

## 2. Theorien und Analyseansätze

### Lernziele

Am Ende dieses Kapitels sollten Sie

- wissen, welche wesentlichen Typologien für Vergleichsprofile verwendet werden;
- fünf europäische Verwaltungsprofile hinsichtlich ihrer Grundmerkmale unterscheiden können;
- einen Überblick über unterschiedliche Typen kommunaler Selbstverwaltung und öffentlicher Personalsysteme in Europa haben;
- prominente Thesen zum Einfluss der EU-Integration auf nationale Verwaltungssysteme kennen;
- verstehen, wie man Verwaltungsreformen aus einer vergleichenden Perspektive analysieren und theoretisch erklären kann.

### 2.1 Vergleichende Verwaltungswissenschaft

#### 2.1.1 Typologien des Vergleichs

Um Verwaltungssysteme über Nationengrenzen hinweg zu vergleichen, wurden verschiedene Typologien und Analysekonzepte vorgeschlagen. Da Verwaltungstraditionen vieldimensional sind (vgl. Painter/Peters 2010), ist für Vergleiche immer eine bestimmte Auswahl von Vergleichskriterien erforderlich, aus deren Kombination sich Typen bilden lassen. Die Auswahl dieser Kriterien ist dabei vom Erkenntnisinteresse des Betrachters abhängig, so dass je nach Analysefokus unterschiedliche Vergleichstypologien sinnvoll sein können. Die Klassifikation, welche in diesem Lehrbuch verwendet wird, bezieht politisch-institutionelle, verwaltungs- und rechtskulturelle Vergleichsmerkmale ein. Auf dieser Grundlage werden für den europäischen Verwaltungsraum fünf Länderfamilien oder -gruppen unterschieden, die jeweils durch typische Merkmalskombinationen ihrer Verwaltungssysteme und -traditionen gekennzeichnet sind (siehe ausführlich Kapitel 3.1 bis 3.5). Diese grobe Gruppierung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch innerhalb der Ländergruppen eine Reihe von Unterschieden gibt, die es teils nahelegen, weitere Subgruppen zu bilden.

- (1) Die kontinentaleuropäisch-napoleonische Ländergruppe (mit einer südeuropäischen Subgruppe);
- (2) Die kontinentaleuropäisch-föderale Ländergruppe;
- (3) Die skandinavische Ländergruppe;
- (4) Die angelsächsische Ländergruppe;
- (5) Die mittel-ost- bzw. süd-osteuropäische Ländergruppe.

fünf Länderfamilien  
öffentlicher  
Verwaltung

Diese Typologie stützt sich auf zwei Vergleichsdimensionen:

- zum einen auf wesentliche Aspekte der Verwaltungstradition und -kultur, welche die Länder einer „Familie“ verbinden;
- zum anderen auf politisch-institutionelle Merkmale des Staatsaufbaus und der Verwaltungsorganisation.

Verwaltungs-  
kulturkreise

Hinsichtlich der Verwaltungstradition sind zunächst zwei westliche Verwaltungskulturkreise zu unterscheiden: die klassisch-kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur auf der einen und die angelsächsische Public Interest-Kultur auf der anderen Seite (vgl. Raadschelders/Rutgers 1996; König 2002, 2006; Heady 1996; Pollitt/Bouckaert 2004; Kuhlmann 2009 a). Diese Zweiteilung folgt einem weiten Verwaltungskulturverständnis, das die „Systemrationalität von öffentlichen Verwaltungen“ durch Abgrenzung und Sich-Unterscheiden zu erfassen versucht (König 2007: 5; Jann 1983: 20) und deshalb relativ grob bleiben muss<sup>5</sup>. Die Zugehörigkeit zu diesen Verwaltungskulturkreisen ist wesentlich durch die Rechts-tradition und Zuordnung des jeweiligen Landes zu bestimmten Rechtsfamilien geprägt. Dabei werden für Westeuropa vier Rechtsfamilien unterschieden (vgl. La Porta et al. 1999; Schnapp 2004: 44 ff.; König 2008).

- Common Law;
- Römisch-französisch;
- Römisch-deutsch;
- Römisch-skandinavisch.

Eine zentrale Annahme ist, dass die überkommene Rechtstradition eines Landes wesentlichen Einfluss auf die dominierenden Werte im Verwaltungshandeln und die Art und Weise des Verwaltungsvollzugs sowie das Verhältnis zwischen Politik, Bürger und Verwaltung hat, worauf im Folgenden anhand konkreter Länderbeispiele noch näher einzugehen sein wird. Fasst man die wichtigsten Distinktionsmerkmale von klassisch-kontinentaleuropäischer Rechtsstaatskultur und angelsächsischer Public Interest-Kultur zusammen, so ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 2):

<sup>5</sup> Dieser „weite“ Verwaltungskulturbegriff umfasst sowohl formale Regelsysteme als auch die informellen, historisch verfestigten kognitiv-kulturellen Handlungsdispositionen in der Verwaltung. Er ist damit vom „engen“ Verwaltungskulturbegriff zu unterscheiden, der sich auf Einstellungen und Denkmuster gegenüber der Verwaltung als Teil der allgemeinen politischen Kultur eines Landes beschränkt (vgl. Jann 1983; Thedieck 1992: 46 ff.).

Abbildung 2: Klassisch-kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur vs. angelsächsische Public Interest-Kultur

Kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur	Angelsächsische Public Interest-Kultur
Trennung/Hierarchisierung von Staat-Gesellschaft (öff./priv. Rechtssphäre)	Keine Hierarchisierung Öff.-Privat (keine Trennung öff.-priv- Recht)
Staat als integrierende Kraft der Gesellschaft; <i>intérêt général</i>	Staat hat instrumentelle Bedeutung: <i>government; stateless society;</i>
Umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (Röm. Rechtstradition)	Keine umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (Common Law);
Verwaltungshandeln als Gesetzesvollzug im Wege der Rechtskonkretisierung	Legislative Akte mit Funktion pol. Programme
Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Legalitätsprinzip, Gleichbehandlung, Interessenneutralität	Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Pragmatismus, Flexibilität, Interessenausgleich

Quelle: eigene Darstellung

Im Hinblick auf die zweite Vergleichsdimension, den Staats- und Verwaltungsaufbau, sind der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung und das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler/kommunaler Selbstverwaltung entscheidend. Grob sind drei Varianten zu differenzieren:

- Föderal (Trenn- vs. Verbundmodell);
- Unitarisch-zentralistisch;
- Unitarisch-dezentralisiert.

In der Literatur sind eine Reihe weiterer Klassifizierungen zum Vergleich von Teilaspekten der öffentlichen Verwaltung oder ganzer Verwaltungssysteme vorgeschlagen worden. Painter/Peters (2010) unterscheiden vier westliche Verwaltungstraditionen:

*Anglo-American; Napoleonic; Germanic, Scandinavian* (vgl. Painter/Peters 2010: 20). Ihrer Typologie liegen dabei die Merkmale (1) Rechtstradition, (2) Verhältnis von Staat und Gesellschaft, (3) Regierungs- und Verwaltungsorganisation und (4) öffentlicher Dienst zugrunde. Dagegen ordnet Kickert (2011) die kontinentaleuropäischen Länder vier Verwaltungstraditionen zu: *Napoleonic, Germanic, Small European States* und *Southern European States*. Sein Erkenntnisinteresse ist dabei vor allem auf die Erklärung von Public Management-Reformen in Kontinentaleuropa gerichtet, was zu der spezifischen Ländergruppierung (insbesondere *Small* und *Southern European States*) führt. In der

Verwaltungsaufbau und Staatsorganisation

weitere Typologien von Verwaltungstraditionen

Länderfamilien für  
NPM-Vergleiche

vergleichenden Verwaltungsreformforschung wird der klassischen Einordnung von Ländern als entweder majoritäre oder konsensuale Demokratien (Lijphart 1984, 1999) besondere Erklärungskraft im Hinblick auf Public Management-Reformen zugeschrieben (Kickert 2011: 104 ff.; Pollitt/Bouckaert 2011: 48 ff.). Diese hat sich als wichtige Ausgangsbedingung (*starting condition*) von NPM-Reformen in den verschiedenen Ländern und als eine zentrale Erklärung dafür erwiesen, wie schnell und umfassend, konfliktiv oder konsensual entsprechende Reformprozesse ablaufen und wie nachhaltig oder unbeständig die Wirkungen sind (siehe auch Kapitel 4.4 und 4.5).

Liegt das Erkenntnisinteresse auf ausgewählten Teilaspekten der öffentlichen Verwaltung, ergeben sich wieder andere Länderklassifizierungen. So wurde für den Vergleich der öffentlichen Dienst-Systeme in Europa die Unterscheidung von fünf Länderfamilien vorgeschlagen: *Anglo-Saxon*, *Continental European*, *Mediterranean/South European*, *Scandinavian*, *Eastern European* (Demmke et al. 2007: 12). Diese sind jeweils durch Eigenheiten in der rechtlichen Ausgestaltung, in den Rekrutierungs- und Beförderungsmechanismen sowie den Zugangswegen zum öffentlichen Dienst gekennzeichnet (siehe auch Abschnitt 2.1.4). Allerdings konzentrieren sich die Autoren vor allem auf die nationale/zentralstaatliche Ebene, so dass der vertikale Verwaltungsaufbau und die Ausgestaltung der subnationalen Ebenen für sie weniger von Interesse ist.

Verwaltungshandeln  
und -kulturen

Einer weiteren gebräuchlichen Klassifizierung bei Vergleichsangelegenheiten liegt die Typisierung des Verhältnisses zwischen Staat/Verwaltung auf der einen Seite und Gesellschaft/Bürgern auf der anderen Seite zugrunde. Diese Vergleichsperspektive findet sich sowohl in der Verwaltungskulturforschung (vgl. Jann 1983, 2002) als auch in der neuen Diskussion um „Regulierungskulturen“ (Wegrich 2009: 59 ff.). Dabei stehen weniger die Verwaltungstraditionen und -systeme als vielmehr das konkrete Verwaltungshandeln als Problemverarbeitung und Interaktionsprozess mit dem Bürger im Mittelpunkt (Jann 1983, 2002). Wiederum idealtypisierend lassen sich die kooperative Kontaktkultur, die flexible Verhandlungskultur und die formalisierte Regelungskultur unterscheiden (Jann 2002: 442 ff.). So zeigt die skandinavische Länderfamilie aufgrund der konsensorientierten Demokratietradition auch im Verwaltungshandeln ausgeprägt kooperative Züge. Dagegen sind Flexibilität, geringere Formalisierung und ad hoc-Lösungen als charakteristisch für den angelsächsischen Typus einer flexiblen Verhandlungskultur herausgestellt worden (ebd.). Für die kontinentaleuropäische formalisierte Regelungskultur schließlich sind der hohe Grad an Verrechtlichung des Verwaltungshandelns und die formalisierte Programmbearbeitung durch die Verwaltung typisch. Da sich jedoch in den europäischen Verwaltungssystemen inzwischen reformbedingt entscheidende Veränderungen ereignet haben (siehe Kapitel 4) und zudem zwischen Ebenen und Sektoren der Verwaltung unterschieden werden muss, ist die „lupenreine“ Zuordnung zu diesen drei Verwaltungskulturtypen nur noch bedingt möglich.

Eine letzte Klassifizierung, die hier Erwähnung finden soll, bezieht sich auf die Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich des Umfangs und Inhalts der Staatstätigkeit. Diese Unterscheidung ist für den Vergleich von Verwaltungssystemen deshalb wichtig, weil die Tradition und Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates, in welchen das nationale Verwaltungssystem eingebettet ist,

wesentlichen Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit in einem Land haben. Aus diesem Blickwinkel lassen sich vor allem Länder(gruppen)unterschiede in der Dimensionierung des öffentlichen Sektors, in den inhaltlichen Schwerpunkten der Verwaltungstätigkeit, aber auch in der Affinität oder Aversion für bestimmte Verwaltungsreformkonzepte (z. B. Privatisierung, Wettbewerbselemente etc.) erklären. Anknüpfend an Esping-Andersen (1990) können drei Idealtypen von Wohlfahrtsstaaten unterschieden werden:

- der konservative Typus;
- der sozialdemokratische Typus;
- der liberale Typus.

Typen von  
Wohlfahrtsstaaten

Diese „Three Worlds of Welfare Capitalism“ (ebd. 1990) sind durch markante Unterschiede in der Ausgestaltung der Staatstätigkeit gekennzeichnet, was sich vor allem in der Finanzierung, den Leistungsstandards und Leistungsberechtigten sowie den Umverteilungseffekten zeigt (vgl. Ullrich 2005: 23 ff.). Entscheidend für die typologische Einordnung ist insbesondere das Ausmaß der Abkopplung sozialer Sicherheit vom Arbeitsmarkt und der Lockerung des Zwanges zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit (sog. Dekommodifizierung). Während universale staatliche Leistungen (ohne Bedürftigkeitsprüfung) und Sozialversicherungsleistungen ebenso wie die Umverteilung von Vermögen im liberalen Wohlfahrtsstaatstyp (Bsp. USA, Vereinigtes Königreich, Schweiz) eine geringere Bedeutung haben, ist im sozialdemokratischen Typus (Bsp. Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland, Niederlande) die Universalität das oberste Gestaltungsprinzip und besteht eine hohe Umverteilungswirkung. Der konservative Wohlfahrtsstaatstypus (Bsp. Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Belgien) ist durch eine Gewährung von sozialer Sicherheit unter Beibehaltung von Statusunterschieden und eher geringerer Umverteilungswirkung gekennzeichnet. In Anlehnung an Leibfried kann zudem der rudimentäre Wohlfahrtsstaatstyp benannt werden, welcher stark auf nicht-staatlicher Unterstützung durch die Familie basiert und für weniger industrialisierte Länder mit geringerem Durchschnittseinkommen charakteristisch ist (Spanien, Portugal, Griechenland; vgl. Leibfried 1992; Ricciardi 2010). Schließlich ist als neuere Kategorie der – allerdings recht heterogene – Typus des postsozialistischen Wohlfahrtsstaates diskutiert worden, in welchem verschiedene Elemente (liberal, konservativ, sozialdemokratisch) kombiniert werden, ohne dass eines der drei Modelle nach Esping-Andersen dominiert (Bsp. Polen, Ungarn; vgl. Kollmorgen 2009: 65 ff.)<sup>6</sup>.

Die folgende Darstellung fasst die genannten Typologien, einschließlich der hier verwendeten, mit ihren jeweiligen Distinktionsmerkmalen und Ländergruppierungen noch einmal überblicksartig zusammen<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> Eine weitere Typologie von Wohlfahrtsstaaten bezieht sich auf die unterschiedliche Aufteilung von Finanzierungsarten (steuer- vs. beitragsfinanziert). Während den sog. Beveridge-Systemen, die durch starke Steuerfinanzierung gekennzeichnet sind, tendenziell der liberale und der sozialdemokratische Typus nach Esping-Andersen zuzuordnen sind, entsprechen die sog. Bismarck-Systeme, die sich vor allem auf die Beiträge aus der Sozialversicherung stützen, tendenziell dem konservativen Typus (vgl. Schmid/Frech 2004).

<sup>7</sup> Im Weiteren werden die folgenden Länderkürzel verwendet: D = Deutschland; F = Frankreich; H = Ungarn; I = Italien; S = Schweden; UK = Vereinigtes Königreich. Darüber hinaus finden folgende Kürzel Anwendung: A = Österreich; B = Belgien; BG = Bulgarien; CH = Schweiz; CY = Zypern; CZ = Tschechische Republik; DK = Dänemark; E = Spanien; GR = Griechenland; IRE = Irland; M = Malta; N = Norwegen; NL = Niederlande; P = Portugal; PL = Polen.

Abbildung 3: Typologien des Vergleichs

Au- tor/en	Erkenntnisin- teresse (Geogr. Bezug)	Vergleichs- dimensionen	Länderfamilien/-gruppen	Länderbeispiele
Kuhl- mann/ Woll- mann 2013	Vgl. v. Verw.- systemen/ -reformen (Europa)	Verwaltungsstra- dition; Politisch- institutionelle Merkmale des Verwaltungsauf- baus	Kontinentaleurop.-napol.	F, I, E, P, GR
			Kontinentaleurop.-föderal	D, A, CH
			Angelsächsisch	UK; IRE
			Skandinavisches	S, N, FIN, DK
			Osteuropäisches	H, PL, CZ
Painter/ Peters 2010	Klassifizierung von Verwal- tungs- traditionen (international/ global)	Rechtstradition; Verhältnis Staat- Gesellsch.; Ver- waltungsorg.; öff. Dienst (+geograph. Lage)	Anglo-American	UK, USA, IRE, NZ
			Napoleonic	F, I, E, P, GR
			Germanic	D, A, CH, NL
			Scandinavian	S, N, FIN, DK
			Latin American	RA, BR, ME
			Postcolon. South Asi- an/African	IND, EAU
			East Asian	J, ROK, RP
			Soviet	CN, VN, MOE- Länder
Kickert 2011	Erklärung von NPM- Reformen (Kontinental- europa)	Verwaltungsstra- dition; Verhältnis Staat-Gesellsch.; Demokratietypus	Napoleonic,	F, I, E, P, GR, B
			Germanic	D
			Small European States	A, CH, NL, B
			Southern European States	I, E, GR, P
Demm- ke et al. 2007	Vgl. öff.- Dienst- Systeme (Europa)	Merkmale des öff. Personals (Rekrutierung, Beförderung, Rechtsstatus)	Anglo-Saxon	UK, IRE, M
			Continental European	F, A, D, NL, B
			Mediterr./South European	E, I, P, CY
			Scandinavian	DK, S, N, FIN
Jann 1983, 2002	Vgl. von Verw.-handeln als Problem- verarbeitungs- prozess (Westeuropa)	Problemlösungs- verhalten der Verw.; Interakti- on mit Bürger	Eastern European	BG, CZ, PL
			Kooperative Kontaktkultur	S
			Flexible Verhandlungs- kultur	UK
Esping- Ander- sen 1990	Vgl. von Wohlfahrts- staaten/Staats- tätigkeit (Westeuropa)	Staatstätigkeit (Finanzierung, Leistungsstan- dards, Umvertei- lung, Dekommo- difizierung)	Formalisierte Regelungs- kultur	D
			Konservativ	D, F, I, B, A
			Sozialdemokratisch	S, DK, FIN, N
			Liberal	UK, USA, CH

Legende: Länderkürzel vgl. Fußnote 7; ferner: BR = Brasilien; CN = China; EAU = Uganda; J = Japan; IND = Indien; IR = Iran; ME = Mexiko; NZ = Neuseeland; RA = Argentinien; ROK = Korea; RP = Philippinen; TR = Türkei; UAE = Vereinigte Arabische Emirate; VN = Vietnam

Quelle: eigene Darstellung



### 2.1.2 Europäische Verwaltungsprofile

Das vorangehende Kapitel hat deutlich gemacht, dass sich die Ländergruppierung und -zuordnung zu bestimmten Typen von Verwaltungsprofilen in der vergleichenden Forschung je nach Erkenntnisinteresse und zugrunde gelegten Analyse-kriterien unterscheiden kann. Der von uns verwendete typologische Zugang stützt sich auf die Vergleichskriterien des vertikalen Verwaltungsaufbaus einerseits und der verwaltungskulturellen Prägung andererseits. Die sich daraus ergebenden fünf Länderprofile von europäischen Verwaltungssystemen (mit weiteren Subgruppen) werden im Folgenden näher charakterisiert.

