der moderne staat

dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2008

› Reflexive Modernisierung des Staates?

Schwerpunkt: Bürokratie in der Kritik

› Bureaucracy and its Critics in America and Germany

› Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum?

› Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen

› Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist

› Öffentliche Bürokratiekritik

Abhandlungen

› Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit

› Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform

› New Public Management in der Schweiz

› Dezentralisierung in Frankreich

› The Study of Public Management in Europe and the US

1. Jahrgang
1. Halbjahr 2008
ISSN 1234-000
Verlag Barbara Budrich

dms **der moderne staat** – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

Heft 1/2008

Inhaltsverzeichnis

Editorial 3

Theorie

Edgar Grande Reflexive Modernisierung des Staates 7

Schwerpunkt Bürokratie in der Kritik

Laurence E. Lynn J. Bureaucracy and its Critics in America and Germany: In Defense of the "Bureaucratic Paradigm" 29

Werner Jann/ Kai Wegrich Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel 49

Sylvia Veit Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden 73

Nicolai Dose Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann 99

Dieter Grunow/ Daniela Strüngmann Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen? 121

Abhandlungen

Uwe Wagschal/ Georg Wenzelburger Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich 141

Kuno Schedler Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose? 165

Andreas Lienhard New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht. Grundlagen und Entwicklungstendenzen in der Schweiz 183

Sabine Kuhlmann Dezentralisierung in Frankreich. Ende der „Unteilbaren Republik“? 201

Forschungsagenda

Walter J.M. Kickert The Study of Public Management in Europe and the United States
A Comparative Analysis of National Distinctiveness 221

Literaturbericht

Stefan Lange New Public Management und die Governance der Universitäten 235

Editorial

Die in den letzten drei Jahrzehnten entfachten Debatten um die Rolle des Staates in entwickelten Demokratien ebenso wie um das Scheitern von Staaten anderer Gesellschaften hat zahlreiche Versuche zur theoretischen Einordnung und Bewertung einer breiten empirischen Evidenz hervorgerufen, die anzeigen, dass etwas Neues entsteht, das sich noch nicht auf den Begriff bringen lässt. Unprätentiös formuliert geht es darum, den massiven Wandel der Bestimmung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach Inhalt, Struktur und Organisation, Prozessen und Ergebnissen zu begreifen. Diese Veränderung fordert alle Fachwissenschaften heraus, die man mit dem ehrwürdigen Begriff der Staatswissenschaften kennzeichnen könnte. Und dieser Herausforderung will sich die neue Zeitschrift stellen.

Programm

Die wissenschaftlichen Konzeptionen und die politischen Vorstellungen von Umfang, Reichweite und Steuerungstiefe sowie der guten Erfüllung öffentlicher Aufgaben verändern sich seit dem Ende des „Golden Age" des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit paradigmatisch. Grundsätzliche Staatskritik und der Trend, möglichst wenige Aufgaben einem hierarchisch geprägten Staat zuzuordnen, standen am Anfang. Die Wiederentdeckung zentraler politischer Verantwortung und guter Verwaltung sind die neuesten Botschaften. Ein international reichhaltiger Reformdiskurs über verschiedenste Formen der Aufgabenerfüllung und eine ebenso unterschiedliche Reformpraxis liegen dazwischen. Die Dimensionen dieses Veränderungsprozesses werden allgemein mit dem Begriff der „Modernisierung" charakterisiert und als ganzheitliche und dauerhafte Anstrengung wahrgenommen.

Verschiedenste Fachwissenschaften haben sich zunehmend auf die Analyse dieses Prozesses spezialisiert und durch interne Differenzierung und konkurrierende Reformempfehlungen auch gegeneinander abgeschottet. Über das Zwischenergebnis des Reformprozesses im Sinne eines Designs des **modernen Staates** besteht keineswegs Konsens. Durch mangelnde Kommunikation zwischen den Wissenschaften bleibt auch für die ratsuchende Praxis unklar, welche Anstrengungen der Vergangenheit eine nachhaltige Wir-

kung haben können oder sollen. Die Vielfalt von instrumentellen Innovationen juristischer, finanz- und betriebswissenschaftlicher Art, welche für die praktische Umsetzung einer Modernisierung von Staat und Verwaltung essentiell sind, ist kaum noch zu überschauen.

Diese offen gebliebenen Fragen sollen in dieser Zeitschrift einer Antwort zugeführt werden, auch durch eine Verbreitung internationaler Erkenntnisse und Ergebnisse im deutschen Sprachraum im Lichte ihrer jeweiligen nationalstaatlichen Tradition und ihrer Veränderungen. Der Modernisierungsprozess wurde zwar als ein übernational verallgemeinerbarer und kontinuierlicher gedacht, in allen Ländern aber mehrfach unterbrochen und neu konzipiert. Häufig propagierte Lernprozesse durch Vergleiche sind deshalb mit großen Unschärfen behaftet, die der Klärung bedürfen.

Interdisziplinarität

der moderne staat kann in diesem Kontext kein Organ einer einzelnen Wissenschaftsdisziplin sein, sondern wird auf einem interdisziplinären Netzwerk basieren, dem durch die Auswahl der Mitherausgeber und Beiräte erste Konturen gegeben wurden. Darüber hinaus wird angestrebt, die Verbindung zu weiteren Netzwerken in verschiedenen Fachdisziplinen, überregionalen und internationalen Diskursen und länderspezifischen Orientierungen auszubauen. Interdisziplinarität ist seit geraumer Zeit ein häufig vorgetragenes Postulat, sowohl seitens der Wissenschaft selbst, als auch in Form eines Anspruches von „außen", sei es der Wissenschaftsförderung, sei es der „Praktiker", die mit der Bewältigung komplexer Problemlagen in jeweils spezifischen Politikfeldern konfrontiert sind.

Die paradigmatisch und professionspolitisch – zwangsläufig – abgegrenzten Wissenschaftszweige unterliegen dem Dilemma, grenzüberschreitend denken und forschen zu sollen (oder wollen) und dabei ihre Identität nicht preiszugeben. Praktizierte „Interdisziplinarität" leidet deshalb einerseits unter dem Anspruch, einen gemeinsamen und theoretischen Rahmen zu finden, der oft überdehnt erscheint, andererseits an der Ansammlung von Einzelthemen und Projekten, die kaum auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind oder bestenfalls durch Einigung auf ein methodisches Standardprogramm wenigstens formal verbunden werden können.

der moderne staat geht den *pragmatischen* Weg, indem die Zeitschrift sich an Schwerpunkten und Themenfeldern ausrichtet, zu denen sich unterschiedliche disziplinäre Ausrichtungen äußeren sollen, wobei größte Toleranz gegenüber den disziplinspezifischen Identitätserwartungen garantiert wird, aber zugleich durch einen review process nach internationalen Standards die Qualität der Beiträge gewährleistet werden soll. Die Relevanz der jeweiligen Beiträge wird im Diskurs der Mitherausgeber, Beiräte und Autoren herausgefiltert. Wesentliche Kriterien sind hierbei neben der professionellen Qualität die Aktualität, die Orientierung am (internationalen) Vergleich und die Praxisnähe, wobei nicht die unmittelbare Anwendung der Erkenntnisse im Vordergrund steht, sondern die erhoffte Möglichkeit des „Transfers" im Diskurs.

Struktur

Die Zeitschrift wird verschiedene Rubriken enthalten, von allgemeinen Abhandlungen über spezielle Aufsätze zu Forschungsagenda und Literaturberichten und auch Kontroversen. Wesentlich für die Umsetzung des Programms ist eine Schwerpunktbildung, jedoch nur für einen Teil des Heftes. Die restlichen Seiten sollen viel Raum für sehr unterschiedliche Themen bieten.

Für dieses Heft haben wir das Thema „**Bürokratie in der Kritik“** gewählt, bei welchem die selbstgesetzten Kriterien prototypisch getestet wurden. Dieser Schwerpunkt wurde von *Jörg Bogumil* und *Werner Jann* betreut und erklärt sich fast von selbst. Einerseits ist die „Modernität“ des Staates seit der Staatssoziologie von Max Weber mit seiner anstaltlichen bürokratischen Qualität verbunden, andererseits war eben dieses Merkmal stets ein Anlass zu Befürchtungen und (häufig realisierten) Schreckensszenarien und steht seit Mitte der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts unter heftiger, teilweise fundamentaler Kritik, vor allem der neuen Disziplin des Public Management. Diese Ambivalenz „der Bürokratie“ wird in den hier gedruckten Beiträgen durchgängig thematisiert, wobei sich herausschält, dass sie nicht nur in Deutschland vorherrscht, sondern auch in anderen administrativen Kulturen einen Dreh- und Angelpunkt der Diskurse darstellt.

Reformvorhaben oder –wellen, die sich an der Bürokratie abreiben, stehen dabei vor der Herausforderung, die unbezweifelbaren zivilisatorischen Leistungen dieser modernen Institution auch bei notwendigen und nützlichen Veränderungen beizubehalten und instrumentelle Innovationen intelligent in die sich wandelnde Institution einzufügen. Populäre Kritik an (vorgeblich zunehmender) „Bürokratisierung“ vergisst häufig sowohl, dass sie Resultat des gesetzgeberischen Willens in pluralistischen Demokratien ist, ebenso wie die Schutzfunktion einer rechtsstaatlichen Verwaltung und die Angewiesenheit der Bürger auf diese vernachlässigt wird. Die Rechtfertigungsversuche der Amtsinhaber dienen allerdings häufig nur der Abwehr berechtigter Kritik. Insbesondere in diesem Kontext zeigt sich der Nutzen internationaler Vergleiche für den Diskurs im deutschsprachigen Raum, dem häufig eine profunde theoretische und empirische Auseinandersetzung z.B. mit den angelsächsischen „Importen“ fehlt, die kontextfrei in der Reformpraxis übertragen werden und nicht unbedingt zum Erfolg führen.

Themen

Der moderne staat strebt deshalb auch an, einen reflektierten Beitrag zum Wissenstransfer zu leisten. Die Themen reichen dabei vom Wandel und den Grenzen nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit in verschiedenen Politikfeldern bis hin zu Fragen der Effizienz, Effektivität und Qualität der öffentlichen Leistungen. Im Zentrum stehen neue Arrangements der Definition und Umsetzung öffentlicher Programme und Funktionen auf mehreren Ebenen des institutionellen Staatsaufbaus und Formen der Koordination differenzierter staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen und Akteure im öffentlichen Leistungsprozess. Eine Schlüsselfrage wird die nach den Wirkungen von policies auf Unternehmen und Bürger sowie nach deren Mitgestaltungsmöglichkeiten sein.

Wir bieten Wissenschaftlern aus einschlägigen Disziplinen an, diese Zeitschrift als ein Forum zu verstehen, in welchem relevante Themen aus dem hier knapp skizzierten Kontext bearbeitet werden können. Die folgende *Auswahl* kann dabei als erste Orientie-

rungs- oder gar „Operationalisierungshilfe“ dienen und soll die Leser aufmuntern, sich an der Debatte zu beteiligen. Einige Themen werden in diesem Heft bereits aufgenommen.

Die Planung für die nächsten Hefte sieht die Schwerpunkte „subnationals governments“, „Das Personal des modernen Staates“ und „Performance“ vor.

- „Neue Staatlichkeit“ als Institutionenwandel
- Europäisierung öffentlicher Aufgaben
- Public Policies: Entscheidungsprozesse, Design, Instrumente
- Policy-Wirkungen in Mehrebenensystemen
- Bürokratie zwischen Kritik und Wiederentdeckung
- Konsolidierung und Neuordnung der Staatsfinanzen
- Reform der subnationalen Funktionenordnung (devolution, decentralization)
- Dezentralisierung, Privatisierung und Regulierung
- Gewährleistungsstaat: Agenturen, Verträge, Verantwortung
- Neue Betriebsformen in der öffentlichen Aufgabenerfüllung
- Wohlfahrtsmärkte: Wettbewerb, Regulierung und Verbraucherschutz
- Verwaltung in Politikfeldern des Leistungsstaates
- Ökonomisierung der Verwaltung: Instrumente und Ergebnisse
- Der „performance state“: was hat der Bürger davon?
- „Staatskommunikation“: Wissensmanagement, Dialog, e-government
- Vom Beamten zum Dienstleister: Qualifikation und Motivation des Personals
- Professionspolitik: Interessenvertretung, Bezahlung, Dienstrecht

Zielgruppen

Die Zeitschrift wird ab 2008 zunächst halbjährlich (mit ca. 250 Seiten) erscheinen. Die Artikel unterliegen einem Begutachtungsverfahren und können als Originalbeiträge auch in Englisch erscheinen. Zielgruppen sind Forschende, Lehrende und Studierende in den einschlägigen Fachwissenschaften (u.a. Politische Wissenschaft, Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaft, Public Management, Betriebs- und Finanzwissenschaft, Organisationssoziologie und -psychologie) sowie interessierte Praktiker im öffentlichen Sektor im weitesten Sinne.

Artikelvorschläge und Anregungen an die Redaktion sind herzlich willkommen.

Hannover im April 2008 *Bernhard Blanke*

Edgar Grande

Reflexive Modernisierung des Staates

Zusammenfassung
In diesem Beitrag wird gezeigt, wie die soziologische Theorie reflexiver Modernisierung für die Analyse des gegenwärtigen Wandels des modernen Staates genutzt werden kann. Mit Hilfe dieser Theorie wird die *These* begründet, dass der derzeit ablaufende Wandel von Staatlichkeit epochalen Charakter besitzt; moderne Gegenwartsgesellschaften werden in der Tat konfrontiert mit einem *epochalen Bruch* ihrer politischer Herrschaftsordnung. Dabei handelt es sich aber nicht um das Ende des modernen Staates und den Übergang zu einer postmodernen Herrschaftsordnung, sondern um eine *innere Transformation* des modernen Staates selbst. Dieses Argument wird in drei Schritten entwickelt. Im ersten Schritt werden die Grundannahmen der Theorie reflexiver Modernisierung präsentiert; danach werden jene Aspekte des Wandels moderner Staatlichkeit skizziert, denen aus dieser Theorieperspektive besondere Bedeutung zukommt; und im letzten Schritt werden die politischen Triebkräfte und Mechanismen dieser inneren Transformation des modernen Staates herausarbeitet.

Schlagworte: Reflexive Modernisierung, Risikogesellschaft, Staatstheorie, Präventionsstaat, Transnationalisierung

Abstract
Reflexive Modernization of the State
This article demonstrates how the sociological theory of reflexive modernization can be used to analyze current transformations of the modern state. Based on this theory, it argues that these changes have an epochal quality; contemporary modern societies are in fact confronted with an epochal break in their organization of political authority. However, this break does not indicate an end of the modern state and the transition into a post-modern type of political authority. Rather, these changes must be interpreted as internal transformations of the modern state itself. This argument will be developed in three steps. First, the basic assumptions of the theory of reflexive modernization will be presented; secondly, those aspects in the current changes of the modern state will be outlined which are most relevant from this theoretical perspective; and, finally, the political forces and mechanisms of this internal transformation of the modern state will be analyzed.

Key words: reflexive modernization, risk society, state theory, prevention state, transnationalization

1. Einleitung: Wandel von Staatlichkeit – Modernisierung des Staates?

In der Politikwissenschaft besteht inzwischen weitgehend Konsens darüber, dass sich der moderne Nationalstaat, wie er in Europa seit dem 16. Jahrhundert in mehreren Entwicklungsschritten geschaffen wurde, am Beginn des 21. Jahrhunderts inmitten eines tiefgrei-

fenden Wandels befindet (vgl. *Reinhard* 1999; *Sørensen* 2004; *Grande/Pauly* 2005a; *Leibfried/Zürn* 2006a). Dieser Wandel von Staatlichkeit wurde in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der Globalisierung und Europäisierung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft thematisiert, er lässt sich jedoch bei weitem nicht darauf reduzieren. Er umfasst auch eine grundlegende Neudefinition und Neubewertung öffentlicher Aufgaben, sowie der Formen und Instrumente der staatlichen Leistungserbringung. Durch weitreichende Politiken der Privatisierung, Liberalisierung, De-Regulierung und Re-Regulierung öffentlicher Aufgaben hat sich der Umfang des öffentlichen Sektors nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ verändert. Dabei handelt es sich aber nicht unbedingt um einen „Rückzug des Staates", um eine „Entstaatlichung". Vielfach nimmt der Staat seine öffentlichen Aufgaben nun in einer neuen Form, als „Regulierungs"- oder „Gewährleistungsstaat" wahr. Diese Entwicklung wird flankiert durch eine umfassende Reorganisation der Binnenstrukturen des Staates („New Public Management") und eine Neubestimmung seines Instrumentariums („New Modes of Governance") (vgl. *Peters/Savoie* 2000; *Salamon* 2002).

Angesichts der überwältigenden Fülle empirischer Evidenz überrascht es nicht, dass inzwischen weniger das Faktum selbst Gegenstand kontroverser Diskussionen ist als seine theoretische Einordnung und Bewertung. Zugespitzt formuliert wird auf der einen Seite die Auffassung vertreten, dass diese Entwicklung das *Ende von Demokratie und moderner Staatlichkeit* bedeute (*Guéhenno* 1994; *Reinhard* 1999) und den Übergang zu einem „Globalstaat" (*Shaw* 2000), einem „postmodernen Staat" (*Cooper* 2003) oder einem „postmodernen Empire" (*Hardt/Negri* 2000) markiere.[1] Auf der anderen Seite wird behauptet, hierbei handle es sich im Wesentlichen um eine „Zerfaserung" des demokratischen Rechts- und Interventionsstaats bei weitgehender Konstanz seiner Grundstrukturen (*Leibfried/Zürn* 2006b: 41-45). In diesem Kontext lassen sich auch die – teils empirisch-analytischen, teils präskriptiven – politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analysen zur Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Sektors verorten, die eine „Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors und der staatlichen Regulierung" (*Naschold* 1993; vgl. *Osborne/Gabler* 1992; *Grande/Prätorius* 1997; *Naschold/Bogumil* 1998) diagnostizieren und propagieren. Wandel von Staatlichkeit heißt in dieser Perspektive primär: *Optimierung* der Regelungskapazität des modernen Staates unter sich rasant verändernden gesellschaftlichen Bedingungen.

„Ende", „Zerfaserung" oder „Optimierung" des modernen Staates? – Die aktuelle Diskussion liefert bislang ein höchst verwirrendes Bild über das Ausmaß und die Folgen des Wandels von Staatlichkeit. Solche Differenzen verwundern nicht. In der Vergangenheit waren gerade „Wesen und Wandlung des modernen Staates" (*Hintze* 1970) ein besonders beliebter Gegenstand von Grundsatzdiskussionen zwischen Juristen, Historikern, Philosophen, Soziologen und Politikwissenschaftlern. Es gibt kaum ein Thema, über das so intensiv und so leidenschaftlich diskutiert wurde und zu dem eine so große Zahl unterschiedlicher Positionen entwickelt wurde. Bemerkenswert ist denn auch nicht die Kontroverse an sich, als die Tatsache, dass die aktuelle Staatsdiskussion über weite Strecken theoriefrei geführt wird. Zumindest wird sie im Unterschied zur Staatsdiskussion der 1960er und 1970er Jahre nicht mehr instruiert durch gesellschaftliche Makrotheorien (Funktionalismus, Systemtheorie, Marxismus). Stattdessen lässt sie sich inspirieren durch verschiedenste Konzepte und Theorien von bestenfalls „mittlerer" Reichweite aus der Betriebswirtschaftslehre, der Ökonomie, der Soziologie und der Politikwissenschaft. Management-, Governance- und Netzwerkkonzepte, Public Choice- und Organisationstheo-

rien, verschiedenste Varianten des Neo-Institutionalismus und anderes mehr bilden das Rüstzeug der derzeitigen Staatsanalyse. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass sich das Anregungspotenzial jener Makrotheorien, die lange Zeit die Staatsdiskussion dominierten – in Deutschland verschiedenste Varianten der (neo)marxistischen Staatstheorie und die Luhmannsche Systemtheorie –, offensichtlich erschöpft hat. Alle diese Makrotheorien sind mehr damit beschäftigt, ihre veralteten Kategorienschemata an die neuen Realitäten anzupassen, als einen Beitrag zu deren theoretischer Durchdringung zu leisten. Die Dominanz empirischer Forschung in der aktuellen Staatsdiskussion hat zur Folge, dass wir inzwischen zwar eine Vielzahl von Mosaiksteinen zum „Wandel von Staatlichkeit" besitzen, uns aber sehr schwer damit tun, diese zu einem Gesamtbild zusammenzufügen, geschweige denn, sie in einem umfassenderen gesellschaftstheoretischen Kontext zu interpretieren. Die Staatsdiskussion steht folglich vor der Aufgabe, ihr theoretisches und begriffliches Instrumentarium weiter zu entwickeln, um die derzeitigen Veränderungen politischer Herrschaft angemessen erfassen und bewerten zu können.

Im folgenden möchte ich den Versuch unternehmen, ein soziologisches Theorieprogramm für die Analyse des Wandels von Staatlichkeit fruchtbar zu machen, dessen Potenziale in der Politikwissenschaft, auch in der politikwissenschaftlichen Staatsdiskussion, bislang weitgehend ungenutzt geblieben sind: die Theorie reflexiver Modernisierung. Ich werde dieses Theorieprogramm nutzen, um die *These* zu begründen, dass der derzeit ablaufende Wandel von Staatlichkeit epochalen Charakter besitzt, dass sich die modernen Gegenwartsgesellschaften in der Tat inmitten eines *epochalen Bruchs* politischer Herrschaftsordnung befinden. Dabei handelt es sich aber nicht um das Ende des modernen Staates und den Übergang zu einer, wie auch immer gestalteten postmodernen Herrschaftsordnung, sondern um eine *innere Transformation* des modernen Staates selbst. Solche inneren Transformationen hat es in der Vergangenheit mehrfach gegeben. Der moderne Staat hat sich bekanntlich vom absolutistischen Machtstaat des 17. und 18. Jahrhunderts über den liberalen Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts hin zum demokratischen Wohlfahrtsstaat, wie er im 20. Jahrhundert geschaffen wurde, entwickelt – und eben dieser nationale demokratische Wohlfahrtsstaat ist nun selbst Gegenstand epochalen Wandels. Dieses Argument werde ich im Weiteren in drei Schritten entwickeln. Im ersten Schritt werde ich Grundannahmen der Theorie reflexiver Modernisierung präsentieren; danach werde ich jene Aspekte des Wandels moderner Staatlichkeit skizzieren, denen aus dieser Theorieperspektive besondere Bedeutung zukommt; und im letzten Schritt werde ich die wichtigsten Triebkräfte und Mechanismen dieser inneren Transformation des modernen Staates herausarbeiten.

2. Reflexive Modernisierung: Grundzüge des Theorieprogramms

Mit der Theorie reflexiver Modernisierung wird eine neue Theorieperspektive zur Analyse gesellschaftlichen Wandels in modernen Gegenwartsgesellschaften eröffnet. Ihre Entwicklung ist in Deutschland eng verbunden mit den Arbeiten *Ulrich Becks*[2] und des Münchener Sonderforschungsbereichs 536 „Reflexive Modernisierung".[3] Es wäre allerdings ein Irrtum zu glauben, dabei handle es sich um einen deutschen, oder gar einen süddeutschen Sonderweg sozialwissenschaftlicher Forschung. Auch in Großbritannien wurden parallel hierzu Varianten dieser Theorie mit eigenen Akzenten ausgearbeitet, insbesondere von *Anthony Giddens* und *Scott Lash* (vgl. *Beck/Giddens/Lash* 1996).[4] Diese verschie-

denen Forschungsstränge, deren Schwerpunkte vor allem im Bereich der Individualisierungsforschung, der Risikosoziologie und der Analyse gesellschaftlicher Transnationalisierung liegen, haben sich inzwischen zu einem recht kohärenten, dynamisch sich entfaltenden Forschungsprogramm verdichtet. Auch wenn dieses Forschungsprogramm noch zu keiner abgeschlossenen Theorie geführt hat, so liegen inzwischen doch eine Reihe von nicht nur theoretisch gut begründeten, sondern auch empirisch überprüften Hypothesen (i) zur Diagnose gesellschaftlichen Wandels, (ii) zu den ihn auslösenden Kausalmechanismen und (iii) den ihn vorantreibenden Dynamisierungsfaktoren, sowie (iv) zu seiner Reichweite und seinen Folgen vor, die ich im folgenden kurz skizzieren möchte.

(i) Diagnose des Wandels: Epochenbruch. Die Theorie reflexiver Modernisierung begreift sich als Theorie des diskontinuierlichen Wandels moderner Gesellschaften. Zentral ist hierbei die These eines „Epochenbruchs", der in den westlichen Industriegesellschaften in den 1960er Jahren einsetzte und sich seither rasant beschleunigte. Dieser Wandel erstreckt sich auf sämtliche gesellschaftlichen Teilsysteme, Funktionsbereiche und Organisationsformen. Er transformiert die Grundlagen industriegesellschaftlicher Produktion ebenso wie die Wissenserzeugung, die politische Herrschaftsordnung und religiöse Deutungssysteme. Dieser Epochenbruch trennt aber nicht die Moderne von einer „Postmoderne", er findet innerhalb der Strukturen moderner Gesellschaften statt. Die Theorie reflexiver Modernisierung behauptet also einen „Grundlagenwandel innerhalb gleichbleibender Strukturen" (*Beck* 1996a: 99), einen Übergang von einer „einfachen", Ersten zu einer „reflexiven" oder „radikalisierten" Zweiten Moderne – eine Modernisierung der Moderne: „Ähnlich wie im 19. Jahrhundert Modernisierung die ständisch verknöcherte Agrargesellschaft aufgelöst und das Strukturbild der Industriegesellschaft herausgeschält hat, löst Modernisierung heute die Konturen der Industriegesellschaft auf, und in der Kontinuität der Moderne entsteht eine andere gesellschaftliche Gestalt" (*Beck* 1986: 14).

(ii) Ursachen des Wandels: Das Nebenfolgentheorem. Wie kommt es zu diesem Bruch innerhalb moderner Gesellschaften? Die Theorie reflexiver Modernisierung beantwortet diese Frage insbesondere mit Hilfe des Nebenfolgentheorems. Radikaler gesellschaftlicher Wandel wird ausgelöst durch „nicht-intendierte Nebenfolgen technisch-ökonomischer und kulturell-politischer Neuerungen im globalen Kapitalismus, der auf diese Weise seine eigenen gesellschaftlichen Grundlagen revolutioniert" (*Beck/Bonß/Lau* 2001: 13). Entscheidend hierbei ist zum einen der *eigendynamische, nicht-intentionale* Charakter gesellschaftlichen Wandels. Der Übergang „von der Industrie- zur Risikoepoche der Moderne" ist weder das Produkt politischer Revolutionen noch das Resultat rationalen Designs; er vollzieht sich „ungewollt, ungesehen, zwanghaft" (*Beck* 1993: 36). Von den klassischen Nebenfolgenkonzepten, etwa der „unsichtbaren Hand" *Adam Smiths*, unterscheidet sich das Nebenfolgentheorem der Theorie reflexiver Modernisierung zum anderen dadurch, dass es Nebenfolgen eine *subversive* Qualität zuschreibt: Die nicht-intendierten Folgen von Entscheidungen untergraben die Grundlagen dieser Entscheidungen selbst. Sie erzeugen Funktionsstörungen und Legitimationskrisen, und erzwingen so institutionelle Reaktionen und Innovationen. Das Nebenfolgenargument darf allerdings nicht überschätzt und überstrapaziert werden. Es benennt lediglich einen – präziser: den wichtigsten – Kausalmechanismus gesellschaftlichen Wandels, es kann aber nichts über die Intensität und die Richtung dieses Wandels sagen. Das Nebenfolgentheorem muss deshalb ergänzt werden durch ein – bislang jedoch erst unvollständig ausgearbeitetes – Konzept der Dynamisierungsfaktoren reflexiver Modernisierung.

(iii) Triebkräfte des Wandels: Dynamisierungsfaktoren reflexiver Modernisierung. Was treibt den Prozess reflexiver Modernisierung voran? In den Arbeiten von *Ulrich Beck, Anthony Giddens* und anderen lassen sich, mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, drei Faktoren identifizieren, die zusammen und im Zusammenwirken für die Dynamik gesellschaftlichen Wandels in hochmodernen Gesellschaften verantwortlich sind: Individualisierung, zivilisatorische Risiken und Globalisierung. Diese Faktoren unterspülen auf je eigene Weise die Fundamente der industriegesellschaftlichen Moderne: das Normalarbeitsverhältnis, das instrumentelle Wissenschaftsverständnis, den Nationalstaat, um nur einige zu nennen. In frühen Versionen der Theorie reflexiver Modernisierung – exemplarisch in *Ulrich Becks* „Risikogesellschaft" – standen zunächst Prozesse der Individualisierung und die Zunahme technischer Risiken im Mittelpunkt. „Risikogesellschaft" heißt zum einen, „dass im Zuge der exponentiell wachsenden Produktivkräfte im Modernisierungsprozeß Risiken und Selbstbedrohungspotenziale in einem bis dahin unbekannten Ausmaß freigesetzt werden" (*Beck* 1986: 25). Der wissenschaftlich-technische „Fortschritt" gefährdet die (Über)Lebensgrundlagen moderner Gesellschaften. Der Prozess der industriegesellschaftlichen Modernisierung wendet sich gegen seine eigenen Grundlagen. Der Übergang zur „Risikogesellschaft" bedeutet zum anderen eine Zunahme von Individualisierung. Als Nebenfolge der Durchsetzung des modernen Wohlfahrtsstaats kommt es in den westlichen Industriegesellschaften zu einem „gesellschaftlichen Individualisierungsschub von bislang unbekannter Reichweite und Dynamik. […] Auf dem Hintergrund eines vergleichsweise hohen materiellen Lebensstandards und weit vorangetriebenen sozialen Sicherheiten werden die Menschen in einem historischen Kontinuitätsbruch aus traditionellen Klassenbindungen und Versorgungsbezügen der Familie herausgelöst und verstärkt auf sich selbst und ihr individuelles Arbeitsmarktschicksal mit allen Risiken, Chancen und Widersprüchen verwiesen" (*Beck* 1986: 116). In der „Risikogesellschaft" war bereits die „Utopie der Weltgesellschaft" (*Beck* 1986: 61) enthalten, systematisch einbezogen wurde die Globalisierung jedoch erst später in die Theorie reflexiver Modernisierung (vgl. insbesondere *Beck* 1997, 2002, 2007; *Giddens* 1994). Globalisierung beschleunigt den Prozess reflexiver Modernisierung auf verschiedenste Weise. Der grenzüberschreitende Charakter wirtschaftlicher Transaktionen und zivilisatorischer Risken (exemplarisch im Fall des Klimaschutzes) entwertet und überfordert das Handlungsrepertoire einer in nationalstaatlichen Institutionen organisierten industriegesellschaftlichen Moderne – die „Risikogesellschaft" mutiert zur „Weltrisikogesellschaft" (*Beck* 2007).

(iv) Reichweite des Wandels: Kontinuität und Diskontinuität. Die Theorie reflexiver Modernisierung vertritt zwei Thesen zugleich. Sie behauptet zum einen Diskontinuität, einen radikalen Bruch in der Entwicklung moderner Gesellschaften, und wendet sich damit gegen all jene, die moderne Gegenwartsgesellschaften noch immer durch die Strukturen der industriegesellschaftlichen Moderne geprägt sehen. Gleichzeitig behauptet sie aber auch Kontinuität. Reflexive Modernisierung bedeutet keinen Bruch mit den Prinzipien und Strukturen der Moderne und argumentiert so auch gegen Theorien der Postmoderne. Die Theorie reflexiver Modernisierung steht damit vor einem doppelten – empirischen wie analytischen – Problem: Sie muss einerseits den empirischen Nachweis führen, dass in modernen Gesellschaften Veränderungen stattfinden, die es rechtfertigen, von einem „Epochenwechsel" zu sprechen; und sie muss zugleich zeigen können, dass diese strukturellen Veränderungen doch in „der Kontinuität von Modernität" (*Beck/Bonß/Lau* 2001: 25) liegen. Konzeptionell lässt sich dieses Problem dadurch lösen, dass zwischen *Basis-*

prinzipien und *Basisinstitutionen* der Moderne unterschieden wird. Die bislang vorliegenden Arbeiten sind in ihrer Begrifflichkeit zwar nicht eindeutig, sie lassen aber doch erkennen, was mit dieser Unterscheidung im Kern gemeint ist.[5] Moderne Gesellschaften lassen sich von traditionalen, vormodernen, aber auch von nachmodernen Gesellschaften durch ihnen eigene grundlegende Struktur- und Organisationsprinzipien unterscheiden. Diese Struktur- und Organisationsprinzipien lassen sich auf ganz unterschiedliche Weise konkretisieren und institutionalisieren. Dies bildet den Ausgangspunkt für unterschiedlichste Varianten der Moderne. Zu den „Basisinstitutionen" der Ersten, industriegesellschaftlichen Moderne westlicher Prägung zählen *Beck, Bonß* und *Lau* (2001: 20f.):

- die Nationalstaatsgesellschaft,
- eine durch kollektive Identitäten strukturierte und begrenzte Individualisierung,
- eine kapitalistisch geprägte Erwerbsgesellschaft,
- ein instrumentalistisches Naturverständnis,
- ein wissenschaftlich definiertes Rationalitätskonzept,
- das Prinzip der funktionalen Differenzierung.

An dieser Stelle kann dahingestellt bleiben, ob diese Charakterisierung der Ersten Moderne tatsächlich vollständig und zutreffend ist. Entscheidend ist, dass die Theorie reflexiver Modernisierung die Unterscheidung von Basisprinzipien und Basisinstitutionen zur Grundlage ihrer These macht, dass die Entwicklung moderner Gegenwartsgesellschaften durch den Wandel der Basisinstitutionen industriegesellschaftlicher Moderne bei gleichzeitiger Kontinuität der grundlegenden Strukturprinzipien moderner Gesellschaften geprägt ist.

Zusammengefasst heißt „reflexive Modernisierung" also: „*Selbsttransformation* der Industriegesellschaft (was nicht identisch ist mit der Selbstreflexion dieser Selbsttransformation); also Auf- und Ablösung der *ersten* durch eine *zweite* Moderne, deren Konturen und Prinzipien es zu entdecken und zu gestalten gilt. Das heißt: Die großen Strukturen und Semantiken nationalstaatlicher Industriegesellschaften werden (z.B. durch Individualisierungs- und Globalisierungsprozesse) transformiert; verschoben, umgearbeitet, und zwar in einem radikalen Sinne; keineswegs – wie das Allerweltswort *‚reflexive'* Modernisierung nahelegt – unbedingt bewußt und gewollt, sondern eher *un*reflektiert, *un*gewollt, eben mit der Kraft verdeckter (verdeckt gehaltener) ‚Nebenfolgen'" (*Beck* 1996a: 27; Hervorhebungen im Original).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise sich diese allgemeinen Kategorien und Hypothesen auf den Bereich der Staatlichkeit übertragen lassen. Inwieweit betrifft der Prozess reflexiver Modernisierung den modernen Staat, seine Funktionen und seine institutionelle Architektur? Die Theorie reflexiver Modernisierung hat sich dieser Fragen bislang noch nicht systematisch angenommen. Die vorliegenden Arbeiten beschäftigen sich insbesondere mit den Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat (vgl. *Grande* 2001, 2004, 2006; *Grande et al.* 2006). *Ulrich Beck* selbst unternahm im Zuge seiner Ausarbeitung der Theorie reflexiver Modernisierung zwar den Versuch, eine neue Theorie des „Politischen" (*Beck* 1993) zu entwerfen, der Staat wird dort aber nur sehr knapp abgehandelt. Bei der Bearbeitung gesellschaftlicher Regelungsprobleme setzt er eher auf die „Bürgergesellschaft" als auf den Staat, dessen Institutionen mit der Entfaltung einer neuen Sphäre von „Subpolitik" zunehmend als funktionslos erscheinen.

Meine *Ausgangsthese* lautet nun, dass der derzeit beobachtbare Wandel von Staatlichkeit als Teil eines umfassenderen Prozesses reflexiver Modernisierung moderner Gegenwartsgesellschaften interpretiert werden kann und muss. Der Nationalstaat – genauer: der nationale, demokratische Wohlfahrtsstaat – wird durch die Dynamik reflexiver Modernisierung auf mehrfache Weise herausgefordert: Gesteigerte zivilisatorische Risken weiten den Aufgabenbestand des Staates aus und höhlen zugleich die epistemologischen Grundlagen der Aufgabenwahrnehmung aus; die Individualisierung von Lebensstilen verändert die Erwerbsbiographien und zieht größere politische Teilhabeansprüche, neue politische Partizipationsformen und eine Aufwertung „subpolitischer" Handlungsarenen nach sich; durch die Globalisierung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft wird die territoriale Organisation politischer Herrschaft und das darauf basierende Souveränitätsprinzip in Frage gestellt. Dies kann hier nicht in allen Dimensionen systematisch dargestellt werden. Deshalb möchte ich mich exemplarisch auf zwei Aspekte des Wandels moderner Staatlichkeit konzentrieren, die in der aktuellen Staatsdiskussion von besonderer Bedeutung sind: auf den Wandel von Staatsaufgaben und auf Veränderungen der institutionellen Architektur und der konkreten Formen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.

3. Risikogesellschaft und Präventionsstaat: Der Wandel von Staatsaufgaben im Prozess reflexiver Modernisierung

Im Prozess reflexiver Modernisierung findet eine umfangreiche, tiefgreifende Transformation staatlicher Aufgaben statt. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat[6] der Industriegesellschaft gerät durch die Individualisierung von Beschäftigungsverhältnissen und Lebensstilen, aber auch durch die mit der Globalisierung der Wirtschaft zunehmende transnationale Mobilität der Wirtschaft „unter Anpassungsstress" (*Blanke/Hilbert* 2000: 7). Die Folge ist ein „Abbau" oder zumindest „Umbau" des Staates: vom „Leistungsstaat" zum „Gewährleistungsstaat", vom „Sozialversicherungsstaat" zum „sozialen Dienstleistungsstaat", vom „beschützenden" zum „aktivierenden" Staat. Diese Entwicklungen stehen im Mittelpunkt der vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Staatstätigkeitsforschung und sie lassen sich auch im Kontext der Theorie reflexiver Modernisierung plausibel verorten. Im Zusammenhang mit der Entwicklung von Staatsaufgaben besteht der Mehrwert der Theorie reflexiver Modernisierung jedoch nicht nur darin, dass sie wichtige Kausalmechanismen und Dynamisierungsfaktoren des Wandels des Wohlfahrtsstaats aufdeckt und so vor politischen („Neoliberalismus") und sozialstrukturellen („demographischer Wandel") Verkürzungen einer Erklärung dieses Wandels schützt. Die Theorie reflexiver Modernisierung hat noch einen anderen, meines Erachtens wichtigeren Vorzug: Sie eröffnet den Blick darauf, dass der Wohlfahrtsstaat nicht nur ab- und umgebaut wird, sondern dass der Umfang der Staatsaufgaben gleichzeitig auch *zunimmt*, und dass sich darüber hinaus die der Staatstätigkeit zugrundeliegende Logik fundamental verändert.[7] Ich möchte dies zu folgender These zuspitzen: *In der (Welt)Risikogesellschaft mutiert der Staat zum präventiven Risikovermeidungsstaat. Der Präventionsstaat ist in funktionaler Hinsicht die der „Risikogesellschaft" entsprechende Form von Staatlichkeit.* Um die Sprengkraft dieser These ermessen zu können, müssen drei Aspekte des Präventionsstaats genauer betrachtet werden.

1. Charakteristisch für den Präventionsstaat ist zunächst, dass damit der Anlass staatlichen Handelns aus Vergangenheit und Gegenwart in die Zukunft verlegt wird. Im Mittel-

punkt des Präventionsstaats stehen nicht historisch begründete Ansprüche oder gegenwärtige Bedürftigkeiten, sondern das Risiko drohender Katastrophen. Der Präventionsstaat wird getrieben durch den Imperativ der Katastrophenvermeidung, seien es Unfälle in Kernkraftwerken, seien es globale Pandemien wie SARS, seien es terroristische Anschläge mit Massenvernichtungswaffen, sei es die angeblich drohende Klimakatastrophe. In diesen Fällen handelt es sich um neuartige zivilisatorische Risiken, die alle der gleichen Logik folgen. Der Staat darf, so zumindest die gesellschaftliche Erwartung, nicht erst dann tätig werden, wenn die Katastrophe eingetreten ist, er steht vor der Aufgabe, diese gesellschaftlich erzeugten Risiken präventiv zu bearbeiten.

Neu an all dem ist nicht der Aspekt des präventiven Staatshandelns an sich. Wie *Michel Foucault* gezeigt hat, spielt dieses im modernen Staat sehr früh eine Rolle. Paradigmatisch hierfür und für die damit verbundene neue Form der „Gouvernementalität" war die Einführung der Pockenimpfung und anderer Impfpraktiken im 18. Jahrhundert, mit denen ein neuer Typus von Sicherheitstechnologien im Inneren des Staates entstanden ist (vgl. *Foucault* 2004: 25f., 87ff.). In gleicher Weise widmete sich die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstehende Gewerbeaufsicht präventiv den Beeinträchtigungen und Gefahren, die von den neuen Industriebetrieben ausgingen (vgl. *Ellwein* 1993: 378ff.). Auch der keynesianische Staat war seiner grundlegenden Handlungslogik nach ein präventiver Staat. Konjunkturelle Schwankungen und die dadurch verursachten ökonomischen Krisen sollten durch eine präventive („antizyklische") Steuerung der Wirtschaft verhindert werden. Auf diese Weise sollte der Kapitalismus durch staatliche Intervention und Koordination ein „moderner", krisenfreier Kapitalismus werden.

Neu am Präventionsstaat der „Risikogesellschaft" ist ein anderer Aspekt, der mit den epistemologischen Grundlagen staatlichen Handelns, mit dem ihm zur Verfügung stehenden Wissen zu tun hat. Der Präventionsstaat muss Risiken bearbeiten, deren Erscheinungsformen und Folgen nicht oder nur unzureichend durch (wissenschaftlich begründetes) Erfahrungswissen aufgedeckt werden können. Die Riskanz der "Risikogesellschaft" und die darauf basierenden Handlungserwartungen an den Präventionsstaat resultieren aus zwei neuen Qualitäten des Risikos, die mit der von *Frank Knight* eingeführten Unterscheidung von (kalkulierbarem) Risiko und (unkalkulierbarer) Unsicherheit nicht adäquat erfaßt werden können (vgl. *Knight* 1964). Im einen Fall handelt es sich um „hypothetische Risiken" (*Häfele* 1974). Dies sind durchaus kalkulierbare Risiken im Sinne von *Knight*. Das Problem besteht hier nicht in ihrer Unkalkulierbarkeit, sondern in der besonderen Qualität der Folgen. Zivilisatorische Risiken wie die Kernenergie, die Gentechnik oder der Klimawandel sind durch ihre „Hypothetikalität" (*Häfele* 1974) charakterisiert, sie lassen sich aufgrund der Dimension des zu erwartenden Schadens nur kalkulieren, und nicht erfahrungsgestützt beobachten.[8] *Ulrich K. Preuß* hat vorgeschlagen, diese Problematik mit Hilfe der Unterscheidung von „Risiko" und „Restrisiko" einzugrenzen. Von diesen hypothetischen Risiken ist eine zweite Form von Riskanz zu unterscheiden, bei der es sich nicht um kalkulierbare, sondern um unkalkulierbare Risiken handelt, also um das, was *Knight* „uncertainties" nannte. Für die „Risikogesellschaft" typisch ist, dass sie es vielfach mit einem ganz bestimmten Typus von Unsicherheiten zu tun hat, nämlich mit selbst erzeugten zivilisatorischen Unsicherheiten, also dem, was *Beck* und *Giddens* als „manufactured uncertainties" (*Giddens* 1994: 4; vgl. *Beck* 1996b) bezeichnen. Dabei handelt es sich im Kern um eine bestimmte Form von „Nichtwissen", die sich nicht in kalkulierbares Wissen transformieren lässt (vgl. *Beck* 1996b; *Wehling* 2006): Weil wir nicht wissen, was wir nicht wissen, können wir es auch den üblichen Verfahren wissenschaftli-

cher Analyse nicht zugänglich machen. Seine besondere Brisanz gewinnt dieser Sachverhalt durch die Befürchtung, dass gerade dieses Nichtwissen katastrophale Folgen für moderne Gegenwartsgesellschaften haben könnte. In beiden Fällen läuft die klassische Definition von Risiko, in der dieses als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe kalkuliert wird, ins Leere. Zugespitzt formuliert: Weil die (hypothetische oder befürchtete) Schadenshöhe so unermeßlich groß sein könnte, kann die Eintrittswahrscheinlichkeit noch so gering sein – das Risiko ist gesellschaftlich dennoch nicht akzeptabel.

Kurz gesagt: In der „Risikogesellschaft" gerät das instrumentelle Wissenschafts- und Technikverständnis der modernen Industriegesellschaft in die Krise – und dadurch werden auch die epistemologischen Grundlagen staatlichen Handelns prekär (*Preuß* 1994). Während die industriegesellschaftliche Moderne noch davon ausging, dass gesellschaftliche Probleme mit (mehr) Wissen (besser) gelöst werden können, bricht dieser Zusammenhang mit dem Entstehen neuer zivilisatorischer Risiken auf bzw. wendet sich in sein Gegenteil. Genau dies markiert den zentralen Unterschied zu Foucaults Logik der Gouvernementalität: Diese basiert auf positivem Wissen und Wissen-Können, auf der Macht des Wissens, und die Geschichte der Sicherheitstechnologien, deren sich die neue Gouvernementalität bedient, ist eng verbunden mit der Entwicklung wissenschaftlichen Wissens (u.a. der Statistik und der Wahrscheinlichkeitsrechnung). Im Unterschied dazu basiert der Präventionsstaat der „Risikogesellschaft" auf einer gänzlich anderen Macht-Logik, nämlich auf der (Ohn)Macht des Nichtwissen-Könnens. Entscheidend hierbei ist, darauf wies bereits *Preuß* zutreffend hin, dass die Grenze zwischen „Risiko" und „Restrisiko" „keine epistemologische, sondern eine normative ist" (*Preuß* 1994: 530) – und das gleiche gilt für den Umgang mit „Nicht-Wissen". Letztendlich steht der Präventionsstaat der „Risikogesellschaft" vor dem Problem, wie viel „Restrisiko" für die Gesellschaft zumutbar ist und wie ernst die nicht-gewussten Risiken moderner Technologien genommen werden sollen. All das kann nicht wissenschaftlich, sondern nur politisch entschieden werden.

2. In der „Risikogesellschaft" erhält der Staat neue Aufgaben, und er wird bei ihrer Bearbeitung vor neuartige Probleme gestellt. Lassen sich daraus aber generalisierbare Schlüsse zum Wandel von Staatsaufgaben und Staatlichkeit ziehen? Berührt all dies nicht lediglich einen kleinen Ausschnitt der Staatstätigkeit in modernen Gegenwartsgesellschaften? Bei der Beantwortung dieser Fragen ist es wichtig, ein weiteres Merkmal des Präventionsstaats der „Risikogesellschaft" zu berücksichtigen: seine *funktionale Entgrenzung*. Damit meine ich nicht, dass sämtliche Staatsaufgaben der Logik der Prävention unterworfen werden oder dass der Staat für sämtliche gesellschaftlichen Regelungsprobleme in die Verantwortung genommen wird. Beide, der Wohlfahrtsstaat der Industriegesellschaft und der Präventionsstaat der „Risikogesellschaft", unterliegen der Gefahr grenzenlosen Wachstums. Aber dieses Wachstum folgt jeweils unterschiedlichen Logiken. Das Problem der Expansion des Wohlfahrtsstaats resultiert aus zügellosen gesellschaftlichen Ansprüchen und Erwartungen (*Bell* 1976): Es gibt potenziell kein gesellschaftliches Regelungsproblem und keinen Regelungsbereich, der von der Fürsorge des Staates ausgenommen bleibt. Der Wohlfahrtsstaat der Industriegesellschaft ist *potenziell allzuständig*. Die Expansion des Präventionsstaats hat dagegen ganz andere Ursachen. Er mag auf einige wenige, spezifische Regelungsprobleme von besonderer Relevanz und Brisanz beschränkt sein (wie den Klimaschutz und die Terrorismusbekämpfung), zur erfolgreichen Bearbeitung dieser Probleme darf es aber prinzipiell keinen Lebensbereich geben, und sei er noch so banal, der

sich dem staatlichen Zugriff entziehen kann. „Objekt präventiver Staatstätigkeit ist […] potenziell jedes mögliche Verhalten, und jedermann ist potenziell verdächtig“ (*May* 2007: 92). Der Präventionsstaat der Risikogesellschaft ist *potenziell allgegenwärtig*.

Das Problem der funktionalen Entgrenzung des präventiven Staatshandelns, die „inhärent expansive Natur“ des Prinzips der Vorsorge (*Preuß* 1994: 539), sah auch *Foucault*. Im modernen Staat lässt sich die Staatstätigkeit nicht mehr durch eine innere Logik, sondern nur noch von außen, durch die Sachrationalität gesellschaftlicher Regelungsbereiche, insbesondere der Ökonomie, begrenzen. In seiner Analyse der verschiedenen Spielarten des Liberalismus reflektiert er genau diese äußere Grenze der Staatstätigkeit. Die Brisanz des derzeitigen Wandels von Staatlichkeit zeigt sich nun daran, dass die äußere, ökonomische Begrenzung von Staatstätigkeit die beiden Varianten von Staatlichkeit, die uns hier interessieren – den Wohlfahrtsstaat und den Präventionsstaat –, nicht in gleicher Weise betrifft. Die ökonomische Begrenzung der Staatstätigkeit schränkt vor allem einen mit Geld arbeitenden und von Geld abhängigen Wohlfahrtsstaat ein.[9] Das Risikokalkül des Präventionsstaats dagegen ist gegenüber einer ökonomischen Logik unempfindlich. Die kritische Grenze bei der Bekämpfung des internationalen Kriminalitäts- und Terrorrisikos wird nicht ökonomisch definiert, sondern liegt im Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und „öffentlichem Interesse“: „Der Präventionsstaat muss, das liegt in seiner Logik, dem Bürger immer mehr Freiheit nehmen, um ihm dafür Sicherheit zu geben; das trägt den Zug zur Maßlosigkeit in sich, weil es nie genug Sicherheit gibt“ (*Prantl* 2007: 15).[10]

Angesichts der funktionalen Entgrenzung des Präventionsstaats stehen reflexiv moderne Gesellschaften auf eine neuartige Weise vor dem Problem der Kontrolle und Begrenzung von Staatlichkeit. In diesem Fall liegt die Ursache nicht in der Maßlosigkeit der Bürger, wie noch in der neokonservativen Kritik des Wohlfahrtsstaats angenommen wurde, sondern in der Maßlosigkeit des Staates. Die Folgen wären in beiden Fällen die gleichen, eine strukturelle Überforderung des Staates als „Sicherheits- und Präventionsstaat“, wie sie *Erhard Denninger* bereits vor zwanzig Jahren befürchtete (*Denninger* 1988: 2). Dieses Problem lässt sich weder durch die Rationalitätskriterien der Wissenschaft lösen, noch durch ökonomische Sachzwänge. Für dieses Problem scheint es nur eine politische Lösung zu geben und hierbei dürfte der *Dramatisierungskompetenz* und den *Aufregungskapazitäten* moderner „Mediengesellschaften“ eine entscheidende Rolle zukommen.

3. Schließlich kennzeichnet den „Präventionsstaat“ ein folgenreicher Funktionswandel und Funktionsverlust des Gesetzes. Hierbei sind prinzipiell zwei Entwicklungen zu beobachten, die sich keineswegs gegenseitig ausschließen müssen. Im einen Fall tritt das Gesetz als Instrument staatlichen Handelns hinter die Maßnahme zurück, der Staat agiert in einem „Niemandsland zwischen Öffentlichem Recht und politischer Faktizität, zwischen Rechtsordnung und Leben“ (*Agamben* 2004: 8). Dieses „Niemandsland“ steht im Mittelpunkt von *Georgio Agambens* Analyse des „Ausnahmezustands“, und seine zentrale These lautet, dass sich „angesichts der unaufhaltsamen Steigerung dessen, was als ‚weltweiter Bürgerkrieg‘ bestimmt worden ist, der Ausnahmezustand in der Politik der Gegenwart immer mehr als das herrschende Paradigma des Regierens (erweist)“ (*Agamben* 2004: 9). Seine exemplarische Form nimmt er im Kampf gegen den internationalen Terrorismus an, in dessen Zuge der Rechtsstaat zum Präventionsstaat umgebaut wird: „Der Staat baut sein Sicherheitssystem nunmehr vor allem jenseits des Strafrechts aus, weil dort dessen strenge Prinzipien zum Schutz des womöglich unschuldigen Individuums nicht gelten und

weil dort Rechtsschutz und Kontrolle im Übrigen schon deshalb nicht funktionieren, weil der Bürger von den Zugriffen meist gar nichts erfährt“ (*Prantl* 2007: 15). Dieses Beispiel lässt sich durchaus generalisieren und in einem allgemeineren Sinne auf den Staat in der „Risikogesellschaft“ anwenden. In seiner extremen Zuspitzung nimmt der Präventionsstaat in der „Risikogesellschaft“ die Form des „Maßnahmenstaates“ an: „Die Risikogesellschaft ist eine katastrophale Gesellschaft. In ihr droht der Ausnahmezustand zum Normalzustand zu werden“ (*Beck* 1986: 31).

Die Alternative hierzu besteht darin, der Logik des Rechtspositivismus folgend auch den Ausnahmetatbestand gesetzlich zu regeln. Damit wird das Problem jedoch nur verschoben, denn auf diese Weise verliert das Gesetz selbst seinen allgemeinen Charakter und mutiert zu dem, was *Ernst Forsthoff* bereits in den 1950er Jahren als „Maßnahme-Gesetz“ (*Forsthoff* 1964) bezeichnet hat: „Das Maßnahmegesetz ist dahin zu kennzeichnen, daß es logisch vom Ziel und Zweck zum Mittel gelangt. Es ist Aktion, die nichts konstituieren soll und kann, sondern Regelungen trifft, die einer Zweckverwirklichung dienen und untergeordnet sind. Das Maßnahmegesetz entwächst deshalb einer bestimmten Situation und steht zu ihr in einem überschaubaren und logisch vollziehbaren Verhältnis“ (*Forsthoff* 1964: 85). *Forsthoff* selbst brachte diese Entwicklung in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wachstum der Staatsaufgaben, konkret: der Expansion des Sozialstaats im 20. Jahrhundert. Mit der Übernahme der Risikovorsorge gegen neuartige zivilisatorische Risiken wird dieses Problem verschärft: „Jedes technisch komplexe und mit der sozialen Umwelt interagierende Vorhaben ist ein ‚Prototyp‘, für den es keine Serie geben wird, für den keine Erfahrungen aus der Vergangenheit existieren und für den daher die gesetzgeberische Pflicht zur Festlegung der Grenze zwischen dem Schutzbereich der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit und dem von jedermann hinzunehmenden Restrisiko je neu aktualisiert wird“ (*Preuß* 1994: 542). In dieser Konstellation, so die Befürchtung, wird die „Ordnungskompetenz des gesetzten Rechts überhaupt“ (*Preuß* 1994: 542) in Frage gestellt.

Ob „Maßnahmestaat“ oder „Maßnahmegesetz“, die Konsequenz ist in beiden Fällen, dass die Bedeutung von (Einzelfall)-Entscheidungen zunimmt (*Beck/Lau* 2004); und in dem Maße, wie diese Entscheidungen durch das politische System getroffen werden, wird die moderne Gesellschaft zur „politischen Gesellschaft“ (*Greven* 1999). Die Übernahme der Vorsorge gegen die im Prozess reflexiver Modernisierung erzeugten Risiken bedeutet folglich weit mehr als nur die (quantitative) Erweiterung des ohnehin kaum mehr überschaubaren staatlichen Aufgabenspektrums. Mit seiner Mutation zum Präventionsstaat verändert sich der Staat in der Risikogesellschaft grundlegend: er wird funktional entgrenzt und zugleich ändert sich die (rechtliche) Form seiner Aufgabenwahrnehmung.

4. Transnationalisierung: Neue Architekturen des Regierens jenseits des Nationalstaats

Im Prozess reflexiver Modernisierung werden jedoch nicht nur die Aufgaben des modernen Staates neu definiert. Der moderne Staat wird außerdem mit immer mehr Problemen konfrontiert, die sich im nationalen Rahmen nicht lösen lassen und die der internationaler Koordination, Kooperation und Organisation bedürfen (*Zürn* 1998; *Held/McGrew/Goldblatt/Perraton* 1999; *Slaughter* 2004). Dabei sind es gerade die neuen zivilisatorischen Risken: der globale Klimawandel, der transnationale Terrorismus, die internationalen Fi-

nanzmärkte, etc., durch die ein „kosmopolitisches Moment" (*Beck* 2007: 94ff.) für politisches Handeln entstanden ist „Die globalen Risiken sind der Hauptauslöser einer explosiven Transformation, durch die die Konturen der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts sichtbar werden" (*Beck* 2007: 107). Hierdurch wurde der Trend zur politischen Transnationalisierung, der bereits nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte, signifikant beschleunigt. In den vergangenen Jahrzehnten wurde der Bestand an internationalen Organisationen kontinuierlich ausgebaut und gestärkt; neue Ebenen des politischen Entscheidens wurden etabliert (*Katzenstein* 2005); neue Formen des Regierens sowohl zwischen öffentlichen als auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bildeten sich heraus (*Grande/König/Pfister/Sterzel* 2006); und die Bedeutung privater Akteure bei der Produktion öffentlicher, insbesondere globaler öffentlicher Güter hat zugenommen (*Cutler/Haufler/Porter* 1999; *Hall/Biersteker* 2002; *Cutler* 2003; *Porter* 2005).

Das Ergebnis dieser Entwicklung ist eine weitreichende *räumliche Rekonfigurierung politischer Herrschaft*. Durch den Prozess der reflexiven Modernisierung wird der Nationalstaat als eine der Basisinstitutionen der Ersten Moderne jedoch nicht aufgelöst, sondern im Hegelschen Sinn „aufgehoben", er wird in neue Herrschaftsordnungen integriert, in denen sich neue Basisinstitutionen der Zweiten Moderne manifestieren. Die neuen transnationalen Herrschaftsordnungen unterscheiden sich von vormodernen Modellen politischer Herrschaft, aber auch von Konzepten postmoderner Politik dadurch, dass Basisprinzipien politischer Herrschaftsausübung in der Moderne, insbesondere das Prinzip der staatlichen Souveränität, ihre Geltung behalten. Aber sie markieren gleichzeitig einen Epochenbruch in der Entwicklung moderner Gesellschaften, da politische Herrschaft den Nationalstaat transzendiert und seine Souveränität transformiert. Die für den Nationalstaat konstitutive Trennung von Innen und Außen wird aufgehoben, an die Stelle des Nationalstaats trennen neue *kosmopolitische Handlungsräume* und neue transnationale Formen des Regierens.[11]

Empirisch läßt sich jenseits des Nationalstaats bislang eine große Vielfalt neuer institutioneller Architekturen und Herrschaftsordnungen beobachten, die sich unter anderem dahingehend unterscheiden, wie die einzelnen Ebenen, Institutionen, Arenen und Akteure, die an der politischen Willensbildung, Entscheidungsfindung und Politikimplementation beteiligt sind, horizontal and vertikal ausdifferenziert und integriert sind. Darunter können insbesondere zwei Typen identifiziert werden, denen meines Erachtens allgemeinere Bedeutung zukommt: *transnationale Politikregime* und *postkoloniale Imperien*. Imperien sind fest integrierte, aber asymmetrische Herrschaftsordnungen, während transnationale Politikregime symmetrisch, aber nur lose integriert sind.

Die Politikwissenschaft hat sich bislang vor allem für neue Formen des symmetrischen, kooperativen transnationalen Regierens interessiert. Der Begriff „transnationale Politikregime" bezeichnet in diesem Zusammenhang Ensembles von – formellen und informellen – Institutionen, Organisationen, Akteuren, Beziehungen, Normen und Regeln, die an der Erzeugung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen jenseits des Nationalstaats beteiligt sind (*Grande* 2004). Mit diesem Begriff wird insbesondere auf *vier Problemdimensionen* politischer Institutionenbildung jenseits des Nationalstaats abgestellt: erstens ihre territoriale Reichweite, zweitens die Konstellationen der beteiligten Akteure und Organisationen, drittens die Kriterien ihrer Grenzziehung und viertens ihre institutionelle Komplexität und der Grad ihrer Integration (vgl. *Grande* et al. 2006). Transnationale Politikregime unterscheiden sich dann von Nationalstaaten einerseits, von Internationalen Organisationen andererseits durch die folgenden *Merkmale*:

- Transnationale *Reichweite*: Sie transzendieren die für das Zeitalter des Nationalstaats konstitutive Trennung von Innen und Außen und integrieren unterschiedliche territoriale Ebenen politischen Handelns ober- und unterhalb des Nationalstaats. Bestandteile transnationaler Politikregime können neben den Nationalstaaten verschiedenste internationale Organisationen, supranationale Formen regionaler Integration und Internationale Regime sein. Entsprechend ist die territoriale Reichweite solcher Politikregime in hohem Maße variabel.
- Transnationale *Akteurkonstellationen*: Gleichzeitig integrieren sie unterschiedliche Typen von staatlichen und nicht-staatliche Akteuren, unterschiedlichste Arten nationaler und transnationaler Interessengruppen und sozialer Bewegungen in politische Entscheidungsprozesse. Zumindest für die staatlichen Akteure gilt das Prinzip der formalen Gleichheit, so dass diese in symmetrischen Beziehungen zueinander stehen. Daraus ergeben sich verschiedenartigste Akteurkonstellationen mit einer äußerst variablen Verteilung von Funktionen. Dieses Verständnis des Begriffes „transnational" ist bewusst weit gefasst und geht über seine übliche Verwendung in der Forschung zu den Internationalen Beziehungen hinaus (*Mayntz* 2000).
- Funktionale *Konstitutionslogik*: Transnationale Politikregime konstituieren sich auf der Grundlage einer (wie auch immer definierten) funktionalen Problemorientierung, sei es innerhalb einzelner Politikfelder oder politikfeldübergreifend. Ihr gemeinsamer Bezugspunkt sind kollektive Regelungsprobleme. Entsprechend werden transnationale Politikregime primär durch funktionale Problembezüge abgegrenzt und nicht durch territoriale Grenzen. Sie können allerdings unterschiedliche Logiken der Grenzziehung und Begrenzung kombinieren und sich in dieser Hinsicht signifikant unterscheiden.[12]
- Institutioneller *Regime-Charakter*: Transnationale Formen des Regierens zeichnen sich durch eine höchst variable institutionelle Komplexität und die „Nicht-Systemhaftigkeit" (*Mayntz* 2000) ihrer Integration aus. Zu ihrem staatstheoretischen Verständnis wesentlich ist, dass in diesen neuen institutionellen Architekturen die Staaten zwar eine wichtige, wenn nicht gar unverzichtbare Rolle spielen, dass ihnen aber „*im Ganzen* der staatliche Charakter aus guten Gründen fehlt" (*Habermas* 2004: 134; Hervorhebung im Original). Zugespitzt formuliert: Sie werden aus Staaten – aber nicht nur aus Staaten – gebildet, aber sie sind selbst keine Staaten. Der Grad der institutionellen Komplexität und die Art der Integration solcher Regime sind folglich Schlüsselvariablen zur Analyse transnationaler Formen des Regierens.

Die Theorie reflexiver Modernisierung geht davon aus, dass gerade diese neuen transnationalen Formen des Regierens im Prozess der reflexiven Modernisierung moderner Staatlichkeit eine herausragende Rolle spielen (vgl. *Grande* 2004). Sie nimmt zum einen an, dass es sich bei diesen pluralen, vernetzten Arenen politischer Herrschaft um neue Formen des *Regierens* im Sinne der Erzeugung kollektiv verbindlicher Entscheidungen über kollektive ökonomische, soziale und politische Probleme handelt; und sie behauptet zweitens, dass gerade *diese* Formen des Regierens, diese neuen transnationalen Netzwerke verteilter Macht, das charakteristische Merkmal der politischen Herrschaftsordnung der Zweiten Moderne darstellen. Kurz: Im Prozeß der Globalisierung mutiert der moderne Staat zum „transnationalen Kooperationsstaat" (*Beck* 2005).[13]

Im Hinblick auf die grundlegenden Prinzipien moderner Staatlichkeit ist entscheidend, dass die neuen Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats das Souveränitäts-

prinzip nicht außer Kraft setzen. Das Souveränitätsprinzip wird transformiert und auf eine neuartige Weise institutionalisiert. Genau das meint reflexive Modernisierung von Staatlichkeit. Durch das Teilen innerer und das Zusammenfügen äußerer Souveränität wird die Souveränität nicht zerstört, aber ihre Komplexität nimmt zu: die absolute Souveränität im Sinne von *Bodin* und *Hobbes* wird zur „komplexen Souveränität" (*Grande/Pauly* 2005). Auf diese Weise wird es möglich, das Konzept der Souveränität auch jenseits des modernen Nationalstaats anzuwenden und auf neuartige Formen des transnationalen Regierens zu übertragen. Dabei zeigt sich, dass auch die neuen transnationalen Politikregime dominiert werden durch das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität. Die Souveränitätsansprüche ihrer Mitgliedstaaten prägen ihre Akteurkonstellationen, institutionellen Architekturen und Entscheidungsverfahren.[14] Das gilt auch für die EU mit ihrer eigentümlichen Kombination von supranationalen und intergouvernementalen Organisationsprinzipien (*Tömmel* 2003; *Beck/Grande* 2004).

Aus der vorherrschenden Perspektive der politikwissenschaftlichen IB-Forschung sind diese neuen Formen des Regierens ein nicht nur empirisch besonders interessanter, sondern auch ein normativ besonders wünschenswerter Typus politischer Herrschaft. Aufgrund ihrer nicht-hierarchischen Struktur und ihrer starken Konsensorientierung besitzen sie eine große Affinität zu Formen des „verhandelnden Staates" und des „kooperativen Staates", wie sie aus der politikwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungslehre hinlänglich bekannt sind (vgl. *Ritter* 1978; *Benz* 1994; *Voigt* 1995) und wie sie auch im Kontext der Theorie reflexiver Modernisierung bereits frühzeitig rezipiert wurden (vgl. *Beck* 1993: 214-219). Über all dem gerät leicht aus dem Blick, dass im Prozess reflexiver Modernisierung noch ein weiterer neuer Typus politischer Herrschaft entstehen könnte, nämlich *postkoloniale Imperien*. Dabei handelt es sich nicht um ein Wiederaufleben des kolonialen Imperialismus des 19. Jahrhundert.[15] Die neuen Ordnungsformen, die im Prozess reflexiver Modernisierung gebildet werden, müssen zwar als Imperien begriffen werden, weil es sich um asymmetrische, aber fest integrierte Herrschaftsgebilde handelt, die einer expansiven Herrschaftslogik unterliegen. Aber diese neuen Imperien unterscheiden sich doch in zwei wesentlichen Aspekten von früheren Formen des Imperialismus. Zum einen sind ihre konstitutiven Elemente allesamt souveräne Staaten, und zum anderen erfolgt ihre Bildung und interne Integration nicht über Eroberung, Gewalt und Zwang, sondern durch freiwillige Mitgliedschaft, Recht und Konsens. Exemplarisch repräsentiert wird dieses Modell eines postkolonialen, kosmopolitischen Imperiums derzeit durch Europa (vgl. *Beck/Grande* 2004; *Zielonka* 2006).

Wenn man diese Entwicklungen bündelt und in einen Zusammenhang mit der Veränderung von Staatsaufgaben bringt, dann zeigt sich, dass die Transformation moderner Staatlichkeit im Prozess reflexiver Modernisierung paradoxe Züge annimmt. Meine nächste These lautet deshalb: *Während die gesellschaftlichen Anforderungen an staatliches Handeln mit dem Wandel zum Präventionsstaat in einem totalisierenden Sinne zunehmen, nimmt die Bedeutung des Staates als (mehr oder weniger exklusiver) Form der Leistungserbringung ab.* Der Nationalstaat verliert sein Monopol auf die kollektiv verbindliche Entscheidungsfindung und die Produktion öffentlicher Güter.

5. (Neben-)Folgen: Subpolitik und die Ambivalenzen reflexiver Modernisierung

Reflexive Modernisierung ist, darauf muss an dieser Stelle noch einmal hingewiesen werden, „ungesteuerte" Modernisierung; sie wird durch die nicht-intendierten Folgen gesellschaftlichen Handelns ausgelöst und beschleunigt und lässt sich nicht durch absichtsvolle, rationale Planung umsetzen. „Als Motor des Gesellschaftswandels gilt nicht länger die Zweckrationalität, sondern die Nebenfolge: Risiken, Gefahren, Individualisierung, Globalisierung" (*Beck* 1996a: 40). Daraus folgt, dass „die Risikogesellschaft keine Option [ist], die im Zuge politischer Auseinandersetzungen gewählt oder verworfen werden könnte. Sie entsteht im Selbstlauf verselbständigter, folgenblinder, gefahrentauber Modernisierungsprozesse. Diese erzeugen in der Summe und Latenz Selbstgefährdungen, die die Grundlagen der Industriegesellschaft in Frage stellen, aufheben, verändern" (*Beck* 1993: 36). Aus dieser Perspektive kann auch der Prozess politischer Institutionenbildung als „politische Ordnungsbildung wider Willen" verstanden werden, wie dies *Zürn* u.a. (2007) mit Blick auf die institutionellen Dynamiken in den internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg programmatisch skizzierten. Wohin führt dieser Prozess reflexiver Modernisierung des Staates dann aber und welche Rolle spielen hierbei noch (politische) Akteure? Wie kann man das Nebenfolgen-Argument verbinden mit politischem Handeln? Zur Beantwortung dieser Frage möchte ich abschließend drei Aspekte des Prozesses reflexiver Modernisierung skizzieren, die im Kern dessen *politische Qualität* ausmachen.

1. Wichtig ist zunächst, dass der Prozess der reflexiven Modernisierung neuartige Konflikte und Widerstände erzeugt. Erst durch solche Konflikte und Widerstände werden (Neben)Folgen des Modernisierungsprozesses problematisiert und gesellschaftlich thematisiert. Hierbei ist es sinnvoll, zwischen zwei Arten von Konflikten und Widerständen zu unterscheiden, die ich als *Widerstände erster Ordnung* und *Widerstände zweiter Ordnung* bezeichnen möchte. *Widerstände erster Ordnung* werden erzeugt durch die „Angst" vor neuen zivilisatorischen „Großrisiken", dem GAU eines Kernkraftwerks, der Klimakatastrophe, terroristischen Anschlägen. Es ist die „Gegenmacht der Gefahr" (*Beck* 2007: 86), die außerhalb der bestehenden politischen Institutionen neue politische Akteure, neue politische Handlungsformen und neue politische Arenen entstehen läßt. Die wichtigsten Träger dieser Konflikte und Widerstände sind zivilgesellschaftliche Bewegungen, die in der Theorie reflexiver Modernisierung eine Schlüsselstellung einnehmen. All dies wurde von *Ulrich Beck* in seinem Konzept der „Subpolitik" gebündelt (vgl. *Beck* 1993: 149-171). Diese Konflikte und Widerstände entstehen zwar außerhalb der bestehenden Institutionen, sie tragen aber dazu bei, dass die politischen Basisinstitutionen der Ersten Moderne unter Druck geraten und transformiert werden.

An genau diesem Punkt entzündet sich nun ein anderer Typus von Konflikt und Widerstand, *Widerstände zweiter Ordnung*. Dies sind Konflikte um die konkrete Form und die Reichweite institutioneller Transformationen und um die Verteilung der sozialen Kosten dieses Wandlungsprozesses. Die Konfliktgegenstände sind in diesem Fall ebenso vielfältig wie die Orte ihrer Artikulation und ihre jeweiligen politischen Träger. Diese Widerstände können sich gegen die WTO und den europäischen Integrationsprozeß, gegen die Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte, die Reform des Sozialstaats, die Einbürgerung von Migranten und vieles andere mehr richten. Sie finden nicht nur außerhalb, sondern auch in-

nerhalb der etablierten politischen Institutionen statt; sie werden nicht nur von zivilgesellschaftlichen Bewegungen getragen, sondern auch von alten und neuen politischen Parteien; und sie haben ein breites Spektrum neuer ideologischer Positionen generiert.[16] Durch diese Konflikte und Widerstände wurden die politischen Räume und Konfliktstrukturen in den westeuropäischen Gesellschaften in den vergangenen zwanzig Jahren grundlegend transformiert (vgl. *Kriesi* et al. 2006, 2008), und sie führten gleichzeitig zu einer gewissen Politisierung trans- und supranationaler Institutionen (vgl. *Zürn* et al. 2007).

2. Wie beeinflussen diese Konflikte und Widerstände den Prozess reflexiver Modernisierung? Handelt es sich dabei lediglich um die Begleitgeräusche eines strukturellen Wandlungsprozesses, oder können sie Verlauf und Inhalt dieses Prozesses tatsächlich beeinflussen? Den Schlüssel zur Beantwortung dieser Fragen liefert das Konzept des *„Meta-Machtspiels"*. Diesem Konzept liegt die Unterscheidung zwischen „regelgeleiteter" und „regelverändernder" Politik zugrunde (*Beck* 1993: 206f., 2002: 20ff.). Die transformative Qualität und Kapazität des Prozesses reflexiver Modernisierung besteht in diesem Zusammenhang darin, dass die bestehenden Spielregeln und institutionellen Arrangements der Politik in Frage gestellt werden und neu formuliert und konzipiert werden müssen. Genau dies ist dann mit „Meta-Machtspiel" gemeint: die Festlegung neuer Spielregeln und institutioneller Arrangements in einem konfliktreichen gesellschaftlichen Machtkampf. Indem sie die bestehenden Spielregeln und institutionellen Arrangements grundsätzlich in Frage stellen, kommt den Konflikten und Widerständen erster Ordnung die Funktion zu, das „Meta-Machtspiel" reflexiver Modernisierung zu eröffnen; über den konkreten Verlauf und das Ergebnis dieses Machtspiels entscheiden aber die Konfliktkonstellationen und Widerstandspotenziale, die im weiteren Verlauf durch den Prozess reflexiver Modernisierung selbst produziert werden.

Das Konzept des „Meta-Machtspiels" ist durchaus vereinbar mit dem Argument des Gesellschaftswandels durch nicht-intendierte Nebenfolgen. Das Nebenfolgentheorem unterstellt ja nicht, dass gesellschaftliche Akteure in diesem Transformationsprozeß keine Rolle spielen, es behauptet lediglich, dass dieser Prozess nicht intentional ausgelöst und seine Folgen nicht rational geplant wurden. Im Kern impliziert es eine Konstellation, in der strategisch handelnde Akteure eine zentrale Rolle spielen, die Folgen ihres Handelns aber nicht intendiert sind. Dieses Konzept der nicht-intentionalen, „emergenten" Strategien (*Mintzberg/McHugh* 1985) unterscheidet sich zum einen von den gängigen Rational-Choice-Modellen, in denen politische Institutionen das intendierte Ergebnis rationalstrategischen Handelns sind, aber auch von Modellen der organisierten Anarchie, in denen nicht nur die Folgen des Handelns nicht-intendiert sind, sondern auch angenommen wird, dass die Akteure bestenfalls begrenzt strategisch rational handeln.

Diese Präzisierung bildet die konzeptionelle Grundlage, um die Arena der „Subpolitik" und die Aktivitäten „zivilgesellschaftlicher Akteure" als unverzichtbare Agenten des Wandels systematisch in die Theorie reflexiver Modernisierung einzuführen. Ihre Funktion besteht zum einen darin, diesen Prozess zu aktivieren und voranzutreiben; sie spielen zum anderen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, ihn in die „richtigen" Bahnen zu lenken. Wo zivilgesellschaftliche Akteure zu schwach sind, um diese Rolle wirkungsvoll zu spielen, dort erzeugt der Prozess reflexiver Modernisierung unvermeidlich Deformationen (vgl. *Beck/Grande* 2004: Kap. 5).

3. Dies führt zu einem letzten, oftmals unterschätzten Aspekt des Prozesses reflexiver Modernisierung: seine *prinzipielle Offenheit* und *strukturelle Ambivalenz*. Zunächst: Die

derzeit beobachtbare Transformation moderner Gegenwartsgesellschaften ist ein offener Prozess, der in ganz unterschiedliche Richtungen verlaufen kann. Die Theorie reflexiver Modernisierung ist weder auf ein bestimmtes Ergebnis festgelegt, noch erhebt sie den Anspruch, ein solches Ergebnis zu prognostizieren. Sie ist nicht per se ein „neoliberales" Programm, wie dies die linke Kritik immer wieder behauptet, sie läuft aber auch nicht einfach und eindeutig auf die Vollendung des Projekts der Moderne als „kosmopolitisches" Projekt hinaus, wie dies von manchem erhofft wird. Welche Richtung der Prozeß reflexiver Modernisierung einschlägt und welche gesellschaftlichen Folgen er hat, hängt entscheidend von gesellschaftlichen und politischen Kräftekonstellationen, Koalitionsoptionen und -strategien, institutionellen Gelegenheitsstrukturen, öffentlichen Thematisierungschancen und anderem mehr ab (vgl. insbes. *Beck* 2002).

Hinzu kommt, dass die „Modernisierung der Moderne" auch in normativer Hinsicht höchst ambivalent ist. Die für moderne Gesellschaften grundlegende Ambivalenz von Freiheit und Zwang (vgl. *Wagner* 1995) wird im Prozess reflexiver Modernisierung nicht aufgelöst zugunsten eines zwanglosen Reiches der Freiheit – die Ambivalenz wird selbst reflexiv gewendet. *Ulrich Beck* und *Elisabeth Beck-Gernsheim* (1994) brachten diese Ambivalenz im Zusammenhang mit dem Prozess der Individualisierung auf den Begriff der „riskanten Freiheiten"; die Mutation des modernen Staates zum Präventionsstaats als Folge neuer zivilisatorischer Risken bringt eine andere Spielart dieser Ambivalenz zum Vorschein: *riskante Zwänge*. Der Staat wird mit neuen Handlungszwängen konfrontiert, die die Gefahr in sich bergen, dass die individuellen Freiheitsräume und Wahlmöglichkeiten nicht erweitert, sondern ganz im Gegenteil drastisch beschränkt werden. Die „Kinder der Freiheit" drohen zu Opfern des neuen Präventionsstaats zu werden.

Das normative Dilemma reflexiver Modernisierung moderner Staatlichkeit, das hier zum Vorschein kommt, ist offensichtlich und es ist offensichtlich unaufhebbar: Während im Bereich der Klimapolitik der gesellschaftliche Handlungsdruck vielfach normativ positiv bewertet wird, gelten die Einschränkungen von individuellen Freiheitsrechten, wie sie durch den Präventionsstaat bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus exekutiert werden, als äußerst bedenklich. Aber hierbei handelt es sich, so meine abschließende *These*, um zwei Seiten der gleichen Medaille. In beiden Fällen haben wir es mit neuen Formen des Präventionsstaats zu tun, in beiden Fällen reagiert der Staat auf neue Gefährdungen der „Weltrisikogesellschaft", und in beiden Fällen folgt sein Handeln der gleichen Logik. Durch den Prozess reflexiver Modernisierung gerät der Staat also in eine prekäre Lage – in funktionaler, territorialer und in normativer Hinsicht. Die politikwissenschaftliche Staatsforschung wäre deshalb gut beraten, diesen Prozess, seine Ursachen, Triebkräfte und Folgen, ernster zu nehmen, als sie dies bislang getan hat.

Anmerkungen

* Exemplarisch hierfür Wolfgang Reinhard, der seine beeindruckende Gesamtdarstellung der Geschichte der Staatsgewalt in Europa mit der Feststellung schließt: „Der moderne Staat, der sich in vielen hundert Jahren in Europa entwickelt und durch die europäische Expansion über die Welt verbreitet hat, existiert nicht mehr“ (*Reinhard* 1999: 535).

2 Vgl. insbesondere *Beck* 1986, 1993, 1997, 2002, 2004, 2007; *Beck/Beck-Gernsheim* 1994, 2002; *Beck/Giddens/Lash* 1996*; Beck/Grande* 2004; *Beck/Sznaider* 2006.

3 Vgl. u.a. *Beck/Bonß* 2001; *Beck/Lau* 2004; *Poferl/Sznaider* 2004; Soziale Welt 2005; *Böschen/Kratzer/May* 2006.

4 Vgl. insbesondere *Giddens* 1990, 1994; *Lash* 1996; *Lash/Szerszynski/Wynne* 1996.

5 In den Arbeiten von *Beck* u.a. ist in diesem Zusammenhang auch von „Basisprämissen“ und „Basisselbstverständlichkeiten“ der Moderne die Rede.

6 Genauer: der „keynesian welfare national state“ (*Jessop* 2002: Kap. 2).

7 Beides wird von der vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Staatstätigkeitsforschung in der Regel übersehen, da diese zum einen auf die klassischen Kernbereiche des Sozialstaats fixiert ist und sich bei deren Analyse zum anderen primär auf finanzielle Aspekte konzentriert. Die Staatsquote und der Umfang der Sozialausgaben sind ihre wichtigsten Meßlatten zur Analyse des Wandels von Staatsaufgaben. Einem solchen Ansatz müssen neue Tätigkeitsbereiche des Staates wie die Risikoregulierung allein schon deshalb entgehen, da sich der Staat in diesen anderer, nicht-monetärer Instrumente bedient.

8 Bezogen auf naturwissenschaftliche Forschungspraxis hieße dies: Die Gesellschaft würde zum Labor (*Krohn/Küppers* 1989).

9 Und auf genau diese – aber nur diese – Begrenzung reagiert das Programm der (Binnen)„Modernisierung des Staates“. Ein solches Programm kann darauf bezogen dann zwei Spielarten ausbilden: Es kann entweder diese ökonomischen Begrenzungen instrumentalisieren und das staatliche Handeln der ökonomischen Rationalität unterwerfen – dies ist die Strategie des New Public Management; oder es kann versuchen, diese Begrenzungen durch die Restrukturierung des Staates so weit wie möglich hinauszuschieben – dies ist die von *Naschold, Jann* und anderen vorgeschlagene Alternative.

10 Auch bei der Bewertung des „Restrisikos“ von Kernkraftwerken spielen (Bau- und Entsorgungs-)Kosten und (Strom-)Preise nur eine untergeordnete Rolle. Nicht von ungefähr wird derzeit für den Neubau von Kernkraftwerken in Deutschland nicht mit ökonomischen, sondern mit ökologischen Argumenten gekämpft. Gleichzeitig werden in der Klimaschutzdebatte zunehmend ökonomische Argumente angeführt, um frühzeitige Klimaschutzmaßnahmen zu rechtfertigen. Beispielhaft hierfür ist der Stern-Report (Stern 2006).

11 In methodologischer Hinsicht erfordert dies einen Wechsel der wissenschaftlichen Beobachterperspektive von dem bislang in der empirischen Staats- und Verwaltungsforschung dominierenden „methodologischen Nationalismus“ zu einem „methodologischen Kosmopolitismus“ (vgl. *Beck* 2002: 50ff.; *Zürn* 2001).

12 Damit ist keineswegs gesagt, dass die neuen transnationalen Architekturen des Regierens auch in der Lage sind, diese Probleme effektiv und effizient zu lösen, es wird nicht einmal angenommen, dass die Regelungsprobleme, die im Prozeß reflexiver Modernisierung erzeugt werden, überhaupt politisch lösbar sind. Vielleicht ist ja Vorstellung, der Staat müsse gesellschaftliche Probleme lösen, selbst eine zutiefst Erst-Moderne.

13 Wohlgemerkt: Mit diesem Begriff sind Transformationen des modernen Staates gemeint, die sich auf die Reichweite (transnational statt national) und auf die Struktur der Herrschaftsbeziehung (kooperativ statt hierarchisch) beziehen. Damit soll nicht die neue transnationale Herrschaftsordnung im Ganzen bezeichnet werden.

14 Für den Bereich der Finanz- und Steuerpolitik vgl. hierzu *König* 2008.

15 Diesem Fehlschluß unterlag die inzwischen wieder abgeflaute Diskussion um ein neues US-amerikanisches Imperium (vgl. hierzu *Speck/Sznaider* 2003; *Münkler* 2005).

16 Für die Globalisierungskritik vgl. exemplarisch *Leggewie* (2003).

Literatur

Agamben, Giorgio, 2004: Ausnahmezustand. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich, 1993: Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich, 1996a: Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne, in: *Beck, Ulrich/ Giddens, Anthony/Lash*, *Scott* Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 19-112.

Beck, Ulrich, 1996b: Wissen oder Nicht-Wissen. Zwei Perspektiven „reflexiver Modernisierung", in: *Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott* Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 289-315.

Beck, Ulrich, 1997: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus, Antworten auf die Globalisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich, 2002: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich, 2004: Der kosmopolitische Blick. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich, 2005: World Risk Society and the Changing Foundations of Transnational Politics, in: *Grande, Edgar/Pauly, Louis W.* (Hrsg.), Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the 21st Century. Toronto: University of Toronto Press, S. 22-47.

Beck, Ulrich, 2007: Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hrsg.), 1994: Riskante Freiheiten – Individualisierung in modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, *Elisabeth,* 2002: Individualization. London: Sage.

Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hrsg.), 2001: Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang/Lau, *Christoph,* 2001: Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme, in: *Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang* (Hrsg.), Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 11-59.

Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott, 1996: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich/Grande, Edgar, 2004: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich/Lau, Christoph (Hrsg.), 2004: Entgrenzung und Entscheidung. Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich/Sznaider, Natan, 2006: Unpacking cosmopolitanism for the social sciences – a research agenda. British Journal of Sociology 57 (1), S. 1-23.

Bell, Daniel, 1976: The Cultural Contradictions of Capitalism. New York: Basic Books.

Benz, Arthur, 1994: Die kooperative Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.

Blanke, Bernhard/Hilbert, Josef, 2000: Sozialstaat im Wandel. Herausforderungen – Risiken – Chancen – neue Verantwortung. Düsseldorf: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen.

Böschen, Stefan/Kratzer, Nick/May, Stefan (Hrsg.), 2006: Nebenfolgen. Analysen zur Konstruktion und Transformation moderner Gesellschaften. Weilerswist: Velbrück.

Cooper, Robert, 2003: The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century. London: Atlantic Books.

Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Michael, 1999: Private Authority and International Affairs. Albany: Suny Press.

Cutler, Claire, 2003: Private Power and Global Authority. Cambridge: Cambridge University Press.

Denninger, Erhard, 1988: Der Präventions-Staat. In: Kritische Justiz, S. 1-15.

Ellwein, Thomas, 1993: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Forsthoff, Ernst, 1964: Über Maßnahme-Gesetze. In: ders., Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950-1964. Stuttgart: Kohlhammer, S. 78-98 (erstmals 1955).

Foucault, Michel, 2004: Geschichte der Gouvernementalität Bd. 1: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Giddens, Anthony, 1990: The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony, 1994: Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics. Stanford: Stanford University Press.

Grande, Edgar, 2001: Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaats. Vorüberlegungen zur reflexiven Modernisierung moderner Staatlichkeit, in: *Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang* (Hrsg.), Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 261-275.

Grande, Edgar 2004: Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime – Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung, in: *Beck, Ulrich/Lau, Christoph* (Hrsg.), Entgrenzung und Entscheidung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 384-401.

Grande, Edgar, 2006: Cosmopolitan Political Science, in: British Journal of Political Science 57(1), S. 87-111.

Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter, 2004: Nationaler politischer Wandel in entgrenzten Räumen, in: *Beck, Ulrich/Lau, Christoph* (Hrsg.), Entgrenzung und Entscheidung. Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung? Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 402-420.

Grande, Edgar/König, Markus/Pfister, Patrick/Sterzel, Paul, 2006: Politische Transnationalisierung: Die Zukunft des Nationalstaats – Transnationale Politikregime im Vergleich, in: *Schirm, Stefan* (Hrsg.), Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, S. 119-145.

Grande, Edgar/Pauly, Louis W. (Hrsg.), 2005: Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the 21st Century. Toronto: Toronto University Press.

Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), 1997: Modernisierung des Staates? Schriftenreihe Staatslehre und politische Verwaltung Bd. 1. Baden-Baden: Nomos.

Greven, Michael T., 1999: Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich.

Guéhenno, Jean-Marie, 1994: Das Ende der Demokratie. München: Artemis & Winkler.

Habermas, Jürgen, 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance. In: ders., Der gespaltene Westen. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 113-193.

Häfele, Wolf, 1974: Hypotheticality and the pathfinder role of nuclear energy. In: Minerva 12, S. 303-322.

Hall, Rodney Bruce/Biersteker, Thomas J. (Hrsg.), 2002: The Emergence of Private Authority in Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press.

Hardt, Michael/Negri, Antonio, 2000: Empire. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton Jonathan, 1999: Global Transformations. Politics, Economics and Culture. Cambridge: Polity Press.

Hintze, Otto, 1970: Wesen und Wandlung des modernen Staates. In: ders., Staat und Verfassung. 3. Auflage. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 470-496.

Jessop, Bob, 2002: The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity Press.

Katzenstein, Peter J., 2005: A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium. Ithaca: Cornell University Press.

Knight, Frank H., 1921: Risk, Uncertainty and Profit. New York: Augustus M. Kelley (erstmals 1921).

König, Markus, 2008: Transnationale Steuer- und Fiskalpolitik. Diss.: TU München.

Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschier, Simon/Frey, Timotheos, 2006: Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. In: European Journal of Political Research 45(6), S. 921-956.

Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschier, Simon/Frey, Timotheos, 2008: West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press (im Erscheinen).

Krohn, Wolfgang/Weyer, Johannes, 1989: Die Gesellschaft als Labor. Die Erzeugung sozialer Risiken durch riskante Forschung. In: Soziale Welt 40, S. 349-373.

Lash, Scott, 1996: Reflexivität und ihre Doppelungen: Struktur, Ästhetik und Gemeinschaft, in: *Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott*, Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 195-286.

Lash, Scott/Szerszynski, Bronislaw/Wynne, Brian (Hrsg.), 1996: Risk, environment and modernity: Towards a new ecology. London: Sage.
Leggewie, Claus, 2003: Die Globalisierung und ihre Gegner. München: C.H. Beck.
Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.), 2006a: Transformationen des Staates? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Leibfried, Stefan/Zürn, Michael, 2006b: Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: dies. (Hrsg.), Transformationen des Staates? Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 19-65.
May, Stefan, 2007: Sicherheit – Prävention – neue Risiken. Zum Wandel moderner Staatlichkeit und ihrer rechtlicher Handlungsformen, in: Vorgänge 46, S. 92-109.
Mayntz, Renate, 2000: Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. MPIfG Discussion Paper 00/3. Köln.
Mintzberg, Henry/McHugh, Alexandra, 1985: Strategy Formation in an Adhocracy, in: Administrative Science Quarterly 30, S. 160-197.
Münkler, Herfried, 2005: Imperien. Berlin: Rowohlt.
Naschold, Frieder, 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin: Ed. Sigma.
Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen: Leske + Budrich.
Osborne, David/Gabler, Ted, 1992: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass.: Addison Wesley.
Peters, B. Guy/Savoie, Donald J. (Hrsg.), 2000: Governance in the Twenty-first century. Revitalizing the Public Service. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
Poferl, Angelika/Sznaider, Natan (Hrsg.), 2004: Ulrich Becks kosmopolitisches Projekt. Auf dem Weg in eine andere Soziologie. Baden-Baden: Nomos.
Porter, Tony, 2005: The Private Production of Public Goods: Private and Public Norms in Global Governance, in: *Grande, Edgar/Pauly, Louis W.* (Hrsg.), Complex Sovereignty: The Reconstitution of Political Authority in the 21st Century. Toronto, University of Toronto Press, S. 217-237.
Prantl, Heribert, 2007: Der große Rüssel. Jeder Bürger wird zum Ausländer im eigenen Land: Vom Umbau des Rechtsstaats in einen Präventionsstaat. In: Süddeutsche Zeitung, 21./22. April 2007, S. 15.
Preuß, Ulrich K., 1994: Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos, S. 523-551.
Reinhard, Wolfgang, 1999: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: C.H. Beck.
Ritter, Ernst-Hasso, 1978: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des Öffentlichen Rechts 1004, S. 389-413.
Salamon, Lester M. (Hrsg.), 2002: The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford: Oxford University Press.
Shaw, Martin, 2000: Theory of the global state. Globality as unfinished revolution. Cambridge: Cambridge University Press.
Slaughter, Anne-Marie, 2004: A New World Order. Princeton: Princeton University Press.
Sørensen, Georg, 2004: The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Soziale Welt, 2005: Themenheft „Theorie und Empirie reflexiver Modernisierung", 56(2/3).
Speck, Ulrich/Sznaider, Natan (Hrsg.), 2003: Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung. München: DVA.
Stern, Nicholas, 2006: Stern Review on the Economics of Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
Tömmel, Ingeborg, 2003: Das politische System der EU. München: Oldenbourg.
Voigt, Rüdiger (Hrsg.), 1995: Der kooperative Staat. Baden-Baden: Nomos.
Wagner, Peter, 1995: Soziologie der Moderne. Frankfurt a.M.: Campus.
Wehling, Peter, 2006: Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens. Konstanz: UVK.
Zielonka, Jan, 2006: Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union. Oxford: Oxford University Press.

Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Zürn, Michael, 2001: Politik in der postnationalen Konstellation. Über das Elend des methodologischen Nationalismus, in: *Landfried, Christine* (Hrsg.), Politik in einer entgrenzten Welt. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, S. 181-202.

Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Karin, 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14(1), S. 129-164.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Edgar Grande, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Oettingenstr. 67, 80538 München
E-Mail: grande@lrz.uni-muenchen.de

Laurence E. Lynn, Jr.

Bureaucracy and its Critics in America and Germany: In Defense of the "Bureaucratic Paradigm"

> The student of administration must ... concern himself with the history of his subject, and will gain a real appreciation of existing conditions and problems only as he becomes familiar with their background.
>
> *Leonard D. White*[1]

Abstract
Contemporary critiques of traditional government in both America and Germany are based on serious distortions and misunderstandings of the rationale and the dynamics of its creation. This misunderstanding concerns how and why governing institutions evolved, the essential path dependence of national institutional development, and the purposes bureaucracy has and continues to serve on behalf of liberal democracy. The consequence is misguided efforts at administrative modernization that are doomed to failure. The historical reality is that both the American administrative state and the German *Rechtsstaat* were devised to serve liberal, republican purposes. That such institutions endure is less a reflection of the well-known pathologies of bureaucracy—although such pathologies are always present as institutions evolve—as of their continuing value to the preservation of civil society, an endurance that has accommodated change within flexible frameworks of law and practice.

Key words: bureaucracy; bureaucratic paradigm; *Rechtsstaat;* traditional public administration; managerialism

1. Introduction[2]

On both sides of the Atlantic, public administration scholars have been proclaiming the transformation of governance: new paradigms replacing old ones. In America, announcing the arrival of the new has long been popular. John Gaus announced the "new administration" in the early 1920s, Leonard White celebrated the "new management" and John Pfiffner the "new public administration" in the 1930s. More recently, American authors have proclaimed a "new public personnel management and a "new public service". Scholars in the Old World hold their own, having proclaimed the "new public management" (NPM), the "new city management", and, in Germany, the "new steering model". In both America and Europe, a "new governance" is said to be emerging.

While there is often disagreement about what exactly it is that is new—both NPM and "governance" have become conceptually shapeless as they are endlessly redefined to

be more general—there is hardly ever disagreement about what is "old" and in need of replacement: the traditional "bureaucratic paradigm", that rigid, legalistic, undemocratic, self-aggrandizing and thoroughly outmoded form of public administration. These denunciations, less fervent in Germany than in America, contain ironies. America's traditional administrative state, the creature of a Progressive democratic reform movement that rejected Prussian-style administration, is now held to be emblematic of the Weberian ideal. In Germany, the traditional *Rechtsstaat*, regarded, by Hegel among others as a way of institutionalizing the liberal constitutional state, is now criticized by some as being the antithesis of liberal ideals.

Contemporary critiques of traditional government are based, this paper argues, on serious distortions and misunderstandings of the rationale and the dynamics of its creation. This misunderstanding concerns how and why governing institutions evolved, the essential path dependence of national institutional development, and the purposes bureaucracy has and continues to serve on behalf of liberal democracy. The consequence is misguided efforts at administrative modernization that are doomed to failure.

The following sections review both the contemporary critique of traditional ideas and those traditional ideas themselves: the thinking that motivated the development of the administrative states of the United States of America and the Federal Republic of Germany. Though opposite in important ways—bureaucracy preceded democracy in Germany, while the opposite is the case in America—both America and Germany are shown to offer inhospitable preconditions for "managerialism" and related new paradigms, but, as will become clear, for very different reasons rooted in the two countries' respective paths of institutional development, each of which devised bureaucracies to ensure democratic accountability.

2. Critics' Perspectives on Traditional Paradigms

In creating the characterization of what they call the "Neo-Weberian State*", Christopher Pollitt and Geert Bouckaert* (2004) have provided a brief, contemporary sketch of the traditional bureaucratic paradigm that can serve as a point of departure for analyzing its significance. According to them, a Weberian state has the following elements:

- reaffirmation of the state as the main facilitator of solutions to the new problems of globalization, technological change, shifting demographics and environmental threat;
- reaffirmation of the role of representative democracy (central, regional, and local) as the legitimating elements within the state apparatus;
- reaffirmation of the role of administrative law—suitably modernized—in preserving the basic ;principles pertaining to the citizen-state relationship, including equality before the law, legal security, and the availability of specialized legal scrutiny of state actions; and
- preservation of the idea of a public service with a distinctive status, culture, and terms and conditions (*Pollitt/Bouckaert* 2004, p 99).

This benign, Eurocentric characterization of the bureaucratic state is in sharp contrast to critical perspectives in the literatures on Weberian and neo-Weberian states and organizations in political science, sociology, and administrative science. These critical perspectives on bureaucratic institutions combined with a global wave of activity on behalf of

administrative modernization induced by economic globalization and pressures for democratic reform have inspired the fever for identifying new paradigms to replace old administrative orthodoxies.

2.1 "Old Orthodoxy" in America

In America, the assault on traditional thinking began in the 1940s with critical analyses by *Herbert A. Simon* (1946, 1947) and *Robert A. Dahl* (1947).[3] *Dwight Waldo*'s devastating attack was arguably the most influential, however. In *The Administrative State* (1948), he wrote that "[t]he indictment against public administration can only be that, at the theoretical level, it has contributed little to the 'solution' or even the systematic statement of [fundamental] problems (p 101), producing instead a spate of shallow and spurious answers" (p 102). Later, in 1968, *Waldo* insisted that postwar intellectual challenges from the social sciences had "brought public administration to the point of crisis, of possible collapse and disintegration" (p 4). In a similar spirit, *Wallace Sayre* argued that traditional thinking constituted "a closely knit set of values, confidently and incisively presented" (1951, p 1): a politics-administration dichotomy, scientific management, the executive budget, scientific personnel management, neutral competence, and control by administrative law. Such values, Sayre and numerous other critics declared, were now obsolete.

The flogging of the old orthodoxies began anew in the 1990s. In *Breaking Through Bureaucracy* (1992), *Michael Barzelay* depicted a bureaucratic agency as focused on its own needs and perspectives and on the roles and responsibilities of the parts. It defines itself both by the amount of resources it controls and by the tasks it performs; controls costs; sticks to routine; fights for turf; insists on following standard procedures; announces policies and plans; and separates the work of thinking from that of doing (pp 8-9). In their immensely popular *Reinventing Government* (1992), *David Osborne* and *Ted Gaebler* explained the original rationale for the bureaucratic phenomenon: ever wary of rapidly growing but unaccountable bureaucratic power, "American society embarked on a gigantic effort to *control* what went on inside government ... . In attempting to control virtually everything, we became so obsessed with dictating *how* things should be done—regulating the process, controlling the inputs—that we ignored the outcomes, the *results*" (p 14). Releasing public administration from the tight grip of controls in favor of results-oriented public administration—*Barzelay* termed it a "post-bureaucratic paradigm"—was now, they said, in the ascendant.

Scholarly critiques of bureaucracy piled up. From a public policy perspective, *Mark Moore* (1995) dismissed traditional public administration as "politically neutral competence", asserting that it "did not focus on "purpose and value or on the development of legitimacy and support" but concentrated instead on "instruments of internal managerial influence: organizational design, budgeting, human resource development, and management control" (p 74). From within public administration, *Robert B. Denhardt* and *Janet Vinzant Denhardt* (2000) similarly dismissed "old public administration" as neutral, hostile to discretion and to citizen involvement, uninvolved in policy, parochial, and narrowly focused on efficiency. The essence of traditional public administration, in the critics' view, was the design and defense of a largely self-serving bureaucracy that was to be strictly insulated from politics and that justified its actions based on a technocratic, one-best-way "science of administration." Above all, it was profoundly anti-democratic.

2.2 "Legalism" in Germany

The narrative of recent developments in Germany differs in tone and stridency from that of America. While the traditional state has its critics, German academic discourse has remarked upon the possibility and extent of change within the traditional *Rechtsstaat*.

Change within the traditional framework of governance has been extensive in Germany. Between post-World War II reconstruction and the beginnings of the era of Managerialism some three decades later, a new episode in the public management story unfolded in Continental Europe. Sustained by the strengthened powers of the executive inherited from the interwar period, the post-war period saw the rapid expansion of the welfare state (on both sides of the Atlantic, to be sure). This expansion, say *Jos Raadschelders* and *Theo Toonen*, brought about "an interdependence between government and society the likes of which have not been seen in history" (1999, p 39). Changes of this magnitude required extensive adaptation of public administration structures and processes, practices and institutional values in the light of the new demands of government-civil society relationships. The result was what is now known as the European Social Model.

These kinds of developments encouraged a revival in Germany of the study of public administration as separate from that of law (*Rutgers* 2001). It was not until the 1970s and 1980s, however, that field exhibited any of the vigor that had characterized the administrative sciences of the cameralist era.

This intellectual vigor was to produce nuances in German discourse about traditional institutions. The high degree of internal differentiation of administration in Germany, *Klaus Goetz* (1999) argues, requires strong integrative institutions, a function which, at both intellectual and practical levels, *Rechtsstaat* fulfills. In a similar vein, in discussing the appeal of NPM, *Klaus König* (1997, p 226) argues that the strength of the *Rechtsstaat* tradition is that legalistic reasoning, even political reasoning, may be superior to economic reasoning: "[a]ssessments of effects and successes, analyses of costs and benefits fall short of what legal argumentation is able to perform."

In contrast, critics pointed to the tendency to overstate the legitimizing power of continental public administration. As *Peter Lindseth* puts it (2004, p 1414), "[b]y necessity, the normative output of the administrative state still needed to be channeled through political and judicial bodies that were understood to possess a constitutional legitimacy in some historically recognizable sense; negotiation among executive politicians, administrative officials, and corporatist interests was not enough."

Christoph Reichard (2008) offers a comprehensive analysis of German institutional traditions. He notes that in Germany bureaucracy is older than democracy, a sequence that has had severe consequences for the role and position of democracy against bureaucracy (*König* 1997, p 56). According to *Reichard*, the legalistic culture of the civil servants, rule-based steering, entrenched patterns of thought, the legalistic emphasis of mid-career training, and the favoritism toward lawyers in the senior ranks of the civil service, *Reichard* argues, seem to be "a major hindering factor for strengthening managerial thinking in public administration. ... Thus, to think and to behave in managerial categories is by no means a relevant value or attitude for most of the public sector personnel" (2008, p 49).

Reichard also emphasizes the fact that, "there has been no integrative support of reform initiatives from central (federal) government. As a result, there is a wide variety of public management approaches in the German public sector. The style of implementation

also showed some particular characteristics; several reform elements were introduced in a rather perfectionist way. ... Pragmatism was not a common trait of German public management reforms. As may be expected in a legalistic system, several governments enacted specific reform laws to provide the necessary regulations for practising the new instruments" (2008, p 49).

3. Traditional Thinking: A Reconsideration

Did the traditional orthodoxies, the anti-democratic Weberian and legalistic paradigms, in fact characterize the habits of thought of those who designed the traditional state? To know what traditional thinking was about requires a reconsideration of its literature. As is the case with the tenor of contemporary critical thought, American and German intellectual traditions differ, albeit in the opposite way. The emergence of the American administrative was relatively uncontentious among reformers, whereas sharp criticism accompanied the perfection of the German Rechtsstaat.

3.1 The Traditional Paradigm in America

From its beginnings, American administrative thought and practice have evinced a managerial spirit, and it might be supposed that managerialism is in fertile soil there.[4] First alluded to by *Alexander Hamilton* as "energy in the executive," American managerialism was authoritatively endorsed by *Leonard White* in his seminal 1926 textbook *The Study of Administration* and by President Franklin Roosevelt's Committee on Administrative Management, the so-called Brownlow Committee. The scientific management movement originated in the United States, and among the most successful of American administrative reforms is the city-manager form of local government. It is understandable that American public administration and management are often viewed in Europe as a manifestation of the business-corporate style that enjoys a favored place in the American practical imagination.

Overlooked in this narrative, however, is another, equally important Hamiltonian precept. To ensure that citizens enjoy "safety" from tyranny, administration must, said *Hamilton*, exhibit a "due dependence on the people in a republican sense, ... a due responsibility." The authors of America's Declaration of Independence had complained that "[King George] has erected a multitude of new offices and sent hither swarms of officers to harass our people and eat out their substance." America's Founders were determined that the new nation not recreate European-style central institutions that might threaten liberty and property. Instead they created a formal separation of powers, *trias publica*, and a *de facto* system of checks and balances, including a form of federalism in which the national government exercises enumerated and implied powers and all remaining powers are reserved to the states and to the people.

The story of public administration in America is about implementing a complex constitutional scheme that is contrary in spirit and practice to corporate-style governance because it is fundamentally Madisonian. That is, American governance reflects the dynamics of constraining faction and power in order that government and its managers may always exhibit a due dependence on citizens who express themselves through representa-

tive institutions and a sense of responsibility to America's constitutional principles. While traditional thinkers seemed to write approvingly of a separation of politics and administration and other features of a Weberian state, "politics" usually meant the kind of corrupt partisanship characteristic of the nineteenth century spoils system. Reconciling the emerging tensions between creating adequate administrative capacity and ensuring that administration was under firm democratic control became the intellectual project facing scholars concerned with defining the field of public administration.

Frank Goodnow, for example, the seminal thinker in American public administration, offered a subtle view on the relationship between politics and administration. While arguing that politics and administration constitute separate spheres of governance, he disavowed the implication that each sphere was the sole province of a separate branch of government, suggesting that powers are separate but, at the same time, overlapping. *Goodnow* perfectly expressed the dilemma of implementing such a scheme:

> [D]etailed legislation and judicial control over its execution are not sufficient to produce harmony between the governmental body which expresses the will of the state, and the governmental authority which executes that will. ... The executive officers may or may not enforce the law as it was intended by the legislature. Judicial offices, in exercising control over such executive officers, may or may not take the same view of the law as did the legislature. No provision is thus made in the governmental organization for securing harmony between the expression and the execution of the will of the state. The people, the ultimate sovereign in a popular government, must ... have a control over the officers who execute their will, as well as over those who express it (1900, pp 97-8).

