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

Verwaltungen und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich

Fakultät für
Kultur- und Sozialwissen-schaften

S002714000
V1.0
25508-01-S#1

FernUniversität in Hagen

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, verbleiben bei der FernUniversität. Das Werk darf gemäß § 53 UrhG im privaten Rahmen zum Beispiel durch Kopien oder digitale Speicherung vervielfältigt werden.

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 Verwaltungsvergleichs 20

2.1.2 Europäische Verwaltungsprofile 27

2.1.3 Typen kommunaler Selbstverwaltung – *comparative local government* 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 Erklärungsfaktoren 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 Verwaltungsvergleichs	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 Verwaltungsvergleichs 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 Verwaltungsvergleichen reflektieren können;
- den Aufbau und die Gliederung des Buches verstehen.

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

Ziele des Buches

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.

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. Verwaltungsvergleiche 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 Verwaltungsvergleiche 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.

Aufstieg der Forschungsrichtung

Zunächst sei in wenigen Strichen die Entwicklung der Forschungsrichtung rekapituliert. Nachdem in der Nachkriegszeit zunächst im US-amerikanischen Kontext wichtige Meilensteine gelegt wurden, um die Forschungsagenda und den allgemeinen konzeptionellen Zugang der Comparative Public Administration zu definieren (Heady 1960; Riggs 1954), erlebte sie als empirische Disziplin in den 1960er und 1970er Jahren einen ersten Höhepunkt. So wurde bereits gemutmaßt, dass sie im Begriff sei, zur „‚master science in public administration" (Riggs 1976) aufzusteigen. Allerdings waren die vorgelegten Arbeiten zunächst nicht im strikten Sinne komparativ, sondern eher Sammlungen von Länderberichten oder auch Einzelländeranalysen, die aber den Weg für die spätere stärker vergleichend ausgerichtete Forschung bereiteten. Inhaltlich ging es vor allem um das Verhältnis von Politik und Bürokratie, um bürokratischen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse und um die Funktionsprobleme „moderner" Bürokratien, für deren Untersuchung die klassische Bürokratietheorie von *Weber* (1921) und *Wilson* (1941) sowie die Institutionenökonomik (Tullock 1965; Downs 1957; Niskanen 1971) theoretische Orientierung boten. Empirische Anschauung gab zum einen die US-amerikanische Verwaltung, etwa für *Robert K. Merton* (1957), der nach dieser sein Konzept der „Rigidität" (*rigidity*) entwickelte, also der Lern- und Anpassungsunfähigkeit von Bürokratien. Zum anderen eignete sich auch die kontinentaleuropäische Verwaltung, etwa für *Michel Crozier* (1964), besonders gut, um die These vom „bürokratischen Teufelskreis" aufzustellen, wonach Verwaltungen sich an neue gesellschaftliche Bedingungen nur durch Organisationskrisen anpassen. Für den deutschen Kontext können als Wegbereiter der vergleichenden Verwaltungswissenschaft insbesondere die Arbeiten von *Fritz Morstein-Marx* hervorgehoben werden[1]. Er machte sich durch vergleichende Arbeiten über das Beamtentum (Morstein-Marx 1959, 1962), Haushaltsplanung, Kontrolle und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung (ebd. 1962, 1965) aber vor allem auch dadurch verdient, dass sich die Verwaltungswissenschaft in Europa stärker vernetzte und Wissen über unterschiedliche Verwaltungssysteme ausgetauscht wurde. Hierzu gab nicht zuletzt die erste Speyer-Konferenz des Jahres 1968 den Anstoß, auf welcher die Idee zur Gründung der *European Group for Public Administration (EGPA)* im Jahre 1975 geboren wurde (Fisch 2010).

Merton, Crozier, Morstein-Marx

[1] *Morstein-Marx* war der Inhaber des ersten Lehrstuhls für „Vergleichende Verwaltungswissenschaft" in Europa im Jahre 1962 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. In Deutschland gibt es bis heute nur zwei verwaltungswissenschaftliche Lehrstühle mit explizit vergleichender Denomination (Speyer und Konstanz).