(1) Kennzeichnend für das *kontinentaleuropäisch-napoleonische* Verwaltungsprofil (Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland, Portugal) ist zum einen die gemeinsame römisch-französische Rechtstradition und die wichtige Bedeutung des gesatzten Rechts. Das Staats- und Verwaltungsverständnis ist durch das Legalitätsprinzip (*principe de légalité*) bestimmt und spiegelt sich in einer umfassenden Kodifizierung von Rechtsnormen und einer ausgebauten verwaltungsgerichtlichen Judikatur wider. Wie auf dem europäischen Kontinent insgesamt (auch in Deutschland), stellt die öffentliche Verwaltung ein institutionelles Erbe des Absolutismus dar und befand sich bis ins späte 19. Jahrhundert in der Hand eines konstitutionellen Monarchen. Für die napoleonische Tradition waren vor allem die unter *Napoléon Bonaparte* zu Beginn des 19. Jahrhunderts durchgeführten Reformen wegweisend (vgl. Wright 1990), die zunächst die französische Verwaltung prägten und sodann auf die Benelux-Länder sowie Italien und Spanien „ausstrahlten“. Die napoleonische Tradition (vgl. Peters 2008; Ongaro 2009; Kickert 2011) zeichnet sich durch einen starken Zentralstaat, eine umfassende, politikulturell verwurzelte Akzeptanz (zentral)staatlicher Regelungsautorität und eine mächtige zentralstaatliche Bürokratie aus, deren sektorale Behördenstränge zumeist von der zentralen bis auf die lokale Ebene reichen und als deren Personifizierung der zentralstaatlich ernannte Präfekt angesehen werden kann. Die subnationalen und lokalen Ebenen sind innerhalb der napoleonischen Tradition funktional nachrangig, so dass das Prinzip territorialer Verwaltungsorganisation und institutioneller Subsidiarität wenig entwickelt ist.

kontinentaleuropäisch-  
napoleonisches  
Verwaltungsprofil

Innerhalb der kontinentaleuropäisch-napoleonischen Ländergruppe lässt sich eine Sub-Kategorie identifizieren, die als „Südeuropäische Ländergruppe“ (Southern European States; vgl. Kickert 2011: 107 ff.) bezeichnet worden ist und der die Länder Italien, Portugal, Griechenland und Spanien zugerechnet werden. Diese Verwaltungssysteme sind dadurch charakterisiert, dass zwar der legalistische Grundzug formal dominiert. Jedoch ist die Verwaltungspraxis durch eine ausgesprochen starke Politisierung, klientelistische Beziehungen und Parteipatronage bei Rekrutierungen im öffentlichen Sektor geprägt (Sotiropoulos 2009: 408 ff.; Kickert 2011: 107 ff.). Eine Erklärung hierfür liegt in der besonderen Rolle der politischen Parteien in den südeuropäischen Ländern, die einen erheblichen Einfluss auf die Vergabe von Verwaltungsposten sowie auf die Bezahlungs- und Beförderungsmodalitäten in der öffentlichen Verwaltung ausüben, wobei vor allem „politischen Freunde“ unterstützt werden (ebd.). Wenngleich offiziell das Rechtsstaatsprinzip gilt und die Personalrekrutierung in der öffentlichen Verwaltung über formale Qualifikationsanforderungen geregelt

ist, werden diese Vorgaben doch in der Praxis oft umgangen. Politischer Klientelismus und Parteipatronage sind dabei umso wichtiger, je höher die entsprechende Verwaltungsposition in der Hierarchie angesiedelt ist (ebd.: 108).

kontinental-  
europäisch-föderales  
Verwaltungsprofil

(2) Die *kontinentaleuropäisch-föderal* geprägte Verwaltungstradition (Deutschland, Österreich, Schweiz)<sup>8</sup> weist in der starken legalistischen Ausrichtung der Verwaltung und der Rechtsstaatskultur, die der römischen Rechtstradition folgt, eine wesentliche Gemeinsamkeit mit den napoleonischen Systemen auf. Dabei hat die deutsche Verwaltungstradition ihre Wurzeln in der Preußischen Staatsverfassung, die in der Folgezeit auch die österreichische Verwaltung prägte. Die rechtspolitische Aufgabe der Gesetzeskodifikation bestand in Deutschland und Österreich historisch darin, der vom Monarchen beherrschten Verwaltung Schranken zu ziehen (Wollmann 2002 a: 495). Ein markanter Unterschied zur napoleonischen Gruppe ist jedoch in der wichtigen Rolle der subnational-dezentralen Ebenen sowie des Subsidiaritätsprinzips zu sehen. Die zentralstaatliche Bürokratie ist traditionell deutlich schwächer und numerisch „schmäler“, wohingegen den subnational-dezentralen Institutionen eine wichtige politisch-administrative Bedeutung zukommt. So ist die starke Stellung der kommunalen Selbstverwaltung als ein wesentliches Distinktionsmerkmal hervorzuheben. In der Ausgestaltung des Verwaltungssystems dominieren das Territorialprinzip und eine Orientierung an der gebietsbezogenen Organisationsform (*multi purpose model*; siehe weiter unten).

Differenzierungen innerhalb dieser Ländergruppe sind zum einen im Hinblick auf das Staatsverständnis und die Stellung des Beamtentums auszumachen. So werden die Beamten in Deutschland und Österreich traditionell eher als „Staatsdiener“ und der gesellschaftlichen Sphäre hierarchisch übergeordnet angesehen. Dagegen gelten sie in der Schweiz (mit regionalen Unterscheiden) eher als „Angestellte des Volkes“ und weniger als über der Gesellschaft stehend (vgl. Brändli-Traffelet 2004). Dort besteht tendenziell eine geringere Hierarchisierung zwischen öffentlicher und gesellschaftlicher Sphäre. Zum anderen sind die verwaltungskulturelle Prägung durch drei Nationen und Sprachgemeinschaften (deutsch, französisch, italienisch) sowie die direktdemokratische Tradition, die sich auch auf das Verwaltungshandeln auswirkt charakteristisch für die Schweiz (Schedler 2008: 149 f.). Drittens müssen im Unterschied zu Deutschland und Österreich die stärkere Wettbewerbsorientierung auf den subnationalen Verwaltungsebenen (z. B. Steuerwettbewerb zwischen Kommunen) und die höhere Lokalautonomie erwähnt werden (vgl. Linder 2009; Jäkel/Kuhlmann 2012).

skandinavisches  
Verwaltungsprofil

(3) Die *skandinavischen Länder* (Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland) weisen hinsichtlich ihres Verwaltungsprofils deutliche Schnittmengen mit den kontinental-europäisch föderalen Ländern auf, da sie ebenfalls der römischen Rechtstradition folgen (vgl. Pierre 2010; Wollmann 2013). Allerdings kann ein markantes Merkmal des skandinavischen Verwaltungsprofils (im Unterschied zu

<sup>8</sup> Painter/Peters (2010: 22 f.) bezeichnen diese Länderfamilie als „Germanic“, ordnen ihr allerdings auch die Niederlande zu. Da die Unitarismus/Föderalismus-Dimension jedoch aus unserer Sicht ein entscheidendes Distinktionsmerkmal von Verwaltungssystemen darstellt, erscheint die Bezeichnung „kontinentaleuropäisch-föderale Ländergruppe“ (unter Ausklammerung der Niederlande) angemessener.



anderen Systemen mit römischer Rechtstradition) in der Offenheit der Rekrutierungs- und Karrieresysteme des öffentlichen Dienstes und in der ausdrücklichen Öffnung des Verwaltungssystems zur Bürgerschaft (Informationsfreiheit, Transparenz nach außen, Bürgerbeteiligung, Nutzerdemokratie) gesehen werden. Gemeinsamkeiten mit den kontinentaleuropäisch-föderalen Ländern sind ferner die subsidiär bestimmte Aufgabenverteilung im Verhältnis von zentralstaatlicher und lokaler Verwaltungsebene. Aufgrund ihres hochgradig dezentralen Verwaltungsaufbaus mit traditionell starker kommunaler Selbstverwaltung und hoher Handlungsautonomie der lokalen Selbstverwaltungseinheiten (etwa ablesbar am kommunalen Steueraufkommen) funktionieren daher die Länder innerhalb des skandinavischen Verwaltungsprofils – trotz ihres unitarischen Staatsaufbaus – teilweise sogar „dezentraler“ als föderale Länder (insbesondere jene mit Verbundföderalismus, also Deutschland, Österreich; vgl. Pollitt/Bouckaert 2004).

(4) Die Länder der *angelsächsischen* (und anglo-amerikanischen) Verwaltungstradition (Vereinigtes Königreich, Malta, Irland) werden in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft typologisch der *Public Interest*- oder *Civic-Culture*-Tradition zugeordnet (Heady 2001; Halligan 2003; König 2006). Fußend auf den liberalen und utilitaristischen Staatsphilosophien ist sie durch ein instrumentelles Staatsverständnis gekennzeichnet, in dessen Mittelpunkt eher *government* als handelnde Regierung und weniger *state* als „Wert an sich“ steht, so dass oft auch von *stateless society* die Rede ist. Eingebettet in eine bürgerlich-kulturelle (*civic culture*) und individualistische Tradition, haben sich im britischen Verwaltungssystem die kognitiven und normativen Unterscheidungen zwischen der staatlichen und der gesellschaftlich-ökonomischen Sphäre wenig ausprägt. Die für das kontinentaleuropäische Verwaltungsverständnis wesentliche Trennung von öffentlicher und privater Rechtssphäre (siehe oben) ist den Ländern der Public Interest-Tradition weitgehend fremd. Vor diesem Hintergrund ist auch der Konzept- und Ideentransfer zwischen öffentlicher und gesellschaftlich-marktlicher Sphäre reibungsloser, so dass beispielsweise managerielle Handlungsprinzipien des New Public Management (NPM) tief in der Verwaltungskultur verankert sind (König 2006). So ist die NPM-reformierte Verwaltung (siehe weiter unten) inzwischen für die angelsächsische und anglo-amerikanische Verwaltungswelt zu einem weiteren gemeinsamen Distinktionsmerkmal geworden (siehe Halligan 2003). Kennzeichnend für das Rechts- und Verwaltungsverständnis ist die Dominanz des *Common Law*, also des Fall- und Richterrechts, das nicht durch positive Rechtsetzung, sondern in erster Linie durch Rechtsprechung (*judge made law*) entsteht (La Porta et al. 1999: 10). Während Verwaltungshandeln in Kontinentaleuropa zu allererst Gesetzesvollzug im Wege der Rechtskonkretisierung ist, haben die legislativen Akte der angelsächsischen/anglo-amerikanischen Parlamente eher die Funktion von politischen Programmen, für deren Implementation die Verwaltung geeignete Mittel und Wege zu finden hat.

Eine Erklärung für das Bestreben, die Macht der Bürokratie und den Handlungsradius des Staates zu begrenzen, ist historisch in der frühen „Parlamentsherrschaft“ im Vereinigten Königreich zu sehen. Das angelsächsische Verwaltungsmodell ist dadurch gekennzeichnet, dass die moderne Parlaments- und Demokratieentwicklung der Herausbildung eines professionellen Beamten-tums (*civil service*) vorausging, so dass die bürokratische Leistungsordnung von

angelsächsisches  
Verwaltungsprofil

vornherein durch das politische Regime bestimmt wurde (König 2006: 24). Dies spiegelt sich auch darin wider, dass die Kontrolle der Verwaltung eher über die Parlamente – nach dem Grundsatz der *political accountability* – und weniger über die Institution von Verwaltungsgerichten erfolgt. Die Bürokratie stand und steht also im angelsächsischen Kontext historisch von jeher in der Funktion des Politischen.

mittel-ost- und süd-  
osteuropäisches  
Verwaltungsprofil

(5) Die *mittel-ost- bzw. süd-osteuropäische* Ländergruppe weist als verwaltungshistorische Gemeinsamkeit die Prägung durch das stalinistische Staatsorganisationsmodell mit der „doppelten Unterstellung“ der staatlichen Verwaltung unter die zentralistische Parteiherrschaft und der Abschaffung der Gewaltenteilung auf, was verwaltungstypologisch auch als *Soviet Tradition* bezeichnet worden ist (vgl. Painter/Peters 2010: 27 f.). Um die „Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsmacht“ zu gewährleisten, fungierten die subnationalen Verwaltungseinheiten (Räte, Vertretungsorgane, Kommissionen in den Kreisen, Städten und Gemeinden) als örtliche Organe der Staatsmacht (Wollmann 1997 a: 262; Kuhlmann 2003: 219 ff.). Charakteristisch für die real-sozialistische Kaderverwaltung (vgl. König 1993) waren – im Unterschied zur klassisch-bürokratischen Verwaltung kontinentaleuropäischer Prägung (König 1993) – zudem die Parteilichkeit des Personals (vgl. Dimitrov et al. 2006: 205) und eine allenfalls rudimentäre Ausrichtung politisch-administrativen Handelns an rechtsgebundenen Normen und Verfahren (sog. „Rechtsnihilismus“; vgl. Pohl 1991: 236 f.).

Mit dem Ende des kommunistischen Regimes in den Ländern Mittel-Ost-Europas kam deren Transformation wesentlich in der Ablösung der realsozialistischen Staatsorganisation und der (Wieder-)Einführung des westlich-kontinentaleuropäischen Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsmodells zum Ausdruck (König 1993). Hiervon ausgehend, hat sich die Prägungswirkung (*legacy*) der *Soviet Tradition* in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich entfaltet. Während in einigen Ländern ein umfassender Bruch mit der überkommenden realsozialistischen Institutionenwelt vollzogen wurde, weisen andere beträchtliche administrative Hinterlassenschaften auf, die für das Funktionieren der Verwaltung enorme Probleme mit sich bringen.

Somit ist zwar insgesamt festzustellen, dass sich die „Verwaltungen Mittel- und Osteuropas (...) auf westlich kontinental-europäische Verwaltungsmodelle hinzubewegen“ (Goetz 1995: 541). Jedoch hat sich diese Entwicklung vor dem Hintergrund je landesspezifischer politisch-institutioneller Gegebenheiten und vor-kommunistischer Verwaltungstraditionen in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Akzentsetzungen abgespielt. Ungarn und Polen stehen dabei stellvertretend für jene Subgruppe von Ländern des osteuropäischen Verwaltungsprofils, die aufgrund der geopolitischen Entwicklung<sup>9</sup> historisch vor allem durch das kontinentaleuropäische, speziell österreichische bzw. preußische Verwaltungsmodell geprägt wurden (vgl. Wollmann 1995: 566, 572). Nach der Unabhängigkeit der Länder nach 1919 blieb die Verwaltungsorganisation von einem „stark zentralistischen System nach französischem Modell“ (Kaltenbach 1990: 85) bestimmt. Nachdem diese kontinentaleuropäische Entwicklungslinie 1945 durch die kommunistische Machtübernahme zunächst abgebrochen worden war,

Ungarn, Polen: konti-  
nentaleuropäische  
Prägung

9 Weite Teile Polens wurden als Folge der sog. Polnischen Teilung von 1772 von Österreich bzw. Preußen annektiert, Ungarn wurde 1867 Bestandteil der Habsburgischen „k.u.k“-Doppelmonarchie.

konnte mit dem Systemwechsel 1989 wieder daran angeknüpft werden. Dabei ist Ungarn in der (Wieder-)Begründung des kontinental-europäischen Verfassungs- und Verwaltungsmodells wohl am weitesten fortgeschritten, da diese bereits von „Reformkommunisten“ im Verlaufe der 1980er Jahre eingeleitet und vom erwarteten bzw. vollzogenen Beitritt zur EU beschleunigt worden war. Gerade in Ungarn zeigen sich ausgeprägte Anlehnungen an das deutsche Modell, wie etwa an der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit und des konstruktiven Misstrauensvotums abzulesen ist (vgl. Dimitrov et al. 2006: 207 ff.). Davon kann eine südosteuropäische Gruppe von Ländern (unter anderem mit Bulgarien und Rumänien) unterschieden werden, die verwaltungsgeschichtlich bis Ende des 19. Jahrhunderts bzw. bis 1919 unter der zentralistischen Herrschaft des Osmanischen Reichs bzw. des zaristischen Russlands standen und deren Transformation nach 1990 zunächst von post-kommunistischen Eliten bestimmt war.