In a similar spirit, *Goodnow*'s contemporary, *Frederick A. Cleveland*, introduced his book *Organized Democracy* emphasizing the role of citizens. "The picture drawn [in this book] is one of the continuing evolution of the means devised by organized citizenship for making its will effective; for determining what the government shall be, and what the government shall do; for making the qualified voter an efficient instrument through which the will of the people may be expressed; for making officers both responsive and responsible ... government should exist for the common welfare" (1913, v).

Scholarship on the emerging administrative state came to focus on the desirability and inevitability of legislative delegations of authority to "unelected bureaucrats" and to the necessity, if harmony were to be achieved, of responsible exercise of discretion by public administrators. Such discretion was emphatically not to be exercised in a legalistic way, however. Said *John Dickinson*, "[i]t would be unfortunate, if it were possible, for men to commit all their decisions to minds which run in legal grooves. The needs of the moment, he circumstances of the particular case, all that we mean and express by the word 'policy,' have an importance which professional lawyers do not always allow to them" (1927, pp 150-1).

In an incisively argued book, *Charles Hyneman*, concerned that bureaucracy might otherwise act in a manner inimical to the public interest, argued that elected officials must be our primary reliance for direction and control (1950, p 6). There must, he said, be "a structure of government which enables the elected officials really to run the government" (p 15). Why? *Paul Appleby* supplied the answer. "Public administration," he said, "is policy-making. But it is not autonomous, exclusive, or isolated policy-making. It is policy-making on a field where mighty forces contend, forces engendered in and by the society. It is policy-making subject to still other and various policy-makers. Public administration is one of a number of basic political processes by which this people achieves and controls governance" (1949, p 170).

The logic of administrative responsibility with the American constitutional scheme was summarized by *Emmette Redford* in his 1958 book, *Ideal and Practice in Public Administration*. He argued that "[t]hough administration is permeated and circumscribed by law, discretion is vital to its performance. ... Discretion is necessary in administration [because] law is rigid, and policy must be made pragmatically" (p 43). Integrated and hierarchical structures, he argued, are essential to ensuring that bureaucracy is subject to control from outside. In other words, hierararchical control of administration is not anti-democratic but the opposite: bureaucracy under active democratic control is a vital instrument for fulfilling the popular will.

It is America's peculiar constitutional scheme of governance that explains why *Dwight Waldo* believed traditional European administrative thought and practice to be inappropriate for the emerging American administrative state and why *Walter Kickert* and other Europeans argue that American administrative thought and practice are not automatically transferable to European and other non-American contexts.

3.2 The Traditional Paradigm in Germany

Waldo was essentially correct about the incompatibility of American and European public administration. In the maturing German *Rechtsstaat*, harmony was the responsibility not, as *Goodnow* would have it, of institutions of popular control, but of the state conceived as separate from the people.[5]

Beginning in 1640, a succession of Hohenzollern kings created an absolutist state. According to *Reichard* (2008, p 44), "[p]ractically in parallel in Bavaria and Prussia, the absolutist rulers established a professional civil service (*Berufsbeamtentum*), the basic principles of which are still in operation today. ... The principles of the German system of *Beamte* were, and indeed remain, the following: neutrality, devotion to the state, lifelong tenureship, compensation according to the social status of the servant."

The period 1780-1850 saw the absolutist state transformed into a constitutional state. Royal servants were to become state servants (for example, in Prussia's Legal Code of 1794), state servants were to become public officials, government by officials became synonymous with bureaucracy, and bureaucracy became both inordinately powerful and sufficiently controversial to arouse concerns for democratic control. The process was accelerated after the popular revolutions of 1848, when liberal democracy began to prevail and governments confined their tasks to legislation and execution, in which, it was believed, mainly juridical expertise was needed. Following the territorial consolidations among German states, the completion of the process of transformation in Germany awaited Bismarck's creation of the first German Reich in 1870, after which it took until 1900 for legal codes to be unified in the *Bürgerliches Gesetzbuch*: "deep, exact and abstract" (*Kickert/Hakvoort* 2000).

Throughout the nineteenth century, administrative adjudication was expanded, which further justified legal preparation for administrative officials. The bureaucracy was "the carrier and guardian of the general interest of all against the structured clash of particular interests within 'civil society'" (*Miewald* 1984, p 18).[6] According to *Reichard* (2008), "[t]he normative and positivist orientations of *Staatswissenschaft* and law became increasingly dominant in the study of the public sector in Germany. The empirically and practically oriented public administration disciplines disappeared to a greater or lesser

degree" (p 50). Gradually the prestige of judicial officials rose at the expense of administrative officials such that the training of the latter tended to approximate the training of the former.

Thus, during a century marked by revolutions in the name of popular sovereignty, the primary institution of public administration became bureaucracy, albeit within a *trias publica* (*Lindseth* 2004, p 1343). Continental bureaucracies were widely admired. *Lorenz von Stein*, following *Hegel*, expressed high esteem for bureaucrats, who represented unselfish service to the state against the opposing power of special interests. Russian, Austrian and other European writers regarded the bureaucracy as indispensable to reform and good government, the "aristocracy of capacity" (*Anderson/Anderson* 1967, p 175).

A dominant intellectual "memory" of the era is *Max Weber's* positive analysis of legal/rational bureaucracy. In *Weber*'s ideal bureaucracy (*Bendix* 1977), official business is conducted on a continuous basis in accordance with stipulated rules by an administrative agency in which personnel have defined duties, authority to carry them out, strictly defined powers, and appropriate supervision. They have no property rights in the resources at their disposal or in their offices. Official business is conducted in writing. Without these features, "there cannot be a system of legal domination in which the exercise of authority consists in the implementation of enacted norms" (*Bendix* 1977, p 424).

The power of *Weber*'s work has obscured the intellectual ferment that preceded it, however. The increasingly powerful and indispensable German bureaucracy came to be seen as a problem. "As the economic and social transformation associated with industrialism advanced, the bureaucracy refused to alter its leisurely pace, and even more irksome, to diminish its paternalism" (*Anderson/Anderson* 1967, p 178). *Robert von Mohl*'s definitive analyses tended to fuse the term bureaucracy with the system of state administration that was inherently unresponsive to public concerns (*Albrow* 1970). *Otto Hintze* cited the weaknesses of bureaucracy as "corruption and laziness, excessive ambition, servility toward superiors, brutality toward inferiors, conceitedness, and narrowmindedness" (quoted by *Anderson/Anderson* 1967, p 183). Said Austrian scholar *Josef Redlich*, "[t]he combination of parliament and a traditionally authoritarian bureaucracy evoked the worst qualities of each body" (quoted by *Anderson/Anderson* 1967, p 184).

With the introduction of parliamentary government and confronting articulate criticism, bureaucracy "learned to protect itself and to guard its power" (*Anderson/Anderson* 1967, p 181). Political struggles over the control of these bureaucracies "partly fed upon arousing popular indignation against the bureaucracy itself" (*Friedrich/Cole* 1932, p 3). By the end of the nineteenth century, the idea that bureaucracy and democracy are incompatible had become popular with the critics of "imperial bureaucracy" (*Friedrich/ Cole* 1932).

Rechtsstaat, as distinct from bureaucracy, also came under criticism. According to *Jos Raadschelders* and *Mark Rutgers*, "[o]ne of the last to attempt to develop a generic study of public administration in Europe was *Lorenz von Stein*. He was also the first to describe the modern state as an administrative state (*Verwaltungsstaat)*" (1999, p 84). Somewhat later, *von Stein* argued that *Rechtsstaat* "left no room for a proper conceptualization of administration" (*Lindenfeld* 1997, p 201). In *von Stein*'s view, according to *Lindenfeld* (1997, p 201), "administration was the wave of the future," a view that found its way to the heart of *Goodnow*'s seminal American treatises. *Gustav Schmoller* attempted a revival of the sciences of the state in the form of social science, and despite the opposition of many law professors, a doctorate in the sciences of the state was established in 1880 (*Lindenfeld* 1997).

By the end of the nineteenth century, German public administration had become preoccupied with the *de facto* separation of policy and administration and the resulting tensions between an institution, bureaucracy, which exhibited imperialistic proclivities, and the revolutionary idea of popular sovereignty, with its expectation of democratic accountability (*Lynn* 2006). *Toonen* and *Raadschelders* argue that "[t]he advent of labor unions and political parties in the second half of the [nineteenth] century, as well as the extension of the suffrage in the 1880-1940 period, are testimony to the degree to which representativeness and participation became considered as the capstone of the development toward democracy" (1997, pp 5-9). Controversies notwithstanding, the bureaucratic state had held its own and would continue to do so.

4. Different Paths, Similar Destinations

Because, as noted earlier, the creation of bureaucracy in Germany preceded the creation of democratic institutions, ensuring democratic control of bureaucracy has been accomplished in different ways than it has in America. A pre-existing bureaucracy in Germany became the foundation for the emergence of the modern *Rechtsstaat*. In America, the modern administrative state was a creature of Madisonian politics, and administrative institutions incorporated the political compromises reached during the legislative process (*R. Moe* 1990). The ironic effect in America, however, has been that democracy tends to breed bureaucracy as administrative rules and structures are devised to ensure that political compromises can withstand changing regimes (*Morone* 1990, *Nelson* 1982).

In both countries, therefore, liberal democracy has authored bureaucratic institutions of considerable durability, but the theoretical foundations and political dynamics of their creation have been altogether different. As noted earlier, "harmony" has been a goal in both countries but it is achieved in very different ways: through a separation of politics and administration and *Rechtsstaat* in Germany, and through the inseparability of politics and administration and institutions of popular control in America.

The result, however, is that, in sharp contrast to *Whitehall* governments that have no formal separation of powers and thus greater freedom to implement broad reforms, both America and Germany have, despite having taken separate paths, proven relatively inhospitable to aggressive implementation of various post-bureaucratic paradigms, including popular forms of managerialism.

4.1 Managerialism in America

Owing to intensified competition for control over executive agencies following World War II (*Rosenbloom* 2000, *Bertelli/Lynn* 2006), American public administration became the object of a seemingly continuous but disjoint sequence of reform initiatives. As *Paul Light* (1997) sees it, these reforms reflected various themes: "scientific management", "war on waste", "watchful eye" and "liberation management", each with its own distinctive theory of what kinds of reforms might improve government performance. Initiatives reflecting these differing emphases have not so much succeeded each other as created additional, poorly-articulated layers of governing structures and values.

At the same time, governments at all levels in the 1960s had begun to utilize a variety of new tools of action: privatization, hybridity, deinstitutionalization, devolution, revenue sharing (or block grants), and personnel reform. The several varieties of new tools were soon labeled "third-party government" by *Lester Salamon* (1981). *Donald Kettl* (1988) explored the increasing reliance of the federal government upon a variety of intermediaries—nonprofit organizations, hybrid entities, other levels of government, the proprietary sector (including banks and insurance companies): in effect, a "quasi government"—to implement national policies. Policy implementation in general and the phenomenon of third-party government in particular were among the early staples of what was emerging as a managerial movement in American universities.

The recognizable beginning of contemporary managerialism in America was initiated by and administration of Ronald Reagan. With a kindred spirit, British Prime Minister Margaret Thatcher, providing an inspiring example, Reagan embarked on his own "war on waste" with the goal of shrinking the size and increasing the economic efficiency of government. Although neo-liberal in spirit, Reagan's reform strategy was quintessentially American and bore little resemblance to what was soon to become known, as Thatcher's initiatives evolved, as New Public Management. Reagan's chosen instrument, a throwback to the kinds of initiatives launched by Presidents Theodore Roosevelt and William H. Taft early in the twentieth century, was the President's Private Sector Survey on Cost Control in the Federal Government, known as the Grace Commission after its chair, businessman J. Peter Grace.

The Commission's objective was to demonstrate how the intrinsically superior methods of the private sector might save billions of dollars by eliminating waste, fraud and abuse (*Downs/Larkey* 1986, *Grace* 1984). Its 1984 report called for measures such as objective-based management, goal clarification, better planning, and the development of performance measures without, however, acknowledging that prior reforms of similar character had not accomplished much by way of changing a government dominated by separated institutions sharing power (*Downs/Larkey* 1986).

Beginning in 1993, Vice President Al Gore led an eight-year effort, first known as the National Performance Review and then "reinventing government", to create a government that was smaller, cheaper, and more effective. Its four themes were cutting red tape, putting customers first, empowering employees to get results, and cutting back to basics. "[T]he people who work in government are not the problem," proclaimed *Osborne* and *Gaebler*, "the systems in which they work are the problem." Echoed Vice President Gore: "The Federal Government is filled with good people trapped in bad systems: budget systems, personnel systems, procurement systems, financial management systems, information systems. When we blame the people and impose more controls, we make the systems worse" (1993, p 2).

It is important to note, however, that while the American "reinvention movement" was managerial in its ideological orientation (*Aberbac/Rockman* 2004), it placed far less emphasis on the kinds of neo-liberal, market-mimicking reforms than were featured in NPM. Reinvention-inspired reforms employed strategies emphasizing the "liberation management" theme of managerial deregulation, quality, and managerial entrepreneurship. Moreover, as *Guy Peters* (1997, p 255) notes,

> [p]erhaps the one defining feature of reinvention is a disregard of some of the conventions associated with traditional public administration and an associated desire to rethink government operations from the ground up. ... These practices certainly would not be acceptable to more legalistic

administrative systems such as those found in Germany and other countries operating in the Germanic administrative tradition.

Peters continued (1997, p 255): "The deregulatory movement differs from the widespread use of market models in Europe in part by not having any clear substitute for the rules and hierarchy that are being abolished by reform."

But management deregulation foundered because it wandered too far from America's path of institutional development. The Clinton administration sought to imitate Great Britain's Next Steps reform by promoting the creation of Performance Based Organizations (PBOs). But, as *Andrew Graham* and *Alasdair Roberts* note (2004, p 146), the separation of powers meant that "an influential third party–Congress–threatened to complicate negotiations over the content of annual performance agreements." Regarding funding predictability, performance agreements required commitments to budgets for the period covered by the agreements, but future Congresses cannot be bound by the decisions of a sitting Congress. A third problem was terms restricting the termination of Chief Operating Officers for other than performance-related reasons; Congress "may not limit the ability of the President to remove appointees, unless those appointees exercise quasi-legislative or quasi-judicial functions that require some independence from the administration" (p 147). The three PBOs that were created were pale imitations of the British model.

The more important, and surviving, American public management reform of the 1990s was the Government Performance and Results Act (GPRA). Enacted in 1993 largely on the initiative of Congressional Republicans, GPRA is now a routine aspect of public management at the federal level and a key building block of America's expanding practice of performance management at all levels of government (*Radin* 2001). The Act requires each federal agency, in cooperation with Congress and in coordination with the budget process, to formulate forward-looking performance plans and to conduct performance evaluations using agreed-upon performance measures.

But this is far from an act of managerialism. *John Rohr* (2002, p 84) sees GPRA as an example of traditional legislative preeminence within the American separation of powers: "By law it requires nothing less than close cooperation between executive branch agencies and congressional subcommittees, first in developing goals and plans and then in evaluating performance measured against these same goals and plans." The U.S. Government Accountability Office (GAO), an agency of the U.S. Congress tasked with monitoring implantation of GPRA, was less than pleased after a decade of executive branch effort, viewing with concern the less-than-whole-hearted use of performance information in government-wide or agency management (USGAO 2004a).

In the most recent of America's uncoordinated public management reforms, the just-elected administration of President George W. Bush promulgated the President's Management Agenda (PMA), which emphasized performance-driven, outsourced management in federal departments and agencies. Little publicized by the administration and only slowly acknowledged by the professional field, the Bush administration's approach featured the quarterly scoring of all federal agencies against PMA priorities and other administration initiatives and a Program Assessment Rating Tool (PART) to evaluate individual program accomplishments in coordination with preparation of the president's annual budget. The GAO somewhat haughtily declared that PART assessments are "not a substitute for GPRA's strategic, longer-term focus on thematic goals, and department and government crosscutting comparisons" (USGAO 2004b, summary), thus revealing the separation-of-powers tensions that pervade American public management.

From *Theo Toonen* and *Jos Raadschelders*' Eurocentric vantage point, American reforms such as the ones just described represent a continuation and refinement of earlier attempts to improve government by professionalizing the policy process (1997). Reinventing government, in their view, represented a rediscovery of classical American public administration. What was new with reinventing government was its pro-government spirit as against what went before, especially in the Reagan administration. In sharp contrast, American *Ezra Suleiman* (2003) sees the same reforms as a landmark in combining sweeping scope with an anti-government agenda associated with the political right wing. "[A]t the heart of the reinvention-of-government movement lies a skepticism about the existence of a public-service institution (*Suleiman* 2003, p 47; cf. *Frederickson* 1996).

From yet another perspective, *Joel Aberbach* and *Bert Rockman* (2004) argue that, while some reinvention recommendations were unarguably good ideas, the main thrust comprised slogans and nostrums that could not withstand critical scrutiny. For example, they note that, although many of the inefficiencies and restrictive rules decried by the National Performance Review were legislatively mandated, it largely ignored the need for legislative reforms, de-emphasizing the role and importance of Congress. As for successes, they cite claims concerning "more contracting out, streamlining the hiring process, use of various devices to gauge agency customer opinion and respond to it, greater and more effective use of information technology, streamlining some aspects of procurement, and attention to a variety of internal agency management reforms" (p 31).

These conflicting assessments highlight the difficulty of appraising managerialism in America. *James Thompson* undertook a more systematic analysis of the accomplishments of the National Performance Review. He notes that ANPR incorporates a diverse set of interventions directed toward the achievement of multiple objectives (2000, p 509). First, he summarized and classified the objectives of the National Performance Review as of first, second, and third order importance. Of first order importance were downsizing, reducing administrative costs, and reforming administrative systems. Of second order importance were decentralizing authority within agencies, empowering front-line workers, and promoting cultural change in agencies. Of third order importance were improving the quality of public services and improving the efficiency of agency work procedures. *Thompson* conducted a broad review of the results of NPR in terms of satisfying these objectives based survey research conducted by a US government personnel agency. A broad conclusion, he says (2000, p 510), is that while some success has been achieved with regard to lower, first-order goals, only limited progress has been made toward critical, higher second- and third-order reinvention objectives. Thus, downsizing and cost reduction objectives have been substantially achieved. ... but there is no evidence of any significant, systemic improvement in quality of services or culture.

Despite the ideological appeal of managerialism in America, therefore, its successes have been broadly limited by the enduring institutions of constitutional governance. Against the tendencies of managerialism to separate politics from administration stand the separation of powers and the competitive, Madisonian politics that inevitably result.

4.2 Managerialism in Germany

A similar containment of managerialist enthusiasm is evidence in Germany. Argues *Eckhard Schröter* (2004, p 72) every effort has been made at the Federal level "to keep any

organisational change as compatible as possible with the existing machinery of government." Since 1989, moreover, the Federal government has been preoccupied with creating a democratic public service in the former German Democratic Republic and moving the capital from Bonn to Berlin.

As is the case in America, there have been numerous German reform initiatives in recent decades. A "first wave" (*Wollman* 2002) included the Federal Project Group for Governmental and Administrative Reform (1969-1975), the Independent Federal Commission for Legal and Administrative Simplification (1983), the Federal Commission for Administrative Efficiency, and a Deregulation Commission (1988). *Helmut Wollman* characterizes the goal of this wave as a politically controversial amalgamation of local units of government to create larger, more efficient units, to which *Land* functions were delegated (deconcentrated), as well as intra-administrative reforms within local governments.

A "second wave" of reforms included the Lean State Advisory Committee of 1995, the Action Program for the Further Improvement of the Effectiveness and Efficiency of the Federal Administration of 1997, the "activating state" theme of the twenty-first century Schröder government, and, most significantly, the NPM-influenced New Steering Model (inspired by the Dutch Tilburg reforms) in local government. The second wave of reforms was motivated in large part by budgetary pressures, including those brought about by the 1992 Maastricht criteria, and gained momentum from European Union deregulation and market-liberalization policies (*Wollman* 2002).

As noted, however, these reforms have done little or nothing to change the machinery of government. For example, the Lean State Advisory Committee ultimately proposed only cautious departures from the status quo, remaining "caught in the grid of the traditional accounting rules and civil service laws" (*Schröter* 2004, p 62). To the extent that there were structural changes, the impetus was provided by moving the seat of parliament and the government from Bonn to Berlin, as well as by rising budget deficits. The bargaining over the relocation resulted, according to *Schröter*, in "the worst of both worlds", a "combination model" that left functions in both locations but did not seriously call into question existing bureaucratic structures.

These existing structures are generally criticized as incorporating non-ministerial functions that could be hived off to executive agencies or the private sector. "Viewed in terms of their reform objectives," concludes *Wolfgang Seibel* (2001, p 86), over the last fifty years it is the administrative response to dealing with the aftermath of war and the establishment of federal ministerial administration which are the notable successes among reforms. In *Seibel*'s view, the same can be maintained, albeit with less conviction, of the 1969 financial reforms, the territorial reforms of the late 1960s and early 1970s, and of the construction and reorganisation of public administration in eastern Germany since 1990. The failures, on the other hand, include the attempts to reform the organisation of ministries in the late 1960s and early 1970s and the bid to reform public-service law, which in fact turned out to be an unmitigated disaster.

That significant efforts at public management reform arose at the local level of government reflected the dissatisfaction of German city managers with the administrative system (*Reichard* 2003). As was the case with many federal reform initiatives, local government reform was not inspired by politicians, citizens or the central government, where managerialism and neo-liberalism had never really caught on. "[I]t is precisely the lack of attention for neo-managerialism and 'new public management' and sweeping reforms," argue *Toonen* and *Raadschelders* (1997, pp 1-5), "which is a striking feature of the Ger-

man case." Economic and business management concepts have, however, inspired operational reforms in Germany at the local level throughout the postwar period, including post-war reconstruction, the PPBS concepts of the 1960s, cost-benefit analyses and policy analysis and evaluation concepts in the 1970s, and quasi market and managerial concepts in the 1980s and early 1990s (*Toonen/Raadschelders* 1997).[7]

In 1991, a *Neues Steuerungsmodell*, New Steering Model (NSM), was published by the Joint Local Government Agency for the Simplification of Administrative Procedures and, according to *Christoph Richard*, "disseminated like brushfire" (*Reichard* 2003, 349). The primary external influence was the Dutch city of Tilburg, which had adopted a corporate-management model involving a product orientation, responsibility centers, performance indicators, separation of politics and administration and internal contract management. With very little influence by political/administrative science or business management academics (*Reichard* 2003), the NSM involved decentralization and autonomy of resource management and responsibility, cost-efficiency mechanisms, strengthening the influence and control of local elected councils through reshaping the budgetary process, while restricting local government to an enabling role through marketization, outsourcing and privatization. All of these measures encountered serious problems (*Wollmann* 2002).

The reforms were controversial. "Critics of NSM," says *Werner Jann* (1997, p 90), "stress its pre-occupation with concepts and visions, its affinity to commercial consultants, its naive reform-euphoria, its neo-liberal belief in the market and its neglect of the cultural premises of public administration." After 10 years of reforms, moreover, "there are not many visible results; too much is still moving and is 'on the way'" (*Reichard* 2003, p 356), although there is some evidence of improved customer satisfaction in survey results.

In general, external pressures, administrative innovations and internal dynamics are largely accommodated within existing German managerial structures, which means that only policies and standard operating procedures change and then only gradually (*Toonen/Raadschelders* 1997). The substance of public sector activity may change considerably within a given framework, however. The model of "cooperative federalism" has so far illustrated that stability can be a dynamic concept, not to be confused with immobility or absence of change (*Toonen/Raadschelders* 1997). Germany is "the archetypical example of a system that pairs dynamics, flexibility and innovation to a gradualist, and adaptive mode of public sector reform" (*Toonen/Raadschelders* 1997, p 1-6).

Other observers emphasize the extent of change, however. *Klaus Goetz* argues, for example, that "the two main pillars on which bureaucratic legitimacy has long rested [rationality and orientation to the public good] are crumbling" (1999, p 168). He continues: "outside the realm of the Federal ministerial administration, the signs of advancing privatisation, corporatisation and economisation are unmistakable" (p 168), albeit with an unfortunate consequence: "[o]pportunities for organisational choice and the diversity of administrative organisation at the Länder level are ... diminished" as legal and practical frameworks for action narrow (p 170).

In a similar vein, *Thomas Ellwein* (2001, p 44) argues that "[c]ompared with the 19th century, the 'unity' of administration has become more fragile, administrative management has become more difficult, the resulting need for internal coordination greater, and the scope of discretion in decision-making broader." Such changes may well affect attitudes about what is mandated by law. "What results," says *Ellwein* (2001, p 44), "is 'ad-

ministration by negotiation', something which has always existed but has been veiled in a cloak of secrecy. However, this is now no longer history, but the current situation." Adds *Schröter*, "[t]his constellation of a highly decentralised and fragmented, but at the same time tightly interwoven politico-administrative systems may also help to explain the preponderance (and persistence) of political bargaining as well as legal rule-setting as instruments of political steering and coordination as opposed to managerialist contract management" (2004, p 70).

But this political bargaining is not at all like that in separation-of-powers America. Notes *Schröter*, the executive (at all levels) completely dominates the legislative branches in the field of administrative reform. For example, the parliament has no legal instruments to combine financial appropriations with binding performance goals. America's Government Performance and Results Act, enforced by an agency of the legislature, is inconceivable in Germany.

5. Bureaucracy and Liberal Democracy

In both America and Germany, then, the so-called "bureaucratic paradigm" obscures the underlying reality that the American administrative state and the German *Rechtsstaat* have devised bureaucratic institutions as means to serve liberal, republican purposes. That such institutions endure is less a reflection of the well-known pathologies of bureaucracy—although such pathologies are always present as institutions evolve—as of their continuing value to the preservation of civil society, an endurance that has accommodated change within flexible frameworks of law and practice.

The foundations laid by the absolutist state builders of the seventeenth and eighteenth century German states would adapt to and survive the revolutions, wars, and social and economic transformations of the nineteenth and twentieth centuries to provide stability and continuity to modern democratic governments. Thus, although Fifth Reich Germany (and Fifth Republic France) has been through numerous political transformations in the last two centuries, the stability of its public administrations is remarkable.

Stable institutions facilitate orderly change. The new welfare state agencies and programs tended to be oriented more toward clientele, provider and professional interests and values than toward universal public service values and democratic accountability in a classical sense. "Political officeholders increasingly have been forced to show that they could keep the ever-growing bureaucracy in check" (*Toonen/Raadschelders 1997, pp 5-1*). Ambitious efforts occurred in several countries to democratize the administrative system in the 1960s and 1970s, searching for more citizen participation, openness and other efforts to involve the public and "bring public administration closer to the people" (*Toonen/Raadschelders* 1997, pp 6-5). It was the public administration [in West Germany] that enabled the new democratic policy on East German soil to function beyond the peaceful revolution," notes *Klaus König* (1997, p 216).

In America, if there are assumptions that are taken for granted, or a paradigm, in traditional thought, it is that the structures and process of the administrative state, of America's bureaucracy, constitute appropriate instruments for achieving balance between administrative capacity and popular control on behalf of public purposes defined by electoral and judicial institutions, which are the primary constitutional means for the expression of the public will. In other words, preserving balance between the capacity

to effect the public interest and democratic accountability of governance through hierarchy was, and still is, the task of American democracy. That America has the world's oldest written constitution and has itself survived civil war, economic depression, world war, and upheavals in civil society testifies to the success of a public administration that accommodates change without compromising constitutional principle, the social contract on which it was founded, and the public service bargain that has been the result.

A reconsideration of traditional American literature leads to the insight that contemporary critics of traditional thought pose a greater threat to democratic values than the authors of the so-called "bureaucratic paradigm". Traditional habits of thought exhibited far more respect for law, politics, citizens, and values than customer-oriented managerialism or civic philosophies that, in promoting community and citizen empowerment, barely acknowledge the constitutional role of legislatures, courts, and executive departments. The idea of separating administration from politics is more clearly expressed in *Reinventing Government* (is not steering versus rowing a dichotomy?) and in contemporary attacks on "top-down" democracy than it is in traditional American thought. In the guise of "performance", efficiency as the ultimate value permeates the New Public Management more than it did traditional public administration.

State-centered Germany and legislature-centered America, following altogether different paths and altogether different interpretations of the rule of law, have produced institutional arrangements both adapted and adaptable to their changing histories and cultures. That such an allegedly rigid, nondemocratic instrument, bureaucracy, could enable these achievements is a remarkable and instructive story.

End Notes

* *White* (1926, p 423).

2 This essay quotes and adapts material from *Lynn* (2001, 2006, 2008) as well as from the other sources cited herein.

3 The following paragraphs are adapted from *Lynn* (2001).

4 Parts of this section have been adapted from *Lynn* (2008).

5 The following material is quoted and adapted from *Lynn* (2006, 2008).

6 Note the sharp contrast between this view and that of the American *John Dickinson*, who argued (1930, p 295, p 304), that "[e]very representative is a potential mediator for the interest which has the strongest control over him in the face of other interests; and in this way opportunity is given for bringing interests into touch and convincing each of the advantage of accommodating itself to the others with which it has to live. ... Government ... is bound to be in the long run far more a reflection of the balance of interests in the community than an agency capable of making the community reflect the independent will and purposes of the governors."

7 *Christoph Reichard* (2003) notes that the old cameralist book-keeping method, still in use in all German public sector organizations, is only now beginning to be replaced by modern resource-based accrual accounting and budgeting systems.

References

Aberbach, Joel D./Bert A. Rockman, 2004: Reinventing Government or Reinventing Politics? The American Experience. In: *Peters, Guy/Pierre, Jon* (eds), Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform, London: Routledge, pp 24-34.

Albrow, Martin, 1970: Bureaucracy,New York: Praeger Publishers.

Anderson, Eugene N./ Anderson, Pauline R., 1967: Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century, Berkeley, CA: University of California Press.

Barzelay, Michael (with *Babak J. Armajani*), 1992: Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, Berkeley: University of California Press.

Bendix, Reinhard, 1977: Max Weber: An Intellectual Portrait, Berkeley, CA: University of California Press.

Bertelli, Anthony M/ Lynn, Laurence E. Jr., 2006: Madison's Managers: Public Administration and the Constitution, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Cleveland, Frederick A, 1913: Organized Democracy: An Introduction to the Study of American Politics, New York: Longmans, Green.

Dahl, Robert A., 1947: The Science of Public Administration: Three Problems, in: Public Administration Review 7, pp 1-11.

Denhardt, Robert B./Denhardt, Janet Vinzant, 2000: The New Public Service: Serving Rather than Steering, in: Public Administration Review 60, pp 549-59.

Dickinson, John, 1927: Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Dickinson, John, 1930: Democratic Realities and Democratic Dogma, in: The American Political Science Review 24, pp 283-309.

Downs, George W./Larkey, Patrick D., 1986: The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness, New York: Random House.

Ellwein, Thomas, 2001: The History of Public Administration, in: *König, Klaus/Seidentopf, Heinrich* (eds.): Public Administration in Germany, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp 33-45.

Frederickson, H. George, 1996: Comparing the Reinventing of Government with the New Public Administration, in: Public Administration Review, 56, pp 263-70.

Friedrich, Carl Joachim/Cole, Taylor, 1932: Responsible Bureaucracy: A Study of the Swiss Civil Service, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Goetz, Klaus H., 1999: Between Autonomy and Subordination: Bureaucratic Legitimacy and Administrative Change in Germany, in: *Rouban, Luc* (ed): Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management, Amsterdam: IOS Press, pp 157-74.

Goodnow, Frank J., 1900: Politics and Administration: A Study in Government, New York: Macmillan.

Gore, Al, 1993: From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less: Report of the National Performance Review. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Grace, J. Peter, 1984: Report of the President's Private Sector Survey on Cost Control. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Graham, Andrew/Roberts, Alasdair, 2004: The Agency Concept in North America: Failure, Adaptation, and Incremental Change, in: *Pollitt, Christopher/Talbot, Colin* (eds.): Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, London and New York: Routledge, pp 140-63.

Hyneman, Charles S., 1950: Bureaucracy in a Democracy, New York: Harper and Brothers.

Jann, Werner, 1997: Public Management Reform in Germany: A Revolution without a Theory?, in: *Kikkert, Walter J. M.* (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp 81-100.

Kettl, Donald F, 1988: Government by Proxy: (Mis?)Managing Federal Programs, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Kickert, Walter J. M./ Hakvoort, Jan L. M., 2000: Public Governance in Europe: A Historical-Institutional Tour d'Horizon, in: *Van Heflin, Oscar/Kickert, Walter J. M./Thomassen, Jacques J. A.* (eds): Governance in Modern Society: Effects, Change, and Formation of Government Institutions. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp 223-55.

König, Klaus, 1997: Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration, in: *Kickert, Walter J. M.* (ed): Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp 213-232.

Light, Paul C., 1997: The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995. New Haven, CT: Yale University Press.

Lindenfeld, David F, 1997: The Practical Imagination: The German Sciences of State in the Nineteenth Century, Chicago: University of Chicago Press.

Lindseth, Peter L, 2004: The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s, in: Yale Law Journal 113, pp 1341-1415.

Lynn, Laurence E., Jr., 2001: The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For, in: Public Administration Review 61, pp 144-60.

Lynn, Laurence E., Jr., 2006: Public Management: Old and New, New York and London: Routledge.

Lynn, Laurence E., Jr., 2008: The Study of Public Management in the United States: Management in the New World and a Reflection on Europe, in: *Kickert, Walter J. M.* (ed.), The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness, London and New York: Routledge, pp 233-62.

Miewald, Robert D, 1984: The Origin's of Wilson's Thought: The German Tradition and the Organic State, in *Rabin, Jack/Bowman, James S.* (eds.), Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration, New York: Marcell Dekker, pp 17-30.

Moe, Ronald C., 1990: Traditional Organizational Principles and the Managerial Presidency: From Phoenix to Ashes, in: Public Administration Review 50, pp 129-40.

Moore, Mark H., 1995: Creating Public Value: Strategic Management in Government, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Morone, James A., 1990: The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government, New York: Basic Books.

Nelson, William E., 1982: The Roots of American Bureaucracy, 1830-1900, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Osborne, David/Gaebler, Ted: 1992: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Reading, MA: Addison-Wesley.

Peters, B. Guy. 1997: A North American Perspective on Administrative Modernisation in Europe, in: *Kickert, Walter J. M.* (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp 251-66.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform: A Comparative Analysis, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.

Raadschelders, Jos C. N./Rutgers, Mark R., 1999: The Waxing and Waning of the State and its Study: Changes and Challenges in the Study of Public Administration, in: *Kickert, Walter J. M./Stillman, Richard J.* (eds.), The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and the United States, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp 17-35.

Raadschelders, Jos C. N/ Toonen, Theo A. J., 1999: Public Sector Reform for Building and Recasting the Welfare State: Experiences in Western Europe, in: Perry James L. (ed.), Research in Public Administration, Greenwich, CT: JAI Press, pp 39-62.

Radin, Beryl A., 2001: Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement, in: Forsythe, Dall (ed), Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government, Albany, NY: Rockefeller Institute Press, pp 285-306.

Redford, Emmette S., 1958: Ideal and Practice in Public Administration, Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Reichard, Christoph, 2003: Local Public Management Reforms in Germany, in: Public Administration 81, pp 345-63.

Reichard, Christoph, 2008: The Study of Public Management in Germany: Poorly Institutionalized and Fragmented, in: Kickert, Walter, J. M. (ed.), The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness, London and New York: Routledge, pp 42-69.

Rohr, John, 2002: Civil Servants and Their Constitutions, Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Rosenbloom, David H, 2000: Building a Legislative-Centered Public Administration, Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Rutgers, Mark R., 2001: Traditional Flavors? The Different Sentiments in European and American Administrative Thought, in: Administration & Society 33, pp 220-44.

Salamon, Lester M., 1981: Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Public Action, in: Public Policy 29, pp 255-75.

Sayre, Wallace S., 1951: Trends of a Decade in Administrative Values, in: Public Administration Review 11, pp 1-9.

Schröter, Eckhard, 2004: A Solid Rock in Rough Seas? Institutional Change and Continuity in the German Federal Bureaucracy, in: Pollitt,Christopher/Talbot, Colin (eds.), Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, London and New York: Routledge, pp 61-72.

Seibel, Wolfgang, 2001: Administrative Reforms, in: *König, Klaus/Seidentopf, Heinrich* (eds), Public Administration in Germany, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp 73-87.

Simon, Herbert A., 1946: The Proverbs of Administration, in: Public Administration Review 6, pp 53-67.

Simon, Herbert A, 1947: A Comment on 'The Science of Administration', in: Public Administration Review 7, pp 200-203.

Suleiman, Ezra, 2003: Dismantling Democratic States, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Thompson, James R., 2000: Reinventing as Reform: Assessing the National Performance Review, in: Public Administration Review 60, pp 508-21.

Toonen, Theo A. J./Raadschelders, Jos C. N.,1997: Public Sector Reform in Western Europe. Background Paper for Presentation at the Conference on Comparative Civil Service Systems, School of Public and Environmental Affairs (SPEA), Indiana University, Bloomington, IN, April 5-8, 1997. Online Available: Http://www.indiana.edu/~csrc/toonen1.html (accessed 20 December 2005).

US Government Accountability Office (USGAO), 2004a: Results-oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results. GAO-04-594T. Washington, DC.

US Government Accountability Office (USGAO), 2004b. Performance Budgeting: OMB's Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Budget and Performance Integration. GAO-04-439T. Washington, DC.

Waldo, Dwight, 1948: The Administrative State: A Study of the Political Theory of Public Administration, New York: Ronald.

White, Leonard D., 1926: Introduction to the Study of Public Administration, New York: Macmillan.

Wollmann, Hellmut, 2002: German local government under the impact of NPM modernization and new direct democratic citizen rights. Prepared for the International Conference on Reforming Local Government, University of Stuttgart, September 26-27. Online Available: Http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Germany-Wollmann.pdf (accessed 21 December 2005).

Anschrift des Autors: Laurence E. Lynn, Jr., Sydney Stein, Jr. Professor of Public Management Emeritus, The University of Chicago, 4902 Fairfield Court, Bryan, TX 77802
E-Mail: llynnjr@gmail.com

Werner Jann/Kai Wegrich

Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum?

Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel

Zusammenfassung
Das verbreitete Stereotyp Deutschlands als übermäßig bürokratisierter Staat kann einer nüchternen empirischen Bestandsaufnahme kaum standhalten. Im internationalen Vergleich zeigt sich vielmehr ein unterschiedliches Ausmaß der „Bürokratisierung" entlang von drei zentralen Dimensionen der häufig undifferenziert betrachteten Bürokratieproblematik. Einer intelligenten Strategie der Entbürokratisierung muss daher eine systematische Analyse der Mechanismen der Bürokratisierung in einzelnen Dimensionen der Bürokratiekritik – zu viel Staat, zu viel Regulierung, zu bürokratische Organisation – zugrunde liegen. Der Beitrag stellt einen zentralen Mechanismus für die Regulierungsproblematik als derzeit besonders intensiv diskutiertes Bürokratieproblem dar: Das relative politische Kräfteverhältnis von „Generalisten" und „Spezialisten" wird als entscheidend für den Erfolg von Initiativen zur Deregulierung und „besseren Regulierung" identifiziert. Diskutiert wird der Beitrag unterschiedlicher theoretischer Perspektiven zur konzeptionellen Begründung dieser Generalisten-Spezialisten-These. Hieraus ergeben sich schließlich handlungsrelevante Hypothesen zur Wirksamkeit von verbreiteten Ansätzen der „besseren Regulierung".

Schlagworte: Entbürokratisierung, Regulierungspolitik, Generalisten, Spezialisten, Theorien der Regulierung

Abstract
How bureaucratic is Germany? And why? Generalists and specialists in the deregulation game
The widespread stereotype of Germany as an exceedingly bureaucratic state is challenged by a sober empirical analysis. An international comparison reveals a differentiated pattern along three central dimensions of the seldom differentiated problem of bureaucratization. Any intelligent strategy for debureaucratization therefore should be based on a systematic analysis of the mechanisms of bureaucratization within the different dimensions of bureaucratization – too much state, too much regulation, too much bureaucratic organization. This paper focuses on such a mechanism concerning the regulatory dimension of bureaucratization: The relative political weight of 'generalists' and 'specialists' is identified as decisive for the success of deregulation/better regulation initiatives. The paper discusses the contribution of various theoretical approaches to the conceptual foundation of the 'generalists – specialist' claim. This leads to various hypotheses concerning the effectiveness of widely spread approaches to better regulation.

Key words: De-bureaucratization, better regulation, generalists, specialists, theories of regulation

1. Einleitung

Spätestens seit den frühen 80er Jahren darf in keiner in Deutschland getroffenen Koalitionsvereinbarung ein Abschnitt zum Bürokratieabbau, zur Verschlankung des Staates oder zur Verwaltungsreform fehlen – ohne dass dieser Teil dann hinterher viel Aufmerksamkeit auf sich ziehen würde. Die Verhandlungen zwischen CDU und SPD im Herbst 2005 waren dabei keine Ausnahme, und dass am Ende ein Modell zur Messung von Bürokratiekosten Eingang in den Koalitionsvertrag fand, das einige Monate zuvor nur einigen wenigen Experten bekannt war, scheint einer typischen „*Garbage Can*" Entscheidungssituation und der Nutzung eines „*Policy Windows*" (*Kingdon* 1995) geschuldet zu sein. Die „richtigen" Akteure haben das Standardkosten-Modell in den Niederlanden „entdeckt" (mit Hilfe von „*Policy Brokern*" wie der Bertelsmann-Stiftung) und als ideale Lösung in die Koalitionsverhandlungen eingebracht, die einerseits keinem weh tat – so dachte man zumindest – und anderseits das Engagement der zukünftigen Kanzlerin für dieses Thema verdeutlichte.

Heute gilt das Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" als das ehrgeizigste Vorhaben einer Bundesregierung in diesem Politikfeld seit langem, was sich auch daran zeigt, dass es inzwischen erhebliche Widerstände dagegen in der Ministerialbürokratie gibt, und diese Widerstände auch koalitionspolitisch instrumentalisiert werden. M.a.W. wehren sich die vom Programm besonders betroffenen Ressorts Justiz, Finanzen, Arbeit und Umwelt mit dem Argument, das Programm würde einseitig die SPD-Ressorts belasten. Bürokratieabbau ist offenkundig aus der Ecke der „low politics" zu einem wichtigen reformpolitischen Handlungsfeld des Bundes geworden. Im Kanzleramt wurden ein Arbeitsstab sowie ein „unabhängiges" Expertengremium (der Nationale Normenkontrollrat) mit Eingriffskompetenzen in das Tagesgeschäft der Ministerien eingerichtet. Bürokratieabbau wurde damit – zumindest ein wenig mehr – zur Chefsache (siehe als Übersicht *Jann/Jantz* 2008).

Dieser Aufwertung entspricht eine zunehmende Intensität einer Bürokratiekritik, die seit Anfang/Mitte der 2000er Jahre über das Grundrauschen von Klagen über „bürokratische Hemmnisse" hinausgeht. Forderungen nach „nachhaltigem", „umfassendem" oder „radikalem" Bürokratieabbau gehören zu den reformpolitischen Lieblingsrezepturen in Leitartikeln. Und keine politische Partei kann auf eine Programmatik zum Bürokratieabbau verzichten. Diese zeitweise hyperventilierende Debatte geht mit verbreiteten Diagnosen über Deutschland als besonders stark bürokratisierter Staat einher, die offensichtlich durch eine Reihe von Studien bestätigt wird. Eine Unternehmensbefragung ergab beispielsweise, dass im Jahr 1994 58% der Antwortenden die Belastung durch staatliche Bürokratie als hoch oder sehr hoch einschätzten, zehn Jahre später gaben dies 79% an (*Kayser* u.a. 2004). Solche Diagnosen zum „gefühlten" bürokratischen Wachstum werden durch scheinbar objektive international vergleichende Rankingstudien bestätigt, in denen Deutschland nicht selten besonders schlecht, wie insbesondere in dem IW-Regulierungsindex oder dem Standortindex der Bertelsmann-Stiftung, aber zumindest im Auge der Medienberichterstattung höchstens durchschnittlich abschneidet.

Entsprechende Interpretationen Deutschlands als überbürokratisierter Staat können sich zudem auf die in der international vergleichenden, aber auch der deutschen Politik- und Bürokratieforschung verbreitete Einstufung der deutschen Verwaltungskultur als eher „traditionell" und „bürokratisch", als „fragmentiere Regelungskultur" (*Jann* 1983), stützen. Demnach sprechen sozio-kulturelle wie strukturell-institutionelle Faktoren für

eine Tendenz zur „Bürokratisierung“, die es zwar in allen modernen Staaten gibt, aber unter diesen Bedingungen eher in „Überbürokratisierung“ (*Mayntz* 1980) umschlagen könnte. Zu den hier relevanten kulturellen Faktoren gehören insbesondere der Umgang mit Unsicherheit: „Vermeidung von Unsicherheit (uncertainty avoidance)“ ist eine Wertedimension, die in Deutschland im Vergleich westlicher Staaten relativ stark ausgeprägt ist – was die Tendenz zur detaillierten Regulierung und Kontrolle einerseits und die Zurückhaltung gegenüber Reformvorhaben, deren Ergebnisse unsicher sind, andererseits erklärt (*Hofstede* 2005, *Jann* 2002a, *Pollitt/Bouckaert* 2004).

Zu den institutionellen Faktoren gehören neben dem berühmten „Juristenmonopol“ in der Ministerialverwaltung auch Strukturmerkmale des Politik- und Verwaltungssystems. So steht die gewachsene Rechtsstaatstradition in Verbindung mit der grundsätzlichen Anfechtbarkeit von Verwaltungsentscheidungen auf dem verwaltungsgerichtlichen Klageweg. Um Verwaltungsentscheidungen „gerichtsfest“ zu machen, ist nicht nur eine differenzierte Regulierung notwendig (die oft eine Folge von Rechtsprechung ist), sondern auch eine formalisierte, nachvollziehbare und damit bürokratisierte Entscheidungspraxis der Verwaltung. Institutionelle Anreize zu detaillierter Regulierung werden schließlich auch durch die „Implementationsferne“ des Bundes als zentrale Normsetzungsinstanz innerhalb des deutschen Exekutivförderalismus gesetzt. Da der Bund nur in wenigen Bereichen über eine eigene Vollzugsverwaltung oder über Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der Vollzugsverwaltung auf Landes- und Kommunalebene verfügt, bestehen Anreize zu einer möglichst detaillierten Regulierung des Verwaltungshandelns, um einen „gesetzestreuen“ Vollzug zu gewährleisten, und damit letztlich auch die immer wieder geforderte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Eine Veränderung dieser institutionellen Grundlagen ist innerhalb dieser Spielregeln sehr schwierig bis unmöglich, und auch der Reform der Verwaltung selbst stehen erhebliche Hindernisse gegenüber, wie die starke (verfassungs-)rechtliche Fundierung von Kernelementen des Verwaltungssystems oder die relativ starke Position der Verwaltung gegenüber der Politik – alles derart bekannte Erklärungsmuster, dass der Nachweis im Einzelnen verzichtbar erscheint.

So weit, so einfach: Dass Bürokratieabbau endlich auch auf Bundesebene zu einem relevanten Thema der reformpolitischen Agenda geworden ist, kann als überfällige Reaktion auf vielfach gezeigte „Überbürokratisierung“ Deutschlands im internationalen Vergleich gewertet werden. Die Reform wird angesichts der kulturellen und institutionellen Ausgangslage schwierig, ist deswegen aber nicht weniger notwendig. Dieses wunderbar eindeutige Bild bekommt allerdings deutliche Risse, wenn drei weitere Aspekte einbezogen werden.

(1) Weder die hyperventilierende Bürokratiekritik noch der „Hype“ um das Standardkosten-Modell sind deutsche Besonderheiten. Auch in Großbritannien gelten Klagen über „bürokratische Hindernisse“ als postmodernes Äquivalent zum Klagen über das Wetter, und in den Regalen von Universitäts- und Flughafenbuchhandlungen finden sich ähnliche Bestseller, die Beispiele absurder bürokratischer Regulierungen aufzählen und Katastrophenszenarien der Überbürokratisierung zeichnen. Der Abbau administrativer Lasten mit dem Standardkosten-Modell ist ein europaweiter „Policy-Boom“ (*Wegrich* 2007): Regierungen in mehr als der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten und fast allen westeuropäischen Staaten (innerhalb und außerhalb der EU) haben die Anwendung des Standardkosten-Modells in ihre Programmatik zum Bürokratieabbau bzw. zu „better regulation“ aufgenommen. Eine Kerngruppe von etwa neun europäischen Ländern betreibt die Messung

und den Abbau administrativer Lasten in ähnlicher oder höherer Intensität als Deutschland.

(2) Ergebnisse scheinbar objektiver Rankingstudien sind ebenso problematisch wie Umfragen zur „gefühlten" Bürokratie und werden in der öffentlichen Debatte zudem nach dem Muster einer Negativselektion wahrgenommen. Ein Vergleich unterschiedlicher Rankings zeigt (vgl. *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007), dass Deutschland durchaus nicht immer negativ abschneidet, durchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Rangplätzen stehen Spitzenplätze in einzelnen Rankings gegenüber. Selbst Vorbilder der Entbürokratisierungspolitik, wie die Niederlande, schneiden gelegentlich schlechter ab als Deutschland (so in der „Doing Business" Studie 2006 und 2007). Der jeweilige Rangplatz hängt dabei entscheidend von der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Indexstudien ab. Insbesondere wenn die Regulierung des Arbeitsmarktes im Vordergrund steht, rangiert Deutschland auf den hintersten Plätzen. Diese Studien sind dabei mit einer Reihe methodischer Unsicherheiten verbunden (vgl. auch *van de Walle* 2006). Dazu gehört die „Komposition" von Rankings aus ganz unterschiedlichen Teilbereichen (Indizes) zu einem Gesamtranking sowie die selektive und normative Definition in Bereichen, wo keine verlässlichen oder überhaupt keine quantitativen Daten vorliegen. Formale Einstufungen (etwa die Anzahl der für die Gründung einer GmbH notwendigen Behördenkontakte) haben manchmal wenig mit der Realität eines solchen Prozesses zu tun (vgl. Financial Times Deutschland 2008). In jüngster Zeit finden sich daher zunehmend öffentliche Wortmeldungen, die mit Katastrophenszenarien des überbürokratisierten Staates deutlich kontrastieren.

(3) Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung bietet eine alternative Lesart zur „bürokratischen Regelungskultur" als Kernmerkmal der deutschen Verwaltung an. Diese ist demnach im erheblichen Maße durch Elemente einer kooperativen Verwaltung kennzeichnet (*Benz* 1994, *Dose* 1997), die sich auf Ministerialebene bei der Formulierung von Regulierungen auf etablierte Netzwerkbeziehungen mit Interessenorganisationen stützt, um deren Interessen und Expertise frühzeitig einzubeziehen. Auch die Rechtsanwendungspraxis der Vollzugsverwaltungen ist nicht in erster Linie durch „bürokratisch-rigide" Anwendung von Vorschriften, sondern durch pragmatische Vorschriftenreduktion im Vollzug (*Frido Wagener 1979*) gekennzeichnet. Die Implementationsforschung hat sich Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre umfassend mit den Details dieser Verhandlungsbeziehungen und deren Einfluss auf den Erfolg politischer Programme befasst. Das Bild einer „kooperativen Verwaltung" ist selbstverständlich zu relativieren und differenzieren, zwischen Verwaltungsebenen, Politikfeldern und Regionen – aber Gleiches gilt für die generelle Diagnose einer „bürokratischen Regelungskultur".

Demnach scheint die sichere Erkenntnis, dass Deutschland ein besonders stark bürokratisierter Staat ist, durchaus zweifelhaft. Dabei bestehen sowohl ein Empirie- als auch ein Theoriedefizit. Das Empiriedefizit resultiert vor allem aus der Vermengung ganz unterschiedlicher Probleme und Problemwahrnehmungen in der Bürokratiekritik. Was eigentlich ein Bürokratieproblem ist und worin die besondere Problematik der Bürokratisierung in Deutschland genau besteht, wird durch „komponierte" Rankings kaum deutlich. Stattdessen ist eine Differenzierung der unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratiekritik und auf dieser Grundlage eine systematische Analyse der Situation in Deutschland notwendig. Konzeptionell stellt nicht nur die Vermischung unterschiedlicher Dimensionen von Bürokratie ein Problem dar. Es besteht auch ein wesentliches Defizit hinsichtlich der

sozialen und politischen Mechanismen, die „Bürokratie“ generieren. Ohne eine Reflexion dieser Mechanismen werden aber Instrumente des Bürokratieabbaus wirkungslos bleiben oder mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden sein (wenn man sich beispielsweise durch einen radikalen Personalabbau eine Entbürokratisierung erhofft, um festzustellen, dass Bürokratisierung in Form von langen Bearbeitungszeiten in Genehmigungsverfahren auf anderer Ebene hierdurch verstärkt wird).

Im Folgenden führen wir zunächst eine Differenzierung unterschiedlicher Dimensionen von Bürokratie(-kritik) ein und fragen, wie Deutschland im internationalen Vergleich jeweils abschneidet. Im dritten Teil gehen wir auf die Regulierungsdimension als derzeit meist diskutiertes Bürokratieproblem und die Mechanismen der Entstehung von Regulierungen ein. Zentral ist hier die Unterscheidung von „Generalisten“ und „Spezialisten“ als Antagonisten im (De-)Regulierungsspiel. Diese Gegenüberstellung stellt natürlich eine erhebliche Zuspitzung und Vereinfachung von Akteurskonstellationen innerhalb der Regierungsorganisation dar, aber sie ist gleichwohl grundlegend für die Analyse und das Design von regulierungspolitischen Instrumenten. In Abschnitt vier wenden wir diese Perspektive auf einige bekannte Instrumente des Bürokratieabbaus an.

2. Dimensionen der Bürokratiekritik

Um den Realitätsgehalt der Bürokratiekritik empirisch zu überprüfen, ist zunächst einmal die Unterscheidung der in der Debatte vermischten und in den Ranking-Studien „aggregierten“ Dimensionen der Bürokratiekritik notwendig. Auf einer ganz grundsätzlichen Ebene kann, in Anschluss an *Renate Mayntz* (*Mayntz* 1980, s.a. *Jann* 2005), zwischen drei grundlegenden Ebenen der „Bürokratisierung“ bzw. „Bürokratiekritik“ unterschieden werden, die wiederum jeweils über zwei bis drei Teildimensionen verfügen. Diese drei Ebenen oder Dimensionen sind:[1]

1. Zu viel Staat
2. Zu viel Regulierung
3. Zu viel bürokratische Organisation

Die erste Dimension – Bürokratisierung als „*zu viel Staat*“ – bezieht sich insgesamt auf den Umfang staatlicher Aufgaben und ist oft mit der Annahme verbunden, dass staatliche Eingriffe grundsätzlich die Entfaltung der Marktkräfte einschränken.[2] Dabei geht es in dieser Variante der Bürokratiekritik nicht um die Form des staatlichen Eingriffs, sondern grundsätzlicher um den Umfang staatlicher Aktivitäten, also des „öffentlichen Sektors“. Gemessen wird dieser zu umfangreiche öffentliche Sektor in der Regel

– zum einem am Umfang öffentlicher Ausgaben (Bürokratisierung gemessen als Finanzproblem),
– zum anderen aber auch am Umfang der im öffentlichen Sektor Beschäftigten (Bürokratisierung gemessen als Personalproblem).

Der Übergang zur zweiten Dimension – Bürokratisierung als „*zu viel Regulierung*“ – ist fließend, da es auch hier um ein Übermaß staatlichen Handelns geht, hier allerdings überwiegend verstanden als regulativer Eingriff in die Gesellschaft. Dabei lassen sich drei Subdimensionen unterscheiden:

- Erstens geht es um den quantitativen Umfang regulativer Aktivitäten des Staates, womit grundsätzlich die rechtliche Ausgestaltung aller staatlichen Steuerungsaktivitäten, unabhängig von den dabei zur Anwendung kommenden Instrumenten (Regulierung, finanzielle Anreize, Information, Organisation), gemeint ist. Die Kritik richtet sich dabei auf das Ausmaß der „Normproduktion" („Normen- und Regelungsflut", „Regelungsdichte").
- Die zweite Subdimension, die materielle Regelungsebene, richtet sich nicht auf die Quantität der Regelungen, sondern auf die materiellen Standards, beispielsweise im Umwelt-, Arbeits- oder Verbraucherschutz. Hier geht es also um Niveau und Umfang des Kündigungsschutzes, die inhaltlichen Standards im Immissionsschutz oder Qualitätskriterien für Nahrungsmittel.
- Die dritte Subdimension zielt schließlich auf die administrative Ausgestaltung von Regulierungen, d.h. vor allem die Dokumentations- und Informationspflichten, die eine unterstützende Funktion bei der Durchsetzung materieller Standards haben. Im Mittelpunkt der Kritik steht hier die „bürokratische Ausgestaltung" von Regulierungen, wobei angenommen wird, dass dasselbe Niveau der Zielerreichung (z.B. Einhaltung bestimmter Umweltstandards) mit geringen administrativen Lasten (Kosten) zu erreichen ist. Dies ist die Bürokratiedimension, auf die sich das Messverfahren des sogenannten Standardkosten-Modells bezieht.

Schließlich spielt in der Bürokratiekritik die Frage nach der Bürokratisierung als „*zu viel bürokratische Organisation*" von Behörden und dem Verhalten von Behördenmitarbeitern eine wichtige Rolle. Auch wenn dies normalerweise nicht deutlich wird, geht es dabei nicht um eine grundlegende Ablehnung der zentralen Merkmale bürokratischer Organisationen, also Regelgebundenheit, Schriftlichkeit, klare Zuständigkeiten, klare Verantwortung durch Hierarchisierung, Professionalisierung der Verwaltungsmitarbeiter. Selbst die schärfsten Kritiker der Bürokratisierung wollen vermutlich keine Organisation, in der in dem Sinne unbürokratisch entschieden wird, dass Regeln ignoriert und Entscheidungen nicht schriftlich festgehalten werden, Verantwortungen diffus bleiben und die Mitarbeiter nach Lust und Laune, und nicht nach Ausbildung und Zuständigkeit entscheiden. Allerdings wird auch hier sehr unklar und widersprüchlich argumentiert. Man ist für „unbürokratische" und „bürgernahe" Verfahren, ohne genau zu sagen, was man genau meint.

Generell geht es um die „Auswüchse der Bürokratie", also um übertriebene Hierarchisierung, langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kostenbewusstsein, Unpersönlichkeit, mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung, abstruse Verwaltungssprache, unzureichende Informationstransparenz usw. Auch hier lassen sich zwei Subdimensionen unterscheiden:

- Bürokratieprobleme innerhalb einzelner Behörden (intra-organisatorische Subdimension) umfassen die negativen Auswirkungen eigentlich erwünschter Merkmale von Bürokratie, also etwa Umständlichkeit, Entscheidungsschwäche, Formalismus, mangelhaftes Zeit- und Kostenbewusstsein etc.
- Bürokratieprobleme zwischen Behörden und Ebenen (inter-organisatorische Subdimension) bezeichnen Probleme, die auftreten, wenn verschiedene Verwaltungen beteiligt sind. So lassen sich etliche häufig angesprochene „Bürokratieprobleme", wie insbesondere die zu lange Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren und die Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten, als inter-organisatorische Probleme zwischen verschiedenen sektoralen Regelungen und den damit befassten

Verwaltungseinheiten identifizieren. Das Gleiche gilt für die komplexe, für den Adressaten schwer zu durchschauende Struktur von Zuständigkeiten und Ansprechpartnern, die Verzögerungen von Antragsverfahren und Bewilligungen auf Grund von internen Kommunikationsmängeln zwischen Verwaltungen oder sogar Kompetenzstreitigkeiten.

Die aktuelle Debatte um Bürokratie(-abbau) vermittelt bislang den Eindruck einer katastrophalen Bilanz für Deutschland entlang all dieser Dimensionen – aber empirisch überprüft wird dieses Stereotyp bislang kaum. Die Mischung aus „objektiven" internationalen Rankings und medial aufbereiteten Einzelfällen ergibt, in Verbindung mit dem Wissen um die traditionelle „Regulierungskultur" in Deutschland, das Bild eines maßlos überbürokratisierten Staates. Vergleicht man Deutschland international hinsichtlich der drei unterschiedenen Dimensionen von Bürokratisierung ergibt sich nicht nur ein differenzierteres, sondern in Teilen auch gänzlich anderes Bild.[3]

Mit Blick auf die Dimension „zu viel Staat" zeigt sich:

– Staatliche Ausgaben und Einnahmen (Staats- und Abgabenquote) liegen europaweit im durchschnittlichen bis unterdurchschnittlichen Bereich und seit den 90er Jahren ist keinerlei Wachstum mehr zu beobachten. In Bezug auf die Ausgabenebene liegt die deutsche Staatsquote mit 46,8 Prozent knapp unter dem Gesamtniveau in der Europäischen Union (Angaben für das Jahr 2005). Die Steuerquote liegt mit 21,9 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15-Staaten. Auch mit Blick auf die Sozialabgaben, traditionell das Kernproblem der Abgabenlast in Deutschland, ist der Wachstumstrend seit 1995 gebrochen. Zugleich stellt sich die Frage, ob legitime Klagen über „zu viel Staat" überhaupt etwas mit Bürokratie zu tun haben und nicht vielmehr mit sozialstaatlicher Schwerpunktsetzung. Immerhin machen Sozialausgaben inzwischen beinahe 50 Prozent des Bundeshaushalts aus; wenn die Ausgaben für Zinsen und Verteidigung dazu kommen, bleiben für sämtliche übrigen staatlichen Ausgaben gerade noch gut 26 Prozent übrig. Politische Kontroversen über den Umfang staatlicher Aufgaben sind notwendig und legitim, aber sie sind etwas anderes als Bürokratiekritik.
– Hinsichtlich des Personalumfangs des öffentlichen Dienstes (öffentlich Beschäftigte) gibt es keine Anzeichen dafür, dass es in Deutschland einen im internationalen Vergleich „aufgeblähten öffentlichen Dienst" gibt. Nach der Wachstumsphase bis in die 70er Jahre ist bereits in den 80er Jahren und dann vor allem seit den 90er Jahren ein anhaltender Verschlankungsprozess zu beobachten. Heute ist der öffentliche Dienst in Deutschland im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich groß. Die Anzahl der öffentlichen Beschäftigten im Verhältnis zur Bevölkerung liegt mit ca. 12 Prozent derzeit unter dem Niveau von 1970. Der Umfang der auf Bundesebene im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist heute geringer als 1989 – trotz der neuen Länder, die selbstverständlich in den Zahlen für die Bundesrepublik 1989 nicht enthalten sind. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass in einigen Bereichen weiteres Rationalisierungspotenzial besteht, ist auch dies sicher nicht das zentrale Bürokratieproblem. Eher stellt sich die Frage, ob das Personal im öffentlichen Dienst zukunftsfähig ausgebildet ist und ob angesichts der Fokussierung auf Personalreduzierung unter den Bedingungen des bestehenden Dienstrechts mit Humanressourcen intelligent umgegangen wird.

Bezüglich der Bürokratieproblematik „zu viel Regulierung“ zeigt sich Folgendes:

- In Deutschland werden zwar vergleichsweise viele Gesetze produziert, es ist aber völlig unklar, ob damit auch eine überdurchschnittlich hohe bürokratische Belastung einhergeht (unterschiedliche Ausgestaltung der Regulierung in unterschiedlichen Ländern). Die Anzahl der Gesetze ist als Indikator hierfür jedenfalls ungeeignet.
- Mit Blick auf die materiellen Regulierungsstandards – also beispielsweise die Schärfe von Grenzwerten im Umweltbereich oder das Schutzniveau im Arbeitsschutz – fehlt es an verlässlichen Daten und Vergleichen über das Ausmaß materieller Regulierung in unterschiedlichen Sektoren.
- Für die Teildimension administrative Regulierungsebene, die auf die mit Rechtsnormen verbundenen administrativen Lasten (Informationspflichten) sowie die Komplexität von Regulierungen zielt, lagen bis Herbst 2007 noch überhaupt keine vergleichbaren Daten vor. Die bislang vorgelegten Zwischenergebnisse der Bürokratiekostenmessung des Bundes deuten auf eine eher unterdurchschnittliche Belastung hin. Mit der Methode des so genannten Standardkosten-Modells wurden die 2000 wesentlichen Kostentreiber aller bis Ende 2006 erfassten Informationspflichten gemessen, die auf Bundes- und EU-Recht zurückgehen. Nach Angaben der Bundesregierung liegen die Kosten in Bezug auf diese „dicken Brocken“ bei etwa 27 Milliarden Euro, für alle knapp 11.000 Informationspflichten werden nicht mehr als 40 Milliarden Euro erwartet – und damit nur die Hälfte der auf Grundlage der niederländischen Erfahrungen immer wieder genannten 80 Milliarden Euro. Zwar steht eine kritische Überprüfung der Messergebnisse noch aus und der internationale Vergleich von Daten auf dieser Aggregationsebene ist ohnehin mehr als problematisch (kleinste Änderungen bei der Definition von Parametern führen zu grundlegend unterschiedlichen Messergebnissen, vgl. OECD 2007). Gleichwohl eignen sich die Messergebnisse keinesfalls für Katastrophenszenarien.

Hinsichtlich der Bürokratieproblematik im Sinne „zu viel bürokratischer Organisation und Verfahren“ ist die Datenlage noch problematischer. Während es bei den Behauptungen „zu viel Staat“ und „zu viel Regulierung“ immerhin einigermaßen vergleichbare Aggregatdaten gibt (Staatsausgaben, Personal, Zahl und Umfang von Regulierungen), geht es hier um die Verhaltensebene staatlicher Akteure und deren Ergebnisse. Vorliegende und immer wieder gern zitierte Vergleichsdaten, etwa die Dauer der Einrichtung einer GmbH in Deutschland im Vergleich zu einer Ltd. Company in angelsächsischen Ländern sind überaus problematisch, weil hier zum einen durchaus unterschiedliche Prozesse miteinander verglichen werden, mit einer sehr unterschiedlichen Rechtssicherheit für die beteiligten Akteure und Stakeholder, und zudem fraglich ist, ob vier Wochen Wartezeit, bis zur rechtlichen Absicherung einer GmbH tatsächlich als bürokratischer Exzess und Grund für mangelhafte Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft gelten können.

Zudem zeigen vorliegende Untersuchungen eine Verbesserung der Kunden- und Bürgerorientierung auf der intra-organisatorischen Ebene (vgl. *Bogumil* u.a. 2007), d.h. auf der Ebene der einzelnen Behörden und Ämter. Zwar besteht weiterhin Anlass zur Kritik an der Kundenfreundlichkeit und Schnelligkeit unserer Behörden, allerdings erfährt die deutsche Verwaltung seit Mitte der 90er Jahre einen erheblichen Modernisierungsschub, der sich gerade auch auf dieser Ebene positiv niederschlägt. Empirische Untersuchungen zeigen immer wieder, dass direkte Kontakte zwischen Bürgern/Unternehmen und Verwaltung in den weitaus meisten Fällen unproblematisch ablaufen. Das Stereotyp der un-

freundlichen, langsamen, inflexiblen Verwaltungsmitarbeiter ist schwer auszurotten, aber ist offenbar aber auch nicht das zentrale Bürokratieproblem (siehe *Grunow/Strüngmann* in diesem Heft).

Dagegen stellt die inter-organisatorische Teildimension, bei der es um die Koordination und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden und Verwaltungszweigen in Entscheidungsprozessen (insbesondere Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren) geht, offensichtlich die „Problemzone" der Bürokratieproblematik in Deutschland dar. So lassen sich etliche häufig angesprochene „Bürokratieprobleme", wie insbesondere die zu lange Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren und die Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten, als interorganisatorische Probleme zwischen verschiedenen sektoralen Regelungen und damit befassten Verwaltungseinheiten identifizieren (vgl. *Jann* u.a. 2006). Das Gleiche gilt für die komplexe, für den Adressaten schwer zu durchschauende Struktur von Zuständigkeiten und Ansprechpartnern, die Verzögerungen von Antragsverfahren und Bewilligungen auf Grund von internen Kommunikationsmängeln zwischen Verwaltungen, unterschiedlichen funktionalen oder professionellen Sichtweisen oder sogar Kompetenzstreitigkeiten. Diese Komplexität ist vor allem eine organisatorische Folge komplexer sektoraler Regelungen und Zuständigkeiten sowie der Aufgabenverteilung innerhalb des deutschen Föderalismus. Hier liegt vermutlich ein spezifisches Bürokratieproblem Deutschlands, dessen normative Bewertung allerdings vor dem Hintergrund der Vorteile einer dezentralen Vollzugsstruktur vorgenommen werden muss.

3. Mechanismen der Bürokratisierung: Spezialisten und Generalisten als Antagonisten

3.1 Ursachen von Bürokratisierung: Eigendynamiken und Wechselwirkungen

Die „bürokratische" Entwicklung – in Deutschland wie in einer Reihe anderer Länder Westeuropas – wies bis vor etwa 30 Jahren noch eine gleichförmige Tendenz aller (quantitativen) Dimensionen der Bürokratiekritik auf. Der expansive Keynesianische Wohlfahrtsstaat war durch gleichzeitige Aufgaben- und Ausgabenexpansion und durch Wachstum des öffentlichen Dienstes geprägt. Die Bürokratiekritik in Deutschland ist heute noch vielfach durch dieses Bild des expansiven Wohlfahrtsstaates und der damit verbundenen Annahme einer engen Koppelung zwischen unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratisierung geprägt. Dieses Bild ist vor allem als Umkehrschluss in der Debatte präsent, etwa in Form einer Argumentationskette, die von einer Reduzierung des Staatsumfangs direkt auf ein Zurückgehen bürokratischer Lasten durch Regulierungen ausgeht. Der Blick auf Daten und Analysen zu unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratisierung legt etwas anderes nahe: Unter den Bedingungen des schon lange nicht mehr linear expandierenden Staates erweisen sich die Interdependenzen und Interaktionseffekte zwischen unterschiedlichen Bürokratisierungsdimensionen als komplexer und differenzierter. Entwicklungen innerhalb der unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratiekritik folgen weniger einem einheitlichen Muster, sondern sind stärker durch Eigendynamiken und komplexe Interdependenzen geprägt:

- So ist die Dynamik von Staatsausgaben durch gänzlich andere Faktoren und Mechanismen beeinflusst als die materielle und administrative Ausgestaltung von Regulierungen. Mehr sozialstaatliche Umverteilung (etwa im Bereich Renten, Arbeitsmarkt oder Gesundheit), aber auch mehr öffentliche Investitionen (etwa in Autobahnen oder Forschung) bedeuten nicht automatisch mehr Regulierung, und auch nicht notwendigerweise mehr Personal im öffentlichen Sektor. Und der Rückgang der Staatsquote führt natürlich auch nicht automatisch zu einer Reduzierung materieller Standards oder des Umfangs von Regulierungen, eher im Gegenteil.
- Bekannt ist der Mechanismus, dass die Privatisierung vormals staatlicher oder staatlich garantierter Monopole (etwa in den Bereichen Post, Telekommunikation, Bahn oder auch Energie) zwar zu einer Reduzierung der Beschäftigtenzahlen und der Staatsquote führt, aber gleichzeitig auch zu einer Zunahme von Regulierung (more markets, more rules). Die Entfaltung des „regulatory states" oder auch des „Gewährleistungsstaates" führt vermutlich zu einer veränderten Verwaltung, aber nicht notwendigerweise zu einer kleineren mit weniger Regulierung (*Döhler* 2006).
- Auch die Größe des öffentlichen Sektors ist ein Bereich, der offensichtlich relativ unabhängig von anderen Aspekten der Bürokratieproblematik ist – jedenfalls im Rahmen der Größenordnungen, mit denen wir es in Deutschland der letzten 30 Jahre zu tun haben. Das heißt im Umkehrschluss aber auch: ein Personalabbau im öffentlichen Dienst hat keine unmittelbaren Effekte für die Reduzierung administrativer Lasten von Regulierungen und auch nur begrenzte Auswirkungen auf die Staatsquote.
- Anders sind wiederum die Auswirkungen auf die organisatorische und prozedurale Bürokratisierung zu beurteilen. So kann Personalabbau durchaus zu Verzögerungen, Qualitätseinbußen und zur Bürokratisierung im Vollzug auf der Organisationsebene führen.
- Ein Zusammenhang besteht sicher zwischen der Regulierungs- und der Organisationsebene von Bürokratie. Die Bürokratieprobleme auf der intra- und inter-organisatorischen Ebene bürokratischer Organisation und Verfahren haben etwas mit der Vielfalt und Dichte unterschiedlicher sektoraler Regulierungen zu tun. Allerdings kann die unterschiedliche Ausgestaltung von Organisation und Verfahren administrative Lasten auf der Regulierungsebene sowohl verstärken (belastende Regulierungen werden durch bürokratischen Vollzug verschärft), aber auch „abfedern" (Entbürokratisierung im Vollzug).

Demnach bestehen durchaus Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratisierung, aber eben nicht zwischen allen Dimensionen und auch nicht im Sinne einer deterministischen Beziehung. Die Analyse der Wechselwirkungen unterschiedlicher Dimensionen der Bürokratisierung sollte dabei auf Grundlage einer Analyse der zugrunde liegenden Mechanismen innerhalb der einzelnen Dimensionen erfolgen. Ob und wie Institutionen und Instrumente auf diese „Ursachen" von Bürokratisierung – die grundlegenden sozialen und politischen Mechanismen der Generierung von Bürokratie – einwirken, wird bislang weder beim Design von Politikansätzen zum Bürokratieabbau noch bei der wissenschaftlichen Analyse dieser praktischen Versuche ausreichend reflektiert.

3.2 Die Spezialisten-Generalisten-These

Allerdings gibt es einen einfachen und durchaus bekannten Mechanismus, der weitgehend gleichgerichtet auf die unterschiedlichen Dimensionen der „Bürokratisierung" wirkt, nämlich die Konkurrenz zwischen sektor-spezifischen Interessen und Befürwortern bestimmter Policies, und den eher allgemeinen, generellen Interessen und Befürwortern von weniger Staat, weniger Regulierung und weniger bürokratischer Durchstrukturierung von Verwaltungsorganisationen und Prozessen. Dieser Gegensatz zwischen „Spezialisten" und „Generalisten" ist bekannt aus der Debatte über Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau (weniger Staat), wo bekanntlich Haushalts- und Subventionskürzungen sich generell großer Beliebtheit erfreuen, allerdings erbittert bekämpft werden, wenn konkrete Besitzstände angegriffen werden (siehe die aktuellen Debatten über Entfernungspauschalen oder Milchquoten), aber auch, wenn etwa Eltern sich vehement gegen Personalabbau im Bereich der Schulen oder Kindergärten wehren. Auch im Bereich bürokratischer Organisation und Verfahren ist zu beobachten, dass Antragsteller generell unbürokratische, bürgernahe Verfahren fordern, aber selbstverständlich sämtliche Feinheiten und formalen Schranken des Verwaltungsrechts ausnutzen, um ihre eigenen Interessen zu wahren und durchzusetzen.

Im Folgenden werden wir uns auf entsprechende Mechanismen auf der Regulierungsebene als derzeit viel diskutiertes Bürokratieproblem konzentrieren, weil in diesem Bereich auf verschiedene Theorieansätze zurückgegriffen werden kann, die uns helfen, die skizzierten Mechanismen besser zu verstehen. Warum ist „Entbürokratisierung" auf der Regulierungsebene generell populär und im Detail unpopulär? Wie lässt sich erklären, dass die generelle Unterstützung für Bürokratieabbau – ebenso wie Aufgabenabbau generell oder Subventionsabbau – verschwindet, wenn einzelne Abbau- oder Reduzierungsvorhaben auf die Tagesordnung kommen?

Die Ausgangshypothese besagt, dass einfache und beliebte „mono-kausale" Erklärungen für Bürokratisierung und Regulierung, also etwa der Rückgriff auf die Eigeninteressen der Bürokraten (Regulierungsmaximierer im Sinne der Budgetmaximierer) oder der Politiker (kurzfristige Stimmenmaximierer und damit Regulierungsmaximierer) die Probleme des Bürokratieabbaus nicht hinreichend erklären können. Stattdessen gehen wir davon aus, dass sich bestehende Regulierungen in politischen Entscheidungsprozess durchgesetzt haben, weil Handlungsdruck auf das politisch-administrative Entscheidungssystem ausgeübt wurde. Ein entsprechender Handlungsdruck kann beispielsweise aus internationalen Verpflichtungen oder längerfristigen politischen Planungen resultieren, eine zentrale Variable sind aber Akteure mit spezifischen und substantiellen Interessen im jeweiligen Bereich (die „Spezialisten"). Entsprechende Akteure finden sich auf gesellschaftlicher Ebene, aber auch auf administrativer und politischer Ebene. Adressaten und Klienten politischer Programme entwickeln Eigeninteressen an einmal etablierten Programmen und Regulierungen, wenn sie nicht ohnehin auf ihr Betreiben hin beschlossen wurden. Die Klientelinteressen und deren organisierte Vertretung verbünden sich dabei mit Fachkoalitionen von Politikern (etwa Agrar-, Umwelt- oder Sozialpolitikern) und den damit befassten Behörden. Diese Fachkoalitionen lassen sich im Fall eines drohendes „Verlustes" von Regulierungen, Aufgaben oder Organisationen relativ leicht zu „Anti-Terminierungskoalitionen" mobilisieren (*Geva-May* 2003; *Wegrich* u.a. 2005). Dies sind in modernen, hoch-differenzierten Gesellschaften normale und auch legitime Prozesse der Politikkoordination und Interessenvermittlung. Aus Sicht des Bürokratieproblems ist aber

entscheidend, dass Expertise und Einflusspotenzial innerhalb dieser Policy-Netzwerke sich tendenziell auf die Realisierung spezifischer Sektorinteressen richten. Demgegenüber ist Unterstützung für generelle Anliegen wie Bürokratieabbau oder Haushaltskonsolidierung diffus, kaum organisiert und schwer zu mobilisieren. Bürokratiekritische „Generalisten" sind den sektorspezifischen „Spezialisten" in der Definition und Veränderung staatlicher Policies und Regulierungen daher systematisch unterlegen.

Diese zugespitzt dargestellte Akteurskonstellation von „Spezialisten" und „Generalisten" als Antagonisten im (De-)Regulierungsspiel ist in Tabelle 1 zusammengefasst. Theoretisch schließt sie an bekannte Ansätze der Pluralismusforschung, der politikökonomischen Regulierungsforschung, der Policy-Netzwerkperspektive und der organisationswissenschaftlichen „Core Executive" Forschung an. Die Bezüge dieser vier Ansätze zum Thema Bürokratieabbau und der Konstellation von „Spezialisten" und „Generalisten" werden im Folgenden kurz aufgezeigt.

Tabelle 1: Spezialisten und Generalisten

	Spezialisten	**Generalisten**
Gesellschaftliche Akteure: – Produzenten – Konsumenten – Klienten, – Adressaten	Vertreter spezieller – Interessen – Sektoren – Regionen	Vertreter – „allgemeiner Interessen" – „Beraterinteressen" (z.B. Forschungsinstitute, Beratungsfirmen, Wissen schaft)
Administrative Akteure: – Regulatoren, – Kontrolleure, – Implementeure	Fachbehörden – Agencies	– Querschnittsbehörden (Regierungszentralen, Finanzministerien)
Politische Akteure: – Promotoren – Interessenvertreter – politische Entrepreneure	– Fachpolitiker – Fachausschüsse	– Querschnittspolitiker – Haushaltsausschuss
Unterstützung durch Interessen – -artikulation, – -mobilisierung und – -vertretung	– konzentriert – organisiert – mobilisiert – geringe Transaktionskosten – geringe Kollektivgutprobleme	– diffus – kaum organisiert – schwer zu mobilisieren – hohe Transaktionskosten – Kollektivgutproblematik
Expertise	– hoch – detailliert – politikfeldspezifisch	– breit – allgemein – politikfeldübergreifend

Pluralismustheorie

Das Problem, dass im pluralistischen Interessenausgleich enge, spezialisierte und kurzfristige Interessen umfassenden, generellen und längerfristigen Anliegen weit überlegen sind, ist aus der klassischen Pluralismustheorie wohl bekannt. Je spezialisierter Interessen sind, desto besser sind sie zu organisieren, und desto konfliktfähiger sind sie. Bekanntlich werden in pluralistisch strukturieren Gesellschaften längst *nicht alle* Interessen vertreten, weil nicht alle *organisierbar* sind, die organisierbaren Interessen nicht alle *konfliktfähig* sind, und schließlich die konfliktfähigen nicht alle *chancengleich* und gleich mächtig sind (als Übersicht *Böhret/Jann/Kronenwett* 1988, S. 175ff.). Die aktuellen Tarif-Auseinandersetzungen, etwa im Bereich der Ärzte und Lokführer, in Deutschland sind dafür ein gutes Beispiel. Zum gleichen Ergebnis kommt auch bereits *Mancur Olsen,* der in seiner einflussreichen „Logik kollektiven Handelns" (1965) mit Hilfe des Rational-Choice-An-

satzes begründet, warum sich kollektive Interessen nur sehr ungleich, d.h. in Abhängigkeit ihres Spezialisierungs- und Allgemeinheitsgrades organisieren lassen, und warum sich organisierte Interessen allenfalls in Ausnahmefällen gegenseitig kontrollieren und beschränken. Ohne spezifische selektive Anreize wird es keine kollektiven Aktionen geben, obwohl große Gruppen von Akteuren gleichartige Interessen haben.

Schon das Ergebnis der klassischen Pluralismustheorie ist daher, dass gerade sehr begrenzte, hoch spezialisierte Interessen gute Chancen haben, ihren regulatorischen Anliegen im politischen Prozess Gehör zu verschaffen und diese auch auf Dauer zu verteidigen.

Politikökonomische Theorien der Regulierung

Einen weiteren wichtigen Ausgangspunkt stellt die *politikökonomische Sichtweise* auf Regulierung dar, insbesondere in der durch *James Q. Wilson* differenzierten Sicht der reinen Rational Choice-Perspektive der sogenannten Chicago School. Das von *Bernstein* (1955) entwickelte und später von *Stigler* (1971) geprägte *Regulatory Capture* Theorem geht – neben üblichen Rational Choice-Annahmen – davon aus, dass Regulierungen ihren Ausgangspunkt in dem Interesse von Industrien haben, Wettbewerbsdruck zu minimieren. Regulierungen dienen dazu, die etablierte Industrie durch hohe Eintrittshürden vor Konkurrenz zu schützen und Preise im Interesse der Industrie zu gestalten. Regulierungen sind für das Ziel der Profitmaximierung deshalb attraktiver als Subventionen, weil Subventionen potenziell einer größeren Anzahl von Adressaten zugute kommen könnten und daher Konkurrenz „heranzüchten" könnten. Die regulierte Industrie kann sich auf Grundlage einer homogenen Interessenstruktur gut organisieren und Interessen effektiv gegenüber der Politik vertreten. Politiker/Regulierer werden angesichts des Widerstandspotenzials diesen Interessen eher entsprechen als diffusen und schlecht organisierten Verbraucherinteressen.

Daher dominiert in der amerikanischen Diskussion über *independent regulatory agencies* auch viel stärker die Befürchtung der Gefangennahme durch etablierte Interessen, als in der oft naiven, technokratischen europäischen Diskussion (*Shapiro* 1997).[4] Während *Stigler* davon ausgeht, dass Regulierungen bereits im Politikformulierungsprozess durch den Einfluss der regulierten Industrie geprägt sind und diese vor neuen Wettbewerbern schützen, entwickelt *Bernstein* (1955) eine Theorie des Lebenszyklus von Regulierungen: Neue Regulierungen (bzw. Regulierungsbehörden) würden zwar anfangs im Sinne des Gemeinwohls gestaltet, im Zeitverlauf verliert sich aber das Interesse der Öffentlichkeit, politische Aufmerksamkeit geht zurück und die Behörde wird auch für hoch qualifiziertes und ehrgeiziges Personal zunehmend unattraktiv. Somit nimmt die Unterstützung für die ursprüngliche scharfe Regulierung und Kontrolle der Industrie ab – und die regulierte Industrie erhält die Chance zur Durchsetzung ihrer Interessen, beispielsweise durch die Beeinflussung der Vollzugspraxis oder die Veränderung von Normen und Standards.

Das einfache Capture-Theorem wurde in den 70er Jahren durch die Wirklichkeit der „new social regulation" in den USA eingeholt. Regulierungen im Umwelt- und Arbeitsschutz sowie im Gesundheitsbereich widersprechen ebenso diametral kurzfristigen Profitmaximierungsinteressen der Industrie wie die Wettbewerbsregulierungen des Regulierungsstaates (in den USA wie in Europa) seit den 80er und 90er Jahren. Eine Weiterentwicklung und Differenzierung der rigiden politikökonomischen Perspektive wurde daher von *James Q. Wilson* (1980, S. 357-374) vorgenommen. *Wilson* hat anhand der Frage,

wie Kosten und Nutzen von Regulierungen verteilt sind (verstreut oder konzentriert), Bedingungen typologisiert, unter denen spezifische Interessen mehr oder weniger wahrscheinlich ihre Präferenzen durchsetzen können:

- Die effektive Interessenvertretung für Regulierungen ist dann am wahrscheinlichsten, wenn der Nutzen von Regulierungen konzentriert und die Kosten breit gestreut sind. Hier ist eine Mobilisierung für eine entsprechende Regulierung einfach, eine Gegenmobilisierung hingegen problematisch („client politics"). „Client politics" führt dann tendenziell zu Regulierungen im Interesse von Unternehmen oder Branchen, häufig auf Kosten eines offeneren Wettbewerbs. Ein Beispiel wäre in Deutschland die Diskussionen über eine De-Regulierung der Apothekenverordnung oder etwa der Honorarordnungen für Rechtsanwälte oder Architekten, alles Vorhaben, mit denen die Bundesregierung in den letzten Jahren gescheitert ist. Auch die nur sehr vorsichtige Liberalisierung der Handwerksordnung ist dafür ein Beispiel, ebenso die verschiedenen Versuche das Baurecht zu vereinfachen, die von den Verbänden der Architekten abgelehnt und weitgehend nicht angewendet wurden.
- Sind die Kosten konzentriert und die Nutzen breit verteilt, dann kehrt sich diese Konstellation um und die Pro-Mobilisierung wird problematischer und bedarf aktiver politischer „Unternehmer" (daher „entrepreneurial politics"), gleichzeitig wird aber auch die Mobilisierung gegen Regulierung sehr schwierig. Die typischen Kampagnen nach Skandalen wären dafür ein Beispiel, etwa im Bereich Gammelfleisch oder Kampfhunde (*Lodge/Wegrich/McElroy* 2008).
- Wenn Kosten und Nutzen von Regulierungen gleichermaßen konzentriert sind und damit sowohl Anreize für und gegen eine Regulierung bestehen, dann ist der Regulierungsprozess durch die Auseinandersetzung zwischen spezialisierten Interessengruppen geprägt („interest group politics"), hier ist die Regulierung am langwierigsten und unwahrscheinlichsten. Ein Beispiel wären etwa die langjährigen und hartnäckigen Auseinandersetzungen über die neue Chemikalienrichtlinie der EU (REACH; vgl. *Knopp* 2005).
- Sind Kosten und Nutzen gleichermaßen breit gestreut, dann spielen Interessengruppen eine eher geringe Rolle und der Regulierungsprozess ist durch politische Konstellationen, wie die öffentliche Meinung, parteipolitische Verhältnisse etc., geprägt („majoritarian politics"), das Beispiel wäre hier die aktuelle Diskussion über Gender Mainstreaming oder das Anti-Diskriminierungsgesetz.

Regulierungspolitischer Wandel, wie die Welle neuer Regulierungen im Sozial- und Umweltbereich oder die Liberalisierung und Re-Regulierung von Märkten, lässt sich mit Hilfe dieser Typologie als Folge der Verschiebung in der Verteilung von Kosten und Nutzen erfassen. So können beispielsweise Deregulierungen im Wettbewerbsrecht auf den Telekommunikationsmärkten auf einer Veränderung der Interessenstruktur der Anbieter zurückgehen (vgl. *Hood* 1994). Gleichzeitig wird auch deutlich, dass Widerstand gegen Regulierung und die Unterstützung von Deregulierung keineswegs als gegeben angesehen werden kann, sondern sehr spezifischer Voraussetzungen bedarf.

Tabelle 2 fasst die Typologie von *Wilson* zusammen und ergänzt diese um einige Implikationen für Bürokratieabbau. Deutlich wird, dass bei allen Konstellationen, in denen Spezialisten stark und umfangreiche, kostenintensive, „bürokratische" Regulierungen zu befürchten sind (konzentrierter Nutzen und/oder verstreute Kosten), die „Generalisten" Schwierigkeiten haben werden, externe Unterstützer und Koalitionspartner zu finden.

Während generelle Unterstützung für Bürokratieabbau etc. ständig vorhanden ist, besteht die Schwierigkeit darin, Koalitionspartner mit ähnlicher Expertise und Macht wie die Regulierungsbefürworter zu gewinnen. Generell aber gilt, dass in drei der vier möglichen Konstellationen regulierungsskeptische Generalisten gegenüber der Mehrheit der Befürworter schlechte Karten haben.

Tabelle 2: Verteilung von Kosten und Nutzen von Regulierungen

		Nutzen	
		konzentriert	verstreut
Kosten	konzentriert	*Interest Group Politics* Mobilisierung von Interessen für und gegen Regulierung wahrscheinlich *Beispiel:* Chemikalienrichtlinie	*Entrepreneurial Politcs* Widerstand gegen Regulierung wahrscheinlich, der aber bei Skandalen oder durch politische Unternehmer schnell überwunden werden kann *Beispiel:* Kampfhunde, Gammelfleisch
	verstreut	*Client Politics* hohes Maß an Unterstützung für Regulierung wahrscheinlich; Gegenmobilisierung schwierig *Beispiel*: Honorarordnung für Apotheken, Rechtsanwälte etc., aber auch Handwerksordnung und Baurecht	*Majoritarian Politics* breite Unterstützung für Regulierung wahrscheinlich, Gegenmobilisierung schwierig *Beispiel*: Gender Mainstreaming, Anti-Diskriminierung

Quelle: nach *Wilson* 1980

Die Policy-Netzwerk-Perspektive

Im Unterschied zu *Stigler*, *Wilson* und anderen eher politikökonomischen Sichtweisen auf Regulierung rückt die Policy-Netzwerkperspektive dauerhafte Akteursbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in den Vordergrund. Die Bedeutung entsprechender Netzwerke wurde vielfach in Bezug auf Politikformulierung und Implementation gezeigt. Netzwerke wurden auch im Kontext von Policy-Evaluation und -Terminierungen als wichtiger Faktor (und Hindernis) für die Durchsetzung von Deregulierungs- und Entbürokratisierungsversuchen erkannt. Der Unterschied zu den Vorstellungen von *Wilson* und auch der „Chicago School" besteht vor allem darin, dass in der Policy-Netzwerkperspektive die Trennung von Interessengruppen auf der einen Seite und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite (analytisch) aufgehoben ist. Das Zusammenspiel von Behörden, Kongressausschüssen und Interessengruppen in Form von „Eisernen Dreiecken" gilt zwar seit *Heclos* richtungweisender Studie (1978) als lediglich *eine*, spezifische Policy-Netzwerkstruktur. Gleichwohl zeigen auch *Baumgartner* und *Jones* oder *Sabatier*, dass größere und komplexere Policy-Netzwerke durch gemeinsame oder komplementäre Interessen und Wertvorstellungen zentraler Akteure geprägt sind und dass dabei das Zusammenspiel von Behörden/Ministerien, Fachpolitik und Interessengruppen bis hin zu den Medien von entscheidender Bedeutung ist.

Policy-Netzwerke ermöglichen die parallele Bearbeitung einer Vielzahl hochkomplexer Themen, ohne dass ständige Aufmerksamkeit oder Intervention der politischen Leitung notwendig wäre. Durch die Vorprägung von Entscheidungsgegenständen innerhalb

von Policy-Netzwerken ist der Einfluss parlamentarischer Entscheidungsverfahren oft marginal (*Schneider* 1992). Die Veränderung von Problemdefinitionen und Weltsichten innerhalb der Netzwerke gilt daher als wichtige Voraussetzung für Politikwandel, und die Beeinflussung der Zugehörigkeit zu ihnen stellt einen wichtigen Hebel für einen entsprechenden Wandel dar. Hierfür ist wiederum politische und öffentliche Aufmerksamkeit und steuernder Eingriff von zentraler Bedeutung (*Baumgartner/Jones* 1993 und 2005).

Spätestens seit *Sabatier* (1992) und *Baumgartner/Jones* (1993) wurden Ideen und Expertise als Variablen erfasst, die eine entscheidende Rolle in der Auseinandersetzung um den Zugang zu Entscheidungsarenen auf der Subsystemebene haben bzw. das Kräfteverhältnis zwischen „Advocacy Coalitions" innerhalb eines Subsystems beeinflussen. Damit verbunden ist ein Rationalitätsverständnis, das auf Annahmen von „bounded rationality" basiert und die prägende Rolle von institutionellen Kontexten für die Wahrnehmung der Wirklichkeit und die Herausbildung von Präferenzen betont. Die Interpretation von Problemen und entsprechenden Lösungen spielen in politischen Auseinandersetzungen um den Zugang zu Entscheidungsarenen auf Subsystemen ebenso eine Rolle wie bei den argumentativen „Kämpfen" zwischen unterschiedlichen „Advocacy Coalitions" um die Interpretationshoheit in Bezug auf eine Policy („policy monopoly" in der Diktion von *Baumgartner* und *Jones*). *Sabatier* betont dabei die Einpassung neuer Informationen in das bereits bestehende „Belief System" – ein Prozess, der durch kumulatives Lernen und argumentative Verteidigung der „Core Beliefs" gekennzeichnet ist und vor allem durch externe Schocks aufgebrochen werden kann.

Das Kräfteverhältnis zwischen Advocacy Coalitions wird ganz entscheidend dadurch geprägt, welcher Koalition es besser gelingt, neue Informationen (wie wissenschaftliche Erkenntnisse, beispielsweise zur Klimaproblematik) konsistent innerhalb des bestehenden Belief Systems zu verarbeiten und nach außen entsprechend zu vertreten. Dagegen betonen *Baumgartner* und *Jones* (im Anschluss an *Schattschneider* 1960) die Rolle der Mobilisierung weiterer, bislang passiver, Akteure in diesen Auseinandersetzungen. Policy-Wandel wird vor allem durch den Eintritt neuer Akteure mit anderen Interessenlagen zu einem Policy-Subsystem ausgelöst, die sich den Zugang über die strategische Ausnutzung unterschiedlicher institutioneller Zugangskanäle schaffen („venue shopping") und das „policy monopoly" infrage stellen. Werden Akteure innerhalb eines Subsystems nicht in entsprechende Auseinandersetzungen gezwungen und gibt es keine Versuche externer Akteure, Zugang zu entscheidungsrelevanten Arenen in diesem Policy-Subsystem zu bekommen, ist mit einer Stabilität der dominanten Policy-Ausrichtung zu rechnen.

Aus Sicht der Bürokratieproblematik ist vor allem das Verhältnis interner und externer Interessenlagen und Problemsichten und die zunehmende Spezialisierung in Netzwerken von Bedeutung. Die Entwicklung „autonomer" Policy-Netzwerke als funktionale Reaktion auf die gestiegene Komplexität politischer Steuerung[5] geht mit einer Maximierung oder zumindest Stärkung und Abschottung sektorspezifischer Ziele, Weltsichten und Wirklichkeitsinterpretationen einher. Dies ist nicht mit grundsätzlicher Interessenharmonie oder der Abwesenheit von Konflikten in Netzwerken gleichzusetzen, entscheidend ist vielmehr die Vernachlässigung von „externen" Zielen und Weltsichten sowie das hohe Mobilisierungs- und Widerstandspotenzial, das aktiviert werden kann, sollten neue (De-)Regulierungen den Sektorinteressen entgegen stehen. Beispielhaft zugespitzt: sollte ein Vorschlag zur Haushaltskonsolidierung Maßnahmen zur Kürzung von Forschungsmitteln beinhalten, wird das forschungspolitische Netzwerk sehr leicht zum Widerstand zu mobilisieren sein, auch wenn Natur- und Geisteswissenschaftler ansonsten vehement um die Mittelverteilung streiten.

Anreize für die Reflexion über „administrative Lasten“ oder sonstige bürokratische Folgen der Sektorpolitik bestehen kaum, und schon gar nicht dafür, als Anwalt entsprechender Problemwahrnehmungen aufzutreten – Brandschützer oder Denkmalpfleger werden innerhalb ihrer Organisationen und Politik-Netzwerke kaum für radikale Initiativen zur Entbürokratisierung belohnt werden. Demgegenüber fehlt es regulierungsskeptischen Generalisten an einem derartig mobilisierungsfähigen Netzwerk und der entsprechenden Expertise. Zwar bestehen eine Reihe grundsätzlich regulierungsskeptischer Institutionen mit Helferinteressen – von Rechnungshöfen bis zu Wissenschaftlern und Beratern. In Einzelauseinandersetzungen über Regulierungen bleiben sie aber den Spezialisten unterlegen. Während sektorale Netzwerke in der Akkumulation von Spezialwissen und deren Mobilisierung in politischen Entscheidungsprozessen geübt sind, fehlt ein entsprechender Mechanismus der Akkumulation und Aktivierung von Expertise bei „Generalisten“.

„Core Executive“ Forschung

Der vierte konzeptionelle Baustein für die Analyse der Akteurskonstellation in Bürokratieabbauprozessen richtet sich auf die regierungsinternen Koordinationsprozesse. Aufbauend auf den klassischen Arbeiten von *Scharpf* und *Mayntz* richtet sich die „Core Executive“ Forschung auf die Frage, welche institutionellen Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumente die strategische Handlungsfähigkeit einer Regierung prägen. Strategische Handlungsfähigkeit wird dabei verstanden als Fähigkeit (unterschiedliche) Präferenzen zu integrieren und eine Kohärenz der kognitiven Orientierungen (Problemsichten, Weltbilder) herzustellen (*Scharpf* 2000, S. 108). Welche Chancen haben dabei allgemeine, sektorübergreifende gegenüber sektorspezifischen Interessen?

Auch hier lohnt ein Blick in die Klassiker der Politikwissenschaft. In seinem Buch „The Politics of the Budgetary Process“ beschreibt *Aaron Wildavsky* den extrem dezentralen, pluralistischen und eigentlich anarchistischen Budgetprozess des amerikanischen Kongresses. Er zeigt, dass Ausschüsse und Unterausschüsse sich nur und ausschließlich für ihre ganz speziellen Bereiche und Bewilligungen interessieren, und alle anderen Erwägungen und Akteure ganz bewusst ausblenden. Die extreme Beschränkung ist Voraussetzung, die Fülle von Informationen und Interessen überhaupt verarbeiten zu können. Gleichzeitig ist die Spezialisierung die Grundlage von Macht: „Without specialisation there is no knowledge, and without knowledge there is no power“ (*Wildavsky* 1984, S. 225). Wenn überhaupt, können Ausgaben nur allgemein, durch generelle Deckelung unter Kontrolle gehalten werden, nie durch koordinierte Policy-Initiativen: „To increase spending, no coordination is necessary, to decrease it, an enormous amount“ (ebd. S. 249). Auch wenn unser Regierungssystem sicherlich hierarchischer organisiert ist, als der amerikanische Kongress, gelten doch die gleichen Mechanismen, auch und gerade im Bereich der Regulierung.

Bekannt sind die Schwierigkeiten positiver und das Vorherrschen negativer Koordination. Verfahren der „negativen Koordination“ zwischen unterschiedlichen Ministerien (oder Teilen von Ministerien) können dabei lediglich zur effizienten Abarbeitung von Einwänden gegen Politikentwürfe dienen und unternehmen nicht den Versuch, die „lokalen“ Präferenzen und Weltsichten zu integrieren. Auf eine derartige Integration zählen Verfahren der „positiven Koordination“ – z.B. in interministeriellen Projektgruppen –, in denen es um die gemeinsame Entwicklung von Politikentwürfen geht, die aber schnell an die Grenzen der Informationsverarbeitung und Konfliktlösungsfähigkeit von Organisatio-

nen geraten. Hierarchisierung von Entscheidungsprozessen ist immer wieder möglich und kann zur Durchsetzung einzelner Entscheidungen oder auch zu Versuchen der Neustrukturierung von Netzwerken (etwa durch Veränderungen von Portfolios der Ministerien) genutzt werden. Aber Hierarchisierung ist mit dem Risiko einer Konfliktaufladung und Überlastung der Zentrale sowie der Gefahr eines „bürokratischen Abdriftens" in der Politikkonkretisierung und -Umsetzung verbunden, wenn die einzelnen Ministerien die Entscheidungen nicht inhaltlich mittragen.

Wenn man davon ausgeht, dass Bürokratieabbau und Deregulierung in den Kompetenzbereich einzelner Ministerien eingreifen und dabei versuchen, Entscheidungen durchzusetzen, die nicht der sektorspezifischen Interpretation des Gemeinwohls – und den eigenen Interessen – entsprechen oder in dieser Interpretation zumindest keine Priorität einnehmen, dann wird deutlich, dass klassische Verfahren negativer Koordination für Bürokratieabbau keine hohen Erfolgschancen eingeräumt werden sollten. Und empirische Beispiele für ein Scheitern entsprechender Versuche lassen sich zahlreich finden (zuletzt die Sammlung von hunderten Vorschlägen zum Abbau bürokratischer Regulierungen durch die rot-grüne Regierung Anfang der 2000er Jahre, von denen nur ein minimaler Bruchteil das Verfahren der Ressortkoordination überstanden hat). Positive Koordination und Hierarchisierung von Entscheidungsprozessen sind daher mögliche Verfahren zur Durchsetzung von Maßnahmen des Bürokratieabbaus, diese sind aber durch die Grenzen der Informationsverarbeitungs- und Konfliktbewältigungskapazität auf höheren Ebenen limitiert. Die Erklärung von Verwaltungsreformvorhaben zur „Chefsache" ist in einer Kommunalverwaltung realistisch, im Kontext von Landesregierungen schwieriger und auf Bundesebene dauerhaft unrealistisch.[6]

4. Fazit: Schlussfolgerungen für Entbürokratisierung

Bei genauerer Betrachtung muss das klassische Stereotyp Deutschlands als besonders bürokratisierter Staat revidiert oder zumindest differenziert werden. Bürokratisierung und Bürokratieabbau sind offenbar sehr breite und diffuse Konzepte. Da darunter sehr unterschiedliche Phänomene verstanden werden, von „zu viel Staat" über „zu viel Regulierung" bis hin zu „zu viel bürokratischer Organisation", die sehr unterschiedlich ausgeprägt sind, gibt es auch kein einfaches und einheitliches Rezept gegen die negativen Auswüchse eigentlich gewünschter bürokratischer Strukturen. Zudem sind diese Phänomene keineswegs eindeutig miteinander verknüpft, sondern sind durch spezifische Eigendynamiken und komplexe Interdependenzen geprägt.

Gleichzeitig sind allgemeine Merkmale erkennbar, die Entbürokratisierungspolitik als besonders schwierig erscheinen lassen. Entbürokratisierung und Bürokratieabbau können und müssen als spezifisches Politikfeld aufgefasst werden, und zwar jenseits der jeweiligen substantiellen, politikfeldspezifischen Konflikte als erweiterte Verwaltungspolitik im Sinne einer „Meta-Politik". Im Mittelpunkt dieser allgemeinen Regulierungs- und Verwaltungspolitik steht die klassische Suche nach politikfeldübergreifenden Grundsätzen, Methoden und Instrumenten, mit denen sich der politische Problemlösungsprozess im Hinblick auf Wahl, Ausgestaltung und Implementation von staatlichen (und nicht-staatlichen) Steuerungsmodi verbessern lässt (*Scharpf* 1973, S. 15, *Langer* 2007, S. 14). Wie jedes andere Politikfeld ist auch dieses von gegensätzlichen Interessen und unsicheren Ursache-Wirkungs-Annahmen in Bezug auf Reformziele und -instrumente gekennzeichnet (*Jann* 2002b).

Am Beispiel der Regulierungspolitik als klassisches Feld der Bürokratiekritik ist argumentiert worden, dass der Gegensatz zwischen verwaltungspolitischen „Generalisten" als Reformpromotoren auf der einen und politikfeldspezifischen „Spezialisten" als Experten und Vertreter von spezifischen Sektorinteressen (und des Status Quo) auf der anderen Seite kennzeichnend für diese Auseinandersetzungen ist. Entsprechende Akteure finden sich dabei nicht nur auf gesellschaftlicher Ebene, sondern auch auf administrativer und politischer Ebene. Befürworter und Gegner von neuen oder zusätzlichen Regulierungen (oder De-Regulierungen) bilden klassische *Advocacy Coalitions*, quer über die Grenzen zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft hinweg.

Die holzschnittartige Gegenüberstellung von „Spezialisten" und „Generalisten" als Antagonisten in der (De-) Regulierungspolitik kann sich auf traditionelle konzeptionelle Eckpfeiler der Regulierungs- und Politikforschung stützen. Sowohl die klassische Pluralismustheorie und die politikökonomische Regulierungstheorie als auch die Theorie der Politiknetzwerke und die Core-Executive Forschung lassen eine generelle Überlegenheit der Spezialisten erwarten und verdeutlichen damit, welchen erheblichen Restriktionen Versuche einer Entbürokratisierung auf Regulierungsebene unterliegen.

Dazu gehört zunächst die einfachere Mobilisierungsfähigkeit von Akteuren, die in der Tendenz eher als Advokaten für spezifische Regulierungen eintreten, während demgegenüber die Mobilisierung von allgemeinen Deregulierungsinteressen mit erheblichen Kollektivgutproblemen und dem Fehlen „natürlicher" Koalitionspartner für Netzwerkbildung verbunden ist. Da der politische Erfolg sektorspezifischen Netzwerke auch davon abhängig sind, wie gut diese in der argumentativen Auseinandersetzung „gerüstet" sind, zeichnen sich gut organisierte „Spezialisten" durch ein hohes Maß an fachspezifischer Expertise aus. Generalisten sind in der konkreten Auseinandersetzung um die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einzelner Regulierungen den Spezialisten der fachpolitischen Koalitionen in Detailinformationen und -argumentationen regelmäßig unterlegen. Ihr Erfolg hängt daher neben der Akkumulation politikfeldübergreifenden Wissens über (Ent-) Bürokratisierung entscheidend von der nachhaltigen Unterstützung durch die zentrale Leitung ab. Bekanntlich ist hierarchische Problemlösung aber ein sehr begrenztes und prekäres Gut, dessen Bereitstellung auf Dauer nicht unterstellt werden kann.

Viele gescheiterte Bemühungen zur Entbürokratisierung lassen sich dadurch erklären, dass Generalisten der überlegenen Expertise und politischen Unterstützung straff organisierter „Eiserner Dreiecke", aber auch nur lose gekoppelter Politiknetzwerke, keine andere Ressource entgegenhalten konnten, als die häufig schnell wieder abklingende politische Unterstützung „von oben". Eine kurzfristige Hierarchisierung kann im Bereich von Verwaltungsstrukturreformen zu durchaus radikalen Veränderungen gegen den Widerstand von Spezialisten führen – wobei das Design dieser Reformen unter der Vernachlässigung fachlicher Kriterien in „handstreichartigen" Entscheidungsprozessen leidet (vgl. dazu mit Blick auf die Länderebene in Deutschland *Bogumil/Ebinger 2008*; *Bauer u.a. 2007*). Zielen Reformen auf die nachhaltige Veränderung von Prozessen und Handlungsmustern, stößt eine Strategie der „kurzfristigen Hierarchisierung" noch schneller an Grenzen.