Ministerialelitenforschung

Wesentliche weitere Meilensteine bei der Etablierung der vergleichenden Verwaltungswissenschaft wurden durch die Ministerialelitenforschung (Steinkämper 1974; Derlien 1988; Aberbach/Putnam/Rockman 1981; Morstein-Marx 1962) und Länderstudien zum Aufbau und zur Funktionsweise von Verwaltungen gelegt[2]. Neben *single country studies*, die gewissermaßen den „Stoff" für Vergleiche lieferten, wurden zunehmend auch vergleichende Arbeiten vorgelegt (z.B. Campbell 1983) und Länderanalysen in Sammelbänden zusammengefasst (z.B. Suleiman 1984). Weiteren Auftrieb erhielt die Forschungsrichtung durch das wachsende wissenschaftliche Interesse am „arbeitenden Staat". Mit der Etablierung der Implementations- und Evaluationsforschung wurden die Durchführung und die Wirkungen staatlicher Politik zunehmend zum Gegenstand der vergleichenden Verwaltungsforschung. Nach einer gewissen Stagnation in den 1980er Jahren war ein erneuter Aufschwung der CPA mit den Systemtransitionen nach 1990 zu konstatieren. Es wurden vergleichende Studien über administrative Transformationsprozesse und Ergebnisse des Verwaltungsauf- und -umbaus nach dem Systemwechsel vorgelegt (Goetz 1995; Goetz/Wollmann 2001; Wollmann/Lankina 2003; Dwivedi/Henderson 1990; NAPA 2008).

Implementations- und Evaluationsforschung

vergleichbare statt vergleichende Studien

Trotz dieses Aufschwungs, den die vergleichende Verwaltungswissenschaft erlebte, wurde zu Beginn der 1990er Jahre kritisiert, sie sei „rather comparable than comparative" (Derlien 1992). Das Fehlen „echter" Vergleiche und die Ausrichtung der Forschung an *vergleichbaren* anstatt *vergleichenden* Studien wurden bemängelt. Die unzureichende übergreifende Theorie- und Konzeptbildung wurde ebenso Angriffspunkt der Kritik wie die überwiegend deskriptiv-darstellende Ausrichtung an Einzelländerstudien, die den eigentlichen Verwaltungsvergleich schuldig blieben (Peters 1996; Schnapp 2006). Wie ist dieser noch immer unbefriedigende Zustand zu erklären? Verwaltungsvergleiche sind mit besonderen Schwierigkeiten, methodischen Fallstricken, Konzept- und Transferproblemen sowie oftmals empirischen und Datenengpässen verbunden. Zunächst einmal müssen die unterschiedlichen konzeptionellen Wurzeln berücksichtigt werden (Ellwein 1982; 1997). Hier ist zum einen das Spannungsfeld zwischen der dominant juristischen Staatswissenschaft, Staats(rechts)lehre und Policeywissenschaft auf der einen Seite und der eher sozialwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft auf der anderen Seite zu erwähnen (vgl. Bogumil/Jann 2009: 28 ff.; König 2008). Während für die Erstgenannte eher eine nationale Orientierung und weitgehende „Empirieferne" charakteristisch ist, die für vergleichende Studien Probleme aufwirft, erweist sich die Letztgenannte aufgrund der empirischen Ausrichtung grundsätzlich als offener und zugänglicher für vergleichende Ansätze. Innerhalb der sozialwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft „rivalisieren" allerdings wiederum die Einflüsse der anglo-amerikanisch geprägten Verwaltungswissenschaft (*Public Administration – PA*) einerseits und der Verglei-

„rivalisierende" Wurzeln

[2] Heclo/Wildawsky 1974 (über britische Finanzbürokratie); Mayntz/Scharpf 1975 (über die bundesdeutsche Ministerialbürokratie); Suleiman 1974 (über die französische Ministerialbürokratie); zusammenfassend Schnapp 2006.

chenden Politikwissenschaft (*Comparative Politics*) andererseits (Peters 1996). Die *Public Administration* ist durch die normative Forderung (und Illusion) einer Politik-Verwaltungs-Dichotomie (Wilson 1941)[3] sowie eine veränderungsorientierte Perspektive als Verwaltungs*reform*wissenschaft gekennzeichnet, die methodisch bevorzugt qualitativ mit wenigen Fällen (*small n*) arbeitet. Die vergleichende Politikwissenschaft (*Comparative Politics*) hingegen ist traditionell stärker statisch-deskriptiv ausgerichtet (vgl. Lijphart 1971). Sie befasst sich eher mit dem Vergleich formal-institutioneller Entscheidungsinstitutionen, oftmals für möglichst große Fallzahlen (*large n*), als mit Prozessen und Wirkungen. Die für die *Public Administration* typische Reform- und Handlungsorientierung (*analysis for policy*), in welcher ein besonderes Augenmerk auf die Identifizierung erfolgreicher oder weniger erfolgreicher Verwaltungslösungen gerichtet ist und Vorschläge für Verbesserungen unterbreitet werden sollen (Jreisat 2011: 834), ist der *Comparative Politics* weitgehend fremd.

