

# **Hausarbeit**

## **New Public Management als Motor für eine internationale Verwaltungskonvergenz?**

*Abgabedatum: 15. April 2007*

Universität Konstanz, FB Politik und Verwaltungswissenschaft

Wintersemester 2006 / 2007

**Internationale Politikkonvergenz –**

**Konzepte, Theorien und empirische Evidenz**

Prof. Dr. Christoph Knill und Dipl. Verw.wiss. Jale Tosun

Lehrstuhl für vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft

Michael Schlichenmaier, B.A.

(Anschrift & Telefonnummer wurde entfernt.

Kontaktmöglichkeit mit dem Verfasser

besteht per eMail)

eMail: Michael.Schlichenmaier@uni-konstanz.de

## **Inhaltsverzeichnis**

1 Einleitung.....	3
2 Konvergenz – Definition, relevante Aspekte und Ursachen.....	4
3 Vier Rechts- und Verwaltungstraditionen.....	8
3.1 Großbritannien.....	8
3.2 Frankreich.....	9
3.3 Deutschland.....	10
3.4 Schweden.....	12
4 Verwaltungsreform und New Public Management.....	13
4.1 New Großbritannien.....	14
4.2 Frankreich.....	16
4.3 Deutschland.....	18
4.4 Schweden.....	20
5 Fazit: Konvergenz durch New Public Management?.....	21
Erklärung.....	25
Literaturverzeichnis.....	27

## **1 Einleitung**

„In varietate concordia – In Vielfalt geeint“<sup>1</sup> – so lautet seit einigen Jahren das Motto der Europäischen Union. Damit will man ausdrücken, dass die Europäer sich geeint für den Frieden und Wohlstand einsetzen und dass die verschiedenen Kulturen, Traditionen und Sprachen in Europa eine Bereicherung für den gesamten Kontinent darstellen. Doch nach wie vor haben in den meisten politischen Feldern die nationalen Regierungen das Sagen. Und selbst wenn es eine neue Politik aus Brüssel umzusetzen gilt, so geschieht dies letztlich in den Exekutivapparaten der 27 Mitgliedstaaten: den staatlichen Verwaltungen. Und diese variieren enorm zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten: Während zum Beispiel Deutschland und Österreich föderal organisiert sind und die Kommunen dort über ein hohes Maß an Unabhängigkeit verfügen, unterstehen die Kommunen in Großbritannien direkt dem Willen der Zentralregierung in London (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 292ff.). Dass sich diese vielfältigen Unterschiede fast zwangsläufig auf die Implementierung von Policies auswirken, scheint nicht besonders verwunderlich.

Seit den 80er Jahren geistert jedoch ein neues administratives Paradigma durch die Beamtenapparate der westlichen Demokratien: das New Public Management (vgl. Löffler / Hill / Klages 1998: 11). Aufgrund einer immer größer werdenden Ressourcenlücke in den öffentlichen Verwaltungen (vgl. Budäus 1994: 20-21), hervorgerufen durch ein kontinuierlich wachsendes Aufgabenvolumen und einem konstant bleibenden Leistungsvolumen, wurde ein umfangreicher Katalog an Modernisierungsvorschlägen erarbeitet, die sich allesamt an der Betriebswirtschaft orientieren. Kein Land in Europa konnte sich dem Modernisierungsdruck entziehen – überall galt es die Verwaltungen effizienter, wirtschaftlicher und kunden- bzw. bürgerorientierter zu gestalten.

Diese Arbeit wird sich mit der Frage beschäftigen, inwieweit diese Reformen dazu in der Lage waren, klassische Verwaltungstraditionen in den Staaten Europas aufzubrechen und eine internationale Verwaltungskonvergenz voranzutreiben.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst der Begriff der Konvergenz näher erläutert sowie ein kurzer Einblick in die aktuelle Forschung zur Politikkonvergenz gewährt. Anschließend werden die vier Verwaltungstraditionen - orientiert an La Porta et al. (1999) - exemplarisch anhand jeweils eines Beispielstaates detailliert beschrieben. Im vierten Abschnitt werden dann

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/abc/symbols/motto/index\\_de.htm](http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_de.htm)

die konkreten Auswirkungen der Modernisierungsbestrebungen in den Beispielstaaten näher beleuchtet, bevor im letzten Abschnitt Schlussfolgerungen gezogen werden, inwieweit in den untersuchten Staaten tatsächlich eine Konvergenz der Verwaltungstraditionen – resultierend aus dem New Public Management – identifizierbar ist.

## **2 Konvergenz – Definition, relevante Aspekte und Ursachen**

Der Fremdwörter-Duden definiert den Begriff ‚Konvergenz‘ als die „Annäherung / Übereinstimmung von Meinungen, Zielen und ähnliches.“<sup>2</sup> In der Politikwissenschaft versteht man unter internationaler Politikkonvergenz die zunehmende Ähnlichkeit nationaler Policies innerhalb eines bestimmten Zeitraums<sup>3</sup> (vgl. Holzinger / Knill 2007: 2).

Interessiert einen der Grad der Konvergenz, also in welchem Umfang die Ähnlichkeit von nationalen Policies zugenommen hat, gilt es zwischen zwei grundsätzlichen Ebenen zu unterscheiden: die Ähnlichkeiten der Policy-Outputs (die konkrete Ausgestaltung einer Politik – z.B. der verabschiedete Gesetzestext) und die Ähnlichkeiten der Policy-Outcomes (die Auswirkungen einer Politik unter Berücksichtigung der zuvor gesteckten Ziele) (vgl. Holzinger / Knill 2007: 2). Während sich die meisten Studien mit der Output-Dimension beschäftigen<sup>4</sup>, zielt diese Arbeit auf die Outcome-Dimension ab. Denn bei der Frage, ob das New Public Management eine Konvergenz der nationalen Verwaltungstraditionen fördert, zielt ja nicht auf die konkret verabschiedeten Policies ab, sondern darauf, ob und wie diese das jeweilige nationale Verwaltungssystem nachhaltig verändert haben. Dass diese beiden Ebenen in starkem Maße variieren, lässt sich meist in erster Linie auf unterschiedliche Implementierungen der Policies zurückführen. Zwei Staaten mit einem gänzlich unterschiedlichen Verwaltungsaufbau und verschiedenen Rechtstraditionen können ein und dasselbe Gesetz völlig verschieden umsetzen. Deshalb ist es auch durchaus vorstellbar, dass eine Reihe von Staaten in einem Politikfeld beim Output durchaus konvergieren (d.h. prinzipiell zu ähnlichen Mitteln greifen), während beim Outcome keine Konvergenz oder sogar Divergenz<sup>5</sup> nachgewiesen werden kann.

