

„Das Vergleichen ist das Ende des Glücks und der Anfang der Unzufriedenheit.“ (Kierkegaard)

Struktur der Vorlesung

1. Entwicklung Vergleichenden
Verwaltungswissenschaft
2. Forschungsfelder und Analysekonzepte
3. Konvergenz europäischer Verwaltungssysteme?
4. Fazit und Ausblick

Entwicklung der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft (I)

- Aufstieg zur „master science in public administration“ (Riggs 1976)
 - Empirische Bürokratieforschung/ Bürokratiesoziologische Forschung
 - Ministerialeliten/ -strukturen
 - Implementations-/ Evaluationsforschung
 - ➔ Erster Lehrstuhl für Vgl. Verw.-wiss. in Europa (Speyer 1962)
- Ernüchterung: Riggs` Prognose „is not yet close to realization“ (Peters 1996: 13).
 - Studien eher „vergleichbar“ als „vergleichend“
 - Mangelnde Theorie-/Konzeptbildung
 - Deskriptive Einzelländerstudien; Sammlungen v. Länderberichten
 - Fehlen „echter“ empirisch-analytischer Vergleichsuntersuchungen

Entwicklung der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft (II)

- Moderater Optimismus: „Comparative PA has become quite competitive“ (Pollitt 2010)
- Professionalisierung, Institutionalisierung (EGPA, IIAS)
- Inzwischen viele analytische multi-country studies
- Trend von ideographischen zu stärker nomothetischen Studien (Riggs 2010)
- Einige „middle range generalizations“
 - Verwaltungskultur → NPM
 - Akteurskonstellationen → Verwaltungsreformfähigkeit
- Spezialisierung und Ausdifferenzierung des Forschungsfeldes

Probleme der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft

- Rivalisierende konzeptionelle Wurzeln:
 - Kontinentaleuropäische Staatswiss., Staats(rechts)lehre
 - US-amerikanische Public Administration
 - Vergleichende Politikwissenschaft/ Comparative Politics
- Transdisziplinarität → Konzept-/Methodenentwicklung
- „Travelling problem“: subtile Differenzen mit großer Bedeutung; Wichtigkeit von Kontextwissen
- Mangel an emp. Indikatoren/Daten f. Vergleichsuntersuchungen
- Mut zur Abstraktion oder unzulässige Vereinfachung?

Forschungsfelder

- Verwaltungstraditionen und Rechtsfamilien
- Staatsaufbau und Verwaltungsorganisation
- Civil Service Systems und formale Politisierung d. Verw.
- Macht, Einfluss und fkt. Politisierung der Verwaltung
- Europäisierung und Internationalisierung der Verwaltung
- Comparative Local Government
- Verwaltungsreform

Kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur	Angelsächsische Public Interest-Kultur
<ul style="list-style-type: none"> • Trennung/Hierarchisierung von Staat-Gesellschaft (öff./priv. Rechtssphäre) • Staat als integrierende Kraft der Gesellschaft; <i>intérêt général</i> • Umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (Röm. Rechtstradition) • Verwaltungshandeln als Gesetzesvollzug im Wege der Rechtskonkretisierung • Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Formaler Gehorsam, Legalitätsprinzip, Gleichbehandlung, Interessenneutralität • Kontrollmechanismus: Verwaltungsgerichte 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Hierarchisierung von Öffentlich und Privat • Staat hat instrumentelle Bedeutung: <i>government; stateless society</i>; • Keine umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (Common Law); • Legislative Akte mit Funktion pol. Programme • Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Fairness, Pragmatismus, Flexibilität, Interessenausgleich • Kontrollmechanismus: Öffentliche Rechenschaftspflicht von staatl. Akteuren gegenüber Parlamenten

