zu verwirklichen, sondern sie werden insbesondere auch die Aufbau- und Ablauforganisation des Staates reformieren wollen (Müller, 2016, p. 56). Beide Vorhaben betreffen die öffentliche Verwaltung. Im ersten Fall werden populistische Regierungen Wege finden müssen, ihre Entscheidungen umzusetzen. Dies kann unter Nutzung oder Umgehung der etablierten Bürokratie geschehen; jedenfalls bedarf es einer Bestimmung des Verhältnisses zwischen (neuer) populistischer Regierung und (alter) öffentlicher Verwaltung. Im zweiten Fall wird die öffentliche Verwaltung dann selbst zum Gegenstand populistischer Neuordnungen. Um die eigene Macht langfristig abzusichern, ist der Auf- und Ausbau eines „verlässlichen“ Staatsapparates geboten. Diese zweite Dimension ist Gegenstand dieses Beitrags.

Der Begriff Verwaltungspolitik rekurriert dabei absichtsvoll auf die Arbeiten von Carl Böhret und Werner Jann (Jann, 2001; Böhret & Siedentopf, 1983) und meint „den Versuch durch intentionale Modifikationen der Strukturen des öffentlichen Sektors (Personal, Organisation, Verfahren) Verwaltungshandeln und damit im Endergebnis andere Politikinhalt und deren Wirkungen und Ergebnisse zu verändern“ (Bogumil & Jann, 2015, S. 252). Es handelt sich bei populistischer Verwaltungspolitik also um eine indirekte Form der politischen Steuerung, die als Institutionenpolitik bezeichnet werden kann. Sie ist konkreten Verwaltungsreformen über- und vorgelagert und leitet diese paradigmatisch an. In diesem Sinne ist populistische Verwaltungspolitik politisch hochbrisant, insbesondere mit Blick auf illiberale Bewegungen, die, wie Recep Tayyip Erdoğan es einmal formuliert hat, die Demokratie nutzen wollen wie eine Straßenbahn – und aussteigen, wenn das Ziel der Machtübernahme erreicht ist (Focus Online, 2016). Aber zunächst brauchen auch „Anti-Establishment“-Bewegungen das bürokratische Knowhow für die Konsolidierung ihrer „Herrschaft im Alltag“. Ihre Verwaltungspolitik determiniert die Durchsetzungschancen einer auf radikale Veränderung abzielenden politischen Ideologie. In anderen Worten: Keine Systemtransformation ohne bürokratische Fundierung. Der Verwaltungspolitik – auch als ein Frühindikator für die Anfänge illiberaler Transformationen – sollte daher mit dem Blick auf populistische Regierungen besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden.

Da die Debatte über populistische Verwaltungspolitik noch am Anfang steht, sind zunächst die verwendeten Schlüsselbegriffe ins Verhältnis zu setzen. Der folgende Abschnitt zeigt, dass die öffentliche Verwaltung in liberaldemokratischen Systemen selbst zum integralen Bestandteil der demokratischen Ordnung geworden ist. Deshalb muss sie in ihrer pluralistischen Ausprägung ein Dorn im Auge der Populisten sein, die eine ungefilterte Umsetzung des „Volkswillens“ propagieren. Auf welche Strategien populistischer Verwaltungstransformation dabei zurückgegriffen wird, zeigt der dritte Abschnitt. Dort werden zunächst empirische Muster bürokratischer Transformation aus dem Abgleiten junger europäischer Demokratien in den Faschismus zu Beginn des 20. Jahrhunderts als Vergleichsmaßstab kompiliert. Ferner werden ideologische Unterschiede in den populistischen Staatsphilosophien und institutionelle Unterschiede in den Verwaltungssystemen – notwendigerweise stark vereinfacht – miteinander in Beziehung gesetzt. Dieses Vorgehen erlaubt, unterschiedliche Ausprägungen populistischer Verwaltungspolitik in bestimmten Konfigurationen als fundierte Erwartungen sichtbar zu machen. Der vierte Abschnitt zeigt schließlich, dass sich die abgeleiteten Strategie- und Zielerwartungen real beobachten lassen. Skizzen der Verwaltungspolitik von Viktor Orbán in Ungarn, Alberto Fujimori in Peru, Christoph Blocher in der Schweiz und Donald Trump in den USA plausibilisieren damit nicht nur den vorgeschlagenen analytischen Rahmen, sondern zeigen auch, dass die hier entwickelte Konzeption populistischer Verwaltungspolitik als Teil demokratischer Regressionsprozesse hochaktuell ist. Sie entfaltet ihr demokratiegefährdendes Potenzial gerade durch ihre dauerhafte Wirkung auf die operative Machtinfrastruktur des eroberten Regierungsapparates. Die Brisanz populistischer Verwaltungspolitik in ihren demokratiegefährdenden Ausprägungen sichtbar zu machen, ist das zentrale Anliegen der folgenden Ausführungen.

## 2 Kontext: Demokratie, Populismus und öffentliche Verwaltung

Die These, dass sich die Demokratie auf dem Rückzug befinde, ist gegenwärtig in aller Munde (etwa Geiselberger, 2017). Ein Schwerpunkt der Debatte wird unter dem Begriff der demokratischen Regression oder des *democratic backsliding* geführt. Gemeint ist damit der sukzessive Abbau liberaldemokratischer Errungenschaften, wie etwa die horizontale Gewaltenteilung, die Freiheit der Medien und das Recht auf Opposition, bei gleichzeitiger Ausweitung exekutiver Machtmittel (Bermeo, 2016; Coppedge, 2017). Der Begriff *democratic backsliding* ist allerdings umstritten. Unter anderem wird seine Ungenauigkeit, seine implizierte Tendenz zum Automatismus, die kontingente Setzung eines Anfangspunktes in konsolidierten demokratischen Systemen sowie die mangelhafte Operationalisierung kritisiert (Mechkova, Lührmann & Lindberg, 2017). Gleichwohl lassen sich gegenwärtig Anzeichen einer „dritten Welle der Autokratisierung“ ausmachen, die die Relevanz der Erfassung inkrementellen Abbaus demokratischer Standards weiter erhöht (Lührmann & Lindberg, 2019). Ein absoluter Niedergang der liberalen Demokratie lässt sich zwar nicht belegen. Doch relativ betrachtet geraten demokratische Systeme vielerorts unter Druck; und angesichts anhaltender Wahlerfolge autoritärer beziehungsweise populistischer Politikerinnen und Politiker weltweit ist eine Verstärkung dieses Trends wahrscheinlich. *Democratic backsliding*

*ding* ist also ein reelles Phänomen, und gerade weil dessen Konzeptualisierung, Operationalisierung und Messung noch verfeinert werden müssen, erscheint in diesem Kontext eine Bezugnahme auf die öffentliche Verwaltung der Länder, die demokratisch zurückfallen, vielversprechend. Denn möglicherweise erschließt der Fokus auf die Verwaltung bislang unbeachtet gebliebene Dimensionen, in denen *backsliding* empirisch erfassbar gemacht werden könnte.