---

<sup>2</sup> Vgl. Duden – Band 5: Fremdwörterbuch, 7. Auflage

<sup>3</sup> Der Zeitraum wird in der Regel mit t0 und t1 angegeben. t0 ist dabei der Beginn der Messung und t1 das Ende der Messung. Aussagen über Konvergenz oder Divergenz können nur innerhalb dieses Zeitraums gemacht werden.

<sup>4</sup> Holzinger / Knill 2007 argumentieren folgerichtig, dass es zuvorderst um die Frage geht, ob und warum die Staaten aufgrund ähnlicher Problemkonstellationen oder unterschiedlicher internationaler Einflüsse gleiche Programme oder Maßnahmen entwickeln (Holzinger / Knill 2007: 2).

<sup>5</sup> Unter Divergenz versteht man das Gegenteil von Konvergenz – also dass die Ähnlichkeit von Policies abnimmt bzw. die Verschiedenheit zunimmt.

Neben diesen beiden zentralen Dimensionen gilt es noch vier verschiedene Formen von Konvergenz zu unterscheiden: Sigma ( $\sigma$ ), Beta ( $\beta$ ), Delta ( $\delta$ ) und Gamma ( $\gamma$ )-Konvergenz. Unter  $\sigma$ -Konvergenz versteht man die Verringerung der Varianz zwischen zwei oder mehr Ländern.  $\beta$ -Konvergenz steht für Unterschiede in den Veränderungsraten – also ob ein Aufholprozess stattgefunden hat.  $\gamma$ -Konvergenz erfordert ein Wechsel in der Rangfolge und bei  $\delta$ -Konvergenz findet eine Annäherung an ein spezifisches Politikmodell statt (vgl. Heichel / Sommerer 2007: 5).

In unserem Fall ist  $\delta$ -Konvergenz das erklärte Ziel. Es gilt eine Annäherung an das Politikmodell ‚New Public Management‘ (NPM) nachzuweisen. Dabei ist es natürlich nicht auszuschließen, dass auch andere Konvergenzformen in diesem Prozess nachweisbar werden – insbesondere  $\sigma$ -Konvergenz ist bei mehr als zwei betrachteten Fällen keineswegs unwahrscheinlich – aber im Zentrum der Untersuchung soll die Annäherung an das NPM Modell stehen.

Der in der Forschung ebenfalls relevante Aspekt der Richtung der Konvergenz – also die Frage ob durch die Konvergenz ein ‚race to the bottom‘ oder ein ‚race to the top‘ stattfindet (vgl. Holzinger / Knill 2007: 3), spielt in unserem Fall keine nennenswerte Rolle. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Staaten von unterschiedlichen Richtungen dem NPM Modell annähern.<sup>6</sup>

Nach dieser Differenzierung in Konvergenztypen sowie dem Grad und der Richtung der Konvergenz, stellt sich als nächstes die Frage, was denn die Ursachen für Konvergenz sein können. Holzinger / Knill (2007: 6 ff) liefern hierüber einen kompakten Überblick:

*Konvergenz durch Zwang:* Konvergenz durch Zwang kann insbesondere aufgrund von einer Ressourcenabhängigkeit der Staaten erreicht werden. So können zum Beispiel internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds durch die Aufstellung bestimmter Kriterien für die Kreditvergabe die Staaten zur Anpassung zwingen. Natürlich könnte auch eine mächtige Regierung eine andere durch die Androhung bestimmter Konsequenzen zur Übernahme einer bestimmten Policy zwingen – in der Praxis kommt dies

---

<sup>6</sup> Szenario: Angenommen zwei Staaten sollen sich von unterschiedlichen Richtungen dem NPM nähern. Voraussetzung: Einer der Staaten müsste zum Beginn der Messung ( $t_0$ ) bei der betriebswirtschaftlichen Orientierung seines ‚Managements‘ bereits weit über die Empfehlungen des NPM hinausgegangen sein. Durch eine Annäherung an das NPM Modell würde er also wieder stärker dem klassischen Bürokratiemodell annähern und Abstand vom NPM nehmen.

allerdings viel seltener vor, als der Zwang durch internationale Organisationen (vgl. Holzinger / Knill 2007: 8-10). Im Falle der Konvergenz hin zum NPM-Modell spielt Zwang (in diesem Fall dann durch die OECD) vermutlich, wenn überhaupt, nur eine sehr untergeordnete Rolle.

*Konvergenz durch Internationale Harmonisierung:* Internationale Harmonisierung setzt immer eine internationale oder supranationale Instanz voraus, die eine einheitliche Politikvorgabe formuliert. Setzen die Staaten die auf internationaler Ebene beschlossenen Policies dann auch tatsächlich um, sollte dies zu Konvergenz führen (vgl. Holzinger / Knill 2007: 10). Harmonisierung erleichtert dann letztlich aber auch die Kooperation zwischen Staaten – unter anderem auch im wirtschaftlichen Bereich. In unserem Fall spielt vermutlich auch die internationale Harmonisierung keine große Rolle, da die EU als supranationale Instanz mit tatsächlich bindendem Charakter für die Mitgliedstaaten sich in die Einführung der NPM-Vorschläge praktisch nicht eingemischt hat. Die OECD hingegen spricht lediglich Empfehlungen an ihre Mitgliedstaaten aus, die dann selbstständig entscheiden können, ob und wie sie diese beherzigen oder nicht.