Middle Range Generalizations : Verwaltungstrad. → NPM, Civil Service System

Comparative Civil Service Systems

- Personalsysteme stark beeinflusst durch Verwaltungstradition
- Geschlossene Personalsysteme (eher kontinentaleuropäisch geprägt)
 - Trennung öff. Dienstrecht/allg. Arbeitsrecht; einseitige Ernennung auf Lebenszeit
 - Senioritätsprinzip; career-based; Berufsbeamtentum
 - Geringe Durchlässigkeit für Seiteneinsteiger; Rechtsspezialisten
 - Beamtenstatus als Regelbeschäftigungsverhältnis im ÖD: z.B. F, GR, P
 - Zweispurigkeit von öff. Dienst- u. vertragl. Angestelltenverhältnis; D, A, DK, S, ES, NL
- Offene Personalsysteme (eher angelsächsisch geprägt, aber auch skandinavische Länder)
 - Private/öff. Beschäftigungssphären durchlässiger, Generalisten, Quereinsteiger
 - Keine Unterscheidung d. Arbeitsverhältnisse v. privatem/öffentlichem Sektor
 - Kein spezifisches öff. Dienstrecht/Statut → Vertrag (*contract-based*); Tarifautonomie
 - Keine strikte Laufbahnkarriere; positionsbezogene Rekrutierung (position-based)
- Formale Politisierung = Parteipolitisierung; Vergabe von adm. Posten an „politische Freunde“ (hoch: USA, D, F, I; gering: UK)

Macht, Einfluss, fkt. Politisierung

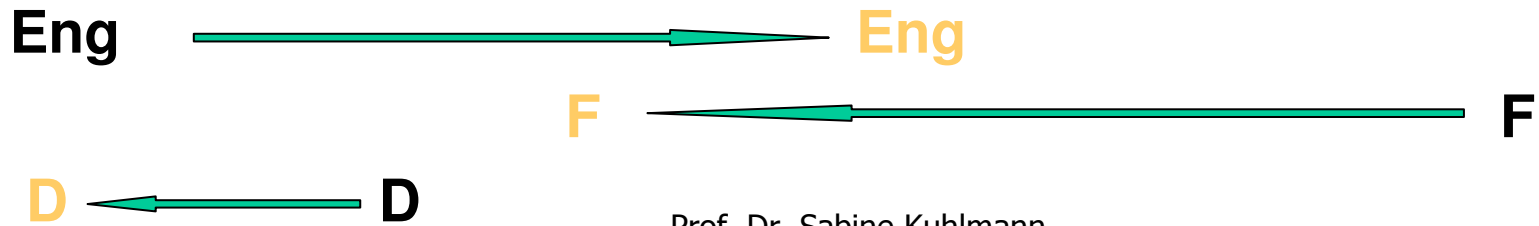
- Einfluss v. Bürokratien auf pol. Entscheidungsprozesse
- Fokus auf Ministerialbürokratie; pol. Einfluss-/Gestaltungsmöglichkeiten von Top-Civil Servants
- Fkt. Politisierung = politisch responsive, Politikrationalitäten antizipierende, auf Politikprozesse Einfluss nehmende Handlungsweisen von Beamten
- Emp. Zugang: Befragung zu Rollenverständnissen
- Klassischer Bürokrat vs. Policy-Maker
- Policy-Making-Einfluss hoch: D, A, F, S, UK; gering: I, GR, BE (Page/Wright 1999)
- Phasen des Policy-Einflusses: Agenda Setting, strateg. Politikkoordination Einfluss auf pol. Debatte/Entscheidung), Policy-Drift (Politikverschiebung in Formulierungsphase)

Staatsaufbau/Verwaltungsorganisation

- Unitarisch-zentralistisch (Napoleon.): F, I, GR, P (En heute)
 - Strangartige Verwaltungsorganisation vom Zentrum zur Peripherie
 - Hierarchische Durchgriffsmacht der Zentrale (Präfekt)
 - Dekonzentrierte , funktional differenzierte Staatsverwaltung
 - Schwache lokale Selbstverwaltung;
 - Single Purpose Model; Funktionalprinzip; Aufgabenorganisationsmodell
 - Föderal-dezentral (D, A, CH); unitarisch-dezentr. (S, früher En)
 - Gebietsbezogene Verwaltungsorganisation; hierarchischer Durchgriff des Zentralstaates (formal/faktisch) eingeschränkt
 - Starke lokale Selbstverwaltung; Aufgabenbündelung im Territorium
 - Multi Purpose Model; Territorialprinzip; Gebietsorganisationsmodell
- ➔ Theorie: Verwaltungsgorg. ➔ Performanz (Wagener 1981)

