



Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Universität Potsdam

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation II

« Die Fähigkeit des Erstaunens über den Gang der Welt ist Voraussetzung der Möglichkeit des Fragens nach ihrem Sinn. »

(Max Weber)





Stand und Probleme der Verwaltungswissenschaft

- Verwaltung ist die „arbeitende Staatsidee“, das „wirkliche Staatsleben“, die „inhaltliche Wesensverwirklichung des Staates“ (König 1970: 13)
- lange Tradition als Gegenstand wiss./praktischer Auseinandersetzung
- Verdichtung und Eigendynamik bürokratischer Strukturen im 19. Jh. → Weber
- Disziplinäre Ausdifferenzierung d. Policywiss. (Kameralistik, Staatswiss. etc.)
- Political Sciences; „arbeitender Staat“; bürokratiesoziolog. Forschung, Steuerung
- Aktuelle Themenkonjunktur von Staat, Verwaltung, Re-Regulierung
- Staatshandeln = 50% des BIP; Staat als Arbeitgeber bei 15% d. Beschäf. (OECD \emptyset)
- Dringlichste zukünftige Forschungsfelder der Politikwissenschaft: „Policy-Forschung, „Staat und Verwaltung“ (laut DVPW-Umfrage 2007)
- Dennoch: Verwaltungswiss. keine eigene Disziplin; fachwiss. Zugang dominiert
- Verwaltungswissenschaften als „Pluralität jener Fachwissenschaften, zu deren Erkenntnisgegenständen auch die öff. Verwaltung gehört“ (König 1990: 305)



Stand und Probleme der Verwaltungswissenschaft

 **Transdisziplinäre Öffnung der Fachwissenschaften**
Vorteil:

wechselseitige Anschlussfähigkeit/Befruchtung der Disziplinen

 **Nachteile:**

Konzept- und Theoriebildung erschwert

Feld analysenswürdiger Phänomene (zu?) weit ausgedehnt

Konsolidierung von Wissensbeständen/ Methoden/ Theorien wird schwierig

 **Folgen/Probleme:**

schlechte Institutionalisierung der sozialwiss. Verwaltungsforschung in D
nur wenige sozialwiss. Uni-Studiengänge und nur 14 politikwiss. Professuren
mit „Verwaltung“ im Titel

schwache/abnehmende (?) Anreize für Kommunikation zwischen Disziplinen



Stand und Probleme der Verwaltungswissenschaft: *aktuelle Entwicklungstrends*

Einerseits:

- Kein übergreifendes integriertes Forschungsprogramm
- Hohe Wertschätzung von „Verwaltung“ durch politikwiss. community/
Verwaltungspraxis spiegelt sich nicht in der deutschen Uni-Landschaft wider

Andererseits:

- Verwaltungswiss. breit in der politikwiss. Forschung vertreten (Governance, Policy-Forschung, Lokale Politikforschung, Transformations-/Systemforsch. etc.)
- Vielfalt, Ausdifferenzierung der Forschungsgegenstände → Spezialisierung
- Zunahme empirischer Untersuchungen; Trend zu mehr quantitativen Studien
- Konsolidierung theoretischer Erklärungen (Institutionentheorie, Konstruktivism.)
- Fokus trotzdem (auch) auf aktuelle/praktische Fragestellungen anstatt „dusty smell of academic self reference“ (Jann 2009)
- **Internationalisierung und verwaltungswiss. Komparatistik**



Stand und Probleme der Verwaltungswissenschaft: *Internationalisierung und Komparatistik*

- Zunächst: Studien eher „vergleichbar“ als „vergleichend“ (Peters 96; Derlien 92)
- „Travelling problem“: subtile Differenzen mit großer Bedeutung („Beamter“, „Regierungspräsident“, „Landesversorgungsverwaltung“, „Verwaltungsakt“)
- Wichtigkeit von Kontextwissen; aufwändig, schwierig (Sprach-/Kulturbarrieren)
- Mangel an emp. Indikatoren/Daten f. Vergleichsleistungen
- „Grabenkämpfe“ zwischen Länderspezialisten und Vergleichern
- Mut zur Abstraktion oder unzulässige Vereinfachung?
- **Dennoch:** rege und zunehmende vergleichende PA-Forschungsaktivität
 - Inzwischen viele analytische multi-country-studies
 - Einige Theorien mittlerer Reichweite (nationale Verwaltungsprofile → Reichweite/Intensität von Verwaltungsreformen)
 - Rasante Internationalisierung der PA-community (Wissenschaft + Praxis!)
 - Lehrbuchproduktion



