

Sabine Kuhlmann
Hellmut Wollmann

Konzept für ein Lehrbuch/ Studienbrief an der FernUniversität Hagen

„Verwaltung in Europa: Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive“

Der Studienbrief soll eine Einführung in den internationalen Vergleich von Verwaltungssystemen und -reformen geben und diese an konkreten empirischen Beispielen veranschaulichen. Es wird zum einen ein Überblick über wesentliche Analysekonzepte und Typologien der international vergleichenden Verwaltungs- und Public Sector Reform-Forschung gegeben. Zum anderen sollen markante Vertreter westeuropäischer Verwaltungstradition und -reform vorgestellt und im Hinblick auf ihre administrative Institutionengeschichte und -entwicklung genauer analysiert werden. Außerdem sollen Grundlagen für ein vergleichendes Vorgehen in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung vermittelt werden. Im deutschsprachigen Raum gibt es bislang kein einschlägiges Lehrbuch, in welchem Verwaltungssysteme und -reformen in Westeuropa systematisch dargestellt und verglichen werden. Auch die inzwischen zahlreichen Studien, Konzepte und Analyseerträge der vergleichenden Verwaltungsforschung sind bislang nicht in Lehrbuchform aufbereitet und synthetisiert worden. Vor diesem Hintergrund kann mit dem Studienbrief eine Lücke in der bisherigen Palette politik- und verwaltungswissenschaftlicher Lehrbücher geschlossen werden. Für die Länderanalysen werden Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Schweden und Großbritannien ausgewählt, da diese Länder wesentliche Varianten und Typen westeuropäischer Verwaltungstradition und -reform repräsentieren, deren Kenntnis unerlässlich für das europäische Verwaltungsverständnis insgesamt ist. Der Vergleich der Reformen soll eine Annäherung an die Frage nach einer sich abzeichnenden Konvergenz bzw. Divergenz europäischer Verwaltungssysteme ermöglichen, wobei auf das Theorieangebot des Neuen Institutionalismus zurückgegriffen wird. Zur Erklärung dieser Entwicklungen werden sowohl exogene Bestimmungsfaktoren (internationale Diskurse; EU-Integration; Globalisierung) als auch endogene Bestimmungsfaktoren (Akteurskonstellationen; länderspezifische Problemsituation, historische Pfadabhängigkeiten) herausgearbeitet. Die Zielrichtung des Studienbriefes ist eine dreifache:

(1) Einführung in die Konzepte und Analysekategorien der komparativen Verwaltungsforschung

Der/die Studierende soll mit wichtigen Forschungssträngen, Grundkategorien und Vorgehensweisen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und Public-Sector-Reform-Forschung vertraut gemacht werden, wobei auf die folgenden Analysekategorien zum Vergleich von Verwaltungssystemen und -reformen zurückgegriffen wird:

Staatsorganisation und Staatstätigkeit: Zum einen sollen die Makrostrukturen der Staatsorganisation typisiert (föderal vs. unitarisch-zentralistisch vs. unitarisch-dezentralisiert) und so die institutionelle Einbettung von Verwaltung in das gesamtstaatliche Gefüge charakterisiert werden. Zum anderen sind für die Erklärung von Public Sector-Reformen die vorherrschenden *politics*-Strukturen im Regierungssystem wichtig, die eine Klassifizierung nach eher majoritären oder eher konsensorientierten Regimen erlauben, wobei insbesondere die auf zentralstaatlicher Ebene vorherrschende Kabinettsform (Einparteienregierung vs. *minimal winning coalition* vs. Minderheitenkabinette vs. Große Koalitionen) von Bedeutung ist. Neben den *polity*- und *politics*-Strukturen auf der Makroebene wird das *policy*-Profil

einbezogen, um eine Klassifizierung von Verwaltungssystemen nach Art und Umfang öffentlicher Tätigkeit vorzunehmen. Hier wird unter anderem auf einschlägige Wohlfahrtsstaatsindikatoren, wie Staatsquote, Staatsbeschäftigtenquote etc., zurückgegriffen.

Nationale Verwaltungsprofile: Bezugnehmend auf die international vergleichende Verwaltungs- und Bürokratieforschung (*comparative public administration*) wird ein Analyseraster entwickelt, um Verwaltungssysteme auf nationaler/ (zentral-)staatlicher Ebene nach markanten Organisations-, Prozess- und Kulturmerkmalen zu typisieren. Hierzu gehören a) Strukturen und Prozesse (zentral-) staatlicher Verwaltung und Ministerialbürokratie; b) Administrative Eliten und Öffentliche Beschäftigung (*civil service systems*); c) Staats- und Verwaltungskulturen/ Rechtsfamilien. Dabei werden zum einen Studien zur Genese und zum Wandel öffentlicher Verwaltung einbezogen, in denen Verwaltung überwiegend als abhängige Variable konzipiert ist, insbesondere Arbeiten zur Bürokratiewicklung und Verwaltungskultur sowie zur Europäisierung der öffentlichen Verwaltung. Zum anderen werden vergleichende Beiträge behandelt, die sich stärker mit der Funktions- und Wirkungsweise öffentlicher Verwaltung beschäftigen, also diese eher als unabhängige Variable fassen. Dies betrifft Untersuchungen zum Zusammenhang von *civil service systems* und Reformfähigkeit, zur Performanz von Verwaltungssystemen sowie zum Einfluss von Verwaltungsreformen auf bürokratisches Rollenverhalten.