Staatsaufbau/Verwaltungsorganisation

Gebiets- organisationsmodell		Aufgaben- organisationsmodell
<ul style="list-style-type: none"> - Territorialprinzip - Aufgabenbündelung - Multi Purpose Model - Einheit der Verwaltung - Pol. Verantwortung lokal 	<p>Merkmale subnationaler Verwaltungs- organisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Funktionalprinzip - Aufgabendifferenzierung - Single Purpose Model - Strangartige Verwaltungsgorg. - Pol. Verantwortung außerhalb
<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung horizontaler Koordination - Vertikale Koordinationsdefizite - Geringere Fachspezialisierung - Suboptimale Erfüllung v. Fachaufgaben - Starke demokratische Kontrolle 	<p>Vermutete Performanzeffekte</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung vertikaler Koordination - Horizontale Koordinationsdefizite - Hohe Fachspezialisierung - (Teils Überzogene) Erfüllung von Fachaufgaben - Schwache demokratische Kontrolle



Comparative Local Government

Deutschland (North Middle Europ. Group)	Frankreich (Franco Group)	UK (Anglo Group)
Funktional starke Kommunen; Verfassungsgarantie; dennoch: begrenzte Autonomie <i>Dominanz der Gebietsorganisation</i>	Funktional schwache Kommunen; Verfassungs- garantie; Starke sektorale Staatsverwaltung/Präfekt <i>Dominanz der Funktionalorganisation</i>	„ultra vires“-Prinzip; dennoch: funktional starke Kommunen; hohe Autonomie; dual polity <i>Dominanz der Gebietsorganisation</i>
Integration staatl. und kommunaler Aufgaben; kommunaladm. Mischsystem	Integration staatl. und kommunaler Aufgaben; staatsadm. Mischsystem	Trennung staatl. und kommunaler Aufgaben; Trennsystem
Variable Gebietsstrukturen (Nord-/ Südeurop. Modell) Verwaltungsföderale Varianz	Territorialer Flickenteppich (Südeurop. Modell)	„Oversized“; Regionaldimension (Nordeurop. Modell)
Politisch stark (parlamentarisch/ präsidentiell)	Politisch stark (Munizipal-Cäsarismus); „Kolonialisierung“ des Staates durch „Lokale“ = gezähmter Jakobinismus	Politisch schwach (wenig „leadership“/ community identity)