Abbildung 4: Verwaltungsprofile in Europa

Verwaltungsprofil/Ländergruppe	Verwaltungstradition	Verwaltungsaufbau
Kontinental-europäisch-napoleonisch (F, I, P, GR, E)	Rechtsstaatskultur, Legalismus  Südeuropäische Subgruppe: Klientelismus, Parteipatronage, Politisierung	Unitarisch-zentralistisch; schwache Kommunalverwaltung (Dezentralisierung in F, I, E seit 1980er/90er Jahren)
Kontinental-europäisch-föderal (D, A, CH)	Rechtsstaatskultur, Legalismus  Schweiz: Trennung Staat-Gesellschaft schwächer; Beamtentum, Legalismus schwächer	Föderal-dezentral; starke Kommunalverwaltung
Skandinavisch (S, N, DK, FIN)	Rechtsstaatskultur, Transparenz-/Kontaktkultur; Öffnung der Verwaltung zur Bürgerschaft	Unitarisch-dezentralisiert; starke Kommunalverwaltung/bürgerschaftliche Selbstbestimmung
Angelsächsisch (UK/England)	Public Interest-Kultur, Pragmatismus	Unitarisch-zentralistisch; starke (seit 1980er Jahren geschwächte) Kommunalverwaltung
Mittel-osteuropäisch (H, PL, CZ)	Real-sozialistische Kaderverwaltung („stalinistischer“ Prägung); seit Systemwechsel Wiederanknüpfung an vorkommunistische (Rechtsstaats-) Traditionen	Unitarisch-dezentralisiert; starke Kommunalverwaltung (Rezentralisierung seit 2011 in H)
Süd-osteuropäisch (BG, RO)		Unitarisch-zentralistisch; schwache Kommunalverwaltung

Quelle: eigene Darstellung

### 2.1.3 Typen kommunaler Selbstverwaltung – *comparative local government*

wichtige Bedeutung  
der Kommunen

Die Vollzugs- und Leistungsverwaltung spielt sich in vielen europäischen Ländern zum großen Teil, wenn nicht gar überwiegend kommunal-dezentral ab. Durch jüngste Dezentralisierungsanläufe (siehe Kapitel 4.2) wurde die Stellung der Kommunen weiter gestärkt, was auch an der inzwischen EU-rechtlich verankerten Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung durch den Vertrag von Lissabon (siehe weiter unten) abgelesen werden kann. So machen die kommunalen Aktivitäten einen beachtlichen Teil des gesamteuropäischen Bruttoinlandsprodukts (Ø 16 %) und der öffentlichen Ausgaben (Ø 34 %) aus<sup>10</sup>. Aus politisch-demokratischer Sicht erfüllt die kommunale Selbstverwaltung innerhalb des gesamtstaatlichen und supra-nationalen Gefüges wichtige Stabilisierungs- und Legitimitätsfunktionen, da sie den Bürgern unmittelbare demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet und die räumliche Nähe politischer Problembearbeitung sicherstellt (Bogumil 2001: 17). Eurobarometer-Umfragen zeigen (vgl. Special Eurobarometer-307 2009: 9), dass das Vertrauen der Bürger in die kommunalen und regionalen öffentlichen Institutionen deutlich höher ist als das Vertrauen in die nationalen Parlamente und Regierungen. Die kommunale Selbstverwaltung in Europa trägt also ganz entscheidend zum Funktionieren und zur Akzeptanz demokratischer Verfassungsstaaten insgesamt bei.

Vor diesem Hintergrund hat sich die vergleichende Kommunal- und Lokalforschung (*comparative local government*) inzwischen zu einem wichtigen Segment der vergleichenden Verwaltungswissenschaft entwickelt, das an der Schnittstelle zwischen lokaler Politikforschung und Verwaltungswissenschaft angesiedelt ist. Im Folgenden wird das daraus zu gewinnende analytische Instrumentarium konturiert, wobei auf drei wichtige Dimensionen des Vergleichs von Kommunalsystemen einzugehen ist (vgl. Page/Goldsmith 1987; Goldsmith/Page 2010; Heinelt/Hlepas 2006; Wollmann 2004, 2008; Kuhlmann 2006 a, 2009 a; Loughlin et al. 2010):

Vergleichsdimensionen

- *Funktionales Profil*, d. h. Umfang und Wichtigkeit der Kompetenzen, die von den lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden (*functional responsibility*) in Verbindung mit der vertikalen Funktionsteilung/-fusion zwischen Kommunen und Staat (Trenn- vs. Mischsysteme; duales vs. monistisches Aufgabenmodell) und der finanziellen Autonomie;
- *Territoriales Profil*, d. h. gebietlicher Zuschnitt und damit territoriale „Lebensfähigkeit“ (*viability*) der Gemeindeebene (nordeuropäisches vs. südeuropäisches Modell);
- *Politisches Profil*, d. h. Ausgestaltung der lokalen Demokratie (repräsentativ vs. direktdemokratisch), Verhältnis zwischen Rat und lokaler Exekutive (monistisch vs. dualistisch) und Wahlmodus des Verwaltungschefs (direkt vs. indirekt).

<sup>10</sup> Zudem umfassen die insgesamt ca. 91.200 Gemeinden und 1.100 kommunalen Selbstverwaltungsinstitutionen der zweiten Ebene (sog. *second-tier local governments*) in der EU-27 etwa 50 % der gesamten öffentlichen Beschäftigung.

*Funktionales Profil: Aufgabenteilung, -umfang und Fiskalautonomie*

In vertikaler Hinsicht, d. h. im Verhältnis Staat/Kommunen, können die Systeme kommunaler Selbstverwaltung in Europa zunächst danach unterschieden werden, ob staatliche Behörden und kommunale Selbstverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt und weitgehend unabhängig voneinander ausführen oder ob die Ebenen stark interagieren und es zur Durchmischung staatlicher und kommunaler Aufgaben kommt (Bennet 1989). Ersterer Verwaltungstypus wird als Trennmodell (*separational system*) bezeichnet und ist traditionell charakteristisch für die britische (wie auch schwedische) Verwaltungstradition (vgl. Bulpitt 1983). Der Variante der getrennten Wahrnehmung und Institutionalisierung von staatlichen und kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben liegt eine monistische oder uniforme Aufgabenkonzeption zugrunde, die auf kommunaler Ebene keine Differenzierung zwischen übertragenen staatlichen und eigenen Selbstverwaltungsaufgaben kennt (Wollmann 2008: 259 ff.; siehe auch Kapitel 4.2).

vertikale  
Kompetenzverteilung

Für die kontinentaleuropäischen Länder dagegen sind eher „Mischsysteme“ (*fused systems*) oder auch *administrative integrated models* (Baldersheim et al. 1996) kennzeichnend<sup>11</sup>. Diese sind dadurch bestimmt, dass Staats- und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben nicht getrennt erledigt, sondern administrativ integriert („vermischt“) werden, wobei ein dualistisches Aufgabenverständnis zugrunde liegt, in welchem (übertragene) Staatsaufgaben von (eigenen oder übertragenen) kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden werden (sog. „Janusköpfigkeit“). Historisch auf eine „Erfindung“ der post-revolutionären französischen Kommunalgesetzgebung von 1790 zurückgehend (vgl. Wollmann 2008: 41), fand das dualistische Aufgabenmodell über die Preußische Städteordnung von 1808 Eingang in die deutsch-österreichische Kommunal- und Verwaltungstradition. Von hier aus beeinflusste es im späten 19. Jahrhundert die kommunalinstitutionelle Entwicklung in mittel-osteuropäischen Ländern und wurde nach 1990 auch in Ungarn (ebenso wie in Polen und in Tschechien) aufgenommen (vgl. Wollmann 1995; Wollmann/Lankina 2003: 94 ff.). Innerhalb der Mischsysteme kann noch einmal differenziert werden zwischen dem sog. „staatsadministrativen Integrationsmodell“, in welchem die Staatsverwaltung zusätzlich zu ihren eigenen staatlichen Aufgaben die Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen erledigt, und dem „kommunaladministrativen Integrationsmodell“, in welchem die Kommunen eine Doppelfunktion als Durchführungsinanz für eigene Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene staatliche Aufgaben wahrnehmen. Für das „staatsadministrative Integrationsmodell“ kann prototypisch Frankreich (bis zur Dezentralisierung der 1980er Jahre) genannt werden, da dort staatliche Behörden traditionell intensiv in den lokalen Politikvollzug involviert waren/sind, während sich das „kommunaladministrative Integrationsmodell“ in der deutschen und österreichischen Kommunaltradition wiederfindet.

Janusköpfigkeit

Integrationsmodelle

Neben der Unterscheidung zwischen Trenn- und Mischsystemen bzw. monistischem und dualem Aufgabenmodell sind Umfang und Inhalte kommunaler

<sup>11</sup> Die Unterscheidung zwischen *integrationist model*, in dem Staats- und Kommunalebene, zumindest teilweise, operativ „integriert“ sind („Mischsysteme“), und einem *separationist model*, in dem eine solche Verschränkung nicht stattfindet („Trennsysteme“), geht auf eine von Leemans 1970 entwickelte Begrifflichkeit zurück (vgl. Wollmann 2008: 259 f. m. N.).

Aufgaben und  
Autonomie

Tätigkeit (*functional responsibilities*) und das Ausmaß lokaler Autonomie (*local discretion*) einzubeziehen, um zu analytisch tragfähigen Typologien zu kommen. Einschlägige quantitative Indikatoren für Erstere sind der Anteil kommunaler Ausgaben an den öffentlichen Ausgaben insgesamt und die Kommunalbeschäftigtenquote; für Letztere der Anteil des eigenen kommunalen Steueraufkommens an den gesamten Lokaleinnahmen (siehe hierzu Abbildung 5). Hieraus ergibt sich in finanzieller Hinsicht die Unterscheidung zwischen mehr oder weniger autonomen Kommunen. Während beispielsweise die Finanzautonomie der schwedischen Kommunen besonders hoch ist, da sie sich zum einen überwiegend (zu 64 %) aus eigenen (Einkommens-)Steuereinnahmen finanzieren und auch maßgeblichen Einfluss auf Hebesätze haben, gilt für das Nach-*Thatcher*-England das Gegenteil (13 %), ebenso tendenziell für Ungarn (23 %). Frankreich hat mit einem Anteil von 45 % eigener Steuern an den Gesamteinnahmen der Kommunen eine immer noch höhere kommunale Fiskalautonomie als Deutschland (40 %) sowie auch Italien (37 %) (OECD 2011; siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Fiskalautonomie der Kommunen in ausgewählten OECD-Ländern

Land	Anteil eigener Steuern (ohne Sozialbeiträge) an kommunalen Gesamteinnahmen in % (2009)
Schweden	63,6
Schweiz	59,2
Slowakische Republik	50,3
Frankreich	44,6
Spanien	43,4
Norwegen	41,9
Tschechische Republik	41,2
Deutschland	39,6
Italien	37,4
Dänemark	33,7
Portugal	33,6
Polen	30,9
Ungarn	22,8
Vereinigtes Königreich	12,9
Niederlande	8,3
Griechenland	6,6

Quelle: OECD 2011

multi purpose model  
vs. single purpose  
model

Funktional starke Kommunalssysteme (Deutschland, Schweden, traditionell auch Vereinigtes Königreich) weisen eher eine Orientierung am Territorialprinzip<sup>12</sup>

12 Während mit dem Gebietsorganisationsmodell eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation gemeint ist, in der die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt, zielt das Aufgabenorganisationsmodell auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in der für abgrenzbare



administrativer Kompetenzverteilung auf (sog. Gebietsorganisationsmodell oder *multi purpose model*; vgl. Wollmann 2004). Dagegen ist für die funktional schwachen Kommunalsysteme, bei denen die monofunktional operierende de-konzentrierte Staatsverwaltung administrativ den Vorrang hat (klassischerweise die napoleonischen Systeme), eher eine Ausrichtung am Funktionalprinzip (Aufgabenorganisationsmodell oder *single purpose model*) charakteristisch. Die reale funktionale Stärke und Autonomie von Kommunen weicht teilweise erheblich von ihrem formalen rechtlichen/verfassungsmäßigen Status ab. So besitzt zwar die kommunale Selbstverwaltung inzwischen in vielen Ländern eine verfassungsmäßig verbrieft garantierte, also einen hohen konstitutionellen Status (Deutschland, Schweden, Frankreich, Italien, Ungarn); teils ist ihr tatsächliches Aufgabenspektrum aber begrenzt (Frankreich, Italien). Umgekehrt traf es auf das Vereinigte Königreich bis zur *Thatcher*-Ära zu, dass die *local governments* zwar keinen Verfassungsstatus hatten (was auch nach wie vor der Fall ist), aber dennoch sehr weitreichende Autonomie genossen und ein breites Aufgabenprofil besaßen (welches inzwischen weitgehend erodiert ist). Auf der rechtlichen Ebene steht der für Kontinentaleuropa und Skandinavien geltenden allgemeinen Zuständigkeitsregel, wonach die Gemeindevertretung (zumindest formal) für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist, das britische *ultra-vires*-Prinzip gegenüber, das den Kommunen nur die Aufgaben zuschreibt, die ihnen im Rahmen der Parlamentshoheit explizit qua Gesetz übertragen worden sind und auch jederzeit wieder entzogen werden können. Allerdings wurde das *ultra-vires*-Prinzip inzwischen abgeschwächt und der allgemeinen Zuständigkeitsklausel angenähert, welche der kontinentaleuropäischen Kommunaltradition eigentümlich ist (siehe unten Kapitel 3.4).

### *Territoriales Profil: Nord- und Südeuropäisches Modell*

In engem Zusammenhang mit dem funktionalen Profil steht auch das Kriterium der territorialen Struktur der Gemeindeebene, da diese eine wichtige institutionelle Rahmenbedingung für die Lebensfähigkeit (*viability*) und Leistungskraft der Kommunen darstellt. In Anlehnung an Norton (1994), Baldersheim et al. (1996), John (2001: 25 ff.) und Wollmann (2008) kann dabei unterschieden werden zwischen dem sog. „südeuropäischen Kommunaltypus“ mit kleinteiliger Gemeindestruktur, vielen Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl und Verzicht auf Gebietsreformen und dem sog. „nordeuropäischen Kommunaltypus“ mit wenigen großflächigen Einheitsgemeinden, die als Folge weitreichender Gebietsreformen eine hohe Einwohnerzahl aufweisen (siehe hierzu Kapitel 4.3). Beispiele für den „südeuropäischen Kommunaltypus“ finden sich traditionell vor allem in den kontinentaleuropäisch-napoleonisch geprägten Ländern (Frankreich, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland<sup>13</sup>), während das Vereinigte Königreich

Gebietsstrukturen

Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral-)staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und die politische Verantwortlichkeit außerhalb der Kommune liegt (siehe auch Wagener 1976; Benz 2002; Wollmann 2004; Bogumil/Jann 2009: 87; Kuhlmann 2010 b: 104).

13 Aufgrund der einschneidenden Gemeindegebietsreformen, die in Griechenland mit dem Inkrafttreten des *Capodistrias-Planes* zwischen 1997 und 2001 stattfanden, hat sich dieses Land inzwischen

der nach wie vor unangefochtene Spitzenreiter im nordeuropäischen Gebietsmodell ist, dem auch die skandinavischen Länder zuzurechnen sind. Die kontinentaleuropäisch-föderal geprägten Länder sind dagegen überwiegend dem „südeuropäischen Kommunaltypus“ (Schweiz, Österreich; in Deutschland: Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein, Teile Ostdeutschlands) zuzuordnen, während nur einige Teile Deutschlands dem nordeuropäischen Gebietstypus entsprechen (NRW, Hessen).

*Politisches Profil: demokratische Entscheidungsrechte und lokales „Regierungssystem“*

Politiksystem und  
Leistungsstrukturen

Um das politische Profil der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen, muss nach den demokratischen Entscheidungsrechten der Bürger auf kommunaler Ebene und nach der inneren Ausgestaltung des kommunalpolitischen Entscheidungs- (oder Regierungs-)Systems und der politisch-administrativen Leitungsstrukturen (*leadership*), insbesondere nach dem Verhältnis zwischen Kommunalexekutive und Kommunalvertretung („horizontale Dimension“; siehe oben), gefragt werden (für einen Überblick siehe Loughlin et al. 2010). Hinsichtlich des erstgenannten Kriteriums lassen sich Kommunalsysteme mit überwiegend repräsentativ-demokratischer Ausgestaltung (traditionell Vereinigtes Königreich, Schweden seit 1974, Deutschland bis 1990, Frankreich) von Kommunalsystemen unterscheiden, die Instrumente direkter Demokratie, insbesondere das durch die Bürger initiiierbare Bürgerbegehren, kennen (Schweiz, Deutschland seit 1990, Ungarn, Italien, Schweden bis 1974, Österreich, Finnland, Tschechien). Im Hinblick auf das letztgenannte Kriterium ist zwischen monistischen und dualistischen Systemen<sup>14</sup> zu unterscheiden (Wollmann 2004: 151 f.). In monistischen Systemen liegen sämtliche Entscheidungsbefugnisse und auch die Leitung der Aufgabendurchführung ausschließlich bei der gewählten Kommunalvertretung. Dabei sind innerhalb der Kommunalvertretung sektoral zuständige Ausschüsse sowohl für die politische Entscheidung als auch die administrative Durchführung verantwortlich, weshalb auch von *government by committee* die Rede ist (Vereinigtes Königreich, Schweden, Dänemark). Diese Systeme kennen in der Regel keinen „starken Bürgermeister“ und „kranken“ häufig an Führungsschwäche und einer Sektoralisierung der Verwaltung. In dualistischen Systemen sind die Kompetenzen zwischen Exekutive/*executive leader*/Bürgermeister und Legislative/Rat getrennt, wobei die lokale Exekutive mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist (Frankreich, Deutschland, Italien, Ungarn, Spanien, Portugal, Griechenland, Polen; vgl. Heinelt/Hlepas 2006: 33). Diese „strong mayor“-Form lokaler Demokratie (Mouritzen/Svara 2002) wird in einigen Ländern durch die direkte Wahl des Bürgermeisters noch verstärkt (Deutschland, Italien, Ungarn, vgl. Wollmann 2009). Darüber hinaus ist eine wichtige Quelle politischer Stärke von Kommunen im Zugang lokaler Politikakteure zu höheren Ebenen des

committee vs. strong  
mayor-Systeme

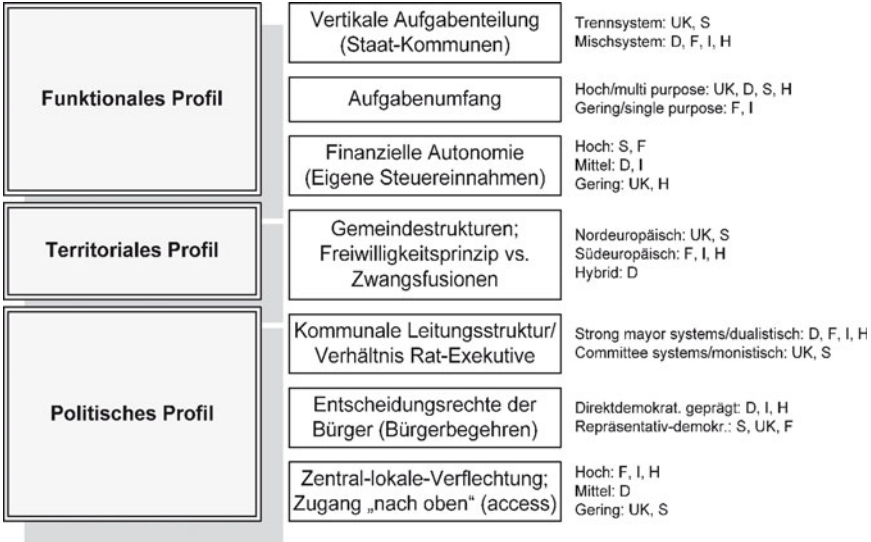
markant von den anderen Vertretern des Südeuropäischen Typus wegbewegt (vgl. Hlepas/Getimis 2010; siehe auch Kapitel 4.3).