Damit soll nicht suggeriert werden, dass Populismus immer Regression bedeutet. Die Politikwissenschaft hat diesbezüglich nuancierte Erkenntnisse zum Verhältnis von Demokratie und Populismus geliefert (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017, Kapitel 5; Hawkins, Read & Teun, 2017; Kriesi, 2014; Manow, 2018). In stärker geschlossenen Systemen können populistische Bewegungen durchaus demokratiefördernd wirken, indem sie die Beteiligungschance diskriminierter Gruppen erhöhen. Bei aller Ambivalenz stellt Populismus aber in seiner Konsequenz eine Gefahr für die liberale Demokratie dar. Zwar ist der Populismus eine „dünne Ideologie“, die mit unterschiedlichen Topoi – Nation, Rasse, Klasse etc. – aufgeladen werden kann; doch es wohnt ihm stets eine drastische Dualität von Volk und Elite inne, die mit der auf Kompromiss ausgerichteten, pluralistischen Konzeption existierender liberaler Demokratien unvereinbar ist (Müller, 2016; Norris, 2017; Norris & Inglehart, 2019).

So argumentierte schon Robert Dahl (1978, S. 191), dass ein erhebliches Ausmaß an Pluralismus eine notwendige Bedingung, eine unverzichtbare Eigenschaft und eine Konsequenz demokratischer Regime sei. Ähnlich äußerte sich zuvor bereits Ernst Fraenkel (1973), dessen neopluralistische Demokratietheorie die Möglichkeit eines vorher bestimmbareren Gemeinwohls ausschloss. Dieses müsse stattdessen das Ergebnis eines Interessenausgleichs sein. Hierfür bedürfe es eines „nicht-kontroversen“ Sektors, der den Konfliktaustrag reguliere. Damit meinte Fraenkel, dass „die Spielregeln des politischen Wettbewerbs mit Fairneß gehandhabt werden, [...] die Rechtsnormen, die den politischen Willensbildungsprozeß regeln, unverbrüchlich eingehalten werden, [...] und die Grundprinzipien gesitteten menschlichen Zusammenlebens uneingeschränkt respektiert werden“ (Fraenkel, 1973, S. 275). Dieser „nicht-kontroverse“ Sektor bildet damit einen Grundpfeiler der heutigen liberalen Demokratie. Demokratietheoretisch problematisch ist der Populismus somit nicht wegen einzelner politischer Forderungen, wie drastisch diese auch sein mögen, sondern weil er mit Verweis auf ein vermeintlich homogenes Volk diesen zu schützenden Kern ablehnt.

Damit ist der Grundkonflikt zwischen Populismus und Demokratie benannt. Die Gefahren, die der liberalen Demokratie aus populistischer Machteroberung erwachsen, erstrecken sich dabei auch auf die Verwaltung und insbesondere auf den populistischen Steuerungsanspruch gegenüber dem bürokratischen Apparat. Dieser Fokus mag auf den ersten Blick überraschen und die dahinterstehende Verwaltungskonzeption bedarf einer Erläuterung.

Nach Woodrow Wilson, einem Gründungsvater der Verwaltungswissenschaft, soll staatliche Verwaltung primär Expertise und Effizienz sicherstellen – unter dem Primat der gewählten Politik. Die Suche nach Gesetzmäßigkeiten optimaler Verwaltungsdesigns und der delegationstheoretischen Sicherstellung der politischen Kontrolle über die Verwaltung stehen damit im Mittelpunkt. Einer solchen „mechanistisch-instrumentellen“ Sicht auf die Verwaltung, kann eine „organisch-institutionelle“ gegenübergestellt werden. Aus dieser Perspektive bildet die öffentliche Verwaltung selbst einen Kern moderner Regierung. Denker wie Dwight Waldo (1952, p. 87) forderten dementspre-

chend eine Theorie der Demokratie, die eben auch eine demokratische Konzeption der Verwaltung umfasst. Vielleicht weil Max Weber (1921, S. 546) eine „unmittelbar demokratische Verwaltung, überall, wo sie besteht“, für „labil“ hielt, dominierte in der deutschen Debatte allerdings lange die instrumentell-mechanistische Konzeption der Verwaltung. Noch heute werden die angeblichen Gegensätze zwischen den Wertzuschreibungen für „Demokratie“ und „Verwaltung“ eher pointiert zugespitzt als theoretisch reflektiert.

Dabei eröffnet das Verhältnis Demokratietheorie und Verwaltung ein weites Feld.<sup>1</sup> Die öffentliche Verwaltung in einer Demokratie eben nicht mehr als reines Instrument zu begreifen, sondern selbst als Institution einer demokratischen Regierung, erscheint aber mehr als nur eine legitime Wahl eines normativen Standpunktes. Auch empirisch spricht vieles für diese Sichtweise. Moderne öffentliche Verwaltungen sind hochkomplexe Organisationen, eingebettet in ein vielfältiges politisch-institutionelles Umfeld. Sie beteiligen sich am gesellschaftlichen Interessenausgleich (Lehmbruch, 1991), der inhaltlichen Vorbereitung von Gesetzen (Rosenbloom, 2002) sowie deren Umsetzung in Verwaltungsnetzwerken (Benz, 1994), Ko-Produktionsverhältnissen mit privaten Akteurinnen und Akteuren (Bovaird, 2007) oder komplett eigenständig (Lipsky, 2010). Gleichzeitig ist auch die gesellschaftliche Öffnung der Verwaltung als Organisation vorangeschritten. Repräsentativere Personalpolitik, mehr Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, verschärfte Transparenzgesetzgebung sowie die Ausweitung parlamentarischer Kontrolle haben die öffentliche Verwaltung immer stärker demokratisiert. Der Kern einer Demokratie mag woanders verortet werden – in freien Wahlen, einem funktionierenden Rechtssystem und offenem Diskurs – aber auch die öffentliche Verwaltung ist mittlerweile zweifelsohne ein wichtiger Teil liberal-demokratischer Ordnungen.

Damit wird auch das potenzielle Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Verwaltung und populistischer Regierung deutlich. Wenn eine populistische Regierung der propagierten Stimme des „Volks“ zu ungefilterter Geltung verhelfen möchte, können ihre Bemühungen nicht in der politischen Arena enden. Sie muss vielmehr auch die demokratisch-pluralistische Verwaltung in den Blick nehmen. Im „Erfolgsfall“ führt das zu einer weiteren Verschärfung demokratischer Regression. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie populistische Verwaltungspolitik konkret aussehen könnte.

### 3 Populistische Verwaltungspolitik

Der Begriff Verwaltungspolitik, wie oben ausgeführt, umschreibt eine Institutionenpolitik, die eine bestimmte Transformation des bürokratischen Staatsapparates zum Ziel hat. Es handelt sich also um eine indirekte Form der Steuerung, die konkrete Verwaltungsreformen paradigmatisch anleitet (Christensen & Læg Reid, 2003; Böhret & Siedentopf, 1983; Jann, 2001). Gemäß ihrer eigenen Ideologie, wie im vorigen Abschnitt dargelegt, muss eine populistische Verwaltungspolitik anstreben, die demokratisch-pluralistische Verwaltung zu einem effektiven Instrument monistischer Führung umzugestalten.

Das unterscheidet sie von der Verwaltungspolitik nicht-populistischer Parteien, die zwar ebenfalls eigene ideologische Schwerpunkte setzen, dabei aber stets den „nicht-

kontroversen“ Sektor, um mit Fraenkel zu sprechen, verschonen. Wenn beispielsweise eine Regierung nach ihrer Amtsübernahme einen Großteil der politischen Beamten austauscht, um größeren Einfluss auf die Verwaltung zu erhalten, ist das ein allgemein akzeptierter, weil nach der nächsten Regierungsbildung reversibler, Schritt. Wenn sie diese Möglichkeit für folgende Regierungen allerdings gleichzeitig zunichtemachen will, greift sie in den „nicht-kontroversen“ Sektor ein. Populistische Verwaltungspolitik muss demnach keineswegs illegal sein; sie kann im Ausreizen legaler Möglichkeiten liegen. Auch das kann letztendlich zu demokratischer Regression führen. In ihrer Abhandlung, wie Demokratien sterben, argumentieren Steven Levitsky und Daniel Ziblatt (2018, p. 106), dass die Stabilität demokratischer Regime auch darin liegt, dass gewählte Regierungen ihre Rechte aus Zurückhaltung und Respekt gegenüber anderen Akteurinnen und Akteuren nicht vollumfänglich ausschöpfen.