*Konvergenz durch Regulierungswettbewerb:* Während Konvergenz durch internationale Harmonisierung auf den Kooperationswillen der Mitgliedstaaten angewiesen ist, geht es beim Regulierungswettbewerb um den ökonomischen Wettbewerbsdruck, der durch wirtschaftliche internationale Kooperation entsteht. Im Zuge der wachsenden Integration durch die Europäische Union und die Globalisierung gilt es für Staaten ihre regulativen Anforderungen so anzupassen, dass ihre Wirtschaft gegenüber der Konkurrenz aus dem Ausland wettbewerbsfähig bleibt (vgl. Holzinger / Knill 2007: 10-11). Für die Konvergenz hin zum NPM-Modell spielt der Regulierungswettbewerb mit Sicherheit eine zentrale Rolle. Sind die staatlichen Auflagen und die bürokratischen Hindernisse für ein global agierendes Unternehmen zu hoch, wird man in ein anderes Land abwandern. Hinzu kommt die in vielen Fällen als zu hoch angesehenen Staatsausgaben, die ein höheres Maß an Effizienz von den Verwaltungen ohnehin dringend notwendig macht.

*Konvergenz durch transnationale Kommunikation:* Unter diesem Begriff fassen Holzinger / Knill vier Mechanismen zusammen, die allesamt gemeinsam haben, dass sie ausschließlich auf transnationaler Kommunikation basieren. Die vier Mechanismen umfassen ‚Lesson drawing‘, das transnationale Problemlösen, die Emulation von Policies und die Politikempfehlung. Unter ‚Lesson-Drawing‘ versteht man, dass Staaten die in anderen Ländern

gemachten Erfahrungen rational einsetzen, um ihre eigenen Probleme zu bewältigen. Dieser Prozess findet freiwillig statt. Es werden sowohl positive wie negative ‚lessons‘ gelernt und bei der eigenen Umsetzung berücksichtigt. ‚Lesson-drawing‘ ist kein blindes Kopieren, sondern kann auch durchaus eine Mischform aus transferierten und selbständig entwickelten Policies bedeuten (vgl. Holzinger / Knill 2007: 12). Das transnationale Problemlösen unterscheidet sich von ‚Lesson-drawing‘ insofern, dass hier kein Transfer von Ideen stattfindet, sondern dass Elite-Netzwerke oder epistemische Gemeinschaften, definiert als Netzwerk politischer Experten, zusammen eine Lösung für ein gemeinsames Problem entwickeln (vgl. Holzinger / Knill 2007: 13). Die Emulation von Policies hingegen ist tatsächlich der blinde 1:1 Transfer von einem Staat auf den anderen. Hervorgehoben wird die Konvergenz hier primär durch das Streben nach Konformität. Das effektive Problemlösen steht im Vergleich dazu nur im Hintergrund. Ein weiterer Grund für Emulation sind häufig Zeitdruck und die hohen Kosten für ein komplexeres ‚Lesson-drawing‘ (vgl. Holzinger / Knill 2007: 13-14). Die internationale Politik-Empfehlung basiert in erster Linie auf internationalen Organisationen, denen die jeweiligen Staaten angehören müssen. Diese treiben einzelne Politik-Modelle voran, indem sie den zugehörigen Staaten die Übernahme dieser Modelle empfehlen. Teilweise entspringen diese Promotionsaktivitäten auch der Initiative einzelner Staaten. So verkaufen Sie ihre Innovationen als internationale Modelle, um die Kosten für eine Anpassung an potentiell divergierende Policies von der internationalen Ebene zu minimieren (vgl. Holzinger / Knill 2007: 14-15). Bei der Konvergenz zum NPM-Modell spielt die transnationale Kommunikation ebenfalls eine zentrale Rolle. Dies trifft vermutlich auf alle vier Mechanismen zu. Am stärksten sollte die internationale Politikpromotion und das ‚Lesson-drawing‘ vorzufinden sein. Blinde Emulation sowie die Ausarbeitung von Lösungen durch Experten dürften weniger häufig stattgefunden haben.

*Konvergenz durch unabhängiges Problemlösen:* Neben den genannten Ursachen kommt auch noch die Möglichkeit in Frage, dass Staaten unabhängig voneinander auf parallelen Problemdruck mit der gleichen Lösung reagieren. In diesem Fall findet also keine Kommunikation zwischen den Staaten statt. Trotzdem kommt es zur Konvergenz. Für unseren Fall hat diese Ursache keinerlei Relevanz. Das NPM-Modell wurde durch Kommunikation verbreitet, wurde gegebenenfalls an nationale Gegebenheiten angepasst oder abgeändert. Dass Staaten jedoch unabhängig voneinander NPM-Konzepte als Lösung ihrer Probleme entwickeln, gilt als relativ unwahrscheinlich.

### **3 Vier Rechts- und Verwaltungstraditionen**

Es wurde bereits dargelegt, dass sich die Verwaltungen verschiedener Staaten zum Teil in großem Maße unterscheiden. Zurückzuführen ist dies auf verschiedene Rechtstraditionen, die sich über Jahrhunderte in den Staaten entwickeln konnten. In der Literatur werden vier dieser verschiedenen Rechts- und Verwaltungstraditionen unterschieden: die angloamerikanische, die kontinentaleuropäisch-französische, die kontinentaleuropäisch-deutsche und die skandinavische Tradition (vgl. La Porta et al 1999: 231 und Schnapp 2001: 20). In diesem Abschnitt werden diese Traditionen anhand jeweils eines Beispiellandes vorgestellt. Für die angloamerikanische Tradition wird das Regierungs- und Verwaltungssystem Großbritanniens vorgestellt. Die Kontinentaleuropäisch-französische Tradition wird anhand von Frankreich veranschaulicht, genauso wie für die kontinentaleuropäisch-deutsche Tradition Deutschland vorgestellt wird. Für die skandinavische Tradition wird Schweden als Beispielland fungieren.