Ein wichtiges Kriterium der Bewertung von Instrumenten der „besseren Regulierung" und generell der Entbürokratisierung ist daher, ob diese die Position von „Generalisten" in der Auseinandersetzung mit „Spezialisten" dauerhaft stärken, oder m.a.W. wie bestimmte Reformvorschläge wiederum selbst auf den regulierungspolitischen Prozess wirken.

Auf der Grundlage der skizzierten Argumentation lassen sich dazu einige plausible Hypothesen entwickeln. So zeigt sich bezüglich einiger seit langem in der Öffentlichkeit diskutierter Instrumente für Bürokratieabbau und bessere Regulierung, dass sie die grundlegende Problematik der Überlegenheit sektorspezifischen Spezialisten und Befürworter in der Regulierungspolitik nicht tangieren:

- An erster Stelle aller Bemühungen steht immer wieder die einfache *quantitative Reduzierung der Anzahl von Vorschriften*, die auf die entsprechende Wahrnehmung der Bürokratie als „Normenflut" reagiert. Ministerien werden aufgefordert, Vorschläge für die Abschaffung von Regulierungen vorzulegen. Besonders ehrgeizige Landesregierungen geben Reduktionsziele vor. Dies führt möglicherweise zu politisch schnell verwertbaren Erfolgsmeldungen, und auf diese Weise ist das Bundesrecht in der 15. Legislaturperiode um ca. 1.000 Gesetze und Rechtsvorschriften bereinigt worden – allerdings ohne dass dies in der Öffentlichkeit groß wahrgenommen wurde. Tatsächlich wird das Kräftegleichgewicht zwischen Spezialisten und Generalisten auf diese Weise nicht verändert, denn nur die Politikbereichs-Experten können beurteilen, welche Regelungen ggfs. verzichtbar wären. Wenn sie gezwungen werden, quantitative Ziele zu erfüllen, werden diese Ziele „irgendwie" erbracht. Aber die rein quantitative Reduzierung der Anzahl von Rechtsvorschriften fördert vor allem einen „kreativen" Umgang mit Vorschriften. Es werden ohnehin nicht beachtete Vorschriften zur Abschaffung vorgeschlagen oder Vorschriften zusammengefasst, um Reduzierungsziele zu erreichen. Eine solche einfache „Tonnenideologie der Regulierung" ist einer modernen Gesellschaft nicht angemessen, setzt den Beteiligten falsche Anreize und fördert einen höchstens kurzfristig Erfolg versprechenden Entbürokratisierungs-Populismus.
- Ähnliches gilt für einen anderen Standardvorschlag in der Debatte, die allgemeine Befristung von Rechtsvorschriften (sog. *Sunset Legislation*). Auch dieses Instrument aktiviert eher das tendenziell überlegene Widerstandspotenzial der Regulierungsbefürworter und führt also vor allem zu einer schnelleren und oft verschärften Wiederholung regulierungspolitischer Auseinandersetzungen. Die Vorstellung von Befristungen als Autopilot der Entbürokratisierung ist unrealistisch (vgl. *Wegrich u.a.* 2005). Indem regulierungspolitische Konflikte öfter und schneller auf die politische Agenda kommen, werden regulierungsskeptische Generalisten nicht gestärkt, eher im Gegenteil.
- Dies gilt auch für den dritten, seit Jahren propagierten Standardvorschlag, nämlich regelmäßige und umfassende Gesetzesfolgenabschätzungen (GFAs[7]), also Analysen der direkten Nutzen und Kosten, aber auch sämtlicher indirekter, kurz-, mittel- und langfristiger Folgen von Regulierungen. Eine solche Verpflichtung steht seit Jahren in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und wird seit Jahren weitgehend ignoriert. Auch hier ist der zentrale Grund darin zu sehen, dass die Forderung nach umfassenden GFAs die Regulierungsexperten eher stärkt als schwächt. GFAs sind extrem kompliziert, sehr aufwändig, im Detail letztendlich unmöglich und daher immer extrem kontrovers. Umstrittene Regulierungen (etwa im Umwelt- oder Verbraucherschutz) beruhen auf unsicheren Annahmen und Abwägungen, die nur politisch entschieden werden können. Diese politischen Prozesse können nicht durch technokratische Folgenabschätzungen ersetzt werden. GFAs erschweren und verzögern daher politische Prozesse. Da dies in der Regel nicht im Interesse der jeweiligen

Spezialisten und Regulierungsbefürworter ist, können sie im Zweifel nur hierarchisch durchgesetzt werden. Damit verbunden sind erhebliche Anforderungen an die Intervention und Kontrolle „von oben" – die wiederum voraussetzungsvoll und unsicher sind.

Demgegenüber eröffnen die in den letzten Jahren in vielen europäischen Ländern eingeführten Schätzverfahren der mit Regulierungen verbundenen administrativen Lasten (das sog. Standardkosten-Modell, SKM) Chancen (als Übersicht *Jann/Jantz* 2008). Weniger, weil die inzwischen auch in Deutschland auf Bundes- und Länderebene eingeführten Messverfahren eine vollkommen objektive Messung der wirklichen Bürokratiekosten ermöglichen. Wird das Instrument allein entlang der objektiven Entlastungswirkung bewertet, so werden seine Grenzen deutlich – beispielsweise mit Blick auf die „Spürbarkeit" von Entlastungsmaßnahmen, die an Messungen und die Formulierung von Reduktionszielen anschließen. Das Potenzial des Instruments liegt denn auch eher darin, dass ein solches Verfahren Generalisten und Regulierungsskeptikern eine Chance einer erheblichen argumentativen und politischen Aufrüstung gegenüber Spezialisten und Regulierungsbefürwortern bietet. Anstatt sich über den immer unsicheren und schwer zu quantifizierenden Nutzen einer Regulierung zu streiten (hier sind die Spezialisten regelmäßig überlegen), wird eine entsprechende Auseinandersetzung an den administrativen Lasten aufgehängt und somit eine Abwägung zwischen politischer Notwendigkeit der Regulierung und den damit verbundenen direkten Belastungen ermöglicht.

Das Verfahren, das verhältnismäßig einfach ist und gerade keine politikfeldspezifische Spezialisierung voraussetzt, liefert den Regulierungsskeptikern ein allgemeines, vom politikfeldspezifischem Fachwissen unabhängiges Argument, nämlich eine Abschätzung der administrativen Kosten der Regulierung, das die Spezialisten trotz fachlicher Überlegenheit nur schwer entkräften können. Das – zumindest dem eigenen Anspruch nach – „unpolitische" Verfahren versucht keineswegs, die politische Auseinandersetzung um die Regulierungsoptionen und -mittel zu ersetzen, sondern kann zu einer schwer zu entkräftenden argumentativen Aufrüstung der Generalisten gegenüber den Spezialisten führen. Es geht also gerade nicht um Ent- oder Depolitisierung politischer Auseinandersetzungen durch überlegene „fachliche" Argumente, sondern um eine systematische Veränderung der Interessengewichtung in den regulierungspolitischen Auseinandersetzungen. Genau hier muss Entbürokratisierungspolitik ansetzen, wenn sie in Zukunft erfolgreicher sein will, als in den vergangenen fünfzig Jahren.

Anmerkungen

* *Renate Mayntz* nennt auch die „Eigenmacht" der Verwaltung, d.h. die Verselbständigung der Verwaltung gegenüber der politischen Führung als Bürokratieproblem. Diese Dimension bleibt im Folgenden unberücksichtigt.

2 Siehe etwa „Deutschland erstickt an zu viel Staat" im Antrag der CDU/CSU-Fraktion BT-Drs. 15/1330.

3 Ein umfassendes „Benchmarking" Deutschlands im internationalen Vergleich geht allerdings weit über den Rahmen dieses Beitrages hinaus (vgl. *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007 mit weiteren Daten und Nachweisen).

4 In der aktuellen Diskussion um den Regulierungsstaat wird das Argument der „Gefangennahme" bisher nur in Bezug auf die ehemaligen Monopolisten in den privatisieren Infrastrukturbereichen für triftig gehalten (wobei hier die finanziellen Interessen des Staates als Anteilseigner als wesentliche Motivation unterstellt wird).

5 Diese funktionalistische Lesart findet sich sowohl in der deutschen (*Schneider* 1992; *Mayntz* 1993) als auch in der britischen Policy-Netzwerk-Debatte (*Rhodes* 2004).

6 *Michael Barbers* (2007) autobiographische Reflexion über die Zeit als Leiter der „Prime Minister's Delivery Unit" in Großbritannien zeigt – entgegen den eigenen Intentionen – die Schwierigkeiten einer dauerhaften Hierarchisierung, die selbst unter den vergleichsweise extremen Bedingungen der Zentralisierung in UK bestehen.

7 In der internationalen Diskussion wird der Terminus *Regulatory Impact Asessment* (RIA) verwendet, siehe *Veit* in dieser Ausgabe.

Literatur

Barber, Michael, 2007: Instruction to Deliver. Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Achieving Targets, London: Politico's Publishing Ltd.

Baumgartner, Frank/Jones, Brian D., 1993: Agendas and Instability in American Politics, Chicago: University of Chicago Press.

Baumgartner, Frank/Jones, Brian D., 2005: The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems, Chicago: University Of Chicago Press.

Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30. Berlin: Edition Sigma.

Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.

Bernstein, Marva, 1955: Regulating Business by Independent Commission, Princeton: Princeton University Press.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern – Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder* (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staattätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag, S. 275-288.

Bog*umil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Anna K. Ohm 2007:* Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma.

Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva, 1988: Innenpolitik und Politische Theorie, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Döhler, Marian, 2006: Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, S. 208-227.

Dose, Nico, 1997: Die Verhandelnde Verwaltung, Baden-Baden: Nomos.

Financial Times Deutschland 2008: Ein Lob der Deutschen Bürokratie. Über den deutschen Amtsschimmel wird oft und gern geklagt. Aber wer als Unternehmer international tätig ist, der lernt die Qualitäten der hiesigen Bürokratie schätzen, Ausgabe vom 10.01.2008, S. 30.

Geva-May, Iris, 2004: Riding the Wave of Opportunity Windows: Termination in Public Policy, In: Journal of Public Administration Research and Theory 14, S. 309-333.

Heclo, Hugh, 1978: Issue networks and the executive establishment, in: *King, A.* (Hrsg.), The New American Political System, Washington D.C.: American Enterprise Inc., S. 87-124.

Hofstede, Gert Jan, 2005: Culture and Organizations: Software for the Mind, Mcgraw-Hill Professional.

Hood, Christopher, 1994: Explaining Economic Policy Reversals, Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Jann, Werner, 1983: Politische Programme und „Verwaltungskultur". Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Jann, Werner, 2002a: Verwaltungskultur, in: *König, Klaus* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos.

Jann, Werner, 2002b: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung", in: *Schröter, E.* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Festschrift für Hellmut Wollmann, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Jann, Werner, 2005: Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 85. Jg., Heft 10, S. 627-631.

Jann, Werner 2007: Warum Bürokratieabbau so schwer ist, in: Berliner Republik, S. 46-57.

Jann, Werner/Jantz, Bastian, 2008: Bürokratiekostenmessung in Deutschland – eine erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung" der Großen Koalition, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (vorgesehen für 1/2008).

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia, 2005: Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung", in: *Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert* (Hrsg.), Auf dem Weg zu moderner Regulierung, Gütersloh, S. 47-77.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan, 2007: „Bürokratisierung" und Bürokratieabbau Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, RAND Europe, März 2007.

Kayser, Gunther/Clemens, Reinhard/Schorn, Michael/Wolter, Hans-Jürgen, 2004: Bürokratiekosten kleinerer und mittlerer Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn: Institut für Mittelstandsforschung.

Kingdon, John W., 1995: Agenda, Alternatives, and Public Policies, 2nd Edition, New York: Harper-Collins.

Knopp, Lothar, 2005: REACH contra „Bessere Rechtsetzung" und Harmonisierung, in: Umwelt- und Planungsrecht 25(11+12), S. 415-418.

Langer, Tobias, 2007: Zur Diskussion um die Messung administrativer Lasten: Die Anwendbarkeit des Standard-Kosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung, Diplomarbeit im Studiengang Verwaltungswissenschaften, Potsdam.

Lodge, Martin/Wegrich, Kai/McElroy, Gail, 2008: Gammelfleisch Everywhere? Public Debate, Variety of Worldviews and Regulatory Change, CARR Discussion Paper 49, London School of Economics.

Mayntz, Renate, 1980: Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Köln.

Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Politische Vierteljahresschrift, PVS Sonderheft 24, Policy-Analyse, S. 39-56.

Olsen, Mancur, 1965: The Logic of Collective Action, Harvard: University Press.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Perspective, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.

OECD 2007: Cutting red ape: Comparing administrative burdens across countries. Paris: OECD.

Rhodes, RAW, 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University Press.

Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Politische Vierteljahresschrift, PVS Sonderheft 24, Policy-Analyse, S. 116-148.

Scharpf, Fritz W., 1973: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: ders.: Planung als politischer Prozess, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 9-32.

Scharpf, Friz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

Schattschneider, Elmer E. 1960: The Semisovereign people. New York: Holt, Rinehart and Winston

Schneider, Volker, 1992: Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Das Beispiel des Chemikaliengesetzes, in: *Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang* (Hrsg.), Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden Baden: Nomos, S. 111-134.

Stigler, George, 1971: The Theory of Economic Regulation, In: Bell Journal of Economics (2), S.3-21.

van de Walle, Steven, 2006: The State of the World's bureaucracies, in: Journal of Comparative Policy Analysis 8 (4), S. 439-450.

Wagener, Frido 1979: Der Öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtlehrer, Berlin u.a., S. 215-266.

Wegrich, Kai, 2007: The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Accelerated policy. learning, blind copying or bureaucratic politics? Paper presented at the Annual EGPA Conference, September 2007, Madrid.

Wegrich, Kai/Jann, Werner/Shergold, Miriam/van Stolk, Christian, 2005: Wirksamkeit von Sunset-Legislation und Evaluationsklauseln, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, RAND Europe, Dezember 2005.
Wildavsky, Aaron, 1984. The Politics of the Budgetary Process, 4th ed., Boston: Little Brown.
Wilson, James Q., 1980: The Politics of Regulation, in: ders. (Hrsg.), The Politics of Regulation, New York: Basic Books, S. 357-374.
World Bank (2005): Doing Business in 2006. Washington: World Bank.
World Bank (2006): Doing Business in 2007. Washington: World Bank.

Anschriften der Autoren:
Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: jann@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Kai Wegrich, Hertie School of Governance, Public Management, Schlossplatz 1, 10178 Berlin
E-Mail: wegrich@hertie-school.org

Sylvia Veit

Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen?

Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden

Zusammenfassung
Der Aufsatz setzt sich vor dem Hintergrund der aktuellen Reformbemühungen um eine „bessere Rechtsetzung" in Deutschland und Schweden mit der Frage nach Potentialen und Restriktionen der Stärkung von Sachargumenten im Rechtsetzungsprozess auseinander. Auf Basis einer Inhaltsanalyse von mehr als 300 Gesetzesentwürfen aus den Jahren 2006 und 2007 wird überprüft, inwieweit die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und das Standardkosten-Modell (SKM) als die zentralen politischen Reforminstrumente der letzten Jahre in beiden Ländern implementiert worden sind. Es wird nachgewiesen, dass die formale Anpassung an Vorgaben zur Folgenanalyse in Deutschland höher ist als in Schweden, während deren tatsächliche Erfüllung im Sinne einer fundierten Darstellung von Gesetzesfolgen im Rahmen der Regierungsvorlagen in Schweden wesentlich stärker ausgeprägt ist als in Deutschland. Im Vergleich der beiden Länderstudien wird deutlich, dass die Integration von Folgenanalysen in den Gesetzgebungsprozess in hohem Maße von kulturellen und strukturellen Eigenschaften der nationalen Rechtsetzungssysteme sowie von Fragen der organisatorischen Institutionalisierung abhängt.

Schlagworte: Regulierung, Gesetzgebung, Schweden, Gesetzesfolgenabschätzung, Bürokratiekosten

Abstract
Improving legislatory decision making through Impact Assessments? Contents and results of better regulation reforms in Germany and Sweden in a comparative perspective
During the last decade the issue of improving lawmaking processes has entered the political agenda both in Germany and Sweden. Important tools in current reform efforts for 'better regulation' are Regulatory Impact Assessment (RIA) and Standard Cost Model (SCM). This article discusses the conditions under which (or whether at all) RIA and SCM are capable to strengthen evidence based lawmaking. Based on a content analysis of more than 300 legal proposals that were submitted to Parliament by the Swedish and the German government in 2006 and 2007 the author evaluates how RIA and SCM have been implemented in both countries. The study shows that in Germany there is a high degree of 'formal adaptation' on RIA and SCM requirements whilst substantial descriptions of regulatory impacts are rare. In Sweden 'formal adaptation' does not play any important role, whereas profound assessments are more common than in Germany. The author shows that incentive mechanisms in the lawmaking process and in central government administration are important influencing factors on the use of impact assessment tools. Another crucial factor are the dominant world views or 'subjective theories' about appropriate behaviour of civil servants who prepare legislative proposals. In addition, the significance of organisational arrangements that assure implementation control and permanent institutionalisation of impact assessments is emphasised.

Key words: Regulation, Lawmaking, Sweden, Impact Assessment, Administrative Burden

1. Einleitung

In der modernen, hochindustrialisierten und komplexen Gesellschaft mehrt sich die Kritik an der inhaltlichen Qualität von Gesetzen. Häufig gehört sind Klagen über einen schlecht informierten Gesetzgeber, der Normen in hohem Tempo produziert und dabei weder vorhandenes Wissen über Wirkungszusammenhänge in einem Regelungsfeld ausreichend nutzt, noch in genügendem Ausmaß eigene Untersuchungen über die zu erwartenden Regelungsfolgen anstellt. Kritisiert werden intransparente Konsultationsverfahren und Modi der Informationsbeschaffung[1] sowie mangelnde Rückkopplungsmechanismen zwischen den Akteuren der Normformulierung, des Vollzugs und den Normadressaten. Aus der Perspektive des Gesamtsystems bemängelt man die vorherrschenden Prinzipien der selektiven Perzeption von Problemen sowie der „negativen Koordination" (*Scharpf* 1996) mit der Folge, dass Synergieeffekte nicht ausreichend genutzt werden, suboptimale Lösungen strukturell begünstigt werden und die Regelungseingriffe der verschiedenen Teileinheiten des Gesamtsystems sich nicht systematisch gegenseitig ergänzen und unterstützen, sondern manchmal sogar gegenläufig sind (u.a. *Pfeiffer/Faller* 1997).

Die hier nur kurz umrissenen, mannigfaltigen Aspekte der Gesetzgebungs- bzw. Regulierungskritik spiegeln sich in den seit Mitte der 1990-er Jahre in vielen europäischen Staaten existierenden Reformdiskursen und -bemühungen um eine „bessere Rechtsetzung" oder (in einer weiteren Perspektive) um eine „bessere Regulierung" wider. Ausdrücklich eingeschlossen sind in diesen Diskurs die vielfältigen Alternativen zur Regulierung gesellschaftlicher Problemfelder durch den Staat wie z.B. Selbstregulierung und Ko-Regulierung, woran deutlich wird, dass Kritik an der Produktion von Rechtsnormen in einem weiteren Kontext ein Ausdruck bzw. ein Element der alten Kritik an der Steuerungsfähigkeit des Staates ist, ebenso wie die Reformbemühungen in hohem Maße darauf abzielen, diese Steuerungsfähigkeit zu erhöhen. So wurde bereits in den 1980-er Jahren festgestellt, dass bei gesellschaftlichen Fehlentwicklungen häufig eine effizientere Gestaltung der administrativen Strukturen der Politikformulierung angemahnt wird, da Politik in hohem Maße von der Entscheidungsvorbereitung in der Ministerialverwaltung abhängt (siehe z.B. *Mayntz* 1980, *Müller* 1986). Dementsprechend sind viele Instrumente und Reformmaßnahmen zur „besseren Rechtsetzung" keine Neuerfindung des gegenwärtigen Reformdiskurses, sondern wurden bereits früher in ähnlicher Art und Weise[2] diskutiert (*Jann/Wegrich/Veit* 2005).

Der vorliegende Aufsatz setzt sich vor diesem Hintergrund mit der Frage auseinander, inwiefern eine Rationalisierung des Rechtsetzungsprozesses (im Sinne einer Stärkung des Einflusses von Sachargumenten auf politische Entscheidungen) durch die standardmäßige Integration von Instrumenten zur Wissensgenerierung möglich ist oder nicht. Die Untersuchung der Problemstellung erfolgt mit Hilfe eines komparativen Designs. Verglichen wird die Umsetzung von Vorschriften zur Folgenanalyse[3] in Deutschland[4] und Schweden. Das skandinavische Land wurde deshalb als Vergleichsfall ausgewählt, weil es in dem Ruf steht, neue Gesetze besonders sorgfältig vorzubereiten und durch einen eher rational orientierten Politikstil geprägt zu sein.[5] Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung stehen zwei zentrale Instrumente der aktuellen Reformdebatte um eine „bessere Rechtsetzung", die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und die Bürokratiekostenabschätzung mit Hilfe des Standardkosten-Modells (SKM):

- Ziel einer GFA ist es, auf Grundlage sozialwissenschaftlicher Untersuchungen (z.B. der Auswertung von Statistiken, der Befragung von Normadressasten u.ä.) verschiedene Regelungsoptionen sowie deren intendierte und nicht-intendierte Folgen umfassend zu analysieren und dadurch die sachliche Entscheidungsgrundlage des Gesetzgebers zu verbessern.[6] Unterschieden werden integrierte Formen der GFA, welche die Konsequenzen von Regelungseingriffen in einem umfassenden Sinne erfassen wollen und GFA-Varianten, deren Hauptfokus auf spezifischen Gruppen von Normadressaten (z.B. KMU-Folgenabschätzung) oder auf bestimmten Folgenaspekten (z.B. Umweltfolgenabschätzung) liegt.
- Im Gegensatz zur GFA zielt das SKM nur auf die ex ante Evaluation eines bestimmten Teilbereichs aller Regulierungskosten ab (auf Bürokratiekosten), Nutzenaspekte werden hingegen völlig ausgeklammert. Das SKM definiert Bürokratiekosten als diejenigen Kosten, welche Unternehmen[7] durch auf staatliche Regulierungen zurückzuführende Informationspflichten (z.B. das Ausfüllen von Anträgen oder das Führen von Statistiken) entstehen. Um diese Kosten zu errechnen, befragt man Unternehmen zum mit der Erfüllung staatlicher Informationsanforderungen verbundenen Zeit- und Kostenaufwand. Die standardisierten und in Zusammenarbeit mit Fachexperten validierten Daten werden anschließend ggf. segmentiert und mit dem Tarif, der Häufigkeit der Erfüllung und der Anzahl der betroffenen Unternehmen multipliziert. Am Ende steht eine monetäre Angabe zu den mit einer Rechtsvorschrift, einem Rechtsbereich oder einem bestimmten Ereignis (z.B. Unternehmensgründung) verbundenen Bürokratiekosten.

Die primärempirische Basis für das Herausarbeiten von Gemeinsamkeiten und Unterschieden hinsichtlich der Durchführung von Folgenanalysen im Rechtsetzungsprozess in Deutschland und Schweden bildet eine inhaltsanalytische Auswertung der in den Regierungsvorlagen enthaltenen Informationen aller deutschen und schwedischen Gesetzentwürfe des Jahres 2006.[8] Um die Ergebnisse dieser Untersuchungen im institutionellen Kontext des jeweiligen Landes richtig zu interpretieren, wurden ergänzende quantitative und qualitative Analysen von ausgewählten Gesetzentwürfen des Jahres 1977 sowie Experteninterviews mit Mitarbeiter(inne)n aus Ministerien, mit Politiker(inne)n und Verbandsvertreter(inne)n durchgeführt.

2. Institutioneller Kontext der Gesetzgebung in Deutschland und Schweden

Um die in Kap. 3 dargestellten empirischen Ergebnisse zur Implementation von Folgenanalysen in Deutschland und Schweden sinnvoll zu interpretieren, ist es zunächst wichtig, einen Blick auf die institutionelle Architektur des politisch-administrativen Systems in beiden Staaten und die sich daraus ergebenden Anforderungen zu werfen. Im Folgenden werden deshalb die wesentlichen Akteure, Struktur- und Prozessmerkmale der Gesetzgebung in Deutschland und Schweden kurz beschrieben.

Deutschland ist als föderaler Staat durch eine Aufgabentrennung zwischen Bundes- und Länderebene verbunden mit einem hohen Grad an vertikaler und horizontaler Politik- und Verwaltungsverflechtung gekennzeichnet. Während der Bund vorrangig gesetzgeberisch tätig wird, ist die Gesetzesausführung in den meisten Fällen den Ländern überlassen (Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder als Normalfall).

Umgekehrt besitzen die Länder zwar nur relativ wenige eigene Gesetzgebungskompetenzen, wirken aber über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit und besitzen dadurch eine erhebliches Vetopotential. In Schweden hingegen gibt es keine zweite Kammer des Parlaments, der Staatsaufbau ist unitarisch. Wesentliches Kennzeichen der schwedischen Zentralverwaltung ist ein Dualismus zwischen einer relativ kleinen „Kanzlei der Ministerien", deren Aufgabe die Politikformulierung und Vorbereitung von Entscheidungen ist, und großen zentralen Verwaltungsbehörden, welche für den Vollzug von Gesetzen und Verordnungen verbunden mit der Ausfertigung von Ausführungsvorschriften zuständig sind. Ein einzelner Minister kann in Schweden im Prinzip nicht steuernd in die Tätigkeiten der zentralen Verwaltungsbehörden eingreifen, da es keine individuelle Ministerverantwortlichkeit wie in Deutschland gibt, sondern alle Beschlüsse (formal) von der Regierung als Kollektiv getroffen werden.

Die zentralen Verwaltungsbehörden in Schweden sind in der Ausführung der Gesetze relativ frei. Die Regierung kann zwar Ziele setzen und bestimmte Rahmenbedingungen festsetzen, die Wahl der Mittel bleibt aber den Fachbehörden überlassen. Ein wichtiges Instrument für Regierung und Ministerialverwaltung, um die Verwaltungsbehörden zu steuern, ist deshalb (neben anderen wie Personal und Budget) die Festlegung von Prozeduren über Verfahren zur Entscheidungsfindung. Zu dieser Art von „Institutionenpolitik" gehört auch die im Zentrum dieser Arbeit stehende Regulierung von Verfahren zur Folgenanalyse. Politik zur „besseren Rechtsetzung", die sich in Schweden traditionell sehr stark auf die Ebene der Behörden bezieht, ist in dem skandinavischem Land demnach nicht nur ein Politikbereich zur Vermeidung unnötiger Kosten und bürokratischen Aufwands sowie zur allgemeinen Qualitätsverbesserung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften (mit der Ministerialverwaltung als Adressat), sondern auch ein Steuerungsinstrument zur Kontrolle der relativ unabhängigen zentralen Behörden über Meta-Regulierung. In Deutschland hingegen kann der Bund laut Verfassung keine Verfahrensregeln für Normgebungsprozesse auf Landesebene festlegen. „Bessere Rechtsetzung" als Institutionenpolitik mit dem Ziel einer erhöhten zentralen Steuerung nachgeordneter Verwaltungsebenen spielt also keine herausgehobene Rolle. Stattdessen zielt der bundespolitische Reformbereich in Deutschland vor allem auf die eigene Ministerialverwaltung ab, während die Länder eine vom Bund unabhängige Reformagenda besitzen.[9]

Neben den genannten Unterschieden im Staatsaufbau und in der funktionalen Aufgabenteilung bei der Ausführung von Gesetzen, besteht eine weitere wesentliche Differenz zwischen Deutschland und Schweden in der Größe der Ministerialverwaltung. Insgesamt hatte die bundesdeutsche Ministerialverwaltung 2006 knapp 17.500 Mitarbeiter/innen[10], während zur selben Zeit in der schwedischen „Kanzlei der Ministerien" rund 4.500 Mitarbeiter/innen angestellt waren.[11] Mit Ausnahme des Außenministeriums, welches ca. 1.400 Mitarbeiter/innen hat, arbeiten in einem schwedischen Fachministerium im Schnitt ca. 260 Personen[12], während in einem deutschen Bundesministerium durchschnittlich rund 1.150 Beamte und Angestellte tätig sind.[13] Dieser Größenunterschied ist nicht allein auf Differenzen in der Staatsgröße oder staatlichen Aufgabenverteilung zurückzuführen, sondern hat auch viel mit der jeweiligen Organisation der Rechtsetzung zu tun.

Während in Deutschland die meisten Gesetze von Beamten der Ministerialverwaltung ausgearbeitet werden, wird ein erheblicher Teil der Vorbereitungsarbeit in Schweden an unabhängige[14] Untersuchungskommissionen („utredningar") delegiert. Fast alle wichtigen politischen Entscheidungen werden in Schweden durch eine, zum Teil aber auch durch mehrere Kommissionen vorbereitet. Die Bedeutung des Kommissionswesens spie-

gelt sich auch in den von der Regierung zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln wider. Fast ein Fünftel der Ressourcen der „Kanzlei der Ministerien" (außer Außenministerium) entfallen auf das Kommissionswesen (*Gunnarsson/Lemne* 1998, S. 13). Das Kommissionswesen bildet auch deshalb ein wichtiges Charakteristikum des schwedischen politischen Systems und der politischen Kultur, weil dessen historische Wurzeln bereits bis ins 16. Jahrhundert zurückreichen.[15] Werden neue Regelungen in Schweden nicht durch eine Kommission vorbereitet (was auf ca. die Hälfte der Propositionen zutrifft), dann sind es häufig zentrale Verwaltungsbehörden, welche der Regierung zuarbeiten und vorbereitenden Studien durchführen. Die Delegation von Vorbereitungsarbeiten an obere Bundesbehörden oder Kommissionen und Beiräte ist zwar auch in Deutschland übliche Praxis, wird aber nicht so umfassend und weitreichend praktiziert wie in Schweden.

Die Ministerialverwaltung in Schweden muss sich der beschriebenen Aufgabenteilung entsprechend kaum mit Aufgaben der Wissensgenerierung und Informationsbeschaffung auseinandersetzen, sondern sie erhält meist sehr detailliert ausformulierte Vorschläge von den Kommissionen, die bereits ein öffentlichen Konsultationsverfahren durchlaufen haben. Aufgabe der Ministerialverwaltung ist die finale politische Koordination und Abstimmung der Entwürfe. Unter anderem diese begrenzte Funktionszuschreibung an die Ministerialverwaltung verbunden mit einer relativ offenen und transparenten Regelungskultur führt dazu, dass das Einflusspotential der schwedischen Ministerialverwaltung im internationalen Vergleich als eher gering eingeschätzt wird. Folgerichtig ordnete die quantitative Studie zum politischen Einflusspotential von Regierungsbürokratien in 21 OECD-Ländern von *Schnapp* Schwedens Ministerialbürokratie auf dem letzten Rang ein, während sich Deutschland im Mittelfeld befand (2001, S. 24).

Für die stärkere Position der Ministerialverwaltung in Deutschland sprechen verschiedene Faktoren. Zum einen erfolgt die konkrete Ausarbeitung eines ersten Gesetzentwurfs sowie die Eruierung der Positionen verschiedener Gruppen von Normadressaten in Deutschland in den meisten Fällen durch die Ministerialverwaltung. Informationsbeschaffung und -verarbeitung für die Regierung ist somit eine der Hauptaufgaben der Bundesministerien (*König/Knoll* 2001). Die Ministerialverwaltung in Deutschland ist stärker als diejenige in Schweden eine Fachverwaltung, für die Wissensgenerierung und -aufarbeitung ein wichtiger Aufgabenbereich im Prozess der Politikformulierung und insbesondere der Gesetzgebung ist. Ministerialbeamte in deutschen Fachministerien sind meist sehr stark spezialisiert, während schwedische Mitarbeiter/innen der Kanzlei der Ministerien eher Politikfeldexperten mit einem breiteren Zuständigkeitsgebiet sind. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur zur Genüge beschrieben sind denn auch die Abschottungstendenzen der deutschen Ministerialbeamten in langfristigen und stabilen Entscheidungsnetzwerken, zu denen neben den Fachbürokraten der Länder (vertikale Fachbruderschaften) die etablierten Fachverbände und -politiker gehören („Eiserne Dreiecke"). Diese geschlossenen Netzwerke verbunden mit den verfassungsmäßig verankerten Regeln zur institutionalisierten Intransparenz des vorparlamentarischen Rechtsetzungsprozesses festigen den Informationsvorsprung der Ministerialverwaltung (insbesondere gegenüber dem Parlament, aber auch gegenüber der Regierung) und bilden somit ein wichtiges Fundament für die starke Position der deutschen Ministerialverwaltung im Rechtsetzungsprozess.[16] Mit dem Argument, ein Entwurf sei bereits mit den Fachministerien der Länder und den Verbänden abgestimmt, können vorgeschlagene Änderungen geplanter Regelungen abgewehrt werden, da ein erneutes Aufrollen des komplizierten Abstimmungsprozesses im föderalen System sehr zeit- und ressourcenaufwändig wäre.

Ein weiterer Faktor, in welchem sich das deutsche und das schwedische System wesentlich unterscheiden, ist die übliche Form der Regierungsbildung. Während in Deutschland Mehrheitsregierungen in Form einer „Minimal Winner Coalition" (*Lijphart* 1984), d.h. Bildung der kleinstmöglichen Koalition (meist aus zwei Parteien bestehend), der Normalfall sind, amtieren in Schweden häufig Minderheitsregierungen. Die Sozialdemokraten waren im gesamten letzten Jahrhundert dominierende Partei Schwedens. Während sie von 1945 bis 1976 konstant die Regierung stellten, geriet seitdem etwas Bewegung in die Mehrheitsverhältnisse. Zwischen 1976 und 1982, von 1991-94 und seit 2006 stellten bürgerliche Parteien die Regierung (meist in Koalitionen aus mindestens drei Parteien). In Deutschland hingegen gibt es zwei große Volksparteien, die in der Regel in Koalition mit einer kleineren Partei die Regierung bilden.

In Deutschland sind Exekutive und Legislative in hohem Maße miteinander verschmolzen. Trotz des in der Verfassung festgelegten normativen Ideals der Gewaltenteilung[17] verläuft die Trennlinie de facto weniger zwischen Regierung und Parlament als zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und parlamentarischer Opposition auf der anderen Seite. Während die parlamentarischen Oppositionsparteien anders als bei den Minderheitsregierungen in Schweden dadurch im Bundestag in einer eher schwachen Position sind, besitzen sie nicht selten ein erhebliches Vetopotential über den Bundesrat. Die Dominanz von Minderheitsregierungen in Schweden wird vielfach damit erklärt, dass es sich um eine Gesellschaft mit insgesamt relativ geringem Konfliktniveau und hoher Konsensorientierung handelt, welches sich auch im Parteienspektrum niederschlägt. Im Vergleich zu Deutschland besitzt die Nichtregierungsparteien im schwedischen Parlament eine relativ starke Position gegenüber der Regierung, da die Minderheitsregierungen keine grundsätzlich abgesicherten Mehrheiten besitzen. Die Regierung muss also je nach Sachfrage Koalitionspartner für einzelne Gesetzgebungsvorhaben finden.

Trotzdem ist es auch in Schweden nicht so, dass Gesetzgebung vorrangig im Parlament stattfindet. Zwar werden gesetzgeberische Entscheidungen formal im Parlament getroffen, tatsächlich aber finden wesentliche Aushandlungs- und Kompromissfindungsprozesse bereits vorher in anderen Gremien statt, Das schwedische Parlament wurde aufgrund des geringen Ausmaßes an Änderungen, welche Gesetzentwürfe im Parlament erfahren, in der Literatur zum Teil sogar als „ratifizierendes Parlament" bezeichnet (*Jann* 1989). Die Ursachen hierfür liegen im bereits erwähnt konsensualen Politikstil Schwedens. Während Parlamentsmitglieder ebenso wie Verbandsvertreter in Deutschland normalerweise nicht formal in den Prozess der Gesetzesvorbereitung durch die Regierung integriert werden, ist eine solche formale Einbindung von Interessenvertretern und Parlamentariern im Rahmen des Kommissionswesens und über die Behördenvorstände (welche Ausführungsvorschriften zu Gesetzen und Rechtsverordnungen beschließen) in Schweden durchaus üblich.[18] Parlamentarier bzw. Parteien und Interessenvertreter gestalten den Prozess der Alternativenauswahl und Politikkonkretisierung in Schweden in hohem Maße inhaltlich mit. Wichtig ist in Schweden zudem die Initiativfunktion des Reichstags im Rahmen der allgemeinen Motionszeit, in welcher die Parlamentarier die Regierung zur gesetzgeberischen Tätigkeit (und zum Einsetzen einer Kommission) in bestimmten Bereichen auffordern (*Jann* 1989, S. 405ff.).

In Deutschland hingegen erfolgt die Einflussnahme von Parteien und Verbänden auf den vorparlamentarischen Rechtsetzungsprozess vorrangig auf informellem Wege über Kontakte zwischen Verbänden und Ministerialbeamten sowie über Absprachen der Koalitionspartner. Die geringere institutionalisierte Integration von Parteien in die vorparlamentarische Phase der Gesetzesvorbereitung bedeutet nicht, dass die Einflussmöglich-

keiten der Parteien in Deutschland geringer sind als in Schweden. Die Einflussnahme ist jedoch insgesamt weniger transparent und sie beschränkt sich auf die Regierungsparteien, während die Opposition ausgeschlossen bleibt. Besonders deutlich wird dies im Gesetzgebungsverfahren am Konsultationsprozess. In Schweden, wo das Öffentlichkeitsprinzip in der Verfassung verankert ist, werden alle Stellungnahmen eines Konsultationsverfahrens publiziert, zusammengefasst und es wird transparent dargestellt, welche Positionen warum und von welchen Akteuren übernommen wurden. In Deutschland hingegen werden zwar ebenfalls externe Akteure im Gesetzgebungsverfahren konsultiert, deren Positionen und der Einfluss dieser auf eventuelle Änderungen im Entwurf werden jedoch nicht öffentlich zugänglich gemacht.[19]

Zusammenfassend sind als wesentliche Charakteristika des schwedischen Gesetzgebungsprozesses die umfassende Alternativenprüfung und Vorbereitung von Regelungsentwürfen durch unabhängige Kommissionen, das offene und transparente Konsultationsverfahren zu den Kommissionsgutachten, die vergleichsweise schwache Position der Ministerialverwaltung (kein Informationsmonopol) sowie die eher starke Position des Parlamentes aufgrund der Dominanz von Minderheitsregierungen zu nennen. Gesetzgebung in Deutschland hingegen ist gekennzeichnet durch eine starke Stellung der Ministerialverwaltung, durch geschlossene Entscheidungsnetzwerke, durch eine aus dem Gewaltenteilungsprinzip resultierende Intransparenz der vorparlamentarischen Phase (Black Box), durch eine eher schwache Stellung des Bundestags sowie durch eine im föderalen System erhöhte Abstimmungskomplexität verbunden mit der Veto-Position des Bundesrats in vielen Gesetzgebungsverfahren. Bevor sich Kap. 4 mit den Implikationen dieser institutionellen Faktoren für die Integration von Folgenanalysen in den Rechtsetzungsprozess auseinander setzt, stellt Kap. 3 die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zur Umsetzung von GFA und SKM in den beiden Ländern vor.

3. Empirische Ergebnisse zur Anwendung von Folgenanalysen im Rechtsetzungsprozess

Der folgende Abschnitt setzt sich auf empirischer Basis mit der Implementation der Gesetzesfolgenabschätzung[20] und der Bürokratiekostenabschätzung mit dem Standardkosten-Modell[21] in Deutschland und Schweden auseinander. Die Analysegrundlage bilden für Deutschland die Gesetzesvorblätter und -begründungen von Regierungsentwürfen und für Schweden die sog. Propositionen der Regierung, welche einen oder mehrere Gesetzentwürfe zu einem Problemfeld enthalten und darüber hinaus umfangreiche Hintergrundinformationen zum Politikformulierungsprozess, zum Problemfeld sowie zur vorgeschlagenen Problemlösung geben. Untersuchungszeitraum ist das Jahr 2006 und es handelt sich um eine Vollerhebung. Die Analyse umfasst deshalb für Deutschland etwas mehr Dokumente (154 Regierungsentwürfe) als für den schwedischen Fall (132 Propositionen).

Die Gesetzentwürfe und Propositionen des Jahres 2006 werden im Hinblick auf sechs Prüfkritierien verglichen. Dabei handelt es sich nicht um *alle* im jeweiligen Land rechtlich fixierten Folgenabschätzungsanforderungen, sondern um diejenigen Kriterien, welche *in beiden Ländern* ähnlich formuliert sind: „Alternativen“, „Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte“, „Vollzugsaufwand“, „Auswirkungen auf die Wirtschaft“, „Bürokratiekosten für Unternehmen“ und „ex post Evaluation“.

Unterschieden wird zwischen „formaler Erfüllung“ und „tatsächlicher Erfüllung“ von Anforderungen zur Analyse von Gesetzesfolgen. Unter „tatsächlicher Erfüllung“ wird eine fundierte inhaltliche Prüfung bestimmter Kriterien der besseren Rechtsetzung verstanden, die sich in der Regierungsvorlage in Form von ausführlichen und mit einer Begründung versehenen Aussagen niederschlägt. Eine „formale Erfüllung“ hingegen liegt schon dann vor, wenn im Gesetzesvorblatt und/oder in der Gesetzesbegründung bzw. in der Proposition eine Aussage zur entsprechenden Variable zu finden ist, selbst wenn das Statement nur sehr kurz ist und nicht begründet wird. Die „tatsächliche Erfüllung“ wird also als Teilmenge der „formalen Erfüllung“ definiert. Die Differenz zwischen „formaler Erfüllung“ und „tatsächlicher Erfüllung“ wird im Folgenden als „rein formale Anpassung“ bezeichnet. „Rein formale Anpassung“ ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Folgenabschätzungskriterium durch ein floskelhaftes, in vielen Gesetzentwürfen so oder in ähnlicher Art und Weise zu findendes Statement „abgehakt“ wird, ohne dass substantielle Begründungen geliefert werden.

Bei den im Folgenden präsentierten Ergebnissen handelt es sich nicht um eine vollständige Implementationsanalyse zu GFA und SKM, da weder Rechtsverordnungen noch Verwaltungsvorschriften und auch nicht die insbesondere in Schweden weit verbreiteten Kommissionsgutachten in die Untersuchung einbezogen wurden.[22] Der Fokus dieser Untersuchung liegt aufgrund der vergleichenden Perspektive ausschließlich auf der Ebene von Gesetzen im formalen Sinne und auf den hierzu von der Ministerialverwaltung produzierten und dem Parlament zur Verfügung gestellten Begleitinformationen. Die Hauptfunktion dieser Schriftstücke liegt in der Information des Parlamentes sowie in der Begründung und Erklärung des vorgeschlagenen Gesetzes oder der Gesetzesänderung. In der Forschung wird die Frage, inwieweit die Gesetzesbegründungen als GFA-Dokumente betrachtet werden können, kontrovers diskutiert:

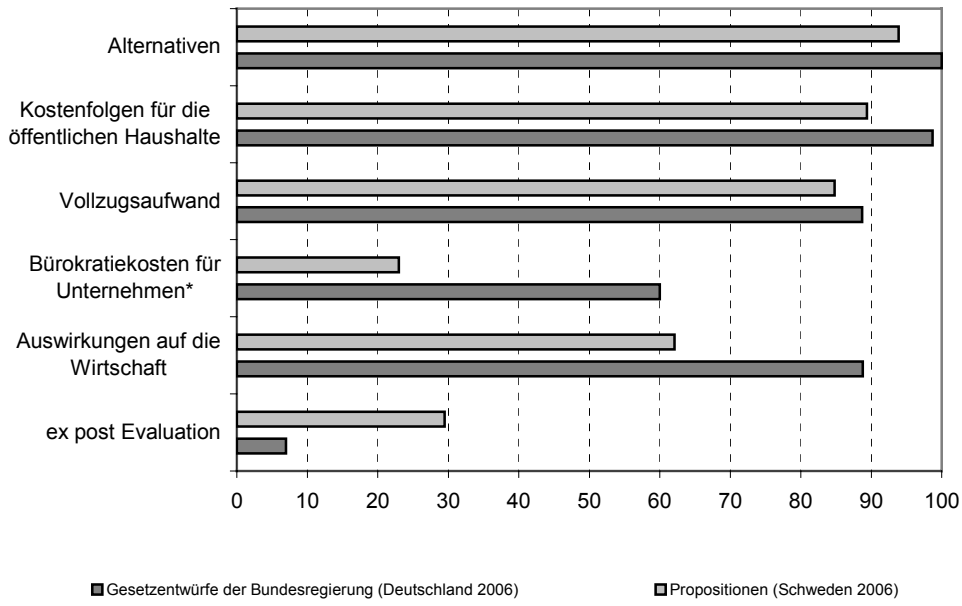
> “It is questionable whether it is still legitimate to call an IA which does nothing more than justifying decisions that have already been taken an ‘impact assessment’. This term is normally associated with a higher level of ambition (at the very least the IA should challenge the decision-maker) (…).” (*Meuwese* 2008, S. 48)

Der Fokus einer Gesetzesbegründung liegt in erster Linie in der Rechtfertigung des eigenen Regelungsvorschlages, weshalb die Anreize zur „interessenfreien“ Darstellung der Folgenabschätzungsergebnisse eher gering sind. Im gewählten Untersuchungsdesign nicht erfasst werden zudem diejenigen Fälle, in welchen aus strategischen oder taktischen Gründen auf eine Darstellung der Ergebnisse von Folgenanalysen verzichtet wurde, z.B. um die Durchsetzungsfähigkeit eines Entwurfs nicht zu gefährden. Insofern ist bei der Interpretation der Daten zu beachten, dass eine „rein formale Erfüllung“ ebenso wie eine Nichterfüllung nicht automatisch bedeuten, dass in der Praxis keine Folgenuntersuchungen stattgefunden haben. Die Ergebnisse zeigen lediglich, dass der Verpflichtung zur *Darstellung* von bestimmten Folgenaspekten nicht nachgekommen wurde. Um den Zusammenhang zwischen realer Informationsbeschaffung und Analyseaktivität im Prozess der Entwurfserstellung sowie der letztendlichen Folgendarstellung in den offiziellen Begleitdokumenten zum Gesetzentwurf im Einzelfall zu verstehen, wäre ein Fallstudiendesign erforderlich, dessen Nachteil darin liegt, dass keine umfassenden und repräsentativen Daten gewonnen werden. Die Entscheidung für das beschriebene Untersuchungsdesign im Rahmen dieser Arbeit scheint jedoch gerechtfertigt, wenn man in Augenschein nimmt, dass Folgenanalysen in Europa (anders als in den USA) in der Regel als Kommunikati-

onswerkzeuge zwischen Regierung und Parlament verstanden werden (*Radaelli* 2005, S. 11). Es geht also um Machtprozesse zwischen diesen Institutionen.[23] Der Grad der Herstellung von Transparenz in den Regierungsvorlagen ist zur Erfassung der Rolle von Folgenanalysen und zur Einschätzung des Implementationsgrades aus dieser Perspektive heraus ein geeigneter Indikator.

Betrachtet man zunächst die „formale Erfüllung" der Prüfkriterien, schneidet Deutschland etwas besser ab als Schweden. Wie Abb. 1 zeigt, war die „formale Erfüllung" sowohl bei der Darstellung von Alternativen als auch bei der Darstellung der Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte, des Vollzugsaufwands, der Bürokratiekosten für Unternehmen und der Auswirkungen auf die Wirtschaft in Deutschland 2006 höher als im selben Zeitraum in Schweden. Besonders groß war der Unterschied zwischen den beiden Ländern bei den Bürokratiekosten für Unternehmen (D: 60%; SWE: 23%) und bei den Auswirkungen auf die Wirtschaft (D: 89%; SWE: 62%). Bei den übrigen drei Variablen betrug die Differenz in der „formalen Erfüllung" zwischen Deutschland und Schweden jeweils weniger als zehn Prozentpunkte. Bei der Variable „ex post Evaluation" kehrte sich das Verhältnis um: Die „formale Erfüllung" dieser Anforderung befand sich in Deutschland auf einem deutlich niedrigerem Niveau als in Schweden (D: 7%; SWE: 30%).

Abbildung 1: Formale Erfüllung von Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden



* Abweichender Erhebungszeitraum beim Prüfkriterium „Bürokratiekosten für Unternehmen" für Deutschland, da die ex ante-Abschätzung der Bürokratiekosten erst am 1.12.2006 per GGO eingeführt wurde: Analyse von 75 Regierungsentwürfen, die zwischen dem 1.12.2006 und dem 30.8.2007 in den Bundestag eingebracht wurden.

Untersucht man die „tatsächliche Erfüllung" der Anforderungen zur Folgenanalyse, wird in Deutschland ein eklatantes Auseinanderklaffen von „formaler" und „tatsächlicher Er-

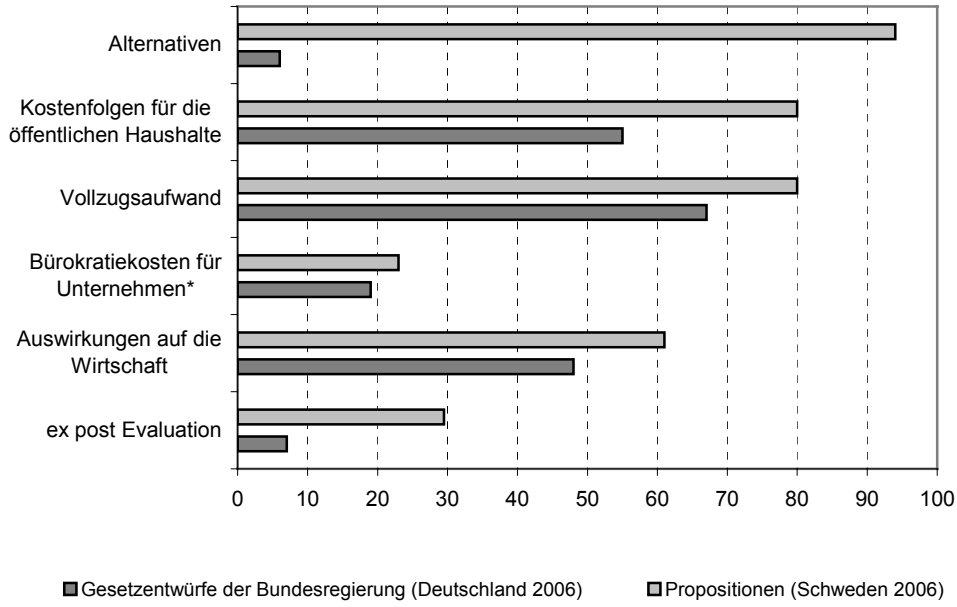
füllung“ deutlich. Für den schwedischen Fall hingegen sind nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Merkmalen festzustellen:

- *Alternativen:* Während die Verpflichtung, in Gesetzesvorblättern und -begründungen Auskunft über Alternativen zu geben, in Deutschland formal in allen Fällen erfüllt wurde, lag die „tatsächliche Erfüllung“ auf sehr niedrigem Niveau. 94% der untersuchten Entwürfe enthielten lediglich die knappe und in der Regel nicht mit einer Begründung versehene Aussage, dass „keine Alternativen“ bestünden. In Schweden hingegen sind „formale“ und „tatsächliche Erfüllung“ der Anforderung zur Darstellung von Alternativen als identisch zu bewerten. Alternativen wurden in den Propositionen meist mehrfach erwähnt, z.B. in der Begründung der Regelungsnotwendigkeit (Darstellung der Nullalternative) und im Rahmen der Darstellung des Kommissionsgutachtens und der Ergebnisse des Konsultationsverfahrens (transparente Darstellung von und Auseinandersetzung mit Alternativvorschlägen aus dem Kommissionsgutachten und aus dem Konsultationsprozess). Das Parlament erhält mit der Proposition in Schweden ein Dokument, welches viele Details des Entstehungsprozesses des finalen Gesetzentwurfes transparent macht und zahlreiche Alternativen damit nicht bereits in der vorparlamentarischen Phase ausblendet.
- *Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte:* Die Anforderung, Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte darzustellen, wurde in Deutschland in höherem Maße als in Schweden formal erfüllt (D: 99%, SWE: 89%). Wie bei der Frage nach Alternativen (wenn auch in geringerem Ausmaß) ist jedoch für den deutschen Fall ein deutlicher Unterschied zwischen „formaler“ und „tatsächlicher Erfüllung“ dieser Anforderung zu konstatieren. So enthielten zwar nur 1% aller Entwürfe aus 2006 keine Angabe zu den Haushaltsauswirkungen, für weitere 44% wurde jedoch konstatiert, dass sie keine finanziellen Auswirkungen für den Staat hätten, ohne diese Angabe zu begründen. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass es sich um eine rein formale Anpassung handelte. Die „tatsächliche Erfüllung“ der Anforderung zur Darstellung von Haushaltsauswirkungen lag demnach in Deutschland bei ca. 55%. In Schweden hingegen hatten zwar „nur“ 89% der Propositionen die Anforderung zur Darstellung der Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte formal erfüllt, die „tatsächliche Erfüllung“ lag aber nur wenig darunter (80%). Interessant ist, dass der Anteil derjenigen Entwürfe, welche monetäre Angaben zu den Kostenfolgen enthielten, in Deutschland und Schweden ungefähr gleich war (D: 25%; SWE: 26%). Der Hauptunterschied zwischen den beiden Ländern lag also darin, dass in Schweden deutlich häufiger als in Deutschland die Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte qualitativ beschrieben (jedoch nicht berechnet) wurden, während in Deutschland viel häufiger als in Schweden angegeben wurde, dass der Entwurf „keine Auswirkungen“ auf die öffentlichen Haushalte hätte.
- *Vollzugsaufwand:* Die „formale Erfüllung“ der Anforderung, den mit der Umsetzung eines Gesetzentwurfes verbundenen Vollzugsaufwand darzustellen, unterscheidet sich zwischen Deutschland und Schweden nur in geringem Maße (D: 89%; SWE: 85%). Bei genauerer Betrachtung werden jedoch erhebliche Differenzen erkennbar. So lag die „tatsächliche Erfüllung“ in Schweden bei 80%, in Deutschland aber nur bei 67%. Hauptursache hierfür ist die Tatsache, dass für knapp ein Viertel der deutschen Entwürfe behauptet wurde, dass sie „keinen Vollzugsaufwand“ verursachten, ohne diese Aussage zu begründen. Monetäre Angaben zum Vollzugsaufwand waren in beiden Ländern eher selten (D: 10%; SWE: 13%).

- *Bürokratiekosten für Unternehmen:* Während die „formale Erfüllung" der Anforderung zur Darstellung von Bürokratiekosten für die Wirtschaft in Deutschland weit über derjenigen in Schweden lag, befand sich die „tatsächliche Erfüllung" ungefähr auf demselben Niveau (D: 19%; SWE: 23%). Einschränkend ist hinzuzufügen, dass bei diesem Prüfkriterium für den deutschen Fall eine andere Stichprobe zugrundegelegt wurde (75 Entwürfe zwischen 12/2006 und 8/2007), da die ex ante Bürokratiekostenmessung in Deutschland erst ab 1.12.2006 verbindlich eingeführt wurde. Die „tatsächliche Erfüllung" war in Deutschland verhältnismäßig niedrig, weil in vielen Entwürfen schlicht auf die vor dem 1.12.2006 eingeleitete Ressortabstimmung hingewiesen wurde. Im Zeitverlauf nahm der Anteil der Entwürfe mit diesem Hinweis deutlich ab. Weiterführende Evaluationen unter Ausschluss der Übergangsmonate haben zu zeigen, inwieweit sich eine substantielle Bürokratiekostenabschätzung in Deutschland durchsetzen kann. Monetäre Angaben zu den Bürokratiekosten enthielten in der hier untersuchten Übergangsphase immerhin 7% der deutschen Regierungsentwürfe. In Schweden hingegen beinhaltete nur eine Proposition (0,8%) quantitative Angaben zu den Bürokratiekosten.
- *Auswirkungen auf die Wirtschaft:* Während „formale" und „tatsächliche Erfüllung" bei den wirtschaftlichen Auswirkungen in Deutschland weit auseinander klafften (89% formal, 48% tatsächlich), waren die beiden Merkmale in Schweden fast identisch ausgeprägt (62% formal, 61% tatsächlich). Ein rein formales „Abhaken" der Verpflichtung zur Darstellung der ökonomischen Folgen spielte in Schweden kaum eine Rolle, was sich darin widerspiegelte, dass nur sehr selten angegeben wurde, dass eine Regelung „keine Auswirkungen" auf die Wirtschaft hätte.
- *Ex post Evaluation:* Die Variable „ex post Evaluation" scheint auf den ersten Blick eine Ausnahme zu sein, da die „formale Erfüllung" dieser Anforderung in Schweden höher war als in Deutschland. Beim genaueren Hinsehen zeigt sich jedoch, dass dieser Unterschied vor allem daher rührt, dass es bei den deutschen Gesetzentwürfen bei dieser Variable quasi keine „rein formale Anpassung" gab. „Ex post Evaluation" ist nicht als Gliederungspunkt des Gesetzesvorblattes vorgesehen. Insofern wurde in den meisten Fällen nur dann eine Aussage zu dem Thema getätigt, wenn tatsächlich eine Evaluation vorgesehen war. In Schweden verhielt es sich ähnlich, allerdings auf höherem Niveau. So enthielten 30% der schwedischen Propositionen die Angabe, dass eine ex post Evaluation der Wirkungen der neuen Rechtsvorschriften (oder bestimmter Teilaspekte) vorgesehen sei, während dies in Deutschland nur auf 7% der Gesetzentwürfe des Jahres 2006 zutraf.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die „formale Erfüllung" der Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland bei fünf von sechs Variablen größer war als in Schweden, während die „tatsächliche Erfüllung" der Prüfkriterien bei allen sechs Vergleichsvariablen in Schweden größer war als in Deutschland (vgl. Abb. 2). Am deutlichsten trat diese Differenz in der „tatsächlichen Erfüllung" bei der Alternativendarstellung zutage. Während Alternativen in fast allen schwedischen Propositionen diskutiert wurden, enthielten die Begründungen der deutschen Gesetzentwürfe fast nie Aussagen zu den Vor- und Nachteilen verschiedener Regelungsalternativen.

Abbildung 2: Tatsächliche Erfüllung von Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland und Schweden



* Abweichender Erhebungszeitraum beim Prüfkriterium „Bürokratiekosten für Unternehmen" für Deutschland, da die ex ante-Abschätzung der Bürokratiekosten erst am 1.12.2006 per GGO eingeführt wurde: Analyse von 75 Regierungsentwürfen, die zwischen dem 1.12.2006 und dem 30.8.2007 in den Bundestag eingebracht wurden.

Um zu überprüfen, ob und inwieweit das höhere Niveau „tatsächlicher Erfüllung" von Anforderungen zur Folgenanalyse in Schweden auf die Reformbestrebungen der letzten Jahre zurückzuführen ist, wurde zusätzlich zur Untersuchung der Regierungsvorlagen des Jahres 2006 eine zufällig ausgewählte Stichprobe[24] von Gesetzentwürfen aus dem Jahr 1977 untersucht. Dabei zeigten sich für den schwedischen Fall deutliche Veränderungen genau in denjenigen Bereichen, die im Mittelpunkt der Reformbemühungen zur besseren Rechtsetzung in den letzten dreißig Jahren standen:

– Dies betrifft zum einen die Darstellung der Kostenfolgen von Gesetzen für die öffentlichen Haushalte, die 2006 im Vergleich zu 1977 bei einem erheblich höheren Anteil der Gesetze erfolgte und zudem detaillierter ausgeführt wurde.[25] Eine Darstellung der Kostenfolgen im öffentlichen Sektor wurde in Schweden bereits in den siebziger Jahren im Rahmen mehrerer Verordnungen[26] und Direktiven[27] rechtlich institutionalisiert.
– Ein zweiter Bereich, für welchen deutliche Unterschiede zwischen 1977 und 2006 zu konstatieren sind, ist die Darstellung der Gesetzesfolgen für kleine Unternehmen. Dieser Faktor erhielt durch die wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung der schwedischen Regierung Ende der 1990-er Jahre (Vereinfachung der Wirtschaftstätigkeit und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner Unternehmen) verbunden mit der Einführung der Simplex-Folgenabschätzung für kleine Unternehmen ein besonderes Gewicht.

Bei den anderen Prüfkriterien wie den „Auswirkungen auf die Wirtschaft“, dem Vollzugsaufwand und der Alternativendarstellung waren kaum Unterschiede zwischen schwedischen Propositionen des Jahres 1977 und des Jahres 2006 festzustellen, was aufgrund der im Vergleich zu Deutschland relativ hohen Werte in Bezug auf die „tatsächliche Erfüllung“ dieser Folgenabschätzungsvariablen als Indiz dafür zu werten ist, das gewachsene Strukturen des schwedischen Rechtsetzungssystems die Analyse von Gesetzesfolgen schon früher besonders begünstigt haben (siehe Kap. 4).

Für Deutschland lässt die vergleichende Analyse von Gesetzentwürfen des Jahres 2006 mit solchen aus 1977[28] keinen substantieller Wandel in der Gesetzesvorbereitung vermuten. Die Resultate deuten eher darauf hin, dass zwar die existierenden GGO-Anforderungen zur expliziten Thematisierung bestimmter Faktoren auf dem Vorblatt und im „Allgemeinen Teil“ der Gesetzesbegründung geführt haben, sich aber insgesamt kein stärkerer Fokus auf die Darstellung der zu erwartenden positiven und negativen Folgen im Verhältnis zu den gesetzten Zielen durchsetzen konnte. Die „formale Erfüllung“ der Anforderungen zur Folgenabschätzung in Deutschland hat seit 1977 stark zugenommen, dahinter stehen aber häufig keine inhaltlich informativen Angaben. Es gibt allerdings eine Ausnahme: die Darstellung des Vollzugsaufwandes. Wurde 1977 noch in der Hälfte der Fälle keinerlei Angabe zum Vollzugsaufwand gemacht, so betraf dies 2006 nur noch 11% der Entwürfe. Erklären lässt sich dieser Wandel u.a. durch die Tatsache, dass „Vollzugsaufwand“ 1977 noch keine eigene Kategorie auf dem Gesetzesvorblatt bildete, während dies 2006 der Fall war. Wie weiterführende Studien zeigten, hat sich jedoch nicht nur die rein formale Anpassung an die Anforderung, den Vollzugsaufwand darzustellen, erhöht, sondern es ist auch eine substantielle Verbesserung in der „tatsächlichen Erfüllung“ zu verzeichnen (Vollzugaufwand wird zunehmend häufiger beschrieben und quantifiziert).[29] Hier hat möglicherweise aufgrund einer größeren politischen Aufmerksamkeit für Vollzugsfragen ein Bewusstseinswandel stattgefunden, der das Aufmerksamkeitsfeld der Ministerialbeamten bei der Ausarbeitung von Gesetzesbegründungen stärker auf die Vollzugsthematik lenkte.

4. Diskussion der empirischen Ergebnisse: Erklärungsansätze für Implementationsunterschiede

Das folgende Kapitel setzt sich mit der Frage auseinander, wie die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Unterschiede in der Erfüllung von Anforderungen zur Darstellung der Ergebnisse von Folgenanalysen durch die Ministerialverwaltung erklärt werden können. Dabei wird auf drei, aus den Theorieansätzen des soziologischen Neo-Institutionalismus hergeleitete Erklärungshypothesen zurückgegriffen, welche sich beziehen auf:

1. die für den Gesetzgebungsprozess relevanten landesspezifischen Strukturen des politisch-administrativen Systems und deren Funktionalitäten;
2. die Existenz von Akteuren, die sowohl das Vermögen als auch ein Interesse an einer Kontrolle der Umsetzung von Anforderungen zur Folgenanalyse im Gesetzgebungsprozess haben und
3. den Grad der Übereinstimmung von kulturell verankerten Ideen und Überzeugungssystemen mit den Reforminhalten.

4.1 Strukturelle Faktoren und deren Funktionalitäten

Eine der Grundannahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus besteht darin, dass Organisationen ihre Legitimität vor allem aus der Erfüllung von Umweltanforderungen beziehen, während die Effizienz der Produktion bestimmter Güter (im hier betrachteten Falle: von Gesetzen) eine weniger wichtige Rolle spielt. Die GFA und das SKM sind Instrumente, die grundsätzlich dazu dienen sollen, den Prozess der Rechtsetzung zu rationalisieren, indem durch eine vorausschauende, analytische Arbeitsweise „bessere" Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften entstehen. Diese Optimierung soll dann dazu führen, dass politische Ziele besser erreicht werden (höherer Zielerreichungsgrad, sinnvolles Kosten-Nutzen-Verhältnis) und langfristig weniger Kosten anfallen, beispielsweise weil die mit Hilfe einer GFA entstandenen Vorschriften nicht mehr so oft nachgebessert werden müssen oder weil bestimmte Vollzugsprobleme bereits im Voraus erkannt und gelöst wurden.

Betrachtet man den Prozess der Verbreitung der GFA in Europa, wird jedoch deutlich, dass sich die GFA keineswegs deswegen durchgesetzt hat, weil sie eine effizientere Gesetzesproduktion ermöglicht, sondern dass ihr Erfolg auf dem Mythos einer Rechtsoptimierung durch die GFA beruht.[30] Der empirische Nachweis, dass mit der GFA tatsächliche Effizienzerhöhungen erzielt werden können, ist bisher nicht erbracht worden und auch die in Kap. 3 dargestellten Implementationsdefizite und -lücken weisen eher darauf hin, dass Effizienz nicht das entscheidende Kriterium für die Einführung der Analyseverfahren war. Es sprechen einige Argumente dafür, dass es sogar rational ist, Instrumente zur besseren Rechtsetzung wie z.B. die GFA lediglich formal (z.B. durch die Einführung von GFA-Richtlinien o.ä.) einzuführen, während die tatsächlichen Abläufe des Rechtsetzungsprozesses davon entkoppelt werden.[31]

Die Rationalität der Nicht-Implementation liegt in den Funktionalitäten der vorhandenen Prozess- und Strukturmerkmale der Normgebung begründet. Handlungsleitendes Kriterium des Rechtsetzungsprozesses ist nicht die Effizienz (d.h. das Finden einer möglichst zielgenauen und kostengünstigen Regelung), sondern es sind politische und strukturelle Funktionalitäten (Mehrheitsfindung, Stimmenmaximierung, begrenzte zeitliche und kognitive Ressourcen der politischen Entscheidungsträger), welche den Rechtsetzungsprozess prägen. Viele Elemente der existierenden Prozesse und Strukturen der Rechtsetzung, welche aus Perspektive der rationalistischen Entscheidungstheorie zu suboptimalen Ergebnissen führen, erfüllen wichtige politische Funktionalitäten oder dienen der Entlastung der politischen Spitze. Elemente der besseren Rechtsetzung stehen den tatsächlichen Funktionalitäten realer Politikformulierungsprozesse zum Teil diametral entgegen.

Insbesondere gilt dies für den deutschen Fall, wo die Ministerialverwaltung – wie in Kap. 2 beschrieben – eine relativ starke Position im Gesetzgebungsprozess besitzt. Informationen stellen dabei ein ganz wesentliches Machtmittel dar, welches nicht ohne weiteres aus der Hand gegeben wird. Entscheidungen darüber, wer welche Informationen wann erhält, sind ein wichtiges Steuerungsinstrument. Das Interesse der Ministerialverwaltung, diese Möglichkeit zur Ausübung von Einfluss über Informationen aufgrund von Vorschriften zur Herstellung von Transparenz über die Ergebnisse von Folgenanalysen aus der Hand zu geben, ist gering. Ähnliche Mechanismen gelten für die Regierung in ihrem Verhältnis zum Parlament, weshalb auch die politische Führung grundsätzlich wenig Interesse daran haben dürfte, der parlamentarischen Opposition Argumente an die Hand

zu liefern, welche die Durchsetzung von Regierungsvorschlägen im Parlament gefährden könnten. Die Anreize zur tatsächlichen Erfüllung der GGO-Vorschriften zur Folgenabschätzung im Sinne einer allgemeinen Verbesserung der Informationsgrundlage des Parlamentes in Deutschland sind somit sehr gering.[32]

Hinzu kommt ein weiteres Argument, welches auf die Funktionen der ministeriellen Arbeitsebene für die politische Leitungsebene der Ministerien abzielt und die dezisionistische Vorstellung einer klaren Trennung zwischen administrativen Akteuren (als neutralen Informationslieferanten) und politischen Akteuren (als legitimierten Entscheidungsträgern) als realitätsfern entlarvt. So ist die in der GGO verankerte umfangreiche Analyse von Regelungsalternativen und die Darstellung von deren Vor- und Nachteilen als Entscheidungsgrundlage von der Ministeriumsleitung gar nicht gewünscht. Vorlagen mit Alternativen werden in der Praxis von der administrativen Leitungsebene häufig als „unausgereift" zurückgewiesen, da eine wichtige Aufgabe der Arbeitsebene eben nicht in der Vervollständigung von Informationen für „Entscheidungsträger", sondern in der die Präferenzen der politischen Leitung antizipierenden Informationsreduktion sowie der Vorentscheidung und Vorabstimmung von Regelungsentwürfen liegt. *Mayntz* und *Scharpf* stellten schon 1973 in einer Studie fest, dass Programmalternativen in der deutschen Ministerialverwaltung in einem horizontal verlaufenden Kommunikationsprozess ausdiskutiert werden. In die vertikalen Kommunikationskanäle gelangen in der Regel nur bereits abgeklärte Argumente. Lediglich bei konfliktträchtigen Alternativen wird die Entscheidung mit der nächsthöheren Hierarchieebene vorabgeklärt. Insofern sehen sich die Ministerialbeamten widersprüchlichen Anforderungen gegenüber: Zum einen verlangt die politische Führung eindeutige Vorlagen, zum anderen erfordern die Vorschriften der GGO und andere Beschlüsse zum Thema „bessere Rechtsetzung" die Prüfung und Darstellung von Alternativen. Gelöst wird dieser Konflikt, indem die Alternativenfrage mit „keine" beantwortet wird. So werden die GGO-Vorschriften formal erfüllt, während sich die realen Aktivitäten an den Anforderungen der politischen Leitung orientieren.[33]

Ein prägendes Kriterium für die Handlungsorientierung der Ministerialbeamten im Rechtsetzungsprozess sind die Erfolgsaussichten „ihrer" Gesetzentwürfe. Abstimmung, Verhandlung und Koordination spielen deshalb von Anfang an eine wichtige Rolle. Für die Frage nach dem „Rationalisierungspotential" durch Folgenanalysen ist es deshalb von elementarer Bedeutung, wie dominant strategische Aspekte und Abstimmungserfordernisse gegenüber Sachargumenten sind. Dies wiederum hängt u.a. davon ab, wie viele Vetospieler es gibt. Im durch einen hohen Grad an Politik- und Verwaltungsverflechtung geprägten, föderalen System der BRD (siehe z.B. *Scharpf* 1985) kommt zur interministeriellen Koordination immer noch die Abstimmung mit der Länderebene hinzu. Dabei sind nicht nur föderale Eigeninteressen, sondern auch Parteiinteressen von erheblicher Bedeutung. Mit SPD und CDU/CSU gibt es zwei große Volksparteien, die sich gegeneinander abgrenzen müssen. Gegensätzliche Mehrheitsverhältnisse dieser Parteien in Bundestag und Bundesrat können Blockadesituationen hervorrufen. All diese Faktoren tragen dazu bei, dass die Durchsetzung eines Entwurfs in Deutschland meist nur nach einem komplizierten und langanhaltenden Koordinationsprozess möglich ist, der in erster Linie durch Interessen und nicht durch Sachargumente gesteuert wird.

In Schweden hingegen besitzt die regionale Ebene keine mit Deutschland vergleichbaren Einflussmöglichkeiten und Vetokompetenzen. Die Sozialdemokraten sind *die* dominierende Partei und Minderheitsregierungen sind weniger die Ausnahme denn die Regel (*Bergman* 1997). Wenn eine Minderheitsregierung an der Macht ist, müssen die

Mehrheiten je nach Thema immer wieder neu beschafft werden. Wechselnde Abstimmungskoalitionen mit verschiedenen Parteien sind dabei durchaus üblich, was die in der Einleitung erwähnte These über den rationalen und pragmatischen schwedischen Politikstil stützt. Sachargumente sind zur themenspezifischen Mehrheitsbeschaffung ebenso hilfreich wie die Schaffung eines unterstützenden Klimas in der Öffentlichkeit. Folgenanalysen haben deshalb in Schweden eine bessere Chance, tatsächlich in den Politikformulierungsprozess integriert zu werden.

Hinzu kommt das bereits für den deutschen Fall ausgearbeitete Argument des Einflusspotentials der Ministerialverwaltung. Dass Informationen als Machtmittel durch die Erfüllung von Anforderungen zur Folgenanalyse aus der Hand gegeben werden könnten, besitzt für die schwedische Ministerialverwaltung kaum Relevanz. Dies steht in engem Zusammenhang mit der traditionellen Auslagerung von wesentlichen Teilen der Gesetzesvorbereitung in staatliche Untersuchungskommissionen sowie mit der großen Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips in Schweden. Die Untersuchungskommissionen befördern – da sie tätig werden, bevor die Regierung einen konkreten Gesetzentwurf ausarbeitet – die Diskussion von Alternativen und die Kompromissfindung, indem sie verschiedene gesellschaftliche Akteure in die Gestaltung von Reformvorhaben mit einbeziehen. Die Kompromiss- und Konsensorientierung ist strukturell darin verankert, dass sich die Kommissionsmitglieder auf ein Schlussgutachten einigen müssen. Allerdings besitzt jedes Kommissionsmitglied die Möglichkeit, eine sog. „Reservation" zu schreiben, falls zu bestimmten Fragen keine Einigkeit erzielt werden konnte. Die Institution des Kommissionswesens bewirkt, dass Entscheidungsnetzwerke in der Politikformulierung Schwedens nicht dieselbe Geschlossenheit und Intransparenz erreichen können wie in Deutschland. Da Kommissionsgutachten veröffentlicht werden und stets ein umfassendes und offenes Konsultationsverfahren stattfindet, dessen Ergebnisse wiederum öffentlich zugänglich sind, ist „Information" in Schweden kein vergleichbares strategisches Machtmittel wie in Deutschland. Insofern stellen Vorschriften zur Folgenanalyse auch keine Gefahr dar, dieses Machtmittel zu verlieren. Die schwedische Ministerialverwaltung stellt im Rahmen der Proposition üblicherweise die bereits öffentlich verfügbaren Informationen über zu erwartende Gesetzesfolgen noch einmal zusammen und nutzt diese zur Begründung ihrer Entscheidungen. Alternativen werden dabei nicht per se ausgeblendet, sondern argumentativ widerlegt. Die Erfüllung von Anforderungen zur Folgenanalyse enthält für die schwedische Ministerialverwaltung somit deutlich weniger Konfliktpotential und funktionalitätsbedingte Widersprüche.

4.2 Kontrolle und Transparenz

Trotz der beschriebenen Widersprüche zwischen den Funktionalitäten des Rechtsetzungsprozesses und der Herstellung von Transparenz über durchgeführte Folgenanalysen (in Deutschland) kann eine über die Formalebene hinausgehende Implementation von Folgenanalysen dann gegeben sein, wenn ein oder mehrere Akteure vorhanden sind, welche – entweder aufgrund eigener Interessen oder aufgrund eines politischen Mandats – die Implementation der Folgenabschätzungsverfahren kontrollieren. Entscheidend für den Implementationsgrad ist dabei jedoch nicht nur die Existenz eines „Kontrolleurs", sondern auch dessen Kontrollvermögen, welches in engem Zusammenhang mit Kompetenzen/Zugriffsmöglichkeiten und Fragen der Transparenz steht. Die Relevanz dieser Fragen wird im Folgenden exemplarisch anhand von einigen empirischen Phänomenen diskutiert.

Wie in Kap. 3 beschrieben, tritt eine „rein formaler Anpassung“ an Vorschriften zur Folgenanalyse in Deutschland wesentlich häufiger auf als in Schweden, was durch die transparenzschaffenden, klaren Strukturvorgaben für die Darstellung von Gesetzesfolgen im Rahmen des Gesetzesvorblattes zu erklären ist. In der GGO ist eindeutig festgelegt, welche Struktur das Vorblatt von Gesetzentwürfen aufweisen muss. Alle Anforderungen zur Folgenanalyse, die standardmäßig einen eigenständigen Gliederungspunkt des Vorblattes bilden, weisen eine sehr hohe formale Erfüllungsrate von über 85% auf.[34] Zu diesen Aspekten wurde fast immer auch dann eine Aussage getätigt, wenn offensichtlich entweder gar keine inhaltliche Prüfung dieses Aspekts stattgefunden hatte oder die Ergebnisse dieser Prüfung nicht im Rahmen des Vorblattes oder der Begründung publik gemacht werden sollten. Dies mündete in eine Vielzahl floskelhafter oder Auswirkungen verneinender Statements in den Gesetzesvorblättern, deren Informationsgehalt für die parlamentarischen Entscheidungsträger und den Bundesrat gering ist. In Schweden wird der weitgehende Verzicht auf eine „rein formale Anpassung“ durch die flexible Struktur der Propositionen begünstigt. Die Gliederung ist abgesehen von einigen festen Unterpunkten variabel und richtet sich v.a. nach dem Regelungsinhalt. Insofern ist zum einen weniger transparent, auf welche Punkte der Folgenabschätzung eingegangen wird und auf welche nicht, zum anderen besteht keine Veranlassung aufgrund einer vorgegebenen Struktur bestimmte Aspekte zumindest rein formal „beleuchten“ zu müssen. Eine Ausnahme bildet das Prüfkriterium der finanziellen Auswirkungen für den Staat, auf welches unter dem in den meisten Propositionen vorhandenen Gliederungspunkt „Folgen“ oder „Ökonomische Folgen“ eingegangen wird. In Bezug auf diese Variable besteht eine höhere Transparenz und insofern auch ein gewisser „Druck“, sich zu diesem Punkt zu äußern.

Klar strukturierte Gliederungsvorgaben für Gesetzesbegründungen scheinen also die „formale Erfüllung“ von Vorschriften zu Folgenanalyse zu fördern. Für deren „tatsächliche Erfüllung“ ist hingegen viel entscheidender, ob es eine Instanz gibt, die ein Interesse und das Vermögen zur Ausübung einer Implementationskontrolle hat. Für bestimmte Bereiche, wie z.B. die Folgen neuer Gesetze auf die Wettbewerbsfähigkeit, auf große Unternehmen oder auf die Staatsfinanzen[35], existieren mit den entsprechenden Fachministerien originäre Kontrollinstanzen. Dies ist eine wesentliche Ursache dafür, dass die „tatsächliche Erfüllung“ von Vorschriften zur Darstellung der Haushaltsauswirkungen und des Vollzugsaufwands sowohl in Deutschland als auch in Schweden vergleichsweise hoch ist. Vorschriften zur Folgenabschätzung können von diesen Akteuren genutzt werden, um die eigenen Interessen gegenüber anderen Fachministerien besser durchzusetzen.

Etwas anders verhält es sich bei Folgenaspekten, die im bestehenden System der inter-ministeriellen Abstimmung keine große Rolle spielen, weil es sich um Querschnittsthemen handelt oder weil die Betroffenheit der Normadressaten diffus und argumentativ schwer fassbar ist. Dies trifft zum Beispiel auf den Bereich der Bürokratiekostenabschätzung zu. Im empirischen Vergleich zwischen Deutschland und Schweden zeigt sich, wie wichtig Fragen der organisatorischen Institutionalisierung von Kontrolle bei derartigen Themen sind. Die äußerst geringe Implementation der Bürokratiekostenabschätzung im schwedischen Rechtsetzungsprozess verdeutlicht, dass strukturell bedingte, günstigere Anreizstrukturen für die Implementation von Folgenanalysen keine Auswirkungen haben, wenn Zuständigkeiten für einen neu zu implementierenden Analyseaspekt nicht klar benannt und mit Unterstützung der politischen Spitze etabliert werden. Bürokratiekosten wurden in Schweden nur in einer einzigen Proposition des Jahres 2006 quantifiziert.

Zwar enthielt knapp ein Viertel der Propositionen eine qualitative Aussage zu administrativen Lasten, diese stand aber meist im Zusammenhang mit der in Schweden üblichen ausführlichen Darstellung der Regelungsfolgen und hatte nichts mit der SKM-Einführung zu tun. Belegt wird dies neben der fehlenden Quantifizierung dadurch, dass einschlägige Begriffe wie Informationspflichten oder Bürokratiekosten nicht auftauchen. Die ex ante Abschätzung von Bürokratiekosten war 2006 weder organisatorisch noch rechtlich institutionalisiert, sondern nur auf der Verlautbarungsebene verkündet worden.[36] Anders gestaltet sich die deutsche SKM-Strategie. In Deutschland wurde von Anfang an eine organisatorische Verankerung (Nationaler Normenkontrollrat als pflichtgemäß zu beteiligende, unabhängige Kontrollinstanz) ergänzt durch die Institutionalisierung politischer Unterstützung für das Bürokratiekostenthema vorgenommen. Zwar sind die bisherigen empirischen Daten eher ernüchternd (siehe Kap. 3), aber zumindest ist der Anteil der Quantifizierungen trotz fehlender Verstetigung des Verfahrens aufgrund der kurzen Zeitspanne zwischen Einführung der rechtlichen Verpflichtung und empirischer Untersuchung deutlich höher als in Schweden. Zudem werden einschlägige Begrifflichkeiten verwendet und es ist eine Zunahme der „tatsächlichen Erfüllung" der GGO-Anforderung zur Beschreibung von Informationspflichten und Bürokratiekosten im Zeitverlauf feststellbar.

4.3 Orientierungsmuster und Deutungssysteme der Ministerialverwaltung

Die dritte, auf neo-institutionalistischer Grundlage entwickelte Hypothese über Implementationsdefizite von Verfahren zu Folgenanalyse stellt vor allem auf die Bedeutung kognitiver Elemente ab. Institutionalisierung wird in diesem Zusammenhang als ein Zustand verstanden, in dem „kollektiv geteilte Kognitionen definieren, was Bedeutung hat und welche Handlungen möglich sind" (*Zucker* 1983, S. 2). Institutionen im Sinne von Kognitionen beschränken also den Handlungsspielraum von Organisationsmitgliedern und führen zu bestimmten, handlungsleitenden Interpretationen. Hinter dieser Annahme steht die konstruktivistische Argumentation, dass Regeln immer interpretationsbedürftig sind und es von den Interpretationen der Akteure abhängt, wie sie in Handlungen umgesetzt werden.

Für die Erklärung von Implementationsdefiziten von Folgenanalysen lässt sich aus den dargestellten theoretischen Gedanken die These ableiten, dass eine Implementation dann wahrscheinlich ist, wenn die vorherrschenden Orientierungsmuster und Deutungssysteme in der Ministerialverwaltung möglichst gut zu den mit der Einführung von Instrumenten zur Folgenabschätzung anvisierten Reforminhalten passen:

> "Incremental transformations (..) will succeed as long as they are consistent with the established institutional identity of the organization." (*Brunsson/Olsen* 1993, S. 22).

Diese „Passfähigkeit" kann entweder kulturell bedingt gegeben sein oder sie kann durch Leitbilder, Veränderungen in der Personalstruktur o.ä. bewusst herbeigeführt werden. Reformen müssen also mit der Organisationskultur kompatibel sein, um implementiert zu werden. Werden Verfahren zur Folgenabschätzung als sinnvolle Instrumente zur Verbesserung des Outputs der eigenen Arbeit und des eigenen Images interpretiert, dann ist eine Anwendung dieser Instrumente wahrscheinlich.

Die berufliche Sozialisation und insbesondere der Ausbildungshintergrund des Personals in der Ministerialverwaltung besitzt eine nicht unerhebliche Prägekraft für die vorherrschenden Orientierungsmuster und Einstellungen (*Powell/DiMaggio* 1991a: 69f., 75).

Bereits in den 1970er Jahren zeigte eine in deutschen Ministerien durchgeführte empirische Studie, dass Ministerialbeamte mit einer juristischen Ausbildung in ihrer Arbeit stärker auf rechtstechnische Fragen fokussiert waren als Ministerialbeamte ohne juristische Ausbildung. Konformität mit Normen wurde weit höher eingeschätzt als die Orientierung an Sachaufgaben (*Brinkmann/Pippke/Rippe* 1973, S. 346ff.). Die Art der Ausbildung und die fachlichen Kreise, in denen man relevante Fragen diskutiert und welche bestimmte Orientierungen und Deutungssysteme verstärken oder abschwächen, haben somit eine wichtige Bedeutung für die „Interpretation" und Wahrnehmung von beruflichen Anforderungen (z.B. Vorschriften zur Folgenanalyse) sowie für den eigenen Umgang mit diesen.

Welchen fachlichen Hintergrund haben Ministerialbeamte in Deutschland und Schweden? Empirische Studien zeigen, dass die juristische Ausbildung bis in die 1960er Jahre hinein in beiden Ländern den üblichen Hintergrund für eine Karriere in der Ministerialverwaltung bildete (*Steinkemper* 1974; *Premfors* 2003, S. 186; *Ehn* 1998, S. 78).[37] Während in Schweden seitdem ein umfangreicher Wandlungsprozess stattgefunden hat, blieben das „Juristenmonopol" sowie das „Juristenaufstiegsmonopol"[38] in Deutschland weitgehend erhalten. Die aktuellste quantitative Untersuchung zur administrativen Elite Deutschlands (die „Konstanzer Elitestudie") bestätigt, dass der Juristenanteil ebenso wie in den Jahrzehnten zuvor bei rund 60% liegt, wobei ein gewisser Wandlungsprozess dahingehend zu verzeichnen ist, dass in der Ministerialverwaltung tätige Juristen heute häufiger als früher eine sozialwissenschaftliche Zusatzausbildung absolviert haben (*Schwanke/Ebinger* 2006; *Derlien/Mayntz* 1988; *Steinkemper* 1974). Während in den Elitestudien nur Positionen vom Unterabteilungsleiter an aufwärts untersucht wurden, bestätigt eine von der Autorin durchgeführte Befragung[39] der Bundesministerien ähnliches für die Referatsebene[40], allerdings nicht in allen Ressorts.[41] Anders als häufig behauptet, bilden auch im Finanz- und Wirtschaftsministerium nicht die Wirtschaftswissenschaftler, sondern die Juristen die größte Gruppe unter den Ministerialbeamten.

In Schweden verlor die Juristenausbildung als Voraussetzung für eine Tätigkeit in der Ministerialverwaltung bis Ende der 1990er Jahre stetig an Bedeutung (*Wallin/Ehn/Isberg* 1999, S. 66)[42]. In der Kanzlei der Ministerien dominieren heute drei Ausbildungsrichtungen: Juristen, Ökonomen und Sozialwissenschaftler (*Ehn* 1989, S. 79; *Premfors* u.a. 2003, S. 186), wobei der Juristenanteil auf der Leitungsebene (34%) höher ist als auf der Arbeitsebene (25%). Betrachtet man den Anteil der Sozialwissenschaftler, so kehrt sich dieses Verhältnis um (Leitungsebene 27%; Arbeitsebene 40%). Wirtschaftswissenschaftler hingegen stellen auf beiden Ebenen ungefähr ein Viertel des Personals. Auf der „Arbeitsebene" in der Kanzlei der Ministerien sind die Sozialwissenschaftler also mittlerweile die dominante Gruppe (*Premfors/Sundström* 2007, S. 77).

Wenn man davon ausgeht, dass der Ausbildungshintergrund einen erheblichen Einfluss auf die dominierenden Einstellungen und Deutungsmuster hat, dann bietet die fachliche Zusammensetzung der Ministerialverwaltung in Schweden insbesondere aufgrund des hohen Anteils an Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern einen „fruchtbaren Boden" für die aufgrund ihres Fokus und ihrer Methodik diesen Disziplinen nahestehenden Instrumente zur Folgenanalyse. Die Unterschiede in der Gewichtung von eher juristisch geprägten Aspekten (Rechtsförmlichkeit, Rechtsauslegung) oder eher sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Kriterien (Effektivität, Effizienz, Kosten, Auswirkungen auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche) in der Rechtsetzung spiegeln sich auch deutlich in den von der Autorin untersuchten Gesetzesmaterialien wider.

Deutsche Gesetzesbegründungen sind in der Regel in einen „Allgemeinen Teil“ mit generellen Aussagen u.a. über die Problemstellung, die Regelung, das Verhältnis zum europäischen Recht und zu verschiedenen Folgenaspekten und einen „Besonderen Teil“ mit Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen gegliedert. Der „Allgemeine Teil“ war 2006 im Schnitt nur 3,4 Seiten lang und handelte Gesetzesfolgen neben anderen Aspekten (Verhältnis zum europäischen Recht u.ä.) oft nur sehr kurz und floskelhaft ab. Umfangreiche Hintergrundinformationen zum Regelungsbereich und statistische Daten oder Ergebnisse von Studien wurden nur unzureichend dargestellt. Der „Besondere Teil“ hingegen umfasste durchschnittlich 11 Seiten und lieferte häufig ausführliche juristische Erklärungen und Auslegungshinweise zu Einzelvorschriften. Die deutschen Gesetzesbegründungen stellten keine Transparenz über den Prozess der Gesetzesvorbereitung, beteiligte Akteure und deren Positionen sowie getroffene Entscheidungen her. Sie spiegelten nicht das Für und Wider eines Regelungsproblems und des gefundenen Lösungsansatzes wider, sondern hielten in Bezug auf die Darstellung von Gesetzesfolgen meist an einem von der GGO vorgegebenen starren Muster fest, was zudem häufig nur durch inhaltsleere Floskeln „gefüllt“ wurde.

Bei der Ausgestaltung schwedischer Propositionen durch die Ministerialverwaltung hingegen erhielten juristische Fragen (wie z.B. die Widerspruchsfreiheit des Entwurfs zu anderen Normen) deutlich weniger Aufmerksamkeit als in Deutschland, was sich z.B. darin zeigte, dass Einzelbegründungen von Paragraphen in den Propositionen nur sehr knapp abgehandelt wurden.[43] Schwedische Propositionen spiegeln eine Rechtsetzungskultur wider, die viel Wert auf Fragen der Transparenz, auf Informationssammlung und -darstellung zu gesellschaftlichen Problemen sowie auf die Diskussion der gewählten Lösungen legt und juristischen sowie rechtstechnischen Fragen eine geringere Priorität zuweist.

Dass juristischen Fragen im Rahmen der Regierungsvorlagen in Deutschland wesentlich mehr Aufmerksamkeit eingeräumt wird als in Schweden, ist nicht allein eine Folge der beruflichen Sozialisation der Ministerialbeamten, sondern hat viel mit der Rechtskultur der Länder (kontinentaleuropäische Tradition in Deutschland, Mischung aus angelsächsischer und kontinentaleuropäischer Rechtskultur in Schweden) und mit strukturellen Faktoren wie z.B. der Nicht-Existenz eines Verfassungsgerichts in Schweden zu tun. Die ex ante juristische Absicherung von gesetzlichen Regelungen ist in Deutschland sehr wichtig, um zu vermeiden, dass Gesetze im Nachhinein von der Judikative als nicht verfassungsgemäß erklärt werden, wodurch hohe Kosten für Staat und Gesellschaft entstehen können.

5. Fazit

Stellt man sich abschließend die Frage nach der Relevanz der dargestellten Erklärungszusammenhänge für die Rechtsetzungspraxis in Deutschland, lassen sich einige wichtige Schlussfolgerungen ziehen. Hervorzuheben ist die große Bedeutung struktureller Faktoren des politisch-administrativen Systems. So wurde gezeigt, dass in Deutschland weniger systemimmanente Anreize zur Implementation von Folgenanalysen bestehen als in Schweden. Eine über ein „formales Abhaken“ hinausgehende substantielle Erfüllung von Vorschriften zur Darstellung von Gesetzesfolgen und Alternativen steht den dominierenden Handlungsrationalitäten im Rechtsetzungsprozess zum Teil sogar entgegen. Das be-

deutet nicht, dass in Deutschland keine prospektiven Analysen und vorbereitenden Untersuchungen zu den in der GGO festgelegten Folgenaspekten durchgeführt werden, sondern nur, dass kaum systematische Anreize bestehen, Transparenz über die Ergebnisse dieser Studien herzustellen.

Eine elementare Bedeutung besitzen in diesem Zusammenhang das Prinzip der Gewaltenteilung und das im Vergleich zu Schweden hohe Einflusspotential der deutschen Ministerialverwaltung im Rechtsetzungsprozess. Information ist dabei ein wesentliches Machtmittel, welches nicht aus der Hand gegeben werden kann, ohne Verschiebungen im Machtgefüge zwischen den am Rechtsetzungsprozess beteiligten Akteuren zu verursachen. Es kann nicht im Interesse der Ministerialverwaltung liegen, diese Machtressource zu verlieren, ebenso wenig wie es im Interesse der Regierung liegt, die Stellung des Parlamentes zu stärken, welches die logische Konsequenz aus einer standardmäßigen Implementation der Gesetzesfolgenabschätzung wäre. In Schweden werden Gesetzesfolgen vor allem deshalb umfassend evaluiert und transparent dargestellt, weil das tief im politischen System und in der politischen Kultur verankerte Öffentlichkeitsprinzip und das jahrhundertealte Kommissionswesen die Verwendung von Informationen als Machtmittel der Ministerialverwaltung und der Regierung deutlich begrenzen und weil die Einbindung und Integration möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure in die Politikformulierung eher in der schwedischen „Konsenskultur“ verankert ist als die konfliktäre Durchsetzung von Interessen.

Unabhängig von den genannten Restriktionen für die Implementation einer umfassenden GFA in Deutschland, ist die Stärkung der Aufmerksamkeit für bestimmte Folgenaspekte im Rechtsetzungsprozess möglich und sinnvoll, wie beispielsweise die schon lange in gewissem Grade durchgesetzte Verpflichtung zur Darstellung der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte zeigt. Vorschriften zur Folgenanalyse können hierbei ein hilfreiches Mittel sein, um die Argumentationsgrundlage sowohl für die Befürworter (Nutzenbetonung) als auch für die Gegner (Betonung der Kostenseite) einer Maßnahme zu verbessern. Eine einseitige Stärkung der Kostenargumente kann sinnvoll sein, wenn es sich wie im Fall der Bürokratiekostenabschätzung um ein Querschnittsthema handelt, was aufgrund der kumulativen Wirkungen in einem breiten Adressatenkreis keine ausreichende Interessenvertretung im politischen Entscheidungsprozess besitzt. Quantifizierungen sind hilfreich, da konkrete Zahlen als eindeutiges und fassbares Argument leichter Eingang in den politischen Prozess finden als wortreiche Ausführungen (siehe hierzu auch die Erkenntnisse der Evaluationsforschung).

Notwendige Voraussetzung für die Implementation von Vorschriften zur Analyse bestimmter Folgenaspekte ist eine über einen gewissen Zeitraum konstante politische Aufmerksamkeit für das Thema sowie die Zuordnung der Zuständigkeit zu einer Institution, welche über ausreichende Ressourcen verfügt und ein reales Interesse an der Kontrolle der Umsetzung hat. Die elementare Bedeutung der organisatorischen Institutionalisierung, insbesondere bei nicht prioritär im Interessenbereich eines Fachministeriums verankerten Themen, wurde am Beispiel der äußerst geringen Implementation der Bürokratiekostenabschätzung im schwedischen Rechtsetzungsprozess deutlich. Hier zeigte sich auch, dass günstigere Anreizstrukturen und kulturelle Prägungen für die Implementation von Folgenanalysen keine Auswirkungen haben, wenn Zuständigkeiten für einen neu zu implementierenden Analyseaspekt nicht klar benannt und mit Unterstützung der politischen Spitze etabliert werden.

Anmerkungen

1 Gut organisierte, ressourcenstarke Interessenverbände mit langjährigen Kontakten zu „ihrer" Fachverwaltung und „ihren" Fachpolitikern üben deutlich mehr Einfluss auf die Ausgestaltung neuer Regelungen aus als weniger gut organisierte, ressourcenarme Gruppen wie z.B. Arbeitslose. Zur Theorie der ungleichen Vertretung gesellschaftlicher Interessen in der Entscheidungsarena siehe *Olson* 1965; zu den unterschiedlichen Sichtweisen auf die Rolle der Verbände als Unterstützer oder Blockierer des demokratischen Staates siehe *Streeck* 1999.

2 Zur deutschen Diskussion in den 1970er und 1980er Jahren vgl. z.B. *Böhret/Hugger* 1979; *Mayntz* 1980; *Fricke* 1983.

3 Die Bezeichnung „Folgenanalysen" wird im Folgenden als Oberbegriff für alle Arten von Folgenuntersuchungen im Rechtsetzungsprozess benutzt, die Bürokratiekostenabschätzung ist explizit mit eingeschlossen.

4 Nur Bundesebene.

5 Eine umfangreiche Darstellung des Gesetzgebungsprozesses in Schweden findet sich bei *Jann/Tiessen* (2008). Zur Diskussion des eher rationalen schwedischen Politikstils vgl. z.B. *Tomasson* 1970, S. 274; *Jann* 1989.

6 Zu idealtypischen Funktionen einer GFA siehe *Meuwese* 2008, S. 53.

7 In Deutschland sollen mit dem SKM nicht nur die Bürokratiekosten von Unternehmen, sondern auch diejenigen von Bürgern und Verwaltung abgeschätzt werden.

8 Nur Regierungsentwürfe, ausgewertet wurden Gesetzesvorblätter und -begründungen (Deutschland) und Propositionstexte (Schweden).

9 Das bedeutet nicht, dass Reformen zur „besseren Rechtsetzung" in Bund und Ländern deutlich unterschiedliche Schwerpunkte besitzen und andersartige Instrumente propagieren, im Gegenteil, der Reformbereich auf beiden Ebenen ist durch einen hohen Grad an Isomorphismus geprägt.

10 Quelle: Bundeshaushaltsplan 2006. Ohne Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und ohne Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

11 Quelle: Regeringens årsbok 2006, S. 142.

12 Ohne Auswärtiges Amt, Büro des Ministerpräsidenten und Verwaltungszentrale.

13 Ohne Auswärtiges Amt und Bundeskanzleramt.

14 Die Steuerung der Kommissionen findet über Direktiven der Regierung statt (Festlegung des Budgets, der Mitglieder und der Untersuchungsschwerpunkte und -ziele). In der Ausführung ihrer Arbeit und in ihrer Entscheidungsfindung sind die Kommissionen formal unabhängig und können von der Regierung keine Weisungen erteilt bekommen.

15 Für eine historische Darstellung bis Anfang des 20. Jahrhunderts, leider nur auf schwedisch, siehe *Hesslén* 1927; eine Darstellung der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts liefert *Meijer* 1956.

16 In der wissenschaftlichen Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass der Einfluss der öffentlichen Verwaltung im Politikformulierungsprozess bei Policies mit routinehaftem oder eher technischem Charakter besonders groß ist. In der Regel handelt es sich dabei um Themen, über die keine öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung stattfindet („administrative Gesetzgebung"). Die fehlende öffentliche Diskussion und die relativ geringe Steuerungsintensität seitens der Politik führen dazu, dass die Handlungsoptionen und Einflussmöglichkeiten der Ministerialverwaltung in solchen Fällen relativ groß sind, d.h. Ziele, Inhalte und Formen der Rechtsvorschriften werden in hohem Maße durch die Ministerialverwaltung vorentschieden, genauso wie strategische Entscheidungen über den Gang des Verfahrens vielfach ohne Mitsprache politischer Akteure von der Ministerialverwaltung gefällt werden. Quantitativ gesehen bildet diese Art der „administrativen Gesetzgebung", aufgrund der begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten der politischen Entscheidungsträger und der Konzentration auf wenige Themen auf der Medienagenda (Themenökonomie), die Mehrheit aller Regelungsverfahren (*Smeddinck/Tils* 2002, S. 301ff.).

17 Siehe hierzu auch Grauhan's Modell der legislatorischen Programmsteuerung (1969), zusammenfassend dazu *Bogumil* 2001.

18 Allerdings in abnehmender Tendenz wie beispielsweise die sinkende Anzahl stimmberechtigter Interessenvertreter im Kommissionswesen seit Mitte der 1970er Jahre zeigt.

19 Inwieweit die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes in Deutschland, welches im Januar 2006 in Kraft trat, hier zu einem Kulturwandel beitragen kann, ist noch offen.

20 Die Verpflichtung zur Durchführung einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung wurde in Deutschland im Jahr 2000 in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) aufgenommen. In Schweden war die obligatorische Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen seit 1995 in einer Ver-

ordnung verankert. 1998/99 kamen mehrere Vorschriften zur Durchführung einer spezifischen Folgenabschätzung für Kleine Unternehmen (Simplex-Folgenabschätzung) hinzu. Eine ausführliche Darstellung der historischen Entwicklung von Folgenanalysen in beiden Ländern findet sich bei *Veit* 2008a.

21 Zum SKM-Reformprozess Deutschland vgl. *Jann/Jantz* 2008; für Schweden siehe *Veit* 2008b.

22 Insbesondere im schwedischen Fall spricht einiges dafür, dass der Einfluss der GFA-Einführung auf den Rechtsetzungsprozess auf Behördenebene größer war als auf Ministerial- und Kommissionsebene. Interview der Autorin mit *Magnus Erlandsson* (Universität Stockholm) im Oktober 2007.

23 Vielen Dank an den anonymen Gutachter, der mich auf diesen Punkt aufmerksam gemacht hat.

24 Stichprobe von 27 Propositionen aus dem Jahr 1977.

25 Einschränkend ist festzuhalten, dass die Bemühungen zur Stärkung des Kostenbewusstseins und zur Verbesserung der Informationsgrundlage zu Kostenfolgen jedoch nicht dazu geführt haben, dass häufiger als früher konkrete Zahlen genannt werden. Der Anteil der Quantifizierungen war 2006 sogar etwas geringer als 1977.

26 Die Begrenzungsbekanntmachung SFS 1970: 641 verpflichtete staatliche Behörden dazu, neue oder abzuändernde Vorschriften der Regierung zur Prüfung vorzulegen, wenn sie „in einem mehr als unwesentlichen Grad zu direkten oder indirekten Kostenerhöhungen" führen könnten. 1977 erweiterte man die Regelung dahingehend, dass die Kostenfolgen von Regelungsentwürfen nicht nur qualitativ erkannt und geprüft, sondern konkret berechnet werden mussten.

27 Mit der sog. „Nulldirektive" (Dir. 1978: 40) hielt man die staatlichen Untersuchungskommissionen dazu an, kostenwirksame Vorschläge möglichst durch Umverteilungen und Prioritätensetzungen innerhalb des betreffenden Sachgebietes zu finanzieren. Eine zwei Jahre später beschlossene Zusatzdirektive (Dir. 1980: 20) ging sogar so weit, dass Kommissionen keine erhöhten Staatsausgaben mehr vorschlagen sollten, wenn nicht gleichzeitig im selben Regelungsgebiet Einsparungspotentiale aufgezeigt würden. Die „Direktive zur ökonomischen Ausrichtung von Kommissionsvorschlägen" (Dir. 1984: 5) legte darüber hinaus fest, dass Kostenberechnungen nicht nur Kosten für den Staat, sondern auch für die Kommunen, den Sozialversicherungssektor, Unternehmen und Private beschreiben sollten und dass sowohl direkte als auch indirekte Kostenfolgen zu betrachten seien.

28 Stichprobe von 29 Gesetzentwürfen aus dem Jahr 1977.

29 Quelle: *Veit* 2008a.

30 Zur Bedeutung von Rationalitätsmythen siehe z.B. *Meyer/Rowan* 1991.

31 Zur Entkopplung der Verlautbarungs-, Entscheidungs- und Aktivitätsebenen von Organisationen siehe *Brunsson* 1989.

32 Aus Sicht der Ministerialverwaltung.

33 Dieses Verhalten entspricht der u.a. von *Brunsson* beschriebenen Entkopplung von formalem und tatsächlichem Organisationshandeln.

34 Außer Bürokratiekostenabschätzung, allerdings handelt es sich hier auch um ein neues Verfahren, die Implementation befand sich zum Untersuchungszeitpunkt in einer Übergangsphase.

35 Bereits in den 1970er Jahren enthielt die GGO II umfassende Vorschriften zur Analyse der Kostenfolgen neuer Gesetze für den Staat. § 40 GGO II (GMBl 1976, S. 542) legte fest: „In der Begründung sind die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte, besonders die voraussichtlichen Kosten der Ausführung des Gesetzes unter Hervorhebung der zu erwartenden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, darzustellen. Die auf den Bundeshaushalt entfallenden Kosten sind für den Zeitraum der jeweils gültigen mehrjährigen Finanzplanung des Bundes nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans aufzugliedern. (...) Die Beträge sind im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu errechnen, notfalls zu schätzen. Kosten der Ausführung sind die bei Vollzug der Vorlage entstehenden Haushaltsausgaben einschließlich der Personalausgaben und der sächlichen Verwaltungsausgaben. Der Personalbedarf ist nach Beamten, Angestellten und Arbeitern aufzugliedern. Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind gesondert aufzuführen.

36 Dieses Defizit ist in Schweden erkannt worden, weshalb derzeit nach dem Vorbild des Nationalen Normenkontrollrats in Deutschland ein mit klaren Kompetenzen ausgestattetes unabhängiges Gremium („Regelråd") zur Wahrnehmung der Umsetzungskontrolle etabliert wird.

37 Bis 1953 konnten in der BRD nur Bewerber mit einer juristischen Ausbildung in den höheren Verwaltungsdienst eintreten. Mit dem Beamtengesetz von 1953 wurde dieses Monopol aufgehoben und die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Ausbildung der juristischen Ausbildung als Zugangsvoraussetzung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst gleichgestellt (*Schmid/Treiber* 1975, S. 205). Auch in Schweden war formell bis Mitte der 1964 ein Abschluss in Jura notwendige Voraussetzung, um in dem Staatsdienst in einem Ministerium einzutreten.

38 Je höher die hierarchische Position von Mitarbeitern der obersten Bundesbehörden, umso höher der (ohnehin sehr große) Juristenanteil (*Brinkmann/Pippke/Rippe* 1973, S. 54).
39 Keine Auskunft zum Ausbildungshintergrund ihres Personals erteilten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium für Gesundheit und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Nicht befragt wurde das Auswärtige Amt.
40 Referenten und Referatsleiter/innen.
41 Ausnahmen bildeten das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (aufgrund der hohen Bedeutung von fachlicher Expertise in diesem Bereich) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (aufgrund der vergleichsweise geringen Rechtsetzungstätigkeit und der hohen Bedeutung der Bewertung von Förderanträgen u.ä. aus fachlicher Sicht), wo 2006 jeweils nur ca. ein Drittel der Beamten des höheren Dienstes Juristen oder Juristinnen waren. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit lieferte keine konkreten Zahlen, gab aber an, dass „verstärkt Referenten mit naturwissenschaftlicher Ausbildung eingestellt würden".
42 *Christofferson* 1983, S. 174 zeigte, dass der Anteil der Juristen unter den Mitarbeitern in den Ministerien zwischen 1964 und 1981 auf allen Ebenen zurückgegangen war, auf der untersten Ebene (Referenten) sank der Anteil der Juristen am stärksten, von 60% auf 30%.
43 Die rechtliche Qualität von schwedischen Gesetzentwürfen wird durch die Institution des „Gesetzgebungsrates" sichergestellt, welcher zu den meisten Propositionen eine kurze Stellungnahme bezüglich der Vereinbarkeit mit der Verfassung abgibt.