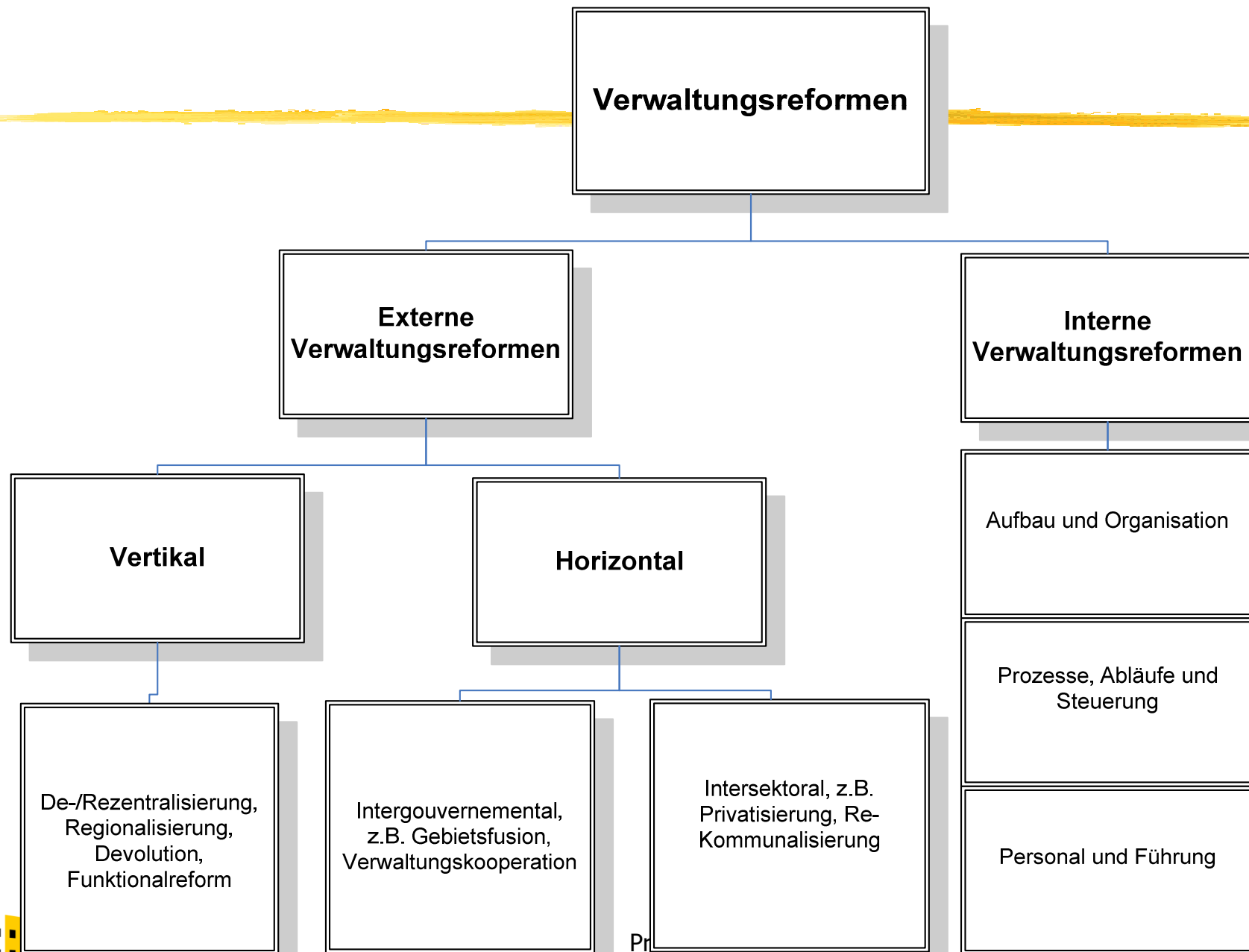
Comparative Local Government: Verwaltungsebenen im Vergleich

	Deutschland	Frankreich	Groß-britannien	Schweden	Italien
Föderal, quasi-föderal, regional	16 Länder		3 Regionen (Schottland, Wales, Nordirland)		20 regioni
Kommunal	323 Kreise 12.196 Gemeinden 116 KFS	21 régions 96 départ. 36.569 communes	34 counties 238 districts/ boroughs 83 unitary authorities	20 Kreise 290 Kommunen	103 province 8.101 comuni
Durchschnittl. Gemeindegröße	6.690 (NRW 45.000) (Rh-Pfalz 1.700)	1.560	140.000 (districts/ boroughs)	31.300	7.270
Inter-kommunal	1.708 Ämter, Verwaltungs- gemeinschaften usw.	12.840 syndicats 2.601 communautés			356 comunità montane 278 unioni di comuni

