

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Prof. Dr. Hellmut Wollmann

Verwaltungen und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Vorwort	9
Vorwort der Autoren	10
1 Einleitung	11
2 Theorien und Analyseansätze	20
2.1 Vergleichende Verwaltungswissenschaft	20
2.1.1 Typologien des Vergleichs	20
2.1.2 Europäische Verwaltungsprofile	27
2.1.3 Typen kommunaler Selbstverwaltung – <i>comparative local government</i>	32
2.1.4 Personal und Politisierung	39
2.1.5 Europäisierung der Verwaltung	44
2.2 Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform	48
2.2.1 Verwaltungspolitik als Policy	48
2.2.2 Typen von Verwaltungsreformen	49
2.2.3 Wirkungen von Verwaltungspolitik	53
2.3 Neo-institutionalistische Erklärungsansätze der Verwaltungsreform	57
2.3.1 Rational Choice oder akteurzentrierter Institutionalismus	59
2.3.2 Historischer Institutionalismus	61
2.3.3 Soziologischer Institutionalismus	63
2.3.4 Konvergenz, Divergenz und Persistenz von Verwaltungssystemen	66
3 Verwaltungssysteme und -traditionen in Europa: Länderkurzprofile	69
3.1 Das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil: Frankreich und Italien	70
3.1.1 Frankreich	70
3.1.2 Italien	77
3.2 Das kontinentaleuropäisch-föderale Verwaltungsprofil: Deutschland	84
3.3 Das skandinavische Verwaltungsprofil: Schweden	90
3.4 Das angelsächsische Verwaltungsprofil: Vereinigtes Königreich	95
3.5 Das mittel-osteuropäische Verwaltungsprofil: Ungarn	104
3.6 Ländervergleich	110

3.6.1	Umfang und Entwicklung des öffentlichen Sektors im Vergleich	112
3.6.2	Verwaltungsgliederung nach Ebenen im Vergleich	117
3.6.3	Aufgabenprofile der Verwaltung im Vergleich	123
4	Verwaltungsreformen in vergleichender Perspektive	126
4.1	Verwaltungspolitische Reformdiskurse	126
4.2	Verwaltungsreform im Mehrebenensystem: Dezentralisierung, Regionalisierung, Föderalisierung	132
4.2.1	Begriffsbestimmung und reformpolitische Einordnung	132
4.2.2	Föderalisierung, Quasi-Föderalisierung, Regionalisierung	134
4.2.3	Dezentralisierung und Dekonzentration	145
4.2.4	Ländervergleich: Konvergenz, Divergenz, Persistenz und Erklärungsfaktoren	159
4.3	Territorialreformen	163
4.3.1	Begriffsbestimmung und reformpolitische Einordnung	163
4.3.2	Nordeuropäisches Reformmuster: Gebietsfusion, Maßstabsvergrößerung, Verwaltungseffizienz	166
4.3.3	Südeuropäisches Reformmuster: Interkommunale Kooperation, territoriale Beharrungskraft und steigender Reformdruck	170
4.3.4	Reformhybrid: Deutschland zwischen Gebietsfusion und Verwaltungskooperation	177
4.3.5	Ländervergleich: Konvergenz, Divergenz, Persistenz und Erklärungsfaktoren	181
4.4	Verwaltungsreform zwischen Staat und Markt: Privatisierung und Re-Kommunalisierung	186
4.4.1	Begriffsbestimmung und reformpolitische Einordnung	186
4.4.2	Privatisierung von Staats- und Kommunalbetrieben	190
4.4.3	Funktionalprivatisierung, Fremdvergabe, Delegation	205
4.4.4	Gegenstrategien: Re-Kommunalisierung und Antiprivatisierungsreferenden	216
4.4.5	Ländervergleich: Konvergenz, Divergenz, Persistenz und Erklärungsfaktoren	223
4.5	Binnenmodernisierung der Verwaltung und Reformen im öffentlichen Dienst	232
4.5.1	Begriffsbestimmung und reformpolitische Einordnung	232
4.5.2	Organisationsstrukturen	234

4.5.3 Verfahren und Steuerungsinstrumente	244
4.5.4 Personal: Modernisierung des öffentlichen Dienstes	259
4.5.5 Ländervergleich: Konvergenz, Divergenz, Persistenz und Erklärungs-faktoren	274
5 Zusammenfassung und Ausblick	280
5.1 Verwaltungspolitische Reformdiskurse im Vergleich	280
5.2 Reformmaßnahmen und Modernisierungspraxis im Vergleich	283
5.3 Erklärungsfaktoren für Konvergenz, Divergenz, Persistenz	289
6 Perspektiven der vergleichenden Verwaltungswissenschaft	296
Literatur	301
Autorenhinweise	333
Empfohlene Literatur	335