Literatur

Bacharach, Samuel B. (Ed), 1983: Research in the Sociology of Organizations, Greenwich Conn.: JAI Press.

Bergman, Torbjörn, 1997: Schweden: Minderheitsregierungen als Regel und Mehrheitskoalitionen als Ausnahme, in: *Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare* (Hrsg.) Koalitionsregierungen in Westeuropa, Wien: Signum, S. 239-288.

Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.), 2006: Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag.

Böhret, Carl/Hugger, Werner, 1979: Bessere Gesetze durch Test der Entwürfe? in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 10, S. 254-259.

Brinkmann, Gerhard/Pippke, Wolfgang/Rippe, Wolfgang, 1973: Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes. Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen 2339, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Brunsson, Nils, 1989: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations, Chichester England: John Wiley & Sons.

Christoffersson, Ulf, 1983: De statligt anställda i Sverige, in: *Lundquist, Lennart/Ståhlberg, Krister*: Byråkrater i Norden. Utvecklingsdrag i statstjänstemannakårerna under efterkrigstiden, Åbo: Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, S. 154-187.

Derlien, Hans-Ulrich, 1995: Karrieren, Tätigkeitsprofile und Rollenverständnis der Spitzenbeamten, in: *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (Hrsg.):* Öffentliche Verwaltung von morgen. Festakt und Fachtagung aus Anlass des 25jährigen Bestehens der Bundesakademie, Baden-Baden: Nomos, S. 90-107.

Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate, 1988: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, Verwaltungswissenschaftliche Beiträge der Universität Bamberg 25, Bamberg: Universität Bamberg.

Ehn, Peter, 1998: Maktens Administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikers syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv. Stockholm Studies in Politics 59, Stockholm: Stockholms universitet.

Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.), 2005*:* Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Fricke, Peter, 1983: Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle – Darstellung und vergleichende Bewertung, Frankfurt am Main/Bern: Peter Lang.

Grauhan, Rudolf-Richard, 1969*:* Modelle politischer Verwaltungsführung, in: Politische Vierteljahresschrift 2/3, S. 269-284.

Gunnarsson, Viviann/Lemne, Marja, 1998: Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm: Finansdepartmentet (Ds 1998: 57).

Hesslén, Gunnar, 1927: Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse, Uppsala: Lundequist.

Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), 2008*:* Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag.

Jann, Werner, 1989*:* Parlamente und Gesetzgebung. Akteure und Ressourcen der parlamentarischen Gesetzgebung im internationalen Vergleich, Speyer.

Jann, Werner/Jantz, Bastian, 2008: Bürokratiekostenmessung und Nationaler Normenkontrollrat – erste Bewertung des Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung", in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1, (i.E.).

Jann, Werner/Tiessen, Jan, 2008: Gesetzgebung im politischen System Schwedens, in: *Ismayr, Wolfgang (Hrsg.):* Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag, S. 99-131.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia, 2005: Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung. Pilotstudie der Universität Potsdam im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, in: *Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.):* Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 47-77.

Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.), 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/M.: Campus

König, Klaus/Knoll, Thomas, 2001: Bundeskanzler, Regierungsfunktionen, Regierungszentrale, in: *Westphalen, Raban Graf von* (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, München/Wien: Oldenburg 2001, S.289-293.

Lijphard, Arendt,1984: Democracies: patterns of majoritarian and concensus government, New Haven: Yale University Press.

Lundquist, Lennart/Ståhlberg, Krister, 1983: Byråkrater i Norden. Utvecklingsdrag i statstjänstemannakårerna under efterkrigstiden, Åbo: Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut.

Mayntz, Renate, 1980: Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, Bonn: Bundesministerium des Innern.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1973a: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung, München: Piper, S. 115-145.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1973b: Planungsorganisation. München: Piper.

Meijer, Hans, 1956: Kommittépolitik och kommittéarbete, Lund: Lunds universitet.

Meuwese, Anne C. M., 2008: Impact Assessment in EU lawmaking, Doctoral thesis, University of Leiden (Faculty of Law), (i.E.).

Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. in: American Journal of Sociology 83, S. 340-363.

Müller, Edda, 1986: Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 10-15.

Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.), 1997: Koalitionsregierungen in Westeuropa, Wien: Signum.

Olson, Mancur, 1965: The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge: Harvard University Press.

Pfeiffer, Ulrich/Faller, Bernd, 1997: Qualität des Verwaltungshandelns: zur Modernisierung der Bundesministerien, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter: http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00505toc.htm, Stand: 25.01.2008.

Powell Walter W., DiMaggio Paul J. (Hrsg.), 1991: The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago/London: Chicago University Press.
Premfors, Rune u.a., 2003: Demokrati och byråkrati, Lund: Studentlitteratur.
Premfors, Rune/Sundström, Göran, 2007: Regeringskansliet, Stockholm: Liber.
Regeringskansliet, 2005: Utveckling av kommittéväsendet – förslag från en arbetsgrupp inom regeringskansliet, Stockholm.
Radaelli, Claudio, 2005: What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe? Washington: AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
Rohwetter, Marcus, 2005: „Ihr Wort wird Gesetz. Wenn Ministerien und Parlament die Gesetzesarbeit zu schwierig wird, springen internationale Anwaltskanzleien gern ein, in: DIE ZEIT vom 6.10.2005, 41, Online verfügbar unter: http://www.zeit.de/2005/41/Law_Firms?page=all (Stand: 25.01.2008).
Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26/4, S. 323-356.
Scharpf, Fritz W., 1996: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Kenis, Patrick/Schneider, Volker* (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/M.: Campus, S. 497-534.
Schmid, Günther/Treiber, Hubert, 1975: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München: Fink.
Schmid, Günther/Treiber, Hubert, 1975: Zur Programmentwicklung der Ministerialorganisation. In: Dies.: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München: Fink, S. 122-162.
Schnapp, Kai-Uwe, 2001: Politischen Einflusspotential von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/2001, S. 14-24.
Schwanke, Katja/Ebinger, Falk, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 228-249.
Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf, 2002: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung – Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: Eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.
Steinkemper, Bärbel, 1974: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln: Carl Heymanns.
Streeck, Wolfgang, 1999: Verbände als soziales Kapital: Vom Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel. MPIfG Working Paper 99/2, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
Tomasson, Richard F., 1970*:* Sweden: Prototyp of Modern Society. New York: Random House.
Veit, Sylvia, 2008a: Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen? Eine Analyse von Implementationsunterschieden in Deutschland und Schweden aus neo-institutionalistischer Perspektive. Dissertationsschrift Universität Potsdam (unveröffentlichtes Manuskript).
Veit, Sylvia, 2008b: Reformen auf die sanfte Art: Bürokratieabbau und Anwendung des Standardkostenmodells in Schweden, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 1.
Wallin, Gunnar/Ehn, Peter/Isberg, Magnus, 1999: Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattninger hos toppskikten inom politik och förvaltning, Stockholm: SNS förlag.
Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.), 2001: Deutsches Regierungssystem, Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, München/Wien: Oldenburg.
Zucker, *Lynne G.,* 1983: Organizations as Institutions, in: *Bacharach*, *Samuel B.* (Ed): Research in the Sociology of Organizations, Greenwich Conn.: JAI Press, S. 1-42.

Anschrift der Autorin: Dipl.-Pol. Sylvia Veit, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-mail: sveit@uni-potsdam.de

Nicolai Dose

Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann

Zusammenfassung
Bürokratieabbau wird in Deutschland bereits seit mehreren Jahrzehnten betrieben, ohne jedoch nachhaltige Wirkung zu entfalten. Hierauf verweisen die wiederkehrenden und sogar noch intensivierten Bemühungen um eine Entbürokratisierung. In dem Beitrag wird nach der Verdeutlichung dieser Ausgangslage zwei Fragen nachgegangen: Erstens, worauf ist die Unentrinnbarkeit von Bürokratie zurückzuführen und zweitens, was kann trotzdem getan werden, um die Wirkungen von Bürokratie zu mildern. Die Antwort auf die erste Frage verweist auf vielfältige Einflussfaktoren. Hier spielen sowohl die Interessen der beteiligten Akteure (Regierungen, Ministerialbeamte und Lobbyisten), aber auch und insbesondere institutionelle Vorgaben wie das rechtsstaatliche Strukturprinzip eine herausgehobene Rolle. Während sich bürokratische Strukturen nicht grundsätzlich vermeiden lassen, gibt es Möglichkeiten, sie weniger spürbar zu machen, womit dann die zweite Frage angesprochen ist. Leitlinie sollte dabei sein, die Binnendifferenzierung von Recht und Verwaltung dem Bürger gegenüber nicht wirksam werden zu lassen. Vielmehr ist die öffentliche Verwaltung so zu organisieren, dass die gegebene Komplexität dem Bürger gegenüber abgebaut wird.

Schlagworte: Entbürokratisierung, Bürokratie, Verrechtlichung, öffentliche Verwaltung

Abstract
Why reducing bureaucracy is not successful in the long run, and what we can do nevertheless
Reducing bureaucracy has been on the political agenda in Germany for decades. However, the impact of these manifold activities is not lasting, as indicated by the recurring and even intensified efforts to reduce red tape. Starting from this basis, this article raises two major questions. First, why can bureaucracy not be reduced over time? Second, what can we do in order to lessen the effects of bureaucracy? To answer the first question we must consider numerous explanatory factors that necessitate retaining existing bureaucratic structures. The dominant factors are the interests of the involved actors as well as institutional factors, and in particular, the rule of law. To answer the second question, while bureaucratic structures are inevitable, their effects may indeed be curtailed. The guiding principle of this curtailment lies in preventing the differentiation of the internal organisation of public administration and of the law from affecting the citizen. In the contrary, public administration should be organized such that the given complexity is reduced for the citizen.

Key words: debureaucratisation, bureaucracy, juridification, public administration

1. Einleitung*

> „Es muß uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierung zu beseitigen."

Diese Äußerung stammt vom ehemaligen Bundeskanzler Kohl (1983, S. 23) und datiert auf das Jahr 1983. Obwohl sie damit vor über 20 Jahren formuliert wurde, ist sie nach wie vor hoch aktuell. Dies zeigt sich bereits, wenn man eine aktuelle Äußerung von Bundeskanzlerin Merkel daneben stellt. Sie erklärte am 30. November 2005 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin:

> „Meiner Meinung nach können wir am meisten beim Bürokratieabbau leisten. Wir wissen, dass kleine und mittlere Unternehmen etwa vier bis sechs Prozent ihres Umsatzes nur für die Deckung von Bürokratiekosten ausgeben. Wir werden uns das genau anschauen und erst einmal lernen, Bürokratiekosten zu berechnen und zu bemessen" (*Merkel* 2005, S. 13).

Auch wenn offensichtlich ist, dass Einiges zum Abbau von Bürokratie geschehen ist, scheint dies noch nicht genug zu sein. Zumindest scheint sich kein nachhaltiger Erfolg eingestellt zu haben (siehe *Bock* 1997, S. 425; *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 18). Denn sonst würde das Thema nicht weiterhin und gar verstärkt auf der politischen Tagesordnung stehen. Kaum ein Bundesland, das nicht seine eigene Entbürokratisierungskommission unterhält oder entsprechende Initiativen entwickelt hat.[1] Beginnend 1983 mit der „Unabhängigen Kommission Rechts- und Verwaltungsvereinfachung" (Waffenschmidt-Kommission) hat bislang jede Bundesregierung einen neuen Anlauf genommen.[2] Trotz dieser Bemühungen scheint die Bürokratisierung – gemessen am Umfang des Bundesgesetzblattes I[3] und gemessen an der „gefühlten" Bürokratie (siehe *Hill* 2004, S. 721) – zugenommen zu haben.

Angesichts dieser Situation drängt sich vor allem die Frage auf, weshalb Bürokratieabbau über Jahre hinweg relativ erfolglos war. Bevor diese Frage detailliert beantwortet werden soll, sind jedoch zunächst erstens das Ausmaß an Bürokratisierung und zweitens die von ihr verursachten Kosten zu eruieren. Drittens sollen bisherige Entbürokratisierungsbemühungen schlaglichtartig behandelt werden. Dabei wird auch erkennbar werden, wie sehr diese Anstrengungen denen des Sisyphos gleichkommen.[4] Schon allein die wiederkehrenden Anstrengungen, den Bürokratieabbau voranzubringen, deuten darauf hin, dass das Bürokratieproblem nicht dauerhaft zu lösen war, sondern immer neue – und so meine These – letztlich erfolglose Anläufe erforderte. Nach der Beantwortung der Frage nach den Gründen für diese weitgehende Erfolglosigkeit werden einige Vorschläge erstens zur Verbesserung der Rechtsetzung und zweitens zur Reform von Verwaltungsstrukturen diskutiert.

2. Bürokratisierung

Mit dem Begriff der Bürokratie und noch viel mehr mit der Bürokratisierung sind seit seiner Übernahme aus dem Französischen Formalismus, Inflexibilität und Langsamkeit verbunden. Dabei speist sich der Bürokratisierungsvorwurf häufig aus der Regelgebundenheit bürokratischer Organisationen (siehe *Hill* 2004, S. 722), wobei er je nach Interessenlage ganz unterschiedlichen Ursprungs sein kann. Ein Unternehmer beispielsweise,

* Ich danke zwei anonymen Referees für sehr sachverständige und konstruktive Hinweise. Alle verbleibenden Irrtümer sind die meinen.

der eine Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb einer Produktionsanlage beantragt hat, mag die zu erfüllenden Genehmigungsvoraussetzungen als ein Zuviel an staatlicher Aktivität und als bürokratische Einschränkung seiner unternehmerischen Freiheit werten. Dritte, die von der Anlage in ihren Rechten berührt sind, werden für umfangreichere Auflagen und damit ein Mehr an staatlichem Eingriff plädieren. Hinweise auf rechtlich geregelte Genehmigungsvoraussetzungen und eine insoweit gebundene Entscheidung werden diese Dritten als sturen Bürokratismus kritisieren. Abstrakt-generelle Vorschriften können also vor willkürlichen, einseitig parteiischen Entscheidungen schützen, was dann jedoch leicht zu einem Bürokratismusvorwurf von allen Seiten führt. Allerdings wird die Bürokratisierungsdebatte breiter geführt als mit diesem Beispiel angedeutet (siehe *Jann* 2004, S. 109). Es lassen sich grob drei Stränge herausarbeiten[5]:

Erster Strang: Es gibt zu viele Vorschriften, die zudem noch zu detailliert[6] ausfallen.

Zweiter Strang: Der Staat greift zu sehr in wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse ein. Es sei Steuerungsverzicht geboten.

Dritter Strang: Es wird falsch verwaltet. Die Verwaltung sei zu modernisieren.

An dieser Stelle will ich mich zunächst im Wesentlichen auf den wichtigen Vorschriftenbezug des ersten Stranges konzentrieren (zu den anderen Aspekten siehe *Bull* 2005a), wobei Überschneidungen mit dem zweiten und dritten Strang unvermeidlich sind. In Abschnitt sechs werde ich mich dann auch dem dritten Strang zuwenden, wenn ich auf Möglichkeiten eingehe, durch organisatorische Maßnahmen den Wirkungen der Vorschriftenflut zu begegnen.

Wird zunächst das Argument betrachtet, es gebe zu viele, möglicherweise überflüssige oder zu detaillierte Vorschriften, so lassen sich hierfür trefflich Beispiele finden: Klassisch ist in diesem Zusammenhang bereits das Seilbahngesetz für Mecklenburg-Vorpommern. Hier musste das Land eine EU-Richtlinie[7] umsetzen, obwohl für dieses Gesetz nicht der mindeste Bedarf bestand.[8] Wie andere Bundesländer ohne Seilbahnen hatte das Land Mecklenburg-Vorpommern zunächst auf eine Umsetzung verzichtet, was allerdings zu einer Klage der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem EuGH führte (Rechtssache C-440/03). Ein Zwangsgeld in Höhe von täglich 791.000 Euro drohte (*Zier* 2004). Weniger Prominenz hat die „Richtlinie zum Erwerb des Feuerwehr-Leistungsabzeichens Baden-Württemberg in GOLD“ (Innenministerium Baden-Württemberg 1989) erlangt. Aber auch sie ist bei einem Umfang von 136 Seiten ein Musterbeispiel für eine außer Kontrolle geratene Regelungswut. Daneben gibt es noch ähnliche Richtlinien für das Leistungsabzeichen in Silber (64 S.) und das in Bronze (39 S.).

Diese zwei eher populistischen Beispiele zeigen einerseits, dass es in der Tat einen mitunter skurrilen Vorschriftenwildwuchs gibt, dass aber andererseits nicht jede unsinnige oder unsinnig detaillierte Vorschrift den Bürger unmittelbar belastet. Ein Seilbahngesetz für Mecklenburg-Vorpommern beschäftigt zwar den Landesgesetzgeber unnötig, nicht jedoch den Bürger, weil es mangels Seilbahn nicht implementiert wird. Auch die Richtlinie zum Erwerb des Feuerwehr-Leistungsabzeichens belastet nicht den Bürger per se, sondern lediglich den eingeschränkten Kreis der Feuerwehrleute, der aber sogar für die Detailliertheit der Vorschrift mitverantwortlich sein dürfte.

Betrachtet man die reinen Zahlen, so hat die Zahl der Bundesgesetze im September 2007 einen Stand von 1.817 Gesetzen mit 55.555 Einzelvorschriften erreicht. Gleichzeitig waren 2.728 Rechtsverordnungen mit 44.689 Einzelvorschriften in Kraft.[9] Kritiker pa-

thologischer Bürokratisierung argumentieren darüber hinaus gerne mit einer Zunahme der Seiten des Bundesgesetzblattes im Zeitverlauf (siehe bereits *Tiggemann* 1979, S. 1902). So berechnete das Institut der deutschen Wirtschaft eine der Tendenz nach ansteigende Zahl der Seiten des Bundesgesetzblattes. Im Durchschnitt seien jährlich ca. 51 Seiten hinzugekommen (*Kroker/Lichtblau/Röhl* 2003, S. 9).

Obwohl die Autoren die beschränkte Aussagekraft dieses Indikators einräumen, gehen sie doch von einem Zusammenhang der Zahl der Gesetze und ihres Umfangs einerseits und deren Grad an Kompliziertheit und Detailliertheit andererseits aus. Leider sind die Zusammenhänge etwas komplizierter (siehe *Fliedner* 2004, S. 4). Wissen wir doch seit der umfassenden empirischen Studie von *Erika Müller* um die Vielschichtigkeit der Gesetzesanalyse. Sie hat – unter der Projektleitung von Thomas Ellwein – u.a. für den Zeitraum 1978 bis 1982 sämtliche verabschiedeten Gesetze und erlassenen Rechtsverordnungen auch inhaltlich analysiert. Im betrachteten Zusammenhang ist ein Ergebnis von besonderem Interesse: Von insgesamt 325 Gesetzen des Bundes handelte es sich bei 64% der Gesetze um Änderungsnormen, d. h. Normen, mit denen bestehende Normen schlicht verändert werden.[10] 20% der Gesetze wurden als deklaratorische Neufassungen eingestuft. Nur 10,2% der Gesetze waren völlig neu und 5,8% der Gesetze griffen so umfassend in bestehende Regelungen ein, dass sie von *Müller* als Reformnormen bezeichnet wurden (*Müller* 1989, S. 79ff.). Ein recht ähnliches, wenn auch nicht ganz so eindeutiges Bild ergab sich bei den Rechtsverordnungen des Bundes: 1131 Verordnungen insgesamt; 52,1% Änderungsverordnungen; 4,1% deklaratorische Neufassungen; 28,4% neue Rechtsverordnungen und 15,5% Reformverordnungen (*Müller* 1989, S. 151). Im Lichte dieser Zahlen stellt sich das Verrechtlichungsproblem also eher als ein quantitatives als ein qualitatives Problem dar. Auch wenn sich die Abgrenzungen zwischen den Kategorien im Einzelfall schwierig gestalten können, verweisen die Ergebnisse doch darauf, dass von der rein zahlenmäßigen Zunahme an Gesetzen nicht direkt auf ein größeres Ausmaß an qualitativer Verrechtlichung geschlossen werden darf. Denn wie *Müller* durch einen Vergleich mit dem Zeitraum 1878-1882 verdeutlicht, nimmt der Anteil an Änderungsnormen im Zeitverlauf deutlich zu. Dies scheint auch plausibel. Wenn die Gesetz- und Verordnungsgebung auf einen bereits ausgeprägten Normenbestand trifft, führt dies in relativ vielen Fällen zu Änderungsnormen. Ist der Normenbestand gering, sind die Voraussetzungen für die Qualifizierung als Änderungsnorm sehr viel unwahrscheinlicher. Allerdings verweist dieses Argument darauf, dass auch die qualitative Verrechtlichung gewachsen ist und Ursache für Bürokratie sein kann. Allerdings eben nicht in dem Ausmaß, wie es die reinen Zahlen suggerieren. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass auch Änderungsnormen Probleme für die internen und externen Normadressaten verursachen können (siehe *Dose* 2006, S. 505). Müssen sie sich doch auf u. U. ständig wechselnde Rechtslagen und Anforderungen einstellen. Eine besondere Rolle scheinen Änderungsnormen im Steuerrecht zu spielen. So ist das Einkommensteuergesetz in der 13. Legislaturperiode (1994-1998) insgesamt 19mal geändert worden (siehe auch *Ellwein* 1986, S. 55; *Hill* 1988a, S. 379; *Hill* 1988b, S. 668).

3. Belastung durch Bürokratie

Von bürokratischen Prozessen gehen vielfältige Belastungen aus. Diese sind jedoch schwer zu quantifizieren. Prinzipiell gibt es zwei Möglichkeiten, etwas mehr Licht ins

Dunkel zu bringen. Entweder man befragt die Betroffenen oder man versucht durch aufwendige Verfahren anhand von tatsächlichen Fällen die Kosten zu ermitteln. Die Aussagekraft der Ergebnisse des ersten Verfahrens, also der Betroffenenbefragung, hängt im Wesentlichen von zweierlei ab. Erstens dürfen die Betroffenen die Befragung nicht für ihre Interessen instrumentalisieren. Bei den im Folgenden näher zu betrachtenden Ergebnissen der ifo-Managerbefragung wird aber gerade eine Gruppe befragt, die es gewohnt ist, strategisch zu handeln. Folglich muss davon ausgegangen werden, dass ein gewisses Maß an Instrumentalisierung mitspielt. Zweitens müssen die Eindrücke der Befragten zutreffend sein, um die Bürokratiefolgen zuverlässig abschätzen zu können. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, weil Wahrnehmungsfehler auftreten können.[11] Aber auch eine gefühlte Belastung durch bürokratische Prozesse ist ernst zu nehmen. In diese erste Kategorie von Studien fällt die ifo-Managerbefragung (*Ifo-Institut* 2006). In der im April 2006 durchgeführten Befragung zum Thema Bürokratie gaben 81% der insgesamt 662 befragten Manager an, dass sich die staatliche Bürokratie aus ihrer Sicht vergrößert habe. Nur 2% der Befragten sah eine Verringerung. Ganz nebenbei zeigen diese Zahlen, wie erfolglos die bisherigen Bemühungen zum Abbau von Bürokratie waren. Allerdings ist es denkbar, dass die Ergebnisse ohne diese Bemühungen noch schlechter ausgefallen wären.

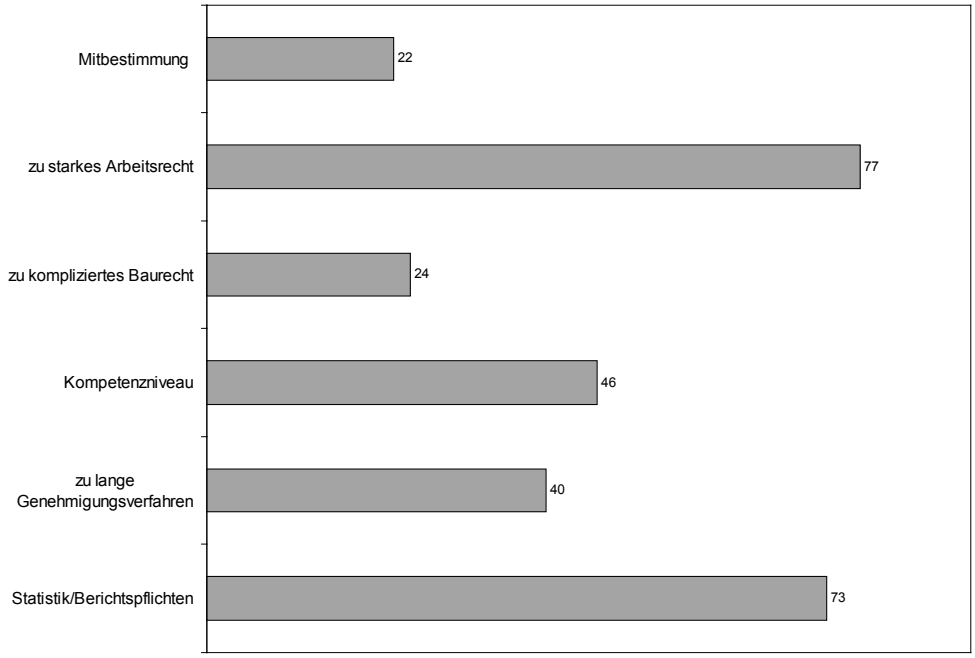
32% der Unternehmen würden bei einer erfolgten nachhaltigen Entbürokratisierung mehr investieren und 38% würden mehr Mitarbeiter einstellen. Bei einer Bewertung verschiedener Behörden und Institutionen mit Schulnoten erhielt die Industrie- und Handelskammer mit der Note 3,1 die beste Bewertung und die Berufsgenossenschaft mit der Note 3,7 die schlechteste. Interessant ist hierbei, dass nicht etwa das Gewerbeaufsichtsamt als rein hoheitliche Behörde oder das Finanzamt am schlechtesten bewertet wurden, sondern der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, der als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung durch die betreuten Unternehmen und Versicherten organisiert ist. Schließlich ist noch von Bedeutung, wo die befragten Unternehmen die größten bürokratischen Ärgernisse sehen. Den Spitzenplatz nehmen hier ein als zu starr wahrgenommenes Arbeitsrecht und die Statistik-/Berichtspflichten ein.

An diesen Statistik- und Berichtspflichten setzt die zweite Gruppe der stärker fallbezogenen Studien zur Ermittlung der Bürokratiekosten an. So ermittelte das Institut für Mittelstandsforschung in einer sehr systematisch angelegten und 2006 veröffentlichten Studie eine Belastung in Höhe von 1,9 Mrd. Euro für 20 von insgesamt 360 bestehenden Pflichten zur Erstellung von Bescheinigungen, Meldungen und der Bereitstellung statistischer Daten.[12]

Auch das Standard-Kosten-Modell widmet sich den Kosten, die durch Informationspflichten von Unternehmen entstehen. Die bislang vorliegenden Zahlen sind allenfalls vorläufiger Natur. Das Statistische Bundesamt hat auf der Basis des Normenbestands vom 30. September 2006 10.900 unterschiedliche Informationspflichten ermittelt. Ausgehend von diesem Bestand wurden für 2.100 Informationspflichten die Bürokratiekosten „berechnet“ (*Die Bundesregierung* 2007, S. 10), was aber bei näherer Betrachtung nicht anderes heißen kann als ‚geschätzt‘ (*Jann/Jantz* 2008, S. 8). Die ermittelten Kosten in Höhe von 27 Milliarden Euro dürfen jedoch nicht einfach auf den Gesamtbestand an Informationspflichten hochgerechnet werden, weil sich das Statistische Bundesamt zunächst auf die besonders kostenträchtigen Informationspflichten konzentriert hat. Bei einem politisch angestrebten Einsparziel von 25% würde sich nach jetzigem Stand eine Reduktion der Kosten durch Abbau von Informationspflichten um 6,75 Mrd. Euro ergeben. Für die gesamte EU werden die Informationskosten gar auf 600 Mrd. Euro geschätzt,

woraus sich ein Einsparpotential von 150 Mrd. ergeben würde (*Bertelsmann Stiftung* 2006, S. 9). Allerdings dürften diese Zahlen angesichts der neueren deutschen Erhebung überhöht sein.[13]

Abbildung 1: Die größten bürokratischen Ärgernisse



Angaben in Prozent/Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Ifo-Managerbefragung „Bürokratie“ April 2006

4. Entbürokratisierungsanstrengungen

Zahlreiche Entbürokratisierungs- und Rechtsbereinigungskommissionen und Initiativen zum Bürokratieabbau kennzeichnen die deutsche Rechts- und Verwaltungspolitik in Bund und Ländern. An dieser Stelle sei nur an die Waffenschmidt-Kommission (1983)[14], an die Schlichter-Kommission (1994)[15], an den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1997, Vorsitzender: Ruppert Scholz) (*Sachverständigenrat "Schlanker Staat"* 1998a, 1998b) und an die Initiative Bürokratieabbau der zweiten Regierung Schröder erinnert (*Bundesministerium des Innern* 2004, 2005). Dass sie wenig erfolgreich waren, lässt sich schon an der zunehmenden Intensivierung der Bemühungen ablesen (siehe auch *Jann* 2004, S. 109; *Fliedner* 2004, S. 3; *Röhl* 2006, S. 17). So engagieren sich Länder, Bund und die Europäische Union heute zu Recht für eine bessere Gesetzgebung (*Hill* 2007, S. 815f.). Allerdings hat bereits die Waffenschmidt-Kommission in den 80er Jahren Vorschläge zur besseren Rechtsetzung unterbreitet (*Bundesministerium des Innern* 1990, S. 79). Im Zusammenhang mit der Arbeit der Waffenschmidt-Kommission wurden auch die berühmten blauen „Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes“ am 11. Dez. 1984 vom

Bundeskabinett beschlossen.[16] Ihnen wurde durch mancherlei Maßnahmen wie beispielsweise die Pflicht der an der Erstellung von Vorschriften beteiligten Mitarbeiter zur Teilnahme an entsprechenden Weiterbildungsveranstaltungen Nachdruck verliehen (*Bundesministerium des Innern* 1987, S. 97ff.).[17] Wenn später durch entsprechende Novellierungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung, durch ein vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenes Handbuch der Rechtsförmigkeit (*Bundesministerium für Justiz* 1999) und durch ein Handbuch (*Böhret/Konzendorf* 2001) und einen Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung die Bemühungen intensiviert wurden, zeigt dies nur, wie wenig nachhaltig die damaligen Bemühungen waren.[18] Dagegen ließe sich halten, dass mit den neuen Anstrengungen die alten Bemühungen fortgesetzt wurden, nachdem sich die entsprechenden Erfahrungen verfestigt hatten. Denn dass die seinerzeitigen Anstrengungen völlig erfolglos waren, lässt sich nicht seriös vertreten. Vermutlich wären die Bürokratielasten heute ohne sie höher. Obwohl die Bemühungen natürlich breiter angelegt waren, sei hier der Blick auf Zahlen gerichtet, mit denen die Rechtsetzungsaktivitäten erfasst werden können.

In der 14. Legislaturperiode wurden bis zum Okt. 2002 396 Bundesgesetze verabschiedet und 1.379 Rechtsverordnungen des Bundes erlassen. Im gleichen Zeitraum wurden 95 Bundesgesetze und 406 Rechtsverordnungen außer Kraft gesetzt.[19] Trotz intensiver Bemühungen der damaligen Bundesregierung nahm also sowohl die Zahl der Gesetze als auch die der Rechtsverordnungen weiter zu, wenngleich das Wachstum abgeschwächt wurde. Die bayerische Henzler-Kommission spricht in ihrem Abschlussbericht gar von „quasi ‚naturgesetzlichen' Wachstumstendenzen" (*Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 218). Betrachtet man dagegen die neuesten Zahlen für die laufende 16. Legislaturperiode bis zum 24. September 2007 so wurden 285 Gesetze verabschiedet und 288 Gesetze aufgehoben. Bei den Rechtsverordnungen sehen die Zahlen nicht ganz so positiv aus: Es wurden 861 in Kraft gesetzt und 787 aufgehoben. Rein zahlenmäßig hat sich also bei den Gesetzen sogar eine leichte Verringerung des Bestands ergeben. Vergleicht man dies mit den Zahlen aus der 14. Legislaturperiode muss sogar von einem relativen Erfolg gesprochen werden. Allerdings verweist die Bundesregierung zu Recht darauf, dass „die Anzahl der Rechtsnormen allein kein geeignetes Kriterium für die Beurteilung von Erfolgen beim Bürokratieabbau" seien.[20]

Denn wichtiger als das rein quantitative Argument ist das qualitative. Betrachtet man die gestrichenen Gesetze und Verordnungen nämlich genauer, fällt auf, wie viele von ihnen bereits völlig obsolet sind. Sie werden schon seit langem nicht mehr vollzogen, wie beispielsweise die „Verordnung über die Auszahlung des Ehrensolds für Träger höchster Kriegsauszeichnungen des Ersten Weltkrieges".[21] Werden Gesetze gestrichen, die sowieso keine Rolle mehr spielen, trifft dies auf keine gesellschaftlichen Widerstände. Eine solche Arbeit ist relativ leicht getan, aber sie bringt auch keinerlei Entlastung von regulativen Bürden. Denn „inhaltliche Rechtsänderungen sind mit dem Vorhaben [..] nicht verbunden".[22] Die Regelungsintensität nimmt dadurch also nicht ab. Allerdings wird die Übersichtlichkeit des Normenbestands erhöht, wenn man sich auch fragen muss, wie groß dieser Effekt angesichts des erreichten Normenbestands von insgesamt 103.244 Einzelnormen tatsächlich ist (Stand: 24. Sept. 2007).

Während Rechtsbereinigungsgesetze also nicht immer eine echte Entlastung im Sinne einer Reduzierung der Regelungsintensität bringen, gibt es andere Vorhaben, die tatsächlich auf einen Abbau der Belastungen externer Normadressaten zielen. Besonders hervorgehoben werden hier von der amtierenden Bundesregierung das Mittelstands-Entlastungs-

gesetz[23] und der Nationale Normenkontrollrat.[24] Gegenstand des Mittelstands-Entlastungsgesetzes sind Erleichterungen wie die Heraufsetzung der steuerlichen Buchführungspflichtgrenze von 350.000 Euro auf 500.000 Euro oder die Erhöhung der Abschneidegrenze bei der Monatserhebung in der Statistik im Produzierenden Gewerbe von 20 auf 50 Beschäftigte. Die Bedeutung dieser Maßnahmen kann an dieser Stelle nicht hinreichend gewürdigt werden, es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass nahezu zeitgleich durch die sehr weitgehende Umsetzung der EU-Übernahmerichtlinie – nun allerdings für große Unternehmen – neue Meldepflichten eingeführt wurden.[25]

Kernstück der Entbürokratisierungsbemühungen der amtierenden Bundesregierung ist jedoch der Nationale Normenkontrollrat mit der von ihm zu überwachenden Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell. Sie finden ihre Entsprechung in vielen anderen europäischen Ländern.[26] Es geht dabei nicht mehr um die gesamten Bürokratielasten, sondern nur um diejenigen, die sich aus Informationspflichten Privater speisen. Will man die Erfolgsaussichten des Normenkontrollrats abschätzen, ist zunächst einmal festzuhalten, dass einige der zentralen Kriterien gegeben sind, die beispielsweise Bohne oder Fliedner skizzieren. So fordert Fliedner Strukturen, die geeignet sind, die Einhaltung gesetzter Qualitätsstandards sicherzustellen.[27] Der Qualitätsstandard sind in diesem Fall die Bürokratiekosten, die möglichst niedrig zu halten bzw. bis zum Jahre 2011 um 25% zu reduzieren sind.[28] Der Normenkontrollrat, der aus acht ehrenamtlichen Mitgliedern besteht, bildet die Überwachungsstruktur. Gleichermaßen ist die von Bohne (2006, S. 63) formulierte Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung und einer zentralen Positionierung einer solchen Institution erfüllt.[29] Dennoch sollten die Erwartungen an den Normenkontrollrat nicht allzu hoch gesteckt sein. Bei acht ehrenamtlich tätigen Mitgliedern mit insgesamt sieben Mitarbeitern im Sekretariat kann selbst bei einer Spezialisierung der Mitglieder auf einzelne Aufgabenfelder nicht mehr als eine Plausibilitätsprüfung stattfinden. In vielen Fällen wird der Normenkontrollrat darauf angewiesen sein, die Angaben aus den Ministerien ungeprüft zu übernehmen. Dabei werden erst die Praxis und deren systematische Evaluation zeigen, ob die Ministerien tatsächlich die Bürokratiekosten zuverlässig ausweisen, wie ihnen dies seit der Novelle der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 08.11.2006 nach § 44 Abs. 5 aufgetragen wurde. Für eine wirkliche Abschätzung der Notwendigkeit einer jeweiligen Regelung bedarf es detaillierter Sachkenntnis, über welche die Mitglieder des Normenkontrollrats bei aller Wertschätzung nicht verfügen können. Ungeklärt ist darüber hinaus, was passiert, wenn der Normenkontrollrat eine negative Stellungnahme abgibt und das jeweilige Bundesministerium dem beanstandeten Problem nicht abhilft. Zwar muss die Stellungnahme des Normenkontrollrats dem Parlament mit dem jeweiligen Gesetzentwurf zugeleitet werden[30], aber die Erfahrung lehrt, dass die Mehrheitsfraktionen in der Vergangenheit auch große inhaltliche Kröten zu schlucken bereit waren. Letztlich wird also auf die Opposition und die Öffentlichkeit gesetzt. Trotz einzelner Erfolge (*Jann/Jantz* 2008, S. 12) muss sich erst zeigen, ob sich positive Wirkungen auch in der Breite einstellen werden.

Bei alledem muss man sich verdeutlichen, dass der Normenkontrollrat ursprünglich sehr viel weitergehende Kompetenzen erhalten sollte. Ausweislich des Koalitionsvertrages sollten „Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen auf ihre *Erforderlichkeit* und die damit verbundenen bürokratischen Kosten hin überprüft" werden.[31] Diese mit der Erforderlichkeitsprüfung sehr viel weitergehende Kompetenz findet sich dann aber nicht mehr im Gesetz zum Normenkontrollrat. Abgesehen von den politischen Widerständen hätte sich der Normenkontrollrat mit dieser erweiterten Zustän-

digkeit vermutlich überhoben. Zumindest hätte der jetzt beschlossene personelle Umfang bei Weitem nicht ausgereicht, um auch eine Erforderlichkeitsprüfung vorzunehmen. Man hätte dann wirklich von einer „Bürokratie zur Entbürokratisierung" (*König* 1988, S. 182) sprechen müssen. Aber möglicherweise war es gerade der Schwachpunkt der seinerzeitigen „blauen" Prüffragen, dass ihre Wirkung zu stark von der jeweiligen Einstellung der politischen Leitung des Hauses abhing (siehe *König* 1988, S. 182)[32] und es an einem institutionalisierten Watchdog in der Regierungszentrale fehlte. Genau diese stärkere Institutionalisierung könnte mit der Bürokratiekostenmessung ein Stück vorankommen. *Jann* und Mitarbeiter jedenfalls sehen ihren Vorteil nicht so sehr in der Erhebung der Informationskosten von Bürokratie, sondern in der veränderten Verteilung des Einflusses im politischen Prozess. Die Position der Generalisten und Regulierungsskeptiker würde gestärkt werden. Denn nun müssten die spezialisierten Sektorpolitiker und die mit ihnen verbündeten organisierten Interessen darlegen, inwiefern die angestrebte Regulierung die administrativen Lasten rechtfertigen würde (*Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 57ff.).

Insgesamt muss eine relative Erfolglosigkeit vieler älterer Maßnahmen zum Bürokratieabbau festgestellt werden.[33] Die Wirkung der neueren, auf einen kleinen Teil der gesamten Bürokratielasten fokussierten Anstrengungen zur Reduzierung von Informationskosten lässt sich noch nicht abschließend beurteilen, sie sind aber jedenfalls nicht von vornherein zum Misserfolg verdammt.

5. Weshalb Bürokratieabbau so schwierig ist

Angesichts der geringen Nachhaltigkeit vieler der bisherigen Entbürokratisierungsanstrengungen drängt sich die Frage auf, worauf diese zurückzuführen ist. Hier verbieten sich monokausale Erklärungen. Ein ganzes Bündel von Faktoren scheint ursächlich zu sein. Einige von ihnen sind eher in den zentralen Akteuren und ihren Handlungsorientierungen und andere eher in den institutionellen Bedingungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handelns in Deutschland begründet. Während die akteursbezogenen Überlegungen in der Mehrzahl sind, dürfte von den institutionellen Faktoren, in deren Zentrum das Rechtsstaatsprinzip steht, besondere Prägekraft ausgehen. Es ist angesichts der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG weitgehend von Reformbemühungen abgeschottet. Im Folgenden sollen die wichtigsten Erklärungsfaktoren diskutiert werden.

1. Verwaltungspolitik ist eine typische Querschnittsaufgabe und damit ist auch der Bürokratieabbau eine Querschnittsaufgabe. Er fällt quer zu den verschiedenen Sektorpolitiken wie Gesundheitspolitik, Bildungspolitik oder Forschungs- und Technologiepolitik an. Zwar erlangen Fragen der Entbürokratisierung immer wieder punktuell öffentliche Aufmerksamkeit und bürgerschaftliche Anteilnahme. Im Vordergrund stehen jedoch die Sektorpolitiken wie die Reform des Gesundheitswesens oder des Arbeitsmarktes, die Bekämpfung der Schwarzarbeit oder die Erhöhung der Mehrwertsteuer (siehe *König* 1985, S. 71ff.; *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 53). So kann es passieren, dass sich ein bürokratisches Monstrum wie die Bauabzugssteuer nach §§ 48ff. EStG unter einer Regierung durchsetzen kann, die sich – zumindest öffentlich – dem Bürokratieabbau verschrieben hat (*Schüller* 2003, S. 1950f.). Die jeweilige Sektorpolitik wird dann für so bedeutsam gehalten (Bekämpfung der Schwarzarbeit),

dass ein Mehr an Bürokratie einfach hingenommen wird. In den weniger spektakulären Fällen schafft es die Querschnittspolitik einfach nicht, sich „im Kampf um die äußerst knappe Ressource der Aufmerksamkeit politisch Verantwortlicher" gegen die Sektorpolitiken durchzusetzen (*König* 1985, S. 74).

2. Dass die Sektorpolitiken die größere Aufmerksamkeit der politischen Leitung haben, hängt auch mit deren politischen Gestaltungswillen zusammen. Denn möglicherweise wird das „Ausmaß von funktionslosem Formalismus und Bürokratismus" überschätzt (*König* 1985, S. 76; so auch *Bohne* 2006, S. 61). Will man weitergehen, erreicht man sehr schnell die jeweilige Sektorpolitik. Dann ist es eine Frage der politischen Bewertung und der politischen Mehrheiten, wie viel man z.B. an Kündigungsschutz oder an Umweltschutz will. Die Frage ist dann auch, wie weit der politische Gestaltungswille des Staates geht. Dieser ist nach einem Regierungswechsel naheliegenderweise besonders ausgeprägt. Neue Regierungen produzieren immer besonders viele Gesetze (*Holtschneider* 1991, S. 34). Aber auch in eingespielteren Regierungszeiten wird sich keine Regierung völlig zurückziehen wollen (siehe für ein konkretes Beispiel *Bundesministerium des Innern* 1987, S. 32). Soll das Gemeinwesen politisch gestaltet werden, erfordert dies immer gesetzgeberische Maßnahmen. Gesetze und untergesetzliches Recht sind nun mal sehr breit einsetzbar. Sie bieten sich zur Lösung einer Vielzahl gesellschaftlicher Probleme an. Selbst die Rechtsbereinigung oder die Schaffung eines Normenkontrollrates lässt sich erfolgreich nur gesetzlich regeln. Auch der Rückzug des Staates aus netzgebundenen Infrastrukturen hat zum Aufbau einer neuen Bürokratie und zu entsprechender Regulierung geführt (*Grande* 1993, S. 381ff.; *Grande* 1997; *König/Theobald* 1998, S. 307; *Schneider* 2002, S. 23). Fliedner und Hadamik (2006, 46) haben den Zusammenhang am Beispiel der Privatisierung und Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarkts untersucht. Eine einfache quantitative Auszählung hat für den Zeitraum von 1996 bis 2004 eine Zunahme der Zahl der Paragraphen um 70% ergeben. Betrachtet man mit der Einführung des privaten Fernsehens in Deutschland einen weiteren Fall der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, liegen die Dinge noch eindeutiger: Der Vorschriftenbestand hat sich nahezu verdreifacht (*Fliedner/Hadamik* 2006, S. 61).
3. Mit den vorstehenden Überlegungen hängt ein weiterer Aspekt zusammen. Nicht selten gibt es neue objektive Reglungserfordernisse, die nicht einfach ignoriert werden dürfen. Die Nutzung beispielsweise der Atomenergie und der Gentechnik erforderten neue Rechtsnormen, um den Gefahren, die von diesen neuen technikinduzierten Entwicklungen ausgehen, begegnen zu können. Ein Verzicht auf Rechtsetzung hätte fatale Folgen gehabt. Ähnliches gilt im Hinblick auf den Hochwasserschutz oder den Klimawandel.
4. Die Schwierigkeiten des Bürokratieabbaus im politischen Prozess hängen darüber hinaus mit einem grundsätzlichen Problem zusammen. Regierung und Regierungsfraktion(en) müssen sich profilieren, weil sie wiedergewählt werden wollen (siehe *Bock* 1997, S. 413). Das können sie jedoch kaum mit einem sich erst langfristig positiv auswirkenden Bürokratieabbau, es sei denn der öffentliche Druck unterstützt diesen Bürokratieabbau nachhaltig.[34] Erfolg muss in der Regel innerhalb der jeweiligen Legislaturperiode nachgewiesen werden (*König* 1988, S. 175). Erfolg lässt sich aber nun mal am besten durch neue Gesetze dokumentieren.
5. Was für die Regierungen und die Regierungsfraktion(en) im Großen gilt, trifft auch für die Ministerialbeamten im Kleinen zu. Befördert wird, wer positiv auffällt. Neben

anderen Möglichkeiten, die Aufmerksamkeit der politischen Führung zu erlangen (große Mengen Geldes zu bewegen oder umfangreiche Strategien zu entwickeln[35]), ist die erfolgreiche Begleitung eines Gesetzgebungsvorhabens ein treffliches Mittel. So ergibt sich bereits aus der Karriereorientierung der Ministerialbeamten ein gewisser Hang zur Schaffung von Gesetzen (vgl. *Bock* 1997, S. 415), weil im Zuge der umfangreichen Koordinierungsarbeiten die Sichtbarkeit der verantwortlichen Ministerialbeamten besonders groß ist.

6. Hinter jeder Norm steht eine Interessengruppe[36], die sich der Abschaffung sperrt oder gar für weitere Normen kämpft (*Jann* 2005). Denn häufig sind gesetzliche Regelungen bereits auf Druck einer Interessengruppe zustande gekommen (vgl. *Europäische Kommission* 2005, S. 11). Folglich wird sich diese Interessengruppe auch gegen die Abschaffung des entsprechenden Gesetzes sperren.[37] Ein gutes Beispiel hierfür ist der gescheiterte Versuch des Bundeswirtschaftsministers Glos, das Prüfungsverfahren für zukünftige Gastwirte im Gaststättengesetz zu streichen. Die Verbände intervenierten mit Hinweisen auf den Jugendschutz, den Brandschutz und die Hygiene. Die Gegenwehr war so groß, dass das Vorhaben zu einer Blamage für den Minister zu werden drohte. Ihr entging er allerdings durch die Föderalismusreform, denn mit dieser landete die Zuständigkeit für die Gaststätten bei den Ländern.[38] Nicht selten wird auch die Opposition instrumentalisiert, um dem jeweiligen Partialinteresse größeren Nachdruck zu verleihen (*Jann* 2005). Dass auch Entbürokratisierung nicht frei von Interessen stattfindet, zeigt sich auch an dem gegenüber dem Koalitionsvertrag reduzierten Auftrag des Normenkontrollrates.[39]
7. Die Anwendung von Recht „scheint" nichts zu kosten. Um diesen Eindruck bestätigt zu bekommen muss man nur in den Gesetzesvorspruch vieler Gesetzentwürfe schauen. Dort steht nur zu häufig „Kosten: keine". Dass dabei die Vollzugskosten der öffentlichen Verwaltung und die Befolgungskosten der Privaten vernachlässigt werden, scheint offensichtlich. Viel deutlicher treten hingegen die Kosten hervor, wenn beispielsweise der Einbau von Rußpartikelfiltern finanziell gefördert werden soll.
8. Europäisches Sekundärrecht ist „eine wesentliche Ursache für die anhaltende Regelungsflut" (*Bohne* 2006, S. 63). Es wird geschätzt, dass ungefähr 70% des deutschen Wirtschaftsrechts von europäischem Recht beeinflusst werde.[40] Wendet man sich weiter den reinen Zahlen zu, können für den Zeitraum von 1998 bis 2004 insgesamt 18.167 EG-Verordnungen und 750 EG-Richtlinien gezählt werden. Dem stehen 1.195 Gesetze und 3.055 Rechtsverordnungen des deutschen Gesetz- und Verordnungsgebers gegenüber[41], von denen wiederum ein guter Teil die Umsetzung von EG-Recht zum Gegenstand hat. Plehwe (2007, S. 10) kommt in einer differenzierten Untersuchung zu dem Ergebnis, dass im Verkehrsrecht in der letzten Legislaturperiode (2002-2005) ca. 65% der auf die deutschen Bürger einwirkenden Rechtsetzungsakte auf EG-Verordnungen oder auf deutsches Recht, das seine Wurzeln in EU-Impulsen hat, zurückzuführen ist. Allerdings sollte man sich auch in diesem Falle nicht von den schieren Zahlen blenden lassen. Denn EG-Verordnungen sind häufig relativ kurz. So umfasst beispielsweise die EG-Verordnung über die Produktionsbeihilfe für Trockenpflaumen[42] nur eine Seite oder die Änderungsverordnung zu Höchstmengen bestimmter Stahlerzeugnisse[43] lediglich eineinhalb Seiten. Auf 21 Amtsblatt-Seiten der Europäischen Union passen so bequem zehn Verordnungen. Genauso wie im nationalstaatlichen Bereich gilt es auch hier, sich nicht allein auf die schlichte Zahl von Rechtsetzungsakten zu verlassen. Dennoch bleibt natürlich die große Bedeutung eu-

ropäischen Rechts für die nationalstaatliche Rechtsetzung bestehen. Insbesondere aus Sicht der externen Normadressaten, die ja nicht nur von den umgesetzten EG-Richtlinien, sondern auch von den unmittelbar geltenden Verordnungen betroffen sind, ist die gefühlte Bürokratie recht hoch. So beklagt die bayerische Henzler-Kommission, dass beispielsweise die EG-rechtlichen Vorgaben für die Etikettierung von Rindfleisch vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (beispielsweise Metzgereien) kaum mehr handhabbar seien.[44] Ein Bürokratieschub wird auch von dem Gleichbehandlungsgesetz erwartet, mit dem mehrere EG-Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt werden.[45] Ähnliches gilt für die Umsetzung der EG-Übernahmerichtlinie mit der neue „ausufernde" Meldepflichten geschaffen wurden. Das entsprechende deutsche Umsetzungsgesetz ist sogar ein gutes Beispiel für das so genannte Gold-Plating. Im Finanzausschuss wurde das Gesetz nochmals über das von der europäischen Ebene geforderte Maß hinausgehend verschärft.[46] Es zeigt sich also, dass zahlreiche neue Vorschriften von der EU kommen. Verrechtlichung und Bürokratisierung lassen sich jedoch nicht allein auf die europäische Ebene schieben.

9. „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden" (Art. 20 Abs. 3 GG). Diese starke rechtsstaatliche Vorgabe ist prägend für die deutsche öffentliche Verwaltung. Der Gesetzgeber ist nicht nur an die Vorgaben zum Verfahren gebunden, sondern auch an die grundlegenden Wertentscheidungen, die mit den Grundrechten verknüpft sind. Diese Bindung setzt sich für Verwaltung und Rechtsprechung fort (*König* 2002, S. 696). Dieser Vorrang von Verfassung und Gesetz wird ergänzt durch den Vorbehalt des Gesetzes, wonach staatliches Handeln in den grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz zu legitimieren ist (BVerfGE 98, 218, 251). Die Reichweite des Gesetzesvorbehalts wurde vom Bundesverfassungsgericht über die Formel „Eingriff in Freiheit und Eigentum" hinausgehend durch die Wesentlichkeitstheorie noch ausgeweitet (*König* 2006, S. 29). Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, im Bereich der Grundrechtsausübung „alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen" (BVerfGE 49, 89, 126; 61, 260, 275). Die Akte der staatlichen Organe müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen (BVerfGE 77, 1, 40). „Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft" wird ganz wesentlich durch „Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt hergestellt" (BVerfGE 93, 37, 66). Darüber hinaus verlangt das Rechtsstaatsprinzip „einen wirkungsvollen Rechtsschutz in bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten" (*Jarass/Pieroth* 2007, Art. 20, Rn. 91, Hervorhebung weggelassen). Der Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt ergibt sich bereits aus der spezialgesetzlichen Regelung des Art. 19 Abs. 4 GG, ist also für die Ausübung der Volkssouveränität von grundlegender Bedeutung.

   Solange diese rechtsstaatlichen Strukturprinzipien (siehe *Jann/Wegrich* 2004, 198; *König* 2006, S. 24f.) erhalten bleiben – und es wird sie ernsthaft wohl niemand abschaffen wollen[47] – werden wir mit der großen Bedeutung von Recht leben (siehe *König* 2006, S. 31). Das heißt dann konkret, dass weiterhin weite gesellschaftliche Bereiche rechtsförmig gestaltet werden und dass dem Bürger Rechtsschutz zusteht. Dies führt dann ganz automatisch zu einer möglichst gerichtsfesten Gestaltung von Recht. Sekundäre Elastizitäten werden weitestgehend vermieden, denn sie bieten ein Einfallstor für zeitaufwendige Rechtsmittelverfahren. Folge hiervon sind die vielfach beklagten detaillierten Regelungen (*Bull* 2005b, S. 324) in einer Kaskade von Vor-

schriften. Andererseits hat der Staat aber häufig auch überreagiert. Deshalb fordert Bull, dass Grundsätze, die in bestimmten Situationen angemessen und richtig seien, nicht generalisiert und verabsolutiert werden dürften. Die „unterscheidungslose Gleichbehandlung von Wichtigem und Unwichtigem" habe zu einer „Banalisierung der Grundrechte" beigetragen, wie bereits *Dieter Grimm* in anderem Zusammenhang kritisiert habe (*Bull* 2005b, S. 324).

6. Vorschläge zum Abbau von Bürokratisierungslasten

Wenn nachfolgend einige Vorschläge zur Abmilderung von Bürokratisierungslasten diskutiert werden, wird dabei von der Überlegung ausgegangen, dass es „keine einfache Wunderwaffe" gegen Bürokratisierung gibt (*Jann* 2005, S. 627). Hierfür sind – wie gezeigt – die Ursachen zu vielfältig. Wir werden auf Dauer mit den Folgen von Bürokratisierung leben müssen. Möglich scheinen jedoch Maßnahmen zur Reduzierung von Bürokratisierungslasten. Einigen von ihnen soll hier nachgespürt werden. Dabei soll zwischen Maßnahmen unterschieden werden, die auf eine Verbesserung der Rechtsetzung zielen und solchen, die versuchen, die Folgen der unentrinnbaren Vorschriftenflut und Differenziertheit des Rechts für den Bürger durch eine angepasste Verwaltungsstruktur erträglich zu machen. Im letzten Bereich scheinen mir momentan die größten Erfolgschancen zu liegen.

6.1 Entbürokratisierung durch Verbesserung der Rechtsetzung

Es sollte nicht verkannt werden, dass es auch Ansätze zum Abbau von Bürokratisierung gibt, bei denen es nicht schlicht darum geht, obsolet gewordene Gesetze außer Kraft zu setzen (siehe weiter oben Abschnitt 4.). Ich denke hier vor allem an die vielfältigen Bemühungen um eine Verbesserung der Rechtsetzung. Fliedner tritt beispielsweise überzeugend für eine solche Verbesserung ein. Hierfür wäre es notwendig, verbindliche Qualitätsstandards festzulegen, aber auch Strukturen und Verfahren zu schaffen, damit diese Standards eingehalten werden (*Fliedner* 2004, S. 5f.). An anderer Stelle plädiert er für die Ermittlung der tatsächlichen Probleme und Vollzugsbedingungen. Hierfür könnten Fachleute aus der vollziehenden Verwaltung zugezogen werden oder aber Besuche vor Ort gemacht werden. Denn in aller Regel ist die gesetzesvorbereitende Bundesverwaltung durch eine besondere Vollzugsferne charakterisiert, was sich nach Art. 83–85 GG unmittelbar aus der Konzentration der Verwaltungszuständigkeiten bei den Ländern ergibt. Ein kleiner, aber wichtiger Schritt wäre schon getan, wenn es gelänge, Vorschriften aus unterschiedlichen Rechtsbereichen miteinander kompatibel zu machen. Wenn zum Beispiel die Hygienevorschrift für Schlachthöfe glatte Fliesen verlangt und die Arbeitsschutzvorschrift aufgeraute, steht der externe Normadressat vor einem Problem (*Fliedner* 2001, S. 26). Systematische Vorgehensweisen wie die inzwischen im Bund und vielen Ländern institutionalisierte Gesetzesfolgenabschätzung (*Böhret/Konzendorf* 2001, §§ 43, 44 GGO) oder die Bemühungen der EU um Better Regulation (*Bundesministerium des Innern* 2002; *Hill* 2007) sollten nicht gering geschätzt werden. Von Praktikern hört man jedoch allenthalben, dass die Verfahren zu zeitaufwendig seien und den Bedürfnissen der Praxis zu wenig entsprechen würden. Entscheidungen würden meist nicht unter rationalen Ge-

sichtspunkten, sondern häufig unter Zeitdruck mit Blick auf Meinungsumfragen gefällt.[48] Aber nicht nur Praktiker, sondern auch an der Praxis interessierte Verwaltungswissenschaftler wie *Werner Jann* (*Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 57) schätzen den Einfluss auf die materielle Politik eher als gering ein. Er kann hier auf eine entsprechende Untersuchung des britischen Rechnungshofs verweisen, die der Folgenabschätzung einen nur geringen Einfluss attestiert. Letztendlich dominiere das Politische den Politikformulierungsprozess.

Insgesamt gilt wohl auch für die Entbürokratisierung, was für alle Reformbemühungen richtig sein dürfte: Sollen sie sich durchsetzen, müssen sie von einer „politischen Grundströmung" getragen werden, wie seinerzeit die Leitvorstellung von einer „aktiven Politik" in den 60er und 70er Jahren (*König* 1985, S. 77). Allerdings bekommt eine solche Grundströmung mehr Schwung, wenn sie für etwas eintritt als wenn sie gegen etwas, nämlich gegen die Bürokratisierung, kämpft. Ob wir heute schon von einer solchen politischen Grundströmung getragen werden, ist noch nicht abzusehen. Immerhin sind die Voraussetzungen nicht ganz schlecht. Einerseits machen wir konzertierte Bemühungen auf Landes- und Bundes- und der europäischen Ebene aus. Insbesondere der Standard-Kosten-Ansatz wird gleichzeitig in vielen anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union verfolgt und wird speziell in Deutschland von der Bertelsmann-Stiftung sowohl wissenschaftlich als auch öffentlichkeitswirksam unterstützt. Auch hat die Bundeskanzlerin den Bürokratieabbau zu einem Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gemacht. Andererseits konnten schon zu viele solcher Anläufe beobachtet werden, ohne dass sich tatsächlich Grundlegendes verändert hat. Hierfür scheinen die weiter oben genannten Problempunkte vielleicht doch zu unüberwindbar.

6.2 Entbürokratisierung durch angepasste Verwaltungsstrukturen

Wenn der Bürger mit einem hohen Maß an unentrinnbarer Verrechtlichung leben muss, dann hilft es wenig, darauf zu hoffen, dass doch irgendwann eine substantielle Verringerung der Vorschriften möglich sein wird. Wie gezeigt, wird eine solche Hoffnung immer wieder aufs Neue enttäuscht werden. Vielmehr ist es geboten, sich Gedanken darüber zu machen, wie die durch Vorschriften verursachte Bürokratisierung für den Bürger erträglich gemacht werden kann. Es geht um „Entbürokratisierung im Vollzug" (*Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 52). Ganz grundsätzlich gilt es, die Binnendifferenzierung, die durch einen in viele unterschiedliche Rechtsbereiche aufgeteilten Normenbestand und – damit häufig einhergehend – eine stark arbeitsteilig organisierte Verwaltung entsteht, nicht beim Bürger ankommen zu lassen. An der Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung müssen Schnittstellen-Manager stehen, die das Bedürfnis der Bürger so übersetzen, dass es von der Verwaltung bearbeitet werden kann. Umgekehrt müssen die Einzelleistungen der Verwaltung für den Bürger zu einer Gesamtleistung zusammengesetzt und wenn nötig übersetzt werden. Einfache Verwaltungsleistungen sind idealerweise gleich von diesen Schnittstellen- oder Front-Managern zu erbringen. Ein gutes Beispiel für diese Abkoppelung der Verwaltungsorganisation ist die Einführung von so genannten One-Stop-Shops. Bei ihnen muss sich der Bürger bei der Kontaktaufnahme mit der Verwaltung nicht an den arbeitsteiligen Behördenstrukturen ausrichten, sondern läuft eine einzige Stelle an und regelt alles Notwendige. In diesem Front-Office ist die Arbeitsteilung der Verwaltung aufgehoben. Hier laufen die Dinge ausgerichtet an den Bedürfnissen der

Bürger zusammen. Diese Art von Bürgerbüros gibt es heute bereits in vielen Kommunen, wobei die Stadt Heidelberg als Vorreiterin gilt. Ganz überwiegend trifft diese organisatorische Trennung von Behördenstruktur und Kontaktstruktur nach außen auf die breite Zustimmung durch die Bürger (*Klages* 2006, S. 9). Wesentlich für deren Funktionalität ist eine entsprechende Ausstattung mit EDV. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter vor Ort kann auf zahlreiche interne Datenbanken zurückgreifen und dem Bürger auf diese Weise den Gang zu verschiedenen Teilen der Verwaltung ersparen, die quasi im Hintergrund mit dem jeweiligen Vorgang befasst sind (*Lenk/Klee-Kruse* 2000). Grundsätzlich ist dieses Konzept nicht nur für einfache Verwaltungsgeschäfte (An- und Abmeldungen, Ausgabe der Lohnsteuerkarte, Fahr- und Parkberechtigungen, Sperrmüllkarten, An- und Abmeldung von Hunden usw.) anwendbar, sondern lässt sich auch auf komplexere Vorgänge übertragen. In technischen Bürgerämtern kann man dann zwar nicht alles gleich am Empfang erledigen, wird jedoch – falls es sich nicht um einfache Auskünfte, erste Beratungen oder die Entgegennahme von Beschwerden handelt – zur jeweils zuständigen Einrichtung weiter geleitet, die jedoch meist im gleichen Gebäude untergebracht ist.[49] Antragskonferenzen, bei denen der Antragsteller etwa bei komplexen Baugenehmigungen oder bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen mit Vertretern aller relevanten Dienststellen zusammenkommt und einleitend alle wesentlichen Fragen erörtert, zielen in die gleiche Richtung. Die Komplexität des Vorgangs soll für den Antragsteller abgebaut werden. Dass dieses Vorgehen auch eine erhebliche Zeitersparnis mit sich bringt, ist durchaus gewollt. Ähnliche Funktionen übernehmen Anlaufstellen für Unternehmensgründer (*Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 153; *Klages* 2006, S. 10).

Der Grundansatz, welcher der Trennung von Front- und Back-Office zugrunde liegt, kann durchaus auch anders erreicht werden. Dies führt dann nicht zu einer Überdeckung der gegebenen Binnendifferenzierung des Rechts und/oder der Verwaltungsstrukturen durch das Front-Office, sondern orientiert die Verwaltungsstrukturen an den Aufgaben. Dies war beispielsweise beim klassischen nordrhein-westfälischen Gewerbeaufsichtsamt der Fall. Hier war ein und derselbe Beamte für den Immissionsschutz und den Arbeitsschutz zuständig. Er konnte die Anforderungen aus beiden Rechtsbereichen und Technikfeldern abdecken, weil er jeweils nur für wenige Gewerbegruppen zuständig war. Es war also eine rechtsbereichübergreifende, an der jeweiligen Aufgabe orientierte, auf wenige Gewerbegruppen bezogene Spezialisierung möglich. Wichtiger noch, Beratung und Aufsicht eines Anlagenbetreibers konnten aus einer Hand erfolgen. Der externe Normadressat spürte nichts von unterschiedlichen Rechtsgebieten und auch nichts von unterschiedlichen Zugängen an den Gegenstand. Denn der Gewerbeaufsichtsbeamte war sowohl technisch als auch rechtlich geschult. Als dann 1987 die Zuständigkeit auf den immissionsschutzrechtlichen und den arbeitsschutzrechtlichen Bereich mit zwei unterschiedlichen Behörden aufgeteilt wurde[50], war der Anlagenbetreiber wegen ein und derselben Anlage mit unterschiedlichen Beamten konfrontiert, die unter Umständen nicht miteinander kompatible Auflagen machten (siehe weiter oben das Beispiel der glatten und aufgerauten Fliesen in Schlachthöfen). Eine weitere Komplexitätssteigerung für den Anlagenbetreiber ist möglich, wenn die Zuständigkeit für die technischen Fragen von der Zuständigkeit für die rechtlichen Fragen abgetrennt wird, wie dies beispielsweise in Baden-Württemberg der Fall war. Hier schlug die Binnendifferenzierung der Verwaltung und des Rechts voll auf den Anlagenbetreiber durch[51] (*Dose* 1994, S. 223ff.). Dass dieser dann gelegentlich den Eindruck gewinnt, er werde von der Last der Bürokratie erdrückt, ist nur zu ver-

ständlich. Der richtige Ansatz ist also auch hier die Binnenkomplexität nicht auf den externen Normadressaten durchschlagen zu lassen, sondern diese für ihn weitestgehend zu reduzieren. Im betrachteten Fall wäre dies, zur Ausgangssituation des breit zuständigen, aber auf wenige Gewerbegruppen konzentrierten Gewerbeaufsichtsbeamten zurückzukehren, so dass Verwaltungsleistungen aus einer Hand möglich sind.[52] Glücklicherweise wird in Nordrhein-Westfalen mittlerweile angestrebt, Verwaltungsleistungen auch der staatlichen Behörden zusammenzuführen. Im nordrhein-westfälischen Umweltbereich firmiert dies unter dem Stichwort „Zaunprinzip", womit gemeint ist, dass nur eine Behörde unabhängig vom jeweils betroffenen Umweltmedium für einen Industriestandort zuständig ist. Dies bedeutet dann auch, dass der Bürger nur mit jeweils einem Ansprechpartner konfrontiert ist. Die integrierte Vorhabengenehmigung, wie sie der Entwurf des Umweltgesetzbuches vorsieht, könnte einen weiteren Impuls in Richtung einer integrierten Genehmigungsbehörde bringen. Sie ermöglicht dann die Einrichtung von branchen- bzw. gewerbegruppenbezogenen Teams, welche Genehmigungen aus einer Hand anbieten könnten (siehe *Wirtz* 2007, S. 8f., 21f.).

Schließlich kann versucht werden, die Rechts- und Behördenkomplexität durch eine intensive Beratung abzubauen. Letztendlich bauen die bereits erwähnten Anlaufstellen für Existenzgründer oder die technischen Bürgerämter auf diesem Ansatz auf. Wenn sich die gewünschten Verwaltungsleistungen schon nicht aus einer Hand anbieten lassen, soll der Bürger doch möglichst unbürokratisch durch die unübersichtliche Behördenlandschaft geführt werden. Dies kann sich dann in entsprechenden Normierungen niederschlagen, wie beispielsweise in § 2 Abs. 2 der neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Nicht auf Beratung, sondern auf die Zusammenführung verschiedener, an einem Verfahren beteiligter Ämter zielt eine weitgehende Konzentrationswirkung von Genehmigungen. Damit ist gemeint, dass sich ein externer Normadressat, der beispielsweise eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung beantragt, sich nicht zusätzlich um die dazugehörige Baugenehmigung kümmern muss, sondern dass diese bereits in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung enthalten ist. Dies ist nach § 13 BImSchG seit langen Jahren Stand des Immissionsschutzrechts (*Sellner* 1988, Rn. 191ff.). Wenn die Henzler-Kommission dennoch eine Erhöhung der Konzentrationswirkung vorschlägt (*Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 154f.), dann zielt das eher auf eine stärkere Vernetzung von Kreisverwaltungsbehörden und Kammern, um beispielsweise dem Bäcker den Schritt in die Selbstständigkeit schneller zu ermöglichen.

7. Fazit

Angesichts zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks und auch um der Bürger und Mitarbeiter in der Verwaltung willen kann sich keine moderne Demokratie ein Übermaß an Bürokratie leisten. Hierfür sind deren Kosten zu hoch und die Last der Betroffenen zu schwer. Allerdings ist häufig bereits strittig, was eine unnötige Bürokratisierung darstellt (siehe *Bohne* 2006, S. 61). Spätestens wenn mit Entbürokratisierung die Absenkung von Standards beispielsweise im Bereich des Kündigungsschutzes oder des Umweltschutzes gemeint ist, wird Verwaltungspolitik zur Sektorpolitik und gerät damit verstärkt in politisches Fahrwasser. Damit spielen nicht nur die Parteivertreter, sondern auch die Vertreter von zahlreichen Interessengruppen eine wichtige Rolle. Ein häufig eingeschlagener Weg ist angesichts der politischen Dimension des Bürokratieabbaus die

schlichte Bereinigung obsolet gewordener Gesetze, was jedoch zu keiner verringerten Regelungsintensität führt. Jeder darüber hinaus gehende Abbau von Verrechtlichung scheitert regelmäßig an einer Reihe von Restriktionen: Regierungen und Abgeordnete wollen wieder gewählt werden und müssen deshalb als Leistungsnachweis Politik gestalten, was sich in der Verabschiedung von Gesetzen niederschlägt. Ministerialbeamte wollen Karriere machen und empfehlen sich bei der politischen Leitung durch das erfolgreiche Management eines Gesetzgebungsvorhabens. Schließlich findet eine umfangreiche Produktion von Vorschriften nicht unter unmittelbarem Zugriff des nationalstaatlichen Gesetzgebers statt. Dabei spielen insbesondere die zahlreichen EG-Vorschriften eine wichtige Rolle. Am gewichtigsten ist aber vermutlich die Rolle des Rechtsstaatsprinzips für das Beharrungsvermögen der deutschen Regulierungslandschaft.

Es kann allerdings nach Möglichkeiten gesucht werden, die unvermeidliche Bürokratisierung abzumildern. Wenn Entbürokratisierung nicht als weniger oder einfachere Regulierung möglich ist, dann sollten die sich daraus ergebenden Probleme auf der Ebene der Organisation abgefedert werden. Dabei ist der Grundgedanke, die Binnendifferenzierung des Rechts und der Verwaltung nicht auf den Bürger niedergehen zu lassen, sondern ihm möglichst Verwaltungsleistungen aus einer Hand zu bieten. Dies kann beispielsweise durch eine Reorganisation des inneren Aufbaus der Verwaltung geschehen, die sich nicht an den Rechtsbereichen, sondern an den Aufgaben und dem Bürger orientiert. Unterstützend können auch Bürgerämter wirken, in denen wichtige Verwaltungsleistungen zusammengeführt werden. Sie sind als Schnittstellen zu verstehen, in denen die Komplexität der Verwaltungsrealität und des Rechts dem Bürger gegenüber reduziert wird. Wo dies wegen der besonders ausgeprägten Komplexität einer spezifischen Verwaltungsleistung nicht möglich ist, muss der Bürger weitestgehend unterstützt werden, damit sich die Kontaktstruktur zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung nicht an der Binnendifferenzierung der Verwaltung ausrichten muss.

Anmerkungen

1 Einen Überblick über frühere Bemühungen von Bund und Ländern gibt *Ellwein* 1989, S. 140ff. Siehe auch *Ellwein/Hesse* 1985, S. 29ff. Eine instruktive Auswertung einiger früher Kommissionsberichte präsentiert *Seibel* 1986, S. 256ff.

2 Einen Überblick gibt *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 218.

3 Siehe *Kroker/Lichtblau/Röhl* 2003, S. 9, wobei der Umfang des Bundesgesetzblattes natürlich nur ein sehr grober Indikator ist. Siehe für eine differenziertere Vorgehensweise *Müller* 1989 sowie auch weiter unten Abschnitt 2.

4 Siehe auch *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 218. So auch der seinerzeitige Staatssekretär Göttrik Wewer am 21.10.2005 im BMI-Live-Chat; http://www.politik-digital.de/text/salon/transcripte/ gwewer.shtml (Stand: 05.05.2005).

5 Siehe *Bull* 2005a, S. 286f.; *Prätorius* 2006, S. 58ff. *Bohne* 2006, S. 61 und *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 21 verdeutlichen, wie wenig bestimmt der Bürokratiebegriff verwendet wird, wenn es um Bürokratieabbau geht.

6 Siehe nur *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 84f., 99, 103f., 112, 240; *Kroker/Lichtblau/Röhl* 2003, S. 37, 45; vgl. auch *Jann* 2004, S. 109.

7 Richtlinie 2000/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.03.2000 über Seilbahnen für den Personenverkehr.

8 Siehe EU-Amtsschimmel wiehert. Seilbahngesetz für MeckPomm, Meldung von n-tv vom 31. März 2004, http://www.n-tv.de/5230503.html, abgerufen am 31.03.2004.

9 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Martin Zeil, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – BT-Drs. 16/6672, S. 1.

10 Auch im Handbuch für die Rechtsförmigkeit des Bundesministeriums der Justiz wird auf den großen Anteil reiner Änderungsnormen hingewiesen (siehe *Bundesministerium für Justiz* 1999, Rn. 5).
11 Zu dem Phänomen, dass sich unterschiedliche Bilder ergeben, wenn man allgemein oder konkret fallbezogen fragt, siehe *Mayntz/Feick* 1982, S. 285.
12 Siehe *Institut für Mittelstandsforschung* 2006, S. 197. Allerdings sollte man sich hüten, diese Zahlen einfach hochzurechnen. Die Autoren weisen darauf hin, dass hierfür erst noch ermittelt werden muss, inwieweit sich die verschiedenen Prozesse ähneln.
13 Grundsätzlich skeptisch ist *Bull* 2006, S. 242, dass sich mit Bürokratieabbau Milliardensummen sparen lassen würden.
14 *Bundesminister des Innern* 1985; *Bundesministerium des Innern* 1987; *Bundesministerium des Innern* 1990.
15 *Bundesministerium für Wirtschaft* 1994; kritisch setzt sich mit den Vorschlägen auseinander *Eckert* 1997.
16 Für einen Überblick und eine Kommentierung siehe *König* 1988, S. 176ff.
17 *Fliedner* (2004, S. 14) argumentiert überzeugend, dass die Prüffragen gescheitert seien, weil die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte wie Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit zu abstrakt geblieben seien, und weil es an den organisatorischen Strukturen gefehlt habe, die sicherstellen, dass sie auch abgearbeitet werden.
18 Siehe hierzu auch den ehemaligen Sekretär der Waffenschmidt-Kommission *Fliedner* 2004, S. 3.
19 Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Abgeordneten Gerda Hasselfeldt, Heinz Seiffert, Dr. Hansjürgen Doss, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – BT-Drs. 14/9993, S. 5.
20 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Martin Zeil, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – BT-Drs. 16/6672, S. 2.
21 Siehe Artikel 11 des Ersten Gesetzes über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern vom 19. Feb. 2006, BGBl. I Nr. 8, S. 334, in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.12.2006.
22 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 14.06.2006.
23 Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft, BGBl. I, S. 1970 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.08.2006.
24 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, BGBl. I 2006, S. 1866 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.08.2006; Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates, BT-Drs. 16/6756; für eine erste Bestandsaufnahme der Arbeit des Rates siehe *Jann/Jantz* 2008; S. 9ff.
25 Siehe FAZ Nr. 190 vom Do., den 17. Aug. 2006, S. 13.
26 Siehe Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates, BT-Drs. 16/6756, S. 31ff.
27 *Fliedner* 2004, S. 14ff. Vgl. auch *Bohne* 2006, S. 61, der gleichfalls eine ressortübergreifende Institutionalisierung fordert.
28 Siehe Kabinettsbeschluss vom 28.02.2007 auf der Basis des Beschlussvorschlags vom 22.02.2007; http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nn_6846_84/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228 bundesregierung plant reduzierung.html (abgerufen am 27.01.2008).
29 Allerdings fordert Bohne nicht nur eine Institutionalisierung in der Regierung, sondern auch eine im Parlament durch die Schaffung von entsprechenden Unterausschüssen.
30 Siehe § 6 des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates.
31 Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 62 (Zeilen 3102-3103), Hervorhebung durch den Autor, N.D.
32 Siehe auch weiter unten Abschnitt 5.
33 Siehe auch *Bock* 1997, S. 425; *Hill* 2004, S. 721; *Bohne* 2006, S. 61; nicht ganz so skeptisch ist *von Kodolitsch* 2001, S. 171.
34 Aber auch in diesem Fall verlegt man sich eher auf den relativ schnell nachweisbaren Abbau von sowieso obsolet gewordenen Vorschriften (siehe oben).
35 Experteninterview 12-20-1.
36 So der CDU-Fraktionsvorsitzende im niedersächsischen Landtag David MacAllister in einer Pressemitteilung vom 07.12.2005 mit Bezug auf das niedersächsische Modell-Kommunen-Gesetz, das in fünf ausgewählten Modellkommunen die versuchsweise Abschaffung von gesetzlichen Regelungen erlaubt. Siehe auch *Bock* 1997, S. 413f.; *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 53; *Jann/Jantz* 2008, S. 9..
37 Siehe *Fliedner* 2001, S. 20; Bertelsmann Stiftung, Pressemitteilung vom 01.12.2005.
38 Siehe Wirtschaftswoche N. 19 vom 29.04.2006, S. 30ff.
39 Siehe weiter oben Abschnitt 4.

40 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 13.07.2006. Nach Auffassung der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der Liberalen im Europäischen Parlament, Silvana Koch-Mehrin (2006, S. 6), wird mehr als die Hälfte der Gesetzgebung in deutschen Parlamenten von der europäischen Ebene vorbestimmt.
41 Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage 4/217 des Abgeordneten des Deutschen Bundestages Johannes Singhammer vom 29.04.2005.
42 Verordnung (EG) Nr. 1205/2006 der Kommission vom 09.08.2006.
43 Verordnung (EG) Nr. 1203/2006 der Kommission vom 09.08.2006.
44 *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 111.
45 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 190 vom 17.08.2006, S. 4 und 14.
46 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 190 vom 17.08.2006, S. 13.
47 Abgesehen vom politischen Willen unterliegen die in Art. 20 GG niedergelegten Prinzipien der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.
48 Schriftliche Äußerung eines hochrangigen Ministerialbeamten im Januar 2008 sowie Redebeiträge von Ministerialbeamten im Rahmen von wissenschaftlichen Symposien.
49 Siehe beispielsweise für die Stadt Heidelberg http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1012902_l1/index.html (abgerufen am 27.01.2008) oder die Stadt Hagen http://www.hagen.de/ web/index.html (abgerufen am 27.01.2008).
50 Siehe Nr. 2.2 der Geschäftsordnung für die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, Runderlaß des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 10.06.1987 – I B 3 – 02/52.
51 § 1 Abs. 1 Nr. 4 der baden-württembergischen BImSchGZuVO in der damaligen Fassung.
52 Dieser Ansatz erfordert natürlich eine entsprechende Gewerbestruktur, die nicht überall angetroffen wird.

Literatur

Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission, 2003: Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren. Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit (Henzler-Kommission), München: Bayerische Staatsregierung.

Bertelsmann Stiftung, 2006: Von der Bürokratiekostenmessung zum Bürokratiekostenabbau, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bock, Michael, 1997: Die Eigendynamik der Verrechtlichung in der modernen Gesellschaft, in: Ernst-Joachim Lampe (Hrsg.), Zur Entwicklung von Rechtsbewußtsein, Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag, 403-428.

Bohne, Eberhard, 2006: Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus, in: Verwaltung und Management, 12. Jhrg., 60-64.

Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 2001: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bull, Hans P., 2006: Bürokratieabbau und Dienstrechtsreform, in: Die Öffentliche Verwaltung, 59. Jhrg., 241-249.

Bull, Hans Peter, 2005a: Bürokratieabbau – Richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: Die Verwaltung, 38. Band, 285-314.

Bull, Hans Peter, 2005b: Datenschutz, Informationsrecht und Rechtspolitik, Berlin: Duncker & Humblot.

Bundesminister des Innern, 1985: Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn: Bundesminister des Innern.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 1987: Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes 1983-1987. Eine Zwischenbilanz, Bonn:

Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 1990: Beschleunigung für Genehmigungsverfahren für Anlagen. Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung auf der Grundlage einer Befragung von Beteiligten und Betroffenen, Bonn: Bundesministerium des Innern.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2002: Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, Abschlussbericht, 13. November 2001, Berlin: BMI.

Bundesministerium des Innern, 2004: Initiative Bürokratieabbau. Zwischenbericht nach zwölf Monaten, Berlin: Bundesministerium des Innern.

Bundesministerium des Innern, 2005: Initiative Bürokratieabbau. 2. Zwischenbericht, Berlin: Bundesministerium des Innern.

Bundesministerium für Justiz, 1999: Handbuch der Rechtsförmigkeit. Empfehlungen des Bundesministeriums der Justiz zur einheitlichen rechtsförmlichen Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 3 GGO II, Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), 1994: Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Baden-Baden: Nomos.

Die Bundesregierung, 2007: Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkostenmodells, Berlin.

Dose, Nicolai, 1994: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch verbesserte Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung, in: Nicolai Dose/Bernd Holznagel/Volker Weber (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandortes Deutschland, Bonn: Economica Verlag, 219-241.

Dose, Nicolai, 2006: Verrechtlichung und die Steuerungsfähigkeit von Recht, in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht, PVS-Sonderheft 2006, Wiesbaden: VS Verlag, 503-522.

Eckert, Lucia, 1997: Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyerer Forschungsberichte 164, Speyer.

Ellwein, Thomas, 1986: Diskussionsbeitrag während des Cappenberger Gesprächs am 21. März 1986 in Speyer, in: Karl Teppe (Hrsg.), Der Zustand des Rechtsstaates, Köln: W. Kohlhammer/Grote'sche Verlagsbuchhandlung, 54-57.

Ellwein, Thomas, 1989: Verwaltung und Verwaltungsvorschriften. Notwendigkeit und Chance der Vorschriftenvereinfachung, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), 1985: Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Europäische Kommission, 2005: Leitfaden zur Folgenabschätzung,

Fliedner, Ortlieb, 2001: Gute Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fliedner, Ortlieb, 2004: Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fliedner, Ortlieb/Hadamik, Sabine, 2006: Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben?, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Grande, Edgar, 1993: Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung? Zum Funktionswandel des Staates im Telekommunikationssektor, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 371-392.

Grande, Edgar, 1997: Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung, in: Klaus König/Angelika Benz (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 576-591.

Hill, Hermann, 1988a: Akzeptanz des Rechts – Notwendigkeit eines besseren Politikmanagements, in: Juristen Zeitung, 43. Jhrg., 377-381.

Hill, Hermann, 1988b: Das Verhältnis des Bürgers zum Gesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, 41. Jhrg., 666-670.

Hill, Hermann, 2004: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jhrg., 721-729.

Hill, Hermann, 2007: Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation to New Regulation, in: Die Öffentliche Verwaltung, 60. Jhrg., 809-819.

Holtschneider, Rainer, 1991: Normenflut und Rechtsversagen. Wie wirksam sind rechtliche Regelungen?, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Ifo-Institut, 2006: Ifo-Managerbefragung „Bürokratie" April 2006, http://www.cesifo-group.de/portal/page?_pageid=36,1260304&_dad =portal&_schema=PORTAL&item_link=mgr-buerokr-0406.htm (Stand: 31. Dez. 2006), München.

Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), 1989: Richtlinie zum Erwerb des Feuerwehr-Leistungsabzeichnens Baden-Württemberg in GOLD, Stuttgart, München, Hannover: Richard Boorberg Verlag.

Institut für Mittelstandsforschung, 2006: Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, IfM-Materialien Nr. 166, Bonn: Institut für Mittelstandsforschung.

Jann, Werner, 2004: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene, in: Werner Jann/Jörg Bogumil/Geert Bouckaert/Dietrich Budäus/Lars Holtkamp/Leo Kißler/Sabine Kuhlmann/Erika Mezger/Christoph Reichard/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: Edition Sigma, 100-111.

Jann, Werner, 2005: Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jhrg., 627-631.

Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 193-214.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan, 2007: „Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Jann, Werner/Jantz, Bastian, 2008: Bürokratiekostenmessung in Deutschland – „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung" der Großen Koalition, Ms., erscheint in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 23. Jhrg., Heft 1.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, 2007: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 9. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.

Klages, Helmut, 2006: Wie lässt sich Bürokratisierung „unspürbar" machen? Das Bürgeramt als Paradigma, in: Verwaltung und Management, 12. Jhrg., 7-13.

Koch-Mehrin, Silvana, 2006: Wenn Abgeordnete zu Erfüllungsgehilfen werden. Deutschlands Politik verschenkt ihren Einfluß auf die Gesetzgebung der Europäischen Union, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 23.07.2005, Nr. 29, 6.

Kodolitsch, Paul von, 2001: Regelungsflut und Regelungsdichte – Gegenstrategien, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 16. Jhrg., 164-171.

Kohl, Helmut, 1983: Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung, Regierungserklärung, abgegeben vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 4. Mai 1983.

König, Klaus, 1985: Verwaltungsvereinfachung aus der Sicht der Bundesebene, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 71-78.

König, Klaus, 1988: Zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Opladen: Westdeutscher Verlag, 171-184.

König, Klaus, 2002: Zur Typologie öffentlicher Verwaltung, in: Carl-Eugen Eberle/Martin Ibler/Dieter Lorenz (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München: Verlag C. H. Beck, 693-708.

König, Klaus, 2006: Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: Werner Jann/Manfred Röber/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma, 23-34.

König, Klaus/Theobald, Christian, 1998: Liberalisierung und Regulierung netzgebundener Güter und Dienste, in: Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtschutz. FS für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin: 277-308.

Kroker, Rolf/Lichtblau, Karl/Röhl, Klaus-Heiner, 2003: Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften. Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun, 2000: Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin: Edition Sigma.

Mayntz, Renate/Feick, Jürgen, 1982: Gesetzesflut und Bürokratiekritik: Das Problem der Überregelung im Spiegel der öffentlichen Meinung, in: Die Verwaltung, 15. Jhrg., 281-299.

Merkel, Angela, 2005: Erste Regierungserklärung, abgegeben vor dem Deutschen Bundestag in Berlin am 30. Nov. 2005. Download unter: www.unser-parlament.de/download/SHOW/reden_und_dokumente/1990_2005/reg_2005/ (abgerufen am 03.01.2007), Berlin.

Müller, Erika, 1989: Gesetzgebung im historischen Vergleich. Ein Beitrag zur Empirie der Staatsaufgaben, Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.

Plehwe, Dieter, 2007: Zahlenpolitik, in: MZB-Mitteilungen, Heft 117, 7-11.

Prätorius, Rainer, 2006: Bürokratie, in: Rüdiger Voigt/Ralf Walkenhaus (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 58-62.

Röhl, Klaus-Heiner, 2006: Bürokratieabbau – Analysen und Handlungsempfehlungen, Arbeitspapier Nr. 163 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Sachverständigenrat „Schlanker Staat", 1998a: Abschlußbericht, 2. Auflage, Bonn: BMI.

Sachverständigenrat „Schlanker Staat", 1998b: Materialband, 2. Auflage, Bonn: BMI.

Schneider, Volker H., 2002: Europäisierung zwischen Markt und Bürokratie. Eine Einführung in die Problematik, in: Volker H. Schneider (Hrsg.), Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik, Frankfurt, New York: Campus Verlag, 15-31.

Schüller, Hans, 2003: „Teststrecke Steuerrecht" – Qualitätsverbesserung durch retrospektives Gesetzescontrolling der Finanzverwaltung, in: Deutsches Steuerrecht, 1949-1953.

Seibel, Wolfgang, 1986: ‚Steuerungsversagen' des Rechts. Auf der Suche nach Abhilfe. Eine kritische Durchsicht der ‚Entbürokratisierungs'-Berichte der Bundesländer, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 256-278.

Sellner, Dieter, 1988: Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Auflage, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.

Tiggemann, Klaus, 1979: Die unaufhaltsame Flut?, in: Materialien zur politischen Bildung, Bonn, 30-36.

Wirtz, Alfred, 2007: Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen im Umweltgesetzbuch. Die integrierte Umweltbehörde, Forum Umweltgesetzbuch, Heft 3, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau.

Zier, Matthias, 2004: Warum braucht Mecklenburg-Vorpommern ein Seilbahngesetz?, in: europa-digital.de, vom 01.04.2004.

Anschrift des Autors: PD Dr. Nicolai Dose, FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet Politikwissenschaft I: Staat und Regieren, Vertreter des Lehrgebiets, D-58084 Hagen
E-mail: Nicolai.Dose@FernUni-Hagen.de

Dieter Grunow/Daniela Strüngmann

Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen?

Zusammenfassung
Der Beitrag stellt neuere empirische Untersuchungen zur Wahrnehmung und Bewertung der öffentlichen Verwaltung durch die BürgerInnen und zur diesbezüglichen Berichterstattung der Printmedien vor. Dabei wird zunächst gezeigt, dass die Bevölkerungsreaktionen nicht nur insgesamt ambivalent ausfallen, sondern dass auch die einzelnen Befragten Meinungs-Dissonanzen aufweisen, bei denen dezidierte Bürokratiekritik mit positiven Beschreibungen persönlicher Erfahrungen einhergehen. Dies führt zur Frage nach der potenziellen Bedeutung der Printmedien bei der Erzeugung von Urteilen und insbesondere von negativen Stereotypen über die öffentliche Verwaltung. Es kann gezeigt werden, dass es eine breite Berichterstattung gibt und dass diese überwiegend kritisch ausfällt. Da belegbar ist, dass die empirischen Daten ein – auch von der Verwaltungsmodernisierung kaum beeinflusstes – Dauerphänomen beschreiben, wird abschließend nach den Funktionen und Folgen dieses als „perpetuum mobile" bezeichneten Phänomens für das politisch-administrative System gefragt. In Form einer Thesensammlung wird der Prozess als dauerhafter Antriebsmotor für Reformen der bürgerbezogenen Verwaltungsarchitekturen skizziert.

Schlagworte: Bürger-Verwaltungs-Beziehungen, Bürgerbefragung, Bürokratiekritik, Berichterstattung in Printmedien, Stereotype über öffentliche Verwaltung

Abstract
Public and published criticism on bureaucracy: a catalyst for administrative reform?
This contribution starts with a description of recent empirical studies about the opinions of citizens concerning public administration. The data show that the experiences and opinions are not only varying within the collective (population) but also within many individuals: their reaction combines reports about positive experiences with public services and harsh criticism with regard to bureaucratic features of public administration. This leads to the search for the origins of this criticism. As one of the possible sources studies about the „picture" of public administration in selected print media are presented. The data show a rather high exposure of the citizens by articles about public administration. A large proportion of them are critical; many are including negative stereotypes. It can be shown that these empirical findings are stable over a long time. Therefore, they are interpreted as a „perpetuum mobile". In the final section of the paper some theses about consequences and functions of this phenomenon are formulated – basically in the sense of a permanent propeller of administrative reform.

Key words: Citizen-public administration relationship, citizen surveys, criticism of bureaucracy, media analysis, stereotyping bureaucracy

1. Erläuterung der Fragestellung: Formen und Funktionen von Bürokratiekritik

Bürokratie und Bürokratiekritik sind nicht nur Dauerphänomene moderner Staatlichkeit, sondern scheinen auch sachlich eng miteinander verknüpft zu sein. Bezieht man die ebenfalls kontinuierlich entwickelten verwaltungspolitischen Programme sowie die inkrementalen Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zur Entbürokratisierung in die Analyse mit ein, so differenziert sich das Bild. Das Spektrum der die Bürokratiekritik tragenden Akteure erweitert sich: neben der Privatwirtschaft und den BürgerInnen sind es die Politik und die Verwaltung selbst, die sich an diesen Kampagnen beteiligen.[1] Zunächst ist zu fragen, ob und ggf. warum trotz der zahlreichen Entbürokratisierungskampagnen die Muster von Bürokratie und Bürokratiekritik über Jahrzehnte weitgehend die gleichen geblieben sind. Anders formuliert: Sind Entbürokratisierungskampagnen erfolgreich oder erfolglos – und warum werden sie im einen wie im anderen Fall fortgesetzt? Es geht also um die Funktionen und Folgen von Bürokratiekritik.

Die relative Undurchsichtigkeit dieser Sachzusammenhänge ist u.a. eine Folge uneinheitlicher Begriffsverwendung, die – wie *Albrow* (1972) gezeigt hat – nicht nur im Alltag, sondern auch in wissenschaftlichen Analysen vorzufinden ist. Auf diese – derzeit wieder intensiv geführten – Diskussionen in Wissenschaft und Praxis soll hier jedoch nicht eingegangen werden (vgl. dazu zusammenfassend *Grunow* 2008). Es ist nur auf die eigene Begriffsdifferenzierung hinzuweisen.

- Von *Bürokratie* sprechen wir im Sinne der „bürokratischen Organisation" (gem. *Weber*[2]), was z.T. auch auf interorganisatorische Architekturen ausgedehnt werden kann.
- Den Begriff *öffentliche Verwaltung* trennen wir deutlich vom Begriff Bürokratie – was vor allem in der angelsächsischen Literatur oft nicht geschieht (bureaucracy = public bureaucracy = public administration); unter öffentlicher Verwaltung fassen wir die Organisationen zusammen, die öffentliche Aufgaben vorbereiten (Ministerialverwaltung) und (auf Gesetzesgrundlage) durchführen (insb. lokale Verwaltung) – wobei sie sich öffentlicher Mittel und des öffentlichen Dienstes (Personal) bedienen.
- Von *Überbürokratisierung* (Bürokratismus) wird gesprochen, wenn Merkmale bürokratischer Organisation übermäßig oder einseitig betont (intensiviert) werden: z.B. „Dickicht" von Zuständigkeiten, lange Entscheidungsketten, Überregulierung.
- Von *Unterbürokratisierung* wird gesprochen, wenn Merkmale bürokratischer Organisationen fehlen oder sehr schwach ausgeprägt sind, so dass Willkür, Korruption, Inkompetenz u.a. die Folge sind (vgl. für weitere Merkmale einer „maladministration" *Caiden* 1991).[3]

Selbst bei einer solch groben begrifflichen Differenzierung wird deutlich, dass „Bürokratiekritik" und die darauf fußenden Entbürokratisierungskampagnen unterschiedliche Bezugspunkte setzen und sogar widersprüchliche Ziele anstreben können. Eine alltagspraktische Vermengung der verschiedenen Sachverhalte führt zu unvorhersehbaren Einstellungsmustern und widersprüchlichen Handlungsimpulsen der Betroffenen. Dieses Thema ist für das politisch-administrative System (PAS) von Belang, weil die öffentliche Verwaltung – zumindest in liberal-demokratischen Staaten – nicht nur für ihr eigenes Handeln, sondern auch für das politische System im engeren Sinne Akzeptanz und (Output-) Legitimation sichert.[4]

Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt nicht zuletzt deshalb bei den Einstellungen und Bewertungen *der BürgerInnen* im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung.[5] Dabei werden im Folgenden vier Bezugspunkte unterschieden:

- die Verwaltungs-Apparatur im Allgemeinen (Personalstrukturen eingeschlossen)
- die Schnittstellen-Transaktionen (meist persönliche Kontakte)
- die Ergebnisse des Verwaltungshandelns für die BürgerInnen
- die administrativen Lasten auf Seiten der BürgerInnen („Bürokratieüberwälzung")

Der erste Ansatzpunkt ist für die folgende Analyse von besonderem Interesse, weil er sich meist der unmittelbaren Beobachtung durch die BürgerInnen entzieht. Es ist deshalb zu prüfen, wie sich dessen Beurteilung von den drei anderen Bezugspunkten unterscheidet. Dabei soll auch die Frage berücksichtigt werden, ob die mit dem „Neuen Steuerungsmodell" (NSM) eingeführten Veränderungen wahrgenommen werden und veränderte Bewertungen auslösen.

Im ersten Schritt soll anhand empirischer Studien belegt werden, dass im Wechselverhältnis zwischen dem ersten und den drei anderen Sachverhalten eine Ambivalenz, wenn nicht sogar Widersprüchlichkeit in den Einstellungen der Bürger besteht. Konkret besagt die These, dass die Bürokratiekritik bezogen auf die Verwaltungsarchitektur auch dann bestehen bleibt, wenn sich an den drei erfahrungsbasierten Sachverhalten keine Kritik entzündet. Im darauf folgenden Teil wird – ebenfalls empirisch fundiert – die Frage untersucht, ob die Bürokratiekritik durch Berichterstattung in den Printmedien angestoßen sein könnte. Abschließend werden die Funktionen und Folgen der beschriebenen Befunde für das Verwaltungssystem insgesamt (skizzenhaft) erörtert.

2. Zur Empirie der Verwaltungsbewertung und Bürokratiekritik durch Bürgerinnen und Bürger

In diesem Abschnitt wird auf die empirische Basis der Bürokratiekritik seitens der Bevölkerung eingegangen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Bürgerbefragungen im Rahmen der kommunalen Implementation des NSM stark zugenommen haben.[6] Übersichten über die Interviewfragen belegen jedoch, dass dabei vor allem Serviceaspekte im Mittelpunkt stehen (*Forst/Brandel* 1998): Freundlichkeit des Personals, Erreichbarkeit, Öffnungszeiten, Wartezeiten usw. Während diese Sachverhalte in zwei Drittel und mehr der Umfragen erfasst werden, sind Fragen zur Ergebnisqualität (mit ca. einem Viertel der Studien) deutlich seltener. Durchweg zeigen solche Studien eine positive Bewertung der o.a. Sachverhalte.[7] Dies gilt umso mehr, wenn es um deutlich sichtbare Neuerungen – wie v.a. um die Bürgerämter – geht.[8] Die Selektivität der in diesen Studien erfassten Sachverhalte ist dennoch unverkennbar: es fehlen oft Fragen zu Grundmustern der Architektur, zum Beamtenstatus, zu den Ergebnissen der Kontakte, zur Bearbeitung von Konfliktfällen, zur Überwälzung bürokratischer Aufgaben auf die BürgerInnen und zum Fehlverhalten (z.B. Korruption, Willkür). Insofern ist das Bild, das durch diese Studien – kommunale Bürgerbefragungen – erzeugt wird, unvollständig und – wie gleich zu zeigen sein wird – einseitig positiv.

2.1 Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage von Allensbach (2007)

Zieht man als Kontrast die jüngste Umfrage des Instituts für Demoskopie (*Allensbach* 2007) heran, so kann man auf ein davon deutlich abweichendes Variablen-Spektrum zurückgreifen und wird mit ganz anderen Ergebnissen konfrontiert:

– Bei einer *offenen* Frage nach den Assoziationen zum Begriff „Behörden" und zum Begriff „Bürokratie" fallen der befragten Bevölkerung (repräsentativ ab 16 J.) folgende Sachverhalte ein:

	Behörden	Bürokratie
Unverständliche Formulare (Ü)	89 %	94 %
Dienst nach Vorschrift (Ü)	70 %	81 %
Steuererklärung (Ü?)	67 %	80 %
Müde Beamte	58 %	65 %
Recht und Ordnung	55 %	42 %
Langwierige Gerichtsverfahren (Ü)	53 %	75 %
Korruption	45 %	47 %
Gerechtigkeit	24 %	15 %

Diese Ergebnisse belegen das bürokratiekritische Potenzial in der Bevölkerung. Sie zeigen, dass sich die Argumente auf Über- und Unterbürokratisierung sowie auf Bürokratieüberwälzung beziehen und dass zwischen „Behörden" und „Bürokratie" meist nur geringfügig unterschieden wird. In beiden Hinsichten erhalten die Merkmale der Überbürokratisierung (Ü) die häufigsten Nennungen. Allerdings ist die Tendenz zu kritischen Aussagen im Hinblick auf den Bezugspunkt „Bürokratie" durchweg größer als zum Stichwort „Behörden".[9]

– Bei den *geschlossenen* Fragen wird dieses Bild zunächst bestätigt:
  – 84% finden, „dass wir in Deutschland zu viel Bürokratie haben"
  – 70% sehen das Land in Bürokratie ersticken; nur etwa 20% sehen sich dadurch vor staatlicher Willkür geschützt, 43% meinen, dass der vermeintliche Schutz vor Willkür ins Gegenteil umschlägt.[10]

– Die Antwortverteilungen ändern sich deutlich hin zu weniger kritischen Kommentaren, wenn die *persönlichen Erfahrungen* ins Spiel kommen. Sie entsprechen daher eher den Ergebnissen der kommunalen Bürgerbefragungen.
  – Über zuviel Bürokratie geärgert hatten sich *bei persönlichen Verwaltungs-Kontakten* in den letzten 5 Jahren 55%: meist nur diffus über einzelne Behörden und interne Vorgänge (32%); über zu viele angeforderte Unterlagen (7%), lange Wartezeiten (6%); alle anderen Ärgernisse unter 5%.[11] Beachtenswert ist herbei, dass die „komplizierten Formulare" dabei überhaupt nicht genannt wurden.
  – Bei der *Vorgabe von positiven und negativen Erfahrungen* bei den letzten Behördenkontakten haben die positiven Antworten meist ein Übergewicht; z.B.:
    Fallbearbeitung schnell/unkompliziert 40% – bürokratisch/umständlich 35%
    mir wurde gut weitergeholfen 35% – man fühlt sich als Bittsteller 23%
    kompetente Mitarbeiter 35% – Mitarbeiter haben wenig Ahnung 16%

– Ein für die Erweiterung der Analyseperspektive hinsichtlich der Modernisierungseffekte wichtiges Item lautet: „Es war wie bei einem guten Dienstleistungsunternehmen: kundenorientiert und effizient": nur 11% stimmten dieser Aussage zu. Für sich genommen

zeigt diese Antwort, dass die Effekte der Verwaltungsmodernisierung (NSM) bei den BürgerInnen kaum angekommen sind und im allgemeinen Bewertungsrahmen wenig Gewicht haben.[12] Allerdings sagen bei einer diesbezüglichen Nachfrage 38%, dass sich der Service verändert habe (26%: zum Besseren); 37% stimmen sogar der Aussage zu: „Die Ämter und Behörden sind heute ganz anders als früher. Das werden immer mehr moderne Dienstleistungsunternehmen, die sich um den Bürger bemühen". Die Differenz zur o.a. ähnlich lautenden Frage könnte durch das Ergebnis einer anderen Frage erklärt werden: 50% der Befragten stimmen folgender Aussage zu: „Die Mitarbeiter in den Ämtern und Behörden sind meistens ganz nett und hilfsbereit. Dass dies nicht immer so gesehen wird, liegt daran, dass die Mitarbeiter an viele Vorschriften und Paragraphen gebunden sind". Hierbei wird also ein Kontrast zwischen positiv bewertetem Personal und kritisch kommentierter Verwaltungsorganisation hergestellt.

Diese aktuellen Umfrageergebnisse bestätigen einen schon seit langem nachgewiesenen Sachverhalt (*Grunow* 1988, S. 27f.): Zwei Drittel der Bevölkerung sind im Allgemeinen mit der Verwaltung zufrieden; der Anteil, der über positive persönliche Erfahrungen berichtet, ist teilweise noch höher. Zugleich werden bestimmte Behördenmerkmale und administrative Verfahren von 80% und mehr der Befragten kritisiert. Im Titel der Studienbeschreibung von *Allensbach* wird deshalb zutreffend von der „Hassliebe der Deutschen im Hinblick auf die Bewertung der Bürokratie" gesprochen. Das Kernargument wird damit aber nur angedeutet: die „Hassliebe" betrifft nicht „die" Deutschen – was angesichts der üblichen Meinungsvielfalt in modernen Gesellschaften nicht überraschend wäre –, sondern sie betrifft auch viele Einzelne. Es geht also darum zu zeigen, dass *dieselben* Personen sowohl über positive Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung berichten, zugleich aber auch Organisation, Verfahren und Personal (Beamte) kritisieren. Offenbar werden diese widersprüchlichen Einschätzungen nicht aneinander angepasst, d.h. sie erzeugen entweder keine kognitiven Dissonanzen oder diese werden nicht aufgelöst.

2.2 Vorstudie „Bürger und Verwaltung"

Anhand einer aktuellen Studie zum Thema „Bürger und Verwaltung"[13] können diese Koinzidenzen positiver und negativer Bewertungen durch die einzelnen Befragten aufgezeigt werden:

- Nur 46% der Personen, die sich beim letzten Verwaltungskontakt als Bittsteller fühlten, sind mit der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen *un*zufrieden; nur 32% der Befragten, die sich als Kunden fühlten, sind mit der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen zufrieden.
- 66% der Befragten, die die Leistungen der öffentlichen Verwaltung für besser als die der Privatwirtschaft halten, stimmten der Aussage zu, dass das Verhalten des Personals als Schikane bezeichnet werden kann; ähnlich: Personen, die dem Schikane-Argument zugestimmt haben, haben zu 60% sehr großes bis mittleres Vertrauen in die Stadtverwaltung.
- Befragte, die sich auf „gleicher Augenhöhe" im Gespräch mit dem Personal sehen, sind nur zu etwa 40% sehr zufrieden oder zufrieden mit der öffentlichen Verwaltung; von denen die voll und ganz das „Augenhöhe"-Argument bestätigen, haben immerhin 23% kein Vertrauen in die Stadtverwaltung.

Diese Ergebnisse besagen nicht, dass die Antworten immer konträr gepolt sind. Offenbar ist der zu bewertende Sachverhalt ein wichtiger Einflussfaktor auf die Entstehung eines dissonanten Meinungsbildes. Betrachten wir dazu die Personen, *deren Erwartungen beim letzten* Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung *zufrieden stellend* erfüllt wurden: 11% fühlten sich als Bittsteller; 36% bewerteten die Kompetenz des Personals als mittelmäßig bis schlecht; 44% bewerteten die Öffnungszeiten als mittelmäßig bis schlecht; 51% sind mit der öffentlichen Verwaltung wenig bis nicht zufrieden.

Diese Antworten belegen, dass trotz der zufrieden stellenden Bearbeitung ihrer Anliegen Kritikpotenzial – in teilweise beachtlichem Umfang – bei diesen Bürgern vorhanden ist.

Wie in der Allensbachstudie wird auch in dieser Studie eine nur geringe Wahrnehmung der Modernisierungsmaßnahmen seitens der BürgerInnen belegt; sie werden zudem durch die Wahrnehmung von Mittelkürzungen überlagert. Für die Befragten hat sich daher *noch kein neues Profil der öffentlichen Verwaltung* herausgebildet. So stimmen die 67% der Befragten, die das Verwaltungspersonal als (bürokratische) „Staatsdiener" typisiert haben, zu drei Vierteil auch der Typisierung als „Dienstleister" zu! Dies legt nahe, dass je nach Fokussierung die Antworten zur Bewertung der Verwaltung und zur Bürokratiekritik (gleichzeitig) unterschiedlich ausfallen können.