#### **3.1 Großbritannien**

Großbritannien ist eine konstitutionelle Monarchie (vgl. Flynn 1997: 50). Das Land gilt zugleich als Musterbeispiel für ein mehrheitsdemokratisches System (vgl. Lijphart 1999: 10ff.). Das kennzeichnet sich an einer ganzen Reihe von Faktoren (für nähere Ausführungen – siehe Lijphart 1999). Großbritannien – oder korrekter gesprochen: das Vereinigte Königreich<sup>7</sup> - hat einen unitarischen Staatsaufbau mit Sitz der Zentralregierung in London. Regierungschef ist der Premierminister, der zugleich Vorsitzender der Partei mit den meisten Sitzen im Parlament ist (vgl. Flynn 1997: 50). Im Parlament dominieren zwei Parteien: Conservative und Labour. Keine dritte Partei hat es seit Bestehen des Königreichs zu einer Regierungsbeteiligung gebracht. Auch Koalitionsregierungen kommen praktisch nicht vor (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 292). Das Parlament besteht zwar aus zwei Kammern, dem House of Commons und dem House of Lords, letztere hat jedoch als einzige nennenswerte verbliebene Kompetenz die Möglichkeit, Gesetze zu verzögern (vgl. Flynn 1997: 50).

Die Regierung ist in eine Vielzahl von ‚departments‘ unterteilt. Seit Ende der 80er Jahre gibt es darüber hinaus sog. ‚executive agencies‘.

---

<sup>7</sup> Im deutschen Sprachgebrauch ist mit Großbritannien in der Regel das gemeint, was die Briten unter „the UK“ verstehen – das gesamte Herrschaftsgebiet der Londoner Regierung. Die korrekte Übersetzung von UK (=United Kingdom) wäre das Vereinigte Königreich, welches England, Schottland, Wales und Nordirland umfasst. Großbritannien umfasst im eigentlichen Sinne nur England, Schottland und Wales, während auf der zweiten Insel ‚Irland‘ die Republik Irland und Nordirland angesiedelt sind. Dieses Fehlers durchaus bewusst – wird in dieser Arbeit dennoch der Begriff Großbritannien synonym mit United Kingdom verwendet.

Großbritannien galt bis Anfang der 80er Jahre zwar grundsätzlich als unitarisch, aber dennoch als relativ dezentralisierter Staat. Der Grund dafür war die relativ starke kommunale Ebene. Diese ist zweistufig aufgebaut – bestehend aus counties, mit durchschnittlich 700.000 Einwohnern und districts, mit durchschnittlich 130.000 Einwohnern. Zuständig war die kommunale Ebene vor allem für eine breite Palette an sozialen Leistungen, die sie überwiegend mit eigenem Personal erbringen konnten. Finanziert haben sich die counties und districts über eine eigene kommunale Steuer, die ‚local rate‘. Hierdurch besaßen sie eine verhältnismäßig große Autonomie von der Zentralregierung (vgl. Wollmann 2004: 37-38).

Der öffentliche Dienst in Großbritannien gilt als politisch neutral. Eine Besonderheit ist, dass die Beschäftigten nur dem politischen Oberhaupt – z.B. dem Minister – gegenüber verantwortlich ist. Eine höhere Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk, dem Gesetz oder dem Staat, wie in vielen anderen Staaten vorhanden, existiert hier jedoch nicht (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 294). Ganz allgemein ist der öffentliche Dienst in Großbritannien schon seit jeher stärker an der Privatwirtschaft orientiert, als das in kontinentaleuropäisch geprägten Ländern der Fall ist.<sup>8</sup>

### **3.2 Frankreich**

Die fünfte Republik Frankreichs, 1958 gegründet, ist ein semi-präsidentielles System. Das zeichnet sich dadurch aus, dass der Präsident zwar grundsätzlich über viele Kompetenzen verfügt, aber dennoch nicht zugleich der Regierungschef ist. Dieses Amt übernimmt der Premierminister, der vom Präsident ernannt wird (vgl. Flynn / Strehl 1997: 112). Der Staatsaufbau Frankreichs ist – ähnlich wie der in Großbritannien unitarisch – wobei man im Falle Frankreichs tatsächlich von einem stark zentralisierten Unitarismus sprechen muss. Erst in den letzten Jahren – im Rahmen der Reformpolitik – wurden die politischen Aufgaben ein Stück weit dezentralisiert. Das politische System ist weder richtig mehrheitsdemokratisch noch richtig konsensusdemokratisch (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 247). Lijphart ordnet Frankreich auf seiner Demokratiekarte bei den Mehrheitsdemokratien ein, auch wenn es einigen Kriterien deutlich widerspricht (vgl. Lijphart 1999: 248). Das Parlament wird in Frankreich nämlich über ein Mehrheitswahlrecht gewählt, was zur Konsequenz hat, dass das Parteiensystem viel stärker fragmentiert ist, als das der Briten. Die beiden wichtigsten Parteien in Frankreich sind die Partei Socialiste français (PS) und die Union pour un

---

<sup>8</sup> Das zeigt sich zum Beispiel daran, dass im Rahmen der thatcherschen Aushöhlung der Kompetenzen auf kommunaler Ebene, die Kommunen zum Teil durchaus in der Lage waren, mit privaten Anbietern zu konkurrieren (vgl. Wollmann 2004: 39).

mouvement populaire (UMP)<sup>9</sup>. Das auf fünf Jahre gewählte Parlament besteht aus zwei Kammern, zum einen aus der direkt vom Volk gewählten Nationalversammlung und zum anderen aus dem von den Lokalregierungen gewählten Senat (vgl. Flynn / Strehl: 112). Bemerkenswert ist noch die Tatsache, dass die Regierung in Frankreich in vergleichsweise starkem Ausmaß die nationale Wirtschaft kontrolliert (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 248).

Die regionalen Verwaltungen der Départements und der Kommunen, hatten bis in die späten 1970er Jahre nur geringe selbstständige Aufgaben und Funktionen. Dort dominierten seinerzeit die Präfekten, welche als Chefs der jeweiligen Département-Verwaltungen von der Zentralregierung eingesetzt wurden. Von den Präfekten wurde eine strikte Aufsicht (tutelle) über die Départements und Kommunen ausgeübt. Während in anderen europäischen Ländern im Laufe der Zeit Gebietsreformen stattgefunden haben, um die Zahl der Kommunen zu verringern, bildeten sich in Frankreich über die Zeit hinweg lokale – mit Zweckverbänden vergleichbare – Organisationsformen interkommunaler Kooperation (vgl. Wollmann 2004: 45)..