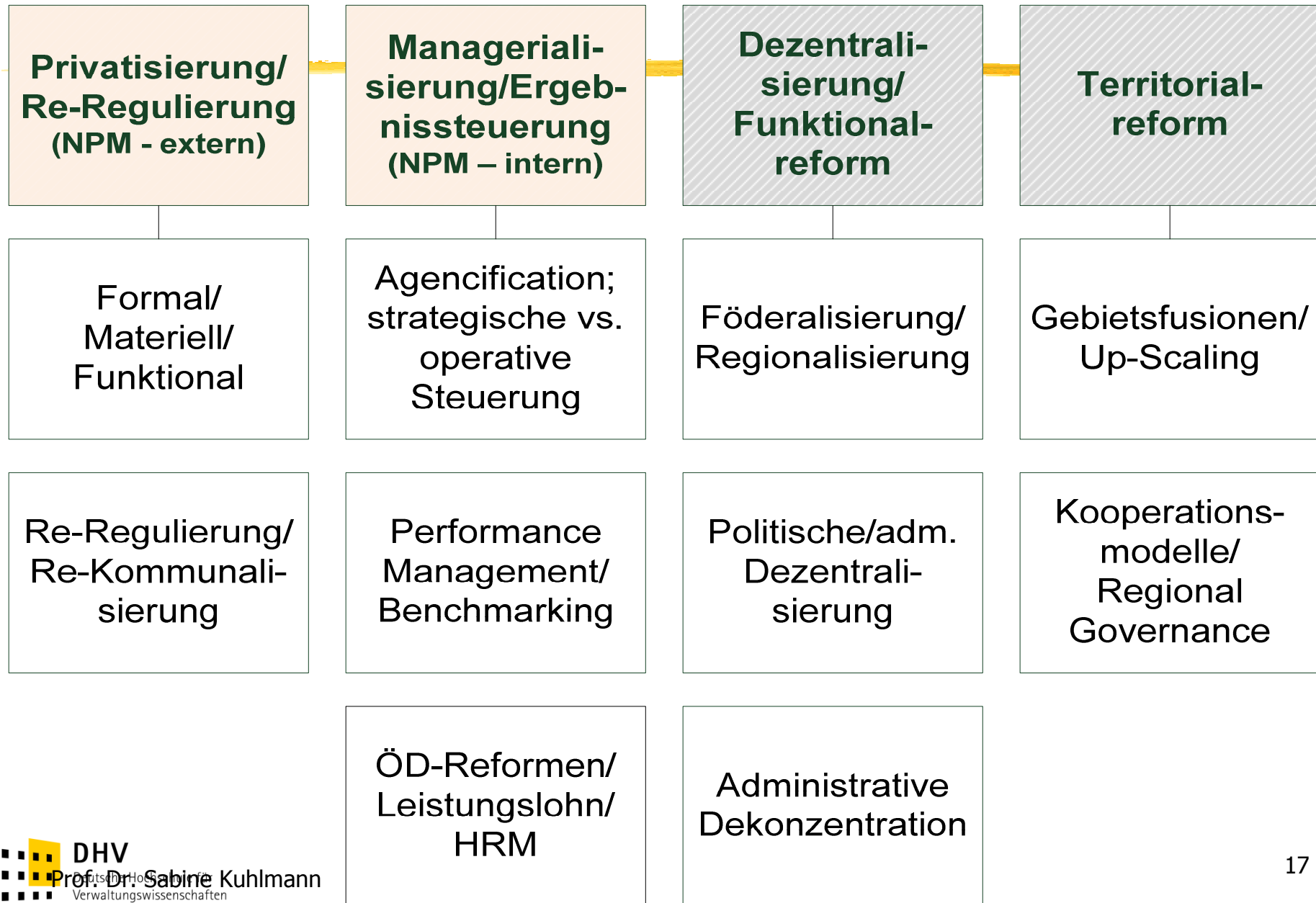
Verw.-profil/ Ländergruppe	Verwaltungstradition/ Öffentlicher Dienst	Vertikaler Staats- / Verwaltungs- aufbau	Kommunalsystem (vertikale Dimension)
Kontinental- europäisch- napoleon. (F, I)	Rechtsstaatskultur, career based, Dienstrecht	Unitarisch- zentralistisch single purpose	Funktional schwach, Mischsystem, Südeurop. Territorialtypus
Kontinental- europäisch- föderal (D, CH, A)	Rechtsstaatskultur, career-/position based, Dienstrecht/Vertrag	Föderal- dezentral multi purpose	Funktional stark, Mischsystem, Hybrider Territorialtypus
Skandinavisch (S, DK, N)	Rechtsstaatskultur, position based, Dienstrecht/Vertrag	Unitarisch- dezentralisiert multi purpose	Funktional stark, Trennsystem, Nordeurop. Territorialtypus
Angelsächsisch (UK/ England)	Public Interest-Kultur, position based, Vertrag	Unitarisch- zentralistisch multi purpose	Funktional stark, Trennsystem, Nordeurop. Territorialtypus ¹⁴