An dieser Stelle sei ein kurzer Exkurs eingefügt, der durch die zur Bürgerbefragung parallel durchgeführte Befragung von Verwaltungspersonal (Kommunalverwaltung) möglich ist.[14] Obwohl diese Befragten zu 88% angeben, dass Verwaltungsmodernisierung für ihren Verwaltungsbereich und ihre Aufgaben in den vergangenen Jahren ein wichtiges Thema gewesen sei, bleibt ihr *Verwaltungsselbstbild* auch nach 10 Jahren NSM noch immer durch Ambivalenzen geprägt: 58% halten die Kennzeichnung ihrer Behörde als hierarchische Organisation für zutreffend; nur 2% halten dies für wünschenswert; dagegen halten 40% die Dienstleistungsverwaltung für ein wünschenswertes Muster, nur 22% sehen dies aber erreicht. Es ist demnach nicht ausgeschlossen, dass das Verwaltungspersonal selbst zum ambivalenten Bild der BürgerInnen von der öffentlichen Verwaltung beiträgt. Zumindest ließe sich dadurch auch das o.g. Ergebnis der Allensbachumfrage erklären, das ein „bemühtes" aber durch „bürokratische Randbedingungen" behindertes Personal beschreibt. Auch die Bewertungen der Personal- und Mittelkürzungen im Zuge von NSM, das zugleich Haushaltskonsolidierung zum Ziel hat – sind bei Personal und BürgerInnen ähnlich. Das Personal und das Publikum der Verwaltung sehen sich hier gleichermaßen als Objekt von verwaltungspolitischen Maßnahmen und sind sich z.T. in der Kritik an bestimmten Struktur- und Verfahrenselementen einig.[15]

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Befunde zur Bewertung der öffentlichen Verwaltung sowie zur Bürokratiekritik von vor ca. 20 Jahren auch für die Gegenwart noch gelten (vgl. auch *Grunow* 2003). Bezieht man sich auf die begrifflichen Unterscheidungen in der Einleitung, so lässt sich Folgendes bilanzieren:

- Die Bevölkerung Deutschlands trennt die Begriffe öffentliche Verwaltung und Bürokratie i.d.R. nicht, so dass die Bewertungen austauschbar erscheinen.
- Mit Blick auf das Kollektiv (Gesellschaft) zeigen sich *große Mehrheiten* für *positive* Erfahrungsberichte bezogen auf die Alltagspraxis (z.B. gute „Schulnoten" bei kommunalen Bürgerumfragen); dies betrifft vor allem die Schnittstelle Bürger-Verwaltung (meist mündlich-persönliche Kontakte).

- Zugleich lassen sich *ebenso große Mehrheiten* auch hinsichtlich bürokratie*kritischer* Kommentare nachweisen. Dabei stehen eher abstrakte Beurteilungsobjekte im Sinne der *Über*bürokratisierung im Vordergrund (Bürokratie als solche, langwierige Verfahren, Dienst nach Vorschrift); es werden aber auch Aspekte der *Unter*bürokratisierung (Willkür, Korruption) benannt. Bürokratieüberwälzung wird kaum erwähnt.[16]
- Dementsprechend finden sich im Meinungsspektrum der einzelnen Befragten (BürgerInnen) hinsichtlich der verschiedenen Aspekte von Verwaltungsorganisation, -personal und -leistungen vielfältige Variationen. *Hervorzuheben ist dabei, dass in beachtlichem Umfang (bis zu 50%) konträre – d.h. hinsichtlich gleichartiger Sachverhalte sowohl positive als auch negative Bewertungen beobachtet werden können.*
- Die Verwaltungsmodernisierung hat nur in Einzelaspekten (z.B. Bewertung neuer Organisationsformen wie dem Bürgeramt) eine veränderte Bewertung sonst sehr kritisch kommentierter Organisationsmerkmale herbeigeführt, damit aber am ambivalenten Gesamtbild der Bevölkerungsmeinung nichts geändert.[17]

Der überwiegende Teil der Bürokratiekritik richtet sich gegen Merkmale der Über- und Unterbürokratisierung, die sich aus den Beobachtungen im Alltag meist nicht ableiten lassen. Ein großer Teil der Kritik muss also andere Ursachen haben als die konkreten Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung und ihren Modernisierungsbemühungen.

Es handelt sich offenbar um *Stereotype.* Nach *Drever/Fröhlich* (1968, S. 219f.) sind Stereotype „relativ überdauernde und starre, festgelegte Sichtweisen (…) in Bezug auf Klassen von Individuen, bestimmte Gruppen oder Dingen, die von vornherein festgelegt sind und nicht einer aktuellen Bewertung entstammen". Dabei werden die Sachverhalte häufig vereinfacht, zugespitzt oder karikierend dargestellt – was den oft komplexen Gegenstandsbereichen nicht gerecht wird. Die Entstehung von Stereotypen beruht meist auf Verallgemeinerungen von Einzelfällen, die in einer Form ausgewählt werden, die „statistisch völlig unvernünftig" sind (*Lippmann* 1989, S. 110). Obwohl unterschiedliche Bewertungen damit einhergehen können, dominieren die *negativen* Stereotype.

Die sozialpsychologische Forschung hat nachgewiesen, dass die abstrakten Sachverhalte (z.B. Beamte) eher stereotyp gekennzeichnet werden als z.B. der Sachbearbeiter A im Amt X (sogen. Kontakthypothese – vgl. *Stürmer* 2008). Gute Einzel-Erfahrungen werden nach dem Motto „Ausnahmen bestätigen die Regel" verbucht. Zudem ist zu beachten, dass Stereotype schwer wandelbar sind und daher auch nur wenig Bestärkung benötigen, um stabil zu bleiben (*Smith/Mackie* 1995, S. 211). An potenziellen Quellen für solche Bestärkung mangelt es allerdings nicht: „.. family, friends and the media.." (*ebd.*, S. 188). Man kann im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung sogar die Selbstdarstellung ihres Personals heranziehen.[18] Auch die Meinungsumfragen, die Stereotype abfragen, könnten zu ihrer Verfestigung beitragen.

Im Folgenden wird aber nur eine der potenziellen Quellen näher untersucht: Können die Printmedien einen Faktor darstellen, der Stereotype über die öffentliche Verwaltung und die Bürokratie befördert? Geben die Printmedien der Bürokratiekritik Nahrung?[19] Es ist bemerkenswert, dass diese Frage bisher fast gar nicht empirisch bearbeitet wurde. Deshalb wird im Folgenden im Detail über die Ergebnisse zweier aktueller Untersuchungen berichtet,[20] wobei die Studie „Medienanalyse – Stereotype" (*Strüngmann* 2007) als primäre Quelle dient.

3. Das Bild von öffentlicher Verwaltung und Bürokratie in den Printmedien

3.1 Die Häufigkeit der Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung (Exposure)

Es ist evident, dass das Thema „öffentliche Verwaltung" in ausreichendem Maße Gegenstand der Medienberichterstattung sein muss, damit diese überhaupt Einfluss auf das Image der Verwaltung in der öffentlichen Meinung nehmen kann. Anhand eines stichwortbasierten Retrievals in der „Medienanalyse – Stereotype" kann gezeigt werden, dass ein beachtlicher Anteil von 9,1% (2001) bzw. 9,3% (2006) aller in den ausgewählten Zeitungen erschienenen Artikel zum Thema „öffentliche Verwaltung" publiziert wurde.[21]

Die Platzierung der Artikel innerhalb der Zeitung stärkt das Exposure: empirischen Untersuchungen zu Folge werden Artikel aus der Rubrik *Lokales* häufiger gelesen als Artikel anderer Rubriken (*Noelle-Neumann/Köcher* 2002, S. 395). In der „Medienanalyse – Stereotype" zeigt sich, dass 48,4% aller erfassten Artikel zum Thema öffentliche Verwaltung in der Rubrik Lokales stehen.[22] Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des durchschnittlichen Anteils der Lokalberichterstattung (27,5%) an der Gesamtberichterstattung der Zeitungen erstaunlich hoch.

3.2 Die Bewertung der öffentlichen Verwaltung in den Medien

Zu untersuchen ist nun, ob die Medienberichte das Potenzial einer meinungsbildenden Strömung – und zwar insbesondere hinsichtlich der Kritik der öffentlichen Verwaltung – aufweisen.

Im Rahmen der „Medienanalyse – Stereotype" ist deshalb die Bewertung der öffentlichen Verwaltung in den herausgefilterten Artikeln überprüft worden, wobei die Bewertungsdimensionen als Fünfer-Skala von *sehr positiv* bis *sehr negativ* sowie *keine Bewertung* angelegt sind. Die Zeitungen enthalten in 2001 wie 2006 in knapp über 50% der erfassten Artikel auch eine Bewertung der öffentlichen Verwaltung. Wenn eine Bewertung enthalten war, wurde die öffentliche Verwaltung mehrheitlich, d.h. mit einem Anteil von etwa 49%, *sehr negativ* beschrieben; weitere 20% enthalten eine *negative* Bewertung.[23]

Was wurde als negative bzw. positive Bewertung der öffentlichen Verwaltung in den Artikeln verkodet? Einige Beispiele negativer und positiver Bewertungen sollen dies zeigen:

Tabelle 1: Beispiele für negative und positive Bewertungen in den Artikeln

Beispiele für negative Bewertungen	**Beispiele für positive Bewertungen**
• „... die Kreisbehörde hat erneut in nicht nachvollziehbarer Weise gehandelt..." (taz 2006) • „...die deutschen Behörden zeigen wenig Bürgernähe…" (FAZ 2001) • „…eine solch fahrlässige Beschädigung lässt die Behörden in einem sehr schlechten Licht erscheinen …" (FAZ 2006) • „… sich bei einer Behörde weniger als Antrags-, sondern vielmehr als Bittsteller zu fühlen…" (HA 2006) • „… Korruption ist in allen öffentlichen Verwaltungen zu finden…" (BK 2001)	• „… gut funktionierende Behörde mit hoch motivierten Mitarbeitern…" (HA 2001) • „…Verwaltung kann auch Spaß machen!" (FAZ 2001) • „…zeigt sich Verwaltung kooperativ…" (HA 2006)

3.3 Stereotype mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung

Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang Negativ-*Stereotype* der öffentlichen Verwaltung in der Berichterstattung auftreten. Die folgende Übersicht zeigt die in der Inhaltsanalyse erfassten Gruppen von Stereotypen.

Übersicht 1: Themenkomplexe – Stereotype öffentlicher Verwaltung

(a) Verwaltungsapparat und Personal	**Überbürokratisierung:** ● *Bürokratie, bürokratisch* (im Sinne von übertriebenen oder kontraproduktiven Bürokratiemerkmalen) und *Bürokrat* (im Sinne einer Personalisierung der negativen Merkmale der Bürokratie) ● *Überregulierung, Verrechtlichung der Verwaltung* (unnütze und überflüssige Vorschriften, Flut von Regelungen) und *Regelbindung* des Verwaltungspersonals (Prinzipienreiterei) ● *Auswirkungen der Hierarchie* auf Verwaltungsapparat und Verwaltungspersonal (unflexibel, verantwortungsscheu...) **Unterbürokratisierung:** ● *Korruption* und *Bestechung* ● *Nicht-Rechtsstaatlichkeit* (willkürliche Verwaltungsentscheidungen bzw. willkürliches Verwaltungspersonal) **Sonstiges:** ● Übermäßige *Größe der Verwaltung* ● *Ineffektivität* und *Ineffizienz* ● *Arbeitsabläufe* (langsame Verwaltung, bürokratische Prozesse) ● *Personenmerkmale; häufig auf Beamte bezogen* (faul, müde, träge, arrogant, langweilig)
(b) Schnittstelle/ Interaktion	● *Intransparenz (*Dschungel der Bürokratie, Unverständlichkeit von Verwaltungsverfahren, Formularen u.ä.) ● *(Interaktions-)Hürden zwischen Verwaltung und Bürgern* (Verwaltungssprache, bürokratische Hürden/Blockaden) ● *Entfremdung* von öffentlicher Verwaltung/Verwaltungspersonal und Bürgern ● *Machtgefälle* zwischen öffentlicher Verwaltung/Verwaltungspersonal und Bürgern

Im Mittelpunkt der Stereotype öffentlicher Verwaltung stehen die „typischen" Merkmale bürokratischer Organisation: einerseits in Form einer „Überbürokratisierung", andererseits in Form einer „Unterbürokratisierung". Aber auch andere Merkmale der öffentlichen Verwaltung, ihres Personals oder dessen Interaktion mit den Bürgern werden zum Teil negativ stereotypisiert. So werden beispielsweise insbesondere die Beamten als Verkörperung der Verwaltung – auch hinsichtlich persönlicher Eigenschaften – häufig negativ besetzt, wobei der „faule Beamte" wahrscheinlich eines der bekanntesten Beamtenstereotype darstellt. Die Stereotype zum Thema Interaktion bzw. Schnittstelle zwischen Bürgern und Verwaltung weisen einen gänzlich anderen Schwerpunkt auf. Hier sind insbesondere mangelnde Transparenz sowie Interaktionshürden von Bedeutung. Aber auch die Entfremdung zwischen öffentlicher Verwaltung und den Bürgern ist Gegenstand der Stereotype, so werden Behörden bzw. die öffentliche Verwaltung zum Teil als eine „Quelle der Angst" (*Sinus* 1979, S. 12) bezeichnet. Auch Kombinationen zwischen den verschiedenen Themenkomplexen sind möglich, z.B. die „bürokratische Monsterbehörde", die gleichzeitig auf die Größe der Verwaltung und die Bürokratie abzielt.

Die „Medienanalyse – Stereotype" zeigt zunächst, dass Stereotype über öffentliche Verwaltung häufig in der medialen Berichterstattung auftreten: sowohl in 2001 als auch in

2006 enthalten genau 33,1% aller Artikel des untersuchten Datenmaterials *mindestens ein* Negativ-Stereotyp. Zwischen den untersuchten Zeitungen zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede: dabei ist wie erwartet der Anteil der Artikel mit Stereotypen bei der untersuchten Boulevardzeitung (Berliner Kurier) in beiden Jahren am höchsten (57,1% bzw. 66,7%).

Mit Blick auf die Wirkungsweise von Stereotypen können diese Anteile als bedeutsam eingestuft werden. „Stereotype beeinflussen als Schemata unsere Informationsverarbeitung" (*Petersen/Six-Materna* 2006, S. 432), d.h. sie führen zu einer selektiven Wahrnehmung: Stereotype erfüllen häufig eine Filterfunktion, so dass insbesondere solche Informationen wahrgenommen werden, die den bereits bestehenden Stereotypen entsprechen („kommunikative Phase", nach: *Kepplinger/Noelle-Neumann* 2002, S. 604ff.) und dass wenige Kommunikationen ausreichen, um das Stereotyp zu verfestigen.[24]

Insgesamt konnten 297 verschiedene Stereotype identifiziert werden, die sich gut den oben beschriebenen Themenkomplexen zuordnen lassen. Der größte Anteil der verwendeten Stereotype ist der Rubrik Strukturen und Prozesse zuzuordnen, gefolgt von Schnittstellenthemen und der Personaltypisierung. Stereotype, deren Gegenstand der bürokratische Verwaltungsapparat und sein Personal sind, beziehen sich meist auf die Themenkomplexe „Überbürokratisierung" vs. „Unterbürokratisierung". Interessant ist dabei, dass ein deutliches Übergewicht der Stereotype vorliegt, die die *Unter*bürokratisierung zum Thema haben. Am Beispiel der Stereotype über das Verwaltungspersonal zeigt sich diese Verteilung der Artikel mit Stereotypen wie folgt: 31% (2001) bzw. 33% (2006) der Artikel kritisieren über Stereotype *ein zu bürokratisches Verhalten* der Verwaltungsmitarbeiter, demgegenüber stehen fast 44% stereotypisierende Artikel, die auf korruptes oder willkürliches, Regeln verletzendes Verwaltungspersonal abzielen.

Die Stereotype der Interaktion bzw. der Schnittstelle zwischen den BürgerInnen und der Verwaltung verweisen insbesondere auf die „Intransparenz" und die „Hürden", die es bei der Kommunikation zu überwinden gilt.

Die folgende Tabelle zeigt Beispiele der Stereotype, die in den Artikeln gefunden wurden.

Tabelle 2: Beispiele für Stereotype in den Zeitungen

Verwaltungsapparat und Verwaltungspersonal	**Überbürokratisierung:** • „bürokratischer Apparat" (FAZ 2001/ taz 2006) • „Bürokratiemonster" (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2006/ BK 2001) • „Mühlen der Bürokratie" / „bürokratische Mühlsteine" (FAZ 2001/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2001 u. 2006) • „Bürokrat/en" (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2001 u. 2006) **Unterbürokratisierung:** • „Behördenwillkür" (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2001) • „Sumpf der Korruption" (FAZ 2001/ taz 2006/ HA 2006) • „korrupte Beamte" (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001/ BK 2001 u. 2006) **Sonstiges:** • „Mammutbehörde" (FAZ 2001/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001u. 2006/ BK 2006) • „fauler Beamter" (FAZ 2006/ taz 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2006)

Es ist somit festzuhalten, dass die mediale Berichterstattung ein Potenzial für die Erklärung negativer Bevölkerungs-Meinungen darstellt: die untersuchten Medien bewerten die

öffentliche Verwaltung weit überwiegend negativ und nutzen ein breites Spektrum von negativen Stereotypen.

Dieses Argument lässt sich noch verstärken, wenn man zwei Sachverhalte berücksichtigt, die nachweislich die Rezeptionswahrscheinlichkeit erhöhen:

– Die Platzierung der Artikel in der Rubrik Lokales
– Die Erwähnung von Bewertungen oder Stereotypen in der Überschrift

Eine Überprüfung dieser beiden Kriterien selektiver Wahrnehmung im Kontext des Forschungsanliegens zeigt, dass sich der Anteil der Artikel, in denen sehr negative bzw. negative Bewertungen der Verwaltung stehen, von 69,2% auf 74,7% erhöht, wenn nur Artikel aus der Rubrik Lokales herangezogen werden; der Anteil der Artikel mit Negativstereotypen erhöht sich von 33,1% auf 37,2%. Dies wird durch das Selektionskriterium *Überschrift* noch verstärkt. Die öffentliche Verwaltung wird in 30% aller erfassten Artikel des Datensatzes bereits in der Überschrift negativ oder sehr negativ bewertet und 12,8% nennen ein negatives Stereotyp in der Überschrift. Die Kombination beider Sachverhalte (*Rubrik* und *Überschrift*) verstärkt den Impuls: von den Artikeln, die im Lokalteil publiziert sind, bewerten 37% die öffentliche Verwaltung in der Überschrift negativ oder sehr negativ und sogar 33,3% aller Artikel, die im Lokalteil publiziert wurden, enthalten ein Stereotyp in der Überschrift. Es ist somit anzunehmen, dass die Bürger die negative Verwaltungsbewertung sowie die Stereotype der öffentlichen Verwaltung, welche in der medialen Berichterstattung publiziert werden, auch wahrnehmen.

Dagegen sind so genannte Kontraststereotype (*counterstereotypes*), d.h. *positive* Stereotype öffentlicher Verwaltung, nicht oder sehr selten Gegenstand der untersuchten medialen Berichterstattung. Nur in insgesamt 16 Artikeln des gesamten Datensatzes konnte *jeweils ein* derartiges Kontraststereotyp, z.B. „Verwaltung ist in hohem Maße Kreativität" (HA 2006) nachgewiesen werden, dies sind nur fünf Prozent der Berichterstattung. Die geringe Anzahl ist, insbesondere unter Berücksichtigung der Wirkungsweise von bereits bestehenden Stereotypen, in keiner Weise ausreichend, um revidierend auf die negativen Stereotype als Bestand des Allgemeinguts einwirken zu können.

3.4 Mediale Berichterstattung über Modernisierungsprozesse der öffentlichen Verwaltung

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Modernisierungsprozesse unter anderem auch deshalb implementiert werden, um ein verbessertes Image der Verwaltung durch mehr Bürgernähe, Effizienz, Effektivität, Transparenz usw. zu erzeugen, ist zu prüfen, inwieweit sich derartige Veränderungen der Verwaltung (z.B. durch NSM) in der medialen Berichterstattung niederschlagen. Auf der einen Seite steht das stereotype Bild der öffentlichen Verwaltung als eines gegen Veränderungen weitgehend resistenten Systems, auf der anderen Seite stehen Modernisierungsprozesse, die über Modifikation von Merkmalen bürokratischer Organisationen, Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, Einführung von Wettbewerbselementen, aber auch Entbürokratisierung sowie einer Angleichung des Machtgefälles zwischen Bürger und Verwaltung gerade an einer Veränderung der wichtigsten Ankerpunkte der Stereotype ansetzen (wollen). Zum Teil wird die Verwaltungsmodernisierung in diesem Zusammenhang sogar als „eine notwendige Reaktion auf die Unzulänglichkeit des traditionellen bürokratischen Modells" (*Goetz* 1997, S. 177) eingestuft.

Die „Medienanalyse – Stereotype“ zeigt folgendes Exposure bezüglich der Modernisierungsprozesse durch die untersuchte Berichterstattung: knapp 40% der Artikel über Verwaltung haben Elemente der Verwaltungsmodernisierung zum Gegenstand.[25] Die Berichterstattung hat im Jahresvergleich leicht zugenommen: behandeln im Jahr 2001 36,4% der Artikel die Verwaltungsmodernisierung, sind es im Jahr 2006 über 6 Prozentpunkte mehr. Der Fokus der Berichterstattung hinsichtlich der verschiedenen Themengebiete ist im Wesentlichen gleich geblieben.[26] Allerdings werden im Jahresvergleich Unterschiede (i.S.v. Abnahme!) beim Thema E-Government deutlich: von 12% zu 4% der Berichterstattung über Modernisierungsprozesse.[27] Die Ergebnisse werfen also die Frage nach der tatsächlichen Bedeutung von E-Government als *Zukunfts*hoffnung auf.

Es ist notwendig, auch einen Blick auf die *Intensität* der Berichterstattung und einer etwaigen Informationsvermittlung zu werfen. Hierzu ist festzustellen, dass in der Regel nur wenige Informationen über die Modernisierungselemente vermittelt werden. Dies wird an folgendem Beispiel deutlich: „C. plant die Verwaltung weiter zu modernisieren. Seine Funktionen als Wirtschaftsbeauftragter nimmt er auch weiterhin wahr“ (HA 2001). Charakteristisch ist auch, dass in etwa 90% der Artikel nur ein einzelnes Modernisierungselement angesprochen wird.[28]

Welchen Einfluss hat nun aber die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in der Berichterstattung auf die Bewertung der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen? Dazu wurde bereits gezeigt, dass *keine* Veränderung im Grad der Verbreitung der Negativ-Stereotype öffentlicher Verwaltung im Jahresvergleich vorliegt. Auch die allgemeine Bewertung der öffentlichen Verwaltung hat sich im Zeitverlauf nicht verbessert. *Die Vermutung, dass die Berichterstattung über Modernisierungsprozesse öffentlicher Verwaltung zu einer geringeren Verbreitung von Stereotypen führt, muss für das untersuchte Datenmaterial zurückgewiesen werden*.

Höchst interessant ist in diesem Kontext, dass in 100% der Artikel, die über *zukünftige* bzw. über *geplante* Modernisierungsprozesse berichten, diesen Modernisierungsprozessen ein sehr großes Potenzial zugesprochen wird, die kritisierten Bürokratie-Merkmale zu verringern. Sind dagegen *bereits implementierte* Modernisierungselemente Gegenstand der Berichterstattung wird in fast der Hälfte der Artikel dargelegt, dass die Modernisierung mit einer weiteren Verschlechterung der kritisierten Sachverhalte einhergeht. Damit bestätigt sich das Bild, das bereits durch die Bevölkerungsbefragung gezeichnet wurde: Modernisierungsprozesse werden (nur) teilweise dargestellt und dabei in ihren Auswirkungen ambivalent bewertet, so dass kein positiver Einfluss auf das Meinungsbild der BürgerInnen zu erwarten ist.

4. Bürokratiekritik in öffentlicher und veröffentlichter Meinung und ihre Folgen für Verwaltung und Politik

Die vorgelegten empirischen Ergebnisse lassen ohne Zweifel noch viele Fragen offen: so fehlt noch immer eine Erhebung, die die verschiedenen Aspekte der Bürokratiekritik vonseiten der Bevölkerung in einen systematischen Zusammenhang stellt bzw. in einem Datensatz zusammenfasst. Bei der Medienanalyse fehlen vergleichbare Untersuchungen anderer Medien und Formate; auch der Zusammenhang zwischen Exposure und Rezeption von Artikeln über Verwaltung/Bürokratie ist noch nicht hinreichend geklärt.

Dennoch kann u.E. davon ausgegangen werden, dass die Medien negative Stereotype transportieren[29] und neben anderen Quellen *zur Persistenz der beschriebenen Widersprüche im Urteil der BürgerInnen bzw. zur gesellschaftlichen Bürokratiekritik* beitragen. Wie oben erläutert ist diese Persistenz zumindest teilweise indifferent gegenüber den faktischen Leistungen der öffentlichen Verwaltung und/oder den Erfolgen der Verwaltungsreform.

Lässt man dieses Argument gelten, dann kann man die Bürokratiekritik – abstrakt ausgedrückt – als einen der wichtigsten Antriebsmotoren für die Verwaltungsreform (Entbürokratisierung u.a.) im Sinne eines „perpetuum mobile" („p.m.") bezeichnen.[30] Diese These ist – nota bene! – auf liberal-demokratische Gesellschaften mit einer freien Presse beschränkt.

Im folgenden Teil des Beitrags sollen zu dieser Annahme einige Folgefragen und -überlegungen skizziert und – zumindest im Ansatz – näher begründet werden. Dabei finden allerdings nicht nur die zuvor beschriebenen empirischen Beobachtungen Berücksichtigung, zudem ist einschränkend anzumerken, dass sich die Überlegungen nur auf diejenigen Bereiche der öffentlichen Verwaltung beziehen, mit denen BürgerInnen Erfahrungen machen (können) und die von BürgerInnen herausgefordert werden können.[31]

4.1 Dauerhafte Bürokratiekritik und Verwaltungsreform

Die zuvor beschriebenen Beobachtungen und ihre Hintergründe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a. Die öffentliche Verwaltung stellt einen komplexen Gegenstand der Beurteilung dar – mit Stärken und Schwächen. Beteiligte und betroffene BürgerInnen können aus irgendeinem Grund immer kritikwürdige Aspekte finden.[32] Dies gilt vor allem für Situationen, in denen die Leistungen der öffentlichen Verwaltung Monopolcharakter haben.[33] Aber auch ohne kritikwürdige Erfahrungen bestehen quantitativ weit verbreitete Widerspruche zwischen der teilweise oder sogar überwiegend positiven Bewertung konkreter Erfahrungen und den eher negativen Stereotypen, die nicht zuletzt durch die Medienberichterstattung hinreichend und kontinuierlich Nahrung erhalten. Stereotype sind leichter zu erzeugen als aufzuheben. Ihre Verbreitung wird zudem durch die Überlagerung der Begriffe Bürokratie und öffentliche Verwaltung begünstigt.
b. Auch das Verwaltungspersonal formuliert Bürokratiekritik und unterfüttert damit direkt oder auch indirekt (über ihre „Kunden") die Ambivalenzen in der Gesellschaft. Damit können sie auch den Entbürokratisierungsprozess – schwerpunktmäßig auf Strukturen und Verfahren bezogen – anstoßen. Dabei werden zunehmend auch kommerzielle Berater einbezogen.[34]
c. Sofern sich Bürokratiekritik differenziert, kann sie u.a. zwei Seiten thematisieren: Über- und Unterbürokratisierung; dies bedeutet, dass jede Gestaltung der Verwaltungsarchitektur ebenso wie jede Entbürokratisierung eine Gratwanderung zwischen diesen beiden Fallstricken bedeutet[35] und dass Entbürokratisierung damit zwei konträre Richtungsanzeigen aufweisen kann. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Gratwanderung gelingt, ist sehr gering. Damit können die Reformprozesse selbst weitere Belege für eine kritische Mediendarstellung liefern.

d. Die Vermengung der Begriffe Öffentliche Verwaltung und Bürokratie stabilisiert die widersprüchlichen Einstellungen. Dazu trägt die Tatsache bei, dass die Bürokratisierung in verschiedene gesellschaftliche Sektoren (systemtheoretisch: Funktionssysteme) hineinreicht und damit quasi grenzenlos wird; es reicht dabei aber nicht aus, von der „Bürokratisierung der Welt" zu sprechen (so *Jacoby* 1969), sondern man muss auch die „grenzenlosen" Bemühungen um Entbürokratisierung mit berücksichtigen. Dies gilt inzwischen auch für internationale Strukturen (z.B. EU).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kennzeichnung der Verwaltungs- und Bürokratiekritik als „perpetuum mobile" durch die empirischen Befunde gedeckt ist. Weiterer Erläuterungen bedürfen aber die zunächst nur angedeuteten Effekte auf die Reformprozesse sowie die Kontinuität von inhaltlich meist identischen Entbürokratisierungskampagnen. Da diese Fragestellung nicht Gegenstand der hier berichteten empirischen Forschung war, geht es bei ihrer Erörterung eher um vorläufige Vermutungen und um Anregungen für die weitere Forschung.

4.2 Bürokratiekritik als „perpetuum mobile": Folgen für Politik und Verwaltung

Die Persistenz von Bürokratiekritik wirft Fragen nach ihren funktionalen und dysfunktionalen Folgen auf. Vor allem die Widersprüche zwischen Stereotypen und praktischen Erfahrungen und die damit erzeugte dauerhafte Unzufriedenheit der BürgerInnen könnte als eine Art dysfunktionale Sysiphus-Aufgabe angesehen werden, die schnellstens durch geeignete Maßnahmen gestoppt werden sollte. Die Entbürokratisierungskampagnen folgen dieser Zielsetzung – ohne jedoch den Sysiphus-Charakter ihrer Aufgabe aufzuheben. Verwaltung und Politik sind möglicherweise gar nicht daran interessiert, diese widersprüchliche Situation aufzulösen. Dies legt es nahe, die Wechselbeziehungen zwischen Kritik und Reform genauer zu betrachten und ggf. die Funktionalitäten dieses Spannungsverhältnisses aufzuzeigen.

Im Rahmen dieses Beitrages lassen sich nur einige wenige Argumente dazu skizzieren. Sie erfordern gleichwohl eine Vorentscheidung hinsichtlich des grundsätzlichen Zugangs zu der Wechselbeziehung: a. Geht es dabei um kausale Zurechnungen von Ursachen (Bürokratiekritik) und Wirkungen (Verwaltungsreformen)? b. Oder geht es um die Beobachtung von eher lose gekoppelten (autopoietischen) Prozessen – „perpetuum mobile" und Zyklen von Verwaltungsreformen? Im Folgenden wird von der zuletzt genannten Perspektive ausgegangen: das „p.m." erzeugt demnach Irritationen, aber auch eine Opportunitätsstruktur, die für Verwaltung und Politik wichtige Handlungsmöglichkeiten eröffnet, die für ihre Funktionserfüllung produktiv sein können. Strikte Impulse sind damit nicht ausgeschlossen – etwa bei medial skandalisiertem Fehlverhalten –, aber es sind Sonderfälle. Teilweise münden sie zudem in Vertuschungsversuchen und nicht in Reformen.

Thesen über die Art der Irritationen und Opportunitäten sollten bei der Funktion der öffentlichen Verwaltung ansetzen. Für die durchführende Verwaltung (mit Bürger-Beziehungen) wird sie als „Herstellung bindender Entscheidungen" umschrieben. Mit der Betonung des Governance Konzeptes in den letzten 10 Jahren wurden die Grenzen regulativer Steuerung für die Herstellung von Verbindlichkeit dokumentiert. Der bürokratische

Verwaltungsapparat ist allenfalls in Teilen als Instrument legaler Herrschaft (*Weber*) geeignet. Die öffentliche Verwaltung muss sich stärker auf ihre Umwelt einlassen, die komplexer und dynamischer (kontingenter) wird. Anders ausgedrückt: sie arbeitet in einem wertepluralen Kontext, in dem Wertpräferenzen (der Politik und/oder der BürgerInnen) raschen Änderungen unterliegen können (so schon *Luhmann* 1971). Dafür taxiert sie nicht nur die Machbarkeit von Außenanforderungen, sondern versucht diese im Rahmen der administrativen Handlungslogik sicherzustellen.[36] Diese Logik erfordert die Erhaltung von administrativer Entscheidungsfähigkeit.

Die Ambivalenz der Verwaltungsbewertung (einschließlich aller zuvor beschriebenen „Verstärker") ist dementsprechend funktional: sie schafft Opportunitätsstrukturen, d.h. sie forciert und/oder erleichtert jede Art von notwendigen Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung – und vor allem: sie stellt sie auf Dauer. Sie lässt weder „die perfekte Lösung" (falls es sie überhaupt gibt) noch einen Absturz in die Handlungsunfähigkeit zu.

- Es gibt dauerhaft ein hinreichendes Kritikpotenzial, das Selbstreflexion auslösen oder für notwendige Veränderungen instrumentalisiert werden kann; häufig haben diese Änderungen mit Sachverhalten zu tun, die gar nicht Gegenstand der Bürokratiekritik sind; sie können sich z.B. aus dem ständigen Wandel der materiellen Policies ergeben und dann unter Entbürokratisierung rubriziert werden;
- das Personal kann selbst die bürokratischen Architekturen kritisieren und von innen heraus ändern, ohne sich als Hauptverursacher der Probleme sehen zu müssen (es gibt immer Umfrageergebnisse, die sein Verhalten positiv bewerten);
- den BürgerInnen kann die Verwaltung stets das Bestreben um Verbesserung demonstrieren; damit wird verhindert, dass es zu massenhaften Protesten gegen Verwaltungsperformanz oder Bürokratie kommt;
- die Verwaltung kann sich ggf. von unlösbaren Problemen befreien.[37]

Es lassen sich also gute Gründe dafür nennen, dem „p.m." ein relevantes Irritations- und Opportunitätspotenzial für die Reformprozesse in der öffentlichen Verwaltung sowie für die Sicherung ihrer Funktion zuzusprechen. Die konkreten Mechanismen der Wechselbeziehungen bleiben gleichwohl noch zu klären.

Kann Ähnliches auch für die Politik vermutet werden, als deren Funktion die Mehrheitsbeschaffung für Programme und Parteien/Personen beschrieben wird? Zunächst ist festzustellen, dass sich politische Akteure an der Bürokratiekritik beteiligen; damit geben auch sie dem „p.m." Nahrung.[38] Außerdem sind sie die maßgeblichen Initiatoren verwaltungspolitischer Programme, die nicht selten mit bürokratiekritischen Diagnosen beginnen.[39]

Welche Funktionalität kann dies für die Politik beinhalten?

- Für Entbürokratisierungskampagnen lässt sich – im Kontrast zu vielen materiellen Policies – ohne große Schwierigkeiten breite Unterstützung in der Bevölkerung mobilisieren.[40] Dabei erwartet kaum jemand, dass damit die entsprechenden Probleme nachhaltig gelöst werden: Verbesserungen lassen sich dokumentieren, aber dennoch steht der nächsten politischen Entbürokratisierungskampagne nichts im Wege.
- Wenn das „p.m." zur Entscheidungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung beiträgt, dann ist dies für die Politik ein Beitrag zur Output-Legitimation. Dies kann Wiederwahlchancen erhöhen.

Auch hier bedürfen die konkreten Wechselbeziehungen einer detaillierten Analyse. Ungeklärt bleibt zudem meist die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag der vom „p.m." in Gang gehaltenen Prozesse.[41] Über den Aufwand von Reformen und Entbürokratisierungskampagnen wird meist keine präzise Auskunft gegeben; nicht alle Vorhaben sind so teuer wie die Dauerreformen NSM oder E-Government. Offenbar gibt es bei der Vielzahl von Änderungen genug vorzeigbare Ertragsbeispiele – und sei es nur ein einziger „Leuchtturm" – um die Funktionalität der vom „p.m." ausgelösten Irritationen nicht in Frage zu stellen.

5. Fazit

Bürokratiekritik und Zyklen der Verwaltungsreform sind offenbar in einer Weise dauerhaft gekoppelt, dass sie zu einem überwiegend funktionalen Umbau ausführender Verwaltungsbereiche führen, der auch für die politische Handlungslogik einen wichtigen Beitrag leistet.[42] Der Antriebsmotor „Bürokratiekritik durch die BürgerInnen" wird dabei vor allem durch die mediale Verbreitung negativer Stereotype der Verwaltung auf Dauer gestellt. Es ist nicht überraschend, dass alle politischen Parteien Entbürokratisierungskonzepte in ihren Partei- und Wahlprogrammen vorweisen. Sehr verallgemeinert könnte man in diesen Antriebskräften („p.m") eine Parallelität zu den Wettbewerbs-Mechanismen in der Privatwirtschaft sehen.

Diese Thesen zu den Folgen des „p.m." für Verwaltung und Politik können als Anstoß für spezifische Analysen dienen. Mit Blick auf die aktuelle Diskussion dürften sich dabei Parallelen zu dem von *Pollitt/Bouckaert* (2004, S. 99ff.) beschriebenen „neo-weberianischen Staat" zeigen. Allerdings bleiben die Autoren in ihren Überlegungen zu stark NPM-verhaftet – als ließen sich durch diese Reformbestrebungen die Persistenz bürokratischer Organisationsmuster und ihrer Kritik nachhaltig ändern. Derweil hat sich das „perpetuum mobile" aber bereits weiterbewegt; es warten neue Herausforderungen der Bürokratiekritik für weitere Entbürokratisierungskampagnen.

Anmerkungen

1 Eine Übersicht über aktuelle Diskussionen zur Bürokratisierung und Entbürokratisierung – mit ihren Ambivalenzen – geben *Bohne* (2006) und *Jann/Wegrich/Tiessen* (2007).

2 Dazu zählen Regelgebundenheit, geregelte Zuständigkeiten, Hierarchie, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit, Professionalisierung, Trennung von Amtsstelle und Inhaber, von Verwaltungsstab und Verwaltungsmittel, von Amts- und Privatvermögen, von Wohnung und Arbeitsstätte, Standardisierung.

3 Über- und Unterbürokratisierung schließen sich dabei jedoch nicht gegenseitig aus: es können also in der öffentlichen Verwaltung einerseits Merkmale bürokratischer Organisationen übermäßig betont werden *und* andererseits Merkmale bürokratischer Organisationen nicht oder nur schwach ausgeprägt sein.

4 Dies lässt sich u.a. durch die regelmäßigen Forschungsergebnisse zum Institutionen-Vertrauen belegen – bei denen die öffentliche Verwaltung (allen voran die Polizei) durchweg besser bewertet wird als Parlament, Regierung und – vor allem – als politische Parteien (vgl. z.B. Gabriel 1993).

5 Auf die Rolle anderer Stakeholder wird in der abschließenden Kommentierung der Ergebnisse eingegangen.

6 Das *DIFU* (2005) weist darauf hin, dass 60% der befragten Kommunen Bürger- oder Kundenbefragungen durchführen, wobei aber meist bestimmte Neuerungen (insbesondere die Bürgerämter) im Mittelpunkt stehen.

7 Einzig herausragende Kritikbereiche sind Räumlichkeiten bzw. Wartezonen.

8 In den Bürgerämtern werden verschiedene Verwaltungsaufgaben – wie Genehmigungen, Bescheinigungen, Dokumentenausstellung, An- und Abmeldungen – gebündelt von jedem/r Mitarbeiter/in erledigt. Zugleich werden häufig auch Verbesserungen bei der Raumausstattung und bei den Öffnungszeiten vorgenommen. Die durchschnittlichen „Schulnoten" im Hinblick auf die o.a. Befragungsdimensionen sind i.d.R. nicht schlechter als „2" (vgl. *Grunow* 2003, S.151). Auch die Bilanzen zum NSM nach 10 Jahren heben diese Neuerung als eines der (wenigen) Erfolgsmerkmale hervor (*Bogumil* u.a. 2007).

9 „Positive" Aspekte werden deutlich seltener erwähnt, die Zuordnung erfolgt hier (konsequenter Weise) häufiger mit Blick auf den Referenzpunkt „Behörden".

10 Das Item lautet: „Die Ämter und Behörden benutzen Paragraphen und Vorschriften, die keiner versteht, und machen mit den Leuten, was sie wollen".

11 Die konkreten Ärgernisse wurden durch eine offene (Nach)Frage erfasst.

12 Besonders erwähnenswert ist die Tatsache, dass die neuen Medien (Internet) keine Erwähnung finden. Dies mag allerdings daran liegen, dass sich die Fragen meist auf die Durchführung von Verwaltungskontakten beziehen, also die Erledigung von konkreten Anliegen und Aufgaben in den Mittelpunkt rücken. Wie die eigene Analyse von 60 kommunalen Homepages (vgl. Fn. 13) belegt, ist die interaktive Internetnutzung im Vergleich zur reinen Informationsbereitstellung noch kaum entwickelt.

13 Dabei handelt es sich um eine Vorstudie zur Vorbereitung einer umfangreichen empirischen Untersuchung; sie ist zwar nur regional verankert (Duisburg, Mülheim, Essen; z.T. NRW insgesamt), hat jedoch einen ausgeprägten Multiperspektiven-Zugang zu ihrem Thema: Befragung von BürgerInnen (mündlich-persönlich (N=150) und online (N=1493), schriftliche Befragung von Verwaltungspersonal (N=160), Analyse von Printmedien, Analyse von 60 kommunalen Internetauftritten in NRW (vgl.: www.uni-due.de/politik/politikwissenschaft_und_ verwaltungswissenschaft _forschung.php).

14 Vgl. Fn. 13

15 Eine weitere Studie (*DBV-FAZ* 2006) bestätigt auf der Grundlage einer Personalbefragung diese Einschätzung. Hervorzuheben ist dabei folgende Feststellung: „Fast jeder zweite Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst sieht sich an seinem Arbeitsplatz häufiger direkt oder mittelbar Versuchen von Einflussnahme und Korruption ausgesetzt" (S.8).

16 Dies ist beachtenswert, wenn man die Anstrengungen der Politik betrachtet, z.B. durch den Normenkontrollrat die Bürokratiekosten für die Verwaltungs-(Gesetzes)Adressaten einzudämmen. Dies hat zwar z.Z. vor allem die Privatwirtschaft im Blick; eine Ausweitung der Kampagne auf die Belastung der BürgerInnen ist jedoch vorgesehen.

17 Dies mag auch an der zeitlichen Parallelität von NSM und Haushaltskonsolidierung liegen: entgegen den Behauptungen und Erwartungen sind beide Strategien nur begrenzt vereinbar. Dies zumindest ist das dominante Argument bei dem Versuch, die Misserfolge des NSM zu erklären.

18 In der wissenschaftlichen Diskussion wurde auf die Existenz bestimmter Rollen (z.B. „whistleblowers") hingewiesen. Obwohl dies im Zusammenhang mit intern angestoßenen Reformprozessen steht, können die Aktivitäten auch im Hinblick auf die Wirkung nach außen, also bezüglich der Einflüsse auf Stereotype in der Bevölkerungsmeinung interpretiert werden.

19 Die meinungsbildende Kraft der Massenmedien generell ist Gegenstand verschiedener *Theorien zur Medienwirkung*, beispielsweise dem Agenda-Setting-Modell: neben der traditionellen ersten Ebene des Agenda-Setting (first level: *what to think about*), besagt insbesondere die zweite Ebene (second level: *how to think about*), dass die Medien die Aufmerksamkeit des Publikums auf nur ganz bestimmte Aspekte der Realität lenken, dem Publikum also einen bestimmten Blickwinkel vorgeben (vgl. z.B. *Schenk* 2002: 403f.).

20 Jenseits allgemeiner Hintergrundinformationen, die in beiden Studien behandelt werden – wie die Erfassung des Umfangs der medialen Berichterstattung – , wenden sich die Studien dann Spezialfragen zu: zum einem dem Schwerpunkt Stereotype in der Studie „Medienanalyse – Stereotype" (*Strüngmann* 2007) und zum anderen dem Schwerpunkt Bürgernähe: Studie: „Medienanalyse – Bürgernähe", die ein Baustein der oben beschriebenen Vorstudie zum Thema BürgerInnen und Verwaltung ist (vgl. www.uni-due.de/politik/politikwissenschaft_ und_verwaltungswissenschaft_forschung.php).
Zum Untersuchungsdesign der „Medienanalyse – Stereotype": Einbezogene Printmedien: Überregionale Tageszeitungen (FAZ, taz), Regionale Tageszeitung (Hamburger Abendblatt, folgend: HA) Boulevardzeitung (Berliner Kurier, folgend BK); Untersuchung im Zeitvergleich 2001 und 2006, um etwaige Veränderungen zu erfassen; untersuchter Datensatz der zweistufigen Analyse: allgemeine Retrievalsuche: N≈735974 Zeitungsartikel (Hochrechnung basierend auf durchschnittlicher Anzahl von Artikeln pro Zeitungsausgabe) bzw. n=67715 (Zeitungsartikel zum Thema öffentliche Verwaltung) sowie in der Intensivanalyse n=305 Zeitungsartikel.

Zum Untersuchungsdesign der „Medienanalyse – Bürgernähe“: Einbezogene Zeitungen: FAZ, Hamburger Abendblatt, Berliner Zeitung, taz und Süddeutsche Zeitung, Untersuchung im Zeitvergleich 2000 und 2006; n=174 Artikel sowie zusätzlich eine Intensivanalyse spezifischen Analyse aller Artikel in dem Untersuchungszeitraum zum Thema „Bürgernähe“ (n=127 Artikel).

21 Die Bestimmung der Grundgesamtheit aller Artikel erfolgte mit Hilfe des arithmetischen Mittels durchschnittlicher Artikelzahlen einer sogenannten künstlichen Woche. Während die Gesamtmenge der Artikel zum Thema öffentliche Verwaltung im Jahresvergleich konstant blieb, zeigen sich innerhalb der einzelnen Zeitungen kleinere Unterschiede im Vergleich der beiden Jahre – diese sind aber im vorliegenden Kontext nicht von besonderer Relevanz.

22 Da im Jahr 2001 in der taz und im Hamburger Abendblatt im digitalen Archiv zum Teil keine Rubrizierung angegeben ist, bezieht sich diese Prozentzahl lediglich auf die Artikel, bei denen die Rubrik erfasst ist.

23 Im Jahresvergleich kann keine Verbesserung oder Verschlechterung der Bewertung der öffentlichen Verwaltung festgestellt werden. Zwischen den Zeitungen gibt es zwar Unterschiede, aber keine Zeitung, deren Anteil negativer Darstellungen unter 55% (FAZ) liegt. Das Maximum liegt bei 100% (Berliner Kurier).
Auch die „Medienanalyse – Bürgernähe“ bestätigt die negative Darstellung der öffentlichen Verwaltung in den Zeitungsartikeln: hier findet sich ebenfalls ein Übergewicht der negativen Bewertung der Verwaltung (54%).

24 Vgl. ausführlich zur sozialpsychologischen Stereotypenforschung z.B. *Smith/Mackie* 1995.

25 In der Studie „Medienanalyse – Bürgernähe“ wurde sogar ein noch größerer Anteil festgestellt: 52% der Artikel enthielten Hinweise auf Reformen oder Modernisierungsmaßnahmen.

26 Eine inhaltliche Aufschlüsselung zeigt, dass die Berichterstattung keinen Schwerpunkt auf ein einzelnes Modernisierungsthema setzt. Umstrukturierungsmaßnahmen sowie Privatisierung (15% bzw. 12%) weisen zwar die höchsten Artikelzahlen auf, aber auch bürgerschaftliches Engagement (10%) sowie E-Government (7%) sind (neben anderen weiteren) genannte Modernisierungsgebiete. Interessant ist zudem, dass auch Cutback, d.h. Einsparmaßnahmen wie Personalkürzung oder Ausgabenreduzierung, denen häufig die Eigenschaft eines Impulses für Reformmaßnahmen zugeschrieben wird, ein relativ häufig genanntes Thema ist (10%).

27 Diese Tendenz der Verringerung wird auch in der Studie „Medienanalyse – Bürgernähe“ bestätigt.

28 Aus der Studie „Medienanalyse – Bürgernähe“ lassen sich in Bezug auf die Darstellung der Modernisierungsprozesse weitere Details entnehmen: so finden sich in etwa 40% der Artikel mit dem Thema Modernisierung eine Bewertung der Reformbestrebungen; wenn jedoch eine Bewertung vorliegt, so ist diese mit 54% eher negativ. Somit führt auch die Berichterstattung im Kontext der Modernisierung, die zu einer Verbesserung des schlechten Verwaltungsimage beitragen soll, nicht zu einem besseren Bild der Verwaltung.

29 Dafür stehen bereits die Ergebnisse; zusätzlich ist zu beachten, dass viele (Boulevard-Blätter), die solche Themen eher häufiger transportieren, gar nicht berücksichtigt wurden. Sie würden das Ergebnis mit Sicherheit noch deutlicher ausfallen lassen.

30 Will man noch weiter zuspitzen, dann kann man von einem funktionalen Äquivalent zum Markt-Wettbewerb im Wirtschaftssystem sprechen. Der Begriff „perpetuum mobile“ (p.m.) wird hier natürlich nicht im naturwissenschaftlich technischen, sondern nur im metaphorischen Sinne verwendet. Allerdings kann der Bezug zum p.m. „dritter Art“ als Assoziation dienen: es geht um ein System, das die Bewegung und Energie erhält, ohne sich mit der Zeit abzubremsen.

31 Dies ist nicht nur wegen der Nähe zur öffentlichen Leistungserbringung zu betonen. Auch die Kombination von Rollen (Auftraggeber, Mitgestalter, Nutzer, Ko-Produzent) ist hierfür wichtig.

32 Es gibt viele Faktoren, die die Bürokratisierung verstärken (vgl. *Grunow* 2008): neben den organisatorischen sind es inter-organisatorische, inter-personelle und intra-personelle Muster mit bürokratischem Charakter; hinzukommt, dass die Grundmuster dieses Organisationstypus in allen gesellschaftlichen Funktionssystemen (mehr oder weniger) verbreitet sind.

33 Kritik kann sich hier nicht im Wechsel des Dienstleisters (choice), sondern nur im Protest (voice) äußern.

34 Allein die Sicherung von Berater-Umsätzen erfordert die „schöpferische Zerstörung“ (*Schumpeter*) alter Lösungen des Verwaltungshandelns; E-Government kann als besonders geeignet gelten, weil sich das Argument auf drei Prozesse beziehen lässt: technologische Entwicklung/Hardware, Software und Beratung/Schulung.

35 Hinter der o.a. Gratwanderung verbirgt sich auch die „Janusköpfigkeit“ von Leistung und Herrschaft durch Verwaltungshandeln.

36 „Geht nicht gibt’s nicht“ war eine typische NSM-Formel der Politik gegenüber der Verwaltung.

37 Häufig praktiziert: das Verschieben in „erfolgreich scheiternde Organisationen“ (*Seibel*) – z.B. die Wohlfahrtsverbände.
38 Inwieweit die Politik explizit zur Formulierung von negativen Stereotypen über die öffentliche Verwaltung beiträgt, ist u.E. empirisch nicht hinreichend geprüft.
39 Diese Situation ist von Autoren wie *Suleiman* (2006) dahingehend kritisiert worden, dass man „den Ast absäge auf dem man selber sitzt“. Die politische Funktionalität des „p.m.“ wird hier also nicht anerkannt. Es wird allerdings beiläufig auch erwähnt, dass die Verwaltung ständige Anpassungen an neue Anforderungen durchführen muss. Die Kritik richtet sich zudem auf NPM-Reformen.
40 Die Formulierung eines prominenten Politikers in einem Vortrag am 29.1.08: „Wenn man vor Vertretern des Handwerks Bürokratieabbau ankündigt, erhält man tosenden Applaus. Leider ist das das einzige Thema, für das man durchweg Applaus erhält“.
41 Auch die Negativfolgen bedürfen einer gesonderten Analyse: man denke an die schwindende Glaubwürdigkeit der Politik, an die wachsende Frustration des Personals (innere Emigration) oder die ständige Beschäftigung der Verwaltung mit sich selbst.
42 Ob und wie die hier vorgetragenen Argumente auch für die Politikberatung durch die Ministerialbürokratie zutreffen, bedarf einer gesonderten Überprüfung.

Literatur

Albrow, Martin, 1972: Bürokratie, München: List Verlag.
Allensbach 2007: Eine Art Hassliebe. Eine Dokumentation des Beitrags von Elisabeth Noelle und Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 113 vom 16. Mai 2007.
Bierhoff, Hans-Werner, 2006: Sozialpsychologie, Stuttgart: Kohlhammer.
Bogumil, Jörg u.a., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma.
Bohne, Eberhard (Hrsg.), 2006: Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik, Berlin: Dunker & Humblot.
Caiden, Gerald, 1991: What Really is Public Maladminsitration?, in: Public Administration Review, Vol.51, 6/1991, S. 486-492.
DBV-FAZ, 2006: Dossier öffentlicher Dienst, Untersuchung zu Einstellungsmustern von Bürgern und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes, F.A.Z.-Institut für Management-,Markt- und Medieninformationen und DBV-Winterthur Versicherungen, Frankfurt am Main: Boschen-Offset Druck.
DIFU, 2005: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme, Difu-Materialien, Band 6.
Drever, James/Fröhlich, Werner D., 1968: Wörterbuch zur Psychologie, München: Deutscher Taschenbuchverlag.
Forst, Rolf v.d/Brandel, Rolf, 1998: Kundenbefragung in der öffentlichen Verwaltung – eine Bestandsaufnahme. IAT-Projektbericht 1/1988, Gelsenkirchen.
Gabriel, Oscar W, 1993: Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/1993, S. 3-21.
Goetz, Klaus H., 1997: Verwaltungswandel – ein analytisches Konzept, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden: Nomos, S. 177-206.
Grunow, Dieter, 1988: Verwaltung im Alltag: Über das schwierige Verhältnis von Bürger und Bürokratie, in: Politische Bildung 21/1988, S. 19-38.
Grunow, Dieter, 1991: Development of the Public Sector: Trends and Issues, in: *Kaufmann, Franz Xaver* (Hrsg.), The Public Sector, Berlin: de Gruyter, S. 89-115.
Grunow, Dieter, 2003: Die Verwaltung im Spiegel von Bürgerumfragen: die Bedeutung unterschiedlicher Rollen und Erfahrungen, in: ders., (Hrsg.), Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschoner und E-Government. Münster: Aschendorff, S. 143-167.
Grunow, Dieter, 2008: Bürokratieforschung, in: *Kaina, Viktoria/Römmele Andrea* (Hrsg.), Politische Soziologie. Wiesbaden: VS-Verlag (im Ersch.).
Jacoby, Henry, 1969: Die Bürokratisierung der Welt, Neuwied/Berlin: Luchterhand.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan, 2007: „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?, Friedrich Ebert Stiftung Berlin.

Kepplinger, Hans Mathias/Noelle-Neumann, Elisabeth, 2002: Wirkung der Massenmedien, in: *Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen* (Hrsg.), Publizistik. Massenkommunikation, Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verl., S. 597-647.

Lippmann, Walter, 1989: Die öffentliche Meinung, Reprint des Publizistik-Klassikers, Bochum: Brockmeyer.

Luhmann, Niklas, 1971: Opportunismus und Pragmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: *ders*., Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 165-180.

Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrsg.), 2002: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie. 1998-2002. Bd. 11, München.

Petersen, Lars-Eric/Six-Materna, Iris, 2006: Stereotype, in: *Bierhoff, Hans-Werner/Frey, Dieter* (Hrsg.), Handbuch der Sozialpsychologie und Kommunikationspsychologie, Bd. 3, Göttingen u.a: Hogrefe, S. 430-436.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.

Schenk, Michael, 2002: Medienwirkungsforschung, Tübingen: Mohr Siebeck.

Sinus, 1979: Folgen des Bürokratismus. Einstellung zur Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in Deutschland, München/Heidelberg.

Smith, Eliot R./Mackie, Diane M., 1995: Social Pychology, New York, NY (USA): Worth Publ.

Strüngmann, Daniela, 2007: Das Bild der öffentlichen Verwaltung in den Medien: Verbreitung von Stereotypen? Eine Inhaltsanalyse von Tageszeitungen. Masterarbeit an der Fernuniversität Hagen, unveröffentlicht.

Stürmer, Stefan, 2008: Die Kontakthypothese, in: *Petersen, Lars-Eric/Six-Materna, Iris* (Hrsg.), Stereotype, Vorurteile und soziale Diskriminierung: Theorien, Befunde und Interventionen. Weinheim: Beltz.

Suleiman, Ezra, 2006: Dismantling Democratic States, Princeton, NJ (USA) u.a.: Princeton Univ. Press.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Dieter Grunow, Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg, Fachbereich 2, Politikwissenschaft, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg
E-Mail: dieter.grunow@uni-due.de

Daniela Strüngmann, M.A. wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg, Fachbereich 2, Politikwissenschaft, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg
E-Mail: daniela.struengmann@uni-due.de

Uwe Wagschal/Georg Wenzelburger

Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit

Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich

Zusammenfassung
Während der vergangenen Jahrzehnte ist es einigen westlichen Industriestaaten gelungen, ihre öffentlichen Haushalte zu sanieren. In anderen Ländern wächst die Staatsverschuldung indes weiterhin an. Die Erklärung dieser Varianz in der Konsolidierungsperformanz steht im Zentrum dieses Beitrags. Dabei werden ausgehend von theoretischen Überlegungen unterschiedliche Faktoren identifiziert, die Budgetkonsolidierungen beeinflussen. Die statistischen Analysen zeigen, dass insbesondere die ökonomischen Rahmenbedingungen darüber entscheiden, ob eine Budgetsanierung erfolgt. Darüber hinaus beeinflussen die zeitliche Terminierung und die Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierung die Performanz. Politische und institutionelle Faktoren erweisen sich hingegen als nicht erklärungskräftig. Neben der Analyse der Determinanten von Konsolidierungen gibt der Beitrag zudem einen Einblick in die Ausgestaltung der Budgetsanierungen. Dabei zeigt sich, dass die Konsolidierungsprofile zwischen den Staaten durchaus variieren. Zudem wird deutlich, dass erfolgreiche Konsoliderer neben Ausgabensenkungen auch institutionelle Reformen unternommen haben, um die Budgetdisziplin zu verbessern.

Schlagworte: Fiskalpolitik, Haushaltskonsolidierung, Staatstätigkeit, Verschuldung

Abstract
How to Regain Room for Manoeuvre in Politics. An Analysis of the Determinants of Budget Consolidations
During the last two decades, some OECD countries succeeded in reducing their budget deficits whereas the debt spiral in other OECD countries is still accelerating. The explanation of this variance is the main issue of this paper. By means of different statistical methods, the paper identifies the most important factors that determine budget consolidations. We find that economic variables in particular influence the consolidation performance whereas the influence of political and institutional variables remains insignificant. Moreover, the paper answers the question how budget consolidations are implemented. We find different consolidation patterns among the OECD countries when comparing the development of various budget items. Furthermore, it seems to be especially important to accompany spending cuts by an institutional reform of the budget process, in order to improve the fiscal performance.

Key words: Fiscal policy, public debt, budget consolidation, fiscal adjustment, public policy

1. Einleitung

Die politische und ökonomische Bewertung von Staatsverschuldung ist umstritten. Den einen gilt sie als ein Problemlöser und probates Mittel zur Bekämpfung ökonomischer Krisen; den anderen als ein Problemerzeuger, weil sich ihre vermeintlich positive Wirkung nicht nachweisen lässt und sie langfristig mehr Kosten als Nutzen verursacht. Regierungen verschulden sich, so zumindest ihre öffentliche Rhetorik, um Konjunkturschwankungen zu glätten und die Wirtschaft wieder flott zu machen. Historisch betrachtet ging die dahinter stehende keynesianische Logik des „deficit spending" jedoch langfristig nicht auf. Der Vergleich der Staatsverschuldung in den OECD-Ländern über die letzten 40 Jahre zeigt: Hoch verschuldete Volkswirtschaften mit hoher Staatsverschuldung wuchsen langsamer als solche mit geringer Staatsverschuldung. Dennoch ist die Option der Staatsverschuldung in Deutschland und im internationalen Vergleich ein Instrument zur Finanzierung der Staatstätigkeit.

Das Instrument Staatsverschuldung hat – obwohl es kurzfristig mehr Handlungsspielraum generiert – auf lange Sicht die Optionen des Nationalstaates eingeschränkt, da ein immer größerer Teil des Haushalts in die Zins- und Tilgungszahlungen gelenkt werden musste. So bekannte der ehemalige schwedische Premierminister Göran Persson, nachdem er sich vor amerikanischen Börsianern ob der Verschuldung Schwedens rechtfertigen musste: „Wer verschuldet ist, der ist nicht frei." (*Persson* 1998) Für die Länder der Euro-Zone ist der Handlungsspielraum auf Grund der Konvergenzkriterien und der Anpassungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zusätzlich eingeschränkt. Wenn Regierungen sich daher über eine Ausgabenpolitik differenzieren und profilieren möchten, müssen sie diesen Handlungsspielraum – bei zu hoher Staatsverschuldung – zurückgewinnen, d.h. sie müssen ihre Haushalte konsolidieren.

Der vorliegende Beitrag analysiert im Folgenden die Ursachen für den Verschuldungsanstieg in den vergangenen Jahrzehnten (Abschnitt 2), bevor er detailliert die Konsolidierungsphasen einzelner Länder innerhalb der OECD vergleicht (Abschnitt 3). Das Fazit fasst die wichtigsten Befunde zusammen.

2. Ursachen der Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

Die Entwicklung der Staatsverschuldung ist im historischen Vergleich von einem Auf und Ab gekennzeichnet, wobei Kriege, Wirtschaftskrisen und Verschwendungssucht absolutistischer Herrscher die wesentlichen Antriebskräfte der Verschuldung waren. Nach dem 2. Weltkrieg führten die wichtigsten Industrienationen ihre Schuldenquoten zunächst über einen längeren Zeitraum zurück – begünstigt durch das lang anhaltende Wirtschaftswachstum des „Goldenen Zeitalters" bis Anfang der 1970er Jahre (*Wagschal* 1996). Die durchschnittliche Entwicklung der Staatsverschuldung ist seit 1970 von einem – in Friedenszeiten – bisher nicht gekannten Anstieg geprägt: Bis 1995, dem Jahr des absoluten Höchststandes in den 23 hier untersuchten OECD-Ländern (73 Prozent des BIP), hatten sich die Schuldenquoten mehr als verdoppelt, seitdem sinken sie wieder leicht. 2005 lagen sie im Durchschnitt bei rund 64 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), wobei Deutschland mit einem Wert von 70 Prozent im oberen Mittelfeld des Rankings der 23 in diesem Beitrag untersuchten OECD-Länder liegt.[1]

Die Suche nach den Verschuldungsursachen ist vielschichtig (*Wagschal* 1996, *Franzese* 2002). Neben den klassischen Verschuldungsgründen wie Krieg, Staatszerfall und Systemwechsel kann man positiv und negativ wirkende Einflussfaktoren entlang folgender Systematik verorten.

(1) Ökonomische Größen, z.B. Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquoten, Anteil der Wertschöpfung einzelner Wirtschaftssektoren;
(2) Spezifische Haushaltskomponenten, wie z.B. Zinszahlungen, Personalausgaben, Höhe der Verschuldung als Näherungsgröße für die Erblast, die Ausgabenstruktur, eigene Steuereinnahmen oder, für Deutschland, Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs;
(3) Sozioökonomische Daten, wie etwa der Anteil der Sozialhilfeempfänger, der Anteil der Personen über 65 Jahre oder die Zahl der Erwerbstätigen;
(4) Politische Variablen, z.B. Zahl der Abgeordneten pro Einwohner, Politische Fragmentierung im Parlament und Regierung, Parteipolitische Färbung der Regierung, Zusammensetzung des Parlaments, Amtsdauer des Finanzministers und des Ministerpräsidenten;
(5) „Machtressourcen-Variablen", etwa der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst sowie die Streiktätigkeit der Gewerkschaften.
(6) Institutionelle Variablen, z.B. Verfassungsregeln und Gesetzesregeln gegen die Verschuldung, die Zahl der Vetospieler, der Föderalismus der Wahlzeitpunkt, das Wahlsystem, eine unabhängige Notenbank, die Dauer der Legislaturperiode sowie Indikatoren, die die Stringenz des Budgetprozesses messen (*Hallerberg/von Hagen* 1999).

Fasst man die umfangreichen empirischen Ergebnisse der vergangenen Jahre zusammen, sind es vor allem ökonomische und sozioökonomische Faktoren, die die Staatsverschuldung beeinflussen. Große Umwälzungen, wie Kriege oder Systemzusammenbrüche, führen in der Regel zu einem Niveauverschiebungseffekt, der die Haushaltswirtschaft über Jahrzehnte hinweg beeinflussen kann (*Peacock/Wiseman* 1967). Historisch – und dies ist bemerkenswert – konnten in einigen Ländern, wie etwa den USA, Großbritannien und Frankreich, relativ zur Wirtschaftskraft sogar deutlich höhere Verschuldungsniveaus als heute beobachtet werden. Während große sozioökonomische Schocks, wie etwa die Deutsche Einheit, eine fundamentale Herausforderung an die Steuerungskapazität von Regierungen darstellen, sind es in den heutigen modernen OECD-Dienstleistungsökonomien kleinere sozioökonomische Verwerfungen und Schocks, die die Verschuldung – statistisch signifikant – beeinflussen. Ein starkes Wirtschaftswachstum bremst beispielsweise über mehr Steuereinnahmen und weniger Arbeitslosigkeit den Verschuldungsanstieg. Von zentraler Bedeutung ist auch die Zinsentwicklung: Steigende Zinsen führen zu einer höheren Zinsbelastung des Haushalts, während sinkende Zinsen den Haushalt entlasten. Auch die Seniorenquote (bzw. die demographische Entwicklung) ist ein mächtiger Verschuldungsmotor: Je größer der Anteil der Senioren in der Bevölkerung, desto mehr geben die Regierungen für diese Bevölkerungsgruppe aus, nicht nur aufgrund des Nachfragedrucks, sondern auch wegen des zunehmenden elektoralen Gewichts dieser Gruppe. Ein eher moderater Einfluss ist der Inflation zuzuschreiben, historisch die übliche Variante der Staatsentschuldung, der jedoch durch unabhängige Notenbanken Grenzen gesetzt sind.

Spezifische Haushaltskennziffern beeinflussen ebenfalls die Verschuldung. Insbesondere die Höhe der Personalausgaben sowie die Sozialausgaben weisen hier einen Effekt

auf. Generell ist jedoch die Gesamthöhe der Staatsausgaben nicht ursächlich für einen Verschuldungsanstieg. Solange der Staat für genügend Einnahmen sorgen kann, muss das Budgetsaldo als Residualgröße nicht negativ werden – wie etwa in skandinavischen Ländern zu beobachten.

Im internationalen Vergleich erweisen sich zudem politisch-institutionelle Faktoren als bedeutsam. Verschuldungsbegrenzend wirken eine hohe politische Stabilität und ein geringes gesellschaftliches Konfliktniveau, gemessen zum Beispiel über die Streikaktivität der Gewerkschaften (*Woo* 2003).

Eine mittelstarke Barriere gegen einen Verschuldungsanstieg sind Verfassungsvorschriften (z.B. die Verschuldungsgrenzen des Vertrages von Maastricht) sowie prozedurale Hürden, wie erhöhte Mehrheitserfordernisse für Schuldenaufnahmen und direktdemokratische Abstimmungen. Die Erfahrungen in den USA und der Schweiz mit Verfassungsregeln sind eindeutig (*Penner/Weisner* 2001): So existieren in der Schweiz verschiedene kantonale Regelungen, unter anderem auch automatische Steuererhöhungen (z.B. in St. Gallen) bei einem übermäßigen Defizit.

Der Föderalismus, lange Zeit als wirksame Hürde gegen die Verschuldung angesehen, ist in Wirklichkeit nur eine mäßige Barriere, was inzwischen selbst von Vertretern dieser These konzediert wird (*Kirchgässner* 2002). Unter den Ländern mit niedriger Staatsverschuldung findet sich mit Australien aktuell nur ein einziges föderal strukturiertes Land.

Machen Parteien einen Unterschied bei der Verschuldung? Gemeinhin wird angenommen, dass sich linke Regierungen stärker als rechte Regierungen verschulden. Dies trifft jedoch für die Zeit von 1960 bis Mitte der 1990er Jahre nicht zu, da sich oft bürgerliche Regierungen stärker verschuldeten (z.B. in Irland, Belgien, Italien, Japan, Kanada und den USA). Die Erklärung hierfür liegt in den unterschiedlichen „Ideologiezielen" bürgerlicher Parteien, die einerseits die Steuern senken wollen und andererseits den Haushalt ausgleichen möchten. In diesem Zielkonflikt entscheiden sie sich zumeist eher für Steuersenkungen als für eine Reduktion des Haushaltsdefizits. Linksregierungen weisen demgegenüber generell höhere Staatsausgaben auf, sorgen aber gleichzeitig für höhere Einnahmen, so dass die Verschuldung tendenziell geringer ausfällt (*Wagschal* 1996). Seit Mitte der 1990er Jahre ist dieser Effekt jedoch, wegen des geringeren fiskalischen Spielraumes durch Globalisierung und Maastrichtregeln, nicht mehr feststellbar.

Ein gewisser verschuldungserhöhender Effekt wurde überdies bei Regierungen mit mehreren Koalitionspartnern festgestellt (*Roubini/Sachs* 1989; *de Haan/Sturm/Beekhuis* 1999; *Woo* 2003). Die Wirkung hängt jedoch stark von der Fallauswahl, dem Untersuchungszeitrum sowie der Operationalisierung der erklärenden Variable ab. Die Begründung dieses Fragmentierungsarguments liegt in der vermeintlichen Schwäche von Regierungen, keine glaubwürdige Fiskalpolitik betreiben zu können und zudem anfällig für eine Sonderinteressenpolitik zu sein. Aber weder *de Haan* und *Sturm* (1999) noch *Wagschal* (1996) konnten diese Vermutung empirisch bestätigen.

Eine weitere prominente Verschuldungsursache der Politischen Ökonomie ist der politische Konjunkturzyklus, d.h. das Verschulden vor Wahlen (*Nordhaus* 1975; *Tufte* 1978), um eine Wiederwahl zu sichern. Ein solches am Wahltermin ausgerichtetes Verschuldungsverhalten konnte empirisch für die OECD-Länder jedoch lange Zeit nicht festgestellt werden, obwohl die Modelle sich theoretisch immer weiter verfeinerten und zusätzliche Annahmen inkludierten. Allerdings zeigen *Mink* und *de Haan* (2006) für den Zeitraum 1999-2004 aktuell eine gewisse Evidenz für diese These.

Schließlich steht der strategische Einsatz der Verschuldung als Erklärungsfaktor bei einigen Studien im Mittelpunkt (*de Wolff* 1998). Wie verhalten sich Regierungen, wenn ihnen die Abwahl droht? Setzen sie das Verschuldungsinstrument ein, um Fakten für ihre Nachfolger zu schaffen? Zwei Ansätze haben dieses mögliche Verhalten von Regierungen genauer untersucht. Das Modell von *Alesina* und *Tabellini* (1990) postuliert, dass die öffentliche Verschuldung höher ist als ihr eigentliches Optimum. Die Argumentation beruht auf der Annahme, dass die im Amt befindliche Regierung den Handlungsspielraum der neuen Regierung soweit wie möglich einengen möchte, damit diese keine stimmenwirksamen Programme durchführen kann. Nach *Persson* und *Svensson* (1989) setzen Regierungen ebenfalls die Staatsverschuldung als strategisches Instrument ein, um den Handlungsspielraum ihrer Nachfolger einzuengen. Insbesondere „halsstarrige", konservative Regierungen können so eine höhere Verschuldung hervorrufen, um eine expansive Sozialstaatspolitik linker Regierungen zu verhindern. Beide Ansätze konnten empirisch jedoch nicht überzeugen.

3. Konsolidierungsanstrengungen im Vergleich

3.1. Operationalisierung und Darstellung von Konsolidierungen

Nach der Ursachenanalyse zur Entstehung von Staatsverschuldung stellt sich die Frage, ob die gleichen Determinanten, die den Zuwachs der Verschuldung bewirkt haben, auch für die in den vergangenen 25 Jahren beobachtbaren Konsolidierungsbemühungen gewirkt haben, also für den Abbau der Staatsverschuldung (*Castles* 2007). So haben zwischen 1980 und 2005 verschiedene Länder ihre Budgets konsolidiert, wie etwa Belgien, Irland, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Österreich und Schweden. In der empirischen Literatur werden verschiedene Indikatoren und Operationalisierungen von Haushaltskonsolidierungen verwendet (*Alesina/Perotti* 1995, 1996, 1997; *Alesina/Ardagna* 1998; *Zaghini* 2001; *Brandner* 2003; *von Hagen/Hallett/Strauch* 2002; *Sachverständigenrat* 2003), so dass die Befunde im internationalen Vergleich durchaus variieren.[2]

Die quantitative Erfassung der hier untersuchten Konsolidierungen basiert auf der Entwicklung des Primärsaldos (Nettokreditaufnahme abzüglich Zinszahlungen) und der Entwicklung des Schuldenstandes. Liegt ein positiver Primärsaldo größer als zwei Prozent des BIP über mindestens zwei Jahre oder eine substanzielle Verringerung eines Primärdefizits – im Durchschnitt mindestens 1 Prozenztpunkt des BIP – über mehrere Perioden vor, dann wurde konsolidiert. Daneben muss auch die Schuldenquote im Untersuchungszeitraum mindestens konstant bleiben. Eine Konsolidierung wurde als erfolgreich bewertet, wenn die Schuldenquote im dritten Jahr nach der Konsolidierung unter ihrem Wert aus dem letzten Konsolidierungsjahr lag. Für 23 OECD-Länder im Zeitraum von 1980 bis 2005 ergaben sich insgesamt 26 Konsolidierungsphasen in 17 Ländern, von denen 15 erfolgreich, zehn nicht erfolgreich waren und von denen eine noch nicht klassifiziert werden konnte (vgl. Tabelle 1). Deutschland hatte – trotz eines moderaten Schuldenabbaus Ende der 1980er Jahre – im Untersuchungszeitraum keine Konsolidierung aufzuweisen.

Tabelle 1: Konsolidierungen in 17 OECD-Ländern (Zeitraum 1980-2005)

Land	Zeitraum	Erfolg
Australien	1993-1999	Nachhaltig
Belgien	1993-2002[1]	Nachhaltig
Dänemark 1	1984-1989	Nicht nachhaltig
Dänemark 2	1996-2001	Nachhaltig
Finnland	1993-2000	Nachhaltig
Großbritannien 1	1986-1990	Nicht nachhaltig
Großbritannien 2	1993-2000	Nachhaltig
Irland 1	1985-1989	Nachhaltig
Irland 2	1993-2002	Nachhaltig
Island 1	1994-2000	Nicht nachhaltig
Island 2	2003-2005	Nachhaltig[2]
Italien	1998-2001	Nachhaltig
Japan	1987-1991	Nicht nachhaltig
Kanada 1	1992-2000	Nachhaltig
Kanada 2	2000-2005	Nachhaltig[2]
Neuseeland 1	1992-1995	Nachhaltig
Neuseeland 2	2000-2005	Keine Bewertung möglich[3]
Niederlande	1996-2001	Nicht nachhaltig
Norwegen	1992-1997	Nicht nachhaltig
Österreich	1995-1997	Nicht nachhaltig
Schweden 1	1982-1987	Nachhaltig
Schweden 2	1987-1990	Nicht nachhaltig
Schweden 3	1993-2000	Nachhaltig
Spanien 1	1985-1988	Nicht nachhaltig
Spanien 2	1998-2002[1]	Nachhaltig
USA	1992-2000	Nicht nachhaltig

Anmerkungen: 1 = Konsolidierung dauert noch an (Stand Anfang 2007); 2002 wurde als Enddatum genommen, um eine Entscheidung über die Nachhaltigkeit treffen zu können; 2 = Eigentlich keine Bewertung möglich, da sich das Nachhaltigkeitskriterium auf das Jahr 2008 richtet; Bewertung auf Basis der OECD-Projektionen; 3 = Einschätzung nicht möglich.

Zentral für den Erfolg der Haushaltssanierung ist, ob diese ausgaben- oder einnahmenseitig erfolgt. Die Entwicklung der Staatsausgabenquoten (in Prozent des BIP) zeigt, dass erfolgreiche Konsolidierer ihre Ausgaben deutlich stärker reduzierten als Konsolidierer, die ihre Haushalte nicht erfolgreich sanierten (vgl. Tabelle 2). Die Differenz zwischen den erfolgreichen Konsolidierungen und den nicht erfolgreichen Konsolidierungen macht immerhin 4,3 Prozentpunkte aus. Durchschnittlich senkten erfolgreiche Konsolidierer ihre Ausgaben um rund 6,8 Prozentpunkte und damit mehr als doppelt so stark wie die gesamte OECD-Ländergruppe. Dagegen zeigt sich kein Unterschied zwischen den Mittelwerten der nicht erfolgreichen Konsolidierer und dem OECD-Durchschnitt. Zusammenfassend gilt: Substanzielle Ausgabenkürzungen sind zentral für einen Konsolidierungserfolg – ein Befund der sich im Übrigen auch in multivariaten Untersuchungsdesigns einstellt (vgl. *Guichard* u.a. 2007, S. 13).

Tabelle 2: Entwicklung der Ausgabenquoten der Konsolidierungsfälle innerhalb der Konsolidierungsperiode

	Veränderung der Ausgabenquote der Konsolidierer innerhalb der Konsolidierungsperiode (= Ende-Anfang)	Veränderung der Ausgabenquote aller OECD-Länder innerhalb der gleichen Konsolidierungsperioden (= Ende-Anfang)
Nachhaltige Konsolidierungen (15 Fälle)	-6,8	-3,0
Nicht nachhaltige Konsolidierung (10 Fälle)	-2,6	-2,6
Insgesamt	-5,1	-2,8

Anmerkung: Die Konsolidierung Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da ihr Erfolg noch nicht bewertet werden kann.

Welche Ausgabenbereiche wurden besonders gekürzt? Es waren dies vor allem (1) die allgemeine Verwaltung (hier werden auch die Zinszahlungen erfasst), (2) wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Subventionen (etwas weniger die Investitionen) und (3) Verteidigung. Vergleicht man das Ausgabenprofil der Konsolidierer mit dem der Nicht-Konsolidierer, so ergeben sich weitere bemerkenswerte Unterschiede. Im Gegensatz zu den Konsolidierern erhöhten die Nicht-Konsolidierer ihre Ausgaben besonders für Soziales und Gesundheit. Zwar stiegen die Gesundheitsausgaben auch bei den Konsolidierern, jedoch in deutlich geringerem Umfang. Entscheidend ist jedoch die Entwicklung der Sozialausgaben, die bei den Konsolidierern generell zurückgefahren wurden. Ganz im Gegensatz etwa zu Deutschland, wo mittlerweile (2005) über 60 Prozent der gesamten Staatsausgaben für Soziales ausgegeben werden – die höchste Quote aller OECD-Länder (OECD-Durchschnitt 49,2 Prozent). Die detaillierte Untersuchung erfolgreicher Sanierungsstrategien (*Wagschal/Wenzelburger* 2008, S. 67ff.) zeigt außerdem, dass folgende Instrumente bei der Ausgabenkürzung erfolgversprechend sind: (1) Veränderungen von Indexierungen (z.B. Reduktionen bei Rentenanpassung aufgrund geänderter Preisindizes), (2) Verschärfungen der Bezugskriterien für Sozialleistungen, (3) Kürzungen beim Personal (Nullrunden, teilweise auch Personalabbau), (4) Verwaltungsreformen und (5) Subventionsabbau.

Differenziert man die Veränderungen der funktionalen Ausgabenkategorien (nach der COFOG-Klassifikation)[3] entlang den einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten (*Esping-Andersen* 1990), zeigt sich ein interessantes Muster (Tabelle 3). Der höchste Ausgabenzuwachs ist bei den residualen Wohlfahrtsstaaten bzw. den sonstigen Ländern zu beobachten (bedingt durch Catch-up-Prozesse), an zweiter Stelle folgen hier schon die Länder der konservativen Wohlfahrtsstaatswelt. Für die Untersuchungsperiode 1990 bis 2002, für die die COFOG-Daten erhoben wurden, ist zwar ein leichter prozentualer Rückgang der Gesamtausgaben auch für die konservative Ländergruppe zu beobachten, jedoch liegt diese deutlich hinter der sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsstaatswelt zurück.[4]

Tabelle 3: Durchschnittlich prozentuale Veränderung der Ausgabenkategorien (Cofog) in den einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten (1990-2002)

	Wohlfahrtsstaatswelt			Residual bzw. sonstige Länder	Gesamtdurchschnitt (17 Länder)
	Sozialdemokratisch	Konservativ	Liberal		
Gesamtausgaben	-7,9	-2,9	-11,7	15,4	-3,1
Soziales	-2,4	6,3	-7,6	40,2	7,1
Allgemeine öffentl. Verwaltung	-15,0	-9,5	-37,6	-2,0	-17,7
Gesundheitswesen	12,2	6,2	19,4	50,4	26,7
Bildungswesen	4,7	-1,5	1,4	27,0	5,0
Wirtschaftliche Angelegenheiten	-18,9	-20,2	-18,7	-13,6	-17,1
Verteidigung und Sicherheit	-10,6	-11,6	-22,4	6,2	-9,3
Sonstiges	-27,5	-3,1	-6,2	27,2	12,7

Folgende der 23 Untersuchungsfälle konnten aufgrund der Datenverfügbarkeit bzw. Datenqualität nicht berücksichtigt werden: Australien, Kanada, Neuseeland, Schweiz, Spanien und Griechenland.

Im Durchschnitt zeigt sich, dass die Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung am stärksten zurückgefahren wurden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass auf hohem Niveau die Beamten und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes entlassen wurden. Der Rückgang um rund 17,5 Prozent im Durchschnitt ist vielmehr damit zu erklären, dass in dieser Kategorie auch die Zinsausgaben des Staates verbucht werden. Da seit 1990 ein deutlicher Rückgang der Zinssätze – im Durchschnitt um mehr als die Hälfte – zu verzeichnen war, hat dies die öffentlichen Haushalte signifikant entlastet. Besonders deutlich ist in allen drei Wohlfahrtsstaatswelten auch der durchgängige Rückgang in den Kategorien Verteidigung sowie wirtschaftliche Angelegenheiten.

Generell sind unterschiedliche Ausgabenprofile in einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten zu beobachten. Insbesondere ist es den Ländern der sozialdemokratischen und der liberalen Wohlfahrtsstaatswelt gelungen, die Sozialausgaben – und damit den größten Ausgabenblock – zu reduzieren, während die beiden anderen untersuchten Wohlfahrtsstaatswelten in diesem Bereich weiter zulegten.

Auf der Einnahmenseite zeigt sich, dass für erfolgreiche Konsolidierungen nicht notwendig Steuern erhöht werden müssen (Tabelle 4). Im Durchschnitt wurden die Einnahmen (in Relation zum BIP) während der nachhaltigen Konsolidierungen sogar reduziert. Betrachtet man die Fallzahlen, sind es jedoch „nur“ acht von fünfzehn erfolgreichen Konsolidierungen, bei denen die Abgaben gesenkt wurden (*Wagschal/Wenzelburger* 2008, S. 49). Diese Reduktion geht jedoch vor allem auf ein starkes Wirtschaftswachstum zurück, welches die Abgabenquote über einen starken Anstieg des Nenners (BIP) verkleinerte. Allerdings gelang es auch einigen Ländern, durch eine moderate Einnahmeerhöhung die Konsolidierung der Haushalte zu unterstützen. Wichtig sind dabei begleitende Reformen auf zentralen Feldern der Güter- und Arbeitsmärkte sowie des Sozialsystems. Privatisierungserlöse und andere einmalige Einnahmen wurden zumeist zum Schuldenabbau verwendet. Mitunter wurden Unternehmenssteuern gesenkt, um den Wirtschaftsstandort attraktiver zu gestalten.

Tabelle 4: Entwicklung der Abgabenquoten der Konsolidierungsfälle innerhalb der Konsolidierungsperiode

	Durchschnittliche Veränderung der Abgabenquote der Konsolidierer innerhalb der Konsolidierungsperiode (= Ende-Anfang)	Durchschnittliche Veränderung der Abgabenquote aller OECD-Länder innerhalb der gleichen Konsolidierungsperioden (= Ende-Anfang)
Nachhaltige Konsolidierungen (15 Fälle)	-0,5	0,3
Nicht nachhaltige Konsolidierung (10 Fälle)	1,4	0,2
Insgesamt	0,3	0,3

Anmerkung: Die Konsolidierung Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da ihr Erfolg noch nicht bewertet werden kann.

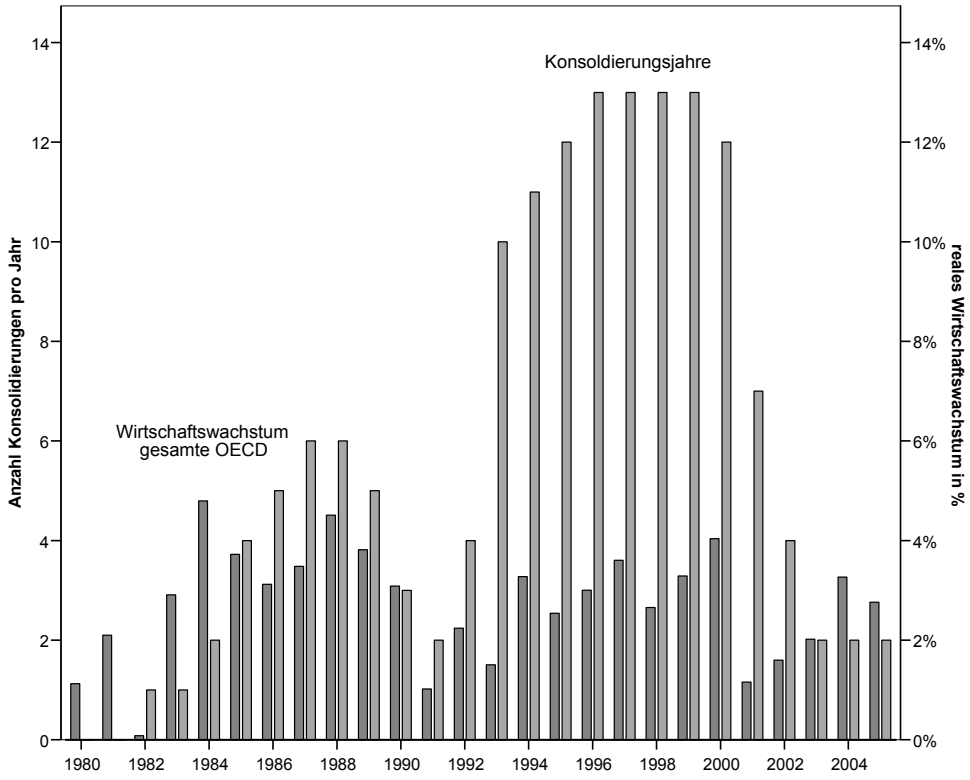
3.2 Sozio-ökonomische Einflussfaktoren

Besonders stark hängen die Konsolidierungen von ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ab. Ähnlich wie beim Verschuldungsanstieg befördern (oder behindern) ökonomische Faktoren die Sanierungsbemühungen von Regierungen. Eine zentrale Größe ist hierbei das Wirtschaftswachstum. So hatten die Wirtschaftskrisen Anfang der 1980er und 1990er Jahre sowie nach 2001 einen eindeutigen – statistisch messbaren – Einfluss auf die Konsolidierungsbemühungen (vgl. Abbildung 1). Für den Zeitraum von 1991 bis 2005 besteht eine Korrelation von r = 0,51 zwischen der Anzahl der Konsolidierungsjahre und dem Wirtschaftswachstum im gesamten OECD-Raum. Für die Subperiode von 1980 bis 1991 liegt diese sogar bei r = 0,65.[5]

Aber auch internationale Rahmenbedingungen haben die Sanierungsanstrengungen der Regierungen unterstützt. So brachte etwa das Ende des Kalten Krieges eine Friedensdividende mit einem Rückgang der Verteidigungsausgaben. Deutschland profitierte mit der Wiedererlangung seiner Einheit zwar auch hiervon, hatte aber gleichzeitig die Vereinigungslasten finanziell zu verarbeiten. Beide Faktoren sind analog zur Argumentation von *Peacock* und *Wiseman* (1967) als Niveauverschiebungseffekte zu interpretieren.

Auch die Ankündigung eines gemeinsamen Europäischen Währungsraumes 1992 änderte die Rahmenbedingungen für die Sparanstrengungen, da explizit die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion an „gesunde“ Finanzen gekoppelt war. Zumindest bis zum Jahr 1999 war dies ein starker Konsolidierungsmotor in Ländern wie Italien, Belgien und Griechenland, wobei auch zu kreativen Buchführungstricks gegriffen wurde, ohne die man sich wohl nicht für den Euro qualifiziert hätte (*Dafflon/Rossi* 1999).

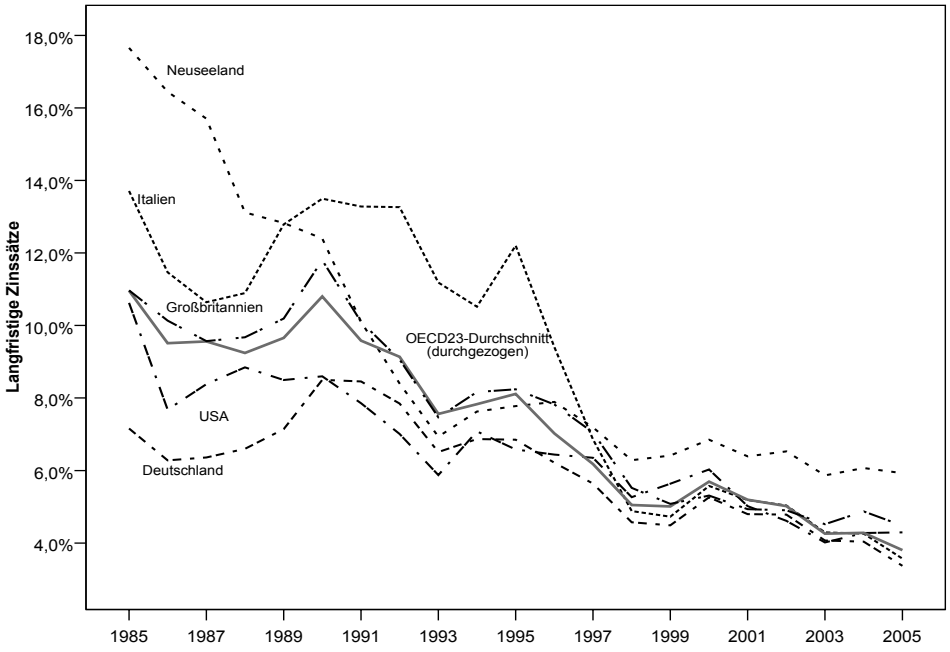
Abbildung 1: Konsolidierungsjahre und wirtschaftliche Entwicklung (1980-2005)



Anmerkung: Daten für die Konsolidierung siehe Tabelle 1, Daten für das (reale) Wirtschaftswachstum wurden der OECD Economic Outlook Database (2006) entnommen.

Mit entscheidend war für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte jedoch die Ersparnis durch den Rückgang und die Angleichung der Nominalzinsen in der gesamten OECD-Welt. Hochverschuldete Länder, wie etwa Neuseeland, Griechenland, Belgien, Irland und Italien, profitierten sehr viel stärker von sinkenden Zinssätzen als Länder, die bereits eine hohe Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten besaßen, wie etwa die Schweiz und Deutschland. Im Durchschnitt sank der Nominalzins von seinem Spitzenwert 15,2 Prozent (1982) auf 3,8 Prozent (2005). Dabei haben Länder wie Italien (7,0 Prozentpunkte), Belgien (6,3 Pp), Portugal (5,7 Pp), Irland (5,4 Pp) sowie Griechenland (4,4 Pp) ihre Nettozinszahlungen in Relation zum BIP zwischen 1991 und 2005 besonders reduziert. Die Zinsdividende, mit bedingt durch die Euroeinführung, ist damit ein zentraler Faktor für die Erklärung der Haushaltskonsolidierung in vielen Ländern (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der langfristigen Zinsen auf Staatsschuldtitel (1985-2005)



Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006). Die Daten für Griechenland sind die kurzfristigen Zinssätze, Daten für Island stammen vom IWF, ein Teil der Daten für Luxemburg von EUROSTAT.

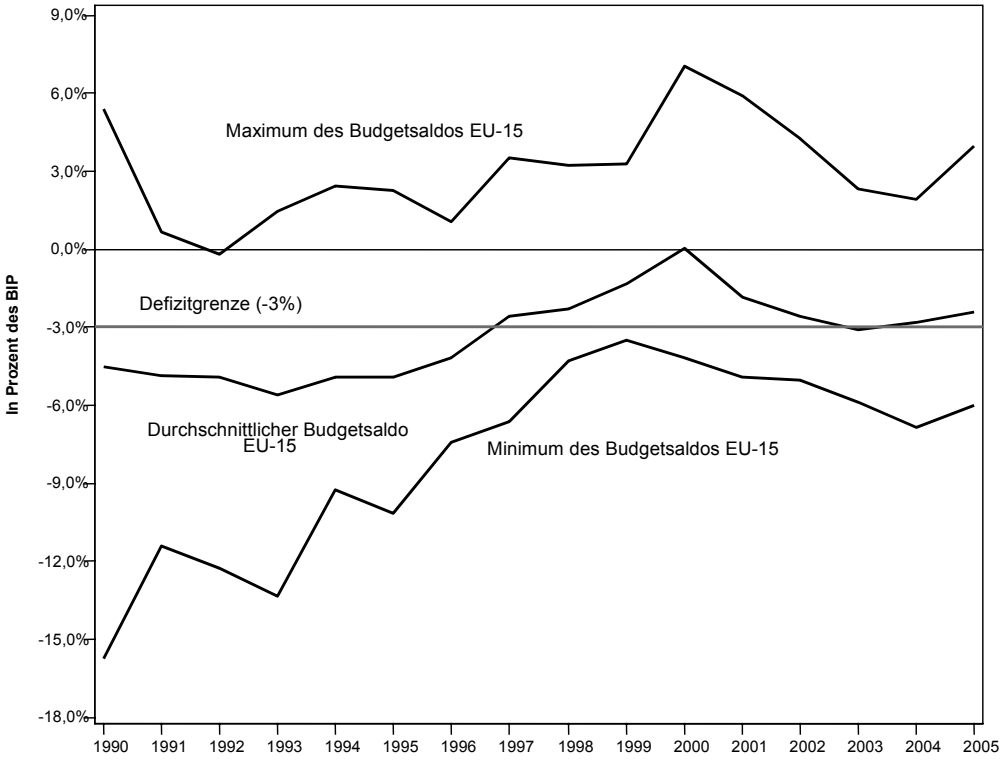
3.3 Politisch-institutionelle Einflussfaktoren

Wie verhält es sich mit institutionellen Änderungen, etwa bei der Verfassung oder bei Budgetinstitutionen? Zunächst kann konstatiert werden, dass kein einziges Konsolidierungsland eine Verschuldungsgrenze in die Verfassung implementiert oder verschärft hat. Allerdings müssen hier als funktionales Äquivalent die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht sowie die Regelungen (und Sanktionsmechanismen) des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997) angesehen werden.

Dieser Effekt ist auch in Abbildung 3 sichtbar, die die Entwicklung der gesamtstaatlichen Defizite im Zeitablauf abbildet. Drei Haupteffekte können identifiziert werden: (1) Zunächst ist eine eindeutige Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsdefizite nach 1993 festzustellen. Sie dauert bis 1999/2000 an. Alle EU-Länder, die an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen wollten, waren offenbar bemüht, sich hierfür zu qualifizieren. In einer Analyse zeigt die OECD, dass faktisch fast alle Länder kreative Buchführungsmethoden anwendeten (*OECD* 2005, S.90). Für 1997 variiert ihr Ausmaß zwischen 0,1 Prozent des BIP für Österreich und die Niederlande und 2,8 Prozent für Griechenland. (2) Über die Gesamtperiode ist bei den Defizitquoten ein deutlicher Konvergenzeffekt auszumachen, wie der Rückgang der Spannweiten der Haushaltssalden anzeigt. (3) Die fiskalische Stringenz und der Willen zur Konsolidierung haben nach der Einführung der gemeinsamen Währung wieder abgenommen. Bemerkenswert ist dabei, dass es aufgrund

der Entscheidungsmechanismen innerhalb der Sanktionsregularien einen strategischen Anreiz für größere Länder gibt (z.B. Frankreich, Italien und Deutschland), sich stärker zu verschulden. Das faktische Scheitern des Sanktionsmechanismus durch das wiederholte Überschreiten der Defizitobergrenze führte im Jahr 2005 zu einer Modifikation des Paktes, die eine Abschwächung bedeutete.

Abbildung 3: Die Entwicklung des Gesamtstaatlichen Defizits in Prozent des BIP in den EU-15-Ländern (1990-2005)



Datenquelle: OECD-Economic Outlook Database (2006).

Institutionelle Änderungen fanden hauptsächlich auf der Prozessebene statt. So wurde etwa der Budgetprozess bei erfolgreichen Konsolidierungen dahingehend geändert, dass anstelle des bisherigen Bottom-Up-Verfahren ein Top-Down-Verfahren angewendet wurde, d.h. eine stärkere Zentralisierung stattfand. Damit einher ging oft auch die Stärkung der Finanzminister, vor allem in Mehrheitsdemokratien. Institutionell werden dem Regierungschef und einem de jure starken Finanzminister eine wichtige Funktion im Konsolidierungsprozess zugeschrieben. Beides ist – und dies ist bemerkenswert – im Fall der Bundesrepublik gegeben (*Seils* 2005). Hilfreich waren überdies vorsichtige Schätzungen der Budget- und Wirtschaftsdaten, etwa durch eine systematische Unterschätzung der Prognosen, um bei den Eckdaten für den Haushalt auf der „sicheren Seite“ zu sein. Auch förderte die Aufstellung mehrjähriger Haushalte bzw. eine verbindliche mehrjährige Finanzplanung die Zukunftsplanung. Die Ankündigung von Ausgaben- und Defizitzielen

zu Beginn einer Legislaturperiode besaß disziplinierenden Charakter für Regierungen, so dass diese „Commitment-Strategie" in den konsensorientierten Systemen erfolgreich war.

In der polit-ökonomischen Literatur werden unterschiedliche politische Faktoren und insbesondere Institutionen mit der Performanz bei der Haushaltskonsolidierung in Verbindung gebracht. In der Regel steht dabei das Argument im Mittelpunkt, dass stabile Regierungen sowie eine geringe Anzahl von Parteien an der Regierung eine deutlich bessere Performanz in der Konsolidierung aufweisen, da sie weniger in Koalitionsverhandlungen gefangen sind und weniger Sonderinteressen befriedigen müssen. Überdies wird argumentiert, dass stabile Regierungen einen größeren Handlungsspielraum für die Konsolidierungen haben (*Persson/Svensson* 1989; *Roubini/Sachs* 1989). Statistische Auswertungen zeigen jedoch, dass sowohl die Art der Regierung, d.h. ihre Mehrheitssituation, als auch die Zahl der an ihr beteiligten Parteien, aber auch die Dauer der Regierung keinen Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung aufweisen (*Wagschal/Wenzelburger* 2008, S. 53f.).

Nachdem sich gezeigt hat, dass sowohl die Art der Regierung, d.h. ihre Mehrheitssituation, die Zahl der an ihr beteiligten Parteien, aber auch die Dauer der Regierung kaum einen Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung haben, kann man weiter fragen, ob die parteipolitische Färbung der jeweils amtierenden Regierungen die unterschiedliche Variation der Konsolidierungsfälle erklärt. Hierzu wurden alle 48 Regierungen untersucht, die während der 26 Konsolidierungsfälle amtierten. Die Messung erfolgt dabei nicht nach den Legislaturperioden der Regierungen, sondern über die Dauer der Konsolidierung und der dabei unveränderten Regierungszusammensetzung. Erst wenn eine Konsolidierungsregierung abgelöst wurde, wurde eine Änderung der Regierungszusammensetzung kodiert. Im Folgenden wurden die unterschiedlichen Regierungen danach kodiert, ob sie überwiegend von (1) Linksparteien geleitet wurden, ob (2) große Koalitionen bzw. Mitteregierungen die Mehrheit stellten oder ob (3) bürgerliche Parteien die Mehrheit an der Regierung hatten. In Tabelle 5 werden diese drei Ausprägungen der Regierungszusammensetzung, die auf den Auswertungen der Kabinettsitzanteile der jeweiligen Regierung basiert, der Dauer der Konsolidierung (gemessen in Jahren) sowie der Zahl der Konsolidierungsfälle gegenübergestellt.

Tabelle 5: Parteipolitische Färbung der Regierung und Dauer der Konsolidierung

	Dauer der Konsolidierung in Jahren	Fälle
Linksregierungen	3,8	13
Große Koalitionen bzw. Parteien der Mitte	2,8	13
Bürgerliche Regierungen	3,0	22
Insgesamt	3,1	48

Anmerkungen: Eigene Auswertungen und Datenerhebung.

Betrachtet man die Dauer der Konsolidierung, dann weisen Linksregierungen im Durchschnitt längere Konsolidierungsdauern auf als große Koalitionen bzw. Regierungen der politischen Mitte sowie bürgerliche Parteien. Dies spricht für das von *Herbert Kitschelt* und anderen formulierte „Nixon goes to China"-Argument, nach dem Linksparteien glaubwürdiger konsolidieren können, weil sie im politischen Diskussionsprozess einerseits eine größere Unterstützung durch die Interessengruppen der Arbeitnehmerseite haben und andererseits argumentieren können, dass bürgerliche Parteien möglicherweise noch härtere Einschnitte durchführen würden (*Ross* 2000; *Kitschelt* 2001; *Green-Pe-*

dersen 2002). Gegen dieses Argument sprechen jedoch die empirischen Ergebnisse. Von den 48 Konsolidierungsregierungen waren 13 überwiegend sozialdemokratisch bzw. links regiert. Dies entspricht einem Anteil von rund 27 Prozent. Kontrastiert man dies mit dem Prozentanteil der Linksregierungen im Zeitraum nach 1980, der etwas über 23 Prozent liegt, so muss man feststellen, dass Linksparteien an der Regierung nur schwach überdurchschnittlich häufig Haushaltskonsolidierungen durchgeführt haben. Auf der anderen Seite schneiden zwar die großen Koalitionen bzw. Mitte-Regierungen bei der Dauer der Konsolidierung relativ schlecht ab, dafür liegen sie bei der Häufigkeit der Konsolidierungsfälle etwas besser als die Sozialdemokraten. Rund 22 Prozent der Regierungen nach 1980 waren große Koalitionen bzw. Mitteregierungen, d.h. der Wert für die Konsolidierer liegt um fünf Prozentpunkte unter dem Vergleichswert für die Konsolidierungshäufigkeit. Bürgerliche Regierungen machen rund 46 Prozent aller Konsolidierungsfälle aus. Verglichen mit den 54 Prozent aller bürgerlichen Regierungen nach 1980 ist dies ein etwas unterdurchschnittlicher Wert.

Eine weitere Frage bezieht sich auf den Zeitpunkt der Konsolidierung. Werden Haushaltskonsolidierungen nach großen Machtwechseln begonnen oder benötigt eine Regierung etwas Zeit, bevor sie diese durchführt? Hierzu wurde für jede Konsolidierungsregierung (d.h. 48 Regierungen) untersucht, wann sie ins Amt gekommen ist und ob dabei ein Machtwechsel vorlag, d.h. eine substantielle Änderung in der parteipolitischen Färbung. Dieser Wechsel in der Färbung der Regierung basiert auf der Dreier-Typologie aus Tabelle 5. Danach wurde geprüft, wann nach dem Machtwechsel die Konsolidierung einsetzte.

Tabelle 6: Machtwechsel und Dauer der Konsolidierung

Zeitpunkt des Beginns der Konsolidierung nach Machtwechsel	Dauer der Konsolidierung in Jahren	Fälle
Spätestens 1 Jahr nach Machtwechsel	3,7	22
Zwischen 2 und 4 Jahren	2,7	7
Länger als 5 Jahre nach Machtwechsel	3,0	6
Durchschnitt (insgesamt)	3,4	35

Anmerkungen: Eigene Auswertungen und Datenerhebung.

Die Frage ist nun, ob ein Zusammenhang mit der Dauer der Konsolidierung (und mit der Häufigkeit) vorliegt. Dabei ist zunächst festzustellen, dass Machtwechsel vergleichsweise selten vorkommen – so erlebte z.B. Deutschland nach dieser Operationalisierung in einer Zeitspanne von 56 Jahren nur fünf Machtwechsel (1966, 1969, 1982, 1998, 2005). Einige Länder, wie etwa Japan oder Schweden, weisen zudem lang anhaltende Regierungszeiten einer großen Partei auf, so dass dort die Zahl der Regierungswechsel noch geringer ausfällt (in Schweden und Japan fanden nach 1945 bis 2006 jeweils zwei Machtwechsel statt). Mehrheitsdemokratien mit einem Mehrheitswahlrecht haben demgegenüber – im Gegensatz zu konsensdemokratischen Systemen – eine weitaus höhere Zahl an Machtwechseln. Differenziert man die unterschiedlichen Regierungen danach, wann sie nach einem Machtwechsel mit der Konsolidierung begonnen haben und teilt sie in drei Gruppen ein – (1) spätestens ein Jahr nach dem Machtwechsel, (2) zwischen zwei und vier Jahren und (3) länger als fünf Jahre nach dem Machtwechsel – so erhält man die in Tabelle 6 dargestellte Verteilung. Die Befunde sprechen eine deutliche Sprache: Schließt man bei der Auswertung Folgeregierungen, die eine Konsolidierung fortsetzten, aus der

Analyse aus, reduziert sich die Zahl der Fälle von 48 auf 35. Es zeigt sich, dass in 22 von 35 Konsolidierungsfällen (63 Prozent) die Konsolidierungen spätestens ein Jahr nach dem Machtwechsel begonnen wurden. Konsolidierungen versprechen offenbar dann Erfolg, wenn sie zügig nach einer substantiellen Änderung der Regierungszusammensetzung begonnen werden. In diesem Fall ist auch die Dauer der Konsolidierung länger. Der Zeithorizont, in dem die Reformen Wirkung entfalten können, verlängert sich. Gleichzeitig erhöht sich aus strategischen Gründen die Wiederwahlchance für die Reformregierung. Dieser in der Literatur als „Honeymoon"-Effekt bezeichnete Zusammenhang zeigt, dass aufgrund der hohen Legitimation nach einem Wahlsieg, der einem Machtwechsel in der Regel vorausgeht, solche Reformen als Regierungsprogramm einfacher und mit einer höheren Glaubwürdigkeit durchgesetzt werden können (*Williamson/Haggard* 1994). Für Parteien, die sich länger an der Regierung befinden, sinkt dagegen die Wahrscheinlichkeit, dass einschneidende Reformen durchgeführt werden, drastisch. In der restlichen Zeit einer ersten Legislaturperiode werden kaum Reformen initiiert (sieben Fälle im Zeitraum von 1980 bis 2005). Auch wenn eine Partei länger als fünf Jahre an der Macht ist, wird kaum konsolidiert (sechs Fälle).