<sup>14</sup> Diese sind nicht mit den oben erläuterten monistischen bzw. dualistischen Aufgabenmodellen im (vertikalen) Verhältnis Staat-Kommunen zu verwechseln.

politisch-administrativen Systems zu erblicken. Dieser *access* (Page/Goldsmith 1987; Goldsmith/Page 2010) kann sich aus Ämterkumulierung, klientelistischen Beziehungen oder auch aus der Logik von Politikkarrieren ergeben und ist charakteristisch für die südeuropäischen Kommunalsysteme (Frankreich, Italien, Griechenland, Spanien). *Access* kann allerdings auch zu einer übermäßigen Ebenenverschränkung und -vermischung oder zur „Kolonialisierung“ des Staates durch lokale Akteure führen (wie besonders für Frankreich typisch).

Abbildung 6 fasst die wesentlichen Kriterien zum Vergleich von Kommunalsystemen noch einmal überblicksartig zusammen.

Abbildung 6: Dimensionen zum Vergleich von Kommunalsystemen – comparative local government



Quelle: eigene Darstellung

Einige der in Abbildung 6 aufgeführten Vergleichskategorien liegen auch der älteren Typologie von Hesse/Sharpe (1991) zugrunde, die *local government systems* in drei Typen aufteilen (siehe Abbildung 7). Allerdings wurden in dieser Einordnung weder die horizontale Machtverteilung zwischen Rat und Exekutive noch das territoriale Gemeindeprofil berücksichtigt, so dass sich die Typenbildung auf wenige ausgewählte Vergleichsmerkmale beschränkt. Zudem sind (zeitbedingt) keine osteuropäischen Länder enthalten.

Abbildung 7: Traditionelle Typen von Kommunalssystemen in vergleichender Perspektive

Vergleichsmerkmal	North Middle European Group	Franco-Group	Anglo-Group
Verfassungstatus	Hoch	Hoch	Gering
Zentral-lokale-Verflechtung/staatliche Kontrolle	Gering/Mittel	Hoch	Gering
Funktionale Stärke	Hoch	Gering	Hoch
Handlungsspielraum	Hoch/Mittel	Mittel	Hoch
Politische Stärke/community identity	Hoch	Hoch	Gering
Länderzuordnung	Core-Group: N, S, DK Sub-Group: A, CH, D, NL	F, I, B, E, P, GR	UK, IRE*

\* Von den nicht-europäischen Lokalsystemen sind CA, AU, USA, NZ zur *Anglo-Group* zu zählen.  
Quelle: eigene Darstellung (in Anlehnung an Hesse/Sharpe 1991)

2.1.4 Personal und Politisierung<sup>15</sup>

*Civil Service Systems und formale Politisierung der Verwaltung*

Vergleich von Ministerialeliten

Die personelle Dimension öffentlicher Verwaltung wurde in den vergangenen Jahrzehnten in den Arbeiten zum Vergleich von *Civil Service Systems* aufgegriffen, die ihren Fokus vor allem auf die Ministerialbürokratie richteten (siehe Bekke et al. 1996; Alam 1998; Bekke/van der Meer 2000; Halligan 2003; Raadschelders et al. 2007; Derlien/Peters 2009). Dieser Strang der vergleichenden Verwaltungswissenschaft befasst sich zum einen mit der historischen Entwicklung, rechtlich-institutionellen Ausgestaltung und kulturellen Verankerung von öffentlichen Personalsystemen. Zum anderen geht es um die Analyse der Rekrutierungs- und Karrieremuster öffentlich Beschäftigter, ihrer Qualifikationswege, Einstellungen und Rollenverständnisse. Hierzu ist auch die Frage der parteipolitischen Neutralität oder Gebundenheit der Ministerialbeamten zu zählen.

öffentliche Beschäftigung im Vergleich

Der Umfang des öffentlichen Personalkörpers und Stellenwert des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber wird in ländervergleichender Perspektive üblicherweise dadurch ermittelt, dass die öffentliche Beschäftigung numerisch ins Verhältnis zur Gesamterwerbstätigkeit eines Landes gesetzt wird (siehe auch Kapitel 3.6.1). Hier kontrastiert im europäischen Vergleich vor allem der ausgebaute öffentliche Dienst der skandinavischen Länder (Norwegen: 29 %, Schweden: 28 %), Frankreichs (22 %) und auch Ungarns (19 %) mit den schmalen öffentlichen Personalstäben Deutschlands (10 %), Österreichs (10 %) und der Schweiz (7 %). Dabei spiegelt sich in den öffentlichen Personalzahlen der skandinavischen Länder deren expansiver (sozialdemokratisch geprägter) Wohlfahrtsstaat

<sup>15</sup> Die folgenden beiden Unterkapitel stützen sich wesentlich auf Kuhlmann 2010 a.

(siehe oben Kapitel 2.1.1) und in Frankreich zudem die politische und soziale Schlüsselposition des öffentlichen Dienstes insgesamt wider, der im Verlauf des 20. Jahrhunderts zu einem der mächtigsten der Welt avancierte (Alam 1998). Das Vereinigte Königreich (15 %), Italien (14 %), Griechenland (14 %) und Spanien (13 %) nehmen eine mittlere Position ein (vgl. OECD: 2009).

Neben dem quantitativen Kriterium der Personalstärke wird in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft als qualitative Unterscheidungsdimension öffentlicher Personalsysteme deren „Offenheit“ oder „Geschlossenheit“ genutzt (vgl. Auer et al. 1996; Alam 1998), die in engem Zusammenhang mit der oben erwähnten Staats- und Verwaltungstradition eines Landes steht. Offene Personalsysteme oder *position-based systems* sind durch eine eher positionsbezogene Rekrutierung, offenere Zugangswege zum öffentlichen Dienst und stärkere Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Beschäftigungssektor gekennzeichnet. Für geschlossene Personalsysteme oder *career-based systems* sind eine laufbahnbezogene Rekrutierung, das Lebenszeit- und Senioritätsprinzip sowie die Trennung und geringe Durchlässigkeit von öffentlicher und privater Beschäftigungssphäre typisch. Wenngleich sich infolge von Reformen (siehe dazu Kapitel 4.5) die beiden Modelle in der Realität mehr und mehr vermischt haben, so kann doch ein tendenzielle Einordnung der europäischen öffentlichen Dienst-Systeme vorgenommen werden, wobei auf die Situation 2007/08 Bezug genommen wird (Abbildung 8; vgl. Demmke et al. 2007: 12 ff.).

Offenheit und  
Geschlossenheit  
öffentlicher Dienste

Abbildung 8: Laufbahn- und Positionssysteme in Europa

Personalsystem*	Länderbeispiele
Career-based system	A, B, BG, D, F, GR, H, LT, P, PL, RO
Position-based system	CZ, DK, E, EST, FIN, I, NL, SLO, S, UK
Nicht zuordenbar	N

\* Ländereinordnung danach, ob die Merkmale eines Laufbahnsystem oder eines Positionssystem überwiegen (siehe nähere Erläuterung bei Demmke et al. 2007: 13 f.)  
Länderkürzel siehe Fußnote 7; ferner LT = Litauen; RO = Rumänien; EST = Estland; SLO = Slowenien

Quelle: in Anlehnung an Demmke et al. 2007: 13

Traditionell zeichnet sich der klassisch-kontinentaleuropäische öffentliche Dienst (Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien, Belgien) durch ein geschlossenes *career-based* Personalsystem aus, welches durch die Trennung von öffentlichem Dienstrecht und allgemeinem Arbeitsrecht, ein senioritätsbasiertes Karrieresystem, geringe Durchlässigkeit für Seiteneinsteiger und einen geschlossenen Rekrutierungsmodus charakterisiert ist. Dagegen gibt es im angelsächsischen *civil-service*-Typus keine explizite Unterscheidung der Arbeitsverhältnisse von privatem Sektor einerseits und öffentlichem Sektor andererseits. Die Beschäftigungsverhältnisse der öffentlichen Bediensteten werden nicht durch ein spezifisches (vom privaten Arbeitsrecht getrenntes) Dienstrecht oder Statut geregelt, sondern vertraglich begründet (*contract-based*; Ridley 2000). Sie unterliegen grundsätzlich der Tarifautonomie und beinhalten keine strikte Laufbahn-

contract-based vs.  
position-based  
systems

karriere, sondern werden positionsbezogen begründet. Zudem sind private und öffentliche Beschäftigungssphären durchlässiger, Aufstiegs- und Bezahlungssysteme stärker leistungsorientiert und die Rekrutierungswege offener für Quereinsteiger, was allerdings die Ausbildung einer prestigereichen Verwaltungselite im *civil service* nicht ausschließt.

Länderunterschiede bestehen ferner im Hinblick auf den Beamtenstatus. Dieser wird in Kontinentaleuropa typischerweise durch öffentliches Dienstrecht und einseitige Ernennung/öffentlich-rechtlichen Hoheitsakt in der Regel auf Lebenszeit begründet. Hiervon ist die britische Definition des Beamten als *Civil Servant* zu unterscheiden, der als Bediensteter der Krone in ziviler Stellung ausschließlich und unmittelbar aus Mitteln bezahlt wird, die das Parlament bewilligt. Dies trifft im Vereinigten Königreich allerdings nur auf 450.000 *Crown Servants* zu, während alle anderen öffentlichen Beschäftigten Vertragsbedienstete sind (Demmke 2011: 321). Hierin zeigt sich, dass die Beamtenanteile in den europäischen Ländern stark variieren. In einigen Ländern dominiert der Beamtenstatus und gilt als Regelbeschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst (Frankreich, Griechenland, Belgien). Andere Länder haben dagegen Mischsysteme, die den Beamtenstatus nur für einen Teil des öffentlichen Personals vorsehen und in denen es somit eine „Zweispurigkeit“ von öffentlichem Dienst- und vertraglichem Angestelltenverhältnis gibt (Deutschland, Österreich, Dänemark, Spanien, Ungarn; Demmke 2011: 323). Einer dritten Gruppe können solche öffentlichen Dienst-Systeme zugeordnet werden, in denen der Regelbeschäftigungsstatus auf Vertrag basiert und Beamte kaum (noch) vorhanden sind (Schweden, Vereinigtes Königreich, Polen, neuerdings Italien; siehe Abbildung 9). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die Beamtenanteile in den einzelnen Ländern teilweise erheblich nach Ebenen und Sektoren unterscheiden.

formale Politisierung

Als letztes Unterscheidungskriterium, welches sich auf die personelle Komponente von Verwaltungssystemen bezieht, ist die „formale Politisierung“ zu nennen, mit der die (partei-)politisch kontrollierte Besetzung von administrativen Schlüsselpositionen bis hin zum Phänomen der „Ämterpatronage“ angesprochen ist. Hinsichtlich dieses Kriteriums wäre als der eine Extrempol das Vereinigte Königreich mit seinem traditionell „unpolitischen“ *civil service* anzuführen (siehe weiter unten). Auch das schwedische Verwaltungssystem gilt als traditionell wenig formal politisiert, was sich unter anderem aus dem hohen Stellenwert fachlicher Expertise sowohl im Ministerialbereich als auch in den quasi-autonomen Agenturen erklärt (Peters/Pierre 2004: 42 ff.; Kopecký/Mair 2012: 9). Als der andere Extrempol können die USA mit ihrem oft kritisierten *spoils system* genannt werden, das durch den Austausch zahlreicher Ministerialbeamter nach Regierungswechseln gekennzeichnet ist. Auch für die südeuropäischen *civil-service*-Systeme sind eine ausgeprägte parteipolitische Rekrutierungs- und Beförderungspraxis in der Ministerialverwaltung, Ämterpatronage und Klientelismus zwischen politischen Parteien und Verwaltung charakteristisch (Italien, Griechenland, Spanien; vgl. Kickert 2011). Massive Ämterpatronage wurde ferner für Frankreich und Belgien festgestellt (Müller 2001), was unter anderem historisch auf den patrimonial absolutistischen Entwicklungspfad der Staatsbildung in den napoleonisch geprägten Ländern zurückgeführt worden ist (Manow 2002: 39 f.; Schnapp 2006: 341). Für Deutschland gilt im Vergleich dazu eine mittlere,



tendenziell aber zunehmende formale Politisierung der Ministerialbürokratie (vgl. Schnapp 2006; Schwanke/Ebinger 2006), die inzwischen sogar höher als in Ungarn eingeschätzt wird (Kopecký/Mair 2012: 9).

*Abbildung 9: Beamtenanteile in den europäischen öffentlichen Diensten im Vergleich*

Mitgliedsstaat	Anteil an Beamten	Vertragsbedienstete
Tschechien	0% auf Staatsebene, 38% auf Regional- und Landesebene	
Schweden	1%	99%
Lettland	6%	94%
Polen	6%	94%
Vereinigtes Königreich	10%	90%
Irland	13%	87%
Italien	15%	85%
Ungarn	25%	75%
Zypern	28%	72%
Slowenien	34%	66%
Deutschland	37%	59% (4% Soldaten)
Spanien	59%	27% (14% andere Beschäft.)
Finnland	59%	27% (14% andere Beschäft.)
Österreich	61% (Föderale Ebene)	36%
Litauen	67%	28% (5% andere Beschäft.)
Malta	67%	33%
Frankreich	73%	15% (12% andere Beschäft.)
Griechenland	74%	26%
Belgien	75% (Föderale Ebene)	25%
Luxemburg	77%	23%
Slowakei	85%	10% (5% andere Beschäftigte)
Estland	90%	7% (3% andere Beschäftigte)
Niederlande	100%	Einige Vertragsbeschäftigte
Portugal	15%	85%
Rumänien	7% (zwei Beamtengruppen)	93%

Quelle: in Anlehnung an Demmke 2011: 323 (m. w. N.)

### *Macht, Einfluss und funktionale Politisierung der Verwaltung*

Die Frage nach dem Einfluss von Bürokratien auf politische Entscheidungsprozesse gehört zu den klassischen Fragen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und kann bereits auf *Webers* Ansatz der Bürokratietheorie zurückgeführt werden, wobei der Fokus wiederum auf der Ministerialbürokratie, also einem Verwaltungstypus liegt, der sich nahe an politischen Entscheidungsprozessen befindet und eher wenig mit direkten Vollzugs- und Implementations- oder Dienstleistungsfunktionen betraut ist (beispielhaft hier die Studie von Page 1992). Im Mittelpunkt steht die Frage nach den politischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten von leitenden Ministerialbeamten in verschiedenen Ländern und in ländervergleichender Perspektive (vgl. Peters 2009). Diese Variante der Politisierung von Verwaltung, in der es um die politisch responsiven, vorausschauenden, Politikrationalitäten antizipierenden und auf Politikprozesse

bürokratische Macht

klassischer Bürokrat  
vs. Policy Maker

Einfluss nehmenden Handlungsweisen von Ministerialbürokraten geht, wird in der vergleichenden Verwaltungsforschung auch als „funktionale Politisierung“ bezeichnet (vgl. Mayntz/Derlien 1989; im Unterschied zur „formalen Politisierung“; siehe oben). Ein bevorzugter empirischer Zugang zum „Konstrukt“ der funktionalen Politisierung ist dabei die Befragung von Spitzenbürokraten zu ihrem Rollenverständnis, insbesondere zu ihrer Einstellung hinsichtlich der politischen Aspekte ihrer Arbeit (vgl. Aberbach et al. 1981; Mayntz/Derlien 1989; Derlien 1994; Schwanke/Ebinger 2006). Dabei hat sich die idealtypische Unterscheidung von „klassischem Bürokraten“ einerseits, für den ein lediglich ausführendes, technisches, unpolitisches Rollenverständnis charakteristisch ist, und „Policy Maker“ andererseits, der auf Politikgestaltungsprozesse Einfluss nimmt und die politischen Aspekte seiner Tätigkeit eher positiv bewertet, eingepreßt (mit weiteren Sub-Typen siehe Aberbach et al. 1981). In der vergleichenden Forschung wird den Spitzenbürokraten der Länder Deutschland, Österreich, Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich und bei den MOE-Ländern auch Ungarn ein hoher *Policy Making*-Einfluss zugeschrieben (vgl. Page/Wright 1999; Meyer-Sahling/Veen 2012: 8). Dagegen haben die Ministerialbeamten in Italien, Griechenland und Belgien eher einen geringen Einfluss auf *Policy Making*-Prozesse.

Einflusspotenziale der  
Bürokratie

Neben diesem Bereich der vergleichenden Verwaltungsforschung, der Schnittmengen mit der politischen Kulturforschung aufweist, gibt es inzwischen auch Ansätze, das Einflusspotenzial von Ministerialbürokratien auf *Policy Making*-Prozesse anhand konkreter organisationsstruktureller Arrangements zu ermitteln, womit eher eine (neo-)institutionalistische Perspektive aufgegriffen wird. Als einschlägig ist hier die Arbeit von Schnapp (2004) zu erwähnen, in der ministeriale Organisationsstrukturen und Entscheidungsinstitutionen in 21 Industrieländern untersucht wurden. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit organisationsstrukturelle Arrangements von Ministerialbürokratien die Chancen der Verwaltungsakteure bestimmen, auf *Policy Making*-Prozesse Einfluss zu nehmen. „Bürokratische Macht“ wird aus der formal-organisatorischen Struktur von Verwaltungssystemen erklärt, womit Handlungschancen und Einflusspotenziale, d. h. eher *möglicher* als *tatsächlicher* Einfluss, gemessen werden. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Aktionsspielräume von Bürokratien nicht nur von den formalen Verwaltungsstrukturen bestimmt sind, sondern jeweils in Abhängigkeit von der Anzahl und der konkreten Präferenzkonstellation politischer Vetoakteure variieren (Schnapp 2004: 311 ff.).