„Schlankheit“ der Verwaltung im internationalen Vergleich

Land	1970	1980	1990	1999	2005
S	20,9	30,7	32,0	31,2	28,3
N	17,7	24,1	28,6	30,8	28,8
DK	17,0	28,0	29,6	30,0	
SF	12,1	17,3	20,5	25,2	21,3
F		20,5	20,4	21,3	21,9
A	13,3	18,7	19,5	18,4	10,2
USA	16,0	16,4	15,4	14,6	14,1
UK	18,1	21,2	19,5	12,6	14,6
FRG	11,2	14,6	15,1	12,3	10,4
NL	11,5	13,8	13,2	12,2	12,8
J	7,7	8,8	8,1	*8,3	



Internationale Verwaltungsreformtrends



Konvergenzhypothese

- *Soziologischer Institutionalismus:*
 - Anpassung durch Nachahmung, normativen Druck, Zwang
 - Best practice learning, benchmarking, Austausch in Netzwerken
 - Übernahme von Reformtrends als angemessenes Verhalten
 - Coercive pressure; vereinheitlichende Wirkung des europ. Integrationsprozesses; rechtliche/ institutionelle Harmonisierung
 - Folge: historisch-institutionelle und verwaltungskulturelle Unterschiede zwischen den Ländern/Ländergruppen nehmen ab
- *Neue Institutionenökonomik:*
 - Institutionengestaltung als Prozess ökonomischer Optimierung
 - Konvergierendes Streben nach dem ökonomischen Optimum
 - Angleichung infolge ähnlicher externer/globaler Einflüsse

Divergenz-/Persistenz-Hypothese

- *Historischer Institutionalismus:*
 - Unterschiedliche institutionelle/kulturelle Prägungen der Länder(gruppen) → Pfadabhängigkeiten
 - Frühere institutionelle Weichenstellungen restringieren den Handlungskorridor für nachfolgende Institutionenpolitik
 - Sind inst. Arrangements einmal installiert/verfestigt (login Effekt), können sie nur unter hohen Kosten geändert werden
 - Folge: keine umstürzenden Veränderungen → fortbestehende/zunehmende Länder(gruppen)unterschiede
- *Akteurzentrierter Institutionalismus:*
 - Akteurs-/Veto-Spieler-Konstellationen
 - Strateg. Entscheidungen von pol.-ad. Akteuren in inst. Kontexten
 - Nationale/lokale Befürworterkoalitionen → variierende Reformpfade

Bsp. 1: NPM/Performance Management

- Unterschiedliche NPM-Durchdringung/Responsivität
- Klassisch-Kontinentaleurop. Verwaltungstradition
 - Späteres/behutsameres Ausgreifen von NPM-Ideen
 - Beibehaltung der legalistischer Orientierung (maintaining)
 - Kombination von manageriellen und „Weberianischen“ Organisationsprinzipien (Neo-Weberianismus)
 - Teils „NPM-Rücknahmen“: Re-Kommunalisierung/Re-Integration
- Angelsächs.-managerielle Verwaltungstradition:
 - NPM-Radikalreformen (marketizing/ minimizing)
 - Verwaltungskulturelle Zugänglichkeit für managerielle Ideen
 - Umfassender Konzept-/Personaltransfer aus Privatwirtschaft
 - „Revolution in Whitehall“; „War against local government“ etc.

NPM-Reformbereich	Deutschl.	Frankr.	Italien	UK	Schweden	Ungarn
NPM-Außendimension: Privatisierung und Vermarktlichung						
Formale Privatisierung	2	1	2	0	2	1
Materielle Privatisierung	1	0	1	2	0	1
Funktionale Privatisierung	1	1	1	2	2	1
NPM-Binnendimension: Agencification und Performanzsteuerung						
Agenturbildung	0	0	0	2	1	0
Performance Management	1	1	1	2	2	1
Leistungslohn im öff. Dienst	0	0	1	2	1	0
Flexibilisierung öff. Dienstverh.	0	0	2	1	1	0
Reformindex	5	3	8	11	9	4

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

21

Konvergenz/ Divergenz/ Persistenz?