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Typen und Beispiele vergleichender verwaltungswissenschaftlicher Studien	17
Abbildung 2:	Klassisch-kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur vs. angelsächsische Public Interest-Kultur	22
Abbildung 3:	Typologien des Vergleichs	26
Abbildung 4:	Verwaltungsprofile in Europa	32
Abbildung 5:	Fiskalautonomie der Kommunen in ausgewählten OECD-Ländern	35
Abbildung 6:	Dimensionen zum Vergleich von Kommunalsystemen – comparative local government	38
Abbildung 7:	Traditionelle Typen von Kommunalsystemen in vergleichender Perspektive	39
Abbildung 8:	Laufbahn- und Positionssysteme in Europa	40
Abbildung 9:	Beamtenanteile in den europäischen öffentlichen Diensten im Vergleich	42
Abbildung 10:	Vergleich öffentlicher Personalsysteme – comparative civil service systems	44
Abbildung 11:	Typologie von Verwaltungsreformen	51
Abbildung 12:	Das New Public Management als Reformleitbild	52
Abbildung 13:	Drei Schritte zur Analyse der Wirkungen von Verwaltungspolitik	54
Abbildung 14:	Analysedimensionen und Indikatoren zur Wirkungsanalyse von Verwaltungsreformen	56
Abbildung 15:	Neo-institutionalistische Erklärungsansätze von Verwaltungsreformen	66
Abbildung 16:	Verwaltung in Frankreich (Stand 2012)	77
Abbildung 17:	Verwaltung in Italien (Stand 2012)	83
Abbildung 18:	Verwaltung in Deutschland (Stand 2012)	90
Abbildung 19:	Verwaltung in Schweden (Stand 2012)	94
Abbildung 20:	Verwaltung im Vereinigten Königreich (Stand 2012)	103
Abbildung 21:	Verwaltung in Ungarn (Stand 2012)	109
Abbildung 22:	Traditionelle Staats- und Verwaltungsprofile in Europa	111
Abbildung 23:	Staatsquoten im internationalen Vergleich (Angaben in %)	113
Abbildung 24:	Staatsbeschäftigtenquoten im internationalen Vergleich (Angaben in %)	115
Abbildung 25:	Öffentliche Gesamtbeschäftigung im Ländervergleich (2000-2008)	116
Abbildung 26:	Öffentliche Beschäftigung nach Ebenen (in %)	118
Abbildung 27:	Subnationale Politik- und Verwaltungsebenen im Vergleich (Stand 2010-2012)	120
Abbildung 28:	Öffentliche Ausgaben nach Verwaltungsebenen (2005)	122
Abbildung 29:	Öffentliche Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Ebenen in % des BIP (2008)	125
Abbildung 30:	Bestimmungskräfte des Verwaltungspolitikdiskurses	128
Abbildung 31:	Varianten der Staats- und Verwaltungsreform im Mehrebenensystem	134
Abbildung 32:	Verabschiedung der Regionalstatute in Italien (Stand 2010)	135
Abbildung 33:	Asymmetrische Devolution im Vereinigten Königreich	138
Abbildung 34:	Regionalkreisbildung in Mecklenburg-Vorpommern	142