Abbildung 10 fasst die verschiedenen Analysemerkmale zum Vergleich öffentlicher Personalsysteme (*Civil Service Systems*) noch einmal vereinfachend zusammen.

Abbildung 10: Vergleich öffentlicher Personalsysteme – Comparative Civil Service Systems

<b>Umfang des öffentlichen Dienstes</b>	Expansiv: S, F, H
	Mittel: UK, I
	Schmal: D
<b>Offenheit/ Geschlossenheit des öff. Personalsystems</b>	Offen: UK, S
	Geschlossen: D, F, I, H
<b>Beschäftigungsstatus/ Beamtenanteile</b>	Beamte als Regelbeschäftigung: F
	Zweispurigkeit: D, H
	Angestellte als Regelbeschäftigung: UK, S, I
<b>Formale Politisierung (parteipolitische Besetzung von Ämtern)</b>	Hoch: I, F
	Mittel: D, H
	Gering: UK, S
<b>Funktionale Politisierung (Policy-Making-Einfluss d. Ministerialverwaltung)</b>	Hoch: D, F, S, UK, H
	Gering: I

Quelle: eigene Darstellung

2.1.5 Europäisierung der Verwaltung

Die Veränderung nationaler Verwaltungssysteme im Zuge der EU-Integration ist in den vergangenen Jahren zu einem bevorzugten Gegenstand der komparativen Verwaltungswissenschaft avanciert. Wenngleich der analytische Mehrwert und die empirisch-methodische Handhabung des Konzepts der „Europäisierung“ nach wie vor umstritten sind (Goetz 2006: 472), nehmen die administrativen Veränderungen, die sich in den nationalen Kontexten mit dem EU-Integrationsprozess verbinden, inzwischen einen wichtigen Platz in der vergleichenden Forschung ein (Sommermann 2002). In einem Teil der vorliegenden Arbeiten wird Verwaltung dabei eher als abhängige Variable gefasst, während ein anderer Teil der Studien sie als unabhängige Variable konzipiert (Goetz 2006: 472).

Europäisierung und  
Komparatistik

Verwaltung als abhängige Variable	Die erstgenannte Gruppe von Studien befasst sich mit der Frage, welche Veränderungen der EU-Integrationsprozess in den nationalen Verwaltungssystemen auslöst und wie diese auf den supranationalen Impuls reagieren. Zum einen geht es darum zu ermitteln, wie die Einbindung in europäische Institutionen die Handlungsmöglichkeiten, Interaktionsstrukturen und Organisationsarrangements nationaler Ministerialbürokratien beeinflusst und welche institutionellen Arrangements für die nationale Koordinierung von EU-Politiken auf der Ebene der mitgliedsstaatlichen Ministerialbürokratien eingerichtet werden (Kassim et al. 2000 m. w. N.). Zum anderen wird der Blick auf die Anpassungsleistungen nationaler Verwaltungen an die Notwendigkeiten des Vollzugs von EU-Politiken gerichtet (Knill 2001; Héritier et al. 2001).
Verwaltung als unabhängige Variable	Die zweite Gruppe von Studien beschäftigt sich mit dem Zusammenhang von Verwaltungsstruktur und Verwaltungsperformanz unter der Fragestellung, wie sich die EU-Integration und die dadurch veränderte Verwaltungslandschaft auf die Performanz der nationalen Verwaltungen auswirken. Dabei wird für ausgewählte Politikfelder der Einfluss von verwaltungsorganisatorischen Gegebenheiten auf nationale Umsetzungs- und Vollzugsdefizite europäischen Rechts vergleichend untersucht (Falkner et al. 2005).  Nimmt man den EU-bedingten Wandel von Verwaltung auf zentralstaatlicher Ebene in den Blick, so kommt es einer prominenten These zufolge im Zuge der EU-Integration zunehmend zur Stärkung der Exekutiven und zur Schwächung der Parlamente innerhalb der nationalen Systeme (Moravcsik 1994). Allerdings gibt es inzwischen auch eine Reihe von Gegenargumenten, die darauf hinweisen, dass die Entparlamentarisierung weder zwingend noch in allen europäischen Ländern gleichermaßen auftritt. Vielmehr reagieren die nationalen Legislativen sehr unterschiedlich auf den Integrationsimpuls (vgl. Benz 2004 a; Kropp 2006: 283 ff.) und auch die Rollenverständnisse von Abgeordneten und Fachverwaltern stellen sich in verschiedenen europäisierten Politikbereichen unterschiedlich dar (Kropp/Ruschke 2010: 669 ff.). Des Weiteren wurde argumentiert, dass innerhalb der nationalen Exekutiven am stärksten die Ministerialverwaltung von der EU-Integration profitiert, so dass sich Europäisierung in erster Linie als Bürokratisierung darstellt (Goetz 2003). Die Ministerialbürokraten werden zunehmend zu Mehrebenenspielern (was auf die Regierung nicht in gleichem Maße zutrifft) und sie „gebrauchen“ Europa ( <i>usage of Europe</i> ) zur Durchsetzung ihrer eigenen sektoral-administrativen Interessen, worin sie durch den bürokratischen Charakter des EU-Entscheidungssystems noch bestärkt werden.
Europäisierung als Bürokratisierung	Ferner haben vergleichende Studien gezeigt, dass die EU-Integration die Herausbildung von privilegierten Kernexekutiven ( <i>core executive</i> ) innerhalb der nationalen Systeme befördert, die über Ressortgrenzen hinweg die EU-bezogene Koordination des ministeriellen Regierens und Verwaltens übernehmen (Dimitrov et al. 2006). Der EU-Integration ist somit eine institutionell konzentrierende Wirkung im binnenstaatlichen Gefüge zuzuschreiben, da im Zuge der europabezogenen Diffusionsprozesse (zunehmende Europa-Betroffenheit von ehemals vornehmlich national geprägten Ministerien) zugleich die Regierungszentralen – oft gemeinsam mit den Finanzministerien (vgl. Maurer 2003) – zu wichtigen Koordinations- und Bündelungsinstanzen europäischer Politik werden. Allerdings wurden erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten fest-
Kernexekutiven	

gestellt und muss einschränkend darauf verwiesen werden, dass es „unterhalb“ der „Kernexekutiven“ fest institutionalisierte sektorale Fachbruderschaften im nationalen und supranationalen Kontext gibt, die durch die Arbeitskontakte zwischen EU-Kommission und den jeweiligen Ministerien noch bekräftigt werden (siehe für Norwegen und Schweden Larsson/Trondal 2005).

Hinsichtlich der intergouvernementalen Beziehungen wurde vor allem die These eines von Brüssel ausgehenden Zentralisierungsschubs im Verhältnis von Zentralstaat und subnationalen Akteuren vertreten, was mit Blick auf die europäischen Föderalstaaten und die dezentralisierten Einheitsstaaten mit fest verwurzelter kommunaler Selbstverwaltung (Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland) besondere Probleme aufwirft (vgl. John 2001: 61 ff.). Es wurde zum einen argumentiert, dass die Umsetzung der Vorgaben zur EU-Regionalpolitik tendenziell zur Konzentration von Entscheidungskompetenzen auf den ministerialen Verwaltungsapparat geführt habe und eine Beteiligung der für die Implementation von EU-Politiken zuständigen dezentralen Akteure an EU-Prozessen nur marginal stattfinde (Hughes et al. 2004). Zum anderen wurde darauf verwiesen, dass im Zuge der EU-Binnenmarktliberalisierung traditionell geschützte lokale Märkte und kommunale Anbietermonopole, etwa im Bereich von Infrastrukturleistungen, *public utilities* etc., aufgebrochen wurden, so dass die zuvor breiten Aufgabenbestände der Kommunen teilweise erheblich beschnitten wurden (Grunow 2006). Die Mittelverteilung im Rahmen der Kohäsions- und Regionalpolitik wirkt diesem Ent-Kommunalisierungstrend und Zentralisierungstrend nur bedingt entgegen. Und auch der dezentral-transnationale Austausch, der die konkrete Ausgestaltung der sich neu etablierenden Formen regionaler und quasi-föderaler (Selbst-)Verwaltung in Europa mit beeinflusst, erscheint eher als ein moderates Gegengewicht zu den EU-bedingten Konzentrations- und Zentralisierungstendenzen. Inwieweit mit dem (am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen) Vertrag von Lissabon, in welchem die kommunale Selbstverwaltung in den EU-Ländern erstmals europarechtlich anerkannt worden ist<sup>16</sup>, die Stellung und Funktion der Kommunen im Mehrebenensystem der EU gesichert oder gar gestärkt werden wird<sup>17</sup>, bleibt abzuwarten.

Entmachtung  
subnationaler  
Verwaltung

Vertrag von Lissabon

## 2.2 Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform

### 2.2.1 Verwaltungspolitik als Policy

Verwaltungsreformen resultieren in der Regel aus zielgerichteten institutionenpolitischen Interventionen<sup>18</sup>. Damit können sie als eine spezifische Variante von Policies aufgefasst werden, nämlich als institutionelle Politiken (*institutional policies*), die einerseits dem analytischen Instrumentarium der Policy-Forschung

<sup>16</sup> Vgl. Art. 5, Abs. 2; „The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government“.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu die emphatische gemeinsame Erklärung der deutschen und französischen kommunalen Spitzenverbände vom Mai 2008, [http://www.rge.de/fileadmin/redaktion/pdf/resolutionen/erkl\\_daseinsvorsorge\\_en.pdf](http://www.rge.de/fileadmin/redaktion/pdf/resolutionen/erkl_daseinsvorsorge_en.pdf).

<sup>18</sup> Dies schließt nicht aus, dass ihre Ergebnisse und Wirkungen auch auf nicht-intendierten Effekten der eingeleiteten Reformen oder „emergenten“ Entwicklungen beruhen.

Verwaltungspolitik  
als „normale“ Policy

zugänglich sind, sich aber andererseits von „normalen“ substanziellen Politiken in wichtigen Punkten unterscheiden. Sie reihen sich zunächst grundsätzlich in den Kanon „normaler“ Policies insoweit ein, als sie, wie jeder Politikbereich, aus politischen Intentionen und Steuerungsabsichten, Subjekten und Objekten der Intervention, Maßnahmen und Aktivitäten sowie bestimmten Ergebnissen und Wirkungen bestehen (Jann 2001: 329). Verstanden in einem eher engeren Sinne als intentionale Gestaltung der Strukturen und Verhaltensweisen innerhalb des politisch-administrativen Systems, bezieht sich institutionelle Politik auf bewusste und nachvollziehbare Einrichtungs- und Veränderungsentscheidungen, die am Ende von politischen Prozessen getroffen werden (Benz 2004 b: 19). So verstanden, ist Verwaltungspolitik als der Versuch politisch-administrativer Akteure anzusehen, die institutionelle Ordnung, innerhalb derer sie Entscheidungen treffen und vollziehen (*polity*), zu verändern. Sie kann daher auch als *polity-policy* bezeichnet werden (Wollmann 2000 a: 199 f.; Ritz 2003: 180). Fasst man Verwaltungspolitik als Policy, so lässt sie sich auf den gesamten Politikzyklus beziehen und es wird möglich, die verschiedenen Phasen von der Politikinitiierung über die Programmformulierung und -durchführung bis hin zur Wirkungsmessung und Politikterminierung oder -reformulierung zu untersuchen. Dabei stellt die nur „lose Koppelung“ von Reformrhetorik (*talk*), Handlungsprogrammen (*decision*) und tatsächlichen Veränderungen (*action*) eine durchaus funktionale und rationale Strategie in organisatorischen Reformprozessen dar (vgl. Jann 2006; Brunsson 1989).

talk – decision –  
action

Verwaltungsreformen können verschiedene Ausprägungen und Zielrichtungen aufweisen, je nachdem, ob sie sich auf Veränderungen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten/-ebenen, im Sinne von „externer Institutionenpolitik“, auf Binnenmodernisierung der Verwaltung („interne Institutionenpolitik“) oder auf Fragen der Bürgermitwirkung am Verwaltungsgeschehen („partizipative Reformen“) beziehen. Dem entsprechend variieren auch ihre jeweiligen Akteurskonstellationen, Politikarenen und Reformeffekte erheblich. In Kapitel 4 soll auf diese unterschiedlichen Typen, Formen und Zielrichtungen von Verwaltungsreformen am Beispiel ausgewählter europäischer Länder ausführlicher eingegangen werden.

### 2.2.2 Typen von Verwaltungsreformen

externe vs. interne  
Verwaltungsreformen

Fasst man Verwaltungsreformen als Institutionenpolitik auf, so kann zwischen externen oder außenorientierten und internen oder binnenorientierten Verwaltungsreformen unterschieden werden. Je nachdem, welche Elemente der institutionellen Ordnung auf die Reformagenda kommen und welche Regelungsbereiche der Institution von der beabsichtigten Veränderung betroffen sind, lässt sich die Einarbeitung vornehmen. Verwaltungsreformen, die sich auf die Außenbeziehungen richten (*externe Institutionenpolitik*), zielen auf Veränderungen funktionaler und/oder territorialer Kompetenzgrenzen, Regeln der Mitgliedschaft und Beziehungen zwischen Organisationen unterschiedlicher Ebenen oder Sektoren, so dass in die institutionenpolitischen Prozesse immer auch externe Akteure involviert sind. Sie laufen darauf hinaus, die „Gestalt“ der Institutionenordnung insgesamt zu



verändern (Benz 2004 b: 20) und die institutionellen Grenzen neu zu bestimmen. *Interne Verwaltungsreformen* befassen sich dagegen mit Veränderungen der Verteilung von Aufgaben und Ressourcen innerhalb von Verwaltungsorganisationen und zwischen internen Verwaltungseinheiten sowie der Neugestaltung von Entscheidungs- und Kooperationsregeln<sup>19</sup>. Werden die Außenbeziehungen der Verwaltung verändert, so ist mit größeren Blockaden und Widerständen zu rechnen, als im Falle solcher Reformmaßnahmen, die ausschließlich die Binnenbeziehungen der Verwaltung betreffen (Benz 2004 b: 23 ff.). Im Bereich der *externen Verwaltungsreformen* können drei Varianten differenziert werden:

(1) Erstens sind institutionelle Veränderungen im gouvernementalen Mehrebenensystem (*vertikale intergouvernementale Verwaltungsreformen*) zu nennen, zu denen Reformansätze in Richtung De-/Re-Zentralisierung, Funktionalreform, Regionalisierung, Devolution bis hin zur „Quasi-Föderalisierung“ zählen. Hier geht es um den Wandel des Aufgabenprofils und der Handlungskompetenzen im intergouvernementalen Verhältnis von Staat und regionalen/lokalen Gebietskörperschaften. Hintergrund der hier vor allem interessierenden administrativen und funktionalen Veränderungen im Mehrebenensystem können dabei grundlegende Verfassungs- und Politikreformen sein, wie etwa im Falle der Quasi-Föderalisierung (Bsp. Italien) und der Devolutionspolitik (Bsp. Vereinigtes Königreich).

Verwaltungsreform  
im Mehrebenensystem

(2) Zweitens sind Reformen zu betrachten, die sich auf die territoriale Neugliederung oder „territoriale Konsolidierung“ im subnationalen Raum und damit zusammenhängend auf die Neubestimmung von Koordinations- und Kooperationsregeln zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften einer Ebene beziehen (*horizontale intergouvernementale Verwaltungsreformen/territorial consolidation*). Damit sind verschiedene Institutionalisierungsvarianten zwischen Verwaltungskooperation und Gebietsfusion angesprochen.

Territorialreformen

(3) Drittens ist auf Reformen einzugehen, die das Verhältnis zwischen Sektoren, insbesondere öffentlichem, privatem und gemeinnützigem Sektor, betreffen (*intersektorale Verwaltungsreformen*) und die Privatisierungen, Auslagerungen, Public Private-Partnerships sowie Gegenentwicklungen in Richtung Re-Verstaatlichung/Re-Kommunalisierung umfassen. Teils werden diese Reformen auch als „horizontale Dezentralisierung“ bezeichnet (vgl. Bennett 1989).