Einfache Zuschreibungen verbieten sich allerdings. Denn auch Regierungen, die sich ansonsten zu Pluralismus bekennen, sind kaum davor gefeit, in der Verwaltungspolitik zuweilen populistische Töne anzuschlagen. Inwiefern sie diese aber auch umsetzen, bleibt stets zu prüfen. Die Verwaltungsreformen unter Margaret Thatcher und Ronald Reagan sind in dieser Hinsicht instruktiv. Diese Reformen wurden mit einer klaren Stoßrichtung des Staatsrückbaus im Rahmen eines simplifizierenden Diskurses ins Werk gesetzt – die Nähe zu rechtspopulistischen Positionen von heute ist also durchaus gegeben. Der Primat einer demokratisch-repräsentativen Steuerung der Verwaltung blieb von diesen Auseinandersetzungen aber unberührt – und das Fraenkel'sche Tabu des „nicht-kontroversen“ Sektors respektiert (Savoie, 1994). Diese wohlverstandene Selbstbeschränkung ist bei der populistischen Verwaltungspolitik verschwunden.<sup>2</sup> Im Gegenteil zielt sie auf den pluralistischen Kern der liberalen Demokratie im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Das ist die logische Konsequenz populistischer Ideologie; doch wie können wir diese empirisch greifbar machen?

### 3.1 Transformationsstrategien populistischer Verwaltungspolitik

Da es bislang keine Theorie populistischer Verwaltungspolitik gibt, erscheint es ratsam, bei der Entwicklung eines Untersuchungsrahmens induktiv vorzugehen. Die jüngere Geschichte bietet einige Beispiele, wie autoritäre Bewegungen, einmal an die Macht gelangt, ihre Staats- und Verwaltungsapparate umbauen. Insbesondere ein Blick auf das Abrutschen junger europäischer Demokratien in den Faschismus zu Beginn des 20. Jahrhunderts drängt sich hier auf. Die Populistinnen und Populisten dieser Tage unterscheiden sich zwar in vielerlei Hinsicht vom Faschismus des letzten Jahrhunderts, und die heutigen Demokratien wirken überdies gefestigter. Weil aber beide Bewegungen einen inhaltlichen Kern haben, der den politischen Pluralismus ablehnt, bietet ein Rückblick auf die Anfänge des Faschismus auch Anhaltspunkte für populistische Verwaltungspolitik. Mit Blick auf die staatliche Bürokratie lassen sich in den Fällen Deutschlands, Österreichs, Portugals und Italiens gewisse Muster finden. Diese zielen auf eine Entpluralisierung der öffentlichen Verwaltung in klassischen Analysekatégorien der Verwaltungsforschung, nämlich Strukturen, Ressourcen, Personal, Normen und externe Kontrolle (Chandler, 2000; Heady, 2001).

So zeigt sich erstens, dass die autoritären Regierungen die administrativen Strukturen ihres Landes weitgehend zentralisierten. Eine verbreitete Maßnahme war die Be-

schneidung bürokratischer Autonomie in horizontalen und vertikalen Beziehungen (Branco, 2016, S. 88; Madureira, 2007, pp. 89, 95; Schmitter, 1975, p. 25; Bach & Breuer, 2010, S. 314). Weil selbst diese Regierungen ihre Verwaltungsapparate jedoch nicht sofort von Grund auf erneuern konnten, mussten sie Umwege nehmen. So konnten sie widerspenstige Verwaltungen beispielsweise durch die Schaffung neuer Einheiten direkt oder durch interne Umstrukturierungen indirekt schwächen. Somit konnte die Rolle jener Verwaltungseinheiten gestärkt werden, die der neuen Führung ideologisch nahestanden (Reichardt & Seibel, 2011, S. 19; Madureira, 2007, p. 95; Strobel & Veit, 2020). Zweitens verteilten die autoritären Führungen verwaltungsinterne Ressourcen neu. Ohne formale Kompetenzverteilungen zu berühren, brachte die Umverteilung von Personal und Geldern eine faktische Machtverschiebung zugunsten loyaler Einheiten in der Verwaltung. Während Strukturveränderungen bisweilen hohen Zustimmungsbedürfnissen unterlagen, konnte diese Steuerung durch Ressourcen größtenteils durch die politische Führung allein realisiert werden.

Drittens strebten die neuen Regierungen eine Beeinflussung des Verwaltungspersonals an. Diese bestand vornehmlich im Austausch weiter Teile der Beamenschaft, die sich zu regelrechten Säuberungen steigern konnten (Bracher, Schulz & Sauer, 1962, S. 241; Caplan, 1989, p. 145; Bach, 1990, S. 144; Cole, 1938; Tálos & Manoschek, 2005; Costa Pinto, 2004, p. 107; Madureira, 2007). Daran schloss sich in der Regel die Einsetzung loyaler Gefolgschaft in die Schlüsselpositionen der Verwaltung an, um ihre wachsende Exekutivmacht auch administrativ zu untermauern (Caplan, 1989, pp. 131 ff.; Costa Pinto, 2004, p. 107). Diese Bemühungen gingen insofern über die gängige Personalpolitik nach Regierungswechseln hinaus, als gleichzeitig auch Rekrutierungs- und Beförderungsverfahren geändert wurden, um die Loyalität des Personalkörpers langfristig zu sichern.

Die autoritären Regierungen nahmen viertens die herrschenden bürokratischen Normen ins Visier. Sie versuchten eine Verwaltungskultur zu etablieren, in der Kritik und Widerspruch als Ungehorsam galten (Bracher, Schulz & Sauer, 1962, S. 214; Caplan, 1989, pp. 154-165; Reichardt & Seibel, 2011, S. 19; Madureira, 2007, p. 80). Die Beamten wurden außerdem zur unbedingten Loyalität gegenüber den neuen Führungen verpflichtet, nicht gegenüber den staatlichen Institutionen, und auch nicht gegenüber einer wie auch immer gearteten bürokratischen Neutralität (Reichardt & Seibel, 2011, S. 9; Bach & Breuer, 2010, S. 331). Fünftens manifestierte sich die entpluralisierende Verwaltungspolitik dieser autoritären Regime in der größtmöglichen Umgehung legislativer und damit machtteilender Prozesse. Ähnlich der Steuerung durch Ressourcen versuchten sie an potenziell widerspenstigen politischen Institutionen vorbei zu regieren, vornehmlich durch den Erlass exekutiver Dekrete (Bracher, Schulz & Sauer, 1962, S. 91; Bach & Breuer, 2010, S. 319; Tálos & Manoschek, 2005, S. 139). Dadurch verringerten sich Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten, was gleichzeitig eine erwünschte Abschottung der Verwaltung nach außen nach sich zog.