Der öffentliche Dienst in Frankreich ist nach wie vor stark am Prinzip der napoleonischen Verwaltung orientiert. Er versteht sich als ein Elite-Netzwerk (grand corps), zu dem man ausschließlich über die speziellen Elite-Ausbildungseinrichtungen (grand écoles) Zugang erhalten kann (vgl. Flynn / Strehl 1997: 112). Unter den verschiedenen ‚Schulen‘ ist insbesondere die Ecole Nationale de l’Administration hervorzuheben, die gezielt Beamte für einige wenige hohe Institutionen wie den ‚Conseil d’Etat‘ oder den ‚Cour de Comptes‘ ausbildet. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern rekrutiert sich aus den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Frankreich auch häufig die politische Elite: acht von elf Premierminister in Frankreich waren ‚civil servants‘. Insgesamt gilt die französische Verwaltung als hoch reguliert und sehr beständig gegenüber Veränderungen (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 248).

### **3.3 Deutschland**

Die Bundesrepublik Deutschland, gegründet 1949, ist eine klassische parlamentarische Demokratie. Regierungschef ist der deutsche Bundeskanzler, der von einer absoluten Mehrheit des Parlaments gewählt werden muss. Der Staatsaufbau in Deutschland ist föderal und zugleich stark dezentralisiert (vgl. Klages / Löffler 1997: 132). Zudem ist Deutschland

---

<sup>9</sup> Bei der UMP handelt es sich streng genommen um keine eigenständige Partei sondern um ein Zusammenschluss der Parteien Démocratie libérale und Union pour la Démocratie Française.

eine Konsensusdemokratie, da es fast alle von Lijpharts Kriterien erfüllt (vgl. Lijphart 1999: 248). Das deutsche Parlament besteht ebenfalls aus zwei Kammern, dem direkt vom Volk gewählten Bundestag und dem mit den Regierungsvertretern der Gliedstaaten (Länder) besetzten Bundesrat. Deutschland war früher ein klassisches Zweieinhalb-Parteiensystem – seit einigen Jahren kann jedoch von einem Vielparteiensystem gesprochen werden. Die beiden größten Parteien sind die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) und die Christlich Demokratische Union (CDU). Die Regierung ist in Deutschland – zumindest auf Bundesebene – in den meisten Fällen eine Koalitionsregierung.

Allgemein ist es kein Wunder, dass Deutschland das Heimatland von Max Weber ist. Kein Rechts- und Verwaltungssystem in Europa ist so stark am weberschen Bürokratiemodell mit seinen strikten Hierarchien, der funktionalen Spezialisierung, den strengen Regeln, den unpersönlichen Beziehungen und dem hohen Grad der Formalisierung orientiert, wie das der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesverwaltung hat nur sehr wenig Einfluss auf die niedrigeren Verwaltungsebenen. Dort sind in aller Regel die Länder zuständig. Hierdurch erklärt sich auch die Tatsache, dass die Zahl der Verwaltungsebenen zwischen den Ländern variiert. In großen Bundesländern existieren insgesamt fünf Verwaltungsebenen<sup>10</sup>, in kleinen Ländern fällt zum Teil die mittlere Verwaltungsebene bei den Bundesländern weg (vgl. Klages / Löffler 1997: 132-134 und Politt / Bouckaert 2004: 257ff.). Die Kommunen gelten seit jeher als sehr eigenständig – was sich in der deutschen Reformbewegung deutlich widerspiegeln wird. Ihre Eigenständigkeit wird ihnen durch den Artikel 28 des Grundgesetzes (kommunale Selbstverwaltung) garantiert. An der Spitze der Kommunen stehen in der Regel hauptamtliche Verwaltungsbeamte, deren Bezeichnung<sup>11</sup> je nach Kommunalverfassung und Art der Kommune variiert (vgl. BMI 2002: 25-26).

Der öffentliche Dienst passte sich den weberschen Wurzeln natürlich an. Er ist in insgesamt vier Hierarchieebenen gegliedert: einfacher Dienst, mittlerer Dienst, gehobener Dienst und höherer Dienst. Für jede Dienstebene gelten spezielle Voraussetzungen. Dieses starre Laufbahnsystem wird häufig kritisiert. Die Beamten sind außerdem – anders als z.B. in Großbritannien – nicht nur der politischen Führung, sondern auch dem Wohle des Volkes

---

<sup>10</sup> Fünf Verwaltungsebenen in Deutschland: Bund, Länder, Regierungspräsidien, Landkreise und Städte und Gemeinden. Die Regierungspräsidien gehören direkt zur Landesverwaltung. Die Landkreise üben in den meisten Bundesländern eine Doppelfunktion als unterste Verwaltungsebene der Länder und gleichzeitig selbstständige kommunale Ebene ein. Die unterste kommunale Ebene sind die Städte und Gemeinden.

<sup>11</sup> Auf der Ebene der Landkreise heißt er zumeist Landrat oder Oberkreisdirektor. Bei Städten und Gemeinden ist es der Bürgermeister, der Oberbürgermeister, der Gemeindedirektor, der Stadtdirektor oder der Oberstadtdirektor (vgl. BMI 2002: 25).

verpflichtet (vgl. BMI 2002: 44ff.). Zusammengefasst hatte Deutschland vor der Reformwelle sicherlich mehr Gemeinsamkeiten mit Frankreich als mit Großbritannien – unterschied sich jedoch auch in einigen zentralen Punkten (wie z.B. kommunale Selbstverwaltung) recht deutlich.