Lokale Verwaltungsprofile: Da sich Gesetzesvollzug und Verwaltungsreform in den meisten Ländern zu einem großen, wenn nicht überwiegenden Teil auf der subnational-lokalen Ebene abspielen, ist es wichtig, die Studierenden mit den Analysemodellen und -erträgen der international vergleichenden Lokalforschung (*comparative local government/ administration*) vertraut zu machen. Dabei wird zum einen auf die eher quantitativ orientierten Studien eingegangen, die mit Hilfe quantifizierbarer Indikatoren und auf der Grundlage hoher Fallzahl das funktionale Profil (*functional responsibilities*) und die faktische Handlungsautonomie (*discretion*) lokaler Gebietskörperschaften messen und entsprechende Länder-Typologien erstellen. Zum anderen werden qualitative Studien betrachtet, die stärker die tatsächliche Funktionsweise von Kommunalsystemen untersuchen. Ein Teil dieser Studien bezieht sich dabei auf das horizontale Verhältnis der Politik- und Verwaltungsakteure im lokalen System; ein anderer Teil auf die vertikale Stellung der Gebietskörperschaften im Mehrebenensystem.

Verwaltungsreformen: Abschließend werden dominante (vergangene und aktuelle) Reformdiskurse und -vorstöße im OECD-Kontext und deren theoretische sowie politisch-ideologische Hintergründe vorgestellt. Dabei wird Bezug genommen auf Fragen der Konzeptdiffusion, Reformpfade (*trajectories*) und -wirkungen, wonach sich verschiedene „Regimetypen“ der Staats- und Verwaltungsreform unterscheiden lassen.

(2) Analyse europäischer Verwaltungssysteme

Ein wesentliches Anliegen des Lehrbuches ist es, auf der Grundlage der erarbeiteten Analysekatoren die traditionellen Verwaltungssysteme der sechs Länder genauer in den Blick zu nehmen. Sie sollen zunächst in separaten „Länderanalysen“ (*country-by-country*) dargestellt und sodann (*cross-countries*) verglichen werden. Es wird jeweils in drei Analyseschritten vorgegangen:

1. Staatsorganisation und Staatstätigkeit
2. Verwaltungsprofil national/zentral
3. Verwaltungsprofil subnational/lokal

Die vergleichende Gegenüberstellung soll auch eine Einbettung der sechs Länderbeispiele in den breiteren OECD-Kontext beinhalten, um so unter Hinzuziehung einschlägiger Aggregatdaten/Statistiken (OECD, EIPA, Weltbank, Council of Europe) sowie vorliegender quantitativer Studien eine umfassendere Vergleichsperspektive zu gewinnen.

Überblick über Verwaltungsreformen in europäischen Ländern im Vergleich

Der dritte Schwerpunkt des Lehrbuchs befasst sich mit dominanten Verwaltungsreformansätzen auf zentralstaatlicher und subnational-lokaler Ebene, wobei wiederum zunächst auf die sechs Beispielländer eingegangen und diese sodann im breiteren OECD-Kontext verglichen werden. Es sollen konkrete Modernisierungsbeispiele und -fälle einfließen, um die Reformpraxis in den betreffenden Ländern für die Studierenden anschaulicher und greifbarer zu machen. Im Einzelnen werden die folgenden drei Reformfelder hinsichtlich ihrer Konzepte, Umsetzung, und (soweit ersichtlich) Wirkung betrachtet:

1. Vertikale Reformperspektive: Regionalisierung/Föderalisierung, De-/Rezentralisierung von Staatsaufgaben, Funktional- und Territorialreformen
2. Horizontale Reformperspektive: Privatisierungen, Auslagerungen, organisatorische Verselbständigung, Vermarktlichung, Verstaatlichung/Re-Kommunalisierung
3. Binnenadministrative Reformperspektive: Modernisierung der verwaltungsinternen Organisationsstrukturen, Prozesse und Steuerungsinstrumente, vor allem nach dem Leitbild des New Public Management.

Abschließend sollen weitere Reform- und Entwicklungsperspektiven aufgezeigt und Lernpotenziale diskutiert werden.