Diese fünf identifizierten Strategien mögen auf den ersten Blick harmlos klingen. Die Zentralisierung administrativer Strukturen, die Steuerung der Verwaltung durch Ressourcen, die Politisierung des Personals, das Aufweichen bürokratischer Normen und die Immunisierung der Verwaltung gegenüber äußeren Einflüssen finden sich in vielen, wenn auch ideologisch verschiedenartigen, Handbüchern und Programmen zur Verwaltungsreform. Der Unterschied liegt damit weniger in der Stoßrichtung, denn in der Tiefe und Breite der angestrebten Transformation. Es ging diesen autoritären Re-



gierungen nicht um eine relative Stärkung zentraler Führungskapazitäten, sondern um die Ausschaltung jedweder verwaltungsinterner Opposition. Sie wollten ihre politischen Agenden nicht nur mit administrativen Ressourcen untermauern, sondern alle entgegenstehenden Programme faktisch trockenlegen. Der Personalkörper sollte nicht durch formale Politisierung zur Mitarbeit bewegt werden, sondern auf blinde Gefolgschaft getrimmt werden. Es ging diesen Regierungen nicht um eine Aufweichung von Neutralitätsnormen, wie es beispielsweise auch repräsentative Personalpolitik anstrebt, sondern um deren Abschaffung. Und schließlich sollte die Umgehung legislativer Prozesse und anderer Institutionen keine kurzfristige Ausnahme, sondern die Regel autoritären Regierens werden.

Monistisch-autoritäre und demokratisch-pluralistische Verwaltungspolitik sollten damit konzeptionell keine Dichotomie darstellen, sondern Pole eines Kontinuums. Gleichzeitig muss stets der politische und institutionelle Kontext berücksichtigt werden, denn jede Verwaltung ist in ein politisches System eingebettet, das mehr oder weniger demokratisch sein kann (Merkel, 2004). So sind beispielsweise Zentralisierungsbestrebungen innerhalb einer Verwaltung in einem System robuster horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung anders zu bewerten als in Fällen, in denen bereits eine starke Machtkonzentration vorliegt. Somit kann die Feststellung populistischer Verwaltungspolitik nur Ergebnis empirischer Kleinarbeit sein. Hier gilt es, dafür eine konzeptionelle Grundlage zu liefern. Die fünf Transformationsstrategien bilden den Kern eines entsprechenden analytischen Rahmens. Die Nutzung dieser Strategien dürfte jedoch ferner vom Ziel der Regierung abhängen.

### 3.2 Ziele populistischer Verwaltungspolitik

Der Populismus wird – wie oben geschildert – als eine dünne Ideologie angesehen, die ein homogenes Volk gegen eine abgehobene und korrupte Elite in Stellung bringt. Auf Basis dieser Logik existieren denn auch ganz unterschiedliche Populismen. Diese variieren einerseits in ihrer Form (Person, Partei oder Bewegung), ihrer Reichweite (lokal, regional, national, transnational) und ihren Aktionsmodi (innerhalb oder außerhalb bestehender Strukturen). Darüber hinaus bestehen aber auch erhebliche Differenzen in den populistischen Ideologien selbst. Gegen was oder wen das Volk in Stellung gebracht wird, ist bisweilen eine sehr individuelle Mischung von ethnischen, kulturellen, ökonomischen und sozialen Belangen (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017; Müller, 2016). Die häufige Kombination aus immigrationsfeindlichen und ökonomisch chauvinistischen Einstellungen ist zwar in Westeuropa weit verbreitet, aber keineswegs die einzige Variante.

Uneinigkeit besteht über die populistische Politik mit Blick auf das, was den Kern dieses Beitrags betrifft: Den Staat und die öffentliche Verwaltung. So gibt es Populismen, die den Staat als grundsätzlich positiv ansehen, während andere ihn bekämpfen. Letzteren geht es nicht nur um die Vertreibung alter Eliten, sondern den Abbau staatlicher Strukturen insgesamt; erstere streben hingegen lediglich Reformen des Status Quo an. Auch hier stellen die positiven wie negativen Staatsbilder die Pole eines Kontinuums dar; in der Empirie werden sich die meisten Fälle dazwischen wiederfinden. Nun agieren populistische Regierungen jedoch nicht in einem luftleeren Raum, sondern treffen bei ihrer Amtsübernahme auf eine etablierte administrative Ordnung, an deren Be-

schaffenheit sie auch ihre Verwaltungspolitik auszurichten haben. Diese Ordnungen können robust oder fragil sein, wiederum mit Schattierungen dazwischen.

In Kombination ergeben sich aus Staatsbildern und Beschaffenheit der administrativen Ordnung vier mittelfristige Ziele populistischer Verwaltungspolitik (siehe *Tabelle 1*). Wenn ein Populismus mit positivem Staatsbild auf eine fragile administrative Ordnung trifft, wird er diese zu kapern versuchen. Falls sich diese jedoch robust zeigt, wird er zunächst mit inkrementellen Reformen Vorlieb nehmen müssen. Wenn dahingegen ein Populismus mit negativem Staatsbild auf eine fragile Ordnung trifft, wird er nach deren Abwicklung streben. Zeigt sich diese jedoch robust, wird er deren Aktivitäten zunächst zu sabotieren versuchen.

*Tabelle 1: Ziele populistischer Verwaltungspolitik*

		Administrative Ordnung	
		<i>Fragil</i>	<i>Robust</i>
Staatsbild	<i>Positiv</i>	Kaperung	Reform
	<i>Negativ</i>	Abwicklung	Sabotage

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Es ist offensichtlich, dass es sich bei diesem Schema um eine erste Annäherung handelt. So steht außer Frage, dass zwischen den beiden Faktoren, dem populistischen Staatsbild und der administrativen Ordnung, eine ganze Reihe weiterer relevanter Größen wirken. Was hier als administrative Ordnung zusammengefasst ist, bedarf also der weiteren Ausführung. So ist plausibel, dass in konkreten Fällen die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse (ob eine populistische Partei eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit hat oder nicht), Verwaltungstraditionen (oder je nach Fokus Verwaltungsstile oder Verwaltungskulturen) und andere Variablen der vergleichenden politischen Systemforschung eine wesentliche Rolle spielen werden. Damit ist naheliegend, vorhandene Typologien für die Entschlüsselung empirischer Fälle fruchtbar zu machen (Dyson, 2010; Howlett, 2003; Painter & Peters, 2010; Kuhlmann & Wollmann, 2013). Hinzu kommt, dass die Reaktionen der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter selbst wesentlichen Anteil daran haben werden, wie umfassend populistische Regierungen ihre Verwaltungspolitik umsetzen können (O’Leary, 2013; 2017; Brehm & Gates, 1999). Damit deutet sich eine Forschungsagenda an, die weit über den konzeptionellen Kern dieses Beitrags hinausweist.<sup>3</sup> Entscheidend – und ermutigend – ist allerdings, dass die hier angestellten Überlegungen zu populistischer Verwaltungspolitik prinzipiell an die genannten Forschungsstränge der vergleichenden Verwaltungswissenschaft anschlussfähig sind.

Somit sind, in gebührender Abstraktion, Ziele und Strategien populistischer Verwaltungspolitik benannt. Dass diese auch Entsprechungen in der Praxis finden, der aufgeworfene analytische Rahmen also für empirische Untersuchungen nützlich sein kann, zeigt der nächste Abschnitt. Vor allem wird durch die Fallbeispiele jedoch deutlich, dass populistische Verwaltungspolitik eine ernstzunehmende Gefahr für die liberale Demokratie darstellt.