Für den Konsolidierungserfolg ist es daher ganz entscheidend, dass Reformen zügig nach einem Machtwechsel durchgeführt werden. Diese Frontlastigkeit von Reformen ist aus zwei Gründen relevant: Erstens steigen die Chancen der politischen Durchsetzung und zweitens können die Reformregierungen eher damit rechnen, dass sie die positiven Wirkungen einer Reform ernten und an der Wahlurne möglicherweise nicht abgestraft werden. Dies zeigt sich daran, dass Reform- und Konsolidierungsregierungen in Wahlen wiederholt bestätigt worden sind, wie etwa in Belgien, Spanien, Dänemark, Island, Schweden, Norwegen und in den Niederlanden.

Tabelle 7: Wahlsystem und nachhaltige Haushaltskonsolidierung

	Haushaltskonsolidierungstyp		
	Nicht nachhaltig	Nachhaltig	Summe
Mehrheitswahlsystem	2	5	7
Grabenwahlsystem	1	1	2
Verhältniswahlsystem	7	9	16
Summe	10	15	25

Anmerkungen: Eigene Auswertungen und Datenerhebung.

Eine weitere verschuldungsrelevante Variable, die in der Literatur intensiv diskutiert wird, ist der Faktor Wahlsystem, der – so die Hypothese – zur Fragmentierung und Schwäche des politischen Systems führt und gleichzeitig – unter sonst gleichen Umständen – mehr Parteien in der Regierung zur Folge hat (*Grilli/Masciandaro/Tabellini* 1991). Wertet man die Variable Wahlsystem daraufhin aus, ob eine Konsolidierung nachhaltig bzw. nicht nachhaltig war, so ergeben sich keine bedeutsamen Unterschiede nach dem Konsolidierungstyp (Tabelle 7). Der gleiche Befund gilt für die Veränderung der durchschnittlichen Ausgaben innerhalb der Konsolidierungsperioden. Hier schneiden mit Italien und Japan lediglich die beiden Fälle mit einem Grabenwahlsystem schlecht ab. Im Durchschnitt wurden die Ausgaben in Mehrheitswahlsystemen innerhalb der Konsolidierungsperiode um 5,0 Prozent des BIP gesenkt, während Länder mit Verhältniswahlsystemen diese um 5,3 Prozent reduzierten. Die beiden angesprochenen Fälle Italien und Japan senkten ihre Ausgaben im Durchschnitt nur um 1,1 Prozent des BIP. Eine Differenz er-

gibt sich jedoch bei der Gestaltung der Einnahmen. Länder mit Verhältniswahlrecht haben stärkeres Gewicht auf die Konsolidierung über eine Konstanz bzw. eine moderate Erhöhung der Einnahmen gelegt. So steigerten die Länder mit Verhältniswahlrecht während der Konsolidierungsperiode ihre Einnahmen um durchschnittlich 0,7 Prozent des BIP, während Länder mit Mehrheitswahlsystemen diese um durchschnittlich 0,15 Prozent reduzierten. Dies kann dadurch erklärt werden, dass Verhältniswahlsysteme letztlich sowohl im Parlament als auch in der Regierung breitere gesellschaftliche Interessen repräsentieren und typischerweise Koalitionsregierungen hervorbringen, weshalb einnahmeseitige Belastungen breiter verteilt werden und diese auch wieder schwieriger zurückgefahren werden können.

Der Ausbau von Wohlfahrtsstaaten im sogenannten „Goldenen Zeitalter" bis 1973 ließ die Staatstätigkeits- und Sozialleistungsquoten rasant anwachsen. Die unterschiedlichen institutionellen Eigenschaften der OECD-Länder können jedoch für die verschiedenen Niveaus der Ausgabenprofile aber auch der Einnahmeprofile verantwortlich gemacht werden.[6] Besondere Erklärungskraft wird dabei den Vetospielern zugeschrieben, die Reformen und damit Politikwechsel (z.B. den Sozialstaatsausbau) hemmen bzw. sogar blokkieren können. Ein Vetospieler wird dabei als ein individueller (z.B. ein Präsident) oder kollektiver Akteur (z.B. eine Zweite Kammer) definiert, dessen Zustimmung für eine den Status quo ändernde Policy-Entscheidung unerlässlich ist (*Tsebelis* 2002, S. 19). Die Stabilität eines Status quo ist die abhängige Variable, die von drei Faktoren abhängt: (1) der Zahl der Vetospieler, (2) ihrer Kongruenz, d.h. ihrer ideologischen Distanz und Polarisierung sowie (3) ihrer Kohäsion, also dem internen Zusammenhalt der Vetospieler. Durch den zunehmenden Druck der Globalisierung auf die Leistungserstellung der Wohlfahrtsstaaten sowie durch die Finanzkrisen sind die meisten OECD-Staaten vor Anpassungszwänge gestellt worden. *Paul Pierson* argumentiert, dass dabei die Kürzungspolitiken („retrenchment") anderen Logiken folgen als der Ausbau des Wohlfahrtsstaates (*Pierson* 1994, 2001). Im Gegensatz zum „credit claiming" in der Ausbauphase basiert diese neue Politik auf einer Risikovermeidungsstrategie, die die Kosten der Kürzungspolitik bei anderen Akteuren abladen soll. Eine solche Politik der Schuldvermeidung („blame avoidance") kann etwa durch komplexe Reformpakete, durch große Koalitionen oder mit dem Verweis auf die Europäische Union strategisch organisiert werden. Fraglich ist jedoch bei der Diskussion der Kürzungspolitiken im Sozialstaat, ob die klassischen Theorien der Staatstätigkeitsforschung, die den Ausbau desselben gut erklären können, auch den Rückbau ausreichend erfassen können (*Siegel* 2002).

Zentral ist dabei die Wirkungsanalyse der Vetospieler. Wenn die Vetospieler den Ausbau des Sozialstaates behindert haben, ist es einerseits plausibel, dass diese ebenfalls den Rückbau hemmen. Andererseits haben die meisten Vetospieler eher einen konservativen und fiskalisch restriktiven Charakter, weshalb diese Ausgangsthese durchaus in Zweifel gezogen werden kann. Vetospieler wären demnach durchaus permissiv für Kürzungspolitiken bzw. Konsolidierungsmaßnahmen.

Von den zahlreichen Vetospielervariablen, die in der Literatur verwendet werden, wurden zwei zur Überprüfung der Hypothesen herangezogen. Der Vetospieler-Index von Tsebelis verwendet ausschließlich die drei Größen: (1) Präsident, (2) Zahl der Koalitionspartner und (3) Struktur der Kammern eines Parlaments.[7] Während dieser Index über die Zeit variiert, ist der zweite Vetospieler-Index zeitlich invariant und fokussiert nur auf das Vetopotenzial der Institutionen (*Schmidt* 1996). Dafür inkludiert dieser Index mehr potenzielle Vetospieler. Der Test dieser Hypothesen mit unterschiedlichen Vetospielerva-

riablen liefert insgesamt uneinheitliche Befunde. So liefert – erstens – der Vetospieler-Index von Tsebelis keinen Erklärungsbeitrag für die Nachhaltigkeit von Reformen sowie die Dauer von Reformen. Allerdings haben Länder mit mehr Vetospielern die Staatsverschuldung während der Konsolidierung stärker zurückgeführt. Nach dem Vetospieler-Index von Schmidt zeigt sich das Konsolidierungsprofil dagegen eindeutiger: (1) Je mehr Vetospieler vorhanden, desto nachhaltiger war – in der Tendenz – die Haushaltskonsolidierung; (2) je zahlreicher die Vetospieler, desto länger wurde konsolidiert (was theoretisch so nicht zu erwarten war) und (3) je mehr Vetospieler, desto stärker wurde die Verschuldung zurück geführt. Die festgestellten Korrelationen und Beziehungen sind dabei allerdings bestenfalls nur mittelstark.

Neben dem Einfluss der Vetospieler wird in der polit-ökonomischen Literatur vor allem der Einfluss des Föderalismus und der fiskalischen Dezentralisierung diskutiert. Einerseits wird dem Föderalismus eine ausgabensteigernde Tendenz unterstellt. Im Hintergrund wirkt dabei unter anderem das sogenannte „common-pool"-Problem (*Weingast/Shepsle/Johnsen* 1981; *Hallerberg/von Hagen* 1999), welches in Anlehnung an die „Tragik der Allmende" (*Ostrom* 1990) eine mögliche „Übernutzung" der Steuersubjekte durch zu viele staatliche Einheiten unterstellt. Dem Föderalismus wohnt demnach eine ausgabensteigernde Tendenz inne. Überdies lassen Kleinräumigkeit, d.h. fehlende Skalenerträge in der Produktion öffentlicher Güter, die Reform- und Entscheidungsblockaden im Föderalismus und die besseren Zugangsbedingungen für „rent seeker" (d.h. Interessengruppen) die Kosten steigen. Umgekehrt wird dem Föderalismus aber – aufgrund der besseren Aufgabenerfüllung durch Dezentralisierung sowie dem Wettbewerbsargument – eine höhere Effizienz und damit in der Tendenz eine niedrigere Verschuldung unterstellt (*Oates* 1972).

Die Rückwirkung auf die Budgetkonsolidierung kann mit unterschiedlichen Indikatoren überprüft werden. Erstens wurde eine Dummy-Variable (0 = zentralistisch; 1 = föderalistisch) verwendet, um die sieben föderalen Länder als eigenständige Ländergruppe zu behandeln. Zweitens wurde die auf mehreren Systemeigenschaften beruhende Föderalismus-Unitarismus-Variable von *Lijphart* (1999) verwendet, die eine genauere Differenzierung zwischen den unitarischen (z.B. Österreich), kooperativen (z.B. Deutschland) und kompetitiven (z.B. USA) Föderalstaaten zulässt. Drittens wurde dem Fakt Rechnung getragen, dass auch zentralistische Länder ihren Kommunen eine hohe fiskalische Autonomie gewähren. Dieser fiskalische Dezentralismus wurde zum einen über den Ausgabenanteil der nachgelagerten staatlichen Einheiten an den Gesamtausgaben erfasst und zum anderen an dem Anteil an dem Steueraufkommen (*Joumard/Kongsrud* 2003, S. 164). So weisen etwa Österreich und Spanien trotz ihrer föderalen Struktur nur vergleichsweise geringe fiskalische Dezentralisierung auf, während die skandinavischen Länder hier hohe Autonomiegrade aufweisen.

Die Befunde für alle drei Föderalismusvariablen sind folgende: Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Konsolidierung gibt es keinen Unterschied in der Performanz zu den zentralistisch verfassten Ländern. Bei der durchschnittlichen Dauer der Konsolidierung zeigt sich für alle drei Föderalismusvariablen, dass der zeitliche Horizont der Konsolidierungen in dezentralisierten bzw. föderalen Ländern etwas länger ist. Betrachtet man jedoch die durchschnittliche Reduktion der Staatsverschuldung als Maß für den Konsolidierungserfolg, dann schneiden dagegen die zentralistischen Länder besser ab, die offensichtlich härter und schneller konsolidieren.

3.3 Multivariate Untersuchungen

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die bivariaten Zusammenhänge zwischen den Konsolidierungserfolgen und den unterschiedlichen erklärenden Variablen im Mittepunkt standen, sollen im Folgenden die multivariaten Regressionsanalysen die erklärungskräftigsten Faktoren identifizieren. Erst auf Basis multivariater Analysen ist es möglich, die unterschiedlichen Einflussfaktoren zu kontrollieren und die einzelnen Faktoren gegeneinander abzuwägen. Dabei wird in der Auswertung eine neue Perspektive gewählt, die von den bisherigen Untersuchungen öffentlicher Finanzen, die auf der Untersuchung jährlicher Daten basieren, abweicht.[8] Bislang wurden fast ausschließlich Jahresdaten bzw. einheitlichen Periodendurchschnitte als abhängige Variablen verwendet. Die Regressionsgleichungen in Tabelle 8 nehmen jedoch die tatsächlichen Konsolidierungsperioden in den Blick. Dies hat zur Folge, dass die Fallzahlen für multivariate Regressionen gering sind. Überdies wird bei diesem Analysedesign nur innerhalb der Konsolidierungsländer analysiert, so dass die Aussagen sich auf den „relativen" Erfolg der Konsolidierer zueinander beziehen und nicht als Vergleichsgruppe die Nicht-Konsolidierer heranziehen. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Die Konsolidierungsepisoden können von sehr unterschiedlicher Dauer sein (vgl. Tabelle 1). Mit der Fokussierung auf tatsächlich erfolgte Konsolidierungen und Konsolidierungsperioden ist es möglich, die Erfolgsbedingungen für erfolgreiche Konsolidierungen adäquater als im reinen bivariaten Vergleich herauszuarbeiten. Dabei stehen im Folgenden zwei abhängige Variablen im Mittelpunkt: Erstens die Verbesserung der Staatsschuldenquote innerhalb der Konsolidierungsperiode (diese wurde, um die Interpretation zu erleichtern, positiv kodiert). Die zweite abhängige Variable ist die Dauer der Konsolidierung.

Die Befunde in der ersten Regressionsgleichung zeigen (vgl. Tabelle 8), dass folgende vier Faktoren einen Einfluss auf die Veränderungen der Schuldenquote während der Konsolidierung gehabt haben: Erstens hat die Veränderung der Ausgabenquoten der Konsolidierer – gemessen relativ zu den Veränderungen des Gesamtdurchschnitts aller OECD-Länder während der Konsoldierungsperiode – einen eindeutig dämpfenden Effekt auf die Veränderung der Verschuldung. Je stärker die Ausgaben zurückgeführt werden, desto stärker sinkt auch die Verschuldung. Daneben erweist sich auch die Höhe der Staatsschuldenquote zu Beginn der Konsolidierungsperiode als erklärungskräftig und zumindest auf dem Zehn-Prozent-Niveau als signifikant. Je höher die Schuldenquote zu Beginn der Konsolidierung desto stärker wird diese auch zurückgefahren, was als Näherungsgröße für den Problemdruck durch die Verschuldung gelten kann. Daneben zeigt sich außerdem die zeitliche Dauer der Konsolidierungsanstrengungen als einflussreich: Je länger in einem Land konsolidiert wurde (gemessen in Jahren), desto stärker wird die Verschuldung zurückgeführt, d.h. ein „langer Atem" zahlt sich aus. Schließlich ist noch ein vierter Faktor signifikant: Die Erhöhung der Einnahmen. Je stärker die Einnahmen erhöht werden (bzw. je schwächer sie zurückgefahren werden) desto stärker wird die Verschuldung reduziert. Die beiden einflussstärksten Variablen, gemessen am Beta-Koeffizienten (der nicht in Tabelle 8 dargestellt ist), sind jedoch die Veränderung der Ausgabenquote, gefolgt von der Dauer der Konsolidierung.

Tabelle 8: Determinanten des Verschuldungsabbaus und der Konsolidierungsdauer

	Modell 1 Verringerung Schuldenquote	Modell 2 [d] Verringerung Schuldenquote	Modell 3 Verringerung Schuldenquote	Modell 4 [d] Verringerung Schuldenquote	Modell 5 Konsolidierungsjahre	Modell 6 [e] Konsolidierungsjahre
Konstante	-5,20	1,35	-8,01	-4,59	3,49	5,50**
	(4,93)	(6,66)	(6,12)	(7,61)	(2,18)	(2,05)
Veränderung der Ausgabenquoten	-1,54***	-1,26**	-1,55***	-1,51***		
Konsolidierer-OECD	(0,28)	(0,49)	(0,27)	(0,27)		
Schuldenquote zu Beginn	0,11*	0,07	0,11*	0,11		
Konsolidierung	(0,06)	(0,07)	(0,06)	(0,07)		
Anzahl der Konsolidierungsjahre	2,17***	1,33	2,56***	2,44***		
	(0,65)	(0,90)	(0,64)	(0,78)		
Differenz der Einnahmenquoten	1,21**	1,00	1,17**	1,44**		
Konsolidierer-OECD	(0,57)	(1,04)	(0,61)	(0,64)		
Parteipolitische Färbung der Regierung			0,99	0,60	0,45	-0,01
(1 bis 5)[a]			(0,90)	(0,98)	(0,34)	(0,35)
Vetospielerindex nach Schmidt			-2,06	-3,51		
			(4,15)	(4,26)		
Föderalismus-Unitarismus (Lijphart)			-2,61	-1,76	0,38	0,02
			(1,60)	(1,71)	(0,42)	(0,37)
Abstand Misery-Index[b] beim Konsolidierungsbeginn zum OECD-Durchschnitt			-0,12	-0,15	-0,11	0,01
			(0,34)	(0,34)	(0,10)	(0,09)
Relativer Abstand der SVQ zu Beginn der Konsolidierung zum OECD-Durchschnitt					0,04**	0,05***
					(0,02)	(0,01)
Vetospielerindex nach Tsebelis					-1,39	0,16
					(1,12)	(1,04)
Wahlsystem (1 = MW, 2 = Mischwahlsystem, 3 = VW)[c]					0,63	-0,48
					(0,58)	(0,59)
Machtwechsel während der Konsolidierungsperiode					1,60	1,25
					(1,01)	(1,26)
Veränderung Misery-Index während Konsolidierung-OECD					0,67***	0,90**
					(0,22)	(0,39)
Adj. R^2	0,756	0,181	0,793	0,774	0,354	0,588
F-Statistik	19,57	2,22	12,52	10,44	2,64	4,93
N	25	23	25	23	25	23

Anmerkungen: Die Werte sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern: * = signifikant auf dem 10%-Niveau, ** = signifikant auf dem 5%-Niveau, *** = signifikant auf dem 1%-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest); a: 1 = bürgerliche Hegemonie, 2 = bürgerliche Dominanz, 3 = Patt, 4 = Dominanz linker Parteien, 5 = Hegemonie bürgerlicher Parteien; b = Arbeitslosenquote + Inflationsrate – Wirtschaftswachstum; c: MW = Mehrheitswahlsystem, VW = Verhältniswahlsystem, d = ohne Irland 2 und Belgien; e = ohne Großbritannien 2 und Italien.

Die Überprüfung der statistischen Robustheit der Regressionsbefunde aus Gleichung 1 zeigen, dass etwa Multikolliniarität zwischen den einzelnen erklärenden Faktoren keine Rolle spielt. Allerdings haben die Robustheitsanalysen ergeben, dass zwei Fälle die Regression besonders beeinflussen: der Fall der Konsolidierung in Irland 2 (1993-2002) sowie die belgische Konsolidierung. Diese beiden Fälle weisen die höchste Hebelwirkung (gemessen über den Leverage-Wert) auf die Regressionsgleichung auf, weshalb in Modell 2 das identische Modell ohne diese beiden Fälle geschätzt wird. Es zeigt sich im Ergebnis, dass die Erklärungskraft des Modells dramatisch reduziert wird. Daneben gehen auch die Erklärungskraft und die Signifikanz von drei der vier erklärenden Variablen zurück. Als robuster Einflussfaktor bleibt lediglich die Veränderung der Ausgaben innerhalb der Konsolidierungsperiode übrig.

Fügt man zu dem Ausgangsmodell in Gleichung 1 noch unterschiedliche politische Variablen hinzu, erhält man die Befunde in Modell 3. Als zusätzliche Erklärungsfaktoren wurde die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die Zahl der Vetospieler sowie die Föderalismus-Unitarismus Variable von *Arend Lijphart* (*Lijphart* 1996) aufgenommen. Als weitere sozioökonomische Variable wurde darüber hinaus noch der sozioökonomische Problemdruck, gemessen über den Misery-Index inkludiert. Die Erklärungskraft des Modells 3 steigt gegenüber dem Ausgangsmodell, wobei jedoch keine der vier neu hinzugekommenen Variablen signifikant ist. Auch in diesem Modell erweisen sich die Veränderungen der Staatsausgaben sowie Dauer der Konsolidierung als die signifikantesten und erklärungskräftigsten Variablen. Im Modell 4 wurden wieder die beiden Fälle Irland 2 sowie Belgien (vgl. Tabelle 1) aufgrund ihrer großen Hebelwirkung aus der Analyse entfernt. Im Gegensatz zu Modell 2 bleibt jedoch in diesem Fall die Erklärungskraft hoch, der adjustierte Determinationskoeffizient beträgt immerhin 0,774. Ebenfalls zeigt sich eine Veränderung bei der Signifikanz der einzelnen Einflussfaktoren. Im Gegensatz zu Modell 1 bleiben nun die Veränderung der Einnahmen sowie die Dauer der Konsolidierung signifikant. Allerdings erweisen sich die politischen Variablen als nicht erklärungskräftig. Zu beachten ist dabei, dass die Robustheit der Ergebnisse noch mit alternativen Operationalisierungen für die Föderalismusvariable und dem Vetospieler-Index überprüft wurden. Damit kann festgehalten werden, dass politische Einflussfaktoren keine wesentliche Rolle für die Rückführung der Staatsverschuldung spielen.

Ein Perspektivwechsel wird in den Gleichungen 5 und 6 vorgenommen, bei denen die zeitliche Dauer der Konsolidierung als abhängige Variable verwendet wird. Es ist zu vermuten, dass besonders politisch-institutionelle sowie sozioökonomische Faktoren bedeutsam sind (vgl. Gleichung 5). Im Ergebnis zeigt sich, dass weder die Vetospieler noch das Wahlsystem, weder der Föderalismus oder die parteipolitische Färbung der Regierung einen Einfluss auf die Dauer von Konsolidierungen besitzen. Aus der Argumentationslogik der Politischen Ökonomie hätte man vermutet, dass der Faktor Wahlsystem, über die tendenziell höhere Fragmentierung des politischen Systems für Verhältniswahlsystem negativ mit der Konsoliderungsdauer assoziiert ist. Ebenfalls ist – unter sonst gleichen Umständen – die fiskalische Koordinierung in föderalen Systemen schwieriger (Common-Pool-Problematik) und zudem kann Föderalismus als Vetopunkt gegen Regierungen wirken, weshalb auch hier ein negativer Effekt auf die Konsolidierungsdauer zu erwarten wäre. Damit können politisch-institutionelle Faktoren als weitgehend irrelevant für die Erklärung der Dauer der Konsolidierung angesehen werden. Erklärungskräftig ist in diesem Modell der relative Abstand der Schuldenstandsquote (am Beginn der Konsolidierung) zum Durchschnitt der OECD-Länder. Je höher ein Land verschuldet ist (relativ zu den anderen OECD-Ländern), desto länger dauerten die Konsolidierungsanstrengungen. Darüber hinaus zeigt sich auch, dass die Veränderungen der sozioökonomischen Leistungsperformanz innerhalb eines Landes hoch signifikant und erklärungskräftig sind. Fallen Effizienzgewinne an, beziehungsweise entsteht eine Performanzverbesserung, wird eine Konsolidierung länger durchgehalten: der positive Effekt ist also direkt sichtbar. Nicht relevant ist dagegen der relative Abstand der sozioökonomischen Schlüsselindikatoren zum OECD-Durchschnitt. wenn man nur den Beginn der Konsolidierung betrachtet. Das Modell in Gleichung 5 hat wiederum das Problem einer Beeinflussung durch Fälle mit einer großen Hebelwirkung. In diesem Fall handelt es sich um die Konsolidierung Großbritannien und Italien. Schließt man diese beiden Fälle aus der Untersuchung aus, zeigt sich, dass sich im Gegensatz zu Gleichung 2 diesmal die Erklärungskraft

deutlich verbessert: Es werden fast 60 Prozent der gesamten Varianz erklärt. Erklärungskräftig bleiben jedoch wiederum nur die beiden Faktoren der Staatsverschuldung zu Beginn der Untersuchungsperiode sowie die Verbesserung der Performanz während der Konsolidierung. Die politisch-institutionellen Faktoren bleiben insignifikant.

4. Fazit

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung standen die Darstellung der Verschuldungsentwicklung seit 1960 sowie die Konsolidierungsbemühungen innerhalb der etablierten OECD-Länder im Zeitraum 1980-2005. Innerhalb dieser Ländergruppe haben einige Länder wie etwa Deutschland oder die Schweiz keine Konsolidierungsperiode aufzuweisen, andere Länder wie Irland oder Schweden gleich mehrere. Konsolidierungen können nachhaltig (erfolgreich) oder nicht nachhaltig sein.

Die Analysen sämtlicher Konsolidierungen haben dabei gezeigt, dass vor allem ökonomische Faktoren und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – wie das Wirtschaftswachstum, die Veränderung der Zinssätze, oder die Friedensdividende nach 1990 – Konsolidierungen beeinflussen. Überdies wurde deutlich, dass für eine erfolgreiche Konsolidierung eher auf Ausgabensenkung denn auf Einnahmeerhöhung gesetzt werden sollte. Dieser Befund wird auch durch die Mehrvariablenanalyse der Konsolidierungsepisoden eindeutig gestützt, bei der dieser Faktor sich als zentral erweist. Die Ausgabenreduktion ist mithin der entscheidende Hebel zur Sanierung der öffentlichen Finanzen. Der Einsatz dieses Instruments ist dabei unabhängig von der politischen Färbung der Regierung: Sowohl sozialdemokratische als auch bürgerliche Regierungen haben ihre Staatsfinanzen in Ordnung gebracht. Zudem konnte gezeigt werden, dass die funktionale Zusammensetzung der Ausgabenkürzung mit entscheidend ist. Einnahmeerhöhungen können eine Konsolidierung unterstützen, sind aber weniger bedeutsam als Ausgabenkürzungen. Von Bedeutung für die Konsolidierungsanstrengungen sind außerdem die Höhe der Verschuldung zu Beginn der Konsolidierung sowie die Dauer der Konsolidierung.

Politisch institutionelle Faktoren wie etwa die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen, die Stärke von Regierungen, Wahlsysteme, der Föderalismus oder auch die Vetospieler zeigen keinen Effekt. Dies bedeutet, dass letztlich entscheidend der politische Wille für die Konsolidierung ist, gleich in welchem Institutionensetting eine Regierung agiert und welcher parteipolitischer Couleur sie angehört. Dagegen ist das Timing von Konsolidierungen von großer Bedeutung. Regierungen, die auch die Früchte ihrer Sparanstrengungen ernten wollen, sollten Konsolidierungen zügig nach einem Machtwechsel einleiten.

Anmerkungen

1 Folgende OECD-Länder werden analysiert: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und die USA. Wegen mangelnder Daten kann die Fallzahl für Teilauswertungen geringer sein.

2 Hierbei stehen unterschiedliche Messkonzepte und Indikatoren zur Auswahl, je nachdem ob und um welche Faktoren der Finanzierungssaldo bereinigt wird, wie den Zinszahlungen und/oder der konjunkturellen Entwicklung, wie der jährliche nominale Budgetsaldo, der konjunkturell bereinigte Budgetsaldo (oder strukturelles Defizit bzw. cyclically adjusted balance: CAB), der Primärsaldo (d.h. Budgetsaldo abzüglich

Zinszahlungen auf die Staatsschuld) sowie der konjunkturell bereinigte Primärsaldo (cyclically adjusted primary balance: CABP).

3 Eine detaillierte Analyse der funktionalen Staatsausgabenbereiche kann international vergleichend nur mit der sogenannten COFOG-Klassifikation (Classification of Functions of Government) geleistet werden. Da die Haushaltspläne und ihre Kategorien für gewöhnlich von Land zu Land variieren, haben sich die Vereinten Nationen, der Internationale Währungsfond (IMF) sowie die Europäische Union auf eine einheitliche funktionale Kategorisierung der gesamten Staatsausgaben geeinigt. Diese Cofog-Klassifikation fasst alle Staatsausgaben in zehn Rubriken zusammen.

4 Von den 23 untersuchten OECD-Ländern, mussten sechs – nämlich Australien, Kanada, Neuseeland, Schweiz, Spanien und Griechenland – aufgrund der Datenverfügbarkeit bzw. der Datenqualität von dieser Untersuchung ausgeschlossen werden. Dadurch verzerrt sich das Bild insbesondere für die liberale Ländergruppe leicht.

5 Die Trennung in die beiden Subperioden wird vorgenommen, da sich die Konsolidierungspolitik der insbesondere der EU-Mitgliedsländer und EU-Beitrittskandidaten nach 1991 infolge des Vertrages von Maastricht substanziell geändert hat.

6 Zu Ausgabenprofilen: *Schmidt* (vgl. 1997); Zu Einnahmeprofilen: *Wagschal* (vgl. 2005)

7 Die Daten stehen unter: www.polisci.ucla.edu/tsebelis/ zum Download bereit. Die Daten für die USA und Griechenland, die bei Tsebelis fehlen, wurden vom Autor nachkodiert.

8 Lediglich in einem Working Paper der OECD (*Guichard* u.a. 2007) wird ähnlich vorgegangen. Allerdings wurde ein ähnliches Vorgehen, d.h. die Fokussierung auf Konsolidierungsepisoden in multivariaten Regressionen, bereits von *Heylen* und *Everaert* (2000) vorgenommen. Allerdings wurden dort nur ökonomische Variablen herangezogen.

Literatur

Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia, 1998: Tales of fiscal adjustment – Why they can be expansionary, in: Economic Policy, 13(27), S. 488-545.

Alesina, Alberto/Perotti, Roberto, 1995: The Political Economy of Budget Deficits, in: IMF Staff Papers, 42(1), S. 1-31.

Alesina, Alberto/Perotti, Roberto, 1996: Reducing Budget Deficits, in: Swedish Economic Policy Review, 3, S. 113-134.

Alesina, Alberto/Perotti, Roberto, 1997: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, in: IMF Staff Papers, 44(2), S. 210-248.

Alesina, Alberto/Tabellini, Guido, 1990: A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: Review of Economic Studies, 57, S. 403-414.

Brandner, Peter, 2003: Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehre für nachhaltige Konsolidierungen?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 50(2), S. 183-204.

Castles, Francis G. (Hrsg.), 2007: The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Dafflon, Bernard/Rossi, Sergio, 1999: Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations, in: Public Choice, 101(1-2), S. 59-84.

de Haan, Jakob/ Sturm, Jan-Egbert, 1997: Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation, in: European Journal of Political Economy, 13(4), S. 739-750.

de Haan, Jakob/Sturm, Jan-Egbert/Beekhuis, Geert, 1999: The weak government thesis: Some new evidence, in: Public Choice 101(3-4), S. 163-176.

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

Franzese, Robert J., 2002: Macroeconomic policies of developed democracies, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Guichard, Stéphanie/Kennedy, Mike/Wurzel, Echkard/André, Cristophe, 2007: What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences, OECD Economic Department Working Papers No. 553, Paris.

Green-Pedersen, Christoffer, 2002: The Politics of Justification. Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Grilli, Vittorio/Masciandaro, Donato/Tabellini, Guido, 1991: Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, in: Economic Policy, 13, S. 341-392.

Hagen, Jürgen von/Hallett, Andrew Hughes/Strauch, Rolf, 2002: Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions, and Persistence, in: Journal of the Japanese and International Economies, 16(4), S. 512-535.

Hallerberg, Mark/Hagen, Jürgen von, 1999: Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union; in: *Poterba, James/Hagen, Jürgen von* (Hrsg.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance, Chicago: Chicago University Press, S. 209-232.

Heylen, Freddy/Everaert, Gerdie, 2000: Success and failure of fiscal consolidation in the OECD: A multivariate analysis, in: Public Choice, 105: 103-124.

Joumard, Isabelle/Kongsrud, Per Matihs, 2003: Fiscal Relations across Government Levels, OECD Economics Department Working Papers, 375.

Kirchgässner, Gebhard, 2002: Föderalismus und Staatsquote, in: *Wagschal, Uwe/Rentsch, Hans* (Hrsg.), Der Preis des Föderalismus, Zürich: Orell Füssli, S. 71-91.

Kitschelt, Herbert, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When do Politicians Choose Unpopular Politics?, in: *Pierson, Paul* (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State, Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 265-302.

Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven u.a.: Yale University Press.

Mink, Mark/de Haan, Jakob, 2006: Are there Political Budget Cycles in the Euro Area?, in: European Union Politics, 7(2), S. 191-211.

Nordhaus, William D., 1975: The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, 42, S. 169-190.

Oates, Wallace E., 1972: Fiscal Federalism, New York u.a.: Harcourt, Brace, Jovanovich.

OECD, 2005: Central Government Debt: Statistical Yearbook 1994-2003, Paris: OECD.

Peacock, Alan T./Wiseman, Jack, 1967: The growth of public expenditure in the United Kingdom, London: Allen & Unwin.

Penner, Rudolf G./Weisner, Michael, 2001: Do State Budget Rules Affect Welfare Spending, Occasional Paper, 43, Washington: Urban Institute.

Persson, Göran, 1998: Den som är satt i skuld är inte fri, Stockholm: Atlas Förlag.

Persson, Torsten/ Svensson, Lars E. O., 1989: Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Insconsistent Preferences, in: Quarterly Journal of Economics, 104(2), S. 325-346.

Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, Paul, 2001: Introduction: Investigating the Welfare State at the Century's End, in: *Pierson, Paul* (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State, Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 1-14.

Ross, Fiona A., 2000: 'Beyond left and right': the new partisan politics of welfare, in: Governance, 13(2), S. 155-184.

Roubini, Nouriel/ Sachs, Jeffrey D., 1989: Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, in: European Economic Review, 33, S. 903-938.

Schmidt, Manfred G., 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: European Journal of Political Research, 30, S. 155-183.

Schmidt, Manfred G., 1997: Determinants of Social Expenditure in Liberal Democracies: The Post World War II Experience, in: Acta Politica, 32, S.153-173.

Seils, Eric, 2005: Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfrage, 36(4), S. 773-790.

Siegel, Nico A., 2002: Baustelle Sozialpolitik, Frankfurt u.a.: Campus-Verlag.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2003: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Tsebelis, George, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton: Princeton University Press.
Tufte, Edward R., 1978: Political Control of the Economy, Princeton: Princeton University Press.
Wagschal, Uwe, 1996: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.
Wagschal, Uwe, 2005: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden, Münster: LIT-Verlag.
Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Weingast, Barry R./Shepsle, Kenneth A./Johnson, Christopher, 1981: The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, in: Journal of Political Economy, 89(4), S. 642-664.
Williamson, John/ Haggard, Stephan, 1994: The Political Conditions for Economic Reform, in: *Williamson, John* (Hrsg.), The political economy of policy reform, Washington, DC: Inst. for Internat. Economics, S. 527-596.
Woo, Jaejoon, 2003: Economic, political, and institutional determinants of public deficits, in: Journal of Public Economics, 87, S. 387-426.
Zaghini, Andrea, 2001: Fiscal adjustments and economic performance: a comparative study, in: Applied Economics, 33(5), S. 613-624.

Anschriften der Autoren:
Prof. Dr. Uwe Wagschal, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg
E-Mail: uwe.wagschal@urz.uni-heidelberg.de

Georg Wenzelburger, Diplom-Journalist, Promovend im Promotionskolleg „Reformen der Steuer- und Sozialsysteme“, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg
E-Mail: wenzelburger@uni-heidelberg.de

Kuno Schedler

Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose?

Eine Analyse anhand von Reformen in der Schweiz

Zusammenfassung
Seit den neunziger Jahren wird die öffentliche Verwaltung reformiert. Nicht selten sind davon auch politische Gremien betroffen, in der Schweiz gleichzeitig die Parlamente und die Regierungen. Da sich alle drei Partner – wenn möglich harmonisch – verändern sollen, ist anzunehmen, dass die Beziehung zwischen Politikern und Verwaltungsmanagern eine besondere Bedeutung für die Reform hat. Dieser Artikel geht der Frage nach, wie Exekutivpolitiker ihre eigene Rolle in der Reform erlebten, wie sie die Beziehung zu relevanten Referenzgruppen schildern, und wie die Beziehung zu Verwaltungsmanagern erlebt wurde. Er untersucht im spezifischen Kontext der Schweiz die Schilderungen von zehn Exekutivpolitikern, die sich in ihren Kantonen besonders augenfällig für die Reformen stark gemacht haben. Er kommt zur Erkenntnis, dass „Issue Networks" bestehend aus Reformeliten der drei Gruppen, die Reform stark voran getrieben haben. Damit kann für diese Netzwerke durchaus ein symbiotisches Verhältnis erkannt werden.

Schlagworte: Verwaltungsreform; issue networks; bürokratische Responsivität; Schweiz

Abstract
Politicians and public managers – conflict or symbiosis? An analysis with examples from Switzerland
Since the nineties, public administration has been undergoing significant reforms. In many cases, political bodies have been included, for Switzerland these were both the parliaments and the cabinets. As all three actor groups should – if possible harmonically – change, it can be expected that the relation between politicians and public managers has a high relevance for the reforms. This paper is focussing on the way ministers perceived their roles within the reform, how they narrate their relation to relevant reference groups, and how the relation to public managers was experienced. In the specific context of Switzerland, it analyses the narratives of ten ministers who agitated visibly for the reforms in their cantons. It is argued that 'issue networks' consisting of the reformist elites within the three groups of actors did drive the reforms. Consequently, one can recognise a symbiotic relation between politicians and public managers for these networks.

Key words: Public sector reforms; issue networks; bureaucratic responsiveness; Switzerland

1. Ausgangslage

Verwaltungsreformen haben eine lange Geschichte. Bibliotheken voller Literatur, unzählige Studien und Erhebungen sind dazu zu finden. Obwohl die Mehrheit der empirischen Arbeiten zur Verwaltungsreform aus den USA stammen, wo die Verwaltungswissenschaft als Disziplin deutlich mehr Volumen und soziale Bedeutung aufweist als im deutschsprachigen Raum (*Siegel* 2008), sind auch in Europa wichtige Beiträge zur Erforschung der Reform von Verwaltungen zu finden. In neuerer Zeit genießt vor allem jene Kategorie

von Reformen Beachtung, die die Verwaltung aus der Klammer der Bürokratie in eine neue Management-Ära führen wollen. Die Publikationen zu „Public Management" (*Budäus* 1994), „Neues Steuerungsmodell" (*Reichard* 1994) oder „Modernisierung des Staates" (*Naschold* 1993) zeigen seit den neunziger Jahren den Weg, der für die öffentliche Verwaltung als Verbesserung angesehen wird: Weg vom passiven Verwalten, hin zum aktiven Gestalten, zu einer Verwaltungsführung mit modernen betriebswirtschaftlichen Methoden. Ein solcher „Umbruch in Politik und Verwaltung" (*Hablützel u.a.* 1995), so er denn stattfindet, führt unweigerlich zu einer Neugestaltung von informellen und formellen Strukturen, bis hin zur Veränderung der Führungs- und Steuerungskultur (ebenfalls in Politik *und* Verwaltung).

In der Schweiz wurden diese Reformen schon früh als „Staatsreformen" (*Mastronardi* 1995, S. 1542) bezeichnet. Damit sollte klar gestellt werden, dass die Verwaltung nicht einem so radikalen Wandel unterzogen werden kann, ohne gleichzeitig die Politik mit zu verändern. Thema der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz war explizit die Neugestaltung der Steuerung der Verwaltung (*Schedler* 1995) – analog zu den großen Vorbildern in Neuseeland (*Boston u.a.* 1996) und den Niederlanden (*Herweijer* 1996). Auch dort war die Politik aktiver Teil der Reform. In Neuseeland wurde der Minister zum Einkäufer von Leistungen (Outputs) bei den ihm unterstellten Agencies, die ihm gegenüber für die Erbringung dieser Leistungen Rechenschaft abzulegen hatten (accountability). Gleichzeitig hatte er gegenüber dem Parlament bzw. Volk die damit erreichten Wirkungen (Outcomes) zu verantworten. Im damals in Deutschland bekanntesten Beispiel der Niederlande, der Stadt Tilburg, wurde gar zwischen Rat und Verwaltungsspitze ein Kontrakt ausformuliert, der die neue Hinwendung zu Leistungen statt Ressourcen symbolisierte. Die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung wurde formalisiert und als Kontraktverhältnis verstanden – ganz so, wie es die Neue Institutionenökonomie vorgab. Nutznießer dieser Neuerungen sollten die Bürgerinnen und Bürger sein, die – mit betriebswirtschaftlicher Terminologie – in die Metapher der „Kunden" und „Kundinnen" gekleidet wurden.

Dieser Gedankenansatz zeigte Wirkung im deutschsprachigen Raum der neunziger Jahre, wo in den siebziger und achtziger Jahren Versuche gescheitert waren, die Bürokratie in zentralen Großprojekten zu entschlacken. Die alte Reformepisode war abgeschlossen, und es blieb die Erkenntnis, dass der Bürokratie mit hierarchisch-zentralen Modellen nicht beizukommen war (*Schedler* 1995). Der neo-institutionelle Ansatz der Ökonomie war dem gegenüber ganz anders gestrickt. Nicht Hierarchie und Weisung sollte die Reform prägen, sondern Anreize und Wettbewerb. Durch die Formalisierung der Leistungserwartungen und die Schaffung ökonomischer Anreize sollten die „Public Manager" (wie sie seither heißen) motiviert werden, die Leistungen zu möglichst günstigen Kosten zu erbringen. Wettbewerbsmechanismen sollten diese Anstrengungen zusätzlich unterstützen, so dass am Ende ein möglichst hoher „Value for Money" (*Glynn* 1985) für die Gesellschaft entstünde.

Bei allen Nachteilen dieses Ansatzes, die wohl zu recht kritisiert werden: Die Reformer des „Managerialismus" (*Pollitt* 1990), wie diese Denkschule auch genannt wurde, schufen damit ein formelles Gerüst zur Verbesserung der Transparenz der Leistungen und Wirkungen des Staates, das bis heute positive Resultate liefert. Ohne die ungestümen und ungeduldigen Ökonomen und Betriebswirte des New Public Management wäre die heute deutlich erkennbare Stärkung der Führung in der Verwaltung (*Lienhard u.a.* 2005; *Bogumil u.a.* 2007) wohl kaum möglich geworden.

2. Politik und Verwaltung

Wenn das Verhältnis von Politik und Verwaltung in der Reform diskutiert werden soll, so kann dies mit unterschiedlichen Perspektiven erfolgen. Sich auf diese Perspektiven einzulassen, bedeutet, die Grenze der eigenen Disziplin zu verlassen. Dennoch ist das Verständnis gerade dieser Nahtstelle zentral für die Verwaltungswissenschaften (*Waldo* 1955). Die Diskussion um das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung hat eine lange Geschichte. In den USA ist sie vor allem geprägt durch die Auseinandersetzung um die Frage, ob und wie Politik und Verwaltung zu trennen seien – ob also eine Dichotomie zwischen den beiden besteht, wie sie *Wilson* (1887) und andere propagieren.[1] Die verschiedenen Aufgaben/Rollen werden durch Begriffspaare wie „deciding" vs. „executing", „value" vs. „fact" (*Simon* 1947) oder „Demokratie" vs. „Bürokratie" (*Weber* 1947; *Waldo* 1977) definiert. Diese Sichtweise wurde später massiv kritisiert, und in neueren Publikationen wird der Glaube an die Dichotomie wie ein veraltetes Weltverständnis behandelt, das abschließend widerlegt worden sei (*Overeem* 2008). Dennoch bleibt eine Grundvorstellung zurück, die für Politiker und Verwaltungsmanager unterschiedliche Zielsysteme, unterschiedliche Anreizsysteme, und schließlich unterschiedliche Interessen erkennt. Nicht zuletzt versucht auch das New Public Management, die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zu explizieren, etwa mit der (zu stark) vereinfachenden Zuständigkeitsordnung für das „Was" vs. das „Wie" (*Buschor* 1993). Aber auch wenn differenzierter analysiert wird, bleibt die inhärente Vorstellung einer Dichotomie für das NPM dominierend, nicht zuletzt mit der Anwendung der Principal-Agent Theorie, die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen in formalen Kontraktstrukturen zu fassen versucht. Das langjährige Vorzeigebeispiel für NPM Reformen, Neuseeland, hat die Dichotomie zwischen Politik (Council) und Verwaltung (City Manager) explizit im Local Government Act 1974 festgehalten (*Grünenfelder* 1997, 145 ff). Insofern könnte man die Vertreter des New Public Management als Neo-Wilsonians bezeichnen, die auf eine konzeptionelle (und faktische) Trennung der Funktionen von Politik und Verwaltung zurück kommen.

In der Verwaltungsreform des Typus „NPM" oder „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)" steht eine neue Steuerung der Verwaltung über Leistungen und Wirkungen im Vordergrund. Gleichzeitig aber wird versucht, die als geschlossenes System erlebte Verwaltung gegenüber ihrer Umwelt zu öffnen. Leistungsaufträge sollen es der Politik ermöglichen, Leistungsziele von außen vorzugeben. Kundenorientierung soll die Verwaltung dazu ermuntern, die Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen ernst zu nehmen und ihre Dienstleistungsqualität zu verbessern. Die Verwaltung steht damit in direktem Austausch mit ihren Kunden, ohne den legitimierenden Dienstweg über die Politik. Was in der *Street level bureaucracy* Theorie (*Lipsky* 1980) für die traditionelle Verwaltung dargestellt wird, nämlich dass die Verwaltungsmitarbeiter an der Kundenschnittstelle unter Ressourcenknappheit im Zweifelsfall die Bedürfnisse ihrer Klienten stärker gewichten als die politische Absicht, könnte durch NPM systematisch verstärkt werden. Für die Politik ergibt sich daraus die Herausforderung, ihre (Leistungs- und Wirkungs-) Ziele an die Verwaltung konkreter zu formulieren als bisher.

3. Politiker und Verwaltungsmanager als Akteure im Reformprozess

In seinem Buch „Rethinking democratic accountability" schlägt *Bob Behn* (2001) vor, dass wir uns vertieft Gedanken machen sollen über die Bedeutung der demokratischen Kontrolle. Im Zentrum seiner Ausführungen steht unter anderem auch die Frage nach Vertrauen. Jede Art von Flexibilität, die der ausführenden Instanz zugestanden wird, ist ein politisches Risiko (*Mathiasen* 1997). Gleichzeitig verfügen sowohl Politiker wie auch Verwaltungsmitarbeitende stets über einen diskretionären Handlungsspielraum, wenn sie Entscheide fällen – juristisch „Ermessen" – und greifen damit im Kleinen oder Grossen gestaltend in Politikprozesse ein. Verwaltungshandeln ist ohne ein Mindestmass an Vertrauen nicht möglich, denn die Alternative wäre ein Ausmaß an Kontrolle und Sanktion, das selbst wiederum effizientes und effektives Verwaltungshandeln verunmöglichen würde (*Rosenbloom* 2008). Das Konzept der „accountability" (meist übersetzt als Rechenschaftspflicht) stößt dann an seine Grenzen, wenn es überformalisiert wird – was in verschiedenen Reformprojekten der Fall zu sein scheint. *Behn* stellt dem ein neues Konzept gegenüber: „a compact of mutual, collective responsibility" – eine Übereinkunft einer wechselseitigen, gemeinschaftlichen Verantwortung. Damit eröffnet er eine neue Facette für die Beziehung zwischen Politikern und Verwaltungsmanagern: die Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit und der kollektiven Gestaltung und Umsetzung von Politik. Der Wechsel von Rechenschaft zu Verantwortung (accountability vs. responsibility) ist kein Wortspiel, sondern Programm, denn Verantwortung umfasst für Behn „obligations willingly accepted, not punishment imposed" (*Behn* 2001, 125). Dieses Gemeinsame böte für eine Verwaltungsreform die Chance, unter Berücksichtigung der Anliegen beider Parteien entwickelt und umgesetzt zu werden.

Grünenfelder (1997) hat in seiner Studie zum Zusammenwirken von Politik und Verwaltung in Christchurch (Neuseeland) die Mitglieder des Stadtrates nach einer Charakterisierung des Verhältnisses zum City Manager gefragt, und ist zu folgenden Antworten gekommen:

- gegenseitig respektierend (100% Zustimmung);
- „Teamwork"-orientiert (95% Zustimmung);
- professionell (89% Zustimmung);
- gegenseitig vertrauend (89% Zustimmung);
- hierarchisch (53% Zustimmung).

Das lässt auf ein starkes Vertrauensverhältnis zwischen Stadtrat und City Manager schließen, die Grundvoraussetzung für die Übernahme gemeinsamer Verantwortung für die Stadtentwicklung. Gleichzeitig aber weist Grünenfelder darauf hin, dass erwartet werde, „dass der City Manager die politischen Vorgaben ohne Wenn und Aber ausführt. 100% der Antworten (…) sagen, dass sie beim City Manager darauf setzen ‚to carry out the policies of the Council to the best of his ability even when he disagrees with those policies' " (*Grünenfelder* 1997, 149).

Das Dilemma der demokratischen Kontrolle besteht darin, dass sie aus ökonomischer Sicht kurzfristig einen hohen Preis hat, langfristig aber eine harmonische Entwicklung des „öffentlichen Raums" (*Mastronardi* 2007) begünstig. Das oben beschriebene Dichotomie-Modell der Wilsonians baut im Grunde auf dem Vertrauen auf, dass die Verwaltung bzw. die Verwaltungsmanager in der Umsetzung politischer Ziele motiviert sind,

diese Ziele möglichst effizient und effektiv zu erreichen. Dieses „positive Menschenbild" (*Schedler/Proeller* 2000) ist auch einer der Grundpfeiler der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung – ohne dieses Vertrauen würde es keinen Sinn machen, der Verwaltung Globalbudgets zur Verfügung zu stellen und sie statt dessen auf die Erreichung interpretierbarer Leistungsziele zu verpflichten. Unsere neuere Forschung zur Auswirkung von Globalbudgets (noch unveröffentlicht) zeigt allerdings, dass die Verwaltungsmanager durchaus unterschiedlich motiviert sind, und dass ökonomische Argumente im *Sensemaking* Prozess der Einzelnen nicht immer einen Sinn ergeben. In einer Reihe von aktuellen Fallstudien haben wir einige Beispiele gefunden, die darauf hinweisen, dass die Annahme falsch ist, eine Ausweitung des diskretionären Handlungsspielraums für Verwaltungsmanager („room to manoeuvre") führe zwangsläufig zu einer effizienteren und effektiveren Aufgabenerfüllung. In einigen Beispielen zeigte das Globalbudget schlicht keine Wirkung, da es an der nicht ökonomisch zu fassenden Motivationslage der Betroffenen vorbei zielte.

Verwaltungsreformen sind nicht alleinige Sache der Eliten, also von Politikern und Verwaltungsmanagern, sondern sie müssen durch das „Fussvolk" umgesetzt werden. Dass diese Gruppe von Verwaltungsmitarbeitenden, die direkt vor Ort die Politik umsetzen müssen (Polizisten, Lehrpersonen, Personal im öffentlichen Verkehr, Sozialarbeiter), eine andere Wahrnehmung der Realität einer Reform haben, überrascht nicht und ist mitunter Gegenstand der „Street Level Bureaucracy Theory". *Lipsky* (1980), der wohl prominenteste Vertreter dieser Theorie, zeigt auf, dass die Street-level Bürokraten an bestimmte Umsetzungsmuster gebunden sind, dass sie also Reformbemühungen der Verwaltungsführung unterlaufen, weil sie über unangemessene organisatorische Ressourcen verfügen, weil Zielsetzungen ungenau sind, und weil die endlosen Ansprüche ihrer Klienten sie schlicht überfordern. *Heather C. Hill* (2003) kommt in einer neueren Untersuchung zum Schluss, dass das Scheitern von Reformen oft mit fehlenden Möglichkeiten der Street-level Bürokraten zusammenhängt, die Reformideen zu erlernen. Stattdessen beziehen sie nicht selten ihre Informationen von nicht-staatlichen Akteuren, mit denen sie im Alltag in einem intensiveren Kontakt stehen. Später in diesem Artikel werde ich in diesem Zusammenhang von „Referenzgruppen" sprechen. Die Ursache sieht *Hill* in fehlenden Reformressourcen, die es erlauben würden, bis auf die tiefste hierarchische Stufe zu informieren und auszubilden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch *Gruber* (1987), die aufgrund einer breiten Studie auf der lokalen Ebene in den USA herausstreicht, dass Bürokraten oft von den politischen Angelegenheiten der Stadt isoliert sind, und dass sie stark von ihren eigenen Berufsverbänden und von den Arbeitstechnologien beeinflusst werden – was dazu führen kann, dass sie sich nur wenig um die politischen Vorgaben kümmern.

In einer Untersuchung des Verhältnisses zwischen den City Managern und dem gewählten Rat in amerikanischen Städten findet *Svara* (1994) wiederum sehr unterschiedliche Praktiken, von strikter Trennung zwischen Politik und Verwaltung, bis zur Gleichheit der beiden in der Formulierung von Politiken. *Golden* (1992) zeigt schließlich auf, dass vor allem fünf organisatorische Faktoren das Verhalten von Bürokraten gegenüber der Politik beeinflussen: Ideologie, die dominante Profession der Verwaltungseinheit, der Geist der Verwaltungseinheit, deren Geschichte, und das Selbstvertrauen der Beamten. Diese Studien stammen zu einem großen Teil aus den USA, wo andere kontextuelle Verhältnisse herrschen als in Deutschland oder der Schweiz. Es mag daher von Interesse sein, ob für unseren Sprachraum spezifische Ansatzpunkte zu finden sind, wenn das Ver-

hältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern beleuchtet wird. Empirische Untersuchungen sind – jedenfalls in den Verwaltungswissenschaften – kaum zu finden, obwohl die laufenden Verwaltungsreformen dazu eigentlich gute Gelegenheiten böten.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung eine Beziehung zwischen Menschen ist. Die Akteure spielen dabei eine wichtige Rolle, und zwar nicht nur im Sinne rational handelnder, abstrakter Individuen, sondern auch als Menschen mit Anliegen, mit individueller Vorgeschichte und Referenzgruppen, die ihre Präferenzen in laufenden Interaktionen mit ihren Referenzgruppen herausbilden. In dem hier vorliegenden Artikel werde ich der Frage nachgehen, wie Exekutivpolitiker (Minister), die sich für die Verwaltungsreform in der Schweiz stark gemacht haben, ihre eigene Motivation zur Reform und ihre Beziehungen zu Referenzgruppen sowie zu Verwaltungsmanagern schildern. Nicht zuletzt sollen auch die Ergebnisse der Reform selbst untersucht werden, wie sie von den Politikerinnen und Politikern erlebt wurden.

4. Das Analysemodell

Für die weitere Analyse werde ich mich auf ein vereinfachtes Modell abstützen, das die Akteure und ihr Handeln in Abhängigkeit ihrer Referenzgruppen definiert. Ich orientiere mich dabei zur Strukturierung an Überlegungen, die von drei Grundsätzen ausgehen:

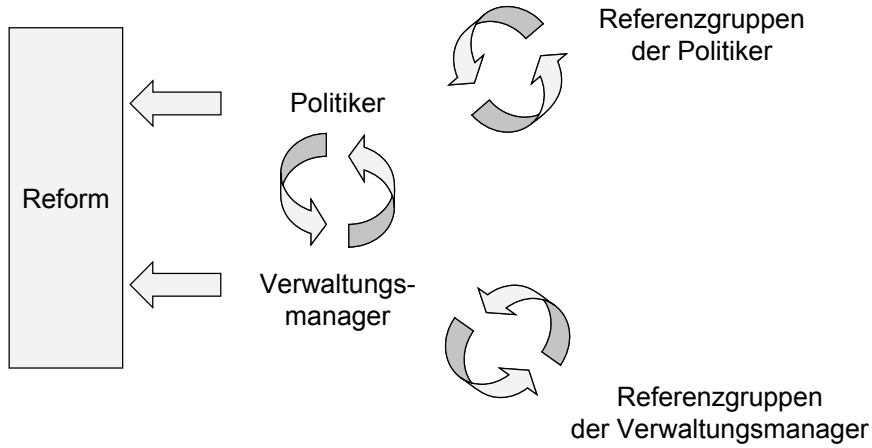
1. Menschen verhalten sich gegenüber Dingen (inkl. Themen) auf der Grundlage der Bedeutung, die diese Dinge für sie haben.
2. Die Bedeutung dieser Dinge entsteht aus der sozialen Interaktion, die jemand mit seinen Kollegen hat. Ich werde hier von den „Referenzgruppen“ sprechen, da ich davon ausgehe, dass für bestimmte Themen unterschiedliche Gruppen von Kollegen relevant sind.
3. Diese Bedeutungen werden verarbeitet und verändert in einem interpretativen Prozess, der von der jeweiligen Person angewandt wird, die sich mit den Dingen beschäftigt, die sie antrifft. (*Blumer* 1969, 2)

Auf die Verwaltungsreform bzw. unsere Fragestellung übertragen bedeutet dies Folgendes:

1. Wenn sich Politiker und Verwaltungsmanager als zentrale Akteure in einer Reformsituation (bzw. gegenüber einem Reformprojekt und seinen Anliegen) auf der Grundlage der Bedeutung verhalten, die diese Reform für sie hat, so muss diese Bedeutung zentraler Gegenstand einer Reformforschung sein.
2. Wenn die Bedeutung der Reform für die zentralen Akteure durch die soziale Interaktion mit ihren Referenzgruppen entsteht, so sind diese Referenzgruppen primär zu identifizieren. Außerdem ist zu analysieren, wie und mit welchen Ergebnissen soziale Interaktion mit diesen Referenzgruppen stattfindet.
3. Wenn die Bedeutungen von Reformen für die zentralen Akteure in interpretativen Prozessen verändert werden, so sind die Prämissen dieser Interpretation zu klären. Damit stellen wir die Frage nach den *Rationalitäten* von Politikern und Verwaltungsmanagern, d.h. nach den für sie logischen Kausalitäten, von denen sie in ihren Interpretationen der Wahrnehmungen ausgehen (vgl. dazu auch *Schedler* 2003).

In der Folge möchte ich diese drei Fragen als Leitschnur nutzen, um das Verhältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern in der Reformsituation zu beleuchten. Dabei ist davon auszugehen, dass keine dieser Gruppen homogen ist, d.h. es bestehen große persönliche Unterschiede zwischen den Mitgliedern dieser Gruppen. Nicht zuletzt dürfte auch das persönliche Verhältnis zwischen Politiker und Verwaltungsmanager einen großen Einfluss auf deren Interpretationen der Reformelemente haben. Mit anderen Worten können sie gegenseitig Teil der Referenzgruppen des jeweils anderen sein, wenn sie deren Vertrauen genießen.

Abbildung 1: Die Bedeutung der Reform für die Akteure wird durch Interaktionen mit anderen geprägt



Indem wir den Fokus auf Schilderungen der Exekutivpolitiker legen, betrachten wir das Modell aus einem spezifischen Blickwinkel. Erfahrungen der Verwaltungsmanager, die im gleichen Zeitraum an den gleichen Reformen mitgewirkt haben, lassen wir außen vor – begründet durch die mangelnde Verfügbarkeit entsprechender Daten. Immerhin können wir aber die eine Seite der Beziehung beleuchten, um für weitere Arbeiten eine Reihe von Fragestellungen zu eröffnen.

5. Fallbeispiele aus der Schweiz

Die Schweiz ist ein Land, in dem die öffentliche Verwaltung schon immer einen nichtbesonderen Stellenwert innerhalb der Gesellschaft eingenommen hat. Es ist hier nicht der Ort, alle Eigenheiten dieses Landes im Detail vorzustellen, aber es sollen die wichtigsten Eckpfeiler des politisch-administrativen Systems der Schweiz erläutert werden, um den Kontext der Untersuchung zu klären.

5.1 Föderalismus

Das politische Konzept des Föderalismus in der Schweiz ist primär ein Bekenntnis für die Autonomie der Kleinräumigkeit.

Dies führt dazu, dass in so wichtigen Politikbereichen wie der Bildung oder dem Gesundheitswesen jeder Kanton seine eigene Organisation aufweist. Koordination zwischen den Kantonen beruht in aller Regel auf Freiwilligkeit, weshalb die Harmonie ein wichtiges kulturelles Phänomen der Schweiz geworden ist. Schweizer sind – etwa im Vergleich zu den deutschen Nachbarn – regelrecht harmoniesüchtig und versuchen offene Konflikte zu vermeiden. Der Föderalismus ist nicht zuletzt ein Mittel, um der ausgesprochen großen Diversität in der Schweiz Herr zu werden, ohne dass die Unterschiede zu offenen Konflikten führen müssen.

Eine Form, die regionale Unabhängigkeit zu wahren, ist die Konkordanzregierung, gekoppelt mit dem Kollegialitätsprinzip. In der Konkordanz sind alle großen Parteien vertreten (auf Bundesebene sind dies vier Parteien), und die Kabinette werden in aller Regel auch regional ausgeglichen besetzt. Das Kollegialitätsprinzip besagt, dass Beschlüsse der Gesamtregierung von allen Mitgliedern der Regierung öffentlich mitgetragen werden müssen, selbst wenn sie der persönlichen Einstellung der Einzelnen widersprechen. Dieses System führt zu einer einschneidenden Selbstkontrolle der Kabinette, da jeder Regierungsbeschluss in sich bereits ein Kompromiss innerhalb der Regierung sein muss. Eine Anhäufung von politischer Macht in einer Person, einer Partei oder einer Region wird dadurch systematisch verhindert.

5.2 Milizprinzip

Der Begriff der „Miliz“ bedeutet im Schweizerischen Kontext schlicht das Gegenteil zur Professionalisierung, und dies in allen möglichen Organisationsformen. Die Schweizer Armee ist eine nicht-professionelle Milizarmee, in der nur ein kleiner Anteil (die Ausbildner) Berufsmilitär sind. Die Schweizer Parlamente sind vollumfänglich nicht-professionelle Milizparlamente, in denen jeder Volksvertreter gleichzeitig einen ordentlichen Beruf ausübt, dessen Interessen er selbstverständlich vertritt. Diese nebenamtlichen Volksvertreter genießen – ganz im Sinne der inneren Freiheit des Einzelnen – so große Autonomie, dass es keinen Fraktionszwang gibt. Die Parlamentarier sind nicht gezwungen, sich an Parteibeschlüsse zu halten, wenn sie im Plenum abstimmen. In vielen Gemeinden sind auch die Mitglieder der Exekutive nebenamtlich (also „Miliz“), und ebenso selbstverständlich gibt es in der Schweiz keine Beamtenkaste, die auf Lebenszeit eingesetzt wird, so wie in Frankreich oder in Deutschland. Schweizer Beamte waren immer schon auf eine bestimmte Amtszeit eingesetzt, um die Bildung einer ‚classe administrative‘ zu verhindern. *Brändli-Traffelet* (2004) führt diese Tatsache auf einen spezifisch schweizerischen Begriff der Freiheit zurück, die *Bürgerfreiheit*. Im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich, in denen sich ein Beamtenstaat herausbildete, entstand in der Schweiz ein Volksstaat.

5.3 Direkte Demokratie

Obwohl Ideale der Gleichstellung aller Bürger in der Eidgenossenschaft schon von Anfang an gepflegt wurden, so bestanden doch faktisch große gesellschaftliche Unterschiede. Die Verfilzung von Wirtschaft und Politik führte im 19. Jahrhundert dazu, dass sich eine demokratische Bewegung konstituierte, die Instrumente der direkten Demokratie in kantonale und schließlich auch die Bundesverfassung einführte. Die wichtigsten sind das Referendum und die Initiative. In einem Referendum kann mit einer bestimmten Anzahl von Unterschriften eine Volksabstimmung über ein Gesetz, eine Verfassungsänderung, einen Staatsvertrag oder eine größere Ausgabe verlangt werden. Auf Bundesebene sind dies 50.000 Unterschriften. Eine Initiative verlangt mit einer bestimmten Anzahl Unterschriften (im Bund 100.000) eine neue, selbst formulierte Verfassungsbestimmung.

Dies hat primär zwei Konsequenzen. *Erstens* wird in der Schweiz über eine Großzahl von Sachgeschäften direkt durch das Volk abgestimmt. Dafür stehen regelmäßig vier Urnengänge pro Jahr zur Verfügung, in denen über Vorlagen aus Bund, Kanton und Gemeinde gleichzeitig abgestimmt wird. Das Volk nimmt damit direkt Einfluss auf die politischen Entscheide, die in Regierung und Parlament gefällt werden und schränkt deren Macht massiv ein. *Zweitens* führt allein die Androhung eines Referendums in der politischen Praxis dazu, dass Anliegen von Minderheiten in die Vorlage aufgenommen werden – sofern die Minderheit genügend Kraft besitzt, die notwendige Unterschriftenzahl zu organisieren. Jeder Beschluss in Exekutive und Legislative ist damit bereits ein Kompromiss.

Eingespielte Verfahren der Konsultation von Interessengruppen (die so genannten „Vernehmlassungen“) sorgen zudem dafür, dass neue Beschlüsse bereits im Entwurfstadium breit diskutiert werden. Dies verlängert zwar die Prozessdauer, bis ein Beschluss gefällt ist, doch es verschafft der jeweiligen Regelung eine große Legitimität. Dieser Zwang des Mitwirken lassens und des Mitwirkens führt dazu, dass die Verwaltungen stets über den eigenen Tellerrand hinaus mitdenken, wenn etwa eine Bundesregelung von den Kantonen beurteilt wird, oder wenn Wirtschaftsverbände den Entwurf eines neuen Sozialhilfegesetzes kommentieren.

In dieser Schweizerischen Politik- und Verwaltungskultur sollen nun die Beziehungen zwischen Politikern und ihren Verwaltungsmanagern dargestellt und analysiert werden. Dabei unterscheide ich drei Typen von Verwaltungsmanagern: die Stabsmitarbeiter (die die Vorbereitung und Bearbeitung von Policy-Themen führen), die Linienmanager (die die Policies im Alltag umsetzen) und die Projektleiter von Reformprojekten (die als Fachpromotoren für die Verwaltungsreform agieren). Diese Unterscheidung erfolgt deshalb, weil davon auszugehen ist, dass diese drei Gruppen von leitenden Verwaltungsleuten a. auf unterschiedliche Art mit den Politikern kommunizieren, b. unterschiedliche Referenzgruppen haben, mit denen sie interagieren und c. unterschiedliche Wahrnehmungsfilter besitzen, mit denen sie eintreffende Informationen interpretieren.

In den folgenden Abschnitten werden die verschiedenen Akteure im Spiel zwischen Politik und Verwaltung sowie deren Beziehungen untersucht. Die Ausführungen beziehen sich dabei zum Teil auf Erfahrungen, die ich als externer Experte in diversen Reformprojekten sammeln konnte. Gleichzeitig habe ich zehn Tiefeninterviews mit Exekutivmitgliedern neu ausgewertet, die als Transkripte vorliegen. Es ist interessant zu sehen, dass die kantonalen Reformen in der Schweiz (mit einem Aktivitätshöhepunkt zwischen 1994 und 2000) von jeweils einem Regierungsmitglied pro Kanton aktiv vorangetrieben

wurden. Die *policy entrepreneurs* in den Exekutiven waren damit klar lokalisierbar, und nicht selten wurden sie mit der Verwaltungsreform identifiziert. *Proeller* und *Siegel* (2004) führten im Jahr 2003 mit zehn der damals fünfzehn öffentlich bekannten Promotoren von Verwaltungsreformen Tiefeninterviews, um ihre Motivation für diese Rolle zu erfahren. Die Interviewtranskripte wurden neu mit MaxQDA codiert und analysiert. Anhand dieser qualitativen Auswertung möchte ich zunächst die Exekutivpolitiker selbst, ihre Vorgeschichte, ihre Motivation für die Reform sowie ihre Referenzgruppen darstellen. Danach fließen Aussagen in die Analyse ein, die sich auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Verwaltungsmanagern beziehen. Ich werde dabei drei verschiedene Gruppen unterscheiden: die führenden Stabsmitarbeiter in den Ministerien, in schweizerischer Terminologie in den Departemenssekretariaten; die führenden Mitarbeiter in der Linie, schweizerisch die Amtsleiter; sowie die Projektleiter der Verwaltungsreformprojekte.

6. Interviews

6.1 Politiker und ihre Eigenwahrnehmung

In den weiteren Ausführungen werde ich mich auf die Exekutivpolitiker beschränken, die in direktem Kontakt zu den Verwaltungsmanagern stehen. Die Einstellung der Politiker zur Verwaltungsreform ist in hohem Ausmaß unterschiedlich. Die von uns befragten Politiker wurden durch ihr aktives Engagement für die Reform ausgewählt. Zunächst interessierte uns die Motivation der Politiker, ihre Ziele, die sie mit der Reform verbanden.

An erster Stelle steht, von allen Interviewpartnern als wichtige Motivation genannt, die Verbesserung der Führung in der Verwaltung. Die vorherrschende Situation war meist durch Mängel in der Führung geprägt, und es bestand ein Leidensdruck, dagegen Maßnahmen zu ergreifen. Ein Exekutivpolitiker formulierte dies wie folgt:

> Aus diesen Argumenten heraus, habe ich die neue Sicht von NPM zum Anlass genommen, etwas Neues aufzubauen. Mit den Hauptstossrichtungen: mehr Transparenz, mehr Führungsmöglichkeiten, mehr Möglichkeiten auf die Effizienz eingehen zu können.

Nebst dem Wunsch nach besserer Führbarkeit der Verwaltung prägen auch Ziele das Handeln der Politiker, die sich auf die Verwaltungskultur beziehen. Es wurde immer wieder argumentiert, die bisherige bürokratische Verwaltungskultur lasse keine moderne Führung zu, die Anreize seien auf Inputs ausgerichtet, und daher müsse die Kultur an sich verändert werden. Ein Politiker formulierte dies so:

> Wir betrachteten das als absolut zwingend, die öffentliche Verwaltung aus dieser biographischen Verkrampfung zu lösen und sie in eine neue Dimension zu bringen, eine unternehmerische Dimension. Für mich war das zu Beginn ganz wichtig. Eine völlig neue Kultur zu schaffen in den öffentlichen Verwaltungen.

Wesentlich ist aber auch, dass die Politiker die Verwaltungsreform explizit nicht für die Profilierung als Reformer sahen, oder sich gar größere Chancen auf Wiederwahl erhofften. Die meisten beurteilten die Situation neutral – zwei Gesprächspartner empfanden ihr Engagement bezüglich Profilierung eher als risikoreich. In der Mehrheit der Fälle war es ein persönliches Bedürfnis nach Veränderung, nach Verbesserung der Situation. Die Politiker empfinden sich selbst als „Macher“, als Menschen, die gerne Risiken eingehen, um Dinge zum Besseren zu verändern.

> Es hat schon etwas mit Risikofreude zu tun, es hat mit Innovationsfreude zu tun und dem Willen, etwas besser zu machen als es war.

Die Reformer unter den Exekutivmitgliedern waren zum Thema Führung und Management positiv eingestellt, und sie interpretierten die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung als eine Möglichkeit, diese Anliegen zu erfüllen. In aller Regel scheint diese Affinität zur Führung durch die persönliche Geschichte geprägt zu sein. Drei der zehn Minister betonten im Gespräch, dass sie aus der Privatwirtschaft kommen und dort eine moderne Führung gewohnt waren, drei weitere waren vorher Verwaltungsmanager und wollten die Verhältnisse aus eigener Erfahrung verbessern.

> Es braucht auch eine andere Art von Führung, Steuerung über Leistung, vom Input zum Output. ... Das hat mir sofort eingeleuchtet, ich war ja in einer kleinen Firma mit 300 Personen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die persönliche Situation und die Ziele der Politiker ihre Wahrnehmung der Reform stark beeinflussen. NPM wurde als Vehikel interpretiert, mittels dem diese Ziele erreicht werden konnten: verbesserte (Wirkungs-) Transparenz, bessere Führung, Modernisierung nach dem Vorbild des Privatsektors. Gleichzeitig scheint es, dass NPM den Politikern eine Möglichkeit bot, ihr Eigenbild (als Reformer, als moderne Führungskraft) zu bestätigen, indem sie sich dafür einsetzten. Ein Gesprächspartner schildert seine eigene Rolle wie folgt:

> Ich war eindeutig Initiator. Die Regierung hat dies nur auf meinen Wusch gemacht. Dann spielte es in zahlreichen Regierungssitzungen eine Rolle, dass ich die Dinge kannte …

Diese Abgrenzung, die implizit gegenüber den Nicht-Reformern vorgenommen wird, prägt auch die Wahrnehmung der Exekutive an sich.[2] Auf diese Perspektive soll in der Folge eingegangen werden.

6.2 Politiker in der Exekutive

Schweizerische Minister auf kantonaler Ebene sind zwar parteipolitisch lokalisierbar, im Gremium selbst hingegen stehen oft die gemeinsamen Probleme über den parteipolitischen Differenzen – wobei das je nach Kanton sehr unterschiedlich sein kann. Viele Reformer erlebten sich selbst in der jeweiligen Exekutive als Teil einer Elite, die für die Modernisierung des Staates einstand.

> Es war immer die Gefahr, dass sich die Regierung als Gesamtgremium schlussendlich zu wenig damit befasst. Nicht alle Departementschefs, und auch die Gesamtregierung vielleicht, sehen voll, was man mit dem Instrumentarium machen kann.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass ein solches Engagement innerhalb der Regierung mit einem persönlichen Risiko verbunden war. Mehrere Gesprächspartner wiesen auf die berufliche „Vorbelastung“ hin, indem sie beispielsweise die Juristen in der Regierung als eher skeptisch und formalistisch beschrieben. Zwei sagten, dass die Reform irgendwann an dem Punkt war, dass jemand in der Regierung die Verantwortung übernehmen musste, um die Verwaltung zu unterstützen, die eigentlich bereit für die Reform war.

Eine Befürchtung der Exekutive war oft, dass die bisherige Machtverteilung zwischen ihr, der Verwaltung und der Legislative verändert würde – in sehr unterschiedlichen Richtungen. Eine Angst war, zu einem „Durchlauferhitzer“ degradiert zu werden:

> Das ist für mich eine der Kernfragen, die man in diesem System lösen muss. Es kann nicht sein, dass der Exekutive jede Entscheidungsgewalt genommen wird. Das ist eine gewisse Gefahr. Man gibt die Ziele vor, die erreicht werden müssen, das kontrolliert aber nicht die Regierung, sondern das Parlament. Das Parlament gibt aber auch Ziele vor, das ist eigentlich richtig. Aber was ist die Rolle der Exekutive in dem ganzen?

Die wichtigsten *Referenzgruppen* für die Exekutivpolitiker sind innerhalb des politischen Systems zu finden. Alle Befragten bezogen sich immer wieder auf die Reaktionen in den Parlamenten, auf reformfreundliche und -feindliche Gruppen innerhalb der Parlamente. Die anderen Mitglieder in der Exekutive waren weniger „störend" oder „befruchtend" als die einflussreichen Gruppen in den Parlamenten. Das ist wohl eine Eigenart des Schweizerischen Systems, in dem sowohl Parlament wie auch Regierung direkt vom Volk gewählt werden, und in dem sich auch Parteikollegen zwischen Parlament und Regierung offen widersprechen können. Offensichtlich orientieren sich Schweizer Exekutivpolitiker ausgesprochen stark an der Machbarkeit von Projekten, die letztlich von der Unterstützung im Parlament abhängt. Ein Gesprächspartner brachte dies auf den Punkt:

> Die massgebende Beurteilung ist die vom Grossen Rat [das kantonale Parlament, K.S.]. Da muss die Regierung die Hauptinformations- und Überzeugungsarbeit leisten.

Nicht selten werden die Parlamente als heterogene Größe wahrgenommen, die selbst wiederum aus Eliten und „Fußvolk" bestehen. In zwei Fällen kam die Initiative für die Reform sogar aus dem Parlament, bzw. aus einer parlamentarischen Kommission. So formulierte ein Gesprächspartner:

> Es ist im Grunde genommen eine Intelligenzfrage, es ist die Frage, ob man es begreift oder nicht. Wenn man es nicht begreift, hat man Angst, wenn man Angst hat, sagt man: „Nein".

Und ein anderer machte deutlich:

> Meine Entwicklung im Parlament ist über ein Netzwerk mit wenigen Leuten abgelaufen.

Die Reformkommissionen, die in vielen Parlamenten gegründet wurden, spielten für die Reform eine wichtige Rolle. Sie waren in ersten (und vielfach einzigen) Ansprechpartner für Verwaltung und Exekutive, wenn neue Ansätze oder Instrumente aus der Reform eingeführt werden sollten. Diese Kommissionen wurden daher auch als „Fachpromotor" der Reform in den Parlamenten gesehen. Offensichtlich wird hingegen, dass a) die bessere Kenntnis der Reform zu einer stärkeren Befürwortung führt, und dass b) der Transfer des Wissens aus der spezialisierten Reformkommission ins Plenum des Parlamentes als große Herausforderung angesehen wird:

> Wir hatten eine parlamentarische Kommission, Begleitgruppe NPM. Die hat dann etwas abgehoben, kam sehr nahe zur Regierung. Sie hat das begriffen, hatte dann aber sehr Mühe, ihr Wissen ins Parlament zu übertragen. Es ist dann aber dennoch gelungen, das Parlament hat schlussendlich zugestimmt. Aber die Angewöhnung des Parlamentes an die neuen Instrumente, an die Führung, an die politische Strategie, die neue Führungsart mit Globalbudgets und Leistungsgruppenbudgets und die Zusammenarbeit mit der Regierung entwickelte sich außerordentlich schwerfällig.

Nicht zuletzt scheint mir wesentlich, dass die Politiker unisono die Unterstützung oder Ablehnung der Reform in den Parlamenten nicht als parteipolitische Position erlebten.

> Es gab nicht eine politische Einheitsfront, dass Rechts dafür und dass Links dagegen war. Es ging quer … durch.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die befragten Exekutivpolitiker primär aus einem eigenen Bedürfnis heraus für die Reform eintraten. Die Interaktion mit den Parlamenten schärfte das Bewusstsein für einzelne Eckwerte der Reform, beispielsweise die delikate Frage der Machtverteilung, war jedoch ansonsten primär eine Frage der Machbarkeit. Die Frage war: wie konnte die Mehrheit im Parlament beschafft werden, wie sollte das Parlament in die Reform mit einbezogen werden, um Erfolg zu haben? Letztlich war es eine pragmatische, funktionale Sichtweise.

6.3 Politiker und ihre Stabsmitarbeiter

Alle Befragten gaben dem Verhältnis zu den Verwaltungsmanagern weitaus weniger Raum als der Darstellung der eigenen Motivation sowie der Beschreibung von Vorgängen in und mit dem Parlament. Dies mag allerdings an der Interviewtechnik gelegen haben, die auf einem Leitfaden basierte. In der Reihe der Fragen waren jene nach dem Verhältnis zu Verwaltungsmanagern nur ein Teil des Ganzen. Dennoch fällt auf, dass selbst bei konkreten Fragen die Antworten weniger ausführlich ausfielen als bei politischen Themen.

Die erste Gruppe der Verwaltungsführungskräfte, die hier ausgewertet wird, sind die Departementsstäbe. Jedes kantonale Departement (Ministerium) verfügt über einen Departemensstab, das so genannte „Departementssekretariat“. Der Minister ist frei, wie er sein Departementssekretariat organisieren und wie viel Entscheidungsspielraum er an sein Sekretariat delegieren möchte. Je nach Persönlichkeit des Ministers entwickelt ein solches Sekretariat mehr oder weniger Macht innerhalb der Verwaltung. Ein Grossteil der persönlichen Aktivitäten der Minister wird in den Sekretariaten vorbereitet: Reden werden verfasst, Vernehmlassungen und Stellungnahmen vorbereitet, Geschäfte vorbesprochen. Dadurch entsteht in aller Regel ein enges Vertrauensverhältnis zwischen dem Sekretär und dem Minister.

Die wichtigste *Referenzgruppe* der Departementssekretäre sind ihre Kollegen in den anderen Departementen. In den meisten Kantonen treffen sie sich in einem offiziellen Gremium, der so genannten „Departemenssekretärenkonferenz“. Dieses Gremium hat den Auftrag, interdepartementale Geschäfte vorzubereiten, vorzubesprechen und zu koordinieren. Dank dieses Informationsvorsprungs und dank des in aller Regel direkten Zugriffs der Sekretäre auf die Minister ist die Konferenz die heimliche Macht im Staat, an der kein Geschäft vorbei kann, ohne dass sie darauf wesentlich Einfluss nimmt.

Die Departementssekretäre verfügen in aller Regel über eine juristische Ausbildung, einige sind Staats- oder Politikwissenschafter. Betriebswirte waren zum Zeitpunkt der Reformen in diesen Funktionen nicht zu finden. Daher ist wenig erstaunlich, dass Management-Themen, wie sie für die WoV typisch waren, aus meiner praktischen Erfahrung bei den Sekretariaten zunächst nicht gerade Begeisterung auslösten. Nicht selten führten die Reformer in der Exekutive ihre Reformen trotz großer Skepsis aus dem eigenen Sekretariat durch und stützten sich für diese Thematik auf die Arbeiten der Projektleitungen ab.

In den Darstellungen unserer Interviewpartner spiegeln sich diese eher kritischen Positionen kaum. Es wird betont, dass die Departementssekretäre eine sehr starke Stellung innerhalb der Verwaltung haben. In einem Kanton ging die Initiative gar von der Departementssekretärenkonferenz aus:

> … die Departementssekretäre, das sind an die 10 Personen, bilden eine eigene Konferenz. Die haben damals eine Tagung durchgeführt, wo sie kompetente Fachleute von auswärts eingeladen haben, um über NPM zu referieren, weil sie sich ins Bild setzen wollten, was das eigentlich ist und was man damit allenfalls anstrebt. Die Konferenz der Departementssekretäre hat damals in einer Protokollnotiz die ganze Angelegenheit festgehalten und das wurde nachher weitergegeben auch an die Chefs der Departemente. Das hat den Anlass gegeben, dass man gesagt hat, man soll sich etwas tiefer damit befassen.

Das scheint allerdings ein Einzelfall zu sein, denn eine solche Entwicklung wurde nur von einem Gesprächspartner geschildert. Aus einem anderen Kanton wurde berichtet, dass zuständige Regierungsmitglieder trotz NPM nicht nach den Prinzipien des NPM führen, sondern dass ihre Departementsstäbe lediglich den entsprechenden Eindruck erwecken:

> Einzelne Departemente führen nicht nach NPM-Prinzipien, sondern sie haben das Glück, dass der Generalsekretär die entsprechenden Papiere aufbereitet.

In den übrigen Kantonen finden die Departementssekretäre keine besondere Erwähnung, was auf eine eher harmonische, angepasste Beziehung der Sekretäre zu ihren politischen Vorgesetzten schließen lässt.

6.4 Politiker und ihre Linienmanager

Eine weitere Kategorie von der Reform betroffener Verwaltungsführungskräfte sind die Linienmanager – also jene Personen, die aktiv produzierende Verwaltungseinheiten führen.

Zwischen Politiker und Verwaltungsmanager kann ein symbiotisches Verhältnis entstehen, wenn sich beide als Reformer verstehen – und sich gegenseitig in dieser Rolle bestärken. Immer wieder nannten die Gesprächspartner eine für Veränderungen offene Verwaltungsführung als notwendige Bedingung für den Erfolg der Reform. In einem Fall war es das Tandem zwischen Exekutivpolitiker und Verwaltungsmanager, das den ersten Anstoß gab und die Reform maßgeblich vorwärts brachte. Der betroffene Politiker schilderte dies so:

> 1992-1994 habe ich in meinem damaligen Departement, zusammen mit dem Vorsteher des Umweltschutzamtes, das war auch einer der Initiatoren, im kleinsten Kreis darüber nachgedacht, wie wir unsere Verwaltung reformieren wollen.

Auch wenn es nicht zum platzgreifenden Gegenstand der Schilderungen von Seiten der Politiker wurde, war doch implizit bei allen Gesprächen klar, dass die Politik ohne eine aktive Verwaltung die Reform nicht umsetzen könnte. Ein Politiker formulierte dies so:

> Generell, wenn sie die Führungsleute nicht haben, die da pushen, dann versandet die Geschichte, dann versandet auch WoV, wie all die früheren Instrumente.

Erzählt wurde aber auch von kritischen Reaktionen aus der Verwaltung. Zum einen wurde die Verwaltung als eher veränderungsfeindlich dargestellt, so dass von der Politik bisweilen klare Signale notwendig waren, dass die Reform ernst zu nehmen sei. Zum anderen löste die Chronologie der Reform aber auch Frustrationen aus, da in den ersten Versuchen deutlich größere Freiräume für das Verwaltungsmanagement geschaffen wurden, als in den späteren definitiven Regelungen. Linienmanager, die schon früh als Pilotämter mitwirkten, mussten daher oft zurück buchstabieren und fühlten sich mit der definitiven Einführung stärker eingeschränkt als notwendig:

> Der Vorlauf mit Piloten ist zwar gut, gab aber sehr liberale Grundsätze vor, die politisch nicht durchsetzbar waren: Vierjährige Budgets, wo man frei verfügen konnte über Budgetreserven. Wenn man 98 Prozent der Leistungen so freigeben würde, über 4 Jahre, könnte man keine Schwankungen auffangen, das geht nicht. Vielleicht hat man da die falschen Voraussetzungen geschaffen, im Sinne von unternehmerischem Freiraum geben.

Die Übernahme des anfangs pionierhaften Projektes durch die Politik wurde generell als schmerzhaft empfunden:

> Schwierig war auch, dass zu Beginn jeder ein kleiner Pionier war, aber dann kam die Politik dazwischen und die Weichen wurden neu gestellt.

Schließlich wurde auch das Thema mangelnder NPM-Konformität der Verwaltung angesprochen. Dies betrifft insbesondere die Unfähigkeit der Verwaltung, für die Politik taugliche Indikatoren zu definieren. Dies wurde dann von den eher skeptischen Politikern zum Anlass genommen, NPM noch kritischer zu behandeln. In einem Kanton entstand daraus eine negative Dynamik, die letztlich dazu führte, dass sich alle als Verlierer der Reform fühlten.

Viele Gesprächspartner schilderten die Maßnahmen und Probleme, die sich innerhalb der Verwaltung mit dem Veränderungsprozess ergaben. Eine recht verbreitete Strategie bestand darin, dass nur änderungsfreundliche Verwaltungseinheiten (und vor allem deren Manager) in die Reform mit einbezogen wurden.

> Wir haben nur Leute und Ämter in die Projektorganisation genommen, die experimentieren und das machen wollten. Damit war viel Widerspruchspotential weg.

Erwähnt wurde auch, dass aus der Verwaltung Widerstände kamen, die formaljuristisch begründet waren. Insbesondere die von NPM geforderte Finalsteuerung verunsicherte die Verwaltungsjuristen und führte zu Vorbehalten bezüglich der Rechtssicherheit, die von der Reform untergraben würde.

6.5 Politiker und Projektleiter

In vielen erfolgreichen Projekten spielten die Projektleiter eine zentrale Rolle. Meist waren es Verwaltungsmitarbeiter, die für diese Aufgabe speziell eingesetzt wurden. In größeren Kantonen wurden Projektteams gebildet, in Luzern beispielsweise bestehend aus vier Personen, die eine eigentliche Geschäftsstelle für das Projekt „WOV Luzern“ einrichteten. Nur selten wurde das Projekt durch einen Externen geleitet, wie etwa im Kanton Bern.

Die Projektleiter fanden in unseren Gesprächen ebenfalls recht wenig Erwähnung – an sie war gemäß Darstellung der Politiker die „technische“ Leitung der Projekte delegiert, und sie schienen ihre Aufgabe so zu erfüllen, dass sie weder besonders positive noch besonders negative Erwähnung verdienen. Aus einzelnen Bemerkungen wird dennoch deutlich, dass die Aufgabe der Projektleitungen auch in der Motivation der Beteiligten für die Reform bestand:

> Der Aufwand war unglaublich. Nicht zuletzt für mich als Regierungsmitglied. Ob ich das heute noch einmal machen würde oder ob ich es delegieren würde? Andererseits hat die technische Projektleitung immer gesagt, wenn Du das nicht mehr machst, dann stürzt das Ganze ab.

Diese eher zurückhaltende Schilderung des Einflusses der Projektleiter stimmt nur teilweise mit meiner eigenen praktischen Erfahrung überein. Offensichtlich ist es den Projektleitun-

gen gelungen, trotz großem eigenen Einfluss auf die verschiedenen Akteure der Reform, bei den Politikern nie den Eindruck zu erwecken, sie seien nicht selbst die großen Treiber der Reform. Das Zusammenspiel von Fachpromotor (Projektleiter) und Machtpromotor (Politiker) wurde in der Praxis von den Politikern als starke Eigenrolle und führender Einfluss auf die Reform erlebt. Jene Politiker, die ihr Selbst in der Rolle des „Machers" sehen (vgl. oben), wurden durch die Zurückhaltung der Projektleiter darin bestärkt – und interpretierten dies als Notwendigkeit eines weiteren Engagements für die Reform.

7. Schlussfolgerungen

Im hier vorliegenden Artikel gelingt es nur zum Teil, das Verhältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern in der Reform zu analysieren. Zum einen liegen uns nur die Schilderungen der Politiker vor, nicht jedoch jene der entsprechenden Verwaltungsmanager. Zum anderen sind es nur jene Politiker, die als Reformtreiber erkannt wurden. Es ist durchaus möglich, dass reformfeindliche Politiker ihr Verhältnis zu Verwaltungsmanagern anders dargestellt hätten. Trotz dieser Einschränkungen geben die zehn Darstellungen einen spannenden Einblick in die subjektive Wahrnehmung der Situation durch die Politiker, die eine vertiefte Betrachtung verdient. Ich werde dies in den drei Dimensionen des verwendeten Modells tun: a. die Bedeutung, die die Betroffenen der Reform geben, b. die Interaktionen mit Referenzgruppen und c. die Rationalität der Akteure, die die Wahrnehmung prägen.

Die Schilderungen der Politiker zeigen mehrheitlich, dass die Verwaltungsreformen für sie eine Plattformen bildeten, um ihre lange vorhandenen Anliegen umzusetzen: Stärkung der Führung, Verbesserung der Transparenz in der Verwaltung, Modernisierung der Verwaltung. Zurückzuführen sind diese Anliegen auf die Vorgeschichte, die persönlichen Erfahrungen und die Ausbildung der Politiker. Sie alle lösten ein Unbehagen der Befragten mit der damals aktuellen Situation aus, und sie wollten als „Macher" diese Situation verändern. Die Reformen gaben ihnen die Gelegenheit, ihr Eigenbild als „Macher" zu verstärken und dabei Positives für Politik und Verwaltung zu bewirken. Die Verwaltungsmanager werden dabei in mehrfachen Rollen dargestellt. Sie sind Partner in der Initiierung der Reform (vgl. beispielsweise den erwähnten Leiter des Amtes für Umweltschutz), unentbehrliche Träger und Treiber der Umsetzung, in einer späteren Phase aber auch eher träge, formalistische und veränderungsfeindliche Personen, die es zu motivieren gilt. Nicht überraschend schildern die Befragten kaum Situationen, in denen sie selbst durch die Verwaltungsmanager zur Initiierung oder Umsetzung der Reform motiviert wurden – obwohl auch diese Situation durchaus zu erwarten wäre, selbst für die nach außen erkennbaren politischen Initiatoren.

Die *Referenzgruppen* der politisch agierenden Reformatoren sind – deutlich erkennbar – im politischen System zu finden. Das Hauptaugenmerk liegt auf den Parlamenten und ihren Kommissionen, die ihrerseits wiederum über Reformeliten verfügen. Diese werden zu den hauptsächlichen Ansprechpartnern für die Reformer in der Exekutive. Es bleibt zu vermuten, wenn auch in den Interviews unerwähnt, dass auch die Reformer in der Verwaltung diese Eliten identifizierten und sie in ihrer Landkarte relevanter Akteure vermerkten. Daraus dürften innerhalb des politisch-administrativen Systems *issue networks* (*Hill* 1991; *Rhodes* 1997) entstanden sein, die sich selbst als Reformelite erkannten und gegenseitig verstärkten. Interessant ist, dass zumindest die Politiker die Reformeliten

in den anderen Kantonen kaum erwähnten, was auf einen starken kantonalen Innenbezug der Politik hindeutet. Externe Erfahrungen und Experten wurden meist punktuell, für Ausbildungen und Referate, beigezogen.

Von Konflikten mit Verwaltungsmanagern berichteten die Interviewpartner in verschiedener Hinsicht. Die Politiker schilderten Teile der Verwaltung zwar als innovativ und effizient, gleichzeitig aber andere als veränderungsfeindlich und formalistisch. Zu einer Symbiose mit Verwaltungsmanagern kam es immer dann, wenn die beiden gleiche Interessen und Ziele verbanden, und wenn sie sich in ihrer Eigenwahrnehmung als Reformer gegenseitig verstärkten. Damit sind wir der eigentlichen Fragestellung einen Schritt näher, aber eben nur einen Schritt. Die Ergebnisse sind im Grunde wenig überraschend und decken sich weitgehend mit den Erwartungen in der Literatur. Die starke Betonung der eigenen Rolle in der Reform ist hingegen ein Ausgangspunkt für weitere Forschungen zum Verhältnis von Politikern und Verwaltungsmanagern – intuitiv wäre von einer stärkeren gegenseitigen Abhängigkeit auszugehen. Zu untersuchen bleibt zudem, inwiefern die hier geschilderten Verhältnisse auf einen anderen politischen Kontext (z.B. Deutschland oder Österreich) übertragen werden können. Hier bleibt viel Potenzial für weitere Forschung im deutschsprachigen Raum.

Anmerkungen

1 *Rosenbloom* (2008) weist darauf hin, dass die Ursprünge der Dichotomie-Idee aus den 1870er Jahren stammen, in denen das (stärker fokussierte) Anliegen die Verhinderung einer Instrumentalisierung der Verwaltung für Partei- und Wahlzwecke war.

2 In der Schweiz bestehen die Regierungen aus fünf bis elf Mitgliedern, die auf kantonaler Ebene alle direkt vom Volk gewählt werden. Im System der Konkordanz sind in der Regel alle grösseren Parteien vertreten, was zu einer hohen Heterogenität der Interessen innerhalb der Exekutive führt.

Literatur

Behn, Robert D., 2001: Rethinking democratic accountability, Washington D.C.: Brookings.

Blumer, Herbert, 1969: Symbolic Interactionism. Perspective and method, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Bogumil, Jörg u.a., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Berlin: Edition Sigma.

Boston, J. u.a., 1996: Public Management – The New Zealand Model, Auckland: Oxford University Press.

Brändli-Traffelet, Sebastian, 2004: Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz, in: Revue Suisse d'histoire, 54(1), S. 79-89.

Bryer, Thomas A., 2007: Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration, in: J Public Adm Res Theory, 17(3), S. 479-500.

Budäus, D., 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin: de Gruyter.

Buschor, Ernst, 1993: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich 1. Juli 1993, Zürich: Zürcher Handelskammer.

Glynn, John J., 1985: Value for money auditing in the public sector, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Golden, Marissa Martino, 1992: Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control During the Reagan Administration, in: Journal of Public administration Research & Theory, 2(1), S. 29-62.

Gruber, Judith, 1987: Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance, Berkeley: University of California Press.

Grünenfelder, Peter, 1997: Die Rolle der politischen Führung im New Public Management: am Beispiel von Christchurch, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Hablützel, Peter u.a. (Hrsg.), 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt.
Herweijer, Mix (Hrsg.), 1996: 10 Jahre Tilburger Modell – Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungscenter, Bremen/Boston: SachBuchVerlag Kellner.
Hill, Heather C., 2003: Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 13(3), S. 265-282.
Hill, Larry B., 1991: Who Governs the American Administrative State? A Bureaucratic-Centered Image of Governance, in: Journal of Public Administration Research & Theory, 1(3), S. 261-294.
Lienhard, Andreas u.a. (Hrsg.), 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
Lipsky, Michael, 1980: Street – Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russel Sage Foundation.
Mastronardi, Philippe, 1995: Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Management, in: AJP/PJA, 4(12), S. 1541-1553.
Mastronardi, Philippe, 2007: Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Bern: Haupt.
Mathiasen, David G., 1997: The New Public Management and its critics, in: International Public Management Journal, 2(1), S. 90-111.
Naschold, Frieder, 1993: Modernisierung des Staates – Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin: Edition Sigma.
Overeem, Patrick, 2008: Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy, in: Public Administration Review, 68(1), S. 36-45.
Pollitt, Christopher, 1990: Managerialism and the Public Service: An Anglo-American Experience, Oxford: Blackwell.
Proeller, Isabella/Siegel, John Philipp, 2004: 'Key players' in Swiss cantonal reforms: Exploring commitment to leadership in NPM implementation. Paper presented at the conference of the International Research Society in Public Management – IRSPM 8. Budapest
Reichard, Christoph, 1994: Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin: Edition Sigma.
Rhodes, R. A. W., 1997: Understanding Governance: Policy Netzworks, Governance, Reflexivity and Accountability, Ballmoor: Open University Press.
Rosenbloom, David, 2008: The Politics-Administration Dichotomy in U.S. historical context, in: Public Administration Review, 68(1), S. 57-60.
Schedler, Kuno, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
Schedler, Kuno, 2003: „... and politics?" Public Management Developments in the Light of two Rationalities, in: Public Management Review, 5(4), S. 533-550.
Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2000: New Public Management. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
Siegel, John Philipp, 2008: Probleme und Defizite bei der Reform der US Bundesverwaltung: eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels, Bern: Paul Haupt.
Simon, Herbert A., 1947: Administrative behaviour. A study of decisionmaking in administrative organization, New York: Macmillan.
Svara, James H., 1994: Facilitative Leadership in Local Government: Lessons from Successful Mayors and Chairpersons, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
Waldo, Dwight, 1955: The study of public administration. New York, Random House.
Waldo, Dwight, 1977: Democracy, bureaucracy, and hypocrisy, Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.
Weber, Max, 1947: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: Mohr Siebeck.
Wilson, Woodrow, 1887: The study of administration, in: Political Science Quarterly, 2(2), S. 481-506.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St. Gallen, Dufourstrasse 40a, 9000 St. Gallen
E-Mail: kuno.schedler@unisg.ch

Andreas Lienhard

New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht[1]

Grundlagen und Entwicklungstendenzen in der Schweiz

Zusammenfassung
Mitte der 1990er Jahre hat das New Public Management (NPM) die Schweiz erfasst. Mittlerweile ist die wirkungs- und effizienzorientierte Verwaltungsführung zum festen Bestandteil der Verwaltungsreformen in Bund, Kantonen und Gemeinden geworden. Die Kantone nehmen dabei eine Vorreiterrolle ein. Auf Gemeindeebene ist der Einführungsgrad stark grössenabhängig. Auf Bundesebene ist das Umsetzungspotenzial noch nicht ausgeschöpft.

Der nachfolgende Beitrag beleuchtet diese Reformen aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht. Er zeigt in geraffter Form auf, inwiefern sich aus den staatstragenden Grundwerten Möglichkeiten und Grenzen einer Umsetzung von NPM ergeben und welche Anforderungen an die Organisation und Steuerung von Parlament, Regierung und Verwaltung zu berücksichtigen sind.

Schlagworte: New Public Management, Staats- und Verwaltungsrecht, Verwaltungsreform, Staatsleitungsreform, Gewährleistungsstaat

Abstract
New Public Management in Constitutional and Administrative Law – Fundamentals and Development Trends in Switzerland
In the mid-1990s, New Public Management (NPM) spread throughout Switzerland. In the meantime, this goal- and efficiency-oriented administrative management style has become a fixed component of administrative reforms on the national, cantonal, and municipal levels. The cantons have assumed a leading role in this. On the municipal level, the degree of implementation is highly dependent upon size. On the national level, the potential for implementation has not yet been exhausted.

The following paper highlights these reforms from the perspective of constitutional and administrative law. In brief, it shows the extent to which opportunities and limitations for implementing NPM are derived from the basic values undergirding the state and which demands on the organization and steering of parliament, government, and administration must be considered.

Key words: New Public Management, constitutional and administrative law, administrative reform, governmental management reform, warranty state

1. Einleitung

Auf sämtlichen föderalistischen Ebenen der Schweiz (Bund, Kantone und Gemeinden) werden seit *Mitte der neunziger Jahre* teilweise umfangreiche Pilotversuche mit neuen Verwaltungsführungsformen (New Public Management) durchgeführt. Verschiedene Gemeinwesen sind nun dazu übergegangen, das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in einer adaptierten Form breiter *einzuführen*. Die bisherigen *Erfahrungen*

ergeben dabei ein differenziertes Bild: Einerseits hat sich gezeigt, dass einzelne Elemente dieses Reformmodells auch im schweizerischen Staatswesen *ohne besondere Schwierigkeiten umgesetzt werden können*. Anderseits scheint deutlich geworden zu sein, dass bestimmte Elemente mit dem geltenden Staats- und Verwaltungsrecht nur *schwer zu vereinbaren* sind und mithin das Modell des New Public Management (NPM) nicht integral implementiert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dieses Reformmodell einer *sorgfältigen Überprüfung* auf die Verträglichkeit mit den Eigenheiten und Besonderheiten des schweizerischen Staatswesens zu unterziehen.

2. NPM als neues Modell nicht nur der Verwaltungsführung

Das New Public Management basiert auf verschiedenen theoretischen Grundlagen (insb. Public Choice Theorie, Managerialismus und Principal Agent Theorie) und weist ökonomische, politische und rechtliche *Wurzeln* auf, die vom schweizerischen System teilweise erheblich *abweichen* (insb. Neuseeland und Australien). Begriffsverständnis und Ausgestaltung dieses Reformmodells sind von Staat zu Staat *verschieden*. Unterschieden werden können grundsätzlich *drei Ebenen* der Verwaltungsmodernisierung: *Binnenmodernisierung, Auslagerungen und Aufgabenverzicht.* Die Reformtiefe hängt massgeblich vom jeweiligen Staatsverständnis ab. Dieses verlagert sich tendenziell vom Leistungs- zum *Gewährleistungsstaat*.

In der *Schweiz* hat sich das New Public Management vom ausländischen Reformmodell zum wohl unaufhaltsamen Reform*prozess* entwickelt. Dieser hat sowohl die Bundesebene als auch die Kantone und Gemeinden erfasst. Den Kantonen kommt dabei eine Pionierrolle zu. Auf Bundesebene ist der Umsetzungsgrad bisher bescheiden geblieben. Vor allem in kleineren Gemeinden stehen alternative Reformen wie Kooperation und Fusionen im Vordergrund. Zwischen den verschiedenen *föderalistischen Ebenen* sind *erhebliche Unterschiede* in Bezug auf den Entwicklungsstand sowie den Implementierungsprozess zu verzeichnen. Es kann demnach weder von einem einheitlichen Modell noch von einer einheitlichen Konzeption gesprochen werden.[2]

Die bisherigen *Erfahrungen* mit NPM-Projekten in der Schweiz ergeben ein ambivalentes Bild: Einerseits wurde erkannt, dass zahlreiche Reformelemente *wesentliche Optimierungen* in der Verwaltungsführung bewirken können. Dies zeigt sich insbesondere in Bezug auf die erzielte *Transparenzsteigerung* aufgrund der Produktebildung mit *Zielsetzungen und damit verknüpften Ressourcenvorgaben.* Weiter sind mehr als nur Ansätze von gesteigerter *Bürger- bzw. Kundenfreundlichkeit* zu verzeichnen und die *Motivation des Personals* konnte insgesamt verbessert werden, weswegen insofern von einem *Kulturwandel* gesprochen werden kann. Teilweise wurden *Effizienzsteigerungen* sowie auch gewisse *Qualitätsverbesserungen* nachgewiesen. Anderseits musste zur Kenntnis genommen werden, dass die an das New Public Management gestellten *Erwartungen* bisher *nicht durchwegs erfüllt* werden konnten. Dies betrifft insbesondere die *Wirkungsmessung* als Voraussetzung für die Wirkungssteuerung – und damit die *mittel- und längerfristige Steuerung* generell. Zudem musste festgestellt werden, dass verschiedene Neuerungen einen erheblichen Mehraufwand nach sich ziehen, was das *Kosten-Nutzen-Verhältnis* ungünstig beeinflussen kann. Ferner sind gewisse *neue Bürokratisierungstendenzen* aufgetreten, die teilweise im Zusammenhang mit einer *undifferenzierten Umsetzung* dieses neuen Steuerungsmodells stehen. Zudem haben sich in verschiedenen Bereichen *Unsicherheiten* gezeigt.[3]

Deutlich geworden ist damit einerseits, dass es sich beim New Public Management bloss vordergründig um ein *Verwaltungsreformmodell* handelt. Vielmehr erfasst diese Reform das gesamte „politisch-administrative System" und betrifft damit massgeblich auch das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament. Insofern ist eher von einer *Staatsleitungsreform* auszugehen. Anderseits kann auch festgehalten werden, dass sich das New Public Management in der Schweiz bisher im Wesentlichen auf die *Binnenmodernisierung* konzentriert, wogegen Auslagerungen und die Aufgabendiskussion nicht im Vordergrund stehen. Das so verstandene Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung betrifft damit hauptsächlich die *Zentralverwaltung*, wenn auch nach dem Staatsverständnis des *Gewährleistungsstaates* weiter gehende Dezentralisierungen sowie ein verstärkter Einbezug von Privaten in die Aufgabenerfüllung durchaus in Betracht gezogen werden. Vor diesem Hintergrund wird Public Management zunehmend in einem umfassenderen Sinn verstanden und von *Public Governance* gesprochen.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt die schweizerische Ausgestaltung des New Public Management eine Reihe von *Systemanforderungen an Staat und Recht*. Die neuere NPM-Doktrin anerkennt dabei aber auch, dass sich das verstärkte Wirksamkeits- und Effizienzdenken in die rechtsstaatlichen und demokratischen Rahmenbedingungen *einfügen* muss. Die *Rechtswissenschaft* hat sich im Vergleich zu anderen Wissenschaftszweigen erst relativ spät mit dem New Public Management auseinanderzusetzen begonnen, was sich im Stand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Reform entsprechend niederschlägt.

3. Staats- und verwaltungsrechtliche Bedeutung von NPM

3.1 Dimension der Reform

Das Modell des New Public Management ist in der rechtswissenschaftlichen Diskussion auf teilweise *fundamentale Kritik* gestossen. Diese hat dazu geführt, dass am ursprünglichen Modell bereits wesentliche *Modifikationen* vorgenommen worden sind. Eine systematische Analyse der Vereinbarkeit des New Public Management mit den beständigen und umfassend geltenden *Grundwerten des schweizerischen Staatswesens* (allgemeine Verfassungsprinzipien und Organisationsmaximen, Grundrechte und andere verfassungsmässige Rechte sowie Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns) führt dennoch zu einer *facettenreichen Beurteilung*.

Die Gegenüberstellung der Wesenselemente des New Public Management mit diesen *Grundwerten* hat zunächst den aus den bisherigen Erfahrungen gewonnenen Eindruck bestätigt, dass dieses Reformmodell über die Verwaltung hinaus auch die *Staatsleitung* mit einschliesst und sich zudem massgeblich auf das *Staatsgefüge* sowie auf das Verhältnis zwischen Staat und *Dritten* auswirkt, auch wenn sich der Reformprozess in der Schweiz gegenwärtig auf die Zentralverwaltung konzentriert und Ausgliederungen bzw. Auslagerungen sowie die Aufgabendiskussion nicht im Vordergrund stehen.