Stand und Probleme der Verwaltungswissenschaft: *Internationalisierung und Komparatistik*

Auch in Deutschland
hat die Comparative
Public Administration
nun den Stand der
Lehrbuchproduktion
erreicht





Stand und Probleme der Verwaltungswissenschaft: *Internationalisierung und Komparatistik*

- Verwaltungskultur und Rechtsfamilien
- Öffentlicher Dienst/ Civil Service Systems
- Macht, Einfluss und Politisierung der Verwaltung
- Europäisierung und Internationalisierung der Verwaltung
- Comparative Local Government
- Verwaltungsreform: Angleichung von Verwaltungssystemen?



„Comparative PA has become quite competitive (...) It has become more prominent and mainstream“ (Pollitt 2010)



1930

1975

1994 1996

2005

2010



Multinationale MA-Programme

Dialog-Foren zwischen Kontinenten/Regionen

Rege EU-Forschung



Stand und Probleme der Verwaltungswissenschaft: *Internationalisierung und Komparatistik*

Potsdamer COST Action “LocRef”

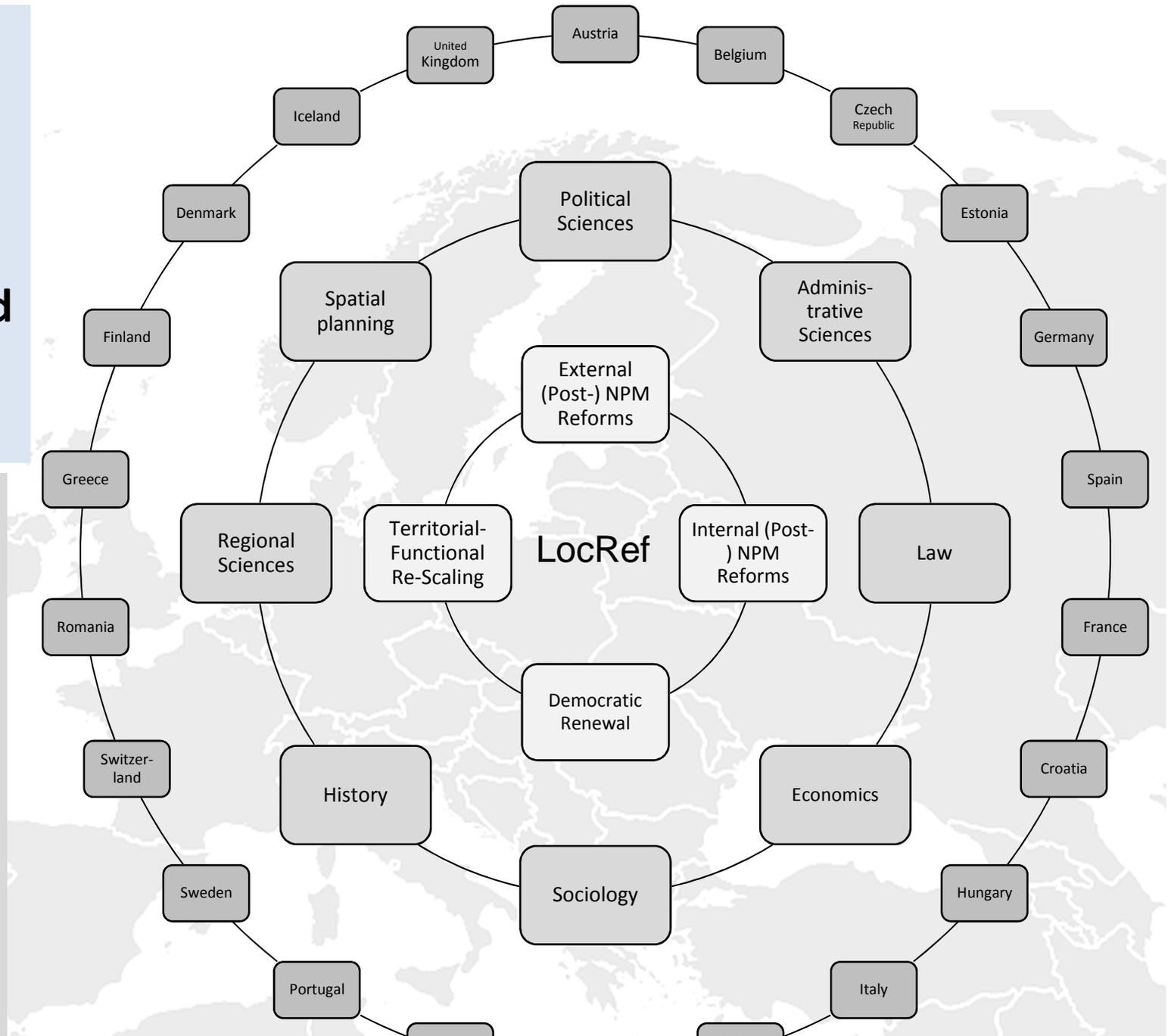
EU-gefördertes Netzwerkprojekt über “Reformen des lokalen Öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich”; 29 Länder; 50 Institute; 200 Forscher; 700.000€