## 4 Populistische Verwaltungspolitik in der Praxis

Im Folgenden illustrieren vier empirische Skizzen, wie populistische Regierungen versuchen, mithilfe entpluralisierender Verwaltungsreformen die Staatsbürokratie zu kapern, abzuwickeln, zu reformieren oder zu sabotieren. Die Auswahl der Skizzen folgt pragmatischen Erwägungen; sie sollen typische Beispiele dieser Szenarien sein. Wenn möglich, wurde aktuellen Beispielen Vorrang gegeben. Bedeutender aber war, dass es sich um populistische Verwaltungspolitik im hier diskutierten Sinne handelt. Somit sollen die Beispiele Orbáns in Ungarn, Fujimoris in Peru, Blochers in der Schweiz sowie Trumps in den USA den aufgeworfenen analytischen Rahmen validieren und gleichzeitig die Relevanz populistischer Verwaltungspolitik unterstreichen.<sup>4</sup>

### 4.1 Kaperung: Orbán in Ungarn

Seit Viktor Orbán und seine Fidesz-Partei im Jahr 2010 zum zweiten Mal an die Macht gekommen sind, gilt Ungarn als Musterfall liberaldemokratischer Regression. Das erstreckt sich auch auf den Verwaltungsbereich. Neben der Schwächung politischer Institutionen (Puddington, 2017) widmete sich Orbáns Regierung nämlich auch dem Umbau des Staatsapparates. Dort traf ihre staatsfreundliche Ideologie auf eine fragile administrative Ordnung. Orbáns Populismus ist völkisch aufgeladen, auf eine „christlich-nationale“ Kultur ausgerichtet. Diese soll durch den Staat „organisiert, geschützt und gefördert“ werden (Tóth, 2014, p. 1). Gleichzeitig war die ungarische Verwaltung zu diesem Zeitpunkt noch fragil: Eingebettet in ein vergleichsweise junges politisches System und eine politische Kultur mit bedingter Akzeptanz pluralistischer Werte (Bayer, 2013). Die Verwaltung selbst befand sich nach zögerlichen und wenig effektiven Reformen während der Transitionsphase in einem unproduktiven Schwebestadium (Kovacs & Hajnal, 2017, p. 80). Somit konnte Orbán seine Verwaltungspolitik ohne großen Widerstand umsetzen (Müller, 2016, p. 44).

Seine Verwaltungspolitik bediente sich der gesamten Bandbreite entpluralisierender Maßnahmen.<sup>5</sup> Ein wichtiger Bestandteil war die Konzentrierung administrativer Macht in den Händen der Zentralregierung. In vertikaler Hinsicht war hierfür die Schaffung von neuen Regionalbüros verantwortlich, die mit Beauftragten der Zentralregierung besetzt wurden und Aufgaben von lokalen Behörden übernahmen. Diese vertikalen Strukturreformen begleitete eine Neuverteilung von Ressourcen, bei der die Mittel der lokalen Ebene um 80 Prozent gekürzt wurden. Die horizontale Zentralisierung bestand in der Zusammenlegung von Ministerien, die fortan stärker unter der Kontrolle des Ministerpräsidenten standen. Orbán sicherte sich dabei auch die Möglichkeiten, exekutive Dekrete ohne vorherige Absprache mit den entsprechenden Ministern erlassen zu dürfen. Schließlich schuf die Regierung einen zusätzlichen Typ von Regulierungsbehörden, der statt parlamentarischer Mehrheit lediglich eines Dekrets bedurfte.

In der Personalpolitik verabschiedete das ungarische Parlament schon im Jahr 2010 ein Gesetz, das die Abberufung von Beamtinnen und Beamten ohne weitere Begründung ermöglicht hätte. Zwar erklärte das Verfassungsgericht das Gesetz für verfassungswidrig; sein Kern aber fand in anderen Initiativen erneuten Niederschlag. So wurde später die Loyalität gegenüber der Regierung zu einem offiziellen Faktor der in-

ternen Leistungsermittlung, und die Überwachung der Bediensteten nahm zu. Gleichzeitig reizte die Regierung die formalen Politisierungsmöglichkeiten aus. Dadurch wuchs die Unsicherheit des Personals, was negative Auswirkungen auf die Effektivität und die Neutralität der Verwaltung hatte (auch Hajnal & Csengödi, 2014, p. 50). Auch im Außenverhältnis sah sich die ungarische Verwaltung unter Orbán drastischen Veränderungen ausgesetzt. So wurde die Rolle der parlamentarischen Ombudsperson gestutzt, während Foren der gesellschaftlichen Interessenvermittlung geschwächt oder gleich aufgelöst wurden.

## 4.2 Abwicklung: Fujimori in Peru

Ähnlich dem ungarischen Fall gilt Alberto Fujimoris Amtszeit als peruanischer Präsident (1990-2000) ebenfalls als Musterbeispiel erfolgreicher populistischer Regierungsführung; noch eindrucksvoller aber zeigt sie, wie sich daraus eine demokratische Regression bis hin zu einem autoritären Regime entwickeln kann (Ellner, 2003; Weyland, 2006). Hier gesellte sich zu der Schwächung politischer Institutionen die Abwicklung des bestehenden Staatsapparates. Fujimoris Ideologie entlehnte sich dem *Washington Consensus*: Perus ökonomische Missstände sollten durch Strukturanpassungsprogramme, d. h. Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung, behoben werden. Fujimoris Interpretation ging jedoch weiter und prangerte in populistischer Weise ein politisches Establishment an, das sich stets selbst reproduziere und seine Interessen gegen das Gemeinwohl durchsetze (Roberts, 1995, p. 98). Ihm ging es also um mehr als einen Elitenaustausch. Bei diesem Vorhaben stieß er auf wenig Gegenwehr. Die administrative Ordnung Perus war zu diesem Zeitpunkt fragil, das demokratische Regime nach einem Jahrzehnt Existenz kaum gefestigt. Entsprechend war das politische System noch anfällig für autoritäre Führung. Gleichzeitig befand sich die Zivilgesellschaft in der Entwicklung begriffen, und das Parteiensystem war fragmentiert. Die damalige Wirtschaftskrise tat ihr Übriges, um Fujimoris Abwicklungsagenda Legitimation zu verleihen (Mauceri, 2006, pp. 42-45).

Für dieses Ziel verfolgte seine Regierung ausgewählte Transformationsstrategien (Mauceri, 2006, pp. 49-57). Sie zentralisierte die Ministerialverwaltung durch die Gründung eines Präsidialministeriums, das für große Infrastrukturprojekte und Sozialprogramme zuständig war. Dadurch konzentrierten sich große Teile der Haushaltsmacht in den Händen des Präsidenten. Ferner setzte Fujimori den erst kurz zuvor geleisteten Dezentralisierungsbemühungen ein jähes Ende, indem er regionale Institutionen auflöste und *Dependancen* der Zentralregierung an ihre Stelle setzte. Schließlich wurden die Regulierungsbehörden umfassend reformiert; alles, was sich gegen Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung richten könnte, setzte Fujimoris Regierung formal oder faktisch außer Kraft.

Auch der öffentliche Dienst erlebte enorme Veränderungen in Fujimoris Amtszeit. Die ersten Jahre brachten weitreichende Entlassungen. Zwar wurde in den Folgejahren wieder mehr Personal eingestellt, dieses aber hatte weniger Privilegien als zuvor (Echebarria & Cortázar, 2007, p. 137). Darüber hinaus installierte Fujimori zwei personelle Netzwerke in zentralen Funktionen des öffentlichen Dienstes. Eines war persönlich, also aus Freunden und Familie bestehend; das andere war technokratisch angelegt, also vermeintliche Experten beinhaltend. Hierdurch sicherte sich Fujimori Zugriff

und Kontrolle über neuralgische Punkte der Verwaltung. In Kombination mit der Schwächung der Legislative und Judikative wurde die Verwaltung damit zu einem wichtigen Machtinstrument der populistischen Führung.