Abbildung 35: Varianten der „harten“ und „weichen“ einfachen Regionalisierung	144
Abbildung 36: Föderalisierung und Regionalisierung in Europa	144
Abbildung 37: Aufgabenmodelle und Dezentralisierung	146
Abbildung 38: Vor- und Nachteile von Dezentralisierung	147
Abbildung 39: Varianten der Verwaltungsstrukturreform in deutschen Bundesländern	154
Abbildung 40: Quangos im Vereinigten Königreich (1996)	157
Abbildung 41: Dezentralisierung und Kommunalisierung in Europa	158
Abbildung 42: Territoriale Reformmuster in Europa	165
Abbildung 43: Einwohnerzahlen schwedischer Gemeinden (2007)	168
Abbildung 44: Entwicklung interkommunaler Kooperation in Frankreich 1993-2011	172
Abbildung 45: Gemeindestrukturen in Deutschland	180
Abbildung 46: Gemeindegebietsstrukturen in Europa	182
Abbildung 47: Konvergenz und Divergenz der Territorialpolitik in Europa	184
Abbildung 48: Theoretische Erklärung der Territorialreformen	186
Abbildung 49: Privatisierung und Ausgliederung	189
Abbildung 50: Privatisierung öffentlicher Unternehmen im Vereinigten Königreich nach Sektoren	192
Abbildung 51: Privatisierung und Reorganisation öffentlicher Unternehmen in Schweden nach Sektoren	194
Abbildung 52: Rechtsformen/Besitzverhältnisse in der kommunalen Daseinsvorsorge in Deutschland	201
Abbildung 53: Modernizer und Minimizer in der Privatisierungspolitik	204
Abbildung 54: Ausgangsbedingungen und Intensität materieller Privatisierung im Ländervergleich	205
Abbildung 55: Personalabbau in britischen Kommunen im Zuge von CCT	207
Abbildung 56: Funktionalprivatisierung im französischen Wassersektor (2000)	210
Abbildung 57: Betreiberstrukturen in der italienischen Wasserversorgung (1999)	212
Abbildung 58: Funktionalprivatisierung im Bereich ambulanter Pflegedienste in Deutschland	213
Abbildung 59: Ausgangsbedingungen und Richtung funktionaler Privatisierung im Ländervergleich	215
Abbildung 60: Gründe von Rekommunalisierungsbestrebungen in der Energieversorgung	217
Abbildung 61: Diskurskonvergenz und Praxisdivergenz der Privatisierung im Ländervergleich	227
Abbildung 62: Theoretische Erklärung der Reformentwicklung im Bereich Privatisierung	231
Abbildung 63: Gegenüberstellung von klassischer Verwaltung und NPM-Reformvorschlägen	233
Abbildung 64: Vollzugsbehörde vs. Agentur	235
Abbildung 65: Anzahl der Next Steps Agencies	237
Abbildung 66: Reformverläufe der Agencification im Vergleich	239
Abbildung 67: Ausbau der Kundenorientierung in deutschen Kommunen	241
Abbildung 68: Varianten von One-Stop-Shops im Vergleich	244
Abbildung 69: Varianten der Performanzsteuerung in der Verwaltung	247
Abbildung 70: Auszug aus dem Annual Performance Assessment der Stadt Liverpool (Kinder- und Jugendhilfe, 2008)	248

Abbildung 71: Zielhierarchien am Beispiel der schwedischen Naturschutzbehörde	253
Abbildung 72: Interkommunaler Wettbewerb und Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen	254
Abbildung 73: Auszug aus dem Tableau de Bord der Stadt Le Havre, Standesamt (2004)	256
Abbildung 74: Steuerung und Verbreitung von Performance Management auf der lokalen Ebene im Vergleich	258
Abbildung 75: Leistungsorientierte Besoldungselemente in den EU-Mitgliedsstaaten (2006)	260
Abbildung 76: Höhe des Leistungsentgelts in deutschen Bundesbehörden	263
Abbildung 77: Personalmanagement in deutschen Kommunen	263
Abbildung 78: Leistungsprämien im nicht-technischen Verwaltungsdienst der Stadt Rouen (2005)	266
Abbildung 79: Praxisleitfaden zum Leistungslohn im Cabinet Office/UK	271
Abbildung 80: Praxisdivergenz der Binnenmodernisierung und Personalreformen im Ländervergleich	277
Abbildung 81: Theoretische Erklärung der Reformentwicklung im Bereich Binnenmodernisierung	279
Abbildung 82: Themen und Inhalte verwaltungspolitischer Reformdiskurse	283
Abbildung 83: Verwaltungsreformpraxis im Vergleich – Länder-Rating	288

Vorwort

Verwaltungen sind komplexe Gebilde, von denen behauptet wird, dass sie sich gerne der wissenschaftlichen Analyse entziehen möchten. Es gelingt aber der Verwaltungswissenschaft (zum Glück) immer wieder, den Untersuchungsgegenstand öffentliche Verwaltung aus unterschiedlichster und zum Teil interdisziplinärer Perspektive zu fassen und einem wissenschaftlichen Diskurs zuzuführen. Die vergleichende Verwaltungswissenschaft steht dabei vor dem Problem, dass die Vergleichbarkeit von national so unterschiedlichen Strukturen und Prozessen häufig als nicht möglich erachtet wird, da doch die Eigenlogik und Besonderheiten der jeweiligen Einzelfälle einem systematisch-vergleichenden Zugriff zu widersprechen scheinen.