LocRef - Europa in Potsdam: von Island bis Israel und Estland bis Zypern

Ziele:

Bündelung d. Forschungsaktivitäten/ Wissensbestände über "Local Public Sector Reforms" in Europa + Generierung neuer Vergleichsdaten



Angleichung von Verwaltungssystemen durch Reformen? Auswirkungen?



Verwaltungsreformen in Europa

Angleichung von Verwaltungssystemen?

*„Die Reformbewegung ist bemerkenswert, wenn man bedenkt, in welcher **kurzer Zeit** sie in so **vielen Ländern** aufgegriffen worden ist und wie **ähnlich** ihre Reformstrategien sind“* (Kettl 2000:1; Übers. SK).

*„Indessen darf man nicht erwarten, dass man eine hohe Verwaltungstradition wie die deutsche durch ein Modell umwidmen kann. **„Paradigmenwechsel“ ist nicht angesagt.**“* (König 2014: 22)

„Welcome to variety!“ (Pollitt 2014)



Verwaltungsreformen in Europa

- *Konvergenzhypothese: Angleichung von Verwaltungssystemen*
 - Anpassung durch Nachahmung, normativen Druck, Zwang, Isomorphismus
 - Übernahme v. Reformtrends als Legitimationsstrategie („rationale Mythen“)
 - Neue Institutionenök.: Streben nach ökonomischem Optimum
 - Folge: ähnliche Reformpfade; Unterschiede zwischen Ländern nehmen ab
- *Persistenz-/Divergenzhypothese: Pluralität v. Verwaltungssystemen*
 - Institutionelle Vorprägungen der Länder; historisch-kulturelle Kontexte
 - Pfadabhängigkeiten; hohe Kosten von Pfadwechseln
 - Folge: variierende/divergente Reformpfade; fortbestehende/zunehmende Länder(gruppen)unterschiede

Reformtypus	D	F	I	UK	S	U
<i>NPM-Reformen zwischen Staat und Markt: Privatisierung/ Vermarktlichung</i>						
Formalprivatisierung	2	1	1	0	2	1
Materielle Privatisierung	1	0	2	2	0	1
Funktionalprivatisierung	1	1	1	2	1	1
<i>NPM-Binnenmodernisierung : Performance Management, Agenturen, HRM</i>						
Agenturbildung/One-Stop-Agencies	1	0	0	2	1	0
Performance Management	1	1	1	2	2	1
Leistungslohn	0	0	1	2	2	0
Flexibilisierung Arbeitsbezieh.	0	0	2	1	1	0
<i>Intergouvernementale Verwaltungsreformen: Regionalisierung, Dezentralisierung</i>						
Regionalisierung	0	0	2	1	0	0
Dezentralisierung	2	2	1	0	2	1
<i>Territorialreformen: Fusion/ Up-Scaling, Kooperation/Trans-Scaling</i>						
Gebietsfusion	1	0	0	2	2	0
Interkomm. Kooperation	1	2	1	0	0	1

- Beispiel: Territorialreformen

Big is better!