### 4.3 Reform: Blocher in der Schweiz

Wenn die Staatsbürokratie in eine robuste Ordnung eingebettet ist, gestaltet sich deren Kaperung oder Abwicklung schwierig. Populistische Regierungsmitglieder müssen ihre Ziele entsprechend anpassen. Für Staatsfreunde liegt die alternative Marschroute in der inkrementellen Reform der öffentlichen Verwaltung. So beispielsweise auch für Christoph Blocher während seiner Amtszeit als Bundesrat der Schweizerischen Volkspartei (SVP) (2003-2007). Der historische SVP-Erfolg mit knapp 27% bei den Nationalratswahlen 2003 war stark mit der Person Blocher verbunden (Albertazzi & McDonnell, 2016, pp. 52-53). Der Populismus der SVP besaß jedoch auch einen ideologischen Kern, der sich neben Skepsis gegenüber Immigration und internationaler Integration durch eine beißende Kritik am Establishment auszeichnete. Die SVP zeichnete dabei das Bild eines korruptionsanfälligen politisch-administrativen Systems, das gegen die Interessen des Volkes arbeite. Die SVP sprach sich gleichzeitig aber für stärkeres staatliches Engagement in den Feldern öffentliche Sicherheit, Infrastruktur und soziale Sicherung aus (SVP, 2003). Das entspricht zwar nicht jenem grundsätzlich positiven Staatsbild des ungarischen Beispiels, ist aber doch eher auf eine Nutzung der Bürokratie denn auf deren Abwicklung ausgerichtet.

Dieses Vorhaben war jedoch ein schwieriges. Dem Blocherschen Populismus stand eine robuste administrative Ordnung gegenüber. Auch wenn der Erfolg der SVP das Schweizer Parteiensystem durchwirbelte, waren die grundsätzlichen Eckpfeiler der Schweizer Konsensdemokratie weiterhin intakt. Die SVP war in der Regierung auch fortan nur ein Teil einer breiten Parteienkoalition. Hinzu kamen der Schweizer Föderalismus, die weitgreifende Machtverteilung, der Minderheitenschutz und die direkte Demokratie, die potenziellen Reformern grundsätzliche Grenzen setzte (Vatter, 2008).

Im Ergebnis fielen Blochers Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung denn auch bescheiden aus. Es half dabei nicht, dass der zweite SVP-Bundesrat dieser Amtsperiode kein Anhänger des *Zürcher Flügels* um Blocher war. So blieb diesem als wesentliches Betätigungsfeld die Binnenorganisation des ihm unterstehenden Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Am Ende seiner Amtszeit sah er seine größten Erfolge in einer Reduzierung der Staatstätigkeit, insbesondere in seinem Arbeitsbereich. Hierfür schuf er nach eigenem Bekunden ein neues Bewusstsein für Staatsausgaben und -intervention. Bedeutend war für Blocher in diesem Zusammenhang auch, die eigene Belegschaft verkleinert zu haben. In der Summe gab aber auch er zu, dass die Ergebnisse seiner Verwaltungspolitik marginaler Natur waren (EJPD, 2007).

### 4.4 Sabotage: Trump in den Vereinigten Staaten

Als letztes Beispiel zeigt Donald Trumps bisherige Präsidentschaft, zu welchem Ergebnis das Aufeinandertreffen von staatsfeindlichem Populismus und robuster administrativer Ordnung führen kann. Im Wahlkampf wiederholten sich Trumps Attacken gegen den *administrativen Staat*, und nach seiner Wahl versprach er, dass die Macht

nicht allein von einer Partei zur anderen gewechselt sei, sondern dass er sie dem US-amerikanischen Volk zurückgeben werde (White House, 2017; Bauer, 2018). Nach einem Jahr im Amt war Trump besonders stolz darauf, mehr Regulierung als jede andere Regierung in ihrem ersten Jahr zurückgefahren zu haben (White House, 2018). Die Abwicklung der staatlichen Bürokratie musste er allerdings bald abschreiben. Die Handlungsfreiheit eines Fujimoris hatte Trump nämlich nicht. Im Gegenteil erwies sich die Einbettung der öffentlichen Verwaltung in die demokratisch-pluralistische Ordnung als sehr robust. Das zeigte sich nicht nur in der Verwaltung, als einige Spitzenfunktionäre ihre Ämter niederlegten und teils offen angaben, sich der politischen Führung widersetzt zu haben (New York Times, 2018). Vor allem hegte das politische Umfeld Trumps Agenda ein. Trotz seiner Attacken und Schikanen stand er weiter einer vielfältigen und wachen Medienlandschaft gegenüber. Ferner erwies sich der Kongress als renitenter Akteur, ebenso wie viele Gerichte. Statt sie abzuwickeln, versuchte Trump daher, die staatliche Bürokratie bestmöglich zu sabotieren.

Hierfür wählte Trump mehrere Strategien aus dem entpluralisierenden Repertoire. Einen Schwerpunkt bildete die Personalpolitik. Es ist das Recht eines jeden US-Präsidenten, circa 3.000 Führungspositionen in der Verwaltung zu besetzen (Lewis, 2010, p. 3). Trump wählte jedoch eine besonders eigenwillige Strategie (Belton, Krutilla & Graham, 2017; Pierson, 2017). So vertraute er die Leitung zentraler Regulierungsbehörden, wie etwa der *Environmental Protection Agency* und des *Consumer Financial Protection Bureau*, ausgewiesenen Kritikerinnen und Kritikern der Institutionen an. In anderen Fällen ließ er sein Nominierungsrecht lange bewusst ungenutzt, sodass die Behörden ohne formale Führung auskommen mussten, was häufig zu Lasten der Funktionsfähigkeit ging (Rein, 2017). Schließlich ließ sich Trump bei vielen anderen Entscheidungen von nicht-fachlichen Kriterien leiten, sodass sich beispielsweise das Laufbahnpersonal im *Department for Homeland Security* nun mit Novizen im öffentlichen Dienst auseinandersetzen musste (Reitmann, 2018).

Außerdem versuchte Trump vielerorts, das Verwaltungspersonal gezielt zu verunsichern. Interne Umstrukturierungen, Versetzungen und die Geringschätzung vorheriger Arbeit brachten dabei viele Beschäftigte bis zur Kündigung (Johnston, 2017). Weitere Unsicherheit streuten die wiederholten abfälligen Äußerungen Trumps über den öffentlichen Dienst. In seiner ersten Rede zur Lage der Nation ermunterte er etwa den Kongress, die Entlassung von Bundesbediensteten zu erleichtern, die das öffentliche Vertrauen unterminieren oder das amerikanische Volk im Stich lassen würden (White House, 2018). Dieses Vorhaben scheiterte jedoch ebenso wie Trumps Absicht, die Verwaltung durch Ressourcensteuerung zu disziplinieren. Drastischen Haushaltskürzungen im Bereich der Umweltbehörde und des Außenministeriums stellte sich der Kongress ebenso entgegen wie Plänen zur Schließung etlicher kleinerer Behörden (Office of Management and Budget, 2017).