- Konvergenz bzgl. NPM-Reformdiskurs und Instrumentarium (Performance Management, Kontrakte, Agenturen etc.)
- Divergenz bzgl. Maßnahmen/Umsetzung:
 - Implementationsmodus: Bottom up (D, S, NL); top down (UK, I)
 - Privatisierung: UK als Radikalprivatisierung; F als „maintainer“
 - Performance Measurement: verpflichtende externe Performanzkontrollen vs. „Collegial Benchmarking“/ Selbststeuerung
 - Variierende subnationale Verbreitungsgrade: UK: flächendeckend; F: nur Großstädte; I: Nord-Süd-Gefälle; D: West-Ost-Gefälle; Groß-/Mittelstädte
- Divergenz/ Persistenz bzgl. Reformeffekte:
 - Entmachtung der Kommunen (UK) vs. Stärkung (D, F, S, I)
 - Legalistisches Verwaltungsmodell besteht fort; Distinktion zum angelsächsischen Modell nicht grundlegend beseitigt

Bsp. 2: Territorialreform

Nordeuropäische Reformvariante

- UK, S, DK, dt. Länder (NRW, HE)
- UK: \emptyset EW *districts* : 170.000 EW; \emptyset EW *counties*: 720.000
- Maßstabsvergrößerung; Fusion; „oversize“
- Leistungskraft; Verwaltungsökonomische Verbesserung
- Durchsetzung letztlich mittels verbindlicher Gesetzgebung
- *Neu*: Griechenland (Reduzierung d. Gemeindezahl um 80%; \emptyset 10.750 EW); Portugal, Bulgarien, Litauen, Dänemark, Ostdeutschland

Südeuropäische Reformvariante

- F, I, viele MOE-Länder; dt. Länder (RhP, SH)
- Kleinteilige Gemeindestruktur; weitere Fragmentierung
- F: 37.000 Gemeinden; \emptyset 1.700 EW
- Komm. Aufgabenwahrnehmung durch Staatsverw. (napoleon.)
- *Volontariat*: Fusionen nur mit Zustimmung der Kommunen
- Interkomm. Formationen als Ersatz
- F: 90% d. Kommunen interkommunalisiert = „pragmatischer Weg zur komm. Gebietsreform“ (Marcou)
- RhP: Ortsgemeinden (2.258)

Konvergenz/Divergenz/Persistenz?

- Konvergenz zwischen den Ländergruppen:
 - Vordringen des Nordeurop. Musters, denn:
 - Ersetzung interkommunaler Strukturen durch territorial konsolidierte Gemeinden (Ostdeutschland)
 - Fälle von institut. „Pfadwechseln“: GR, P, B („von Süd zu Nord“)
 - Schaffung funktional/finanziell integrierter Organisationsformen (F)
- „Divergence within convergence“
 - „Nordeuropäische“ Gruppe: Gleichläufige Entwicklung hin zu großmaßstäblichen Strukturen durch verbindliche Parlamentsentscheidung
 - „Südeuropäische“ Gruppe: Festhalten an kleinteiligen Strukturen; Schaffung interkommunaler Formationen = gleichläufiges Muster
- Persistenz: Zwangsfusionen teils nicht durchsetzbar; fortbestehende Unterschiede im Territorialprofil

Land	Ø EW-Zahl	Ø km ²	% Gemeinden < 5000 EW	Zahl Gemeinden > 100.000 EW
Czech Republic	1 640	13	96	5
France	1 720	15	95	37
Hungary	3 170	29	91	9
Spain	5 430	62	85	58
Estonia	5 930	199	80	2
Germany	6 690	29	77	81
Italy	7 270	37	71	43
Greece	10 750	128	53	8
Finland	12 660	813	52	6
Poland	15 390	126	25	39
Bulgaria	29 090	420	11	11
Sweden	31 310	1 552	4	13
Denmark	55 480	440	3	6
Lithuania	56 570	1 088	2	5
UK	130 480	562	Non relevant	68