Transdisziplinarität

Wie für die Verwaltungswissenschaft insgesamt, stellt auch für ihre vergleichende Variante die transdisziplinäre Ausrichtung methodisch und konzeptionell ein Problem dar. Öffentliche Verwaltung verlangt als Gegenstandsbereich der Forschung einen Rückgriff auf mehrere sozialwissenschaftliche Teildisziplinen (Politik-, Rechts-, Wirtschafts-, Geschichtswissenschaften, Soziologie, Psychologie) und setzt somit die Einbeziehung unterschiedlicher disziplinärer Zugänge und Methoden voraus, was sich wiederum erschwerend auf die Konzept- und Theoriebildung auswirkt (König 2008; Ziekow 2003; Jann 2009). Für vergleichende Verwaltungsstudien kommt außerdem noch das sog. *travelling problem* hinzu, also die begrenzte Übertragbarkeit von Konzepten und Begriffen zwischen unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Kontexten (siehe Peters 1996). Vor diesem Hintergrund stehen vergleichend arbeitende Verwaltungsforscher oft vor dem Dilemma, dass es zu Vergleichszwecken zwar nötig ist, von empirischen Eigen- und Besonderheiten der Untersuchungsfälle zu abstrahieren, diese aber aus der Logik des Einzelfalles als unverzichtbar erscheinen. Hinzu kommt eine oftmals unbefriedigende empirische Datenlage und begrenzte Verfügbarkeit von Informationen, die sich für „echte“ Verwaltungsvergleiche eignen. Unbeschadet dieser Schwierigkeiten, ist die vergleichende Verwaltungswissenschaft in den vergangenen Jahren entscheidende Schritte vorangekommen. Während sie trotz zwischenzeitlicher Fortschritte in den 1960er Jahren ein eher randständiges Segment der Verwaltungswissenschaft darstellte, das von einigen wenigen Spezialisten vertreten wurde, ist sie nunmehr in den Mainstream verwaltungswissenschaftlicher Forschung vorgedrungen, was pointiert in den folgenden Einschätzungen zum Ausdruck kommt „Comparative PA has become quite competitive (…) It has become more prominent and mainstream“ (Pollitt 2010: 763); „Comparative public ad-

travelling problem

[3] Hintergrund ist die Kritik am sog. *spoil system* der US-amerikanischen Verwaltung, d.h. der politischen Besetzung von Verwaltungsführungspositionen und deren personeller Austausch nach Regierungswechseln, also die empirisch festgestellte enge Koppelung von Exekutivpolitik und Verwaltung.

ministration research (…), today, has considerable vitality“ (Fitzpatrick et al. 2011: 822). Hiermit wird nicht nur auf den zunehmenden Wettbewerb innerhalb des Faches angespielt, der aus dem zahlenmäßigen Anstieg von entsprechenden Forschungsstandorten, Spezialisierungsmöglichkeiten, wissenschaftlichen Fachzeitschriften, Konferenzen, Netzwerken etc. resultiert und in dem sich die wachsende Institutionalisierung der Comparative PA als Subdisziplin mit einer eigenen internationalen *scientific community* widerspiegelt[4]. Auch inhaltlich und analytisch sind wesentliche Fortschritte zu konstatieren. Neben *vergleichbaren* Studien, die sich mit eher ideographischen Beschreibungen und Analysen von Verwaltungssystemen unterschiedlicher Länder befassen, wurden inzwischen analytisch anspruchsvollere *vergleichende* , eher nomothetisch ausgerichtete, Arbeiten vorgelegt, in denen der Versuch einer stärker theoretisch-konzeptionell angeleiteten Kategoriebildung und Generalisierung unternommen wurde (Riggs 2010: 752 ff.).

grand theory vs. middle level generalizations

Wenngleich bislang nicht die *grand theory* vorgelegt oder *general rule* identifiziert worden ist, so lassen sich den verschiedenen Studien doch eine Reihe von „Theorien mittlerer Reichweite“ (middle level generalization; Pollitt 2010: 762) entnehmen, die wesentliche Aussagen zur Wirkungsweise und zum Erklärungsbeitrag unterschiedlicher Verwaltungssysteme in vergleichender Perspektive enthalten. Versucht man, diese vergleichenden Studien anhand ihrer analytischen Ausrichtung grob zu klassifizieren, so ergibt sich in etwa folgende Aufstellung (Abbildung 1):

4 Exemplarisch sei hier nur auf die (Neu-)Gründung von wissenschaftlichen Vereinigungen auf allen Kontinenten der Welt hingewiesen, die die internationale Vernetzung von einschlägig arbeitenden Akteuren und Institutionen im Bereich *Public Administration* (PA) zum Gegenstand haben: unter anderem NISPACee (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*; gegründet 1994); IPMN (*International Public Management Network*; gegründet 1996); IRSPM (*International Research Society for Public Management*; gegründet 2005); AAPA (*Asian Association for Public Administration*; gegründet 2010). Ein weiterer Beleg für die zunehmende Institutionalisierung und Internationalisierung des Faches sind auch die verschiedenen verwaltungsbezogenen „Dialogformen“ zwischen Regionen/Kontinenten (z.B. *Transatlantic Dialogue* – TAD; *Transeuropean Dialogue* – TED) und multinationalen Masterprogramme im Bereich PA.