### **3.4 Schweden**

Schweden ist eine parlamentarische Monarchie. Trotz des unitarischen Staatsaufbaus gilt Schweden – ähnlich wie das frühere Großbritannien – als ein sehr dezentraler Staat (vgl. Wollmann 2004: 43). Schweden wird von Lijphart als (unitarische) Konsensusdemokratie eingestuft (vgl. Lijphart 1999: 248). Das Schwedische Parlament besteht im Gegensatz zu Großbritannien, Frankreich und Deutschland aus nur einer Kammer, dem Riksdag. Gewählt wird alle vier Jahre per Verhältniswahlrecht. Die Konsequenz daraus ist, dass in Schwedens Parteiensystem auch eine Vielzahl politischer Parteien relevant sind. Die wichtigsten Parteien sind Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (SAP) (Schwedens sozialdemokratische Arbeiterpartei), Moderata samlingspartiet (Die gemäßigte Sammlungspartei) und die Folkpartiet liberalerna (Liberale Volkspartei). Insgesamt gilt Schweden als sehr homogenes und gesellschaftlich wenig zerklüftetes Land. Das Land bindet sich zudem selbst relativ stark in den internationalen Wissensaustausch ein. Darüber hinaus hat Schweden die üblichen Probleme westeuropäischer Länder wie z.B. eine überalternde Gesellschaft (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 285).

Die schwedische Verwaltung ist ein Musterbeispiel für die skandinavische Verwaltungstradition. Anders als in Frankreich oder Deutschland, in denen die Bürgerinnen und Bürger nur stark begrenzt Einblick in die Abläufe der Verwaltung erlangen können, läuft in Schweden alles sehr transparent ab. Die Bürger können alle offiziellen Papiere einsehen – einschließlich der Korrespondenzen des Premierministers (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 286). Diese Informationsfreiheit ist seit 1766 verfassungsrechtlich garantiert. Eine weitere skandinavische Besonderheit sind die Ombudsmänner. Sie sollen die Rechte der Bürger schützen, falls diese sich vom Staat ungerecht behandelt fühlen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass Schweden – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – einen der größten öffentlichen Sektoren weltweit betreibt.

Die Zentralverwaltung Schwedens besteht aus einer Vielzahl von Agenturen, deren Generaldirektoren von den entsprechenden Ministerien für sechs Jahre eingesetzt werden (vgl.

Wilks 1997: 24). Interessant ist hierbei die Tatsache, dass die Agenturen nicht ihrem Ministerium, sondern immer dem gesamten Kabinett gegenüber verantwortlich sind. Auch deshalb sind die Ministerien selbst auch relativ klein. Ihre Aufgaben beschränken sich auf die Entwicklung von Policy-Ratschlägen und auf die Vorbereitung von Gesetzesinitiativen.

Die Tatsache, dass im Jahr 1994 lediglich 17,3% der öffentlichen Bediensteten in der Zentralregierung Schwedens gearbeitet haben, zeigt, wie wichtig die kommunale Ebene in Schweden war und nach wie vor ist. Diese ist zweistufig aufgebaut. Es gibt 23 Kreise und 289 Gemeinden. Während die Kreise für die Gesundheitsvorsorge und die Einkommensteuer zuständig sind, übernehmen die Gemeinden das Wohnen, die Bildung und das Sozialsystem (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 287).

Der öffentliche Dienst in Schweden ist, wie in den meisten anderen Ländern auch, neutral. Nur selten kommt es vor, dass ein Minister aus den Verwaltungen hervorgeht. Genauso werden bei einem Regierungswechsel in der Regel auch nur die drei höchsten Positionen in den Ministerien neu besetzt (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 287). Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass durch das große Ausmaß an Transparenz die schwedische Verwaltung schon grundsätzlich viel stärker im Interesse der Bürgerinnen und Bürger handeln muss, als dies auf ihre Pendanten in Deutschland oder Frankreich zutrifft.

#### **4 Verwaltungsreform und New Public Management**

Um die häufig als bürokratisch geltenden Verwaltungen grundlegend zu modernisieren, wurde ein stetig weiterentwickelter Katalog an Reformvorschlägen entwickelt. Diese orientieren sich weitestgehend an gängigen Management-Prozessen der Privatwirtschaft. Zusammengefasst wurden diese Vorschläge unter dem Begriff ‚New Public Management‘. Elke Löffler fasst die Hauptelemente der Reformvorschläge folgendermaßen zusammen:

- Die Entwicklung eines ergebnisbezogenen Managements (Output-Orientierung). Dazu ist es notwendig, Produkte zu spezifizieren und entsprechende Leistungsanreize zu schaffen.
- Mehr Flexibilität im Haushaltsmanagement.
- Die Dezentralisierung von Strukturen und Aufgaben innerhalb der Verwaltungen. Damit soll auch die Verantwortlichkeit für die erzielten Ergebnisse auf die dezentralen Manager übertragen werden.

- Einrichtung eines leistungsbezogenen Bezahlungssystems und flexiblen Arbeitsverträgen. Hinzu kommt eine bessere Karriereplanung, bessere Personalentwicklung und die Entwicklung einer Organisationskultur.
- Stärkere Kunden- bzw. Bürgerorientierung. Das heißt, der öffentliche Sektor soll den individuellen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger stärker Rechnung tragen.
- Soweit möglich: Die Dezentralisierung von Aufgaben und Verantwortungen auf subnationale Verwaltungsebenen.
- Die stärkere Nutzung von Marktmechanismen wie z.B. die Schaffung von Quasi-Märkten, Franchising, Contracting-Out oder Gutscheinen.
- Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen (vgl. Löffler / Hill / Klages 1998: 7).

Im Folgenden Abschnitt werden die Reformbemühungen der letzten 30 Jahre in den vier vorgestellten Ländern detailliert beleuchtet. Anhand dieser Erkenntnisse soll dann am Ende festgestellt werden, ob und wenn ja, in welchem Ausmaß es zu einer Konvergenz der Verwaltungen gekommen ist.