Mit diesem Kurs legen Sabine Kuhlmann und Hellmut Wollmann eine Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft vor, die zeigt, dass ein solches Vorhaben sehr wohl möglich ist. Aus einer vergleichenden Perspektive gelingt es ihnen nicht nur sechs Länder in ihrer Eigenheit zu behandeln. Vielmehr arbeiten sie auch systematisch Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie deren Ursachen heraus. Das betrifft einerseits die Grundlage der Verwaltungssysteme und -traditionen selbst, aber insbesondere den Bereich der unterschiedlichen Ebenen von Verwaltungsreformen. Der Rückgriff auf neo-institutionalistische Ansätze ermöglicht es, die Ergebnisse des Vergleichs in Hinblick auf Konvergenz, Divergenz und Persistenz zu erklären.

Bei dem vorliegenden Kurs handelt es sich um eine überarbeitete Version des Studienbriefs „Verwaltungen im internationalen Vergleich“, der seit dem Wintersemester 2011/12 erfolgreich und mit großem Interesse seitens der Studierenden im Bachelorstudiengang „Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und Soziologie“ an der FernUniversität Hagen eingesetzt wird. Ich freue mich, dass sich die Autoren bereit erklärt haben, den Studienbrief zu überarbeiten. Er wurde nicht nur aktualisiert, sondern vor allem angereichert mit vielen Abbildungen und Überblickstabellen, die einen besseren und direkten Zugriff auf die Lerninhalte ermöglichen.

Michael Stoiber

Hagen, im Dezember 2013

Vorwort der Autoren

Dieses Buch soll in die vergleichende Verwaltungswissenschaft einführen, die in den letzten Jahren in dem Maße an Relevanz, ja Dringlichkeit gewonnen hat, wie die Europäische Integration und die Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung fortschreiten. Dies wirft die Frage auf, ob und in welchem Umfang sich nationale Verwaltungen inzwischen angeglichen haben oder ihre historischen Prägungen und institutionellen Eigenheiten weiterbestehen. Angesichts internationaler Reformdiskurse und Modernisierungskonzepte bilden sich zudem neue Ländergruppierungen heraus, die spezifische gemeinsame Merkmale ihrer öffentlichen Verwaltungssysteme aufweisen und die die Verwaltungswissenschaft damit vor neue konzeptionelle und empirische Herausforderungen stellen.

Die vorliegende Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft ist das erste Lehrbuch dieser Art in deutscher Sprache und möchte verschiedene Leser- und Nutzerkreise erreichen. Es zielt zum einen darauf, als „Textbuch“ an den Hochschulen unter Lehrenden und Studierenden Interesse und Verwendung zu finden. Zum anderen soll ein Publikum angesprochen werden, das Politiker, Verwaltungspraktiker, Journalisten ebenso wie an komparativen Fragen der öffentlichen Verwaltung, Verwaltungspolitik und -reform allgemein Interessierte umfasst. Das Buch beruht auf langjährigen Forschungsarbeiten, die wir, teilweise in gemeinsamen Projekten, über unterschiedliche Aspekte des internationalen Vergleichs durchgeführt haben. Es stützt sich darüber hinaus auf Materialien, die wir in unseren Lehrveranstaltungen zur Einführung in verschiedene Themenbereiche der vergleichenden Verwaltungswissenschaft erarbeitet und eingesetzt haben. Der Text knüpft an eine frühere Fassung an, die in Lehrveranstaltungen der FernUniversität Hagen und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer einen ersten „Praxistest“ erlebte. Für die konstruktiven Hinweise der Studierenden möchten wir uns bedanken. Bei der Überarbeitung des nunmehr vorgelegten Textes waren uns außerdem die zahlreichen Anregungen und kritischen Kommentare überaus hilfreich, die wir von unseren Kolleginnen und Kollegen aus Deutschland und dem Ausland zur ersten Textfassung des Buches erhalten haben und für die wir an dieser Stelle – ohne namentliche Hervorhebungen – danken möchten. Unser besonderer Dank gilt ferner den Speyerer Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Philipp Richter, Tim Jäkel, Matthias Leowardi, Tobias Ritter, Christina Rostek, Tilman Graf, Una Dakovic, Marcus Dittrich, Michael Opitz und Leif Weinel, für ergänzende Recherchen, die Erstellung von Verzeichnissen sowie sonstige technische und formale Unterstützungsleistungen. Irene Wagener (Speyer) sei für ihre Sorgfalt gedankt, mit der sie die Bearbeitung des Manuskripts bis zur Druckvorlage vornahm. Verbleibende Fehler und Schwächen der Schrift haben selbstredend wir allein zu verantworten.

Sabine Kuhlmann und Hellmut Wollmann

Speyer/Berlin, im Oktober 2012

1 Einleitung

Lernziele

Am Ende des Einleitungskapitels sollten Sie

- den Gegenstand und das Anliegen des Buches kennen;
- einen Eindruck über die Vielfalt des Vergleichens in der Verwaltungswissenschaft gewonnen haben;
- sich einen ersten Überblick über die Entwicklung der vergleichenden Verwaltungswissenschaft verschafft haben;
- die konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten von Vergleichungen reflektieren können;
- den Aufbau und die Gliederung des Buches verstehen.