Privatisierung und  
Re-Kommunalisierung

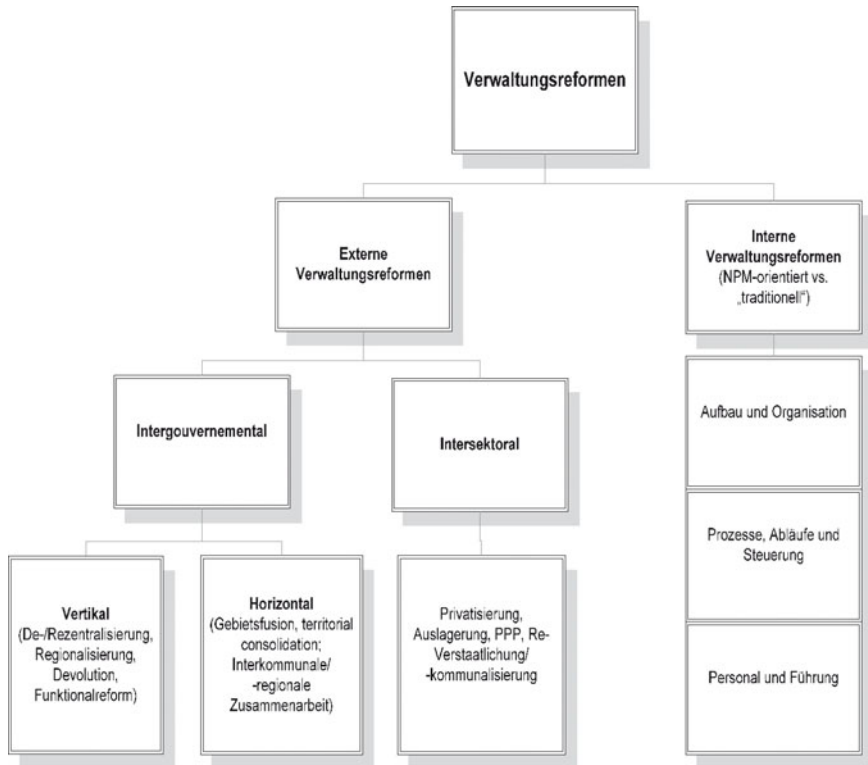
*Interne Verwaltungsreformen* spielen sich innerhalb einer Verwaltungsinstitution ab und betreffen im Wesentlichen die drei Veränderungsbereiche Organisationsstrukturen, Verfahren/Steuerungsinstrumente und Personal. Besondere Bedeutung kommt in allen drei Bereichen seit den 1980er Jahren dem internationalen Reformleitbild des New Public Management zu, dessen Umsetzung daher im Folgenden auch besonders betrachtet werden soll. Allerdings sei sogleich darauf hingewiesen, dass die Binnenmodernisierung der Verwaltung auch über eher „tra-

Binnenorganisation,  
Steuerung, Personal

<sup>19</sup> „Interne Institutionenpolitik“ ist nicht mit Mikropolitik (siehe Bogumil/Schmid 2001: 103 ff.; Benz 2004 b: 20 ff.) gleichzusetzen, wenngleich es vielfältige Überschneidungen gibt. Mit Mikropolitik sind die organisationsinternen, strategischen Konflikt- und Konsensbildungsprozesse angesprochen (so bei Bogumil/Schmid 2001) bzw. ist „emergente“ Organisationsentwicklung gemeint (so bei Benz 2004 b). Der hier eingeführte Begriff der „internen Institutionenpolitik“ bezieht sich dagegen auf intendierte binnenorientierte institutionelle Reformmaßnahmen in Organisationen (in Abgrenzung zu außenorientierten Institutionenreformen), die mikropolitische Prozesse und emergente Organisationsentwicklung einschließen, sich aber nicht auf diese reduzieren lassen.

ditionelle“ Maßnahmen erfolgte, die auf vergangene (vor-NPM-)Reformdiskurse zurückgehen (zu dieser Unterscheidung vgl. Jaedicke et al. 2000; Bogumil et al. 2007; Kuhlmann 2009 a: 199 ff.). Vereinfacht lässt sich somit die Typologie von Verwaltungsreformen wie folgt zusammenfassen (Abbildung 11):

Abbildung 11: Typologie von Verwaltungsreformen

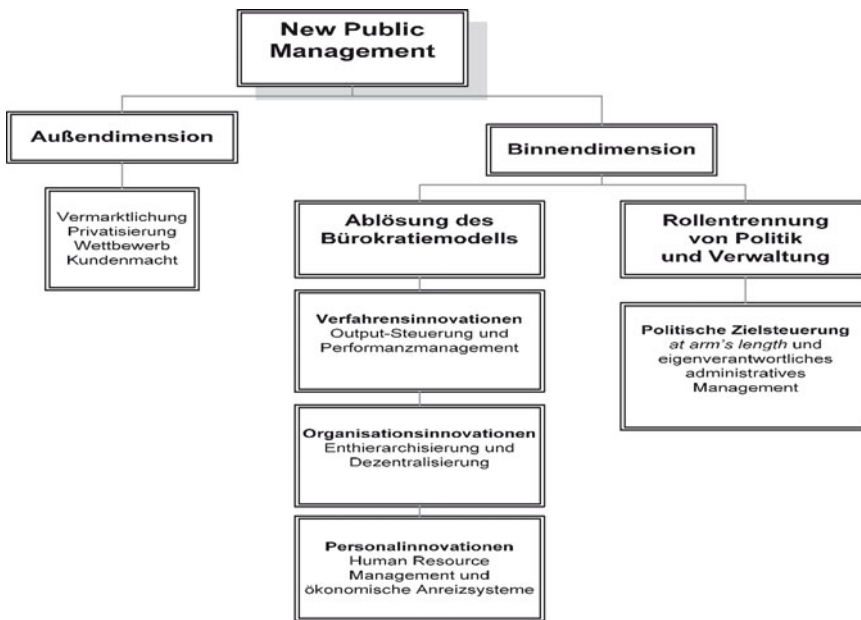


Quelle: eigene Darstellung

Seit dem Aufkommen der New Public Management (NPM)-Bewegung in den 1980er Jahren beschäftigte sich eine Vielzahl von vergleichenden Arbeiten mit der NPM-Konzeptdiffusion, der Umsetzung und teils auch mit den Wirkungen dieser Verwaltungsreformen (siehe unter anderem Naschold 1995; Olsen/Peters 1996; Flynn/Strehl 1996; Kickert 1997; Lane 1997; Peters/Savoie 1998; Naschold et al. 1999; Pollitt/Bouckaert 2004; Wollmann/Schröter 2000; Naschold/Bogumil 2000; Christensen/Laegreid 2001 a, 2010; Wollmann 2003 b, 2003 c). In Abkehr vom Konzept des expansiven Wohlfahrtsstaates und der „klassisch-bürokratischen“ Verwaltung war die NPM-Reformbewegung, als deren Vorreiter und internationale Vorbilder in erster Linie die angelsächsischen Staaten (Vereinigtes Königreich, Neuseeland) anzusehen sind, auf zwei wesentliche Ziele gerichtet. Zum einen ging es darum, den Aktionsradius des Staates neu zu bestimmen (einzuschränken), Marktmechanismen zu stärken, Wettbewerb zu

fördern und die Position des Bürgers als Kunden zu kräftigen. Diese Stoßrichtung lässt sich analytisch als die ordnungspolitische Makrodimension des NPM fassen (Schröter 2011: 79). Zum anderen sollten die Binnenstrukturen, Organisationsprinzipien und Personalprofile der öffentlichen Verwaltung nach dem mikroökonomisch inspirierten Leitbild eines *managerial state* umgebaut werden, vor allem indem ökonomische Anreizmechanismen installiert, betriebswirtschaftliches Know-how implementiert, hierarchische Strukturen aufgebrochen und eine klare Funktions- und Rollentrennung von Politik und Verwaltung vorgenommen wird. Dieses Maßnahmenbündel kann als binnenstrukturelle Mikrodimension des NPM bezeichnet werden (ebd.). Zusammengefasst ergibt sich damit folgendes Leitbild der NPM-Modernisierung:

Abbildung 12: Das New Public Management als Reformleitbild



Quelle: Kuhlmann 2009 a: 45

Wurde die NPM-Reformbewegung aufgrund der frappierenden Diskursvorherrschaft im internationalen Kontext als ein Prozess allumfassender Konvergenz von Verwaltungssystemen interpretiert, der einer Phasenfolge vom Wohlfahrtsstaat über den neoliberalen und manageriellen Staat bis hin zum „gewährleistenden“ und „aktivierenden“ Staat folgt (OECD 1995; Holmes/Shand 1995), setzte die empirische Verwaltungsforschung den eher normativ begründeten Konvergenzthesen differenziertere Befunde entgegen (siehe dazu Kapitel 4.4 und 4.5).

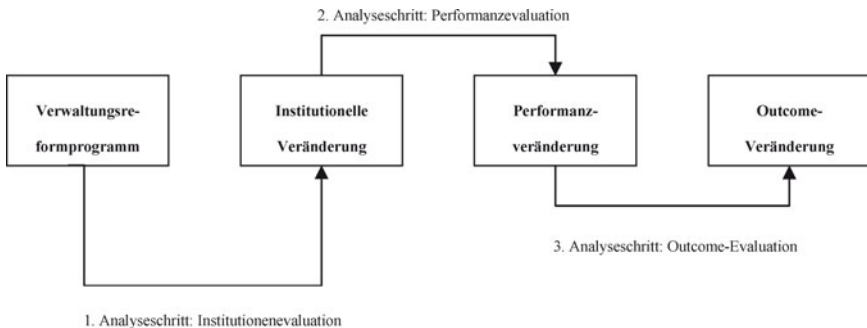
### 2.2.3 Wirkungen von Verwaltungspolitik

Evaluationslücke

Wenn der verwaltungspolitische Reformdiskurs (*talk*), das Reformprogramm (*decision*) und das tatsächliche Handeln der Akteure (*action*) nur lose gekoppelt sind oder gar deutlich auseinanderfallen, so drängt sich die Frage nach der Umsetzung und nach den konkreten Wirkungen (*effects*) von Verwaltungsreformen umso mehr auf. Die praktische Verwaltungspolitik, ebenso wie die politikwissenschaftliche Evaluationsforschung, haben allerdings dieser Wirkungsfrage bisher (zu) wenig Aufmerksamkeit geschenkt, was mit den Konzipierungs- und Methodenproblemen, aber auch mit Fragen politischer Rationalität und (Nicht-)Erwünschtheit solcher Wirkungsuntersuchungen zusammenhängt. Zum einen sind verwaltungspolitische Reformprogramme mit spezifischen Steuerungsproblemen verbunden, wie unter anderem die häufige Einheit von Subjekt und Objekt der Intervention, die Tatsache, dass es zunächst um Veränderungen innerhalb des politisch-administrativen Systems als Interventionsziel geht sowie die Bedeutsamkeit von Leitideen und Reformdiskursen, die oftmals (politisch) wichtiger sind als die tatsächliche Maßnahmenumsetzung (vgl. Jann 2001: 330 ff.; Benz 2004 b: 22). Für die Wirkungsanalyse von Verwaltungsreformen hat dies zur Folge, dass diese, im Unterschied zur Evaluation von Sektoralpolitiken, durch eine komplexere analytische Architektur gekennzeichnet ist (Wollmann 2000 a: 199). So beziehen sich Wirkungsuntersuchungen im Bereich der Verwaltungsreformen weit überwiegend auf die institutionellen Veränderungen (z. B. neue Organisationsstrukturen), also den ersten Analyseschritt (siehe Abbildung 13). Deutlich weniger empirische Evidenz herrscht dagegen hinsichtlich der Performanzevaluation (zweiter Schritt), d. h. der konkreten Leistungsverbesserungen/-verschlechterungen in der Verwaltung (z. B. Verfahrensgeschwindigkeit, Kosteneinsparungen), die aus den Reformmaßnahmen resultieren. Am wenigsten entwickelt ist die Untersuchung von Outcome-Effekten der Verwaltungsreform (dritter Schritt), die sich auf Veränderungen im Umfeld des politisch-administrativen Systems bezieht (z. B. Unternehmensansiedlungen, Reduzierung von Arbeitslosigkeit etc.) und daher durch komplexe Variablenzusammenhänge gekennzeichnet ist (vgl. Kuhlmann 2009 b).

drei Schritte der  
Wirkungsanalyse

Abbildung 13: Drei Schritte zur Analyse der Wirkungen von Verwaltungspolitik



Quelle: in Anlehnung an Kuhlmann/Wollmann 2011: 481

Neben methodisch-konzeptionellen Fallstricken (siehe Wollmann 2000 a: 201 ff.; Kuhlmann et al. 2011) gibt es Beschränkungen, die sich aus den Makrostrukturen des politisch-administrativen Systems eines Landes ergeben können. So ist der Gegenstandsbereich einer Verwaltungsreformevaluation im deutschen föderalen System hochgradig vertikal und horizontal fragmentiert und außerordentlich vielgestaltig. In unitarischen Ländern spielt sowohl im Reformprozess als auch bei dessen Evaluation oft ein zentraler Akteur eine bestimmende Rolle (z. B. im Vereinigten Königreich die nationale *Audit Commission*). Dagegen erweist sich bei der Initiierung und Durchführung von verwaltungspolitischen Evaluationen in Deutschland die dezentral-fragmentierte Struktur als erschwerend, die das politisch-administrative System der Bundesrepublik insgesamt prägt (für Österreich siehe auch Pleschberger 2009). Dass bislang in der Bundesrepublik – ebenfalls im Unterschied zu anderen Ländern – ein allenfalls geringes Interesse der Parlamente und Rechnungshöfe an einer Evaluation der Verwaltungsmodernisierung zu konstatieren ist (vgl. Färber 2006: 116 f.), dürfte aber auch daraus resultieren, dass die Ergebnisse solcher Studien, zumal wenn kritische bis schlechte „Erfolgsbilanzen“ in Aussicht stehen, den politischen Profilierungs- und Selbstdarstellungsabsichten der Akteure wenig entgegenkommen. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass die Initiatoren von Verwaltungsreformen in der Regel mehrere Ziele verfolgen (Pollitt/Bouckaert 2004: 6), die keineswegs frei von Widersprüchen sind (Wollmann/Bouckaert 2006; Boyne et al. 2003: 13 f.; Kuhlmann/Wollmann 2011). Die Ziele verwaltungspolitischer Interventionen sind häufig unklar formuliert und in vielen Bereichen sind Nachjustierungen in unterschiedliche Richtungen zu beobachten. Die Bewertung und Gewichtung einzelner Dimensionen fällt je nach Perspektive und Zugehörigkeit zu verschiedenen Stakeholder-Gruppen unterschiedlich aus (vgl. Connolly/Conlon/Deutsch 1980; Boyne et al. 2003: 14; Enticott 2004) und oft schließt sich die gleichzeitige Optimierung mehrerer Zieldimensionen, etwa Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe, aus (sog. *trade-offs*).

Fallstricke von  
Evaluationen

Unternimmt man ungeachtet dieser Restriktionen dennoch den Versuch, Verwaltungsreformen auf ihre Ergebnisse und Performanzeffekte hin zu untersuchen, so ist es – wie bei Evaluationen generell – erforderlich, geeignete Bewertungskriterien und -indikatoren festzulegen. Anknüpfend an das aus „klassischen“ Ansätzen der Policy-Analyse bekannte, von der Systemtheorie inspirierte Input-Output-Modell des politisch-administrativen Systems (vgl. Easton 1965: 112), das auch in der Institutionen- und Demokratieforschung (vgl. Scharpf 1999, 2006) aufgegriffen worden ist, können zwei grundlegende Wirkungsdimensionen von Verwaltungsreformen unterschieden werden: Effekte im Bereich der Input-Legitimität und Effekte im Bereich der Output-Legitimität. Während die Input-Legitimität die Dimension der Partizipation und Repräsentation der Bürger durch die ihnen offen stehenden Beteiligungsmöglichkeiten in demokratischen Prozessen beschreibt, umfasst die Output-Legitimität die Qualität, Wirksamkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung. Neben diesen Kriterien wird eine dritte, prozessorientierte Dimension gestellt, die sich konzeptionell an das Throughput-Argument (Zürn 1998, 2000) anlehnt. Hier geht es um die vertikale und horizontale Koordinationsleistung, die sich aus dem Zusammenwirken verschiedener *Stakeholder* des Entscheidungs- und Vollzugsprozesses ergibt. Hieraus lassen

Wirkungsdimensionen

sich drei Hauptdimensionen ableiten, die vergleichenden verwaltungspolitischen Wirkungsuntersuchungen zugrunde gelegt werden können (vgl. auch Pollitt/Bouckaert 2011; Kuhlmann et al. 2011):

- Wirkungen im Bereich der „Output-Legitimität“: Effektivität, Effizienz, Produktivität;
- Wirkungen im Bereich von Steuerung und Koordination: vertikale und horizontale Koordination, Verwaltungsver- und -entflechtung;
- Wirkungen im Bereich der „Input-Legitimität“: demokratische Kontrolle, politische Verantwortlichkeit, Partizipation, Transparenz.

Diese drei Wirkungsfelder übergreifend, kann zusätzlich noch die Zu- oder Abnahme von Leistungsunterschieden und -disparitäten im interorganisatorischen/-regionalen Vergleich als Wirkungsdimension aufgenommen werden, um zu ermitteln, inwieweit bestimmte Reformmaßnahmen (etwa Aufgabendezentralisierung) zu verstärkten Disparitäten zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten oder aber zur Harmonisierung/Unitarisierung führen. Etwas vereinfachend lässt sich das Bewertungsraster für Verwaltungsreformen somit wie folgt darstellen (vgl. Kuhlmann 2010 b; Reiter et al. 2010; Kuhlmann et al. 2011: 53 ff.):

Evaluationsraster für  
Verwaltungsreformen

*Abbildung 14: Analysedimensionen und Indikatoren zur Wirkungsanalyse von Verwaltungsreformen*

Performanzkriterium	Mögliche Dimensionen/Indikatoren
<b>Wirkungen im Bereich der „Output-Legitimität“</b>	
Ressourcen, Kosten, Outputs	Ressourcenaufwand (Personal, Zeit, Finanzen) Erzielte Einsparungen; „Produziertes“ Leistungsvolumen Verhältnis Input-Output
Fach-/Rechtsqualität/ Zielerreichung	Einhaltung fachspezifischer Qualitäts-/Prüfstandards Legale Korrektheit; Rechtsstreitigkeiten Bürgernähe/Kundenfreundlichkeit/Servicequalität Wirksamkeit, Problemlösung, Zielgruppenbezug
<b>Wirkungen im Bereich von Steuerung und Koordination</b>	
Horizontale und vertikale Koordination	Ressortübergreifende Abstimmung; Interkommunale Zusammenarbeit Ebenenübergreifende Abstimmung; Reibungsverluste Kontrolle/Intervention „von oben“ Folgebereitschaft/Subversion/Widerstand „von unten“ Vertikale/horizontale Verflechtungen/Entflechtungstendenzen
<b>Wirkungen im Bereich der „Input-Legitimität“</b>	
Demokratische Kontrolle	Mitwirkung des Rates Bürgerbeteiligung; Nutzerdemokratie Transparenz nach außen
<b>Interinstitutionelle/-regionale Varianz; Leistungs-/Wirkungsunterschiede</b>	

Quelle: eigene Darstellung (in Anlehnung an Kuhlmann 2010 b: 118)



### 2.3 Neo-institutionalistische Erklärungsansätze der Verwaltungsreform

Zur Analyse und Erklärung von Verwaltungsreformen, -transformationen und auch Systempersistenz in nationaler wie auch international vergleichender Perspektive haben neo-institutionalistische Theorieansätze zunehmend Beachtung und Verbreitung gefunden. Daher wird ihnen auch im Rahmen dieses Lehrbuchs besondere Aufmerksamkeit zugewandt. Beispiele ihrer Nutzung finden sich etwa in der verwaltungswissenschaftlichen Transformationsforschung (siehe Lehbruch 1993; Wollmann 1996 a; Eisen 1996 a, 1996 b; Kuhlmann 2003), in der Verwaltungsreformforschung, vor allem zum New Public Management (vgl. Wollmann 2002 a; Schröter 2001; Pollitt/Bouckaert 2004; Reichard 2001), in der (vergleichenden) Kommunalforschung (vgl. Wollmann 2008; Röber/Schröter 2004; Kuhlmann 2008, 2009 a; Holtkamp 2008. Baldersheim/Rose 2010 a: 5 ff.), in der *Civil Service*-Forschung (vgl. Raadschelders/Rutgers 1996; Peters 1996) sowie in der verwaltungswissenschaftlich orientierten Europäisierungsforschung (Goetz 2006; Knill 2001; Kassim et al. 2000). Die verschiedenen Ansätze des Neo-Institutionalismus bieten die Möglichkeit, Verwaltungssysteme und -reformen im Hinblick auf ihre Entstehungsfaktoren einerseits und ihre Wirkungsmechanismen andererseits zu analysieren und dabei *Institutionen* eine zentrale analytische Stellung als erklärenden Variablen einzuräumen. Allen neo-institutionalistischen Ansätzen ist die Überzeugung gemeinsam, dass Institutionen eine im Hinblick auf das Handeln der Akteure *structural suggestion* (Dowding 1995: 44) enthalten, die eine handlungsermöglichende und zugleich handlungsbeschränkende Wirkung im politischen Prozess entfaltet, ohne dabei das Verhalten der politisch-administrativen Akteure zu determinieren. Der Neue Institutionalismus in der Politik- und Verwaltungswissenschaft stellt also keine einfache Rezeption klassischer institutionentheoretischer Ansätze dar (vgl. Selznik 1957; Loewenstein 1969; Rokkan 1970), die bereits seit der antiken Staatsphilosophie im Zentrum politischer Theorien standen und sich vor allem auf die wesentlichen Verfassungsstrukturen (formale Ordnungsfunktion von Institutionen) beschränkten. Die neo-institutionalistische Perspektive bedeutet auch keine völlige Abkehr von behavioralistischen oder politik-soziologischen Konzepten der vergleichenden Politikwissenschaft. „Vielmehr wird man den Anspruch aller Varianten des Neuen Institutionalismus darin erblicken können, den zeitgenössischen sozialwissenschaftlichen Theorien eine institutionalistische Perspektive beizumischen – das Mischungsverhältnis allerdings ist unterschiedlich“ (Kaiser 1999: 191).