#### **4.1 Großbritannien**

Großbritanniens Reformbemühungen begannen verglichen mit den anderen drei untersuchten Ländern relativ früh. Mit Antritt der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher im Jahr 1979 hatte man sich endgültig von der keynesianischen Politik verabschiedet (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 292). Stattdessen wurden konsequent zwei Ziele verfolgt: Zum einen wollte man den überkommenen Wohlfahrtsstaat auf einen schlanken Staat zusammenschrumpfen. Die Instrumente hierzu waren Marktliberalisierung, Wettbewerb und Privatisierung. Thatcher war fest davon überzeugt, dass der private Sektor die meisten Probleme effizienter lösen könne, als der öffentliche Sektor. Der Staat sei zu groß und vor allem zu interventionistisch (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 293). Die Ursache allen Übels sah man vor allem in den britischen Kommunen, die seinerzeit den Kern des Wohlfahrtsstaats ausmachten. Mit der geplanten kommunalen Kompetenzaushöhlung verfolgte die eiserne Lady aber auch noch das zweite Ziel: den Ausbau der eigenen Macht. In vielen Gebieten Großbritanniens verfügte die Labour-Party über eine große kommunale Machtbasis. Diese konnte man mit den geplanten Maßnahmen spürbar einschränken. Im Jahr 1980 wurde gesetzlich festgeschrieben, dass Kommunen die zu erledigenden Aufgaben durch Ausschreibungen zu vergeben haben. Damit wollte man eine organisatorische Trennung in Besteller („purchaser“) und Anbieter („provider“) erreichen. Bei diesen Ausschreibungen konkurrierten die kommunalen Anbieter

dann mit privaten Anbietern. Bemerkenswert hierbei war jedoch, dass die kommunalen Anbieter sich als erstaunlich konkurrenzfähig erwiesen. Im Endeffekt wurden mit diesen Maßnahmen zwar tatsächlich Kosteneinsparungen erreicht, begleitet wurden diese jedoch von teilweise dramatisch verschlechterten Beschäftigungsbedingungen. Durch den gewachsenen Bedarf an privaten Dienstleistern entwickelte sich auf lokaler Ebene ein Netzwerk aus ‚Quasi-non-governmental Organisations‘, oder auch kurz ‚Quangos‘ genannt. Durch diese ‚Quangoisierung‘ wurde das Aufgabenprofil der Kommunen langfristig ausgehöhlt und ihnen damit die Möglichkeit genommen die lokalen Dienstleistungen im gesamt-kommunalen Interesse zu koordinieren (vgl. Wollmann 2004: 38-40).

Auch in der Zentralregierung sollte der öffentliche Dienst verschlankt werden: Das Personal wurde zwischen 1979 und 1984 um 14% reduziert. Später folgte ein weiterer Abbau um 6%. Die frühere Beratung der Minister durch höhere (politische) Beamte wurde immer mehr durch eine Vielzahl externer Berater, häufig aus der Privatwirtschaft, ersetzt. Das Motto lautete: „Three E’s: effectiveness, efficiency und economy“ (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 293ff.). Der wichtigste Schritt, den die konservative Regierung am hartnäckigsten verfolgt hat, war jedoch die Privatisierungswelle, die gegen Ende der 80er Jahre richtig an Fahrt gewann (vgl. Flynn 1997: 55): Privatisiert wurden unter anderem die staatliche Luft- und Raumfahrtindustrie, die British Telecom, die staatlichen Gasversorger, die Wasserversorgung, mehrere Elektrizitätswerke, die staatliche Eisenbahn und der Kohleabbau (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 297-299). Insgesamt gingen zwischen 1979 und 1990 über 800.000 Mitarbeiter vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft über.

Als 1997 dann die Labour-Party wieder an die Regierung kam, wollte man unter dem neuen politischen Leitbild eines ‚Third Way‘ von den kommune-feindlichen und marktliberalen Zuspitzungen der konservativen Regierung abrücken. So legte man unmittelbar nach Amtsantritt ein Konzept für die Reaktivierung des ‚local government‘ vor. Anstatt weitere Aufgaben zu privatisieren, wurde ein Best-Value-Regime eingesetzt, wodurch ein enormer Leistungsdruck auf die Kommunen ausgeübt wurde. Von zentraler Ebene werden Leistungsziele vorgegeben, deren Einhaltung von der Audit Commission überwacht und schließlich anhand einer Fünf-Punkte-Skala bewertet und entweder belohnt oder sanktioniert wird. Die gut benoteten Kommunalverwaltungen erhalten von der Zentralregierung Freistellungen von gesetzlichen Bindungen und zusätzlichen finanziellen Zuweisungen. Schlecht benoteten Kommunen droht hingegen im schlimmsten Fall die zentral verfügte

Absetzung der gewählten kommunale Führung und deren Ersetzung durch externes Fachpersonal (vgl. Wollmann 2004: 40-42).

Nach ihrer Wiederwahl im Jahr 2001 veröffentlichte die Blair-Regierung eine umfassende ‚Local Government Modernisation Agenda (LGMA)‘, deren Verwirklichung einer groß angelegten Evaluation unterzogen werden soll. Im Großen und Ganzen fand durch die Labour-Regierung aber kein radikaler Kurswechsel statt. Die Privatisierungswelle wurde zwar weitestgehend gestoppt, zurückgenommen wurde von der Regierung allerdings keine einzige. Stattdessen setzte man auf Public Private Partnerships und Benchmarks auf allen Verwaltungsebenen. Das Verhältnis zu den Kommunen hat sich durch die Labour-Regierung zwar etwas entspannt – ihre ehemalige Souveränität haben die Kommunen aber bis heute nicht zurück erhalten (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 292ff.).

## **4.2 Frankreich**

In Frankreich begann die Reformwelle im Jahr 1982. Die damalige sozialistische Regierung leitete eine vor dem Hintergrund der französischen Verfassungstradition geradezu revolutionäre Dezentralisierung der Politik- und Verwaltungsstrukturen ein (vgl. Wollmann 2004: 46). Damit fand eine politische und funktionale Aufwertung der 22 Regionen, der 100 Départements und – allerdings in deutlich geringerem Maße – auch der Kommunen statt. So wurde den Départements zum Beispiel vollständig die Verantwortung für die sozialen Dienste übertragen. 1992 ging man mit einer konservativen Regierung noch einen Schritt weiter: Durch eine groß angelegte Dekonzentration<sup>12</sup> wurden eine Vielzahl weiterer administrativer Aufgaben an die regionale und kommunale Ebene übertragen (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 249).