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

Dieses Buch soll in das Studium der öffentlichen Verwaltung in vergleichender Perspektive einführen und einen Überblick über Verwaltungssysteme und Verwaltungsreformen in Europa geben. Es verfolgt drei Ziele: Zum einen soll der Leser/die Leserin mit dem Gegenstand und den Analysekonzepten der vergleichenden Verwaltungswissenschaft vertraut gemacht werden. Zum anderen stellt das Buch grundlegende Merkmale öffentlicher Verwaltung in sechs Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Schweden und Ungarn) vor, die wesentliche Verwaltungsprofile in Europa repräsentieren. Drittens werden aktuelle Verwaltungsreformen verglichen und herausgearbeitet, inwieweit sich die unterschiedlichen Verwaltungssysteme inzwischen angenähert haben oder ihre jeweiligen nationalen Prägungen fortbestehen.

Ziele des Buches

Vergleichende Arbeiten in der Verwaltungswissenschaft befassen sich mit sehr unterschiedlichen Aspekten der öffentlichen Verwaltung. Ein Teil der Forschung ist auf Vergleiche von Bürokratie-, Ministerial- und Beamteneliten gerichtet. Andere Arbeiten konzentrieren sich auf Organisationsstrukturen, formale und informale Regeln in der Verwaltung und wieder andere vergleichen administrative Entscheidungsprozesse, ihre Ergebnisse und Wirkungen. Der Vergleich von Verwaltung kann sich entweder auf die nationale/zentralstaatliche oder auf die subnationale/lokale Verwaltungsebene richten und so zu unterschiedlichen Aussagen kommen. Vergleichungen können natürlich – wie Vergleiche generell – über die Zeit (diachron) oder über Systemgrenzen (synchron) erfolgen.

Vielfalt des
Vergleichens

Die Comparative Public Administration (CPA) im engeren Sinne bezieht sich auf die letztgenannte Vergleichsdimension, d.h. Vergleiche zwischen mindestens zwei institutionellen Einheiten (Fitzpatrick et al. 2011: 823). Teilweise wird der Gegenstandsbereich der CPA allerdings noch enger gefasst wird, nämlich als Vergleichen zwischen Nationen (Pollitt 2011: 115). Dabei können Vergleichsgegenstände auf bestimmte Aufgaben- und Funktionsbereiche der Verwaltung (z.B. Ordnungsverwaltung, Leistungsverwaltung) bezogen sein, also eine policy-spezifische Perspektive einnehmen, so dass es weite Überschneidungsbereiche zur Policy-Forschung gibt. Methodisch können sie sich auf viele oder wenige Vergleichsfälle, auf Aggregatdatenvergleiche oder Fallstudien stützen, was zu der bekannten, auch für anderen Teile der Politikwissenschaft typischen Kontroverse zwischen „thick description“ und „large-n-studies“ geführt hat (Raadschelders 2011: 831 ff.). Bereits an dieser Stelle wird also deutlich, dass wir es in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft mit einem vielgestaltigen und dynamischen Gegenstandsbereich zu tun haben, den zu konturieren, und für eine breitere Leserschaft zugänglich zu machen, Anliegen dieses Buches ist. Dabei soll die oben erwähnte Unzufriedenheit, die nach *Kierkegaard* das Vergleichen generell, also auch jenes in der Verwaltungswissenschaft, auslöst, durchaus produktiv verstanden werden. „Comparing is human“ (Raadschelders 2011: 831). Denn der Vergleich stellt nicht nur Wissensgrenzen in Frage und Erfahrungshorizonte in Zweifel. Er hilft auch, durch den Kontrast mit anderen das eigene (nationale) Verwaltungssystem zu verstehen, seine Eigenheiten, Vor- und Nachteile, Stärken und Schwächen zu erkennen. Dies kann als eine Voraussetzung dafür angesehen werden, um zu einem breiteren und realitätsgerechten Verständnis dessen zu gelangen, was öffentliche Verwaltung ist und was ihr Funktionieren, ihren Wandel und ihren Fortbestand über die Zeit erklärt. So gesehen wäre das eingangs zitierte „Ende vom Glück“ also positiv zu wenden als neugierig suchender Blick über nationale Verwaltungsgrenzen hinweg und als kritische Auseinandersetzung mit öffentlicher Verwaltung im eigenen Land und in der eigenen Zeit.