## 5 Ausblick

Die vier Skizzen geben einen ersten Einblick in empirische Ausformungen populistischer Verwaltungspolitik. Sie bleiben notwendigerweise cursorisch, denn nur primär-analytisches Vorgehen kann die Feinheiten der populistischen Ideologien und der administrativen Ordnungen präziser freilegen. Dennoch belegen die gewonnenen Einbli-

cke die Relevanz der Gefährdungen, die Demokratien durch populistische Verwaltungspolitik erwachsen. Zudem hat sich der analytische Rahmen vorerst bewährt; die entwickelten Strategien und Ziele konnten grundsätzlich nachgewiesen werden. Der entwickelte Ansatz erlaubt somit, populistische Verwaltungspolitik greif- und vergleichbar zu machen. Damit ist eine Grundlage der Kategorisierung unterschiedlicher Ausprägungen populistischer Verwaltungspolitik gelegt, auf der sich weitere Hypothesen entwickeln lassen.

Dieser Beitrag hat hoffentlich gezeigt, dass populistische Verwaltungspolitik mehr systematische Aufmerksamkeit der relevanten sozialwissenschaftlichen Disziplinen verdient. Sie geht nämlich über gewöhnliche Formen der Verwaltungssteuerung und Politisierung weit hinaus, weil absichtsvoll die Grenzen zwischen politischem Primat und Verwaltungsautonomie in eine Richtung verschoben werden sollen, die mit demokratisch-pluralistischen Standards moderner öffentlicher Verwaltung inkompatibel ist. Deswegen ist die Analyse populistischer Verwaltungspolitik, die Verwaltung auf ihren Instrumentencharakter reduzieren und den Nexus zwischen liberaler Demokratie und demokratischer Verwaltung zerstören will, so bedeutsam.

Für Teile der Sozialwissenschaft ist damit allerdings ein Perspektivwechsel verbunden. Wird die staatliche Bürokratie als integraler Bestandteil der Demokratie verstanden, treffen Konzepte einer zu disziplinierenden Verwaltungsmaschinerie nicht mehr den Kern. Gängige Modelle eines abweichungsanfälligen bürokratischen Agenten bedürfen der Ergänzung durch Ansätze, die politisch-administrativ-gesellschaftliche Beziehungen als Verhandlungs-, Kooperations- und Ausgleichsspiele konzipieren (siehe etwa Benz, 1994; Lehbruch, 1991). Das heißt nicht, dass Aspekte wie Effektivität und Effizienz als Gestaltungskategorien obsolet sind, sondern vielmehr, dass administrative Struktur- und Steuerungsdesigns auch auf ihre Resilienz gegenüber populistischen oder autoritären Anfechtungen zu hinterfragen sind.

## Anmerkungen

- 1 Für jüngere Versuche siehe Meier & O’Toole, 2006; Spicer, 2018.
- 2 Siehe Levitsky & Ziblatt, 2018. Auch wenn es im Folgenden um populistische Verwaltungspolitik durch ebenso eingestufte Regierungen geht, darf mit abermaligem Verweis auf Dwight Waldo (1952) auch die Verwaltungspolitik der anderen Parteien langfristig nicht aus dem Blick geraten. Denn gerade in ruhigeren Zeiten bestehen Möglichkeiten, die Verwaltung gegen populistische Projekte abzusichern.
- 3 Diese Agenda reicht im Grunde zurück auf Arbeiten von Frieder Naschold (1995), wie Reformen im öffentlichen Sektor erfolgreich umgesetzt werden können – womit u. a. der Einfluss von historischen Traditionen, kulturellen Normen und politischer Mobilisierung durch Koalitionen zwischen administrativen und politischen Eliten angesprochen sind.
- 4 Weitere Informationen zu diesen Fällen finden sich in Bauer & Becker, 2020.
- 5 Siehe für die folgenden Beispiele Hajnal, 2015; Kovacs & Hajnal, 2017.

## Literatur

- Albertazzi, Daniele & McDonnell, Duncan (2016). *Populists in Power*. New York: Routledge.
- Bach, Maurizio & Breuer, Stefan (2010). *Faschismus als Bewegung und Regime: Italien und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bach, Maurizio (1990). *Die charismatischen Führerdiktaturen – Drittes Reich und italienischer Faschismus im Vergleich ihrer Herrschaftsstrukturen*. Baden-Baden: Nomos.

- Bauer, Michael W. (2018). Trumps Bilanz: Ein Jahr „Krieg gegen den Verwaltungsstaat“. *Verwaltung & Management*, 24 (2), 59-62.
- Bauer, Michael W. & Becker, Stefan (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3 (1), 19-31, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>.
- Bayer, József (2013). Emerging Anti-Pluralism in New Democracies. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 42 (1), 95-110.
- Belton, Keith, Krutilla, Kerry & Graham, John D. (2017). Regulatory reform in the Trump era. *Public Administration Review*, 77 (5), 643-644.
- Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung – Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Berneio, Nancy (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27 (1), 5-19.
- Böhret, Carl & Siedentopf, Heinrich (1983). Verwaltung und Verwaltungspolitik. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 50. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1982 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. In Carl Böhret & Siedentopf Heinrich (Hrsg.), *Schriftenreihe der deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften* (Band 90). Berlin: Duncker & Humblot.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2015). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation – User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67 (5), 846-860.
- Bracher, Karl Dietrich, Schulz, Gerhard & Sauer, Wolfgang (1962). *Die nationalsozialistische Machtergreifung – Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34*. Frankfurt am Main: Ullstein-Verlag.
- Branco, Ruis (2016). O aparelho administrativo de um superministério (1852-2011). In Paulo Silveira e Sousa & Pedro Tavares de Almeida (Eds.), *Do reino à administração interna. História de um ministério: 1736-2012* (1st ed., pp. 63-109). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Brehm, John O. & Gates, Scott (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Caplan, Jane (1989). *Government without administration – State and civil service in Weimar and Nazi Germany*. Oxford: University Press.
- Chandler, Jim A. (2000). Introduction. In Jim A. Chandler (Ed.). *Comparative Public Administration* (pp. 1-13). London: Routledge.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2003). Administrative reform policy: The challenges of turning symbols into practice. *Public Organization Review*, 3 (1), 3-27.
- Cole, Taylor (1938). Foreign Governments and Politics: Italy's Fascist Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 32 (6), 1143-1157.
- Costa Pinto, António (2004). Fascist Era Elites (3). Salazar's Ministerial Elite, 1933-44. *Portuguese Journal of Social Science*, 3 (2), 103-114.
- Coppedge, Michael (2017). *Eroding Regimes: What, Where, and When?* V-Dem Working Paper 2017:57.
- Dahl, Robert A. (1978). Pluralism Revisited. *Comparative Politics*, 10 (2), 191-203.
- Dyson, Kenneth (2010). *The state tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*. ECPR Press: Colchester UK.
- Echebarria, Koldo & Cortázar, Juan Carlos (2007). Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. In Eduardo Lora (Ed.). *The State of State Reform in Latin America* (pp. 123-56). Stanford, CA: Stanford University Press.
- EJPD (2007, 28 Dezember). *Vier Jahre im Bundesrat: Bilanz einer Legislatur*. [Pressemeldung]. Verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-16501.html>.
- Ellner, Steve (2003). The Contrasting Variants of the Populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori. *Journal of Latin American Studies*, 35 (1), 139-162.
- Focus Online (2016). *"Demokratie ist nur der Zug, auf den wir aufsteigen" Ein Zitat Erdogans von 1998 ist heute aktueller denn je*. Verfügbar unter:



- [https://www.focus.de/politik/videos/demokratie-ist-nur-der-zug-auf-den-wir-aufsteigen-ein-zitat-erdogans-von-1998-ist-heute-aktueller-denn-je\\_id\\_5742865.html](https://www.focus.de/politik/videos/demokratie-ist-nur-der-zug-auf-den-wir-aufsteigen-ein-zitat-erdogans-von-1998-ist-heute-aktueller-denn-je_id_5742865.html) [04 Mai 2020].
- Fraenkel, Ernst (1973). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Geiselberger, Heinrich (Hrsg.) (2017). *Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation unserer Zeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Hajnal, György & Csengődi, Sándor (2014). When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary. *Administrative Culture*, 15 (1), 39-57.
- Hajnal, György (2015). Illiberalism in the Making: Orbán-era Governance Reforms in the View of the Administrative Elite. In Polonca Kovač & György Gajduscek (Eds.), *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe* (pp. 133-56). Bratislava: NISPAcee Press.
- Hawkins, Kirk, Read, Madeleine & Teun, Pauwels (2017). Populism and its causes. In Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 267-286). Oxford: Oxford University Press.
- Heady, Ferrel (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective* (6. Aufl.). New York: Routledge.
- Howlett, Michael (2003). Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture. *Canadian Public Administration*, 46 (4), 471-494.
- Jann, Werner (2001). Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In Eckhard Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung* (S. 321-344). Wiesbaden: VS Verlag.
- Johnston, David C. (2017). *The Making of Donald Trump*. New York: Melville House.
- Kovacs, Eva & Hajnal, György (2017). Hungary's Central State Administration, 1990-2014. In Juraj Nemeč & David Špaček (Eds.), *Twenty-Five Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 Region* (pp. 48-84). Brno: Masaryk University.
- Kriesi, Hanspeter (2014). The populist challenge. *West European Politics*, 37 (2), 361-378.
- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft* (Vol. 51). Berlin: Springer-Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (1991). The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In Roland M. Czada & Adrienne Windhoff-Héritier (Eds.), *Political Choice – Institutions, rules, and the limits of rationality* (pp. 121-155). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Lewis, David. E. (2010). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lührmann, Anna & Lindberg, Staffan I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26 (7), 1095-1113.
- Madureira, Nuno Luis (2007). Cartelization and Corporatism – Bureaucratic Rule in Authoritarian Portugal, 1926-1945. *Journal of Contemporary History*, 42 (1), 79-96.
- Manow, Philip (2018). *Die Politische Ökonomie des Populismus*. Berlin: edition suhrkamp.
- Mauceri, Philip (2006). An Authoritarian Presidency: How and Why Did Presidential Power Run Amok in Fujimori's Peru?. In Julio F. Carrión (Ed.), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru* (pp. 39-60). University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Mechkova, Valeriya, Lührmann, Anna & Lindberg, Staffan I. (2017). How Much Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 28 (4), 162-169.
- Meier, Kenneth J. & O'Toole, Laurence Jr. (2006). *Bureaucracy in a democratic state – A governance perspective*. Baltimore: JHU Press.
- Merkel, Wolfgang (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11 (5), 33-58.
- Mudde, Cas & Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Müller, Jan-Werner (2016). *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Naschold, Frieder (1995). *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*. Berlin: Edition Sigma.

- New York Times (2018, September 5). I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration. *New York Times*. Verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html> [November 28, 2018].
- Norris, Pippa (2017). *Is Western democracy backsliding?* Diagnosing the risks. HKS Working Paper No. RWP17-012. Verfügbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2933655](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2933655) [5. May 2020].
- Norris, Pippa & Inglehart, Ronald (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Office of Management and Budget (2017). *America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again. Office of Management and Budget (Executive Office of the President of the United States)*. Verfügbar unter: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018\\_blueprint.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf) [November 28, 2018].
- O’Leary, Rosemary (2013). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government*. Los Angeles: Cq Press.
- O’Leary, Rosemary (2017). The Ethics of Dissent – Can President Trump Survive Guerrilla Government. *Administrative Theory & Praxis*, 39 (2), 63-79.
- Painter, Martin & Peters, B. G. (2010). The Analysis of Administrative Traditions. In Martin Painter & B. Guy Peters (Eds.), *Tradition and Public Administration* (pp. 3-16). London: Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul (2017). American Hybrid: Donald Trump and the Strange Merger of Populism and Plutocracy. *The British Journal of Sociology*, 68 (S1), 105-19.
- Puddington, Arch (2017). *Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians. Freedom House Report*. Verfügbar unter: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017\\_FH\\_Report\\_Breaking\\_Down\\_Democracy.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017_FH_Report_Breaking_Down_Democracy.pdf) [November 28, 2018].
- Reichardt, Sven & Seibel, Wolfgang (2011). Radikalität und Stabilität: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus. In Sven Reichardt & Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus* (S. 7-28). Frankfurt: Campus.
- Rein, Lisa (2017, December 31). How Trump’s First Year Has Decimated the Federal Bureaucracy. *The Independent*. Verfügbar unter: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/president-donald-trump-white-house-first-year-inauguration-federal-bureaucracy-barack-obama-a8135921.html> [August 16, 2018].
- Reitmann, Janet (2018, November 3). US Law Enforcement Failed to See the Threat of White Nationalism. Now They Don’t Know How to Stop It. *New York Times Magazine*. Verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2018/11/03/magazine/FBI-charlottesville-white-nationalism-far-right.html>.
- Roberts, Kenneth M. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *World Politics*, 48 (1), 82-116.
- Rosenbloom, David (2002). *Building a legislative-centered public administration: Congress and the administrative state, 1946-1999*. Alabama: University of Alabama Press.
- Savoie, Donald J. (1994). *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In search of a new bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schmitter, Philippe C. (1975). *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. London: Sage.
- Spicer, Michael W. (2018). What Do We Mean by Democracy. Reflections on an Essentially Contested Concept and Its Relationship to Politics and Public Administration. *Administration & Society*, 51 (5), 724-248.
- Strobel, Bastian & Veit, Sylvia (2020). Democratic backsliding, system transformations, and the civil service: A case study on the Weimar Republic and the Nazi regime in Germany. In Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit & Stefan Becker (Eds.), *Democratic Backsliding and Public Administration* (forthcoming).
- SVP (2003). *Schweizerische Volkspartei. Wahlplattform 2003 bis 2007*.

- Tálos, Emmerich & Manoschek, Walter (2005). Aspekte der politischen Struktur des Austrofaschismus. (Verfassungs-)rechtlicher Rahmen – politische Wirklichkeit – Akteure. In Emmerich Tálos & Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), *Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938* (5. Aufl., S. 123-61). Münster: Lit.
- Tóth, Csaba (2014, July 14). Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014. *The Budapest Beacon*. Verfügbar unter: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> [November 28, 2018].
- Vatter, Adrian (2008). Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007. *Swiss Political Science Review*, 14 (1), 1-47.
- Waldo, Dwight (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, 46 (2), 81-103.
- Weber, Max (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weyland, Kurt (2006). The Rise and Decline of Fujimori's Neopopulist Leadership. In Julio F. Carrión (Ed.), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru* (pp. 13-38). University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- White House (2017, January 20). *Remarks of President Donald J. Trump – As prepared for delivery – Inaugural Address. January 20, 2017. Washington, D.C.* [Press release]. Verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/> [November 28, 2018].
- White House (2018, January 30). *President Donald J. Trump's State of the Union Address* [Press release]. Verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/> [November 28, 2018].

#### *Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Michael W. Bauer, Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2 – D-67324 Speyer, E-Mail: [michael.bauer@uni-speyer.de](mailto:michael.bauer@uni-speyer.de).

Dr. Stefan Becker, Thünen-Institut, Institut für ländliche Räume, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig, E-Mail: [stefan.becker@thuenen.de](mailto:stefan.becker@thuenen.de).