Neo-  
Institutionalismus

kein Institutionen-  
determinismus

Unumstritten ist heute die Tatsache, dass es *den* Neuen Institutionalismus in der Politikwissenschaft nicht gibt (Kaiser 1999: 196; Edeling 1999: 7): „The ‚new institutionalism‘ is not one thing but many“ (Goodin 1996: 2). Theoriegeschichtlich liegt dies darin begründet, dass Institutionen als wichtige Bestimmungsfaktoren sozialen Handelns seit den späten 1970er Jahren in einer Reihe von sozialwissenschaftlichen Disziplinen – Wirtschaftswissenschaft, Soziologie, Politik- und Verwaltungswissenschaft, öffentliches Recht und andere – unabhängig voneinander „wiederentdeckt“ wurden. Zugleich nahmen die Vertreter der einzelnen institutionentheoretischen Varianten – unbeschadet ähnlicher theoretischer Grundpositionen – nur unzureichend Notiz voneinander und kam

Kommunikation zwischen den „Lagern“ praktisch nicht zustande (vgl. Edeling 1999: 7).

Varianten des Neo-Institutionalismus

Im vorliegenden Lehrbuch sollen drei Varianten neo-institutionalistischer Ansätze unterschieden werden (vgl. auch Hall/Taylor 1996; Kaiser 1999)<sup>20</sup>:

- die Variante des Rational Choice- oder akteurzentrierten Institutionalismus;
- die Variante des Soziologischen Institutionalismus;
- die Variante des Historischen Institutionalismus.

Diese drei neo-institutionalistischen Ansätze enthalten jeweils unterschiedliche Prämissen und Modelle, um institutionellen Wandel und die Wirkungsweise von Institutionen sowie das Handeln von Akteuren in institutionellen Kontexten zu erklären. Vereinfacht gesagt, schreibt der Rational Choice Institutionalismus Institutionen die Funktion exogener Handlungssteuerung in Bezug auf (begrenzt) rational handelnde, nutzenmaximierende Akteure zu. Der Soziologische Institutionalismus bezieht hingegen die kulturellen Prägungen, handlungsleitenden Orientierungen und kognitiv-mentalen Muster in seinen Institutionenbegriff ein. Er fragt nach dem neuralgischen Zusammenhang zwischen institutionellem Regelsystem und sozio-kultureller Verankerung der institutionalen Ordnung „in den Köpfen“ und im Handeln der Akteure. Nach wie vor betonen ökonomisch orientierte Institutionenansätze stärker die Handlungsfreiheiten nutzenmaximierender (egoistischer) Akteure. Dagegen haben soziologisch akzentuierte Institutionenansätze eher die das Handeln der Akteure prägenden Strukturen und sozialen Ordnungsvorgaben als Beschränkungen der Handlungsfreiheiten im Blick. Damit beinhaltet der Neue Institutionalismus noch immer – wenn auch mit Abstrichen und Differenzierungen – jene Dualität von Ökonomie (homo oeconomicus) und Soziologie (homo sociologicus), auf die *Duesenberry* mit seiner schon anekdotisch zitierten Sentenz<sup>21</sup> anspielte (kritisch: Edeling 1999: 8). Der Historische Institutionalismus legt hingegen ein besonderes Augenmerk auf die längerfristig prägenden institutionellen Weichenstellungen, aber auch eingeübten Handlungspraktiken und handlungsleitenden kognitiv-mentalen Muster, die aufgrund ihrer Persistenz pfadabhängige Entwicklungsverläufe bewirken.

homo oeconomicus  
vs. homo sociologicus

### 2.3.1 Rational Choice oder akteurzentrierter Institutionalismus

Im Rational Choice oder akteurzentrierten Institutionalismus (siehe grundlegend Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000; ferner Ostrom et al. 1994; Burns et al. 1985; Zürn 1992) werden Institutionen als Beschränkungen rationaler Wahlhandlungen in die handlungstheoretisch ausgerichtete Modellbildung einbezogen (Dowding/King 1995; Peters 1999: 43 ff.). Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, dass

Beschränkung  
rationaler  
Wahlhandlungen

<sup>20</sup> *Peters* (1999) dagegen unterscheidet sechs Varianten neo-institutionalistischer Ansätze: den Normative Institutionalism, den Rational Choice Institutionalism, den Historical Institutionalism, den Empirical Institutionalism, den International Institutionalism, den Societal Institutionalism und den Sociological Institutionalism. *Goetz* beschränkt sich dagegen bei seiner Analyse von Europäisierungslogiken in der öffentlichen Verwaltung auf zwei – den „rationalen“ und den historisch-soziologischen – Ansätze (*Goetz* 2006: 478 f.). Letztlich ist es eine Frage des Forschungsinteresses, auf welchen und auf wie viele Ansätze des Neuen Institutionalismus man sich bezieht.

<sup>21</sup> „I used to tell my students that the difference between economics and sociology is very simple. Economics is all about how people make choices. Sociology is all about why they don't have any choices to make“ (*Duesenberry*, zitiert nach Edeling 1999: 8).

zweckrational kalkulierende Individuen ohne institutionelle Rahmensetzung nicht kooperationsfähig wären. Institutionen bieten dadurch, dass sie das strategische Handeln von Gruppen und Individuen strukturieren und wechselseitige Erwartungssicherheit stiften, einen Ausweg aus dem Kooperationsdilemma in Kollektivhandlungssituationen. Sie werden diesem Verständnis nach als die äußeren, sozialen Parameter rationaler Wahlhandlungen aufgefasst, die „nach individuellem Nutzen strebende Akteure berücksichtigen, wenn sie in Verfolgung ihrer Interessen subjektiv rationale Entscheidungen treffen“ (Edeling 1999: 9). Dabei wird davon ausgegangen, dass das Handeln von Akteuren, ausgehend von einem feststehenden Repertoire an Präferenzen (Präferenzordnung) und aufbauend auf der (begrenzt) rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation, prinzipiell auf Nutzenmaximierung gerichtet ist.

Für die vergleichende Verwaltungs(reform)wissenschaft ist der Rational Choice Institutionalismus in mehrfacher Hinsicht analytisch gewinnbringend. Zum einen bietet er die Möglichkeit, die Wahlfreiheiten handelnder Politik- und Verwaltungsakteure, etwa bei der Initiierung (oder auch Verhinderung) von Reformprogrammen sowie bei der Maßnahmenumsetzung (oder auch beim Auftreten von Reformwiderständen und -blockaden) als eigenständige Variable zu konzipieren. So kann das (Nicht-)Zustandekommen von Verwaltungsreformen, das Festhalten an überkommenen institutionellen Mustern wie auch deren Umwälzung aus der Sicht (begrenzt) rational handelnder Akteure erklärt werden. Gerade bei der vergleichenden Analyse von Verwaltungsreformen und -diskursen (siehe hierzu Kapitel 4) ist es wichtig, diese Wahlhandlungsfreiheiten und strategischen Kalküle nutzenmaximierender Akteure als einen Faktorenkomplex eigener Art zu konzipieren und ihn analytisch vom institutionellen Handlungskontext zu trennen. Dies erlaubt der akteurorientierte Institutionalismus, indem er von einer – für die empirische Forschung nützlichen – analytischen Trennung von Struktur/Institution und Handeln/Handlungsfreiheit der Akteure ausgeht und darauf verzichtet, „Institution“ faktisch mit „Kultur“ und „Handeln“ gleichzusetzen (kritisch dazu Mayntz/Scharpf 1995: 46)<sup>22</sup>.

Da das Handeln der verwaltungspolitischen Akteure demnach nicht allein oder überwiegend durch die institutionellen Kontexte, in denen sie agieren, und die kulturellen Bedingungen, in die sie eingebettet sind, bestimmt wird, sondern maßgeblich von ihren Handlungsabsichten und strategischen Handlungskalkülen abhängt, müssen diese für die kausale Erklärung von Verwaltungsreformen in den Blick genommen werden. Aus Sicht des akteurorientierten Institutionalismus hängt aber auch die Wirkungsweise von Institutionen, deren Handlungsrealität, Leistungskraft und Performanz von den Handlungsstrategien der Akteure und den spezifischen Akteurskonstellationen ab. Demnach müssten Reformprozesse je

Akteurskonstellationen  
und Akteurshandeln

<sup>22</sup> So wirft der im Soziologischen Institutionalismus (siehe unten) verwendete „weite“ Institutionenbegriff für die empirische Institutionenforschung erhebliche Probleme auf, da er die für eine Operationalisierung relevanter Untersuchungsvariablen notwendige Unterscheidung von Institution und Kultur nicht mehr zulässt (Kaiser 1999: 196). Mayntz/Scharpf (1995) zufolge haben die Versuche einer „kulturalistischen Ausweitung“ des Institutionenbegriffs zur Folge, dass die zentrale theoretische Prämisse, wonach „der institutionelle Kontext Handeln zwar ermöglicht und restringiert, aber nicht determiniert“ (ebd.: 45), aufgegeben und stattdessen das Handeln der Akteure oft *kryptodeterministisch* erklärt wird, weil der allumfassende Institutionenbegriff auf der Akteurseite allenfalls ein paar ideosynkratische Impulse lässt, die einer theoretisch-sozialwissenschaftlichen Analyse kaum zugänglich sind (ebd.: 46).

nach Akteurskonstellationen, Interessen und *political will and skill* (vgl. Shonfield 1965: 63) in verschiedenen Handlungskontexten zu sehr unterschiedlichen Institutionalisierungsergebnissen und Performanzeffekten führen. So können sich Akteure etwa gegen die Implementierung bestimmter Reformmaßnahmen zur Wehr setzen, soweit diese innerhalb bestimmter Interessenkonstellationen ihren politisch-institutionellen Zielen und Präferenzen entgegenstehen (vgl. Benz 2004 b: 22) und soweit sie innerhalb des gegebenen institutionellen Kontextes die erforderliche Durchsetzungsfähigkeit besitzen oder entsprechende „Befürworter-Koalitionen“ (*advocacy coalitions*, vgl. Sabatier 1993) bilden. Unterschiedliche Ergebnisse und Wirkungen institutionenpolitischer Maßnahmen lassen sich vor diesem Hintergrund vor allem durch unterschiedliche Akteurskonstellationen, Interaktionsformen und durch Wahrnehmungen, Präferenzen und Fähigkeiten von Akteuren, die wiederum durch institutionelle Kontexte beschränkt sind, erklären.

Einige Vertreter des Rational Choice Institutionalismus (vgl. Richter/Furu-  
 botn 1996; Horn 1995) übertragen auch die für die Analyse des Marktverhaltens erprobten Grundsätze neo-klassischer Mikroökonomie auf die Untersuchung institutioneller Arrangements. Dort wird die Institutionengenese als Prozess ökonomischer Optimierung konzipiert und die an ökonomischer Effizienz zu messende Rationalität wird zum entscheidenden Gestaltungskriterium politisch-administrativer Institutionen. Gleichartige Nutzenfunktionen und ökonomische Umstände vorausgesetzt, wird hier ein konvergierendes Streben nach einem gleichartigen ökonomischen Optimum vermutet (siehe weiter unten).

ökonomische  
Optimierung

### 2.3.2 Historischer Institutionalismus

Das Denkmodell des Historischen Institutionalismus (vgl. Steinmo et al. 1992; Krasner 1984; Immergut 1992; Peters 1999; Pierson 2004) geht davon aus, dass die Präferenzen und Wahlhandlungen von Akteuren durch langfristig angelegte institutionelle Kanäle vorstrukturiert werden (vgl. Peters 1999: 63 ff.). Auf Verwaltungssysteme und -reformen angewendet bedeutet dies, dass verwaltungspolitische Entscheidungen stets vor dem Hintergrund längerfristiger institutioneller Entwicklungen des politisch-administrativen Systems zu sehen sind, die als Pfadabhängigkeiten wirksam sind und die auch die von den Akteuren in den Blick genommenen Entscheidungsalternativen eingrenzen (Kaiser 1999: 197). Diese Annahme einer „pfadabhängigen“ Entwicklung rückt die historisch prägenden institutionellen Weichenstellungen in den Blick, die den Möglichkeitshorizont von Verwaltungsreformen eingrenzen und die dafür ursächlich sind, dass Institutionen und damit auch nationale Verwaltungsmodelle als „relatively persistent features of the historical landscape and one of the central factors pushing historical development along a set of, paths“ (Hall/Taylor 1996: 941; vgl. auch Baldersheim/Rose 2010 a: 10 f.) erscheinen. Diesem Verständnis zufolge kann ein Verwaltungssystem als Konfiguration von kollektiven Akteuren mit eigenen Handlungsressourcen, Zielen und Interessen aufgefasst werden, das sich in einem Prozess der Institutionalisierung verfestigt hat und dessen Interaktionsmodi ebenfalls in hohem Maße institutionalisiert sind (Lehmbruch 1996: 118). Die politisch-administrativen Akteure bewegen sich auf einem Ent-

historische  
Pfadabhängigkeiten

wicklungspfad, „dessen Spielräume in einem beträchtlichen Maße durch die in der Vergangenheit ausgebildeten Strukturen, überlieferten Situationsdeutungen und eingeübten strategischen Mustern bestimmt sind“ (Lehmbruch 1996: 119). Aktuelle verwaltungspolitische Reformhandlungen sind demnach durch *policy legacies* des jeweiligen Verwaltungssystems geprägt, die als überkommene Muster charakteristischer Problemdeutungen und Problemlösungsstrategien auch in neuartigen Problemlagen – etwa in Krisensituationen – aktualisiert werden. Die Antworten auf neu auftauchende verwaltungspolitische Problemlagen sind durch bestehende institutionelle Arrangements und eingeübte soziale Interpretationsmuster vorstrukturiert und Optionsspielräume durch „Pfadabhängigkeit“ begrenzt (Lehmbruch 1996: 119). Es kann aus diesem Grunde zu nicht-intendierten Folgewirkungen und Dysfunktionalitäten dann kommen, wenn sich die bestehenden Institutionen und Problemdeutungsmuster angesichts neuartiger Herausforderungen als ungeeignet oder ineffizient erweisen. Wenngleich der Historische Institutionalismus somit besonders erklärungskräftig ist, wenn es um institutionelle Kontinuität, Beharrungskraft und allenfalls einen inkrementellen Wandel geht, so enthält er dennoch auch konzeptionelle Angebote, um Transformation, Reform und institutionelle Umwälzung zu erklären. Die Denkfigur hierfür ist die bereits erwähnte sog. „institutionelle Weichenstellung“ (*critical juncture*), zu der es im Verlaufe des (insgesamt als Kontinuum gefassten) institutionellen Pfades dann kommt, wenn maßgebliche, vor allem externe, Impulse zum Tragen kommen, wie etwa soziale oder ökonomische Krisen. Diese können dann dazu veranlassen, dass der „alte“ Pfad verlassen und ein neuer beschriftet wird<sup>23</sup>.

policy legacies

institutionelle  
Pfadwechsel

Angesichts der bemerkenswerten Beharrungskraft von nationalen Verwaltungssystemen und -traditionen auch unter ähnlichem externem Druck (Europäisierung, NPM-Diskurs, Globalisierung, Wirtschaftskrise) drängt sich der Historische Institutionalismus als Erklärungsansatz geradezu auf. In Abhängigkeit von ihren jeweiligen historisch gewachsenen institutionellen Kontexten und Verwaltungskulturen haben verschiedene europäische Länder die konvergierenden Reformdiskurse (etwa NPM) sehr unterschiedlich aufgenommen. Aber auch auf der Wirkungsseite bieten sich historisch-institutionelle Erklärungsmuster an. So können identische oder ähnliche verwaltungspolitische Interventionen (z. B. Dezentralisierung oder NPM) aufgrund nationaler historischer Pfadabhängigkeiten sehr unterschiedliche Wirkungen in den einzelnen Länderkontexten zeitigen, da sie jeweils auf verschiedene bereits existierende institutionelle Arrangements und eingeübte Handlungsmuster treffen. Diese können sich dann wiederum fördernd oder blockierend auf die anvisierten Reformen und die daraus erwachsenden Leistungsveränderungen auswirken. Ferner lassen sich Anwendungs- und Nutzungslücken von formal implementierten Reforminstrumenten (etwa managerieller Steuerungsformen) oder auch Leistungsdefizite in der Verwaltung nach institutionellen Umbrüchen unter Umständen auf die Weiterführung „alter“ *standard operating procedures* zurückführen, die in historisch eingepägten Verhaltens-

Beharrungskraft von  
Verwaltungssystemen

23 Allerdings wirft die Erklärung institutionellen Wandels für den Historischen Institutionalismus grundsätzliche Probleme auf, etwa in der Frage, unter welchen Bedingungen und Konstellationen es zu *critical junctures* und zum Übergang auf einen neuen Institutionalisierungspfad kommt (vgl. hierzu Peters 1999: 68 ff.; Krasner 1984; Hall/Taylor 1996: 941 f.).