Small is beautiful!



???

Verwaltungspolitische Gegenpole:

Frankreich:

„Gebietszusammenschlüsse, die zu größeren Kommunaleinheiten führen, werden als absolute Bedrohung angesehen – faktisch als politischer Selbstmord.“ (Thoenig 2005: 691)



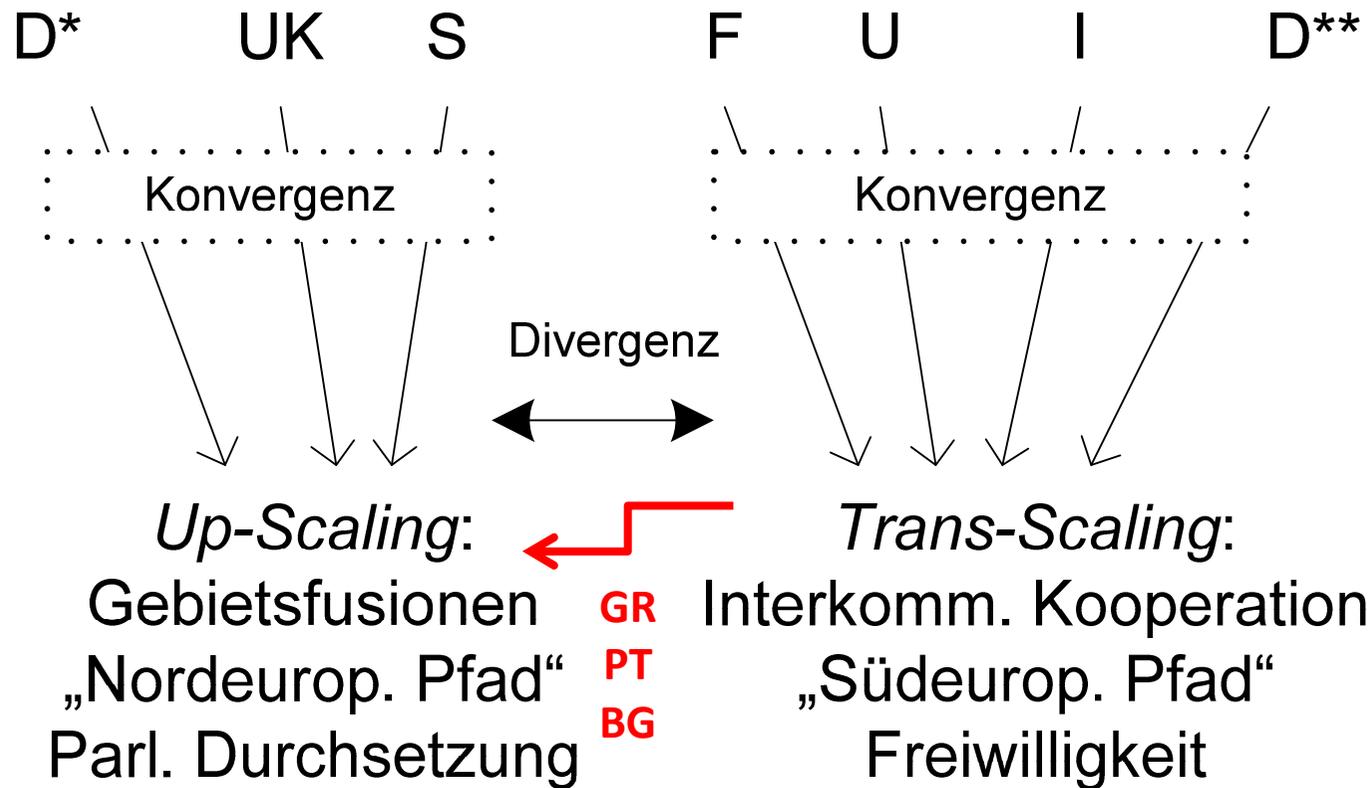
Vereinigtes Königreich:

“Das Streben nach Effizienz gleicht einer Besessenheit und dominiert alles.” (Sharpe 1993: 252)



“...die Debatte geht in die Richtung, möglichst noch größere Gebietseinheiten zu schaffen, um die Verwaltungseffizienz zu steigern.” (John 2010: 101)

(Übersetzung SK).