Bsp. 3: Dezentralisierung

Dezentralisierungsprofile	Deutschland	Frankreich	Großbritannien (England)
Dominanter Reformtypus	Administrative Dezentralisierung	Politische Dezentralisierung	Administrative Dekonzentration
Institutionelle Effekte	Stärkung der Gebietsorganisation;	Stärkung der Gebietsorganisation;	Stärkung der Aufgabenorganisation
Auswirkung auf die lokale Autonomie	Geschwächt, „Verstaatlichung“ von Kommunen	Gestärkt, „Entstaatlichung“ von Kommunen	Geschwächt; Ende der „dual polity“
Auswirkung auf die lokale Demokratie	Gestärkt; „Lokal-Parlamentarisierung“ von Staatsaufgaben	Gestärkt; Faktisch nur lokale Exekutiven	Geschwächt; Local Councils „hollowed out“

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Konvergenz/Divergenz/Persistenz?

- Konvergenz zwischen den Ländergruppen:
 - Dezentralisierende Grundtendenz der nationalen Verwaltungsentwicklung
 - Vordringen des Modells funktional starker Kommunaleinheiten (North Middle European Group)
- Divergenz in Reformwegen/ -maßnahmen
 - England als Re-Zentralisierungsfall (adm. Dekonzentration)
 - Variierende Dezentralisierungsprofile (administrativ/unecht vs. politisch/echt)
 - Napoleonische Systeme mit markant unterschiedlichen Dezentralisierungspfaden (Regionalisierung vs. Föderalisierung)
- Persistenz/Divergenz in Reformeffekten: fortwährende Unterschiede im Funktionalprofil/Autonomiegrad der Kommunen; Performanzunterschiede

Zentralisierungsgrad der Verwaltung - Öffentliche Beschäftigung nach Ebenen (in %)

Land	Zentrale/ Bundesebene			Regionale/ Landesebene			Lokale Ebene			Spezifische Sektoren*		
	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005
D	9,9	11,6	12,0	55,6	51,0	53,0	34,5	38,1	35,0			
F	54,9	48,7	51,0				27,1	30,7	30,0	18,0	20,6	19,0
UK	21,9	21,4	16,8				55,0	53,0	56,0	17,6	20,8	26,0
S		17,3	17,0					84,7	83,0			
I		63,0	54,7			3,8		14,0	13,6	17,0	19,0	27,9
U		35,0	35,5				Prof. Dr. Sabine Kuhlmann	65,0	65,0			28

Fazit: Konvergenz/Divergenz/Persistenz

- Konvergenz zwischen Ländern/ Ländergruppen:
 - Diskurse (NPM) und Instrumente (Performance Measurement)
 - Reformpfade (Nordeurop. Territorialmodell, Dezentralisierung)
 - Eher bei hohem Abstraktionsgrad erkennbar
 - Soziologischer Institutionalismus/ Neue Institutionenökonomik
- Divergenz zwischen Ländern/ Ländergruppen:
 - Umsetzung/Maßnahmen (top-down/bottom up; minimizing/marketizing/Re-Weberianisierung)
 - Effekte (Gebietsorg./Funktionalorg.; Demokratiegewinne/-verluste)
 - Eher bei „scharfem“ Analysefokus erkennbar
 - Historischer und Akteurzentrierter Institutionalismus
- Persistenz:
 - Typolog. Unterschiede zwischen Verwaltungskulturen/-traditionen

„...to Google rather than to travel ...can lead to a particularly modern form of superficiality and to ...foolish mistakes.“ (Pollitt 2010: 764)

→ und deshalb:

„...muss man immer wieder in die stärkende Nähe des beobachteten Einzelsachverhalts im Leben der Verwaltung zurückkehren“ (Morstein-Marx 1965: 117)

Diskussion

- Inwieweit kann Deutschland von anderen Verwaltungssystemen lernen?
- Kann es ein „optimales“ Verwaltungsmodell in Europa geben? Kriterien?
- Wird es zur (weiteren) Angleichung der nationalen Verwaltungsmodelle in Europa kommen? Warum (nicht)? Wünschenswert?