3.2 Bedeutende Grenzen von NPM …

Es hat sich gezeigt, dass sich aus den Grundwerten des Staatswesens bedeutende *Grenzen* für eine Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz ergeben. So stehen das verstärkte Konkurrenzdenken mit der *Demokratie* und der *Konkordanz* in einem grundlegenden Spannungsverhältnis. Bedeutende Schranken für das New Public Management ergeben sich zudem aus dem *Gesetzmässigkeitsprinzip:* Danach sind Finalprogrammierungen mittels Steuerung ausserhalb von Rechtssätzen durch alternative Regulierungsformen,[4] finale Gesetzgebung und Kompetenzdelegationen (insb. bei hoher Eingriffsintensität), privatrechtliche Handlungsformen und Kostenüberwälzungen[5] nur beschränkt zulässig. In wichtigen Angelegenheiten ist zudem eine hinreichende demokratische Legitimierung notwendig, auch wenn es sich dabei vordergründig um operative Einzelheiten zu handeln scheint. Privatwirtschaftliches und gewinnorientiertes Verwaltungshandeln als Folge der Kosten-, Effizienz- und Wettbewerbsorientierung ist stets auch vor dem Hintergrund der *Wirtschaftsfreiheit* kritisch zu beurteilen (insb. Rechtsgrundlage, Wettbewerbsneutralität). Von zentraler Bedeutung ist im Weiteren der Grundsatz der *Gewaltenteilung*: Auch wenn dieser zwar nicht ein bestimmtes Gewaltenteilungsmodell vorgibt, ist doch nach einer insgesamt ausgewogenen Machtverteilung zu streben. Einseitige Machtverschiebungen zugunsten von Regierung und Verwaltung wären damit nicht zu vereinbaren (z.B. im Zusammenhang mit der Konkretisierung der Budgethoheit[6]). Ferner müssen aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes die Verantwortlichkeiten zurechenbar, überprüfbar und durchsetzbar bleiben. Ausgeprägte Dezentralisierungen können dies erschweren und bedingen deshalb jedenfalls besondere Massnahmen der Aufsicht bzw. Oberaufsicht. Aufgrund des Gewaltenteilungsgebots unzulässig sind aber auch bestimmte gewaltenübergreifende Steuerungsmechanismen (insb. Eingreifen in laufende Entscheidprozesse). Im Justizbereich gilt dies wegen der *Unabhängigkeitsanforderungen* noch in verstärktem Mass. Die *Verfahrensgarantien* erfordern zudem, dass trotz Kosten- und Effizienzorientierung und auch bei Finalprogrammierung, bei konsensualen Handlungsformen sowie bei einer Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Justiz der Rechtsschutz hinreichend gewährleistet ist. Eine hohe Bedeutung kommt dem *Rechtsgleichheitsgebot* zu: Leistungs-, Effizienz-, Kunden- und Wettbewerbsorientierung finden dort ihre rechtsstaatlichen Schranken; dies betrifft insbesondere den rechtsgleichen Zugang zu staatlichen Leistungen, den Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung, Kostenüberwälzungen sowie das Gehaltswesen. In der Ausprägung als *(kodifikationsbedürftiger) Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns* wird das Rechtsgleichheitsgebot auch im verwaltungsinternen Verhältnis sachlich nicht begründbare Unterscheidungen verbieten (z.B. Ungleichbehandlung von Verwaltungseinheiten bei der Ausrichtung von Boni).

Den *politischen Rechten* als zentrale Merkmale des Demokratieprinzips sowie den *Organisationsmaximen* der Konkordanz, der Kollegialität und der Miliz[7] ist eine gewisse Trägheit eigen, die dem Streben nach Leistungsfähigkeit (Professionalisierung), Wirksamkeit und Effizienz entsprechend Grenzen setzt. Direktdemokratische Mitwirkungsansprüche stehen sowohl zu finaler Rechtsetzung als auch zu informellen Mitwirkungsformen (Kundenbefragungen) in einem Spannungsverhältnis. Auf der anderen Seite können sie erfordern, dass über die Rechtsetzung hinaus auch wichtige Planungen und Einzelakte eine besondere Mitsprache erfordern. Grenzen für eine Umsetzung des New Public Management ergeben sich ferner insbesondere aus dem *Vertrauensschutz* (insb. bezüglich

Rechtsänderungen), aus dem *Schutz der Privatsphäre,*[8] aus der *Wissenschaftsfreiheit,*[9] aus dem *Grundsatz des öffentlichen Interesses,*[10] aus dem *Verhältnismässigkeitsgrundsatz*[11] sowie aus dem *Grundsatz von Treu und Glauben.*[12] *Sämtliche Grundwerte* setzen schliesslich in ihrer machtbegrenzenden Funktion der Wirkungsorientierung Schranken und machen in ihrer Gesamtheit deutlich, dass der Staat nicht mit einem privatwirtschaftlichen Konzern verglichen werden kann.

Deutlich geworden ist ferner, dass vor dem Hintergrund des New Public Management einige Grundwerte einer *gewissen Verschärfung* bedürfen, so insbesondere bezüglich des *Legalitätsprinzips,*[13] des *Rechtsgleichheitsgebots,*[14] des *Gewaltenteilungsgrundsatzes*[15] sowie bezüglich der Grundrechtsträgerschaft.[16] Zudem sollte das *Rechtsgleichheitsgebot* ausdrücklich auch als *Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns* anerkannt werden.[17]

3.3 … aber auch weit reichende Vereinbarkeit von NPM

Der Vergleich des New Public Management mit den Grundwerten der schweizerischen Staatsordnung erhellt aber auch, dass dieses neue Steuerungsmodell *in weiten Teilen* mit dem geltenden Verfassungsrecht *vereinbar* ist und sich dementsprechend in der Schweiz *grundsätzlich umsetzen* lässt: Die *Leistungsfähigkeit,* die *Wirksamkeit* und die *Effizienz* sind Elemente des Leistungs- und Wirtschaftsstaatsprinzips und nicht nur inhärenter Bestandteil jeder Aufgabenumschreibung sowie des Grundsatzes des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips, sondern finden sich zunehmend auch ausdrücklich in Verfassungsbestimmungen des Organisationsrechts[18] und entfalten insofern eine den *Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns ähnliche Kraft*. Die Kodifikation als *Grundsätze wirksamen und effizienten Handelns* auf Verfassungsstufe wäre folgerichtig. Zudem konnte eine Reihe von *Parallelitäten* zwischen den Anliegen des *demokratischen Rechtsstaates* und den Bestrebungen des New Public Management ausgemacht werden: Allem voran zu nennen ist die *gesteigerte Transparenz* des Staats- und Verwaltungshandelns, welche zu einer Stärkung der Aufsicht und Oberaufsicht sowie der demokratischen Mitwirkung führt und korruptionshemmende Wirkung entfaltet. Hervorzuheben sind aber auch die *klarere Ausscheidung* von *Kompetenzen* und *Verantwortungsbereichen,* der verstärkte Einbezug Dritter in die zum staatlichen Leistungsangebot führenden *Entscheidfindungsprozesse,* die *zielgerichtete (finale) Aufgabenumschreibung*, die Effizienzoptimierung als Grundlage für eine *nachhaltige Leistungssicherung* sowie die Verbesserung der Wirksamkeit als *zentrale Legitimationsbasis des Staates.* Die Effizienzorientierung unterstützt zudem das verfahrensrechtliche *Beschleunigungsgebot* bzw. *Rechtsverzögerungsgebot*. Das *Föderalismusprinzip* weist bezüglich Dezentralisierung, Aufgabenteilung, Wettbewerbsorientierung und Bürgernähe wesentliche Parallelen zum New Public Management auf. Zudem gewährleistet es Kantonen und Gemeinden ein hohes Mass an Organisationsautonomie. Die *aktivierende Funktion des Legalitätsprinzips* unterstützt eine zielgerichtete Steuerung des Staats- und Verwaltungshandelns.

Zu beachten ist ferner, dass selbst die *tragenden Grundwerte* das Staats- und Verwaltungshandeln nicht als starre und erratische Blöcke determinieren, sondern *differenziert* zur Anwendung gelangen[19] und einem gewissen *Wandel* unterworfen, also *entwicklungsfähig* sind.[20] Zudem ist bei Spannungsverhältnissen (z.B. zwischen Rechtsstaatlichkeit und Leistungsstaatlichkeit) nach einer umfassenden Interessenabwägung eine *Gewichtung* erforderlich (z.B. betreffend den Bestimmtheitsgrad einer Norm) und es werden

teilweise *Kompensationen* als zulässig erachtet.[21] Damit sind in bestimmten Bereichen gewisse *Anpassungen* dieser Grundwerte an die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchaus möglich. Zudem bestehen für eine Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch schon deshalb zahlreiche *Handlungsspielräume,* weil Lehre und Rechtsprechung diese Grundwerte mitunter strenger handhaben, als dies für die damit verfolgten Zielsetzungen notwendig ist.[22]

4. Leitlinien für die Umsetzung von NPM

4.1 Kompetenzverteilung und Steuerungsinstrumentarien

Mit dem New Public Management stehen zahlreiche Reformelemente zur Verfügung, um den sich wandelnden *Anforderungen an Staat und Verwaltung* zu begegnen. Aus den *Grundwerten* des schweizerischen Staatswesens ergeben sich dabei sowohl gewisse *Grenzen* als auch verschiedene *Impulse*. Diese Vorgaben sind bei der Ausgestaltung einer modifizierten Steuerungsordnung im *Spannungsverhältnis* zwischen *rechtsstaatlicher Demokratie* und *wirkungsorientierter Effizienz* zu beachten.

Das Staats- und Verwaltungshandeln wird zunehmend von klaren *Zielsetzungen* bestimmt. Davon betroffen sind sowohl das Parlament bzw. das Stimmvolk als auch die Regierung und die Verwaltung in einem zwar zunehmend kooperativen, aber die Verantwortungsbereiche wahrenden Gewaltenteilungsverständnis. Die *Staatsleitungsfunktion* von Parlament und Regierung wird dabei gestärkt, wobei letzterer zudem auch die Verantwortung für die *oberste Verwaltungsführung* und *Koordination* zukommt. Die Steuerung erfolgt dabei stufengerecht (Parlament unter Vorbehalt der Rechte des Stimmvolks, Regierung, Verwaltung) und kreisförmig (drei sich überlagernde Steuerungskreisläufe), wobei für die Ausgestaltung der *Steuerungskompetenzen* verschiedene rechtsstaatliche Elemente[23] wegleitend sind, wogegen die modellhafte Trennung zwischen politischen, strategischen und operativen Befugnissen lediglich Orientierungshilfen sein können. Das *Steuerungsinstrumentarium* verknüpft die Leistungserstellung mit der Ressourcenplanung und differenziert nach *Dauer* (kurz-, mittel-, langfristig), *Steuerungsebene* (Aufgabenfelder, Aufgabenbereich, Produktgruppe/Dienststelle, Produkt) und *Bezugsgrösse* (Leistungen oder Wirkungen), wobei die verschiedenen *Steuerungsinstrumente* (insb. Gesetze, politisches Programm, Legislaturplanung, Aufgaben- und Finanzplanung sowie Jahresplanung) sorgfältig aufeinander abgestimmt sind. Dem *Rechtssatz* kommt dabei im demokratischen Rechtsstaat weiterhin eine zentrale (Steuerungs-) Funktion zu, auch wenn sich das formelle Gesetz auf das im rechtsstaatlichen Sinn *Grundlegende* und *Wichtige* beschränken soll (insb. Umschreibung von allgemeinverbindlichen Wirkungsvorgaben), Rechtssätze ergänzend zu kausaler und instrumentaler Normierung zunehmend *final* (zielorientiert und/oder offen) ausgestaltet werden und Effizienz-, Wirksamkeits- sowie Praktikabilitätsüberlegungen sowohl bezüglich Rechtsetzungskompetenz als auch bezüglich Regelungsintensität geringere Anforderungen an die Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen rechtfertigen können. Auch die *Rechtsetzung* wird zunehmend als mit Rückkoppelungselementen versehener *Kreislauf* verstanden (Gesetzescontrolling). Dabei gewinnen sowohl prospektive als auch retrospektive Gesetzesevaluationen an Bedeutung – im Bewusstsein, dass Wirkungen und Wirkungszusammenhänge nicht durchwegs erfasst werden können. Der Stellenwert des jährlichen Voranschlags nimmt gegenüber der *mit-*

telfristigen Aufgaben- und Finanzplanung tendenziell ab, auch wenn er in der Form des *Globalbudgets*[24] für die Ressourcenzuteilung jedenfalls in der Zentralverwaltung weiterhin im Vordergrund steht. Die Globalbudgetierung erhöht die Bedeutung von *Ausgabenbeschluss-* und *Aufsichtskompetenzen*. Die veränderten Anforderungen an das Rechnungswesen erfordern eine koordinierte Modifikation der beiden in Bund und Kantonen bestehenden *Rechnungsmodelle.*

4.2 Die Rolle des Parlaments

Das Steuerungsinstrumentarium des *Parlaments* bedarf der Ergänzung durch teilweise neuartige *Interventionsinstrumente:* so insbesondere den *Auftrag* mit je nach betroffenem Zuständigkeitsbereich differenzierter Wirkung sowie die *Erklärung.* Notwendig sind ferner ausreichende, nach Berechtigten, Verpflichteten und Intensität hinreichend differenzierte *Informationsrechte*. Diese sollen es erlauben, die *demokratische Verantwortung* bzw. die *Aufsichtspflichten* hinreichend wahrzunehmen, ohne dabei in delegierte Kompetenzen einzugreifen (Grenzen mitschreitender Oberaufsicht). Die *Aufsichtsbefugnisse* können sich zwar nach der modellhaften Trennung zwischen Politischem, Strategischem und Operativem orientieren. Massgeblich sind allerdings *rechtsstaatliche Kriterien.* Die Oberaufsicht wird zudem durch ein den zusätzlichen Handlungsspielräumen der nachgeordneten Behörden angepasstes und auf die anderen Steuerungsinstrumente abgestimmtes, aussagekräftiges *Berichtswesen* erleichtert. *Indikatoren* können dabei *Anhaltspunkte* für die Zielerreichung bzw. Aufgabenerfüllung sein. Ein *politisches Controlling* unterstützt die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten. Wesentlicher Bestandteil der Beaufsichtigung sind zudem die verwaltungsunabhängigen *Systemkontrollstellen* mit insbesondere um Wirkungs- und Effizienzkriterien *erweiterten Prüfungsaufträgen.* Der *Prüfungsbereich* muss sich dabei grundsätzlich auf sämtliche mit der Aufgabenerfüllung betraute Verwaltungsorganisationsformen erstrecken. Die Systemkontrollstelle kann sowohl nach einem monistischen als auch nach einem dualistischen Modell (Unterstützung auch der Aufsichtspflichten der Regierung) ausgestaltet sein. Die veränderten Anforderungen an die Staatssteuerung und Verwaltungsführung bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die *Strukturen* von Parlamenten. Milizparlamente werden die Parlamentsarbeit insbesondere mit *Sachbereichs-, Querschnitts-* und *kombinierten Aufsichtskommissionen,* einer *modifizierten ratsinternen Kompetenzverteilung* sowie einer *Stärkung der Ratsleitung* effizienter und wirkungsvoller gestalten und sich dabei vermehrt von *professionellen Diensten* unterstützen lassen.

4.3 Ausbau der Volksrechte?

Die *Volksrechte* bedürfen dagegen aufgrund des New Public Management kaum Modifikationen. Finale Rechtsetzung im Sinne *offener Normierung* kann zwar das *Initiativ- und Referendumsrecht* materiell schwächen, doch ist mit finaler Rechtsetzung im Sinne *klarerer Normziele* und damit verbundener Rückkoppelungsprozesse auch eine Stärkung dieser Volksrechte verbunden. Zu gewährleisten ist dabei weiterhin, dass Volksrechte allenfalls auch rein *operativ* scheinende Fragen zum Gegenstand haben können, sofern Grundlegendes und Wichtiges im Sinne der rechtsstaatlichen Demokratie betroffen ist.

Vor dem Hintergrund der Saldobudgetierung kommt Ausgabenbewilligungskompetenzen und damit auch *Finanzreferenden* eine erhöhte Bedeutung zu. Im Zusammenhang mit einem Rückzug des Staates aus der *eigenen Leistungserstellung* kann ferner auch ein Referendum für bedeutende Desinvestitionen die notwendige direktdemokratische Mitwirkung sicherstellen. Mit einem engen Gesetzesbegriff verstärkt sich ferner das Bedürfnis, direktdemokratische Mitwirkungsrechte auch auf *andere Erlassformen, Planungen* oder *Einzelakte* auszudehnen. Die politischen Rechte werden allerdings zunehmend durch *andere, unmittelbar kundenorientierte Mitwirkungsarten*[25] *ergänzt*. Solche Mitwirkungsmöglichkeiten können zwar die *demokratische Legitimation nicht ersetzen,* jedoch die demokratische Mitsprache stärken und bis zu einem gewissen Grad auch die Funktion von *Wettbewerbssurrogaten* wahrnehmen. Erforderlich ist dabei jedenfalls eine klare *Trennung* zu den politischen Rechten, was insbesondere mit einer *rechtssatzmässigen Umschreibung* der Modalitäten solcher erweiterter Mitwirkungsformen erreicht werden kann.

4.4 Die Rolle der Regierung

Die *Regierung* an der Schnittstelle zwischen Politik und Betrieb und in der Funktion als Organ der Staatsleitung sowie der obersten Verwaltungsführung ist bei einer Umsetzung des New Public Management den grössten Herausforderungen ausgesetzt. Die *Steuerungsinstrumente* des Parlaments werden im Sinne des *kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses* zunehmend als Kommunikationsgefässe verstanden und unter Beachtung einer ausgewogenen *Machtverteilung* bei hinreichender Berücksichtigung der *Planungsverantwortung* der Regierung ausgestaltet. Insofern kommt ihr grundsätzlich auch die Kompetenz zur Produkt- und Produktgruppendefinition zu, sofern diese Grössen nicht gesetzlich umschrieben sind. Dabei ist insbesondere den *unterschiedlichen Kundenbegriffsverständnissen*[26] Rechnung zu tragen. Rechtsverordnungen setzen die rechtssatzmässigen Wirkungsvorgaben des Parlaments in allgemeinverbindliche Leistungsvorgaben um. In *Leistungsaufträgen* bzw. *Leistungsvereinbarungen* mit globalen Ressourcenvorgaben konkretisieren die Regierung bzw. die Departemente/Direktionen die rechtssatzmässigen Vorgaben sowie die Gesamtplanung *verwaltungsbehördenverbindlich,* wobei auch Input-orientierte Vorgaben sowie *Rahmenbedingungen mit rechtsstaatlichem Bezug* Gegenstand von Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen sein können. Für bestimmte *Typen von Verwaltungseinheiten*[27] sind dabei teilweise *Differenzierungen* geboten. In der Zentralverwaltung kommt ihnen der Charakter *partnerschaftlich umschriebener Weisungen* zu, wogegen in der dezentralen Verwaltung öffentlichrechtliche Verträge im Vordergrund stehen. Für die Verwaltungsführung weiterhin notwendig sind aber auch (insb. departements-/direktionsübergreifende) *Verwaltungsverordnungen* sowie bestimmte *Weisungsrechte*. Das *Berichtswesen* ist entsprechend den erweiterten Handlungsfreiräumen der Verwaltung *detaillierter* ausgestaltet. Insbesondere eine Kosten-, Erlös-, Leistungs- und Wirkungsrechnung sowie andere Controlling-Instrumente, Leistungsvergleiche, Befragungen und Evaluationen unterstützen die Regierung in der Wahrnehmung ihrer *Aufsichtspflichten*. In *struktureller Hinsicht* stehen für die Regierung eine Optimierung sowohl der Staatsleitungs- als auch der Verwaltungsführungsfunktion *zweistufige Regierungsmodelle* oder eine Stärkung des *Regierungspräsidiums*[28] sowie leistungsstarke *Stabsorgane* (insb. zentrale Steuerungsdienste) im Vordergrund. Auch wenn der Regie-

rung bezüglich der Strukturierung der Verwaltung grössere Handlungsfreiheiten zukommen sollen, bedürfen die Grundzüge der *Verwaltungsorganisation* einer formellgesetzlichen Grundlage. Dabei ist aufgrund der Dezentralisierungstendenzen insbesondere auf eine hinreichende *Koordination* und *Kohärenz der Aufgabenerfüllung* zu achten.

4.5 Zentralverwaltung – Dezentralisierung – Auslagerungen

Mit dem Wandel zum Staatsverständnis des Gewährleistungsstaates gewinnt die Aufgabenerfüllung durch mit weitergehender Autonomie ausgestattete Organisationsformen der *dezentralen Verwaltung* sowie durch *Dritte* (Private) an Bedeutung *(Contracting Out)*. Die Fülle grundsätzlich möglicher öffentlichrechtlicher Organisationsformen ruft dabei allerdings zumindest nach einer gewissen *Typisierung*. Für die Ausgestaltung im Einzelnen ist zudem aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen und Modalitäten wesentlich, dass zwischen Aufgabenumschreibung, Übertragung und allfälliger Errichtung besonderer Organisationsformen unterschieden wird. Ausgliederungen und Auslagerungen sind lediglich unter Beachtung besonderer rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen zulässig, auch wenn das Legalitätsprinzip *nicht in jedem Fall* eine *formellgesetzliche Grundlage* verlangt. Gewisse *Kernbereiche* staatlicher Aufgabenerfüllung sind Ausgliederungen oder Auslagerungen *kaum zugänglich,* doch wird zunehmend selbst in diesen Bereichen nach Formen des Einbezugs Dritter gesucht. Bei der Schaffung der *spezialrechtlichen Grundlagen* muss den jeweiligen Anforderungen an die weiter bestehende *staatliche Verantwortung* bezüglich Aufgabenerfüllung (insb. Service public), Kompetenzen, Rechtsverhältnis mit Leistungsadressaten (insb. Abgaben und Regulierung von Entgelten) und Aufsicht sowie – bei der Errichtung von Leistungseinheiten der dezentralen Verwaltungsorganisation – insbesondere bezüglich Rechtsform, Unternehmensziele, Führungsstrukturen, Kapital, Finanzhaushalt, Gewinnverwendung, Personal (insb. Gehaltsstruktur) und Rechenschaftspflichten hinreichend Rechnung getragen werden. Wesentlich ist zudem, dass verschiedene *rechtsstaatliche Garantien* grundsätzlich nicht an der Organisationsform, sondern an der *Aufgabenerfüllung* anknüpfen (insb. Grundrechtsbindung, Staatshaftung, Rechtsschutz). In *Leistungsaufträgen* werden die Ziele und Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung weiter konkretisiert. Dabei wird den besonderen *Autonomiebedürfnissen* hinreichend Rechnung getragen (insb. tendenziell geringerer Detaillierungsgrad, längerer Vereinbarungszeitraum). In der *Bedarfsverwaltung (Outsourcing)* ist immerhin für bestimmte Bereiche (z.B. beim Einbezug Dritter in die Bearbeitung von Personendaten) eine *Rechtsgrundlage* zu fordern.

4.6 NPM im föderalistischen Stufenbau der Aufgabenerfüllung

Das New Public Management lässt sich grundsätzlich auch auf die *vertikale Dezentralisierung* (Bezirksverwaltungen, Regionen) übertragen und findet mit den *Reformen der Finanzausgleichssysteme* und damit verbundener Modifikationen der Aufgabenumschreibung und des Steuerungsinstrumentariums bedeutende Parallelen. Wirkungs- und effizienzorientiertes Staats- und Verwaltungshandeln wird zudem vermehrt die *Kooperation mit anderen Gemeinwesen* auch unterschiedlicher föderalistischer Ebenen erfordern, insbesondere bei komplexen, finanzintensiven oder grenzüberschreitenden Aufgaben. Bei

solchen Kooperationen ist allerdings insbesondere der bestehenden *Kompetenzordnung* sowie der *demokratischen Mitwirkung* hinreichende Beachtung zu schenken.

4.7 Spezifische Anforderungen in bestimmten Bereichen

Das zunächst hauptsächlich in Verwaltungsbereichen der sog. *Leistungsverwaltung* mit klarem Kundenkreis und ohne formalisierte Handlungsformen ausgetestete Modell der wirkungsorientierten Steuerung lässt sich grundsätzlich auch auf andere Bereiche des Verwaltungshandelns übertragen, auch wenn bei *hoheitlichem Handeln* namentlich besondere Anforderungen an die *Rechtsetzung* (Grenzen bezüglich finalen im Sinne offenen Rechts) sowie an die *Aufsicht* zu beachten sind. Einer mit dem New Public Management verbundenen tendenziellen Ausweitung *kommerzieller Tätigkeiten* sind verschiedene rechtsstaatliche Schranken gesetzt. Auch privatwirtschaftliches Handeln ist grundsätzlich an das *öffentliche Recht* gebunden, wobei *spezialrechtliche Ausnahmen* zulässig sein können. Für kommerzielles Handeln ist eine hinreichende Rechtsgrundlage erforderlich, auch wenn bei *Nebentätigkeiten* und *Randnutzungen* des Verwaltungsvermögens das *Legalitätsprinzip weniger streng* gehandhabt werden kann. In den Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen sowie Verwaltungsverordnungen können die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen behördenverbindlich verdeutlicht werden. Zudem bedarf es dazu eines hinreichenden, nicht rein fiskalischen öffentlichen Interesses. Die Tätigkeit muss verhältnismässig sein und darf nicht zu *Wettbewerbsverzerrungen* führen. Weil allerdings staatliches Wirtschaftshandeln durchwegs gewissen rechtlichen (rechtsstaatliche Rahmenbedingungen, Gemeinwohlorientierung) oder faktischen Besonderheiten (Monopolrenten) unterworfen ist, kann die Wettbewerbsneutralität kaum vollumfänglich sichergestellt werden.

Mit der Globalbudgetierung verbundenen Anreizen zu einer vermehrten *Überwälzung der Kosten* auf die Leistungsempfangenden setzt das Legalitätsprinzip im Abgaberecht Schranken, auch wenn in weiten Teilen das Äquivalenzprinzip sowie das Kostendeckungsprinzip eine *Herabsetzung* der Anforderungen an die dafür grundsätzlich notwendige *Rechtsgrundlage* ebenso zulassen, wie bei einer *freiwilligen* und kommerziellen Benützung einer öffentlichen Einrichtung, welche nach *marktwirtschaftlichen Prinzipien* reguliert ist. Einer Rechtsgrundlage bedarf es zudem auch für die Erhebung *privatrechtlicher Entgelte* (Dispens von der Anwendung öffentlichrechtlicher Handlungsformen). Einer auch rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Preisgestaltung kann dabei insbesondere mit *genehmigungsbedürftigen Tarifen* begegnet werden. Namentlich aufgrund möglicher Interessenkollisionen ist ferner auch für geldwerte Leistungen in der Form des *Sponsorings* eine hinreichende *Regulierung* zu fordern.

Bei einer breiteren Einführung des New Public Management kommt ferner dem *Recht des öffentlichen Beschaffungswesens* herausragende Bedeutung zu. Dabei ist zu erwägen, ob diese Vorschriften über die Bedarfsverwaltung *(Outsourcing)* hinaus nicht auch für bedeutende *Ausgliederungen* und *Auslagerungen* (Contracting Out) sowie allenfalls auch für grosse Beteiligungen und Desinvestitionen sinngemäss Anwendung finden bzw. entsprechende Spezialregelungen geschaffen werden sollten.

Mit tendenziell zunehmendem Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung kommt einem auch diesen Bereich abdeckenden *Staatshaftungsrecht* besondere Bedeutung zu. Immerhin könnte im Zusammenhang mit konsensualen Handlungsformen auch eine *öf-*

fentlichrechtliche Verschuldenshaftung genügen. Bei privat*rechtlichem* Handeln[29] gelangt konsequenterweise privates Haftungsrecht zur Anwendung.

Das New Public Management hat auch erhebliche Auswirkungen auf das *Personalrecht*. Aufgrund heute bestehender zahlreicher besonderer Schutzmechanismen kann in weiten Teilen auf das *Amtsdauerprinzip* verzichtet und insofern bis zu einem gewissen Grad den gestiegenen Flexibilitätsbedürfnissen Rechnung getragen werden. Allerdings ist grundsätzlich weiterhin von *öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen* auszugehen, wobei die *Vertragsform* zweckmässig ist. Das Obligationenrecht kann dabei *subsidiär* als öffentliches Recht zur Anwendung gelangen. In *Zielvereinbarungen* als partnerschaftlich formulierte Dienstanweisungen werden die Modalitäten des Arbeitsverhältnisses für einen engeren Zeitraum definiert. Insbesondere für Organisationsformen der dezentralen Verwaltung kann es notwendig sein, *spezialrechtliche Vorschriften* über das Personalwesen zu erlassen. Soweit dabei auch *Gesamtarbeitsverträge* vorgesehen werden sollen, ist insbesondere zu beachten, dass diese einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfen und sie trotz normativer Kraft keine Rechtssätze sind und insofern Rechtsverordnungen nicht ersetzen können. Auch wenn die Anforderungen an die Rechtsgrundlage stark herabgesetzt werden können, sind doch die Grundzüge der *Gehaltsordnung* (insb. Grundbesoldung, Leistungsanteil, Prämien und andere Anreizsysteme) in einem *Gesetz im formellen Sinn* zu regeln. In Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen kann eine behördenverbindliche Konkretisierung des Gehaltswesens erfolgen. Besondere Beachtung ist ferner der *Gleichbehandlung der Mitarbeitenden* zu schenken, wobei insb. auch Qualifikations- und Leistungsunterschiede sowie die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt werden können oder sogar müssen. *Bonusabhängige Anreizsysteme* sind bei *kollektiver Ausgestaltung* und bei betrieblichem Verwendungszweck grundsätzlich *zulässig,* im Rahmen *individueller Formen* mit Gehaltscharakter dagegen rechtsstaatlich *problematisch.*

4.8 Handlungsformen und Rechtsschutz

Mit dem im Rahmen der rechtsstaatlichen Vorgaben tendenziellen Wandel von hoheitlichen zu *konsensualen Handlungsformen* der Verwaltung gewinnt die Forderung nach einem *öffentlichrechtlichen allgemeinen Vertragsrecht* sowie einem entsprechend *angepassten Verfahrensrecht* an Bedeutung. Bezüglich *Verfahren* und *Rechtsschutz* ist im Weiteren wesentlich, dass diese auch im Zusammenhang mit *Ausgliederungen* und *Auslagerungen* hinreichend gewährleistet sind. Bei einer sorgfältigen Abwägung zwischen *Rechtsstaatlichkeit* und *Prozessökonomie* können dabei die Wirksamkeits- und Effizienzziele des New Public Management teilweise auch für *Verfahrensoptimierungen* fruchtbar gemacht werden (insb. etwa mediative Elemente, Prozessmanagement, Verfahrensumfeld, teilweise geringere Anforderungen an Entscheide erster Justizbehörden). Mit dem Anspruch auf rechtlichen Zugang zur Justiz dagegen kaum zu vereinbaren sind mit höheren Gebühren erkaufte Verfahrensbeschleunigungen.

4.9 NPM in der Justiz?

In Bezug auf die Frage der Umsetzbarkeit des New Public Management in der *Justizorganisation* ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine Stärkung der Wirksamkeit und

Effizienz der Justiz insbesondere in Anbetracht ihrer bedeutenden Funktionen in der *Kontrolle der Verwaltungstätigkeit* sowie der tendenziell zunehmenden *Geschäftslast* und angesichts der vor dem Hintergrund *finaler im Sinne offener Normierung wachsenden Komplexität* auch rechtsstaatliche Bedeutung hat. Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit, allgemeine Verfahrensgarantien sowie die richterliche Unabhängigkeit setzen allerdings einer Einführung der wirkungsorientierten Steuerung in der Justiz *deutliche Grenzen*. So ist finales, im Sinne offenen Rechts aufgrund des in weiten Teilen gebotenen hohen Bestimmtheitsgrades im Justizorganisations- und Verfahrensrecht nur beschränkt zulässig und können *Sollwerte in Leistungsvereinbarungen* mit Ausnahme der Justizverwaltung nur den Charakter *durchschnittlicher*, die *Rechtsprechung nicht bindender Planungswerte* haben. Zudem sind häufig genannte *Leistungsindikatoren* wie Rechtsmittelhäufigkeit, Urteilsbeständigkeit oder Verfahrensdauer sorgfältig auf ihre *Aussagekraft* zu überprüfen, auch wenn sie zusammen mit anderen Angaben und in ihrer *Gesamtheit* über *längere Dauer* doch wesentliche Anhaltspunkte für die Funktionsfähigkeit der Justiz geben können. Aus rechtsstaatlicher Sicht zu keinen besonderen Bedenken Anlass gibt dagegen die *Globalbudgetierung,*[30] kann diese doch die *Unabhängigkeit* der Justiz sogar *stärken*. Eine Umsetzung von Elementen des New Public Management in den Gerichten bedingt allenfalls einer Verlagerung des Justizmanagement von der Zentralverwaltung (Justizdepartemente/Justizdirektionen) in die obersten Gerichte (Court Management).

4.10 Kodifikation von NPM

Eine Umsetzung des New Public Management bedarf einer hinreichenden *Kodifikation,* die gegebenenfalls auch die *Verfassungsebene* erfasst und dennoch hinreichende Offenheit für weitere *Entwicklungsprozesse* gewährleistet. Die erforderliche *Koordination* von mit der wirkungsorientierten Steuerung verbundenen *Verwaltungs-, Regierungs-* und *Parlamentsreformen* soll dabei auch im entsprechenden Rechtsetzungsprozess ihre Entsprechung finden. Die *Sachgesetzgebung* kann im Zusammenhang mit ordentlichen Gesetzesrevisionen an die Grundsätze der wirkungsorientierten Rechtsetzung angepasst werden.

5. Folgerungen

Das New Public Management ist nicht bloss eine Verwaltungsreform, sondern hat massgebliche Auswirkungen auf die *politische Ebene.* NPM ist mithin auch eine *Staatsleitungsreform*. Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement ist damit bloss – aber immerhin – *ein Baustein* zur besseren Aufgabenerfüllung. NPM fragt nicht nur nach der optimalen Organisation und Steuerung der Aufgabenerfüllung, sondern auch nach dem *Rollenverständnis* des Staates. Es ist der *Gewährleistungsstaat*, der inskünftig noch stärker mit öffentlichen und privaten Trägerschaften vernetzt den Service public sicherstellt.

Die anfänglich vernommenen, teilweise *fundamentalen staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedenken* gegenüber dem New Public Management konnten mittlerweile grösstenteils *widerlegt* werden. Dies ist allerdings insbesondere auch auf die bereits erfolgten *Anpassungen* des ursprünglichen Reformmodells zurückzuführen. Dennoch verbleiben bedeutende *Spannungsfelder* zwischen NPM und staatstragenden Grundwerten, denen es bei einer weiteren Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

hinreichende Beachtung zu schenken gilt. Besonders *sensible Bereiche* sind die demokratischen Entscheidverfahren, die Steuerung ausserhalb der Rechtsetzung, die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung, die Kontrollmechanismen, die Kohärenz der Verwaltungsführung und die staatliche Wirtschaftstätigkeit. Weil das New Public Management insgesamt eine Stärkung des Staates zur Folge hat, müssen die *staatsbegrenzenden Elemente,* wie sie sich insbesondere aus den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns und den Grundrechten ergeben, einen starken Gegenpol bilden.

Auf der anderen Seite müssen andere teilweise als negativ monierte Begleiterscheinungen des New Public Management *in Kauf genommen* werden, wenn die staatliche *Aufgabenerfüllung nachhaltig gesichert* werden soll. Dazu zählen eine gewisse Ökonomisierung und ein intensivierter Wettbewerb innerhalb und zwischen Verwaltungen, die Ausnützung verfassungsrechtlicher Spielräume insbesondere bei der Anwendung des Legalitätsprinzips sowie die Verlagerung vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat. Privatwirtschaftliche Mechanismen können zwar nicht unbesehen auf den Staat übertragen werden. In für den öffentlichen Sektor angepasster Form und *differenziert eingesetzt* können sie aber dazu beitragen, die öffentlichen Aufgaben besser zu erfüllen.

Moderne (auch wirkungs- und effizienzorientierte) Verwaltungsführungsformen lassen sich ebenso *verfassungsrechtlich legitimieren* wie traditionelle (primär rechtsstaatlich und demokratisch orientierte). Effizienz und Wirksamkeit staatlichen Handelns sind nicht zwingend als Widersprüche zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu verstehen, sondern ergänzen diese Grundprinzipien im Sinne der *Good Governance* um eine weitere Dimension. Teilweise kann das New Public Management rechtsstaatliche Anliegen sogar *verstärken*: Zu denken ist an die Transparenz, die Aufsicht und Oberaufsicht, die Verantwortlichkeit, die demokratische Mitwirkung oder die Dezentralisierung im föderalistischen System.

Die Umsetzung des New Public Management erfordert nicht nur grundlegende Modifikationen in der *Verwaltungsorganisation und -führung,* sondern auch auf Stufe *Regierung und Parlament.* Gelingt es, die Strukturen, Instrumente und Prozesse in ein neues Gleichgewicht zu bringen, können alle Beteiligten ihre *Funktionen besser wahrnehmen.* Auch die *Justiz* kann sich in Bezug auf die Administration dem New Public Management nicht verschliessen, wenn die Qualität der Rechtsprechung nachhaltig gesichert werden soll.

Steuerung der Aufgabenerfüllung und Verwaltungsführung sind auf allen Stufen und bezüglich sämtlicher Instrumente durch *klare Zielsetzungen* gekennzeichnet, wobei *Leistungen und Ressourcen konsequent verknüpft* werden. Die *Parlamente* konzentrieren sich auf das Grundlegende und Wichtige. Ungeachtet der Form (Gesetz, Planung, Einzelakt) wird in diesen Bereichen die *direktdemokratische Mitbestimmung* gesichert. Erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten (insb. Kundenbefragungen) tragen zur Stärkung der Demokratie bei. Dem *Gesetz* kommt im demokratischen Rechtsstaat nach wie vor zentrale Bedeutung zu. Auf unzulässige Verlagerungen in Planungsinstrumente und Leistungsaufträge wird besonders zu achten sein. Die Rechtsetzung bedarf damit aber der *Pflege* (insb. finale Gesetzgebung, gesetzliche Leistungsaufträge, Gesetzesevaluationen). Zunehmend wichtiger werden aber dennoch auch *Planungen*, insbesondere wenn von einem engen Gesetzesbegriff ausgegangen wird. Dabei wird der *mittelfristigen Steuerung* (in der Form von integrierten Aufgaben- und Finanzplanungen) noch ein höherer Stellenwert beizumessen sein, als dies bisher der Fall war (Überbewertung der Steuerungskraft des Voranschlags). Planungsverantwortung und Verwaltungsführung fallen in den Zuständigkeitsbereich der *Regierung*.

Die modellhafte Trennung zwischen *politischen, strategischen* und *operativen Kompetenzen* sowie der Wechsel von der *Input-* zur *Outputsteuerung* sind zwar wertvolle Leitlinien. Sie lassen sich im demokratischen Rechtsstaat allerdings nicht durchwegs umsetzen. Die mit dem New Public Management verbundenen grösseren Handlungsfreiheiten bei der Aufgabenerfüllung bedingen *intensivere Aufsichtsmechanismen*. Die *Parlamente* müssen über gezielte Informations- und Interventionsrechte verfügen, um nötigenfalls *korrigierend* einwirken zu können. Die neuen Führungsinstrumente (insb. Leistungsauftrag, Kosten-/Leistungsrechnungen, Balanced Scorecard) ermöglichen der *Regierung*, ihre Verwaltungsführungsfunktion besser wahrzunehmen. Die *Verwaltung* nutzt im Rahmen der rechtsstaatlichen Vorgaben die Möglichkeiten der effizienten und wirksamen Aufgabenerfüllung und wirkt negativen (alten und neuen) Bürokratisierungstendenzen entgegen. *Intrinsische und auch extrinsische Anreizsysteme* sorgen für eine hohe Motivation des weitgehend *nicht* mehr auf *Amtsdauer* eingesetzten Personals. Auch die wirtschaftlich agierende Verwaltung ist aber an die Grundwerte des demokratischen Rechtsstaates gebunden. Mit der vermehrten Verwendung von *Verwaltungsverträgen* verstärkt sich der Bedarf nach einem *öffentlichen Vertragsrecht* und einem verbesserten Rechtsschutz. Transparenzsteigerungen, Kundenbefragungen, Evaluationen sowie das Benchmarking haben im öffentlichen Sektor die Funktion von *Wettbewerbssurrogaten* und sind deshalb von ausserordentlicher Bedeutung.

Das New Public Management ist mit *Reformen in struktureller Hinsicht* verbunden: insbesondere horizontale und vertikale Dezentralisierung der *Verwaltung* sowie Einbezug ausserhalb der Verwaltung stehender Verwaltungsträger, organisatorische Massnahmen auf *Regierungsebene* zur Stärkung sowohl der Verwaltungsführungs- als auch der Staatsleitungsfunktion sowie modifizierte Kommissionsorganisation und professionelle Unterstützung auf Stufe *Parlament*.

Die neue Staats- und Verwaltungsführung bedarf einer sorgfältigen *Anpassung der organisationsrechtlichen Grundlagen* – allenfalls unter Einbezug der Verfassungsebene. Ein koordiniertes, die verschiedenen Reformbestandteile (Verwaltungsreform, Regierungsreform, Parlamentsreform) verbindendes Vorgehen ist dabei ebenso zentraler Erfolgsfaktor, wie die *Offenheit für weitere Entwicklungen.*

Anmerkungen

1 Der Beitrag beinhaltet die Zusammenfassung der Erkenntnisse aus der Habilitationsschrift: Andreas Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Stämpfli Verlag, Bern 2005 (ISBN 3-7272-9007-2).

2 Immerhin sind auch nach der schweizerischen Ausgestaltung des New Public Management insbesondere folgende *Reformelemente* als zentral zu bezeichnen: Ergebnisorientierung (Leistungs-/Wirkungsorientierung, Outputsteuerung, Controlling, Kontrolle), Finalprogrammierung und Kontraktmanagement mit globalen Ressourcenvorgaben, Produkteorientierung, Dezentralisierung (Holding/Konzern), Führungsorientierung, Trennung von Politik und Management, Flexibilisierung, Kunden- und Bürgerorientierung, Mitarbeiterorientierung (Anreizsysteme), Kostenorientierung sowie Verknüpfung von Leistung und Ressourcen.
Damit sollen letztlich folgende *Reformziele* erreicht werden: Erhöhung der Kunden- und Bürgerzufriedenheit, Effizienz- und Effektivitätssteigerung, Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit, Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit und Transparenzgewinn.

3 So insbesondere bezüglich Kompetenzverteilung (Parlament, Regierung und Verwaltung), Steuerungs- und Führungsinstrumentarium, Aufsicht und Oberaufsicht, demokratische Mitwirkung, Parlamentsorganisation, Organisation der Regierung, dezentrale Verwaltungsorganisation, Einbezug von Privaten, Einführung von Marktmechanismen, zwischenstaatliche Ausgestaltung, Umsetzung in der Justizverwaltung.

4 Aufgaben- und Finanzplanungen, Globalbudgets, Leistungsaufträge/Leistungsvereinbarungen.
5 Als Folge der Kosten- und Effizienzorientierung.
6 Etwa durch eine Reduktion auf ein reines Globalbudget ohne kompensatorische Massnahmen wie Angaben zur Leistungserstellung.
7 Parlaments- und teilweise auch Exekutivmitglieder im Nebenamt.
8 Etwa Datenschutz im Zusammenhang mit Dezentralisierungen.
9 Detaillierungsgrad von Leistungsvereinbarungen.
10 Insb. Anforderungen an staatliche Wirtschaftstätigkeit, Grenzen von Auslagerungen.
11 Insb. übermässige Wirkungs- und Effizienzorientierung.
12 Auch im verwaltungsinternen Verhältnis.
13 Enger Gesetzesbegriff, Anforderungen an die sog. Bedarfsverwaltung.
14 Anforderungen an den Einbezug von Dritten in die Aufgabenerfüllung sowie Anwendung auf gleichartige Behörden mit unterschiedlicher Zuständigkeit.
15 Intensivierung der Aufsicht bzw. Oberaufsicht, Verknüpfung von Ressourcen- und Leistungsoptik, Erweiterung der Prüfungskriterien auf Wirksamkeit und Effizienz.
16 Betreffend öffentliche Unternehmen.
17 Geltungskraft im verwaltungsinternen Verhältnis.
18 Beispielsweise Pflicht zu einer leistungsfähigen, wirkungsvollen und effizienten Verwaltungsorganisation oder Finanzhaushaltsführung.
19 Beispielsweise strengere Handhabung des Legalitätsprinzips in der Hoheitsverwaltung, geringere Anforderungen an die Rechtsgrundlage bei freiwilliger Begründung von Rechtsverhältnissen in der Form von Verträgen, weniger intensive Aufsicht bzw. Oberaufsicht bei ausgelagerten Verwaltungseinheiten.
20 Beispielsweise Berücksichtigung von Effizienz und Praktikabilität bei der Verteilung der Rechtsetzungsbefugnisse zwischen Parlament und Regierung, Wandel hin zu einem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis, steter Wandel der öffentlichen Interessen, Entwicklung einer Lehre der Grundrechtsbindung dezentraler Organisationsformen.
21 Wie Verbesserung des Rechtsschutzes bei geringeren Anforderungen an das Verwaltungshandeln.
22 Beispielsweise bezüglich des Erfordernisses einer formellgesetzlichen Grundlage für die Errichtung von dezentralen Organisationsformen, der näheren Ausgestaltung der Budgethoheit oder in Bezug auf die Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen.
23 Insbesondere ausgewogene Machtverteilung, hohe demokratische Legitimation für Grundlegendes und Wichtiges, Budgethoheit, Aufsichtsverantwortung.
24 Einschliesslich nicht der parlamentarischen Beschlussfassung unterliegenden Angaben zur Leistungserstellung sowie mit bestimmten teilweise *Input-orientierten Vorgaben* ergänzte Produktgruppen- oder allenfalls Dienststellenbudgets.
25 Etwa Kundenbefragungen oder Kundenräte.
26 Insbesondere unmittelbare Leistungsadressaten, mittelbar Betroffene, Allgemeinheit.
27 Beispielsweise Stabsstellen, Querschnittsämter, Subventionsämter, Verwaltungseinheiten mit fachlicher Unabhängigkeit.
28 Wobei insbesondere das Kollegial- und das Milizprinzip eine sorgfältige Interessenabwägung erfordern.
29 Privat*wirtschaftliches* Handeln kann grundsätzlich auch in öffentlichrechtlicher Form erfolgen.
30 In der hier vertretenen Konzeption ohne Beschlussfassung über die Leistungsseite des Voranschlags.

Literatur

Balthasar, Andreas/Rieder, Stefan/Thom, Norbert/Ritz, Adrian, November 2001: Evaluation FLAG, Schlussbericht, im Auftrag der Projektleitung FLAG, www.flag.admin.ch (Stand: 10.01.2008).

Bolz, Urs/Lienhard, Andreas, 2001: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), S. 1ff.

Brühlmeier Daniel/Haldemann Theo/Mastronardi Philippe/Schedler Kuno, 2001: Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Brun, Mathias E, 2003: Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Bundesrat, Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) – Evaluation und weiteres Vorgehen, 19. Dezember 2001, Bundesblatt (BBl) 2002 3535ff.

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), 24. November 2004, Bundesblatt (BBl) 2005 5ff.

Buschor, Ernst, 2003: Evaluation und politische Führung im New Public Management, in: *Uwe Serdült/Thomas Widmer* (Hrsg.), Politik im Fokus, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ, S. 61ff.

Buschor, Ernst, 1993: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 52, Zürich.

Eidgenössisches Finanzdepartement, 1999: Reformprogramm FLAG, Handbuch, Bern.

Eidgenössische Finanzverwaltung, FLAG Leitfaden, www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1leitfaden.php, Stand: 10.01.2008.

Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission des Nationalrates bzw. des Ständerates, Berichte zum Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 21. August/22. August 2002 bzw. vom 28. Juni/29. August 2002, Bundesblatt (BBl) 2002 7810ff. bzw. 6583ff.

Grünenfelder, Peter/Oelkers, Jürgen/Schedler, Kuno/Schenker-Wicki, Andrea/Widmer, Stephan, 2003: Reformen und Bildung – Erneuerung aus Verantwortung, Festschrift für Ernst Buschor, Zürich: Verlag NZZ.

Hablützel, Peter, 2003: Verwaltungsmodernisierung als kultureller Lernprozess. Vom New Public Management zu einer neuen Verwaltungsführung, in: *Uwe Serdült/Thomas Widmer* (Hrsg.), Politik im Fokus, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ, S. 73ff.

Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno/Schwaar, Karl (Hrsg.), 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, 2006: Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf: Schulthess.

Haering, Barbara, Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, Zeitschrift für Gesetzgebung und Evaluation (LeGes) 2002/1, S. 9ff.

Kettiger, Daniel (Hrsg.), 2003: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 44, Bern.

Kettiger, Daniel (Hrsg.), 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg, 2000: Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds, Bern.

Ladner, Andreas/Cemerin, Michael/Ritz, Adrian/Sager, Fritz, 2007: Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB, KPM-Schriftenreihe Nr. 18, KPM-Verlag: Bern.

Ladner, Andreas/Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto, 2003: Aus New Public Management wird Public Management, unipress Juni, Universität Bern, S. 12ff.

–, 10. Oktober 2002: Die Reform hat sich bereits bewährt – Aus New Public Management wird Public Management, NZZ, S. 15.

Lienhard, Andreas, 2007: Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Übersicht und erste Würdigung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2006, Bern: Stämpfli, S. 3ff.

–, 2002: Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2002, S. 1163ff.

–, 2005: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern: Stämpfli.

–, 2003: Verwaltung im 21. Jahrhundert. Versuch eines Ausblicks aus staatsrechtlicher Sicht, in: *Rainer J. Schweizer/Claude Jeanrenaud/Stephan Kux/Beat Sitter-Liver* (Hrsg.), Verwaltung im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, Probleme, Lösungswege, 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), Freiburg: Universitätsverlag, S. 401ff.

–, März 2003: Vom Nutzen des NPM für das Parlament, Parlament (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen), S. 3.

–, August 2004: Zeit für eine Bilanz: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, SGVW-Brennpunkt, www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.

–, 2004: Zwischen Regulierung und (Re-) Regulierung, Gedanken zum schweizerischen Juristentag, NZZ vom 14. September 2004 sowie Jusletter vom 20. September 2004.

Lienhard, Andreas/Caussignac, Gérard, Konzeptionelle Probleme der Gesetzgebung über die Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Staates (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WOV), Zeitschrift für Gesetzgebung und Evaluation (LeGes) 2004/2, S. 165ff.

Lienhard, Andreas/Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Balsiger, Andreas/Buchser, Michael/Wichtermann, Jürg, 2003: Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern: KPM-Verlag.

Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian, 2006: Prozesse und Inhalte der Steuerung mit Leistungsaufträgen, Grundlagen der Kontraktsteuerung am Beispiel der Swissmedic (Schweizerisches Heilmittelinstitut), KPM-Schriftenreihe Nr. 9, Bern: KPM-Verlag.

Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas (Hrsg.), 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz – Irrtümer – Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Mastronardi, Philippe, 2003: Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), S. 393ff.

Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 2004: New Public Management in Staat und Recht, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Moser, Christian/Kettiger, Daniel, 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.

–, – 10 Jahre NPM in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven (Kurzfassung) www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.

Mosimann, Hans-Jakob, 2003: „Gänsekiel gegen Laptop" oder „Gemeinsinn gegen Marktlogik?" Skizze einer Wirkungsgeschichte von New Public Management in der Schweiz, in: *Serdült, Uwe/Widmer, Thomas* (Hrsg.), Politik im Fokus, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ, S. 81ff.

Näf, Andreas, 1998: Effektivität und Effizienz öffentlicher Einrichtungen, Am Beispiel stationärer Altersbetreuung und –pflege, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Rieder, Stefan/Lehmann, Luzia, 2002: Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology, in: International Public Management Review, Volume 3, Issue 2, 2002 pp. 25 – 43, www.ipmr.net.

Ritz, Adrian, 2003: Evaluation von New Public Management, Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Ritz, Adrian/Thom, Norbert, 2003: Schweizer Reformprojekte zeigen vielschichtige Wirkung, Ergebnisse einer Untersuchung aus der schweizerischen Bundesverwaltung, Innovative Verwaltung 9, S. 14ff.

Schedler, Kuno, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Haupt: Bern/Stuttgart/Wien.

–, 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – was noch zu verbessern ist, www.sgvw.ch, Stand: 14.01.2008.

Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel (Hrsg.), 2003: Modernisierung mit der Politik, Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2006: New Public Management, 3. Aufl., Bern: Haupt.

Schweizer, Rainer J./Jeanrenaud, Claude/Kux, Stephan/Sitter-Liver, Beat (Hrsg.), 2003: Verwaltung im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, Probleme, Lösungswege, 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), Freiburg: Universitätsverlag.

Serdült, Uwe/Widmer, Thomas (Hrsg.), 2003: Politik im Fokus, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: Verlag NZZ.

Steiner, Reto, 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

–, 2000: New Public Management in Swiss municipalities, International Public Management Journal, S. 169ff.

Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Lienhard, Andreas/Rieder, Lukas/Mérillat, Loranne, 2006: Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS), KPM-Schriftenreihe Nr. 8, Bern: KPM-Verlag.

Steiner, Reto/Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian, 19. Juli 2007: Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Erste Einschätzung der Notwendigkeit und Machbarkeit, Studie im Rahmen des Projekts Bundesverwaltungsreform, Bern (Publikation vorgesehen).

Thom, Norbert/Bolz, Urs/Lutz, Jürg, 7. Mai 2004: Stunden der Wahrheit für NPM – Die Bewährungsproben für das New Public Management laufen an, NZZ, S. 17.

Thom, Norbert/Ritz, Adrian, 2006: Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Aufl., Wiesbaden: Gabler.

Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto, 2002: Effektive Schulführung, Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Thom, Norbert/Steiner, Reto, 2002: Erfolgreiche Gemeindereformen erfordern umsichtiges Management des Wandels, in: Die Schweizer Gemeinde 7/8, S. 16ff.

Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich, 2005: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern: Stämpfli.

Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas, 2001: New Public Management – Grundzüge, Vorzüge, Problemfelder, in: Hansjürg Mey/Daniel Lehmann Pollheimer (Hrsg.), Absturz im freien Fall – Anlauf zu neuen Höhenflügen, Gutes Entscheiden in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Publikation der Akademischen Kommission der Universität Bern, Zürich: vdf, S. 221ff.

–,– 1998: „Privatisierung" und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis – BTJP 1997, Bern: Stämpfli, S. 167ff.

–, – April 2002: Rechtsgutachten zu FLAG: Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, erstattet der Eidgenössischen Finanzverwaltung (nicht veröffentlicht).

Zimmerli, Ulrich/Bolz, Urs/Lienhard, Andreas/Mastronardi, Philippe, 29. November 2000: Wirkungsorientierte Steuerung: Welche Optionen für das Parlament?, Auswege aus einer rechtlichen Kontroverse, NZZ, S. 16.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, Schanzeneckstraße 1, Postfach 8573 Bern
E-Mail: andreas.lienhard@kpm.unibe.ch

Sabine Kuhlmann

Dezentralisierung in Frankreich
Ende der „Unteilbaren Republik"?

Zusammenfassung
Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Folgewirkungen der Dezentralisierung in Frankreich und ordnet diese in den europäischen Kontext ein. Im internationalen Vergleich gilt das französische System traditionell als eines der am stärksten zentralisierten Verwaltungsmodelle. Vor diesem Hintergrund kann es als ein besonders instruktiver Fall einer Staatsreform angesehen werden, deren Bilanzierung hier versucht werden soll. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Variante der *politischen* Dezentralisierung, die sich dadurch auszeichnet, dass nicht nur staatliche Aufgaben auf die lokale Selbstverwaltungsebene übertragen, sondern der gewählten Vertretungskörperschaft (*conseil municipal/général*) auch politische Beschluss- und Kontrollrechte im Hinblick auf die jeweilige Aufgabe eingeräumt werden. Analytisch verfolgt der Beitrag zwei Ziele: Zum einen soll nach einem kurzen Rückblick auf die wichtigsten Dezentralisierungsschritte die Frage diskutiert werden, ob das operative Dezentralisierungsziel der französischen Regierung „*faire mieux avec moins*" (mit weniger Ressourcen besserer Leistungen erzielen) erreicht wurde. Zum anderen werden die weiterreichenden „Systemwirkungen" der Dezentralisierung betrachtet und soll der Wandel des jakobinisch-zentralistischen Politik- und Verwaltungssystems hin zu einer „teilbaren" Republik mit gestärkten dezentralen Akteuren bilanziert werden.

Schlagworte: Dezentralisierung, Institutionenpolitik, Staatsreform, Kommunalverwaltung, Frankreich

Abstract
Decentralization in France
The End of the „Indivisible Republic"?
This article deals with the effects of decentralization in France and seeks to rank them in the European context. In comparative perspective, the French system is traditionally regarded as one of the most centralized administrative models in the world. Against this background, it appears to be a very instructive case of a State reform, the results of which are being analyzed here. The focus is on *political* decentralization, meaning that not only additional tasks are devolved from the State to the local governments, but also political decision-making competencies granted to the local councils (*conseil municipal/général*) referring to these tasks. Analytically, this contribution pursues two major goals: First, after briefly recalling the most significant steps of decentralization, the question will be taken up as to whether the objective of the French government „*faire mieux avec moins*" (doing better with less) has been obtained, thus scrutinizing the operational results of the reform. Second, the more far-reaching system effects of decentralization are being considered focussing on the transformation of the unitary jacobinic state into a "divisible republic" with strengthened decentralized actors.

Key words: Decentralization, Institutional Policy, Reform of the State, Local/Sub-national Government/Administration, France

1. Einführung[1]

Die Dezentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen ist in fast allen fortgeschrittenen wie auch jungen Demokratien zu einer Hauptstoßrichtung der Staatsmodernisierung geworden (siehe *Goldsmith* 2003, S. 117; *Denters/Rose* 2005; *Hoffmann-Martinot* 2006, S. 231) und kann mit Recht als ein internationaler institutionenpolitischer Trend angesehen werden.[2] Frankreich gilt dabei als ein besonders prägnanter Fall, da es im europäischen Ländervergleich traditionell als eines der am stärksten zentralisierten Verwaltungsmodelle gilt (siehe weiter unten Abschnitt 3) und die seit den 1980er Jahren von der französischen Regierung verfolgte Dezentralisierungspolitik somit als ein besonders tiefer institutioneller Einschnitt erscheint. Im folgenden Beitrag soll diese Reformbewegung einer kritischen Bilanz unterzogen werden. Dabei wird eine Analyseperspektive eingenommen, die sich von der in der empirischen Verwaltungsforschung ansonsten dominierenden institutionengenetischen Sicht („*what shapes institutions*?“) abhebt und stattdessen eher die Effekte institutioneller Reformen untersucht *(„how and why do institutions/institutional policies matter?*“).

Es wird in sechs Schritten vorgegangen: Zunächst soll der Konzept- und Analyserahmen der Untersuchung skizziert werden (Abschnitt 2). Sodann erfolgt – nicht mehr als kursorisch – ein knapper Rückblick auf die Ausgangsbedingungen (*starting conditions*) der Reformen in Frankreich (Abschnitt 3). Danach werden die zwei „Wellen“ der Dezentralisierung betrachtet (Abschnitt 4), um deren Auswirkungen auf die Performanz und die Steuerungsbeziehungen im Mehrebenensystem zu analysieren (Abschnitt 5). Abschließend werden die Befunde in den internationalen Kontext, insbesondere in die vergleichende Perspektive zu Deutschland und Großbritannien, gerückt (Abschnitt 6) und mit Blick auf die Frage nach dem „Ende der unteilbaren Republik“ zusammengefasst (Abschnitt 7).

2. Konzeptioneller Rahmen: Dezentralisierung als Institutionenpolitik

Dezentralisierung[3] stellt als institutionenpolitische Reformmaßnahme eine spezifische Variante von Policies dar, die einerseits mit dem analytischen Instrumentarium der Policy-Forschung bearbeitet werden kann, sich aber andererseits von „normalen“ substanziellen Politiken in wichtigen Punkten unterscheidet. Sie reiht 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 besteht (*Jann* 2001, S. 329). Verstanden in einem eher engeren Sinne als intentionale Gestaltung der Strukturen und Verhaltensweisen innerhalb des politisch-administrativen Systems, bezieht sich Institutionenpolitik auf bewusste und nachvollziehbare Einrichtungs- und Veränderungsentscheidungen, die am Ende von politischen Prozessen getroffen werden (*Benz* 2004, S. 19). So verstanden, ist Institutionenpolitik als der Versuch politisch-administrativer Akteure anzusehen, die institutionelle Ordnung, innerhalb derer sie Entscheidungen treffen (*polity*), zu verändern. Sie kann daher auch als *polity-policy* bezeichnet werden (*Wollmann* 2000, S. 199 f.). Fasst man Institutionenpolitik als Policy, so lässt sie sich auf den gesamten Politikzyklus beziehen und wird es 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 (*decison)* und tatsächlichen Veränderungen (*action)* eine durchaus funktionale und rationale Strategie in organisatorischen Reformprozessen dar (vgl. *Jann* 2006; *Brunsson* 1989). Umso mehr drängt sich daher die Frage nach der Umsetzung und den Wirkungen institutionenpolitischer Maßnahmen auf, wobei Institutionenpolitik als das zu evaluierende Handlungsprogramm (*policy*) aufgefasst werden kann. Allerdings ist die Evaluation von Institutionenpolitik – im Unterschied zur Evaluation von Sektoralpolitiken – durch eine komplexere analytische Architektur gekennzeichnet (*Wollmann* 2000, S. 199). Denn der Gegenstand institutionenpolitischer Wirkungsanalysen sind zunächst bestimmte Veränderungen innerhalb des politisch-administrativen Systems (Institutionenevaluation als erste Analyseschleife). Sodann werden die Auswirkungen dieser institutionellen Veränderungen auf das Handeln der Akteure und die Leistungsfähigkeit der Institution (Performanzevaluation als zweite Analyseschleife) und schließlich, in einem dritten Analyseschritt, die weiteren Wirkungen im Umfeld des politisch-administrativen Systems (Outcome-Evaluation als dritte Analyseschleife) betrachtet.

Um die Effekte der Dezentralisierung zu untersuchen, werden vor diesem Hintergrund im Folgenden zwei Wirkungsbereiche betrachtet:

– Wirkungen auf der „operativen Ebene“ („Performanzeffekte“)
– Weiterreichende Systemveränderungen („Systemeffekte“)

Bei der Analyse von Performanzeffekten steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit sich die Dezentralisierung auf die Leistungskraft (ablesbar an Effizienzgewinnen, Qualitätsverbesserungen, Kostenreduzierungen und am „Produktionsvolumen“) ausgewirkt hat. Konzeptionell kann dabei auf die im internationalen Vergleich von Public Sector Reformen erprobte Typologie von *Pollitt* und *Bouckaert* (vgl. 2004) zurückgegriffen werden, wonach für die Messung von Performanzeffekten (*operational results*) zwischen „Input-Effekten“ (Ressourcenverbrauch, Aufwand, Einsparungen) und „Output-Effekten“ (Leistungsumfang, Menge, Qualität) unterschieden werden kann.[4] Die Untersuchung von Systemeffekten (*system change*) bezieht sich auf die weiteren Auswirkungen der Aufgabendezentralisierung auf das subnationale Handlungs- und Entscheidungssystem insgesamt. Dabei wird der Fokus auf den Wandel von Steuerungsbeziehungen zwischen den Ebenen des politisch-administrativen Systems und auf die Neujustierung der intergouvernementalen Beziehungen zwischen Staat und lokaler Selbstverwaltung gelenkt. Auf der „Systemebene“ wird auf die beiden „Wirkungsdimensionen“ der vertikalen und horizontalen Koordination zwischen den Ebenen und Sektoren einerseits und der demokratischen Kontrolle und politischen Verantwortlichkeit (*accountability*) öffentlichen Handelns andererseits Bezug genommen.

3. Ausgangsbedingungen: gezähmter Jakobinismus

Die lokalen Gebietskörperschaften – Regionen, Departements und Gemeinden – gelten im unitarischen System Frankreichs traditionell als Bestandteil der „unteilbaren Republik“ (*une et indivisible*). Nach der Verfassung besitzt der Zentralstaat die uneingeschränkte Souveränität (*Hoffmann-Martinot* 2006, S. 231 f.) und kann über die institutionelle und funktionale Ausgestaltung der subnationalen Ebenen autonom entscheiden. Das Kommunalsystem, das sich in der Tradition des exekutiven Zentralismus jakobinisch-

napoleonischer Prägung seit dem 19. Jahrhundert herausgebildet hatte (*Wollmann* 1999, S. 193-198), stand bis in die 1980er Jahre hinein unter der Ägide des Präfekten und war seiner strikten a priori Rechts- und Fachaufsicht (*tutelle*) unterworfen. Die Kommunen übertrugen mangels eigener institutioneller Ressourcen den überwiegenden Teil ihrer Selbstverwaltungsaufgaben auf die Staatsverwaltung und nahmen eine funktionale Kümmerrolle im subnationalen Verwaltungssystem ein. Trotz einiger Wandlungen und Zähmungen des Jakobinismus (siehe weiter unten) blieb das Aufgabenprofil der französischen Kommunen bis zum Vorabend der Dezentralisierung in den 1980er Jahren stark begrenzt, nicht zuletzt aufgrund der territorialen Kleingliedrigkeit des Lokalsystems (37.000 Kommunen mit durchschnittlich 1.600 Einwohnern). Die traditionelle französische Aufgabenorganisation kann verwaltungstypologisch als ein „staatsadministratives Integrationsmodell" charakterisiert werden, da kommunale Selbstverwaltungsaufgaben und Staatsaufgaben institutionell innerhalb der (dekonzentrierten) Staatsverwaltung gebündelt wurden (vgl. *Wollmann* 1999, S. 196).

Besteht damit im französischen System formell die Möglichkeit einer umfassenden staatlichen Kontrolle und Intervention auf den subnationalen Ebenen, zeigt die Handlungsrealität des „gezähmten Jakobinismus" (*jacobinisme apprivoisé; Grémion* 1976) jedoch schon seit langem ein anderes Bild. Der jakobinisch-zentralistische Staat weist traditionell eine Reihe von dezentralen Elementen auf (*Mabileau* 1996, S. 25ff.). Aufgrund der verbreiteten Praxis der Ämterhäufung (*cumul des mandats)*, die es den „lokalen Notablen" erlaubt, ihre Machtsphären weit über den lokalen Raum auszudehnen, haben diese einen gewichtigen Einfluss auf übergeordnete Verwaltungsebenen bis hin zu nationalen Politikprozessen. Dies zeigt sich nicht nur in der Gesetzgebungspraxis der Nationalversammlung, die zu 50% aus Bürgermeistern besteht (*Hoffmann-Martinot* 2003, S. 166ff.), sondern auch an der faktischen Veto-Macht des Senats als Vertretung der Gebietskörperschaften. Aufgrund des Veto-Rechts des Senats, der in Dezentralisierungsfragen in erster Linie die (strukturkonservativen) Interessen von Gemeinde- und Departements-Exekutiven vertritt, sowie der über die Ämterhäufung abgesicherten Durchsetzungsmacht subnationaler Akteure kommen nationale Gesetze kaum gegen den Widerstand der lokalen Gebietskörperschaften zustande. Auch im Durchführungsprozess bestehen enge Vernetzungen zwischen lokalen Amtsträgern und den staatlichen Akteuren (Präfekten, Sonderbehörden) „vor Ort" und werden Entscheidungen eher im Konsens als durch hierarchische Weisung getroffen. Die Schärfe der traditionellen strikten Staatsaufsicht durch den Präfekten hatte sich schon vor der Dezentralisierung bis auf ein nur noch symbolisches Ausmaß abgeschwächt (*Mabileau* 1996; *Thoenig* 2005), zumal die staatlichen Behördenleiter vor Ort vielfach als Advokaten kommunaler Interessen und Projekte gegenüber höheren Verwaltungsinstanzen auftraten (*Thoenig* 2005). Hinzu kam, dass die personell eher schwach besetzte Ministerialverwaltung in Paris kaum in der Lage war, ihre zahlreichen Sektoralbehörden „in der Fläche" wirksam zu koordinieren und zu kontrollieren, was ebenfalls deren Durchsetzungsmacht begrenzte. Die Verschränkung von zentraler und lokaler Macht, die auch als „Kolonialisierung" der Zentrale durch die lokalen Akteure bezeichnet worden ist (*Hesse/Sharpe* 1991), bietet in Frankreich somit schon seit langem Spielraum für dezentral-lokales Politikmachen, durch welches subnationale Politikziele „nach oben" dringen und die nationale Agenda bestimmen. Die Durchsetzungschancen autonom zentralstaatlicher Politik sind somit erheblich eingeschränkt, da subnationale und lokale Akteure das Ausmaß und die Reichweite der Politik, insbesondere in institutionellen Fragen, erheblich mitbestimmen, wenn nicht determinieren. Die Dezentralisierungspolitik in Frankreich bietet hierfür ein Musterbeispiel.

4. Zwei Wellen der Dezentralisierung: ein Rückblick

Die Dezentralisierungspolitik Frankreichs lässt sich grob in zwei „Wellen“ unterteilen, deren erste in den 1980er Jahren unter der damaligen sozialistischen Regierung mit den sog. *Lois Defferre* eingeleitet wurde. An diese erste Dezentralisierungswelle, die rückblickend als *Acte I* bezeichnet wird (*Balligand/Zeller* 2006), schloss sich zum Beginn des neuen Jahrtausends eine zweite Welle, der sog. *Acte II*, an.

„ Acte I“

Die Gesetzgebung des Jahres 1982 und der Folgejahre markierte nach Jahrhunderten von gescheiterten Dezentralisierungsanläufen einen tiefgreifenden Einschnitt in das überkommene französische Politik- und Verwaltungssystem. Das Verfassungsmodell der Departements wurde dadurch umgekrempelt, dass die Exekutivfunktion des Präfekten auf den (indirekt) gewählten Präsidenten des Generalrats überging, der nunmehr Chef der sich neu etablierenden Departement-Verwaltung wurde. Ein Machtverlust des Präfekten wird ferner darin sichtbar, dass seine strikte und umfassende a priori Staatsaufsicht (*tutelle*) nun auf eine abgeschwächte Form der (a posteriori) Rechtsaufsicht zurückgeschnitten wurde.[5] Im Ergebnis hat der Präfekt seine strategische Schlüsselposition innerhalb des lokalen Systems eingebüßt (*Mabileau* 1996, S. 74)[6] und sind die Selbstverwaltungsrechte der Regionen, Departements und Kommunen deutlich gestärkt worden. Dabei gilt das Prinzip der *non-tutelle,* wonach die drei lokalen Selbstverwaltungsebenen nicht in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis stehen und damit untereinander nicht weisungsbefugt sind.

Funktional betrachtet, können vor allem die Departements und die (wenigen) großen Städte als „Gewinner“ der ersten Dezentralisierungswelle angesehen werden, da ihnen zahlreiche neue Kompetenzen und politische Entscheidungsrechte übertragen wurden. Dagegen änderte sich in der Mehrzahl der Kommunen zunächst nur wenig. Auch die Regionen hatten zunächst nur eine administrative Kümmerrolle, obgleich sie im Jahre 1986 den Status „vollwertiger“ lokaler Gebietskörperschaften (*collectivités locales*[7]) mit eigenen Selbstverwaltungsrechten, inklusive der geltenden „allgemeinen Zuständigkeitsvermutung“, und einem direkt gewählten Regionalrat (*conseil régional*) als politischem Vertretungsorgan erhielten. Die Departements avancierten zu den Hauptakteuren der lokalen Sozialpolitik in Frankreich (Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Kinderschutz, Familienpolitik, Gesundheitsfürsorge). Hierzu wurden auch entsprechende personelle und organisatorische Ressourcen aus den Staatsbehörden transferiert. Den Kommunen hingegen, die deutlich weniger Kompetenzen erhielten (darunter die Zuständigkeit für Bodennutzungs- und Bauleitpläne sowie Baugenehmigungen), blieb ein solcher Personal- und Finanztransfer vorenthalten. In stadtplanerischen Angelegenheiten wurde etwa nur die Möglichkeit eingeräumt, auf eine (kostenfreie) Unterstützung der dekonzentrierten Staatsbehörden (*Directions Départementales d’Equipement – DDE)* zurückzugreifen. Vor allem die kleineren und leistungsschwachen Kommunen waren damit nach wie vor auf die lokal operierende Staatsverwaltung angewiesen, welche im ländlichen Frankreich ein mächtiger institutioneller Akteur blieb. Außerdem ist der Verzicht auf Gemeindegebietsreformen und die fortbestehende territoriale Zersplitterung der Kommunalebene als eine entscheidende Ursache dafür anzusehen, dass die Staatsverwaltung ihre dominierende Stellung und

Funktion im ländlichen Frankreich behaupten konnte und die sektorale strangartige Aufgabenorganisation in Form der staatlichen Sonderbehörden erhalten blieb.

„Acte II"

Die zweite Dezentralisierungswelle wurde mit der Verfassungsänderung vom März 2003 ausgelöst. Indem in Artikel 1 festgeschrieben wurde, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert" ist,[8] erhielt die Dezentralisierung erstmals Verfassungsrang.[9] Zudem ist in der Einführung einer Art von Subsidiaritätsprinzip ein für die „unteilbare Republik" bislang ungewöhnlicher Vorstoß zu erkennen. Gleiches gilt für die „experimentelle Politik", die zum neuen Verfassungsprinzip erklärt worden und als ein wichtiger Schritt zur Anerkennung von Unterschiedlichkeit und Variabilität im ansonsten vom Gedanken der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit geprägten französischen Verfassungsarrangement anzusehen ist. Allerdings weist *Acte II* eine klare Privilegierung der Departements und Regionen auf, wohingegen die Kommunen und ihre Zusammenschlüsse (*établissements de coopération intercommunale – EPCI*) erneut eine eklatante Leerstelle der Reform bilden. Anstelle der noch in den 1990er Jahren debattierten möglichen Abschaffung der Departements als Gebietskörperschaften haben diese durch *Acte II* eine enorme funktionale Aufwertung erfahren und sind inzwischen als Verwaltungsebene nicht mehr wegzudenken. Vor diesem Hintergrund kritisieren die Interessenverbände der Städte und Gemeinden (*ADCF, AMGVF*) *Acte II* als departementale und regionale „Hochzonung" (*Portier* 2003, S. 62).

Betrachtet man die Ebene der Departements, so schlägt zweifelsohne der Bereich der „Sozialen Aktion", für den die Generalräte nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz haben, am stärksten zu Buche. Die komplette „Departementalisierung" des RMI (*revenue minimum d'insertion)*, eines der Sozialhilfe vergleichbaren Minimaleinkommens für Langzeitarbeitslose, und der damit zusammenhängenden „Wiedereingliederungsmaßnahmen" (*actions d'insertion*) stellen eine enorme funktionale Aufwertung der Generalräte und einen wichtigen Vorstoß zu einer integrierten lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Verantwortung der Departements dar.[10] Die Kehrseite dieses Zugewinns an Kompetenzen und Aufgaben ist jedoch einerseits in wachsenden finanziellen Belastungen der Departements und andererseits in einer zunehmenden Einbindung der Gebietskörperschaften in den staatlichen Politikvollzug zu sehen.

5. Wirkungen der Dezentralisierung

5.1 Performanzeffekte

Input-Veränderungen

Ein sichtbarer Effekt der Dezentralisierung ist darin zu erkennen, dass mit wachsendem Zuständigkeitsprofil der Gebietskörperschaften die lokale Ressourcenausstattung erheblich erweitert wurde. So haben sich die Beschäftigtenzahlen der Gebietskörperschaften infolge des Personaltransfers von Staatsbehörden sowie durch massive Neurekrutierungen innerhalb von ca. 20 Jahren verdoppelt, wohingegen das staatliche Personal zwischen 1980 und 2003 lediglich um 12% angewachsen ist (siehe Tabelle 1). Außerdem ist die Personaldichte bei den territorialen Gebietskörperschaften (mit einem Anstieg seit 1980 von 6 Bediensteten pro

1.000 Einwohner) deutlicher angewachsen als im Staatsdienst, wo der Anstieg zwischen 1980 und 2003 nur bei 2 Personen pro 1.000 Einwohner lag. 55% der zwischen 1984 und 2004 neu geschaffenen Stellen im Öffentlichen Dienst Frankreichs sind auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften entstanden (*Richard* 2006, S. 2). Es zeigt sich also, dass sich der Lokalsektor personell deutlich stärker als der Staatsdienst entwickelt hat.

Tabelle 1: Öffentliches Personal in Frankreich nach Ebenen 1980-2003

Ebene	1980			1990			2003			Zu-/Abnahme 1980-2003		
	Abs. in Tsd.	*Anteil in %*	pro 1.000 EW	Abs. in Tsd.	*Anteil in %*	Pro 1.000 EW	Abs. in Tsd.	*Anteil in %*	pro 1.000 EW	Abs. in Tsd.	*in %*	pro 1.000 EW
Staat	2273	*56,2*	39,1	2308	*54,2*	39,7	2543	50,5	41,1	270	*11,9*	2,0
Lokale Gebiets-körper-schaften*	**1021**	***26,4***	**18,4**	**1166**	***27,4***	**20,1**	**1522**	**30,3**	**24,6**	**501**	***49,1***	**6,2**
Kranken-haussektor Öff.	671	*17,4*	12,1	783	*18,4*	13,5	966	19,2	15,6	295	*44,0*	3,5
Personal insgesamt	3865	*100*	69,5	4258	*100*	73,3	5031	100,0	81,2	1166	*30,2*	11,7

* Regionen, Departements, Kommunen

Quelle: Direction Générale des collectivités locales/DESL 2006; Observatoire de l’emploi public, DGAFP 2005 und eigene Berechnung/Zusammenstellung

Eine besonders dramatische personelle Dynamik ist als Ergebnis des Gesetzes zur Interkommunalisierung von 1999 (*Loi Chevènement)* bei den interkommunalen Gemeinschaften (*établissements publics à coopération intercommunale – EPCI*) zu beobachten, deren Beschäftigtenbestände allein zwischen 2002 und 2003 um 12% gestiegen sind. Das interkommunale Personal umfasst inzwischen mehr als ein Zehntel des gesamten Lokalpersonals und hat damit – numerisch betrachtet – beispielsweise die Regionen (0,7%) um ein Vielfaches „überholt“ und sich auch den Departementverwaltungen (16%) zumindest angenähert. Noch dramatischeren Veränderungen unterlag die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften, worin sich die Anpassung der lokalen Einnahmesituation an das expandierende Aufgabenprofil widerspiegelt. So haben sich die Einnahmen seit 1980 versechsfacht (Anstieg von 32 Mrd. EUR in 1980 auf 186 Mrd. EUR in 2005; vgl. INSEE 2005a).

Dem Bild einer prosperierenden Lokalverwaltung, welches diese Daten nahelegen, sind jedoch mehrere kritische Punkte entgegenzuhalten. Zum einen umfasst der Staatsdienst nach wie vor das Gros der Öffentlichen Beschäftigten und ist die Beschäftigtendichte des Staatsdienstes mit 41 Beamten pro 1.000 Einwohner noch immer etwa doppelt so hoch wie jene des Lokaldienstes, die bei 25 liegt. Darüber hinaus hat sich die Dezentralisierung in den zahlreichen kleinen und ländlichen Kommunen personell kaum niedergeschlagen. Dies wird daraus ersichtlich, dass noch immer mehr als 30.000 lokale Gebietskörperschaften (54%) weniger als 5 Beschäftigte und nur knapp 300 Lokalverwaltungen (0,5%) mehr als 1.000 Bedienstete haben (Direction Générale des collectivités locales/DESL 2006, S. 107). Ganze 4% (69.000 Bedienstete) des Lokalpersonals verteilen sich auf ca. 30.000 „Miniverwaltungen“ mit jeweils weniger als 5 Beschäftigten und 2% der französischen Kommunen (758 Fälle) haben überhaupt kein Verwaltungspersonal. Die Dezentralisierung hat somit nicht zum Ausgleich, sondern tendenziell eher zur Verstärkung der Disparitäten im Frankreich der „zwei Geschwindigkeiten“ („*France à deux*

vitesses“) geführt. Während die wenigen großen Städte, in denen die Mehrzahl der Franzosen lebt, administrativ und funktional prosperieren, bleibt das Gros der kleinen Kommunen, die allerdings auch nur eine Minderheit der Bevölkerung umfassen, von dieser Entwicklung ausgeklammert.

Trotz dieses Ungleichgewichts in der Ressourcenausstattung und -entwicklung wird deutlich, dass das Reformkonzept, wonach durch die Dezentralisierung Ressourcen eingespart und die öffentlichen Haushalte entlastet werden sollten, ohne dabei die Leistungsqualität einzuschränken (*„faire mieux avec moins“*), bislang nicht aufgegangen ist. Misst man den Erfolg der Dezentralisierung an den „input-seitigen“ Effekten, so scheint sich eher das Gegenteil abzuzeichnen, dass nämlich der Ressourcen-, vor allem Personalaufwand angewachsen ist *(„faire mieux avec plus“*). Kritische Beobachter monieren, die Dezentralisierung habe öffentliches Handeln in Frankreich nicht nur schwieriger und unübersichtlicher (dazu weiter unten), sondern vor allem auch teurer gemacht.

> «(…) la décentralisation n’a abouti qu’à la constitution d’un système semi-centralisé (…) et probablement plus coûteux qu’on ne le croit » (*Balligand*/*Zeller* 2006, S. 8).
>
> «Le nombre élevé de nos échelons d’administration locale entraîne des surcoûts qu’il faut maîtriser» (*Richard* 2006, S. 2).

Output-Veränderungen

Um die Wirkungen der Dezentralisierung auf den Umfang der lokalen Leistungsproduktion zu messen, kann als Indikator zunächst das Ausgabenvolumen der lokalen Gebietskörperschaften herangezogen werden, da sich hierin der wachsende lokale Interventionsradius monetär widerspiegelt. Die Ausgaben der lokalen Gebietskörperschaften sind seit den 1980er Jahren enorm angestiegen, allein zwischen 1985 und 1990 um fast 50%, wohingegen die Gesamtausgaben öffentlicher Verwaltungen in Frankreich in diesem Zeitraum nur um ca. 30% zunahmen. Darin, dass sich die Lokalausgaben seit den 1980er Jahren bis 2005 mehr als verfünffachten, ist der enorme funktionale Bedeutungsgewinn der lokalen Gebietskörperschaften in Frankreich – sowohl absolut als auch relativ zu den anderen Ebenen – zu erkennen. Dies zeigt sich auch darin, dass der Anteil der lokalen Ausgaben am BIP von 8,5% (1982) auf 11% (2005)[11] und an den öffentlichen Gesamtausgaben von 16% (1985) auf inzwischen mehr als ein Fünftel angestiegen ist. Mit wachsendem Aufgabenvolumen und Aktionsradius der Gebietskörperschaften hat sich das institutionelle Gefüge der Lokalverwaltung ausdifferenziert (vgl. *Borraz* 1998), haben Arbeitsteilung und Spezialisierung zugenommen, wurden Personalstäbe und Organisationseinheiten ausgebaut, nahmen Art und Anzahl kommunaler Berufe zu. So hat die Anzahl lokaler Verwaltungslaufbahnen, für die ein formaler Qualifikationsabschluss mit entsprechendem *concour* zu absolvieren ist, enorm zugenommen. Inzwischen gibt es 10 kommunale Verwaltungslaufbahnen (*filières*) mit jeweils eigenen Ausbildungsgängen und dienstrechtlichen Regelungen sowie insgesamt 59 kommunale Berufsgruppen mit wiederum zwischen 2 und 5 Dienstgraden (vgl. *Kuhlmann/Bogumil* 2007). Institutionell gesehen, wurden die „Governance-Strukturen“ vielfältiger, da seit den 1980er Jahren öffentliche, gemischt wirtschaftliche und private Leistungsformen miteinander kombiniert worden sind.

Die Befunde lassen keinen Zweifel daran, dass die Dezentralisierung in Frankreich zu einem Zuwachs und zu einer Ausdifferenzierung des Leistungsspektrums in den Kommunen und Departements geführt hat. Ein Beispiel bietet die kommunale Planungstätigkeit, die seit der Dezentralisierung durch *Acte I* einen regelrechten Schub erlebt hat. So stieg

die Zahl der rechtskräftigen Bodennutzungspläne seit den 1980er Jahren auf mehr als das Doppelte (von 6.764 auf 15.500; vgl. *Jacquot/Priet* 2004), so dass inzwischen etwa die Hälfte der französischen Kommunen überplant ist, was ca. 50% des Gesamtterritoriums Frankreichs und drei Vierteln der Bevölkerung entspricht. Jedoch sind hinsichtlich der administrativen Performanz im Planungsbereich die großen und mittelgroßen Städte (ab 50.000 Einwohner) von den kleinen Kommunen, die das Gros der französischen Kommunalverwaltung bilden, zu unterscheiden. Während die Städte mit über 50.000 Einwohnern über professionalisierte Personalstäbe im Planungsbereich verfügen und somit in der Lage sind, städtebauliche Planungen allein auszuführen (*Mouton* 1994, S.141), blieben die kleinen Kommunen auch nach der Dezentralisierung auf die (zunächst kostenfreie) Amtshilfe der Staatsverwaltung (*DDE*) angewiesen. Erst im Gefolge der „interkommunalen Revolution“ (*Borraz/Le Galès* 2005) kommt auch in diese traditionelle „Symbiose“ von peripheren Kommunen und Staatsverwaltung Bewegung.[12] Die Gesetze zur Interkommunalisierung (*Loi Chevènement* von 1999) und zur Reform des Städtebaurechts *(Loi SRU* von 2000) haben dazu beigetragen, dass die Bauleitplanung sich zunehmend zu einem Handlungsfeld der interkommunalen Ebene entwickelt hat und die monofunktionale Staatsverwaltung in der „Fläche“ zukünftig verzichtbar werden könnte. Die weitere „Emanzipation“ von staatlicher Verwaltungshilfe wird zudem im Infrastruktur- und Planungsbereich dadurch zusätzlich befördert, dass die Dienste der *DDE* seit dem Dezentralisierungsgesetz von 2004 (*sur les libertés et les responsabilités locales*) nicht mehr kostenfrei, sondern entgeltpflichtig für Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern sind.

Auf der Ebene der Departements ergibt sich das Problem, dass diese sich als Folge der Dezentralisierung im Bereich der „Sozialen Aktion“ immer stärker auf soziale Aufgaben beschränkt sehen. Es wird befürchtet, die Departements könnten von vollwertigen multifunktionalen Gebietskörperschaften zu „großen Sozialämtern“ mutieren („*…transformer les départements en vastes bureaux d'aide sociale…“, Portier* 2003, S. 64) und ihre eigene politische Gestaltungsmacht zugunsten staatlich definierter Aufgaben verlieren. So ist inzwischen der weitaus größte Teil der departementalen Ausgaben sozialen Aufgaben gewidmet. Zugleich beklagen die Gebietskörperschaften, dass dem wachsenden Aufgabenvolumen, vor allem im Sozialbereich, eine unzureichende lokale Ressourcenausstattung gegenübersteht. Zwar werden die zusätzlichen Ausgaben zumindest teilweise durch staatliche Ausgleichszahlungen (*compensation*) an die Gebietskörperschaften „abgefangen“, die für *Acte II* von der Regierung auf ca. 11,5 Mrd. Euro beziffert worden sind (3 Mrd. für die Regionen; 8 Mrd. für die Departements). Dennoch ist aus Sicht der lokalen Akteure schon jetzt abzusehen, dass diese Zahlungen die finanziellen Lasten der Departements nicht abdecken werden. Zudem ist die kommunale Finanzautonomie in den 1990er Jahren sogar erheblich beschnitten worden. Vor allem in den kleineren, ökonomisch schwachen und sozial „problematischen“ Departements führt diese Entwicklung dazu, dass die Leistungsgewährung eingeschränkt wird, indem die lokalen Sozialverwaltungen beispielsweise die Bewilligungsvoraussetzungen für *RMI* restriktiver auslegen. Damit zeichnet sich eine Entwicklung ab, in welcher die zunehmend unterschiedliche lokale Ressourcenausstattung und ökonomische Lage zu Disparitäten und Ungleichheiten in der Leistungsgewährung führt.

Hinsichtlich der Qualitätsentwicklung lokaler Leistungserbringung ist einerseits ein klarer Zuwachs an Bürger- und Problemnähe, lokaler Professionalisierung und Responsivität zu erkennen. Der Aufgabentransfer im Bereich der „Sozialen Aktion“ hat beispielsweise dazu geführt, dass auf departementaler Ebene neue Strukturen einer bürgernahen, „territorialisierten“ Verwaltung aufgebaut worden sind und das Leistungsangebot organi-

satorisch gebündelt wurde (*one-stop-agencies*). Andererseits trägt die zunehmende Regionalisierung und „Territorialisierung" lokaler (departementaler) Selbstverwaltung dazu bei, dass der bestehende Trend einer „Überinstitutionalisierung" der subnationalen Ebene in Frankreich weiter verstärkt wird (siehe weiter unten „Systemeffekte"). Dies kann sogar ausgesprochen „bürgerunfreundliche" Effekte zur Folge haben, wie sich am Beispiel des ÖPNV zeigt. So sind im Ballungsraum von *Rouen* teils die Stadt selbst (innerstädtischer Busverkehr), teils die Agglomeration, *Communauté d'Agglomération de Rouen – CAR* (Metro, spezifische Buslinien), teils das Departement *Seine-Maritime* (außerstädtische Schulbusse) zuständig. Diese Kompetenzzersplitterung im städtischen Ballungsraum wirkt sich vielfach zulasten der Nutzer aus.

5.2 Systemeffekte

In der Frage, ob und inwieweit die Dezentralisierung in Frankreich zu einem Systemwechsel geführt hat, gehen nach wie vor die Meinungen je nach Perspektive stark auseinander.[13]

Transformation des Lokalsystems

Zunächst kann kein Zweifel daran bestehen, dass sich die Städte und Agglomerationen inzwischen zu leistungsstarken Handlungseinheiten entwickelt haben, die auf die institutionelle „Amtshilfe" staatlicher Akteure nicht mehr angewiesen sind. Sie fungieren außerdem in vielen Bereichen als „natürliche Laboratorien" für Reformen und Policy-Innovationen, etwa im Planungsbereich, in der Stadtentwicklung, in der lokalen Sozialpolitik etc., die dann teilweise in nationale Gesetzgebung übernommen worden sind. Zwar erweist sich der „exekutive Zentralismus" institutionell als erstaunlich beharrungskräftig, was schlaglichtartig darin sichtbar wird, dass der Öffentliche Dienst Frankreichs zu mehr als 50% aus Staatsbeamten (*Fonction Publique d'Etat – FPE*) besteht, von denen 95% außerhalb der Pariser Ministerien in den Außenstellen (*services extérieurs*) der „Provinz" tätig sind (*Thoenig* 2005, S. 689). Jedoch sind die staatlichen Akteure innerhalb der expandierenden und prosperierenden urbanen Institutionenwelt nur noch einer unter vielen Regulierungseinflüssen. Sie sind lokal präsent geblieben, agieren noch immer im ganzen Land „at the grass roots level" (*Thoenig* 2005, S. 689), haben jedoch im konkreten Politikprozess der lokalen Ebene erheblich an Wirkungsmacht verloren (*Borraz/Le Galès* 2005, S. 21f.). Mit dem Autoritäts- und Funktionsverlust des Staates „vor Ort" hat sich das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Städten/Agglomerationen und Staat zum Teil umgekehrt, da die funktional geschwächten Staatsbehörden nunmehr auf eine Einbindung in lokale Projekte angewiesen sind, um ihre institutionelle Existenzberechtigung zu sichern. Ihre Legitimität beruht zunehmend darauf, dass sie lokale Projekte in „Partnerschaft" (*partenariat*) mit den Kommunen voranbringen. Die gestärkten Lokalexekutiven nutzen dabei die geschwächte Staatsbürokratie, um Zugang zu wichtigen Entscheidungskanälen und -akteuren zu erhalten. Die Staatsbeamten erweisen den Kommunalexekutiven einen wichtigen „Dienst" als Vermittler, *Broker* und Fürsprecher lokaler Interessen und tragen somit dazu bei, den territorialen Einfluss auf übergeordnete Politikentscheidungen geltend zu machen. Darüber hinaus stellt die technisch-administrative Hilfestellung durch Staatsbeamte aus Sicht der Bürgermeister und Generalrats-/Regionalratspräsidenten nicht nur eine politisch „neutralisierende" Expertise innerhalb der ansonsten von politischem

Wettstreit und institutioneller Konkurrenz geprägten lokalen Arena dar. Die Einbindung des Präfekten in lokale Prozesse erlaubt es dem Bürgermeister auch, unabhängiger von anderen konkurrierenden lokalen Instanzen, etwa dem Generalrat, größeren Städten oder der Region, bzw. sogar gegen deren Interessen zu agieren.[14] Die Städte definieren und implementieren zudem nicht nur ihre eigenen lokalen Politikprojekte, sondern sie dringen sogar in Aufgabenfelder vor, die, rechtlich gesehen, nicht zu ihrem Zuständigkeitsrepertoire gehören, ohne dass dies von Seiten der Aufsichtsbehörden geahndet wird.[15] Dabei profitieren sie nicht zuletzt von der fehlenden Klarheit und Transparenz in der Zuständigkeitsverteilung zwischen den zahlreichen subnationalen Ebenen und Akteuren (*Thoenig* 2005, S. 690; siehe weiter unten). Der Funktionsverlust der Staatsbehörden bei gleichzeitigem institutionellen und ressourcenmäßigen Ausbau der Kommunalverwaltung hat bewirkt, dass die lokalen Exekutiven heute eine sogar mächtigere Position im lokalen Raum einnehmen als die Präfekten und staatlichen Behördenleiter.

> “One key consequence is that the mayor or the president of a territorial council becomes a much stronger actor than before within his own territorial jurisdiction stronger even than the prefect and the state representatives” (Thoenig 2005, S. 700).

Aber auch im peripheren Frankreich ist durch die „Interkommunalisierung“ inzwischen eine Entwicklung in Gang gekommen, die mehr und mehr auf eine funktional lebens- und handlungsfähige kommunale Selbstverwaltung hinausläuft. Infolge der „interkommunalen Revolution“ (vgl. *Borraz/Le Galès* 2005), die das Ende der Ära gescheiterter Territorialreformen zu markieren scheint, könnten sich die *EPCI* zukünftig als die dominante Leistungsebene des französischen Kommunalmodells erweisen und in den stark urbanisierten Regionen durchaus die Departements ersetzen. Dezentralisierung und Interkommunalisierung haben somit dazu beigetragen, dass das traditionelle funktional schmächtige französische Kommunalmodell zunehmend durch ein multifunktionales, starkes Modell ersetzt wird, in welchem vor allem die Departements und Städte sowie die interkommunalen Zusammenschlüsse über ein breites Aufgabenrepertoire und administrative Leistungskraft verfügen.

Verwaltungsverflechtung und institutionelle Konkurrenz

Die Dezentralisierung hat unbeschadet ihrer Ausgestaltung als überwiegend „echte“ Kommunalisierung/Departementalisierung zu einer verstärkten Verwaltungsverflechtung und institutionellen Konkurrenz im subnationalen Raum geführt. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nicht, wie ursprünglich anvisiert, separate „Kompetenzblöcke“ (*blocs de compétences*) mit jeweils klar abgrenzten Zuständigkeiten zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie zwischen den subnationalen Ebenen transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Vor diesem Hintergrund scheint eine Ablösung des überkommenen „Mischsystems“ (*fused system*) durch ein vertikales Trennmodell, in welchem Staat und Kommunen ihre Aufgaben jeweils separat wahrnehmen, nach wie vor nicht in Sicht. Zwar zielte insbesondere *Acte II* darauf ab, die vielfältigen Formen von *co-gestion* und *co-financement* zu reduzieren und die Kompetenzen zwischen den Ebenen klarer abzugrenzen und zu „entflechten“. Jedoch ist die Mehrzahl der lokalen Handlungsfelder, einschließlich der „Sozialen Aktion“, nach wie vor durch Mehrebenenverschränkung, Misch-Finanzierung[16] und Multiakteurs-Management gekennzeichnet (*Balligand/ Zeller* 2006, S. 8). Dies wirft im Hinblick auf die Zurechenbarkeit und demokratische Kontrolle von Politikergebnissen erhebliche Probleme auf, so dass man von organisierter,

aber teils durchaus politisch erwünschter Unverantwortlichkeit (*déresponsabilisation*) sprechen kann (*Richard* 2006, S. 3).

Wachsende Probleme politischer Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit von Politikergebnissen ergeben sich zum anderen aus der verfassungsmäßigen Benachteiligung der inzwischen funktional prosperierenden interkommunalen Verwaltungsebene, die eine Leerstelle von *Acte II* darstellt (siehe oben). Nach wie vor sind die *EPCI* keine vollwertigen lokalen Gebietskörperschaften (*collectivités locales*), sondern sie haben lediglich den Rechtsstatus „öffentlicher Einrichtungen" (*établissements publics*). Im Gegensatz zu „normalen" Kommunen (und Gebietskörperschaften) sind die Repräsentanten der interkommunalen Vertretung (*conseil communautaire*) nur indirekt (durch die Räte der beteiligten Kommunen) gewählt, weshalb auch von „Mandatsträgern zweiten Grades" (*élus du deuxième degré*, vgl. *Guéranger* 2004, S. 6) die Rede ist.[17] Sie verfügen aber über eigene Steuerhoheit und ein zunehmend breites Spektrum an kommunalen Aufgaben, so dass sich Legitimitäts- und Kontrollprobleme hier mit besonderer Schärfe stellen.

Da außerdem auf eine Hierarchisierung der Gebietskörperschaften ebenso verzichtet wurde wie auf einen konsequenten Rückbau der dekonzentrierten Staatsverwaltung, haben Ausmaß und Intensität der vertikalen Verwaltungsverflechtung erheblich zugenommen. Den strangartig organisierten territorialen Staatsbehörden (*services extérieurs)* gelingt es immer weniger, den Zugriff auf „ihr" Territorium abzuriegeln und sie müssen zunehmend mit den lokalen Gebietskörperschaften und neu hinzukommenden Akteuren, wie interkommunalen Verwaltungen, quasi-autonomen und „paramunizipalen" Einrichtungen sowie privaten Leistungsanbietern, kooperieren. So sind im Bereich der Stadtentwicklung in Extremfällen bis zu neun subnationale Behörden auf dem Gebiet einer einzelnen Kommune tätig (*Thoenig* 2005, S. 688). Damit sind extrem zersplitterte, unübersichtliche, sich überlappende und konkurrierende Zuständigkeiten entstanden. Die lokale Ebene krankt an *institutional thickness* und „Überinstitutionalisierung" (ebd., S. 689ff.) mit der Konsequenz, dass koordiniertes Handeln mit wirksamen Politikergebnissen kaum oder nur noch zu extrem hohen Verhandlungskosten und unter enormem Zeitaufwand möglich ist.

Verhandlungsdemokratie

Ein wesentliches Ergebnis der Dezentralisierungspolitik ist darin zu sehen, dass die traditionell zentralistisch-hierarchische Steuerung, in welcher der Staat (zumindest formell) die Oberhand hatte, zunehmend einer verhandlungsbasierten Regulierung gewichen ist. Da einerseits die Gebietskörperschaften zu wichtigen institutionellen Akteuren geworden sind, der Staat sich aber andererseits nicht in gleichem Maße aus dem lokalen Geschehen „zurückgezogen" hat, ist der Abstimmungs- und Kompromissbildungsbedarf im Zuge der Dezentralisierung gestiegen. Lokale Politik ist heute vom Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungen und Kompromissbildung zwischen staatlichen und territorialen Akteuren sowie zwischen den verschiedenen lokalen „Mitspielern" untereinander abhängig. Um die Koordinations- und Steuerungsprobleme dieses hochgradig fragmentierten und überinstitutionalisierten Entscheidungssystems in den Griff zu bekommen, wurde zunehmend auf das Instrument der Vertragspolitik (*contractualisation*) und Partnerschaften (*partenariat*) gesetzt. So können die Regionen beispielsweise die Planverträge, die sie mit dem Staat im Rahmen der Raumordnungspolitik (*aménagement du territoire*) abschließen, nicht unmittelbar in den Departements oder Kommunen umsetzen, sondern sie müssen wiederum mit diesen Verträge abschließen. Auch die Stadtpolitik (*politique de la ville*)

als klassischer Bereich von Vertragspolitik hat sich aus Sicht vieler lokaler Akteure nicht bewährt, sondern dazu beigetragen, dass sich die Dauer von Entscheidungsverfahren verlängert und die Effizienz der Aufgabenabwicklung sinkt.

> „Wissen Sie, mit den ganzen Gesetzen, den Vorschriften, den komplizierten Finanzierungsregeln usw. brauche ich heute viel mehr Zeit, um ein Projekt vorzubereiten. (…) Ich muss dafür immer mehr Beamte einsetzen, die dann zu irgendwelchen Besprechungen gehen, sich mit den anderen Kommunen und den anderen Partnern abstimmen, sich mit Finanzierungsfragen beschäftigen etc. Ich habe hier zum Beispiel ein Projekt mit zehn Financiers, zehn! (…) Das ist unglaublich kompliziert. Man verliert so viel Zeit (…). Bei allen Projekten, die ich derzeit mache, ko-finanziert jeder jeden. Bitte sehr, das sind die Probleme der Stadtpolitik“ (Directeur Général Adjoint „Famille et Politique de la Ville “, Rouen, Interview vom 7.4.2005).

Wenngleich es auch bereits vor der Dezentralisierung innerhalb des „gezähmten Jakobinismus“ informale Strukturen verhandlungsbasierter, „partnerschaftlicher“ Politikkoordination gegeben hatte, ist eine wichtige Folgewirkung der Dezentralisierung doch darin zu sehen, dass diese Regulierungsmuster generalisiert worden sind und sich die Anzahl der Veto-Akteure im Mehrebenensystem multipliziert hat. Es ist ein Verwaltungsmodell entstanden, in welchem die Akteure nur dann zu Politiklösungen gelangen, wenn sie innerhalb eines verschachtelten Systems von Vertragspolitik (*contractualisation*) und Konzertierung (*concertation*) die Handlungsressourcen unterschiedlicher institutioneller Ebenen und Funktionsbereiche bündeln und koordinieren. Diese generalisierte Form der nichthierarchischen, ebenenübergreifenden kontraktuellen Steuerung weist jedoch erhebliche Blockierungen, Reibungsverluste und Transaktionskosten auf, die einer effektiven und wirksamen Politikgestaltung vor Ort im Wege stehen.

6. Internationaler Ausblick

Abschließend sollen nun die für Frankreich vorgestellten Befunde in den breiteren europäischen Kontext eingebettet und dabei insbesondere eine vergleichende Perspektive zu Deutschland einerseits und Großbritannien andererseits eingenommen werden (vgl. auch *Wollmann* 2008). Für diese Länderauswahl spricht dabei die Tatsache, dass die Kommunalsysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens[18] markante Varianten lokaldezentraler Institutionengestaltung und -reform in Europa repräsentieren, so dass sich ein typologischer Vergleich anbietet.

Dezentralisierungspfade

Während sich Frankreich und Deutschland, ausgehend von markant unterschiedlichen „Startbedingungen“, grundsätzlich in den internationalen Trend der Dezentralisierung von Staatsaufgaben einreihen, weicht Großbritannien hiervon markant ab. Es kann, ganz im Gegenteil, im Hinblick auf die kommunale Ebene als ein im europäischen Vergleich geradezu einmaliges Beispiel für Staatsinterventionismus und zunehmende zentralstaatliche „Indienstnahme“ der kommunalen Selbstverwaltung angesehen werden: „UK falls out of step with the rest of Europe“ (*Stoker* 1999). Betrachtet man die jeweils dominanten Dezentralisierungspfade in den drei Ländern, so dominiert in Deutschland der Modus der „administrativen (unpolitischen) Dezentralisierung“ oder der „unechten“ („kupierten“) Kommunalisierung (*Wollmann* 2007) unter Beibehaltung eines dualistischen Aufgaben-

verständnisses (übertragene staatliche vs. eigene Selbstverwaltungsaufgaben). In Frankreich handelt es sich überwiegend um eine „echte" (politische) Dezentralisierung, die auch Mitspracherechte der lokalen Vertretungskörperschaft einschließt und der zunehmend ein monistisches Aufgabenkonzept und ein einheitlicher kommunaler Aufgabenbegriff zugrunde liegen.[19]

Trotz dieser, aufgabentypologisch betrachtet, klareren Abschichtung von Staats- und Kommunalaufgaben hat die Verwaltungsverflechtung im französischen Mehrebenensystem deutlich zugenommen und hat sich die Anzahl der subnational relevanten Akteure vervielfacht, wohingegen sich in Deutschland – bei allen Unterschieden zwischen den Bundesländern – die monofunktionale Staatsverwaltung (z.B. in Baden-Württemberg die Sonderbehören) oder die allgemeine Staatsverwaltung (z.B. in Niedersachsen die Bezirksregierungen) aus der Fläche zurückziehen. Diese Aufgaben werden dann zunehmend den Kommunen (vor allem den Kreisen) übertragen. In Deutschland – als traditionellem „Mischsystem" – werden damit Konturen eines vertikalen Trennsystems (*separational system*) sichtbar, in denen Staats- und Kommunalverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt wahrnehmen (*Wollmann* 1999). Frankreich hat ebenfalls Schritte in diese Richtung unternommen, allerdings mit nach wie vor beharrungskräftigen Strukturen von „Misch-Verwaltung", Misch-Kompetenzen und institutioneller wie funktionaler Konkurrenz staatlicher und kommunaler Akteure. In England dagegen wurde im Zuge der „Thatcherist Revolution" vor allem eine Strategie der administrativen Dekonzentration verfolgt, die darauf hinauslief, die innerhalb der *dual polity*-Tradition (*Bullpit* 1983) auf Whitehall beschränkte Zentralregierung zunehmend durch eigene Agencies und Quangos[20] im lokalen Raum institutionell zu verankern und damit zugleich die traditionell multifunktionale Kommunalverwaltung zu verdrängen und zu „entmachten". An die Stelle des *multi purpose model* britischer lokaler „Selbstregierung" (*local self government*) tritt ein monofunktionales sektoralisiertes Aufgabenorganisationsmodell von staatlichen Agenturen und para-gouvernementalen Quangos. Dieses ist durch unübersichtliche institutionelle Mischungen von Staats- und Kommunalbehörden gekennzeichnet, worin eine Annäherung an die traditionellen kontinentaleuropäischen *fused systems* zu erkennen ist. Zusammenfassend ergeben sich für die drei Länder damit folgende Dezentralisierungsprofile:

Tabelle 2: „Dezentralisierungsprofile" in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Dezentralisierungs-profile	**Deutschland**	**Frankreich**	**Großbritannien**
„Starting conditions"	Starkes multifunktionales Kommunalprofil (Dominanz des multi purpose model)	schwaches Kommunalprofil; starke monofunktionale Staatsbehörden (Dominanz des single purpose model)	starkes multifunktionales Kommunalprofil (Dominanz des multi purpose model)
Dominanter Reformtypus	Administrative („unpolitische") Dezentralisierung	Politische Dezentralisierung	Administrative Dekonzentration (Re-Zentralisierung)
Gesamttendenz	Stärkung des multi purpose model; Verwaltungsentflechtung	Vordringen des multi purpose model; Verwaltungsverflechtung	Vordringen des single purpose model; Verwaltungsverflechtung

Dezentralisierungswirkungen

Sowohl die britische Spielart der administrativen Dekonzentration als auch die deutsche und französische Dezentralisierungspolitik waren mit der Erwartung der Zentral- bzw. Landes-

regierungen verbunden, dadurch zu Einsparungen zu gelangen und öffentliches Handeln insgesamt effizienter zu gestalten. Betrachtet man die drei Länder im Vergleich, so zeigen sich allerdings markant unterschiedliche Effekte. Während die deutschen Kommunen die ihnen übertragenen Staatsaufgaben mit deutlich weniger Ressourcen bewältigen müssen (Personalrückgang um 27% seit 1990), ist es in Frankreich zu einer lokalen Personalexplosion gekommen (+20%). In Großbritannien steht dem schrumpfenden kommunalen Aufgabenprofil auch ein deutlicher Rückgang lokaler Personalressourcen gegenüber (-10% seit 1990; vgl. *Kuhlmann/Bogumil* 2007), der sich vor allem aus den zentralstaatlich veranlassten Privatisierungen und Outsourcing erklärt. Im deutschen Fall scheint sich die von den Landesregierungen verfolgte Erwartung, durch Kommunalisierung zu Einsparungen zu gelangen, tendenziell zu erfüllen, da die Kommunen mit massiver Spar- und Kürzungspolitik sowie Privatisierungen reagierten, um die ohnedies defizitären Haushalte auszugleichen, was ihnen allerdings nur bedingt gelungen ist. Im französischen Fall ist das mit der Dezentralisierung verbundene Sparkonzept bislang nicht aufgegangen, wofür unter anderem der größere Spielraum französischer Lokalverwaltungen als ursächlich anzusehen ist, die eigene Einnahmesituation durch Steuererhöhungen zu verbessern.