* Bsp.: NRW, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg,

** Bsp.: Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: eigene Darstellung

Land	Ø EW-Zoni	Ø km²	5000 EW	100.000 EW
Czech Republic	1 640	13	96	5
France	1 720	15	95	37
Hungary	3 170	29	91	9
Spain	5 430	62	85	58
Estonia	5 930	199	80	2
Germany	6 690	29	77	81
Italy	7 270	37	71	43
Greece	10 750	128	53	8
Finland	12 660	813	52	6
Poland	15 390	126	25	39
Bulgaria	29 090	420	11	11
Sweden	31 310	1 552	4	13
Denmark	55 480	440	3	6
Lithuania	56 570	1 088	2	5
UK	139 480	562	Non relevant	68
EU27	5 410	47	82*	500



Wirkungen, Folgenforschung, Wissensnutzung

- Does it make a difference?
- Evaluation v. Verwaltungspolitik = Forschungslücke
- Wissen über Wirkungen von Verwaltungsreformen begrenzt
- Wissensstand über Politikwirkungen/Rechtsetzungsfolgen besser:
 - Etablierung der Politikevaluation seit 1960/70er
 - Gesetzesfolgenabsch., bessere Rechtsetzung seit 2000er, NKR
- Zwar: Verbesserung d. Entscheidungsbasis f. Parlament/Regierung
- Aber: geringe Nutzung d. Wissens über Wirkungen v. Politik/Rechtsetzung
- Kaum Interesse der Parlamente an Informationen über (ex ante) Gesetzesfolgen
- Warum?

Wirkungen, Folgenforschung, Wissensnutzung

*„Es gibt nichts, das Politiker weniger mögen, als gut informiert zu sein, denn das macht Entscheidungen so komplex und schwierig“
(nach Davies et al. 1999).*



*„Das Hauptziel des Politikers besteht darin, wiedergewählt zu werden und nicht darin, empirische Evidenz zu respektieren“
(nach Cook 1997: 40).*





Wirkungen, Folgenforschung, Wissensnutzung

- Dennoch: Konjunktur wissenschaftlicher Ansätze in Verwaltungswiss. und Verwaltungspolitik
- Erkenntnis der Policy-/Verwaltungsforschung: Qualität v. Entscheidungen (auch) bestimmt durch Wissensnutzung
- Orientierung von Politikern (auch) an „Policy-Werten“, inhaltlichen Problemlösungen, substanzieller Politikgestaltung
- Näherungsweise pol. Zielerreichung (auch) wichtig für Wiederwahl
- Deshalb: pol. Interesse an Informationen über Wirkungsgrad/Kosten von Politik u. ggf. rechtzeitigen Korrekturen
- Forschungsperspektiven (interdisziplinär):
 - Wissensnutzungsforschung/Verwendung v. Information/Eval.-Ergebnissen;
 - Evidenz-basierte Politikgestaltung/Verwaltungsreform
 - Verbesserung d. Wirkungsgrades öffentlichen Handelns



Perspektiven und Herausforderungen

- Solide Institutionalisierung der politikwiss. Verwaltungsforschung in deutscher und internationaler Uni-Landschaft
- Verbesserung der Anreizstrukturen für transdisziplinären Austausch
- Weitere Internationalisierung und Profilierung der verwaltungswissenschaftlichen Komparatistik
- Konzept- und Methodenpluralismus: Balance zwischen wiss. Abstraktion und Einzelsachverhalt realer Verwaltung

„Aus der dünnen Luft der Verallgemeinerung muss man immer wieder in die stärkende Nähe des beobachteten Einzelsachverhalts im Leben der Verwaltung zurückkehren (...), weil nur aus der Ermittlung dessen, was ist, ein vertrauenswürdiger Weg in die Verallgemeinerung möglich scheint“

(Morstein-Marx, in: VerwArch II/1965, S. 117)





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!