Denk- und Handlungsmustern wurzeln und als institutionelle *legacies* Reformprozesse und Systemwechsel konterkarieren können<sup>24</sup>.

### 2.3.3 Soziologischer Institutionalismus

Der Soziologische Institutionalismus (DiMaggio/Powell 1991: 9; Lepsius 1995; Kaiser 1999: 190; Edeling 1999: 12) wendet sich zunächst einmal grundsätzlich gegen methodologisch-individualistische Wahlhandlungstheorien, wie sie in Ökonomie und Soziologie gleichermaßen zu finden sind. In diesem Ansatz werden Institutionen nicht als externe Beschränkungen rationaler Wahlhandlungen, sondern als „Kulturphänomene“ thematisiert, die Handlungsmuster bereitstellen und sinnstiftende verhaltensstrukturierende Leitideen beinhalten (Kaiser 1999: 190; Lepsius 1995). Der ökonomisch inspirierten Vorstellung, wonach Institutionenarrangements lediglich als „handlungskanalisierte Randbedingungen für nutzenmaximierende Individuen im Sinne einer *logic of consequentiality* wirken“ (Kaiser 1999: 194; Hervorheb. durch die Verf.), wird die Annahme entgegengesetzt, dass Institutionen auch einen Regelkatalog des angemessenen Verhaltens im Sinne einer *logic of appropriateness* definieren. March und Olsen<sup>25</sup> sehen Institutionen auf der einen Seite als Arrangements, die einen von den gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnissen relativ abgekoppelten *Ordnungsraum* stiften. In diesem finden die Akteure ein Repertoire an Verhaltensregeln vor (institutionelle *Ordnungsdimension*; vgl. Eisen 1996 b: 36). Auf der anderen Seite enthalten Institutionen auch eine sinnstiftende *Orientierungsdimension*, die verhaltensstrukturierende Leitideen über den Zweck des Zusammenlebens im Gemeinwesen (Lepsius 1995: 395) bereitstellt. Verkürzt könnte man auch von der „strukturellen“ und der „kulturellen“ Dimension (vgl. Eisen 1996 a) oder von der „System-“ und der „Akteursebene“ (vgl. Göhler 1987) politischer Institutionen sprechen, die im „erweiterten Institutionenbegriff“<sup>26</sup> des Soziologischen Institutionalismus ihren konzeptionellen Niederschlag finden. Als Teildimensionen der institutionellen Ordnung werden diesem Verständnis zufolge sowohl die formellen und informellen Strukturen (*standard operating procedures*) institutionalisierten Handelns als auch die kollektiven Sinnwelten und Leitideen betrachtet, welche der „Rechtfertigung der politischen Institution dienen, ihre Legitimation ermöglichen und damit eine entscheidende Grundlage ihrer Stabilität darstellen“ (Eisen 1996 b: 35). Das Funktionieren und die Handlungs- und Leistungsfähigkeit von Institutionen hängt demnach entscheidend davon ab, ob und inwieweit formal-strukturelle Regelsysteme kulturell „gelebt“ werden und kognitiv internalisiert sind.

Trotz mancher Kritik und der bereits erwähnten (Operationalisierungs-) Nachteile soziologisch-institutioneller Betrachtungsweisen für die empirische

24 In dieser Hinsicht gibt es offenkundige Überschneidungen mit dem Soziologischen Institutionalismus (siehe unten), weswegen beide Ansätze häufig auch zusammen betrachtet werden (siehe Goetz 2006).

25 Der Beitrag von March und Olsen wird häufig als „Manifest“ des Neo-Institutionalismus zitiert (vgl. March/Olsen 1984, 1989).

26 Dem „erweiterten Institutionenbegriff“ liegt dieses Doppelverständnis von Institutionen als (objektiven) Struktur- und (subjektiven) Kulturphänomenen zugrunde (vgl. Göhler 1987), das sich vom Institutionenverständnis des älteren Institutionalismus (siehe oben) unterscheidet.

Institutionen als  
Kulturphänomene

logic of  
appropriateness



Verwaltungsforschung lässt sich daraus für die vergleichende Untersuchung von Verwaltungssystemen und -reformen analytischer Nutzen ziehen. Zum einen bietet der „erweiterte“ Institutionenbegriff des Soziologischen Institutionalismus die Möglichkeit, dualistische Modelle zu überwinden. Denn diese erfassen den Einfluss formaler Verwaltungsinstitutionen auf der einen Seite und die faktische Verwaltungskultur/-handlungsrealität auf der anderen Seite, jeweils unabhängig voneinander und in getrennten Forschungskontexten. Überwindet man solche dualistischen Ansätze, so öffnet sich der Blick stärker für die soziale Wirklichkeit, in der beide Dimensionen miteinander verschränkt sind und wechselwirken. Im Hinblick auf Verwaltungsreformprozesse und -transformationen kann dann gefragt werden, inwieweit die organisatorisch-strukturellen Umbrüche in der Verwaltung von kognitiven und sozio-kulturellen Anpassungsprozessen sowie einer Angleichung der qualifikatorischen *skills* der Akteure begleitet werden. Somit lassen sich Wirkungszusammenhänge von Verwaltungsreformen aus dem Spannungsverhältnis zwischen der *strukturellen* und der *kulturellen* Teildimension institutionaler Wirklichkeit ableiten (Eisen 1996 a, 1996 b). Im Zentrum steht dann die Frage nach den Auswirkungen des (potenziellen) Zielkonflikts zwischen formalen *Ordnungsleistungen* und kognitiv-kulturellen *Orientierungsleistungen* von Verwaltungsinstitutionen. So könnte es sein, dass die formal-institutionellen Umbrüche im Rahmen von Verwaltungsreformen (z. B. Dezentralisierung von Staatsaufgaben) nicht kompatibel mit den vorfindbaren kognitiv-kulturellen Prägnungen, Handlungsorientierungen und qualifikatorischen *skills* der Akteure „vor Ort“ sind<sup>27</sup>. Trotz veränderter Formalstrukturen könnten die Akteure ihre eingepägten Routinen und Handlungsmuster fortsetzen, die neuen Regeln umgehen und auf diese Weise „Subversion“ von Reformpolitik betreiben (vgl. Benz 2004 b: 27). Es könnten aber auch die Bereitschaft oder Fähigkeit der Akteure, sich den neuen Rollenanforderungen anzupassen, so gering sein, dass neue institutionelle Regeln letztlich keine Wirkung oder gar dysfunktionale Effekte zeitigen. Einbrüche in der Performanz und Leistungskraft politisch-administrativer Institutionen könnten die Folge sein. Geht man von einem solchen Zusammenhang zwischen Performanz und kognitiv-kultureller Geltung von Institutionen (im Sinne des „erweiterten Institutionenbegriffs“) aus, müssen für die Erklärung von Reformeffekten die Handlungsorientierungen, eingepägten Verhaltensroutinen und qualifikatorischen Fertigkeiten der Akteure einbezogen werden.

Allein die Übertragung formaler Strukturen und Regeln birgt, soweit sie nicht – zumindest längerfristig – durch kognitiv-kulturelle Anpassungsprozesse und eine Internalisierung (*enacting*) der neuen Regeln begleitet wird, kulturelle „Abstoßungsrisiken“ (Offe 1994: 46) in sich, die zu Funktionsstörungen und Leistungsdefiziten führen können. Beispiele hierfür finden sich sowohl in der NPM-Reform, etwa der unreflektierten Übernahme privatwirtschaftlicher Steuerungsformen in die (insbesondere kontinentaleuropäische) öffentliche Verwal-

Dualismus von  
Struktur und Kultur

Subversion von  
Reformen

kulturelle  
„Abstoßungsrisiken“

<sup>27</sup> In der institutionenorientierten Verwaltungsforschung ist diese Hypothese besonders in Hinsicht auf den Transformationsprozess in Ostdeutschland untersucht worden (vgl. Eisen 1996 a; Wollmann 1996 a; Kuhlmann 2003). So wurde befürchtet, „dass die westdeutschen institutionellen Schiffe (...) in Ostdeutschland auf Grund laufen (könnten)“ (Offe 1991: 79), was sich allerdings für die Verwaltung so nicht bewahrheitet hat (Kuhlmann 2003).

tung, als auch in verwaltungspolitischen Transformationsprozessen. Die Nutzung eines weiten (soziologisch-kulturalistischen) Institutionenbegriffs ermöglicht es also der Frage nachzugehen, inwieweit empirisch beobachtbares Verwaltungshandeln von einem „harmonischen“ Zusammenspiel legitimationsstiftender handlungsleitender Orientierungen („kulturelle Dimension“) und formal-institutioneller Gegebenheiten („strukturelle Dimension“) geprägt ist oder ob diese beiden Dimensionen auseinanderklaffen (*mismatch*). Zudem kann bei Verwaltungsreformen und -transformationen gefragt werden, ob formale Regelmuster und instrumentelle Neuerungen auch tatsächlich in *standard operating procedures*, also in administratives Routinehandeln übernommen werden oder lediglich „auf dem Papier“ stehen.

Im Hinblick auf ihren Erklärungsbeitrag für Verwaltungsreformen lassen sich die drei Varianten des Neuen Institutionalismus vereinfacht wie folgt zusammenfassen (Abbildung 15):

Abbildung 15: Neo-institutionalistische Erklärungsansätze von Verwaltungsreformen

Theorieansatz	Grundannahmen/Denkfigur	Erklärung v. Verw.-Reform
Akteurzentrierter/Rational Choice Institutionalismus	Institutionen beschränken/ermöglichen strategische Wahlhandlungen begrenzter Akteure; enger Institutionenbegriff; Fokus auf Ordnungsleistung der Institution; Logik der Nutzenmaximierung und des folgerichtigen Handelns ( <i>consequence</i> )	Reformen resultieren aus strategischem Handeln/Kosten-Nutzen-Kalkülen der Politik-/Verwaltungsakteure, Art/Struktur/Machtposition von Akteurskoalitionen ( <i>advocacy coalitions</i> ) als reformprägend
Institutionen-ökonomische Variante	Effizienz/ökonomisches Optimum als Gestaltungskriterium von Institutionen	Institutionenreform als Prozess ökonomischer Optimierung; Konvergenz nationaler Verwaltungssysteme
Historischer Institutionalismus	Institutionenentwicklung durch historische Pfadabhängigkeiten geprägt; Wandel verursacht hohe Kosten u. ist nur unter extremen Bedingungen möglich ( <i>Schocks</i> ); weiter Institutionenbegriff	Handlungskorridor für Reformen durch bestehende Institutionen restringiert; Beharrungskraft historisch verfestigter Institutionen; umfassende Reformen eher Ausnahme
Soziologischer Institutionalismus	Institutionen als Kulturphänomene; kognitiv-kulturelle Verankerung; Logik des „angemessenen Verhaltens“ ( <i>appropriateness</i> ); Fokus auf Orientierungsleistung der Institution; weiter Institutionenbegriff	Verwaltungswandel durch normativen (Anpassungs-)Druck; Nachahmung/Isomorphismus; kulturelle Abstoßungsrisiken neuer formaler Institutionen; mögliches Kultur-Strukturmismatch nach Verwaltungsreformen

Quelle: eigene Darstellung

### 2.3.4 Konvergenz, Divergenz und Persistenz von Verwaltungssystemen

Um Konvergenz, Divergenz oder Persistenz (vgl. Wollmann 2000 b: 22 ff.; Schröter 2001: 415 ff. m. w. N.; Kuhlmann 2007 a, 2009 a; Christensen/Laegreid 2010) nationaler Verwaltungssysteme erklären zu können, wird auf die oben skizzierten Theorienangebote des Neuen Institutionalismus zurückgegriffen. Diese bieten hinsichtlich der Frage, wie Institutionen entstehen und sich verändern (*what shapes institutions*) sowie über den Zusammenhang von Institutionen und Akteurshandeln, unterschiedliche Antworten und Erklärungsmodelle. Teilweise können die Denkfiguren der verschiedenen neo-institutionalistischen Theorievarianten sowohl zur Begründung von Konvergenz als auch Divergenz/Persistenz herangezogen werden, allerdings mit jeweils unterschiedlichen analytischen Schwerpunktsetzungen.

Die *Konvergenzthese* wird zum einen von der Vermutung gestützt, dass die Kräfte der Globalisierung (insbesondere Weltmarktkonkurrenz) und der Internationalisierung (innerhalb der Europäischen Union: unter anderem Angleichung der rechtlichen Regelungen) einen Grad von externem Determinismus erreichen, dem gegenüber die bislang voneinander abweichenden nationalen Strukturen und deren historische Bestimmungsfaktoren zunehmend an Wirkungskraft verlieren und einer institutionellen, kognitiven und normativen Angleichung weichen. Die Konvergenzthese wird auch von der *Rational Choice*-Theorie und ihren Derivaten in der Neuen Politischen Ökonomie und ökonomischen Theorie der Bürokratie genährt, die die maßgeblichen verwaltungspolitischen Entscheidungen der Verwaltungsführungskräfte von ihrem an Vorteilsmaximierung und Nachteilsminimierung orientierten Kalkül bestimmt sehen (vgl. Dunleavy 1991), was angesichts ähnlicher externer Herausforderungen auf kongruentes Entscheidungsverhalten hinausläuft.

externe  
Herausforderungen

Des Weiteren kann das Konzeptrepertoire des Soziologischen Institutionalismus, mit Konzepten des *policy learning* verknüpft, zur Erklärung institutioneller Konvergenz herangezogen werden. So gehen *DiMaggio* und *Powell* (1991) von der Annahme einer erlernten Anpassung bis hin zur Kopie von Organisationsmodellen, dem sog. Isomorphismus, aus. Dieser kann durch Zwang (*coercive isomorphism*), Nachahmung (*mimetic isomorphism*) oder normativen Druck (*normative isomorphism*) erfolgen. Für die Entwicklung von Verwaltungssystemen wäre diesem Gedankengang folgend zu schlussfolgern, dass die Konvergenz von Verwaltungsmodellen über die Mechanismen des Isomorphismus erfolgen kann.

Lernen,  
Nachahmung, Druck

Insbesondere der normative Isomorphismus hebt dabei stark auf die Erklärungskraft von Ideen, Diskursen und Konzepten ab (vgl. Wollmann 2008: 18), was auch als diskursiver Institutionalismus bezeichnet wird (vgl. Schmidt 2008). Dieser steht dem Soziologischen Institutionalismus nahe und geht davon aus, dass Diskurse und Ideen dadurch auf die nationalen und internationalen Handlungsarenen einwirken, dass sie als konzeptioneller und mentaler „Rahmen“ (*frame*, vgl. Rein/Schön 1977) die Aufmerksamkeit, Überzeugung und Gefolgschaft der relevanten Akteure und Akteurskonstellationen gewinnen (*framing*) und für deren Entscheidungen handlungsanleitend werden. Beispielhaft hierfür ist die Dominanz, die die New Public-Management-Maximen seit den 1980er Jahren in der internationalen Modernisierungsdiskussion und -praxis errangen.

Der Umstand, dass einflussreiche internationale Organisationen (wie Weltbank und OECD) und ihre von Ökonomen bestimmten Diskurskoalitionen (*advocacy coalitions*; vgl. Sabatier 1993) sich diese Maximen zu eigen machten und sie propagierten, ist eine wesentliche Erklärung für die Konvergenzen in der Verwaltungspolitik der europäischen Länder und darüber hinaus.

historische Prägungen

Demgegenüber wird die *Divergenzthese* von Positionen vertreten, die, theoretisch dem Historischen Institutionalismus nahestehend, annehmen, dass – ungeachtet der Einflussstärke der Globalisierungskräfte – die in Politik-, Staats- und Verwaltungstradition einzelner Länder oder einzelner Ländergruppen verankerten institutionellen, kulturellen und normativen Faktoren eine fortwirkende Bestimmungskraft besitzen und für den weiteren Diskurs- und Praxisverlauf „pfadabhängige“ Korridore abstecken.

Nach *Pollitt* (2001) muss für eine differenzierte Untersuchung von Konvergenz oder Divergenz jedoch ein genauerer Blick auf die verschiedenen Phasen von Reformprozessen in den jeweiligen Ländern geworfen werden. Mit dem Ziel, Konvergenz präziser zu fassen (*clarifying convergence*), schlägt *Pollitt* (2001) in Anlehnung an *Brunsson* (1989) eine Differenzierung nach vier Ebenen oder Phasen vor (vgl. auch Jann 2006: 132), die sich für die hier verfolgten Untersuchungszwecke als analytisch nützlich erweisen:

Dimensionen von  
Konvergenz

- *Discursive convergence*: Konzepte, Leitideen, Diskurskonjunkturen;
- *Decisional convergence*: Reformentscheidungen, Verabschiedung von Reformprogrammen und -maßnahmen;
- *Practice convergence*: tatsächliche Maßnahmenumsetzung, Anwendung neuer Instrumente und Strukturen;
- *Result convergence*: Ergebnisse und weitergehende Wirkungen der Reformmaßnahmen.

Schon ein flüchtiger Blick auf einzelne Länderbeispiele zeigt hier, dass diskursive Konvergenz, die im Zentrum vieler vergleichender Arbeiten stand (OECD etc.), mitnichten zu ähnlichen Umsetzungsmaßnahmen und schon gar nicht zu konvergenten Reformeffekten führt. Vor diesem Hintergrund soll mit den Länderanalysen dieses Buches auch gezeigt werden, inwieweit bestimmte konvergente Reformdiskurse (siehe dazu Kapitel 4.1) zu ähnlichen oder markant unterschiedlichen, zu konvergierenden oder divergierenden oder persistenten Verwaltungsmodellen in Europa geführt haben (Christensen/Laegreid 2010).

Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa  
Einführung in die vergleichende  
Verwaltungswissenschaft  
Kuhlmann, S.; Wollmann, H.  
2013, X, 313 S. 83 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-658-00172-8