Dass in Frankreich Spareffekte der Dezentralisierung bislang kaum zu beobachten sind, hängt aber auch – neben substanziellen Ausgabenzuwächsen (z.B. Sozialhilfe) – mit den seit der Dezentralisierung explosionsartig ansteigenden Transaktions- und Koordinationskosten zusammen, die enorme personelle und finanzielle Kapazitäten binden. Eine ähnliche Tendenz lässt sich im britischen Fall feststellen, da auch dort die subnationale Institutionalisierungsdichte angestiegen ist. Zudem fallen zusätzliche Transaktions- und Kontrollkosten dadurch an, dass den britischen Kommunen permanente und umfangreiche staatliche Leistungsinspektionen auferlegt werden und die institutionelle Präsenz staatlicher Audit- und Inspektionsinstanzen zugenommen hat (vgl. *Kuhlmann* 2007b).[21] Dagegen kann im deutschen Fall von tendenziell abnehmenden Koordinations- und Transaktionskosten im subnationalen Verwaltungsraum ausgegangen werden, wofür – zumindest in einigen Bundesländern – die schrumpfende Behördendichte und der rückläufige Institutionalisierungsgrad im Zuge von Verwaltungsstrukturreformen und Gebietsfusionen anzusehen sind, die bewirkten, dass horizontale (interkommunale) und vertikale (intergouvernementale) Verhandlungsarrangements teilweise verzichtbar geworden sind.

Fragt man nach den Auswirkungen von Dezentralisierung und Dekonzentration auf die Qualität der Leistungserbringung, so gibt es für alle drei Länder zunächst eine Reihe von kritischen Befunden. In Deutschland wurde festgestellt, dass als „Preis“ für die Kommunalisierung von Staatsaufgaben teilweise sachliche und rechtliche Qualitätsdefizite aufgrund von „Know How“-Lücken, Sparmaßnahmen und Politisierungstendenzen hinzunehmen sind (für die Umweltverwaltung siehe *Bauer* u.a. 2007). Dies hängt aber weniger mit der Dezentralisierung an sich, als damit zusammen, dass die deutschen Kommunen unter kontinuierlichem Ressourcenentzug stehen und einem Zwang zur Prioritätensetzung unterliegen, dem fachpolitische Belange zum Opfer fallen (ebd., S. 206ff.). In Frankreich gibt es ähnliche Befunde für den Bereich der arbeitsmarktpolitischen Wiedereingliederungsmaßnahmen, bei denen die Departements durch restriktivere Leistungsgewährung Einsparungen zu erzielen versuchen (ODAS 2006, S. 6), allerdings ohne dass es bislang zu einer nachhaltigen gesamtkommunalen Ausgabensenkung gekommen ist. Außerdem lassen sich fachpolitische und rechtsstaatliche Qualitätsdefizite im französischen Fall auch aus lokalen Demokratie- und Kontrolldefiziten, unter anderem ablesbar an zahlreichen Korruptionsvorfällen, sowie aus der erwähnten „Überinstitutionalisierung“

des subnationalen Raums erklären, die die lokale Aufgabenbewältigung erschwert und intransparent macht. Im deutschen wie auch im französischen Kontext gibt es ferner Hinweise darauf, dass mit der Verlagerung von Aufgaben aus „neutralen" staatlichen Behörden in die Kommunen eine (potenzielle) Schwächung der Grundwerte von Gleichbehandlung und Rechtsschutz einhergehen (*Bogumil/Ebinger* 2005, S. 100) und die Einheitlichkeit der Leistungsgewährung, etwa bei Transferleistungen, nachlässt bzw. je nach lokaler Wirtschafts- und Finanzkraft variiert (*Avenel/Nabos* 2006).

Dass aber allein die Dezentralisierungspolitik diese Performanzdefizite nicht erklären kann, zeigt ein Blick auf den britischen Fall, der reformtypologisch der administrativen Dekonzentration zuzurechnen ist (siehe FN 2). Auch hier gibt es Hinweise auf Qualitätseinbußen im Zuge von Agencification, Quangoisierung und Ent-Kommunalisierung. Im Bereich des Schulwesens beispielsweise, der als klassisch kommunales Tätigkeitsfeld in besonderem Maße von diesen Reformen betroffen ist, zeigte sich, dass die Zentralisierungstendenzen nicht – wie von der Zentralregierung erhofft – zu einer Vereinheitlichung der Schulqualität und -ergebnisse geführt haben, sondern die Unterschiede zwischen den Kommunen und auch zwischen den Schulen fortbestehen oder sich gar verstärken (*Boyd* 1993, S. 65). Zudem kam es unter den Bedingungen exzessiver staatlicher Leistungsinspektionen zu Motivationseinbrüchen bei den Beschäftigten. Eine Erhebung ergab, dass in Folge der massiven staatlichen Schulinspektionen und Leistungsmessungen zwar einerseits 25% der Schulen ihr Management und 58% ihre Lehrmethoden reformierten, aber zugleich 20% der Schulen mehr Pensionierungen und 24% mehr Personalausfälle durch stressbedingte Krankschreibungen zu verzeichnen hatten (*Kogan/Maden* 1999).

Der erwartete Demokratisierungseffekt infolge von Dezentralisierungsmaßnahmen ist in Frankreich und Deutschland nur sehr begrenzt und allenfalls mit Blick auf die gewählte lokale Exekutive eingetreten. Im deutschen Fall hängt dies damit zusammen, dass Dezentralisierung in der Variante der Funktionalreformen überwiegend eine „unpolitische" Kommunalisierung ist, so dass die kommunalen Parlamente (formal) keine zusätzlichen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben erhalten. In Frankreich hat die Dezentralisierung von Staatsaufgaben in erster Linie die indirekt gewählten Bürgermeister und Ratspräsidenten gestärkt, da die Ratsgremien, trotz „politischer" Dezentralisierung, nach wie vor kaum Veto-Macht besitzen. In Großbritannien ist die demokratische Kontrolle auf der lokalen Ebene im Zuge von „Quangoisierung" und Agencification immer mehr ausgedünnt worden, da *government by committee* durch *government by appointment* abgelöst worden ist. Die demokratische „Ausdünnung" lässt sich unter anderem daran ablesen, dass es in England mittlerweile 5.000 staatliche und halb-staatliche Quangos gibt, die von 50.000 staatlich ernannten *board members* geführt werden. Diesen stehen nur 500 *local councils* mit insgesamt 23.000 gewählten Ratsmitgliedern auf District- und County-Ebene gegenüber (*Winchester/Bach* 1999, S. 32).

7. Frankreich: eine „teilbare" Republik

Greift man abschließend für den französischen Fall noch einmal die Frage nach dem Ende der „unteilbaren Republik" auf, so ließe sich mit *Hoffmann-Martinot* (vgl. 2003) argumentieren „*one, yet divisible*". Nach wie vor gilt die „Einheit der Nation" (*Etat-Nation*) nach außen und innen und liegt die Souveränität (de jure) uneingeschränkt beim Zentralstaat. Gleichwohl ist im Zuge der Dezentralisierung die Wirkungs- und Durchgriffsmacht des

Staates erheblich beschnitten und seine Funktionalität geschwächt worden. Das Territorialprinzip wurde gestärkt und regionale Varianz bekräftigt. Die institutionelle Variabilität im subnationalen Raum hat zugenommen und die Gebietskörperschaften haben an Autonomie gewonnen mit der Folge, dass sich auch inter-lokale Disparitäten verstärken, was dem tradierten Egalitätsprinzip zuwiderläuft. Wenngleich Frankreich nach wie vor ein unitarischer Staat ist, weist die institutionelle Steuerungspraxis im Mehrebenensystem zunehmend Merkmale eines *semi-souvereign state* auf, wie sie etwa für das deutsche Verbundmodell föderaler Staatsorganisation diagnostiziert wurden (*Katzenstein* 1987). Dies zeigt sich in der vertikalen Politikverflechtung ebenso wie in der faktischen Durchsetzungsmacht subnationaler Exekutivakteure im nationalen Policy Making sowie in der regionalen Variabilität der Politikimplementation. Damit hat sich die dezentralisierte Republik in ihrer Handlungs- und Steuerungspraxis durchaus einem „teilbaren“ Politik- und Verwaltungssystem angenähert, selbst wenn die Verfassung an ihrer „Unteilbarkeit“ festhält.

Anmerkungen

1 Der vorliegende Beitrag greift auf Befunde aus dem Habilitationsprojekt der Verf. zurück (siehe *Kuhlmann* 2007a). Im Rahmen der Studie wurden neben intensiven Dokumenten- und Literaturanalysen zwischen 2004 und 2005 Fallstudien in den Städten Paris (2.148.000 Einwohner; Region Ile-de-France), Le Havre (193.000 Einwohner; Region Haute-Normandie) und Rouen (109.000 Einwohner; Region Haute-Normandie) sowie ergänzende Experteninterviews in Staatsbehörden sowie im Conseil Général Seine-Maritime, d.h. insgesamt 51 Experteninterviews mit französischen Politik- und Verwaltungsakteuren durchgeführt (Gesamtdauer: 75 Interviewstunden).

2 Die markanteste Ausnahme hiervon bildet Großbritannien, wo die zentralstaatliche Verwaltung durch Agenturbildung administrativ dekonzentriert wurde, was mit Blick auf *local government* eher zentralisierende Effekte hatte (siehe weiter unten Abschnitt 6; ferner *Goldsmith* 2003, S. 118; *Kuhlmann* 2006).

3 Von der Variante einer „politischen Dezentralisierung“, die für den „französischen Fall“ charakteristisch ist, wäre die (für Deutschland typische) Variante der *administrativen Dezentralisierung* zu unterscheiden, bei der den Selbstverwaltungsinstanzen zwar staatliche Aufgaben übertragen werden, jedoch ein politisches Mitspracherecht der Kommunalvertretung ausgeschlossen bleibt (sog. „unechte Kommunalisierung“; vgl. Wollmann 2007). Im Folgenden liegt der Analysefokus auf den lokalen Selbstverwaltungsebenen der Kommunen (*communes*) und Departements (*départements*), wohingegen die regionale Ebene ausgeklammert bleibt.

4 *Pollitt* und *Bouckaert* (vgl. 2004) fassen unter „*operational results*“ zudem „*productivity ratios*“ und „*outcomes/impacts*“. Letztere werden im hier vorgeschlagenen Analyseraster unter „Systemveränderungen“ subsumiert (siehe Abschnitt 5).

5 Zur Durchsetzung von rechtsaufsichtlichen Beanstandungen muss der Präfekt nunmehr die Verwaltungsgerichte bzw. Rechnungskammern anrufen.

6 Die Selbstverwaltungsrechte können von den Gebietskörperschaften gegen Eingriffe des Staates vor dem Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) als Verletzung des Art. 72 verteidigt werden.

7 Bis dahin waren sie nur Verwaltungseinheiten mit dem Rechtsstatus eines *établissement public*.

8 «...son organisation est décentralisée» (Lois constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République).

9 Weitere Gesetze richteten sich auf die Konkretisierung des Dezentralisierungsprogramms, so das Gesetz über das lokale Referendum, das Gesetz über lokales Experimentieren (loi organique du 1er août 2003 relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales) und das Gesetz über die lokalen Freiheiten und Zuständigkeiten (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

10 Den Departements wurden mit dem Gesetz vom 13. August 2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten von *collèges),* der Infrastruktur (20.000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus der *DDE),* des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Außerdem ist als weiteres wichtiges „Dezentralisierungspaket“ im Bereich der „Sozialen Aktion“ die Behindertenfürsorge betroffen (vgl. im Einzelnen *Fonrojet* 2005, S. 17ff.).

11 Der Staatsanteil am BIP dagegen stieg moderater (um 1,4% von 1982-2005; vgl. *Richard* 2006, S. 2).
12 Im Jahre 2004 waren 82% der gesamten Bevölkerung und 86% aller Kommunen in Frankreich von interkommunalen Gemeinschaften mit Steuerhoheit erfasst. In einigen Spitzenreiterregionen liegt der „Dekkungsgrad" mittlerweile bei fast 100% der Kommunen (vgl. Kuhlmann 2007a, S. 122ff. m.w.N.).
13 „In administrative terms, the French model remains one of the most centralized in the world" (*Hoffmann-Martinot* 2003, S. 159). Im Kontrast dazu: „Over the past 20 years France has moved from one of the most centralized systems in Europe to one of the most decentralized" (OECD 2003, S. 71).
14 Dies zeigen einige Beispiele der Vertragspolitik (*contrats de ville*), in denen es zu strategischen Koalitionen zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren gegen die regionalen Akteure kam (z.B. in Lille).
15 Ein illustratives Beispiel bietet wiederum die Stadt Le Havre, die ihre eigene städtische Universität gegründet hat.
16 So werden große Teile der regionalen Haushalte (in den Regionen Nord-Pas-de-Calais und Limousin jeweils ca. zwei Drittel) für ko-finanzierte Projekte reserviert (*Gilbert/Thoenig* 1999). In den 1990er Jahren ko-finanzierten die Regionalräte in Frankreich jährliche je ca. 1300 Einzelprojekte (ebd.).
17 Bislang ist der Präsident der *EPCI* zumeist der Bürgermeister der größten Mitgliedsgemeinde und seine formale Wahl folgt einer informalen Übereinkunft zwischen den beteiligten Kommunen. Der interkommunalen Exekutive steht eine – im Personalbesatz je nach Bevölkerungsstärke des Zusammenschlusses und nach Umfang der übertragenen Aufgaben variierende – Verwaltung (*administration communautaire*) zur Seite.
18 Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den „englischen Fall".
19 Zwar gibt es nach wie vor die Doppelfunktion des französischen Bürgermeisters als Ausführungsorgan der Beschlüsse der Gemeindevertretung einerseits und als untere staatliche Vollzugsinstanz (*Agent d'Etat*) andererseits. Jedoch erfolgten die Dezentralisierung überwiegend im Wege politischer Kommunalisierung/Departementalisierung und beschränkt sich die Rolle des Bürgermeisters als *Agent d'Etat* nur noch auf einen kleinen Aufgabenausschnitt (z.B. Standesamt, Baugenehmigungen im unbeplanten Bereich).
20 Quasi non-governmental organizations.
21 So wurden die Inspektionskosten für *Best Value* allein für 2000/01 auf 600 Mill. £ geschätzt (*Davis* u.a. 2001, S. 14), wobei der lokale Erhebungs- und Messaufwand noch nicht einmal eingerechnet ist.

Literatur

Avenel, Marie/Nabos, Cécile, 2006 : Les Disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation, in: Solidarité et Santé No. 2-2006, S. 73-85.

Balligand, Jean-Pierre/Zeller, Adrien, 2006: Pour une volonté politique forte d'aggiornamento, in: Institut de la Décentralisation (Hrsg.), Propositions pour une nouvelle décentralisation. Paris: Institut de la Décentralisation, S. 7-10.

Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin: edition sigma.

Benz, Arthur, 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: *Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 19-31.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 9, Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.

Borraz, Olivier, 1998 : Gouverner une Ville. Besançon 1959-1989, Rennes: Presses Universitaires Rennes.

Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick, 2005: France: the intermunicipal revolution, in: *Denters, Bas/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), Comparing Local Governance. Trends and developments, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 12-28.

Boyd, William Lowe, 1993: Die Politik der freien Schulwahl und marktorientierten Schulreform in Großbritannien und den Vereinigten Staaten, in: Zeitschrift für Pädagogik, 39 (1), S. 53- 69.

Brunsson, Nils, 1989: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations, Chichester u.a.: John Wiley & Sons

Bulpitt, Jim, 1983: Territory and Power in the United Kingdom: An interpretation, Manchester: Manchester University Press.

Davis, Howard/Downe, James/Martin, Steve, 2001: External Inspection of local government. Driving improvement or drowning in detail? Layerthorpe, York: Joseph Rowntree Foundation, York Publishing Services.

Denters, Bas/Rose, Lawrence E., 2005: Local Governance in the Third Millennium: a brave new world? in: *Denters, Bas/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), Comparing Local Governance. Trends and Developments, Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan, S. 1-11.

Direction Générale des collectivités locales/DESL, 2006: Les collectivités locales en chiffres 2004/2005/2006, Ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire/DGCL, Paris.

Fonrojet, Séverin, 2005: Les nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales, in: Regards sur l’actualité, no. 308 – février, S. 17-39.

Gilbert, Guy/Thoenig, Jean-Claude, 1999: Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités, in: Revue d’Economie financière, no. 1, S. 45-78.

Goldsmith, Mike, 2003: Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium, in: *Featherstone. Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 112-133.

Grémion, Pierre, 1976: Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris: Le Seuil.

Guéranger, David, 2004: French intermunicipal institutions as political levels ? Institutionalization and governance in the Greater Chambéry. Diskussionspapier anlässlich der ECPR-Joint Session, Workshop 23 „Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance” in Uppsala, 13.-18.4.2004.

Hesse, Joachim Jens/Sharpe, Laurence J., 1991: Local Government in international perspective: some comparative observations, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden: Nomos, S. 603-621.

Hoffmann-Martinot, Vincent, 2003: The French Republic, One yet Divisible? in: *Kersting, Norbert/ Vetter, Angelika* (Hrsg.): Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency? Opladen: Leske + Budrich, S. 157-182.

Hoffmann-Martinot, Vincent, 2006: Reform and Modernization of Urban Government in France. in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, Wiesbaden : VS Verlag, S. 231-251.

Jacquot, Henri/Priet, François, 2004: Droit de l’Urbanisme. Paris: Le Seuil.

Jann, Werner, 2001: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, S. 321-344.

Jann, Werner, 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden: VS Verlag, S. 121-148.

Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and politics in West Germany: the growth of a semisovereign state, Philadelphia: Temple University Press.

Kogan, M./Maden, M., 1999: An evaluation of the evaluators: the OFSTED system of school inspection, in: *Cullingford, C./Daniels, S.* (Hrsg.), An Inspector Calls – OFSTED and its Effect on School Standards, London: Kogan Page.

Kuhlmann, Sabine, 2006: Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und -reformen im internationalen Vergleich, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, 45. Jg., 2006/II, S. 84-102.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil. Jörg, 2007: Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, in: *Raadschelders, Jos C.N./Toonen, Theo A.J./Van der Meer, Frits M.* (Hrsg.), Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 137-151.

Kuhlmann, Sabine, 2007a: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich, Habilitationsschrift, Potsdam.

Kuhlmann, Sabine, 2007b: Leistungsmessung und evidenz-basierte Politik im internationalen Vergleich: was können die deutschen Kommunen lernen? in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/ Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Schneider; Karsten/Wollmann, Hellmut,* Perspektiven lokaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 75-84.

Mabileau, Albert, 1996: Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich: das „lokale System" Frankreichs, Basel u.a.: Birkhäuser Verlag.

Mouton, Philippe, 1994: Enquête sur les services d'urbanisme des villes de plus de 20.000 habitants, in: Les Cahiers du CNFPT, no. 41, S. 137-150.

ODAS (Observatoire national de l'Action Sociale décentralisée), 2006: Action sociale 2005: la décentralisation à l'épreuve des faits. la lettre de l'Odas, Juin 2006.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford : Oxford University Press.

Portier, Nicolas, 2003: Les „gagnants" et les „perdants" de „l'Acte II", in: Pouvoirs Locaux, no. 59, IV/2003, S. 62-68.

Richard, Pierre, 2006: Solidarité et Performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. Rapport publié le 11/12/2006. Online verfügbar unter: http://www.interieur.gouv.fr, Stand: 5.3.2007.

Stoker, Gerry, 1999: Quangos and Local Democracy, in: *Flinders, Matthew V./Smith, Michael J.* (Hrsg.), Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government, Basingstoke: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, S. 40-54.

Thoenig, Jean-Claude, 2005: Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, in: Public Administration, vol. 83, no. 3, S. 685-708.

Winchester, David/Bach, Stephen, 1999: Britain. The transformation of public service employment relations, in: *Bach, Stephen/Bordogna, Lorenzo/Della Rocca, Giuseppe/Winchester, David* (Hrsg.), Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, modernization or inertia? London/NY: Routledge, S. 22-55.

Wollmann, Hellmut, 1999: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen: Leske + Budrich, S. 186-205.

Wollmann, Hellmut, 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: *Stockmann, Reinhard* (Hrsg.), Evaluationsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 195-233.

Wollmann, Hellmut, 2007: Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte" Kommunalisierung? in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Schneider; Karsten/Wollmann, Hellmut,* Perspektiven lokaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 65-74.

Wollmann, Hellmut, 2008: Modernisierung der Kommunalverwaltung im internationalen Vergleich, Wüstenrot Stiftung, Wiesbaden: VS-Verlag (i.E.).

Anschrift der Autorin:

PD Dr. Sabine Kuhlmann, Gastprofessorin an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Berlin Graduate School of Social Sciences, Unter den Linden 6, 10099 Berlin

E-mail: info.kuhlmann@googlemail.com;
Sabine.Kuhlmann@sowi.hu-berlin.de

Walter J.M. Kickert

The Study of Public Management in Europe and the United States

A Comparative Analysis of National Distinctiveness

Abstract
This article presents an overview of the scientific study of public management, gathering together some of the most authoritative experts in this area of study in Europe and the United States. The national distinctiveness of the study of public management in various countries will be presented in the context of specific state and administration. It will be shown that not only the practice of public management reform, but also the academic study of public management is influenced by the particular institutional context of state, politics and administration.

Key words: public management, scientific study, national distinctiveness

1. Introduction

This article is a summary of a recently published book, edited by myself (Kickert, 2008), which presents an overview of the state of the art of the scientific study of public management in various European states and the United States, written by eminent, nationally renowned scholars from the various countries. Examples are presented of distinctive approaches to the study of public management in a variety of Western European countries ranging from Norway up North in Scandinavia, the United Kingdom in the West, Germany, France, Switzerland and the Netherlands in the middle, Italy and Spain in the South, to Hungary in the East of Western Europe. The book concludes with an American viewpoint on public management.

Since the world-wide trend of public management reforms in Western administrations, many textbooks and handbooks on managing public organisations have been published. Although many of these books have an excellent quality there is one thing which I cannot help to remark: most of them are Anglo-American oriented. Of course publishing houses have to focus their attention on the big North American and English-language sales market. Books written in German, French, Italian, Spanish, let alone in 'small' languages like Dutch, Swedish, Norwegian or Danish, only have a relatively small national market, and are hardly known across the border.

In *Kickert* (2008) authoritative experts in the study of public management in their respective countries, usually the author of a standard public management textbook in his or

her country, present the specific characteristics of the academic study of public management in their homeland, and place that in the context of their specific national state and administration. It shows the national distinctiveness in the study of public management in a number of European countries. For the basic question in the book is how the scientific study of public management in various countries is influenced by the developments in the various national states and administrations.

1.1 Distinct national approaches

States and administrations in continental Europe strongly differ from the Anglo-Saxon ones and the United States, and they also considerably differ amongst themselves. That is reflected in the variety and specificity of the public management reforms that took place in different European countries (*Kickert* 1997). The belief in the early 1990s that the world-wide trend of public management reforms in Western administrations would tend to converge to one single, common, universal 'new public management' pattern (OECD 1995), has been refuted since in many comparative studies of public management reforms. The political-administrative context of a particular country does affect the form and content of the 'public management' reforms in that country. The comparative analysis of public management reforms by *Pollitt* and *Bouckaert* (2004) provided impressive evidence.

This comparative line of thought is pursued here one step further. The historical-institutional context of a particular state and administration does not only affect the practice of public management reforms, but also the scientific study of public management in that country. Unlike the natural sciences, where the nationality of a researcher is irrelevant for his or her study, in the sciences of administration the nationality does matter. The study of administration can never be detached from the particular national administration within a country. And the administrative variety within Europe and between Europe and the United States is immense. That is why the study of public administration in different Western European countries differ by country (*Kickert* and *Stillman* 1999). A survey of Public Administration education programs in continental European countries (*Hajnal* 2003) showed three distinct clusters: continental European countries with a strong political science component, Nordic countries with a stronger emphasis on business administration, and Southern countries with a predominance of law in their curricula.

In *Kickert* (2008) it was shown that the academic study of public management is also influenced by the particular institutional context of state, politics and administration in the respective country.

One would assume that the often asserted convergence of administrative reforms in Western countries, by implication has led to a likewise convergent common scientific approach to public management. Managerial reforms were mainly caused by the underlying budgetary stress. Hence the need for more effectiveness and efficiency, more productivity, more value for money. Hence the emphasis on result orientation, performance indicators, and steering on outputs and results. The developments since the early 1980s of a management science specific to the public sector, has therefore also led to commonalities. Most main-stream Anglo-American textbooks on public management pay ample attention to output budgeting, steering on results, client orientation, competition and market testing, and to the usual facets of management: strategic, organisational, financial, personnel,

and information management (see for example the well-known textbooks by renowned North-Americans scholars like *Bozeman* (1989), *Denhardt* (1993), *Lynn* (1996), *Rainey* (1997) and *Straussman* (*Bozeman* and *Straussman*, 1990), or by likewise well-known British scholars like *Ferlie* (et al 1996), *Flynn* (1990) and *Pollitt* (1990), or by the Australian *Hughes* (1994)). Although French, German, Italian, Dutch, Swiss and Scandinavian textbooks on 'public management and organisation' do indeed show a remarkable similarity with the main-stream Anglo-American textbooks in similarly paying ample attention to financial management, budgeting, client orientation, marketing and the more, a closer look reveals important underlying differences that are related to their distinct political-administrative circumstances.

Elsewhere (*Kickert*, 2005) three clear examples of distinctive approaches to the study of public management were presented, that is, in France, Germany and Italy, three countries with a distinctive, typical continental European, strong legalistic state traditions. That inquiry was further pursued by broadening up the international perspective to include more European countries, and above all by inviting authoritative scholars of public management in the respective countries to present their national case. Nationally renowned and authoritative experts in the study of public management were asked to each write a chapter on their country. As the objective of the book was to relate specificities in the national approach to the study of public management to the national specificities of state, politics and administration, all authors were asked to use in describing his or her respective country, is:

- a brief historical account of the state and its administration;
- a survey of recent developments and reforms in state and administration;
- a state of the art of the study of politics and administration both in education and research;
- an overview of the specificities of the study of public management in the national context.

1.2 Selection of countries

The countries were selected to include examples of different types of state traditions. In comparative politics and administration usually three main European state types are distinguished. First the Napoleonic type of states, with post-revolutionary France as the prime example. Second the Germanic type with its Prussian and Habsburg roots, in which Germany and Austria can be placed. Third the Anglo-Saxon type with Great Britain as the main example. So the three large exemplary countries France, Germany and Britain have been included in the book.

The smaller Northern European states such as the Netherlands and the Scandinavian countries are often considered a mixed form of the Anglo-Saxon and Germanic types of state. Elsewhere (*Kickert* and *Hakvoort* 2000) we have argued that this does not take into account that a whole range of smaller states from the far North to the middle of continental Europe – Finland, Norway, Sweden, Denmark, the Netherlands, Belgium, Switzerland, Austria – all have three characteristics in common: they all have a consensus type of democracy, they all have a neo-corporatist type of state, and they have socio-political cleavages and fragmented political and social subcultures. So three examples of

these small continental European states – Norway, the Netherlands and Switzerland - have been included in the book.

Although the Southern European states Italy, Spain and Portugal can be considered as examples of the Napoleonic type of state, they have a number of economical, social and political characteristics in common that makes them distinctive. A distinctive Southern model of politics and administration might be discerned (*Magone* 2003). Southern European countries are often underrepresented in comparative studies of government and administration. Even after the end of the dictatorships (the military revolution in Portugal in April 1974, the fall of the colonels in Greece in July 1974, and the death of Franco in Spain in November 1975) and the transitions to democracy, the interest of the international political and administrative science community in the states, politics and administration of Southern countries like Greece, Spain and Portugal remains restricted, even in the field of comparative politics and government, let alone in the scientific community interested in public management. So two major Southern European states – Italy and Spain – were included.

Another type of state that is becoming increasingly important in Western Europe, are the 'new' European democracies, the former communist countries of middle Europe, the new member states of the European Union. The transition to free market economy and parliamentary democracy represented much more fundamental and urgent reforms of these states and administrations than the budget-driven efficiency reforms of public management. The modernisation and Europeanization of these states (*Goetz* 2001) requires them to first restore the legalistic principles of the *Rechtsstaat* before embarking on the path of public management. So the example of the Central European state of Hungary has been included in the book.

Finally a leading North-American public management scholar, who is also well-acknowledged with public management in Britain, France and Germany (*Lynn* 2006), was invited to present his view on the study of public management in the 'new world' and to give a critical reflection from the other side of the Atlantic Ocean on the various European approaches.

2. Different state models in Europe

2.1 Napoleonic and Germanic 'Rechtsstaat' model

Many continental European countries have a strong legalistic state tradition, France and Germany being the prime examples. The Napoleonic state model, in which the nation state is united and the state serves the general interest, the administration is centralised, hierarchical, uniform, accountable and controlled, and state officials are highly trained and qualified, and organised in professional 'corps' (*Wright* 1995; *Wunder* 1995), also marked the state formation of Mediterranean states like Italy, Spain and Portugal. The Germanic *Rechtsstaat* tradition can be recognised in countries like Austria. The main difference between the legalistic Napoleonic and the Germanic *Rechtsstaat* model is that the Prussian state formation was not based on a revolutionary abolishment of monarchy by the bourgeoisie, but on the hegemony of the Prussian elite, in particular the 'iron chancellor' Bismarck. The 19th century German idea of *Rechtsstaat* meant that the sovereign was to be bound by laws and rules (*Benz* 2001), which were to be equally and fairly ap-

plied to all state subjects, and that judges and administrators were to be neutral. Contrary to the French *principe de légalité* in which the law is the expression of the *volonté général* of the people (*Ziller* 2003), in Prussia and Habsburg Austria the emperors remained in absolute power. Parliamentary democracy was only established in Germany after the First World War.

The establishment of the Liberal constitutional *Rechtsstaat* became a fundamental turning point in the development of many European states (*Finer* 1954; *Heper* 1987; *Page* 1992). It introduced the legalistic *Rechtsstaat* thinking about state and administration. Legislation became the fundament of the state. Administration should be based on the primacy of the law. Constitution, laws and regulations became the exclusive source of administrative actions. Therefore the law gained the monopoly of the only relevant expertise for the effective functioning of the state. This led to the *Juristenmonopol* (monopoly of lawyers) in continental European administrations. State officials were predominantly (public) lawyers. The establishment of the *Rechtsstaat* also marked the beginning of modern professional bureaucracy. State officials transformed from personal servants of the King into servants of the impersonal state. They became properly educated and trained professionals with the proper expertise, they fulfilled an official, formally described task, held a formal and protected life-long position, with regular salary and pension. The ideal-type 'bureaucracy' (*Weber* 1922) was born.

The dominance of legalistic thinking in North-Western European administrations like the Scandinavian ones and the Netherlands, more or less lasted until the Second World War and came to an end with the post-war expansion of the welfare states. In Germany, Austria, France, Italy and Spain, however, the dominance of administrative law has not vanished.

2.2 Southern European model

The four Southern European states – Italy, Spain, Portugal and Greece – have a number of important cultural, social, economic, and historical characteristics in common, and their political systems are also often seen as similar (*Magone* 2003). They have failed to sustain stable democratic political systems in the past, and have experienced authoritarian regimes. They used to be economically less developed than most other Western European countries. In (the Southern parts of) Italy, Spain and Portugal agriculture was dominated by large farms. And unlike many other European countries where the Catholic-Protestant split was a major religious cleavage, in the South the politically important religious cleavage was a clerical-anticlerical one. Politics used to be dominated by the conflict between progressive Liberal and conservative patrimonial parties. The intense conflict between left and right political forces later formed a fertile ground for strong communist influences, such as in post-war Italy and in post-1974 Portugal. A distinctive Southern European model of democracy might be discerned (*Pridham* 1982), even a distinctive Southern model of bureaucracy (*Sotiropoulos* 2004).

Formalism and legalism strongly prevail in the Portuguese, Spanish, Italian and Greek administrations. The vast majority of civil servants in Southern Europe are administrative lawyers. Legalism and formalism were historically introduced as counter-balance against political interference, and in highly politicised Southern administrations that is still the case. Formalism and legalism are major reasons for the rigidity and inefficiency of Southern bureaucracies. Management reforms, which are based on an economical

frame of reference in terms of effectiveness and efficiency, are contradictory to the legal frame of reference in terms of legal accountability. As management reforms have to be formulated in juridical language in order to become legally enacted, the legalistic monopoly remained unbroken (*Kickert* 2006).

In contrast to North-Western Europe where trained and qualified professionals rum a rational, professional, 'neutral' administration, in Greek, Italian, Spanish and Portuguese administrations the factor of overriding importance is politicisation (*Sotiropulos* 2006). Political control of administration, relations between politicians and bureaucrats, political nominations of officials, party patronage and clientelism, fundamentally differ from the political practice that in the rest of Western Europe.

2.3 Consensus and corporatism in small continental European states

Many of the smaller states in continental Europe are highly similar in three respects.

First their type of state and politics. They all have a consensus type of democracy (*Lijphart* 1984). By contrast to the majoritarian Anglo-American two-party system of democracy, they have a multi-party system with proportional elections where governments consist of coalitions between more parties. The search for compromises and consensus is a main ingredient of their political culture. The search for consensus in the post-war *Große Koalition* in Austria, in the *Proporz* system of division of seats in government in Switzerland, in the coalition governments between the Flemish Christian-democrats and Walloon Socialists in Belgium, in the varying coalitions between the Social-democrats, Christian-democrats and conservative Liberals in The Netherlands, in the multi-party coalition cabinets in Denmark and Norway, which sometimes do not even have a parliamentary majority, these forms of consensus democracy explain for the political stability in these societies.

Secondly their type of state-society relations. They all have a neo-corporatist type of democracy. Contrary to the American pluralist type of democracy, in a neo-corporatist type of democracy interest representation takes place by a few, well-organised groups, which are recognised by the state and to which many public tasks and state authority have been delegated (*Williamson* 1989). Sweden has a Social-democrat type of corporatism, The Netherlands a typically confessional type, Belgium a linguistic, regional and confessional type, Austria again another type, but all are variations of the same basic type of neo-corporatism;

Thirdly their type of society. They all have socio-political cleavages and fragmented political and social subcultures. Austria has its Christian and Socialist *Lager*. Switzerland has its regional and linguistic fragmentation into *Kantons*. Belgium has the linguistic cleavage between Flanders and Walloon and the political cleavage between Socialists and Christians. The Netherlands had a *Verzuiling* (pillarisation) into Protestant, Catholic, Socialist and Liberal-neutral pillars.

The whole range of countries from the far North to the middle of continental Europe - Finland, Sweden, Norway, Denmark, The Netherlands, Belgium, Switzerland, Austria - all have these three characteristics in common, albeit in more or less degrees and in different variations. In Scandinavian states no political fragmentation like in Austria, Switzerland, Belgium or the Netherlands, exists.

The three Scandinavian states – Denmark, Sweden and Norway – are examples of the model of consensual and corporatist democracy where political parties, officials and interest groups co-operate to produce public policy. Compromise, co-operation and consensus are its characteristics. Traditionally the Social-democratic parties in the various Scandinavian countries were highly influential. A typical characteristic of the Nordic states is the intensive and formalised role that interest groups play in the preparation and formulation of public policies. The distinctive model of Scandinavian politics and government is related to the specific Nordic model of welfare, with Sweden as its typical example. The welfare sector is large, social rights of citizens are basic, most public services are provided by the state, and Social-democratic, egalitarian values dominate (*Arter* 1999; *Elder* et al 1982; *Heidar* 2004).

3. Study of public management in Europe and the US

In the subsequent chapters of the book (*Kickert*, 2008) the following public management scholars present the specificities of the various approaches to the study of public management in their respective countries.

3.1 France. La spécificité du modèle français d'administration

Bartoli (2008) describes the relatively recent development of the study of public management in France in relation to the specificities of the French model of state and administration. For the long and rich history of the French state has led to many specificities that are crucial to understand the functioning of its administration and its study. The traditional distinction between the public sector and the private world is centuries old, and under Napoleon's reign the state and administration has been further enhanced. France knows a strong central state. The size and diversity of the French public realm is remarkably high. The state's civil service has a complex and legalistic nature. Managerial logics have only recently been introduced in France. Typically French is the special connotation of the term *service public*, defined as 'all activities of general interest carried out by the public administration'. Typically French is the existence of different civil services, the special status of civil servants, the existence of professional bodies of civil servants, the educational system with its *grandes écoles*, the recruitment by competitive examination, just to mention a few.

The study of public management is opposed to the traditional juridical approach of *gestion publique*. Public management science in France is mainly derived from law and economy, organisation sociology, political science and management science. *Bartoli* gives a highly informative overview of the very particular French system of administration, and the teaching and research in public administration and management.

3.2 Germany. Poorly institutionalised and fragmented

Reichard (2008) gives an account of the development of public management in Germany. As mentioned before the German *Rechtsstaat* formation in the 19th century was not based on a Liberal revolution and formed by a Liberal bourgeoisie, but based on Prussian he-

gemony with the *Kaiser* remaining in absolute power. Typically German are Hegelian notions that the state is separated from and standing above society. In *Hegel's* view the state is the *Verkörperung der sittliche Idee* (the embodiment of the moral value). The state stands for harmony and unity. The individual citizen is *Untertan* (state subject, literally meaning submissive). The German state developed a different relation to democracy than in France. The state was a purely legal entity, where administrative law (*Verwaltungsrecht*) was absolutely dominant. This legalism, by the way, explains for the fact that the state and administration could continue to function in times of political breakdown, like in 1918 and 1945. It is only after the World War II that Germany separated from this tradition. Civil servants are, however, still predominantly lawyers. The *Juristenmonopol* still exists and administrative law still dominates.

Reichard relates the recent administrative reform patterns in Germany to the field of public management. Not surprisingly in the prototype example of the *Rechtsstaat* the administrative law approach still dominates the academic study of public administration. A political science based approach of administration started only after the Second World War and is still having difficulties in getting a proper institutional position in academia. The study of public management is mainly located in *Fachhochschulen* (polytechnics), in business administration and economics departments. *Reichard*'s conclusion is that public management as an academic field is poorly institutionalized and rather fragmented in Germany.

3.3 Great Britain. Public service delivery and its management

Osborne and *McLaughlin* (2008) present a highly informative account of the development of the discipline of public administration and management, the more so because the tension between the political science and managerial roots of the discipline in Britain are now described by authors whose basis lies in management science. Their account refreshingly differs from the usual political science review of state, politics and administration and its study, and much more focuses on public service delivery and its management.

After a historical description of the development of the British state from night watch, via paternalistic, to welfare state, and the recent moves to contract and plural state, the consequences are sketched for the specific British way of public service provision. The authors proceed by drawing the various disciplinary roots of the study of public administration. Political science has been and still remains highly influential. Administrative law has had no significant influence in the 'common law' type of British state and administration. *Osborne* and *McLaughlin* pay ample attention to the ongoing debate in Britain between political and policy science on the one hand and management science on the other. In the strongly political science oriented British administrative science community the polytechnic and business administration based study of public management is not highly regarded. The authors make clear that such an antagonistic stance can hardly contribute to further progress. More relevant seems the relationship between public administration and management on the one hand, and the practice of public service delivery and pluralist policy-making on the other. Finally *Osborne* and *McLaughlin* consider whether public management is different in central government, local government, in the voluntary sector, or in public-private partnerships.

3.4 Norway. Combination of organisation theory and political science

Christensen and *Laegreid* (2008) illustrate the relationship between the study of public administration and management, and the development of the Norwegian state and administration over time. In Norway the study of public administration has a strong political science perspective. Administrative science actually is an integral part of political science. Typical characteristics of the Norwegian approach of public administration is the combination of organization theory and political science focusing on empirical studies of decision-making and on institutional changes in organizations. This political and organization science mixture is the internationally well-known Norwegian trade-mark, for which the basis has been laid by the long and close co-operation between *Johan Olsen* and *Jim March*. Another well-known Norwegian trade mark is the neo-institutional approach, for which *Johan Olsen* also laid the basis when he and *March* rediscovered the importance of institutions.

In Norway public management is taught in business schools. Public management reforms in Norway were hardly driven by budget deficits. Due to its immense gas and oil reserves the Norwegian state has no budgetary problem. In the Norwegian consensual and corporatist state public management was more a matter of pragmatism and efficiency.

3.5 The Netherland. Managing complex networks and public governance

The account of the study of public management in the Netherlands is presented by myself. Like elsewhere in Europe the study of public administration in The Netherlands dates from after World War II. It was the construction and expansion of the post-war welfare state that required scientific support for all new plans and policies, hence the beginning of policy sciences. The 1970s showed a steady expansion of the field of public administration, which at first had a domestic orientation. Only later did it become more internationally oriented, mainly directed at colleagues in the United States. The study of public administration and management more or less followed the North-American example. A remarkable characteristic of the Dutch study of administration is its close relation to administrative practice. Many public administration scholars are strongly involved in advisory work, contract research, counselling, are member of government committees etc.

Dutch local government underwent in the mid 1980s a major reform wave, that later became an almost prototypical example of ‘new public management’. The so-called ‘Tilburg model’ of municipal reform was later followed in Germany and Switzerland. National administration in the 1990s underwent a variety of public management reform.

After long following the American example finally in the 1990s the Dutch field of public administration and management developed some distinct approaches, such as the approach of ‘managing complex networks’ and ‘public governance’. Management in complex and dynamic inter-organisational networks, more or less resembling the British approach of networks and governance, became a Dutch specialty. These typical Dutch approaches of public management can be related to the historical characteristics of Dutch politics, government and governance. The underlying state tradition beneath governance in complex networks is centuries old. Steering by a strong central state has hardly ever existed in Dutch history. State governance in The Netherlands has always been a matter of persuasion, deliberation, pragmatism and compromise.

3.6 Switzerland. Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Schedler (2008) outlines the basic principles of independence and neutrality that the Swiss cherished for centuries and still do. The underlying Swiss state traditions of federalism, non-professional part-time politicians (*Milizprinzip*), direct democracy, and the regional, cultural and linguistic differences have an impact of both the functioning of the administration and its study.

The study of public administration and management in Switzerland arose mainly in response to need for practical skills. Its origins lie in three major disciplines, of which the first two form the core of *Verwaltungswissenschaften*. First public law which has a long tradition following the French Napoleonic approach. Secondly political science which has treated public managers more or less as micro-politicians, hence its strong attention for policy analysis. Thirdly management science, which in the beginning was a straightforward translation and application of generic management, that is, business administration. Only budgeting and accounting were specifically public sector oriented fields. The study of public management was mainly domestic and in German. The international focus was minimal.

The trend of 'new public management' reform in Swiss administration, in which *Schedler* has played an active role, has resulted in an increasing demand for research, teaching and executive education in public management.

3.7 Italy. Management and the dominance of law

Meneguzzo (2008) describes the fairly recent developments of public management research in Italy, which were the result of the administrative reforms that started in the early 1990s. The public uproar about the corruption scandals led to a landslide in the political system, that paved the way for state reform (decentralization), privatizations and public management reforms. As the Italian administration is still dominated by lawyers and obsessed with legalism, it is no wonder that the study of administration is still dominated by public law. Reforms in Italian administration have to be laid down in legislation. The frame of reference of public law is, however, fundamentally different from the frame of reference of public management. Public management reforms have not succeeded in breaking the monopoly of administrative law in Italian administration. Public management is only gradually gaining some terrain, both in practice and in academia. A distinctive Italian approach to public management is the so-called *Economia Aziendale* approach, a kind of institutional economic theory of organizations. Public management in the beginning mainly was the application of business administration to the public sector. No wonder that in Italy public management is mainly studied in (public sector departments of) business schools, of which the Bocconi university in Milan is the most prestigious.

3.8 Spain. An interdisciplinary and ill-defined terrain

Ballart (2008) after a brief historical review outlines the developments that took place after the death of Franco (1975) and the transition from dictatorship to democracy (constitution 1978). Although the Opus-Dei technocrats have carried out some administrative modernizations under the Franco regime, and to some extent laid a basis for the scientific

study of administration, that field only really started to develop after the establishment of democracy. The study of administration in Spain is traditionally dominated by public law. The establishment of a democratic *Rechtsstaat* after the long authoritarian regime also reinforced the dominance of administrative law. Only public finance and budgeting were recognised as serious alternatives. Only since the 1990s did the field undergo a qualitative change with the rise of policy analysis and management and organisation science. The study of public administration and management in Spain is nowadays claimed by law, political sciences, economics and sociology. It therefore is an interdisciplinary and ill-defined terrain. Officially political science and administrative science jointly form a university degree. Public management is also used to denote Business School programmes. Nevertheless *Ballart* manages to present an informative and systematic overview of the state of the art in Spanish public administration and management research. His conclusions are that the object of study still is predominantly domestic, that there are many specialists in various policy sectors, but few scholars in public management. The many textbooks are written in Spanish and are rather practical than theory-driven.

3.9 Hungary. Management and the transition to democratic Rechtsstaat

Hajnal and *Jenei* (2008) begin with a historical account of the development of the study of public management that already starts in the middle ages, a remarkable sense of historical awareness. After the communist era, Hungary underwent a radical transition to market economy and liberal democracy. From the 1990s on the utmost important task was to restore the democratic *Rechtsstaat* tradition. Joining the free Western world was also symbolised by the strong desire to attain membership of the European Union, which was attained in 2004. The fundamental reforms of economy, society and state were much more important and urgent than managerial efficiency reforms. Legalism and managerialism have a tense relationship. The legal frame of reference is about legality, legitimacy, legal security and equality, rules of proper administration etc. In a country with a long and despised tradition of communist dictatorship those legal values are of course cherished. Public management has an economic frame of reference in terms of effectiveness, efficiency, and economies, but was hardly as important as the painful transition of the formerly communist planned economy to a free market economy. The closing of the huge and inefficient state companies in Hungary led to massive unemployment and bitter poverty. Pressure for public management reforms in Hungarian administration had primarily an external source, that is, the monetary requirements of the European Union. *Hajna*l and *Jenei* conclude that in Hungary there does not yet exist a separate field of study of public management. The study of public administration is only in its beginning phase.

3.10 The United States. Management in the new world and a reflection on Europe

Lynn (2008) was given the last word in the book to present his view from the other side of the Atlantic. His historical account of the study of public management in the ‘new world’ certainly made clear that the stereotypical simple prejudice against Anglo-American ‘managerialism’, as a narrowly defined intra-organisational matter of effectively and effi-

ciently 'running the business of government' definitely does not coincide with his view on the American approach to public management. According to *Lynn* from its 18th century beginnings the American state had an executive management orientation. Yet emphasis was laid upon democratic control, checks and balances, and separation of powers. In the late 19th century the separation of administration from politics was meant to prevent corrupting and political partisanship. In a certain sense the formerly despised European tradition of administration was introduced, but then with a strong separation between legislature, executive and judiciary (*trias politica*). The early teaching of public administration and management was associated with reform movements, such as the call for professional city managers and the introduction of management in federal government. After the 'New Deal' it became really widespread. In the late 20th century an intellectual crisis in the field of study led to the rediscovery of constitutional foundations, the acceptance of governance, and to new public management.

Lynn's final concluding remarks from the American viewpoint on public management about the European developments in public administration and management, are equally reflective and critical. He contrasts 'old' public administration with 'new' public management and concludes that public management and managerialism in Europe have come to mean something different than in the United States. In Europe public management, the delivery of public services in a businesslike way, is distinguished from public administration, whereas Americans do not see both as different from each other. According to *Lynn* Europeans tend to emphasize public *management*, Americans tend to emphasize *public* management.

4. Conclusions and discussion

There is an international common universe of discourse on public management. The convergence of a common scientific approach of public management is evident. Managerial reforms were almost always caused by budgetary pressures. Public management is about effectiveness and efficiency, productivity, value for money and client-orientation. Public management is about result orientation, performance indicators, and steering on outputs and results. Textbooks on public management pay attention to output budgeting, steering on results, client orientation, competition and market testing, and cover the usual facets of management: strategic, organisational, financial, personnel, and information management. And most public management textbooks are Anglo-American.

The purpose of this review was to show that the study of public management in Europe does not always correspond with the main-stream Anglo-American approach, that there are specific different approaches in Europe. It is no coincidence that the differences are most clear in countries with a prevailing legalistic state tradition. For a fundamental difference between continental Europe and the Anglo-Saxon world is the legalistic difference between public and common law. In many continental European countries a *Rechtsstaat* tradition prevails with a dominance of administrative law. State officials are lawyers. The only relevant study of administration is considered to be the juridical one. Such a strong legalistic state tradition does not exist in Great Britain or the United States, but is still strongly dominant in countries like Germany, France, Italy and Spain. Remark though that these countries also differ amongst themselves.

France does have a strong legalistic state tradition and the *état administrative* is dominated by highly trained civil servants. The very top-officials in French administra-

tion are not only administrative lawyers, but were also educated at the *institutes d'étude politique* and subsequently graduated at a *grande école* like the *École National d'Administration*. Public management does play a central role in French state reform. German (national) administration is still almost exclusively dominated by administrative lawyers. Public management reform has not taken place at the national level, but only at the level of municipal and regional (*Länder*) government. Likewise are Italy and Spain strongly dominated by administrative law. Public management reforms are very hard to introduce and sustain in these legalistic countries.

In North-Western Europe the dominance of the legalistic paradigm came to an end with the post-war construction and expansion of the welfare state. It was recognised that the planning and realisation of all kinds of welfare arrangements could not be based on the single expertise of administrative lawyers only. This marked the post-war rise of social sciences, and particularly the policy sciences which were used as a scientific rationalisation of the strong steering and planning by government. In countries like Norway and The Netherlands the study of administration and management more or less followed the American example. Yet they possess a distinct state tradition of consensual and corporatist democracy. Which in due course inevitably influenced their approach of public administration and management.

One might tend to think that the ongoing further modernisation of European states and administrations will further move them away from traditional legalism towards modern managerialism. Academic education of future public officials should provide students with a modern view on the functioning of state and administration. And nowadays that is widely considered to be public management. In various Western European countries there are, however, indications that the neo-liberal, businesslike, managerial reform trend of the 1980s and 1990s is on its retreat. In Britain, Scandinavia and the Netherlands governments are reconsidering the necessity of recent privatisation, are reducing the autonomy that was recently granted to public bodies and agencies, are questioning the democratic accountability of excessive managerial autonomy, are protesting against excessive salaries of some new public managers, and want the state to regain more control. Maybe the heydays of public management are over.

References

Arter, D., 1999: Scandinavian Politics Today, Manchester: Manchester University Press.
Ballart, X., 2008: The study of public management in Spain, chapter 9 in *Kickert* (2008).
Bartoli, A., 2005: The study of public management in France, chapter 2 in *Kickert* (2008)
Benz, A., 2001: Der moderne Staat, München: Oldenbourg Verlag.
Bozeman, B., 1989: All Organizations are Public, San Fransisco: Jossey-Bass.
Bozeman, B./Straussman, J.D., 1990: Public Management Strategies, San Fransisco: Jossey-Bass.
Christensen, T.,/Laegreid, P.: The study of public management in Norway, chapter 5 in *Kickert* (2008).
Denhardt, R.B., 1993: Theories of Public Organizations, Belont: Wadsworth.
Elder, N./Thomas, A.H./Arter, D., 1982: The Consensual Democracies. The Government and Politics of the Scandinavian states, Oxford: Martin Robertson.
Ferlie, E./Ashburner, L./Fitzgerald, L./Pettigrew, A., 1996: The New Public Management in Action, Oxford: Oxford University Press.
Finer, H., 1954: The Theory and Practice of Modern Government, London: Methuen.
Flynn, N., 1990: Public Sector Management, New York: Harvester Wheatsheaf.

Goetz, K.H., 2001: Making sense of post-communist central administration: modernisation, Europeanization or Latinization, in: Journal of European Public Policy, 8, pp 1032-51.
Hajnal, G., 2003: Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs, in: Journal of Public Affairs Education, 9, pp 245-58.
Hajnal, G,/Jenie G., 2008: The study of public management in Hungary, chapter 10 in *Kickert* (2008).
Heidar, K. (ed), 2004: Nordic Politics. Comparative Perspectives, Oslo: Universitetsforlaget.
Heper, M. (ed), 1987: The State and Public Bureaucracy. A Comparative Perspective, New York: Greenwood Press.
Hughes, O.E., 1994: Public Management and Administration. An Introduction, Houndmills: Palgrave.
Kickert, W.J.M. (ed), 1997: Public Management and Administrative Modernisation in Western Europe, Cheltenham: Edward Elgar.
Kickert, W.J.M., 2005: Distinctiveness in the study of public management in Europe. A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy, in: Public Management Review, 7, pp 537-63.
Kickert, W.J.M., 2006: Distinctive characteristics of state and administrative reforms in Southern Europe, Milan: EGPA conference.
Kickert, W.J.M. (ed), 2008: The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness, London: Routledge.
Kickert, W.J.M./Stillman, R.J. (eds), 1999: The Modern State and its Study. Cheltenham: Edward Elgar.
Kickert, W.J.M./Hakvoort, J., 2000: 'Public Governance in Europe: a historical-institutional tour d'horizon', in: *O. van Heffen/W. Kickert/J. Thomassen* (eds.), Governance in Modern Society, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
Lijphart, A., 1984: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, New Haven: Yale University Press.
Lynn, L.E., 1996: Public Management as Art, Science and Profession, Chatham: Chatham House.
Lynn, L.E., 2008: The study of public management in the United States, chapter 11 in *Kickert* (2008).
Magone, J.M., 2003: The Politics of Southern Europe, Westport: Praeger.
Meneguzzo, M., 2008: The study of public management in Italy, chapter 8 in *Kickert* (2008).
OECD, 1995: Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD-countries, Paris: PUMA/OECD.
Osborne, S./McLaughlin K., 2008: The study of public management in Great Britain, chapter 4 in *Kickert* (2008).
Page, E., 1992: Political Authority and Bureaucratic Power, New York: Harvester Wheatsheaf.
Pollitt, C., 1990: Managerialism and the Public Services, Oxford: Blackwell.
Pollitt, C./Bouckaert, G., 2004: Public Management Reforms. A Comparative Analysis, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press.
Pridham, G., 1982: Comparative Perspectives in the New Mediterranean Democracies: a Model of Regime Transition, in: West European Politics, 7, pp 1-29.
Rainey, H.G., 1997: Understanding and Managing Public Organizations, San Fransisco: Jossey-Bass.
Reichard, C., 2008: The study of public management in Germany, chapter 3 in *Kickert* (2008).
Schedler, K., 2008: The study of public management in Switzerland, chapter 7 in *Kickert* (2008).
Sotiropoulos, D.A., 2004: Southern European public bureaucracies in comparative perspective, in: West European Politics, 27, pp 405-22.
Sotiropoulos, D.A., 2006: Patronage in South European bureaucracies in the 1980s and 1990s: the politicization of central public administrations in Greece, Italy, Portugal and Spain, Nocosia: ECPR workshops.
Williamson, P.J., 1989: Corporatism in Perspective, London: Sage.
Wright, V., 1990: The Administrative Machine: Old Problems and New Dilemmas, in: *Hall, P.A./ Hayward, J./Machin, H.* (eds.), Developments in French Politics, Houndmills: MacMillan.
Wunder, B.(ed), 1995: The Influences of the Napoleonic 'Model' of Administration on the Administrative Organization of Other Countries, Brussels: IIAS-cahier (in French and English).
Ziller, J., 2003: 'The Continental System of Administrative Legality', in: *Peters, B.G./Pierre J.* (eds.), Handbook of Public Administration, London: Sage.

Anschrift des Autors:
Walter J.M. Kickert, Professor of Public Management, Department of Public Administration, Erasmus Universität Rotterdam, P.O.Box 1738, 3000 DR Rotterdam, The Netherlands
E-Mail: kickert@fsw.eur.nl

Stefan Lange

New Public Management und die Governance der Universitäten

Zusammenfassung
Die deutschen Universitäten werden heute nach Vorgaben des New Public Management (NPM) reformiert. Dabei wird häufig unter dem Eindruck der Vielfalt der Instrumente, die zum Einsatz kommen, aus den Augen verloren, dass es sich bei NPM – aus analytischer Perspektive – durchaus um ein ganzheitliches Modell der Governance von Hochschulen und anderer staatsnaher Organisationen handelt. Aber auch zahlreiche nichtintendierte Effekte dieser Reformen lassen sich beobachten. Der Beitrag versucht dies im Rahmen eines Überblicks über die aktuelle Literatur aufzuzeigen. Da andere Länder mit Blick auf NPM-Reformen ihrer Hochschulsysteme fortgeschrittener sind als Deutschland, wird ein Schwerpunkt auf die international vergleichende Literatur der letzten Dekade gelegt.

Schlagworte: Neue Steuerung, Hochschulpolitik, Universitäten, Governance, New Public Management, Selbstverwaltung

Abstract
New Public Management and the Governance of Universities
German universities are currently reformed with regard to the demands of New Public Management (NPM). In this process many of the involved actors share the impression, that NPM is just a bundle of loosely coupled instruments. In contrast to such statements this literature review tries to show that NPM is – in an analytical perspective – a rather coherent role model for the governance of universities and other professional organizations. However, the reforms show many unintended side-effects too. Because other countries lead the reform agenda of NPM and are already more developed in this respect than Germany, the review has a special focus on the international comparative literature from the last decade.

Key words: New Steering Instruments, Higher Education Policy, Universities, Governance, New Public Management, Self-administration

1. Einleitung

Dass Hochschulen heute im Rahmen eines Reformprogramms nach Kriterien des „New Public Management“ (NPM) reformiert und neu positioniert werden, gilt den meisten Praktikern in Hochschulverwaltungen und Politik ebenso wie dem Gros der Hochschullehrer und -forscher als ausgemacht. Fragt man allerdings weiter nach, was NPM eigentlich genau meint, wird die Sache schon schwieriger. In der Regel wird eine Liste von Instrumenten und ‚Stellschrauben‘ genannt und synonym mit NPM gesetzt. Hochschulreform im Sinne des NPM ist dann der Einsatz einer „Balanced Scorecard“ in der strategischen Hochschulentwicklung, das „Outsourcen“ bestimmter peripherer Dienstleistungen,

der Umgang mit politischen Zielvereinbarungen und mit so genannten „Performanzindikatoren". Dies ist natürlich alles nicht falsch aber eine solchermaßen stellschraubenorientierte Sichtweise vermittelt nur ein sehr fragmentiertes Bild von der Hochschulreform, die man dem NPM zurechnet. Könnte es sein, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile?

Befragt man gezielt Hochschullehrer der unterschiedlichsten Disziplinen zu diesem Thema, dann wird der Sachverhalt noch unübersichtlicher: NPM verdichtet sich in dieser Lebenswelt häufig zu einem Syndrom, einem Bedrohungsszenario, dem alle möglichen Folgen verschiedenartigster Entwicklungen im Hochschulbereich zugeschrieben werden: der Bologna-Prozess, die Unfähigkeit mit Grundausstattungsmitteln das eigene Labor am Laufen halten zu können, sinkende Bewilligungsraten bei Drittmittelgebern, ja sogar die zeitraubenden Folgen einer ineffektiven akademischen Selbstverwaltung werden dem NPM zugerechnet. Pauschale Bewertungen wie „es gibt keine gute Governance, sondern nur schlechte" runden das Bild ab. Solche vereinfachten Zurechnungen sollten nicht verwundern, denn häufig führen die alten Selbstverwaltungsstrukturen weiterhin eine Parallelexistenz neben den neuen Instrumenten – wie ja auch in vielen Hochschulverwaltungen Kameralistik und Doppik nebeneinander betrieben werden müssen. Kommen dann noch internationale Prozesse und ihre Folgen – wie Bologna – hinzu, entstehen an den Hochschulen hybride Strukturen und deren Effekte, die unter dem kürzesten und prägnantesten Etikett die Zurechnungen der betroffenen Akteure auf sich ziehen.

Der nun folgende Literaturbericht versucht ein wenig Licht in das Dickicht der neuen Steuerung – bzw. der „Governance" – von Hochschulen zu bringen. Um einen möglichst breiten Überblick zu ermöglichen, holt er in zeitlicher Hinsicht weit aus und umfasst Monographien und Sammelbände aus der vergangenen Dekade. Da andere Länder teilweise deutlich fortgeschrittener sind als Deutschland, was die Neuausrichtung ihrer öffentlichen Verwaltungen und die Reform ihrer Hochschulen unter NPM-Gesichtspunkten angeht, legt diese Besprechung einen Schwerpunkt auf die internationale und international vergleichende englischsprachige Literatur.

2. Quasi-Märkte und Auditierungen: analytische und zeitdiagnostische Einsichten

Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich in Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft ein Paradigmenwechsel vollzogen. Theorien politischer Steuerung, die geeignet sein sollen, den politischen Prozess sowohl in seinen strukturellen Ursachen als auch in seinen Wirkungen auf die und in der Gesellschaft zu erklären, wurden zunehmend von der Gesetzgeberperspektive auf den Governance-Ansatz umgestellt. Der Aufarbeitung dieses Paradigmenwechsels und seiner Konsequenzen für die Erforschung der heute beobachtbaren Transformation von Forschungseinrichtungen widmet sich unter anderem der erste Teil eines von *Dorothea Jansen* (2007) herausgegebenen Sammelbandes zu „New Forms of Governance in Research Organizations", der die theoretischen Vorarbeiten einer interdisziplinären Forschergruppe zur „Governance der Forschung" dokumentiert. In einer weit gefassten Definition, beschreibt *Arthur Benz* (S. 1-22) Governance hier als Koordination und Kontrolle zwischen unabhängigen, aber interdependenten Akteuren. Fortgesetzte Koordination und Kontrolle finden in einem Regelsystem statt, in dem die unterschiedlichen Handlungsrationalitäten der verschiedenen Akteure zu einer gemeinsamen „Arena" für

kollektives Handeln verknüpft werden. So gefasst, kann Governance auch als „Brückenbegriff" (*Schuppert*, S. 31-56) fungieren, der *Gunnar Folke Schuppert* zufolge geeignet ist, Forschungsansätze aus der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Ökonomie und den Rechtswissenschaften in einen fruchtbaren Dialog zu bringen und zusammenzuführen. In der Verknüpfung diverser Handlungsrationalitäten interdependenter Akteure zu einem umfassenden Regelsystem – einem Governance-Regime – , das geeignet ist, ein öffentliches Gut zu produzieren, lassen sich in der Regel fünf Mechanismen der Koordination und Kontrolle unterscheiden (*Jansen,* S. 109-136; S. 233-240; de *Boer/Enders/Schimank,* S. 137-154): 1. die staatliche Regulierung, 2. die Steuerung durch externe Stakeholder, 3. in staatsnahen Sektoren wie dem Bildungs,- Forschungs- und Gesundheitswesen die professionelle Selbstorganisation der Dienstleister, 4. die administrative Selbststeuerung von öffentlichen Einrichtungen, Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen sowie 5. der Wettbewerb innerhalb und zwischen diesen Einrichtungen und Organisationen um staatliche Finanzmittel, deren Gewährung zunehmend von der konkreten Leistungserbringung abhängig gemacht wird.

Besonders die Governance von Organisationen und Regelsystemen der Produktion öffentlicher Güter über den Mechanismus Wettbewerb und seine Regulierung sollen hier für die Universitäten als professionelle Organisationen näher betrachtet werden, denn die Intensität der Einstellung dieses Mechanismus beeinflusst auch die anderen parallel weiterexistierenden Mechanismen.

Öffentliche Dienstleistungen sollen – nach der britischen Maxime der „three E's" – mit Blick auf die Arbeitsorganisation effizienter, hinsichtlich des Preis-Leistungs-Verhältnisses ökonomischer und mit Blick auf die gesellschaftlichen Wirkungen effektiver erbracht werden. Hierzu wird mehr Wettbewerb zwischen den betreffenden Organisationen propagiert. Mangels einer echten Marktsituation im staatsnahen Sektor – zumindest eine Grundversorgung mit öffentlichen Gütern soll ja weiterhin aus öffentlichen Ressourcen finanziert und vom Staat gewährleistet werden – wird ein Quasi-Markt geschaffen, in dem zunächst einmal die institutionelle Grundfinanzierung öffentlicher Dienstleister zurückgefahren und zugleich deren korporative Autonomie gestärkt wird, um ihnen marktähnliches Verhalten hinsichtlich der Beschaffung externer Ressourcen (Erschließung neuer Einnahmequellen) und Effizienzsteigerung der Arbeitsabläufe (Profit-Center, Kostenstellenrechnung, Personalabbau) bei gleichzeitig höherer Kunden- oder Klientenorientierung zu ermöglichen. Die Effektivität dieser Maßnahmen kann durch Zielvereinbarungen der öffentlichen Zuwendungsgeber mit den von ihnen grundfinanzierten Organisationen kontrolliert werden. Grundlegend für die Funktion von Quasi-Märkten, so stellen es *Bas Denters et al.* in ihrem Sammelband zu „The Rise of Interactice Governance and Quasi-Markets" (2003) heraus, bleibt der Umstand, dass „the political authorities have determined the conditions under which these markets operate" (S. 4). Eingerahmt und politisch ermöglicht wird diese Determination in etatistisch geprägten NPM-Reformländern durch ein Zurückfahren der staatlichen Detailregulierung des staatsnahen Sektors bei gleichzeitigem Hochfahren der administrativen Selbststeuerung der Verwaltungseinheiten durch die Installation eines handlungsfähigen Managements, das eigenständig über Personalstrukturen, das Angebotsportfolio jenseits der Grundsicherung und die organisationsinterne Mittelverwendung und Auftragsvergabe entscheidet. Parallel hierzu wird die externe Steuerung der Verwaltung durch gesellschaftliche Stakeholder – zum Beispiel durch die Besetzung von Kontrollgremien mit Kunden und Wirtschaftsvertretern – forciert, während die Selbstorganisationsrechte und entsprechende Gremien der professio-

nellen Leistungserbringer – zum Beispiel der Ärztekammern oder der akademischen Senate an Universitäten – reduziert werden. Um letzteres zu erreichen, ist insbesondere in nicht-etatistischen Ländern wie Großbritannien sogar eine deutliche Zunahme der staatlichen Detailregulierung zu beobachten, so dass es in dieser Governance-Dimension im Zuge von NPM-Reformen zu einer Annäherung in der Regulierungsdichte zwischen den vormals diversen politischen Verwaltungskulturen kommt. Die idealtypische Vorstellung, dass strikte Marktorientierung und staatliche Regulierung sich wechselseitig ausschließen, ist gerade mit Blick auf den britischen Fall „not necessarily true" (*Theisens*, S. 211).

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch die mittlerweile schon als „klassisch" zu bezeichnende Zeitdiagnose von *Michael Power* (1999), welche die global voranschreitenden NPM-Reformen aus einem Trend zur „Audit Society" ableitet. Hier gilt die zeitgenössische Entwicklung in Großbritannien als Schrittmacher für einen globalen Mastertrend. *Power* lokalisiert das gerade auch das NPM durchziehende Leitmotiv der Rechtfertigung und Legitimierung von öffentlichen (und anderen) Dienstleistungen und Produkten durch quantitative Vermessung und anschließende Bewertung in einem Strukturwandel der Legitimation und des Vertrauens. Das früher implizit generalisierte Systemvertrauen in eine input-gesteuerte Verwaltung und die deontologische Orientierung sich selbst regulierender Professionen in den staatsnahen Sektoren geht in der „Audit Society" unwiederbringlich verloren. Mehr noch als durch echtes Missmanagement, Unverantwortlichkeit und Professionenversagen wird es durch einen neuen staatlichen Regulierungsstil zu Grabe getragen, dessen Triebfeder das Misstrauen in die eigene Bürokratie ist, die nur durch harte Monitoring-Instrumente zu verantwortlichem Handeln zu erziehen sei. Man traut Verwaltungen und Professionen – den vermeintlich faulen Lehrern und Professoren, den arroganten Ärzten usw. – kein im Sinne der Politik und der gesellschaftlichen Stakeholder verantwortliches Handeln mehr zu, solange dieses sich nicht in quantitativen Erfolgsindikatoren abbilden und rechtfertigen lässt. Als Knute etabliert der neue Regulierungsstil die oben schon angesprochenen Quasi-Märkte und verlagert das Monitoring von der politischen Ebene der parlamentarischen Kontrolle in die Organisationen selbst hinein. Legitimation wird zu einem Mix aus interner Selbstkontrolle – zum Beispiel durch die Einführung von indikatorgestützen Berichts- und Qualitätssicherungssystemen – und gleichzeitigem externem Monitoring durch staatlich beauftragte Agenturen, die die Ergebnisse der organisationsinternen Kontrollen mit den Erfolgszahlen und Benchmarks der anderen Wettbewerber auf dem Quasi-Markt abgleichen um darauf Allokationsentscheidungen zu gründen oder eine Änderung des Angebotsportfolios zu erlauben (z.B. bei Akkreditierungen, s.u.). Die Crux dieses Strukturwandels der Legitimation sieht Power in dem Umstand, dass damit das Problem des Vertrauens lediglich auf eine Ebene verschoben wird, die deutlich abstrakter und irrealer ist, als es das generalisierte Systemvertrauen je war. Man vertraut jetzt den Ergebnissen der Audits und damit der scheinbar sicheren Welt der Leistungskennziffern und Indikatoren. Letztere bieten aber nur ein Image dessen, was mit ihnen gemessen werden soll. Die durch sie zum Ausdruck gebrachte Realität kann von den gemeinwohlorientierten Zielen der Organisationen des öffentlichen Sektors stark entkoppelt sein, denn von den „three E's" lassen sich „efficiency" und „economy", also die interne Ressourcenverwendung der Organisationen, besser quantifizieren als „effectiveness" im Sinne der langfristigen Zielerreichung der Organisationen in ihrer Umwelt beziehungsweise bei ihrer Klientel. Was die Regulierung öffentlicher Aufgaben durch Audits darüber hinaus nicht in Rechnung stellt, ist der Opportunismus der handelnden Individuen und Organisationen, die sich mit ihren Motivations-

strukturen auf die stetige Vermessung ihrer Leistungen einstellen und danach streben, gemäß den Images der Indikatoren als erfolgreich und unterstützenswert dazustehen. So kann eine trügerische Scheinwelt aus gelungener Performanz und vertrauenswürdiger Sicherheit entstehen: „As the means becomes the end, there is continuing overcommitment to create politically acceptable images of control." Daraus resultieren „poor quality goods, and the development of survival skills to show that, often impossible, targets were achieved. Games are played around an ‚indicator' culture where auditable performance is an end in itself and real long term planning is impossible." (S. 121)

Wie alle Zeitdiagnosen übersteigert auch *Powers* Diagnose der „Audit Society" einen von vielen der die gegenwärtige Gesellschaft und ihre Politik prägenden Trends. Aber gerade darin liegt auch ihr Wert: Noch sind wir – mit *Max Weber* gesprochen – keine Fellachen im „stählernen Gehäuse" einer Indikatorenwelt. *Powers* Extrapolation einiger der in Großbritannien vorexerzierten Trends aus dem Gesundheits-, Bildungs- und Forschungswesens geben aber durchaus Anlass zur Sorge oder zumindest zum Nachdenken über die realen und möglichen ‚dunklen Seiten' der im Rahmen von NPM-Governance installierten Quasi-Märkte in den staatsnahen Sektoren.

3. NPM und die Governance der Universitäten

Wie sich NPM-Reformen auf einen konkreten staatsnahen Sektor – den Bereich der Hochschulen – auswirken, ist Gegenstand der im Folgenden besprochenen Literatur. Hier sind vor allem die tradierten Governance-Muster von Universitäten – insbesondere die von Professoren dominierte Selbstverwaltung – weltweit unter politischen Veränderungsdruck geraten. Die Frage nach der Governance der Hochschulen gilt vielen Regierungen als Schlüssel für deren künftiges Leistungspotential, die Fähigkeit humanes und monetäres Kapital anzuziehen und mittelbar auch für die Stellung ihrer nationalen Standorte im globalen Wettbewerb. Wenn auf Feldern wie der Hochschulpolitik in einem bestimmten Zeitraum in verschiedenen Staaten die öffentlich diskutierten Problemlösungskonzepte einander ähnlicher werden, liegt die Vermutung einer zu Konvergenz führenden Reformentwicklung nahe. Um zu erklären, ob dies wirklich so ist und inwiefern und unter welchen nationalen Bedingungen NPM-Konzepte auf diesem Feld ihre Ziele erreichen können, sollte man sich zunächst den ‚sozialen Zement' (*Elster* 1989) einmal näher ansehen, der die zu reformierenden Gebilde jenseits direkter politischer Einflussnahme zusammenhält.

Der Sammelband „Towards a Multiversity?", herausgegeben von *Georg Krücken*, *Anna Kosmützky* und *Marc Torka* (2007), vermittelt einen neo-institutionalistischen Einblick in das gesellschaftliche Sein der Universität. Mancher Hochschulpolitiker wäre sicherlich erstaunt ob des grundlegenden Statements der beiden US-Soziologen *David John Frank* und *John W. Meyer* (S. 20), dass man getrost als Leitmotiv nahezu aller Beiträge dieses Sammelbandes interpretieren kann: „the university is less about training people for jobs in the complex society, and more about establishing the ground rules for this society – the doctrines that local realities and actions can and should be seen in terms of universal principles". Das ist natürlich etwas anderes als das utilitaristische Motiv unmittelbarer Verwertbarkeit des universitären Outputs und zeichnet ein gänzlich anderes Bild von dieser Institution als das von Politikern gerne zu medienwirksamen und populistischen Zwecken gebrauchte Image des ‚überlebenstüchtigen Versagers' (*Schimank* 2001, S.

223). Betrachtet man einen größeren historischen Ausschnitt, dann ist die Geschichte der Universität im oben angeführten Sinne eine unvergleichliche Erfolgsgeschichte – gerade vor dem Hintergrund ihrer enormen Expansion seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Dennoch wird diese jüngste Entwicklung in der Hauptsache negativ interpretiert: Die einen sehen durch die zunehmende Vermassung der Universitätsausbildung das intellektuelle Herzstück der Universität verloren gehen; die anderen halten das universalistische akademische Ethos angesichts des politisch gewollten Andrangs für anachronistisch und fordern eine Zerschlagung der Institution in kleinteiligere, berufsorientierte Einheiten. Aber bislang ist neben der Expansion auch die Beharrungskraft und Attraktivität der universalistischen Idee tertiärer Bildung im Sinne eines globalen kulturellen Symbols für Modernität, das sich in der Universität als Organisation verdinglicht, ungebrochen. Dies können *John W. Meyer* und *Evan Schofer* (in *Krücken*/*Kosmützky*/*Torka* 2007, S. 45-62) nicht zuletzt anhand der steigenden Inklusionsraten in höhere Bildung und der Ausbreitung von Universitäten auch in den ärmsten Ländern der Welt aufzeigen. Dennoch ist diese Erfolgsinstitution seit Ende der 1970er Jahre unter NPM-Reformdruck geraten. Der Beitrag von *Christine Musselin* (S. 63-86) macht anschaulich, welche soziologischen und ökonomischen Modelle zur Beschreibung von Sein und Sollen der Universität als Organisation bereitstehen und mit welchen Schwierigkeiten ein gestärktes hierarchisches Management einer Institution zu rechnen hat, die traditionellerweise auf die Selbstorganisation der sie tragenden Profession gebaut ist und für die die Beschreibung der ‚organized anarchy' (*Cohen*/*March*/*Olsen* 1972) erfunden wurde. Musselin stellt die berechtigte Frage: „Why do academics fight with eagerness against the transformation of formal structures while they always state that their department does not matter much?" (*Musselin* in *Krücken*/*Kosmützky*/*Torka* 2007, S. 76). Die Antwort lautet: Weil sie unter Zuhilfenahme formaler Strukturen Grenzen und Territorien der Einflussnahme – ihrer individuellen und disziplinären Interessen – abstecken. Ein Hochschulmanagement, das diese autonomen Interessen nicht ins Kalkül zieht, wird – so Musselins Schlussfolgerung – scheitern, auch wenn seine formalen Durchgriffsrechte groß sind.

Die autonomen Interessen der Wissenschaftlerprofession sowie deren Passfähigkeit in Organisationskontexte stehen auch in *Jochen Gläsers* Habilitationsschrift über „Wissenschaftliche Produktionsgemeinschaften" (2006) im Mittelpunkt des Betrachtung. Hier wird die Frage aufgeworfen, innerhalb welcher Form von sozialer Ordnung eigentlich wissenschaftliche Forschung betrieben wird, in welche anderen Ordnungsformen diese wiederum ‚eingepasst' werden kann, und wie sich dann letztlich Chancen und Folgen einer externen Beeinflussung oder gar Steuerung dieser Ordnung und mehr noch der in ihr erzeugten Leistungen beurteilen lassen. Gläser arbeitet heraus, dass wissenschaftliches Wissen in Fachgemeinschaften produziert wird, die ein für alle Formen von Gemeinschaften charakteristisches Defizit endogener Governance aufweisen. Letzteres zeigt sich auch in einem Defizit von Kanälen für die Intervention exogener Governance. Mit Blick auf gesellschaftliche Erwartungen – zum Beispiel mit Blick auf die Nützlichkeit, Prioritätensetzung oder ethische Orientierung der wissenschaftlichen Forschung – zeigt sich das Defizit an endogener Governance der wissenschaftlichen Gemeinschaften als ‚Gemeinschaftsversagen'. In den Fachgemeinschaften gibt es keine Instanz, die Wissenschaftler zur Bearbeitung eines bestimmten Problems, zur Einhaltung einer Mindestqualität oder zur Befolgung gesellschaftlicher Verhaltenserwartungen zwingen könnte. Fachgemeinschaften können als solche auch keine kollektive Entscheidung über die Richtung der Wissensproduktion treffen. Die Governance der Wissenschaft kompensiert dieses Ge-

meinschaftsversagen, indem sie die Zuweisung von Ressourcen an die Erfüllung von Leistungserwartungen bindet und die Forschung reguliert, das heißt zur Einhaltung gesellschaftlicher Regeln bei der Wissensproduktion zwingt. Da die Fachgemeinschaften nicht kollektiv handlungsfähig sind, können die Erwartungen nicht unmittelbar an sie adressiert werden. Bereits die Kommunikation von externen Erwartungen an die Wissenschaft bedarf deshalb spezifischer Schnittstellen. An solchen Schnittstellen – formalen Organisationen wie zum Beispiel Universitäten – setzen deshalb auch NPM-Reformen an, die mehr oder besseres ‚value for money' von der Forschung einfordern. Aber auch die hierzu eingesetzten quasi-marktwirtschaftlichen Instrumente wie Evaluationen und leistungsorientierte Mittelvergabe – die auf Forschungsindikatoren wie Publikationszahlen und Drittmitteleinwerbungen beruhen – ändern nichts an dem Umstand, dass am Ende die Entscheidung darüber, wie und was geforscht wird, doch bei den wissenschaftlichen Produktionsgemeinschaften verbleibt. Zu weit getriebene Steuerungsversuche oder eine Hochschul-Governance, in der die akademische Selbstorganisation völlig marginalisiert wäre, würde die wissenschaftliche Forschung am jeweiligen Standort voraussichtlich ruinieren – das macht Gläsers Studie sehr eindrücklich deutlich.

Wie bereits erwähnt, besteht ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reform der Hochschul-Governance im Sinne des NPM in einer Stärkung der externen Steuerung durch Stakeholder – also Treuhänder der vielfältigen gesellschaftlichen Interessen an einer ebenso effizienten wie qualitativ hochstehenden Hochschulausbildung und Forschung. Dies ist das Leitmotiv des von *Alberto Amaral*, *Glen A. Jones* und *Berit Karseth* herausgegebenen Sammelbandes zum Thema „Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance" (2002), der Fallstudien aus acht Reformländern versammelt. „The concept of ‚external stakeholder' refers to a third party acting between the two main parties, the community of scholars and the society, and it is anti-Humboldtian by nature" (*Amaral/Magalhães*, S. 12). Sollte der Staat im Humboldtschen Modell noch die Universität vor der Einflussnahme der Gesellschaft schützen, so wird er jetzt selbst gesellschaftliche Partei und öffnet in Form von Boards of Regents/Trustees bzw. Hochschulräten die Selbstverwaltung der Universitäten für die Repräsentanten insbesondere wirtschaftlicher Nutzerinteressen und für eigene Einflussnahme. In der Regel geht die Übertragung von Verantwortung sowie Kontroll- und Entscheidungsrechten auf externe Stakeholder Hand in Hand mit der Entmachtung des klassischen Entscheidungszentrums europäischer Hochschulen: des Senats als Repräsentations- und Kontrollorgan der Hochschulangehörigen. Zwei im Rahmen des Sammelbandes präsentierte Fallstudien aus den Niederlanden seien hier als Beleg angeführt. *Maassen* (S. 23-42) beschreibt für das niederländische Hochschulsystem den 1997 per Gesetz eingeführten „Raad van Toezicht" als ein Steuerungsgremium, mit dem vor allem der Staat selbst seinen Einfluss als eigenständiger Stakeholder auf die Hochschul-Governance sichert: Alle externen Mitglieder werden vom Bildungsminister kooptiert; der Rat ist nicht etwa seiner jeweiligen Hochschule, sondern allein dem Minister gegenüber verantwortlich. Der sicherlich unintendierte Effekt dieser Maßnahme wird eindringlich in dem Beitrag von *Harry de Boer* (S. 43-62) beschrieben und kontrastiert den Vertrauensentzug ‚von oben' mit einem Vertrauensverlust ‚von unten': Rat, Hochschulleitung, Dekane und diverse ‚Management-Teams', die ohne rechtlichen Status oder satzungsmäßiges Mandat lautlos die Entscheidungen zwischen den gerade angeführten Gremien vorbereiten, hinterlassen bei Professoren, Mitarbeitern und Studierenden ein Gefühl der Ohnmacht und des generalisierten Misstrauens: „executives are seen to present councils with *faits accomplis*" (*de Boer*, S.

53). Die neue Ohnmacht der internen Stakeholder zeigt sich in den früher extrem partizipationsfreudigen niederländischen Hochschulen in einer rasant sinkenden Wahlbeteiligung zu den Selbstverwaltungsgremien und großen Schwierigkeiten, überhaupt noch Kandidaten für Senate und andere repräsentative Organe zu finden. In fünf von dreizehn Universitäten waren 2000/2001 überhaupt keine Professoren mehr in den Senaten vertreten, in fünf weiteren war es jeweils ein einziger; teilweise bleiben die Sitze einfach vakant. Das sinkende Involviertsein der Universitätsangehörigen in die Angelegenheiten ihrer Organisation schafft, einem Teufelskreis gleich, dann wieder neue Management-Probleme in Form von Informationsdefiziten, „hidden action" und steigenden Monitoring-Kosten, die die erhofften Vorteile der exekutiv gestrafften und extern gesteuerten Governance-Architektur zunichte machen können.

Eines der neueren Schlagworte, das seit Beginn des Bologna-Prozesses für die Einführung neuer Governance-Strukturen in der europäischen Hochschullandschaft steht, ist das der Akkreditierung. Die politisch angestrebte Harmonisierung von Curricula-Strukturen und Studienabschlüssen sowie die damit gleichzeitig angestrebte Ankurbelung des Wettbewerbs europäischer Hochschulen untereinander – aber auch mit anderen internationalen Anbietern tertiärer Bildung – macht die Etablierung von zumindest ähnlichen Systemen der Qualitätskontrolle und -vergleichbarkeit notwendig. Die Akkreditierung von Studiengängen ist traditionell der wichtigste Pfeiler eines umfassenden Systems der Qualitätssicherung im Hochschulbereich. Obwohl der Terminus „accreditation" bis zum Beginn dieses Jahrzehnts den meisten Hochschulangehörigen und Hochschulpolitikern unbekannt gewesen sein dürfte, hat der damit beschriebene Vorgang doch immer schon stattgefunden, und zwar im Sinne der Genehmigungspflicht von Hochschulabschlüssen und Studiengängen durch staatliche Instanzen und/oder qua Anerkennung durch einschlägige berufsständische Verbände sowie die Standesvereinigungen von Professionen. Durch die Brille aktueller Governance-Theorien betrachtet ließe sich Akkreditierung somit als eine Form der externen Steuerung von Hochschulen durch Stakeholder sowohl auf Seiten der Zuwendungsgeber (vor allem des Staates) als auch auf Seiten der Abnehmer der Dienstleitung Lehre (Wirtschaft oder Staat) bezeichnen. Selbst in nicht-etatistisch geprägten Hochschulsystemen wie denen der USA oder Großbritanniens sind solche klassischen Formen der Akkreditierung geläufig: Dort entscheidet die staatliche Anerkennung zwar nicht über die Frage, ob ein Studiengang angeboten werden darf, aber über die im Endeffekt gleichrangige Frage, ob Studierende für die Wahrnehmung dieses Studienangebots staatliche Finanzhilfen beanspruchen können. Daneben gehört zum klassischen Arsenal der staatlichen Akkreditierung auch die sogenannte institutionelle Akkreditierung ganzer Bildungseinrichtungen. Dies kann von der expliziten Aufnahme in die nationale Hochschulgesetzgebung im Sinne nachgeordneter Behörden (in den deutschen Ländern) bis zur staatlich gewährten Autonomie inklusive Dienstherreneigenschaften (Großbritannien) reichen.

Was ist nun neu im Bereich der Akkreditierung seit dem Beginn des Bologna-Prozesses? Dieser Frage geht der Sammelband von *Stefanie Schwarz* und *Don F. Westerheijden* über „Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area" (2004) nach. Er dokumentiert den Stand der Reformbemühungen in 20 verschiedenen europäischen Hochschulsystemen hinsichtlich der Einführung von Qualitätssicherungsverfahren. Dabei stößt man schon mit Blick auf die begrifflichen Vorgaben auf große Schwierigkeiten. Was nämlich unter Akkreditierung und dem damit eng verknüpften – aber nicht identischen – Begriff der Evaluation verstanden werden kann und soll, ist in den verschiede-

nen europäischen Ländern durchaus unterschiedlich. Entsprechend bezeichnen die Begrifflichkeiten in den Länderberichten oft ganz andersartige und häufig auch miteinander inkompatible Verfahren und Strukturen der Qualitätssicherung. Dies hängt letztlich auch mit der Frage zusammen, wie weit die jeweiligen Länder nicht nur in der Implementierung des Bologna-Prozesses fortgeschritten sind, sondern wie weit sie sich mit ihren Hochschulsystemen insgesamt in Richtung auf das international propagierte NPM der Hochschul-Governance bewegt haben. Um dies an einigen Beispielen aus dem Kontext des Sammelbandes zu veranschaulichen: Ein zentraler Bestandteil des NPM im Hochschulsektor ist die Rücknahme direkter staatlicher Regulierung zugunsten einer Delegation an unabhängige, wenngleich unter staatlicher Aufsicht stehende Agenturen. Solche Agenturen der Qualitätssicherung führen in Abständen von 4-7 Jahren Akkreditierungen von Studiengängen einzelner Hochschulen durch. Diese Verfahren beruhen meistens auf einer Peer-Review-basierten Evaluation des zur Akkreditierung vorgelegten Studienangebots. Um eine solche Evaluation erfolgreich zu meistern, benötigt eine Hochschule ein durchsetzungsfähiges Management mit der Fähigkeit, auch hochschulintern Qualitätsstandards zu definieren, zu dokumentieren und zu kontrollieren – also eine starke administrative Selbststeuerung. Eine solche Kopplung von Akkreditierung mit Evaluationsergebnissen ist die derzeit avancierteste Variante der Qualitätssicherung und wurde – politisch durch Bologna-Argumente forciert – insbesondere in Deutschland, den Niederlanden, Norwegen und Spanien eingeführt.

Bemerkenswert ist, dass diese Form von Akkreditierung eine der ganz wenigen Strukturinnovationen in der Hochschulpolitik ist, in der Deutschland vor Einführung der Exzellenzinitiative eine Vorreiterrolle eingenommen hat. So haben sich beispielsweise die Niederlande, die im Vergleich zu Deutschland bereits eine längere Tradition der evaluationsgestützen Qualitätssicherung hatten, explizit an das deutsche Agenturmodell angelehnt (*Jeliazkova/Westerheijden*, S. 323-346). In Österreich wurde ein ähnliches System zunächst für das erst in den 1990er Jahren geschaffene Segment der privaten Fachhochschulen aufgebaut – dies auch als Antwort darauf, dass man in den traditionellen Universitätskomplex jahrzehntelang politisch nicht intervenieren konnte (und wollte). Hierzu bediente sich die österreichische Hochschulpolitik des britischen Vorbilds der Steuerung der ehemaligen Fachhochschulen (Polytechnics) durch externe Stakeholder (*Pechar/Klemm*, S. 43-64). Die Briten beschreiten hingegen – vom Bologna-Prozess im restlichen Europa gänzlich unbeeindruckt – eigene Wege (*Brennan/Williams*, S. 465-490). Der Akkreditierungsbegriff findet hier kaum Verwendung für Maßnahmen der Qualitätssicherung. Die britischen Bemühungen sind in erster Linie durch eine systematische Umsetzung des NPM-Gedankens geprägt: „best value for money" wird hier neben der Anerkennung von Studiengängen und Abschlüssen durch die professionellen Gemeinschaften vor allem über die Evaluierungen einer unabhängigen Agentur zur Qualitätssicherung (QAA) erzielt, deren Empfehlungen zwar keine politisch bindenden Wirkungen haben, aber die Allokationsentscheidungen der Zuwendungsgeber – der ebenfalls unabhängigen Funding Councils – beeinflussen können. Da Großbritannien in Sachen NPM-Reformen des Hochschulsektors europaweit am fortgeschrittensten ist, waren hier auch die enormen Kosten und die Evaluierungsmüdigkeit der Hochschulangehörigen zuerst zu spüren. Die QAA hat deshalb 2003 begonnen, von der Qualitätssicherung einzelner Studienprogramme auf eine Art institutionelle Akkreditierung ganzer Hochschulen umzustellen – eine Umstellung, die hierzulande aktuell unter dem Stichwort „Prozess-Akkreditierung" diskutiert wird. Insgesamt bilden die von *Schwarz* und *Westerheijden*

versammelten Länderberichte eine wertvolle Grundlage für alle weitergehenden Forschungen zu Strukturen und Folgen von Qualitätssicherungssystemem in den nationalen europäischen Hochschulsystemen. Der Sammelband zeigt aber auch in aller Deutlichkeit, dass man von einem einheitlichen europäischen Hochschulraum in puncto Qualitätssicherung noch weit entfernt ist.

Dass dies nicht nur im Hinblick auf den Governance-Mechanismus der externen Stakeholder-Steuerung der Fall ist, zeigt der Sammelband „The Higher Education Managerial Revolution", herausgegeben von *Alberto Amaral*, *V. Lynne Meek* und *Ingvild M. Larsen* (2003). Auch hier sind wieder Analysen zu allen Reformländern vertreten. Die Fallstudien geben der auch in der allgemeinen Public Management-Literatur vertretenen Einschätzung, dass das NPM-Konzept weit von einer auch nur halbwegs homogenen Implementierung entfernt ist, eine auf Universitäten zugespitzte empirische Fundierung. Die faktische Heterogenität der NPM-Reformen zeigt sich schon bei der grundlegenden politischen Entscheidung, ob ein segmentiertes oder ein homogenes Hochschulsystem dem quasi-marktwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen und in den Hochschulen förderlicher ist. Während Großbritannien und Australien auf eine Vereinheitlichung durch Aufwertung der ehemaligen Fachhochschulen zu Universitäten gesetzt haben, um insbesondere den Drittmittelwettbewerb anzukurbeln (von dem die Fachhochschulen bis dato ausgeschlossen waren), lassen die kontinentaleuropäischen Länder ihre binären Systeme unverändert oder schaffen solche, wo vorher noch keine vorhanden waren. So hat Österreich erst in den 1990er Jahren einen zweiten Sektor tertiärer Bildung geschaffen, der die etablierten Universitäten unter Wettbewerbsdruck setzen sollte (*Pechar*, S. 109-130). Eine interessante Entwicklung zeigt sich in der Dimension des Governance-Mechanismus ‚administrative Selbststeuerung'. Hier haben nahezu alle Länder den Leitungsebenen der Hochschulen gegenüber den Gremien der akademischen Selbstverwaltung mehr Entscheidungsbefugnisse gegeben. Aber Papier ist geduldig. Selbst in Großbritannien verstehen sich viele „manager-academics" eher als Anwälte ihrer Hochschulangehörigen und versuchen, den von der Regierung aufgebauten Konkurrenzdruck so gut es geht abzufedern und mit „carrots" anstatt mit „sticks" zu regieren. Im Gegensatz zu anderen staatsnahen Sektoren – wie dem britischen Gesundheitswesen – kommen die neuen Manager im Hochschulbereich immer noch aus der eigenen Organisation und nicht von außen. Sie sind schon allein deshalb weit davon entfernt, lediglich als willfährige Agenten der Regierung zu fungieren (*Fulton*, S. 155-178). Insgesamt zeichnet der Sammelband gerade hinsichtlich der institutionellen Effekte des NPM auf die Hochschul-Governance ein enorm heterogenes Bild – nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch in ein und demselben Land. Anders als in anderen Verwaltungsbereichen staatsnaher Sektoren kommt nämlich mit Blick auf die Universitäten noch eine intervenierende Variable im Sinne von steuerungsrelevanter Pfadabhängigkeit hinzu: Dies ist die jeweils spezifische „Saga" (*Clark* 1972) einer Universität – jene Form von Pfadabhängigkeit, die sich aus dem Alter, der Tradition und den akademischen Ritualen einer jeweiligen Universität speisen und sie entweder anfälliger für oder immuner gegen die Effekte politisch induzierter Strukturänderungen macht. Je älter und renommierter eine Universität ist, desto schwieriger lassen sich „managerialist values" durchsetzen (*Amaral/Fulton/Larsen* in *Amaral/Meek/Larsen* 2003, S. 283).

Dies gilt auch für die australischen Universitäten, mit deren Entwicklung unter einem nunmehr 21-jährigen NPM-Regime sich *Simon Marginson* und *Mark Considine* in ihrer vielzitierten Monographie „The Enterprise University" (2000) auseinandergesetzt haben.

Australien bietet ein gutes Beispiel dafür, wie eine Bundesregierung in einem föderativen Staatswesen auch ohne rechtliche Regulierungsbefugnisse im Hochschulsektor – die liegt in Australien bei den States und Territories – Universitäten unter Reformdruck setzen kann. Einer der Kernpunkte der australischen Hochschulreformen bestand wie in Großbritannien in der Auflösung des binären Hochschulsystems. Das Bundesministerium nutzte seine Möglichkeiten zur Regulierung der Finanzierung des Hochschulsektors, um die Colleges mit den Universitäten zu einem „Unified National System" zu verschmelzen. Hierbei kam es zu einer Welle von Fusionen – vor allem sind viele kleinere Colleges und fachhochschulähnliche Einrichtungen in den Universitäten aufgegangen oder wurden zu solchen verschmolzen. Diese organisatorischen Maßstabsvergrößerungen sorgten unter anderem dafür, dass die hierarchische Selbststeuerung in den Hochschulen gestärkt wurde, zumal mit dem „merging" erhebliche finanzielle Bundeszuschüsse verbunden waren, die jeder Vice-Chancellor gerne in seine Einrichtung lenken wollte. Auch durch die weitgehende Umstellung der Bundeszuwendungen für die Hochschulfinanzierung auf ein leistungs- und auslastungsbezogenes Indikatorensystem wurden die australischen Hochschulen genötigt, ihre administrative Selbststeuerung zu stärken und den organisationsinternen und -externen Wettbewerb zu intensivieren, wie Marginson und Considine anhand zahlreicher interviewbasierter Fallstudien in einzelnen Universitäten belegen. Gleichwohl konnte die Bundesregierung keine Veränderung der Gremienstrukturen dekretieren, so dass hier nach wie vor ein deutlich höheres Maß an Diversität zu verzeichnen ist als zum Beispiel im britischen System.

Zwei amerikanische Monographien zum „Academic Capitalism" von *Sheila Slaughter* und *Larry L. Leslie* (1997) sowie *Slaughter* und *Gary Rhoades* (2004) beschäftigen sich nur am Rande mit der Detailanalyse universitärer Governance-Strukturen und einzelnen NPM-Instrumenten. Schwerpunktmäßig wird hier die Entwicklung und empirische Validierung einer eigenständigen Theorie über die jüngsten Trends in den angelsächsischen Hochschulsystemen vorgeführt. Zu diesem Zweck führen die Autoren zunächst qualitative Fallstudien aus Australien, Kanada, Großbritannien und den USA zusammen (*Slaughter/Leslie* 1997) und erhärten ihre Theoriebildung anschließend nochmals anhand einer tiefer gehenden Analyse des US-amerikanischen Systems (*Slaughter/Rhoades* 2004). Konkret geht es um den Rollenwandel der Universitätsangehörigen von altruistisch orientierten Professionellen zu „state-subsidized entrepreneurs" (*Slaughter/Leslie*, S. 210) in einem akademischen Quasi-Markt, den man vor allem im Kontext der Forschung und ihrer Verwertbarkeit – und weniger in der „undergraduate"-Ausbildung – erkennen kann. Der Motor dieses Wandels ist in allen von *Slaughter* und *Leslie* betrachteten Ländern der Staat, der seine Grundfinanzierung des Hochschulsektors massiv zurückfährt, um so den Wettbewerb um Studiengebühren, Forschungsdrittmittel, Lizenzerträge aus Patenten, Spenden, Sponsoringverträge und andere kompetitive Ressourcen anzuheizen. Der US-amerikanische Fall ist zweifellos der interessanteste, denn hier sind die Autoren heimisch. So beobachten sie in den USA den Aufstieg eines umfassenden „Academic Capitalist Knowledge/Learning Regimes". Interessant ist, dass die im akademischen Kapitalismus der USA involvierten Akteure in erheblichem Maße das Geld des amerikanischen Steuerzahlers nutzen, um die Hochschulen im Sinne eigenständiger ökonomischer Akteure zu restrukturieren, in denen das Einwerben von Geld zum Selbstzweck wird. Akademischer Kapitalismus heißt dann konkret: Kommerzialisierung des Non-Profit-Sektors im Bereich der tertiären Bildung und der Forschung unter hohem Einsatz staatlicher Subventionen. Dieser Prozess spielt sich in einer triangulären Akteurskonstellation ab, in der sich die

Interessen der Lobbygruppen einiger ambitionierter Universitätsmanager und Professoren an Einnahmegewinnen mit den Interessen von Regierungen und Parlamenten an Einsparungen im tertiären Bildungswesen decken und beide Interessen von einer Rechtsprechung flankiert werden, die den Hochschulen zunehmend die intellektuellen Eigentums- und Verwertungsrechte an Produkten und Erkenntnissen zuspricht, die unter ihrem Dach von Lehrenden und Studierenden gewonnen wurden. Eines der typischsten Instrumente der Gewinnung von „third stream income" für amerikanische Forschungsuniversitäten ist die Vermarktung von Patentrechten durch universitätseigene Technologietransfer-Büros geworden. Des Weiteren betreiben die meisten amerikanischen Universitäten heute eine aggressive Copyright-Politik, in der alle Nebenprodukte der Lehre hinsichtlich ihres kommerziellen Potentials überprüft und dann in der Regel für profitträchtige Fernstudium-Kurse via Internet eingesetzt werden. Die Vermarktung von Trademarks und Logos, Gebäude-Management, Venture-Kapitalismus zur Ausbeutung eigener Patente, lukrative Verträge mit Sportartikelherstellern, Lebensmittelkonzernen und Fast-Food-Ketten vervollständigen das Bild der „entrepreneurial university". Dabei gerät *Slaughter* und *Rhoades* zufolge das Kerngeschäft der Hochschulen immer mehr ins Hintertreffen: An der Lehre wird gespart. Seit knapp drei Dekaden schrumpft die Full-Time-Faculty an US-amerikanischen Universitäten und wird inzwischen von den Angehörigen des mittleren Managements, die sich um die kommerziellen Aktivitäten kümmern, deutlich übertroffen. Während neu eingestelltes Lehrpersonal häufig mit schlecht bezahlten Teilzeitstellen abgespeist wird, gibt es andere Bereiche, in denen Geld keine Rolle spielt: Analog zu den explodierenden Studiengebühren haben auch die Aufwandsentschädigungen für das leitende Management in den Forschungsuniversitäten dramatische Zuwächse zu verzeichnen: Immer mehr Universitätspräsidenten werden inzwischen analog zu den Verdienstmöglichkeiten von Vorstandsvorsitzenden in der freien Wirtschaft bezahlt (*Slaughter/Rhoades*, S. 249-251). Da drängt sich natürlich die Frage auf, warum die US-amerikanischen Hochschulen überhaupt noch als Non-Profit-Organisationen geführt werden und nicht als autonome Wirtschaftsunternehmen. Die Antwort ist ebenso einfach wie für die amerikanische Öffentlichkeit beängstigend: „Colleges and universities very clearly do not want to lose state and federal subsidies, or, in the case of research universities, to pay taxes, to be held to corporate accounting standards, to be held accountable to risks they take with state and donor money, and to relinquish, if they are public, eleventh-amendment protection and be liable for mistakes and various forms of malpractice" (*Slaughter/Rhoades*, S. 26). Kurz gesagt: Die Hochschulen wollen und nehmen sich das Beste aus beiden Welten und können sich dabei bislang des ungebrochenen Rückhalts der politischen, wirtschaftlichen und juristischen Akteure sicher sein, die einen Quasi-Markt am Laufen halten, in dem „academics [...] act as capitalists from within the public sector" (*Slaughter/Leslie*, S. 210).

Für den kontinentaleuropäischen Leser sind die beiden Monographien zum akademischen Kapitalismus außerordentlich informativ, da sie vor allem anhand des US-amerikanischen Falles andeuten, mit welchen langfristigen Effekten zu rechnen ist, wenn man in einem Hochschulsystem die Governance-Mechanismen der Steuerung durch externe Stakeholder, administrative Selbststeuerung und Wettbewerb vollständig ausreizt.

4. Fazit

Zieht man ein Fazit aus der hier besprochenen Literatur, dann lässt sich eine extrem dynamische Empirie mitsamt einer anregenden, ebenso detaillierten wie theoretisch ambitionierten sozialwissenschaftlichen Begleitung konstatieren, die hochgradig internationalisiert und interdisziplinär vernetzt ist. Dabei erweist es sich nicht nur für Zwecke der Forschung, sondern auch für die Bedürfnisse des Verwaltungs- bzw. Management-Praktikers als fruchtbar, zur vergleichenden Typologisierung und Erklärung der Reformphänomene die in *Jansen* (2007) herausgearbeiteten fünf Governance-Mechanismen heranzuziehen. Mit ihnen lassen sich die in der Literatur herausgearbeiteten Einzelphänomene ordnen und in einen Gesamtzusammenhang bringen. Vieles, was auf der Ebene einzelner Instrumente noch divers und unzusammenhängend erscheint, erzeugt in der Zusammenschau mit Instrumenten, die im Rahmen anderer Mechanismen eingesetzt werden, dann doch wieder Kohärenz und Sinn. Gleichzeitig lassen sich anhand der Governance-Mechanismen Phänomene aussortieren, die man bei oberflächlicher Betrachtung dem NPM zurechnen mag, die aber realiter andere Ursprünge haben. Da die Erforschung der Folgen des NPM – seiner tatsächlichen oder unterstellten „effectiveness" und seiner nicht intendierten Nebenwirkungen – im staatsnahen Sektor der tertiären Bildung und Forschung gerade erst begonnen hat, dürfen wir uns mit Sicherheit auf weitere anregende Beiträge zu Anspruch und Wirklichkeit des Reformgeschehens in den Universitäten der OECD-Welt in den kommenden Jahren freuen. Auch die in der hier besprochenen Literatur immer wieder aufgeworfene Frage, ob die knappe soziale Ressource ‚Vertrauen' in die Leistungsfähigkeit und intrinsische Motivation von Professionen – in diesem Fall: der wissenschaftlichen Produktionsgemeinschaft – im Zuge von NPM-Reformen nachhaltig bewirtschaftet oder vorsätzlich verschlissen wird, scheint ein interessantes Feld für künftige Forschungen ebenso wie für die täglichen Aushandlungsprozesse in der Praxis abzugeben.

Besprochene Literatur

Amaral, Alberto/Jones, Glen A./Karseth, Berit (eds.), 2002: Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance. Dordrecht/Boston/London: Kluwer.

Amaral, Alberto/Meek, V. Lynn/Larsen, Ingvild M. (eds.), 2003: The Higher Education Managerial Revolution? Dordrecht/Boston/London: Kluwer.

Denters, Bas/van Heffen, Oscar/Huisman, Jeroen/Klok, Pieter-Jan (eds.), 2003: The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets. Dordrecht/Boston/London: Kluwer.

Gläser, Jochen, 2006: Wissenschaftliche Produktionsgemeinschaften. Die soziale Ordnung der Forschung. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Jansen, Dorothea (ed.), 2007: New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration. Dordrecht: Springer.

Krücken, Georg/Kosmützky, Anna/Torka, Marc (eds.), 2007: Towards a Multiversity? Universities between Trends and National Traditions. Bielefeld: Transcript.

Marginson, Simon/Considine, Mark, 2000: The Enterprise University. Power, Governance and Reinvention in Australia. Cambridge: Cambridge University Press.

Power, Michael, 1999: The Audit Society. Rituals of Verification. Paperback Ed., Oxford: Oxford University Press.

Schwarz, Stefanie/Westerheijden, Don F. (eds.), 2004: Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area. Dordrecht/Boston/London: Kluwer.

Slaughter, Sheila/Leslie, Larry L., 1997: Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore/London: The John Hopkins University Press.

Slaughter, Sheila/Rhoades, Gary, 2004: Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

Ergänzend benutzte Literatur

Clark, Burton C., 1972: The Organizational Saga in Higher Education. In: Administrative Science Quarterly 17, S. 178-184.

Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, In: Administrative Science Quarterly 17, S. 1-25.

Elster, Jon, 1989: The Cement of Society. A Study of Social Order. Cambridge: Cambridge University Press.

Schimank, Uwe, 2001: Festgefahrene Gemischtwarenläden – Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheiternde Organisationen, In: *Stölting, Erhard/Schimank, Uwe* (Hrsg.), Die Krise der Universitäten. Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaften Sonderheft 20, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 223-242.

Anschrift des Autors:
Dr. Stefan Lange, M.A., Geschäftsführender Herausgeber „Hochschulmanagement", Stiftungslehrstuhl „Wissenschaftsorganisation, Hochschul- und Wirtschaftsmanagement", Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer
E-Mail: lange@dhv-speyer.de