Mitte der 80er Jahre erlangte die politische Rechte bei den Kommunalwahlen die Mehrheit in zahlreichen Städten. Damit rückte eine Kohorte von Politikern in die Bürgermeisterämter, die sich der Vorstellung verschrieben hatten, die Städte seien genauso wie Unternehmen zu führen (*ville entrepreneuriale* bzw. *ville stratège*). In diesen Städten wurden vorübergehend Dauerstellen durch Zeitverträge ersetzt. Später wurde dieses Vorgehen von den regionalen Rechnungshöfen untersagt. Parallel hierzu wurden Instrumente eines Performance Management eingeführt. Damit gewann ein interkommunaler Leistungsvergleich Einzug in

---

<sup>12</sup> Unter Dekonzentration versteht man lediglich die Übertragung von Aufgaben an substaatliche Einheiten. Die Fachaufsicht liegt hier nach wie vor bei der Zentralregierung. Im Gegensatz dazu ist eine Dezentralisierung die tatsächliche Verlagerung *aller* Entscheidungskompetenzen auf eine niedrigere Ebene.

die Amtsstuben. Privatisierungen fanden in Frankreich jedoch nur in geringem Maße statt. Einige wenige Kommunen verkauften ihre städtische Wasser- und Abfallbeseitigung (vgl. Wollmann 2004: 46-47).

Im Jahr 1989 wurde die Modernisierung der Staatsverwaltung dann von Ministerpräsident Michel Rocard anhand des Programms ‚Renouveau du Service Public‘ offiziell auf die Tagesordnung der staatlichen Politik gesetzt. Im Großen und Ganzen versuchte man in Paris – anders als bei den britischen Nachbarn - den öffentlichen Sektor mit betriebswirtschaftlichen Lösungen zu modernisieren, anstatt radikal zu privatisieren (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 249ff.)

Mitte der 90er Jahre verlor die NPM-Welle jedoch gehörig an Fahrt. Eine ganze Reihe der managerialen Bürgermeister gerieten aufgrund von Korruptionsaffären in die mediale Kritik. Damit, und mit der Abwahl einer Vielzahl der entrepreneurialen Verwaltungschefs, wurde auch das Bild der NPM-Modernisierung in vielen Städten spürbar verdunkelt (vgl. Wollmann 2004: 47).

Dennoch hatten sich auch die Sozialisten nach dem Regierungsantritt im Jahr 1997 der Modernisierung des öffentlichen Sektors verschrieben. So setzte sich die Jospin-Regierung für die damalige Legislaturperiode die folgenden Reformziele: ein Umbau der dezentrierten Ebene, ein umfassendes strategisches Management, mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung, den Umbau der Rolle der Präfekten in den Départements, eine bessere Auskunftsfähigkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und eine eGovernment-Anwendungen (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 250). Im Jahr 2001 wurde dann noch – vor allem als symbolischer Akt – das Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique<sup>13</sup> gegründet.

Im Großen und Ganzen gab es in Frankreich keine grundlegend verschiedenen Auffassungen zwischen Konservativen und Sozialisten, was die Modernisierung des öffentlichen Sektors anging. Während die Sozialisten zwischen 1981 und 1986 noch eine Vielzahl von Unternehmen verstaatlichten, eine Maßnahme, die von der konservativen Nachfolgeregierung unter Chirac umgehend rückgängig gemacht wurde, war es die sozialistische Jospin-Regierung, die Ende der 90er Jahre große Teile von staatlichen Unternehmen wie der France

---

<sup>13</sup> Deutsch: Institut für öffentliche Verwaltung und wirtschaftliche Entwicklung

Telecom und der Crédit Lyonnais an den privaten Sektor verkauften. Die Tatsache, dass einige der Modernisierungsprogramme sogar von den französischen Gewerkschaften mitgetragen wurden, verdeutlicht, dass der Dissenz bezüglich der Reformmaßnahmen – wenn überhaupt vorhanden – im Detail lag (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 250).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Frankreich bei seinen Modernisierungsbestrebungen den größten Schwerpunkt auf die Dezentralisierung bzw. Dekonzentration gelegt hat. Das klassische Business-Modell „Unternehmen Kommune“ ist hingegen in Frankreich gescheitert. Als Konsequenz daraus hat man den Schwerpunkt in späteren Reformplänen auf eine moderate Modernisierung gelegt. Privatisierungen fanden zwar – zumeist unter konservativer Regierung – statt, allerdings in viel geringerem Umfang als das z.B. in Großbritannien der Fall war.

### **4.3 Deutschland**

Deutschland war – verglichen mit den anderen vorgestellten Ländern – ein Nachzügler, was die Reform der öffentlichen Verwaltung anging. Während andere Länder bereits in den 80er Jahren tiefgreifende Reformen anpackten, tat sich in Deutschland zu diesem Zeitpunkt noch recht wenig. Zwar setzte Bundeskanzler Helmut Kohl zu seinem Amtsantritt die ‚Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes‘ ein – nennenswerte Resultate konnte diese jedoch nicht erzielen.<sup>14</sup> Anfang der 90er Jahre präsentierte der Kanzlerkandidat der SPD, Björn Engholm, erstmalig ein umfassendes Papier mit Plänen zur Verwaltungsreform auf Bundesebene (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 257ff.). Da letztlich Helmut Kohl Bundeskanzler blieb, wurden Engholms Vorschläge nie umgesetzt. Kurze Zeit später – im Jahr 1993 – wurde dann ein weiteres Programm veröffentlicht, welches sich in weiten Teilen stark am NPM orientiert, den Verwaltungen und der Öffentlichkeit präsentiert: Das Neue Steuerungsmodell. Diesmal ging die Initiative jedoch nicht von der Bundesebene oder der Privatwirtschaft aus, sondern von der kommunalen Ebene, genauer von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt).<sup>15</sup> Das Neue Steuerungsmodell setzt insbesondere an dem Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung ein: Hier soll eine klare Verantwortungsabgrenzung stattfinden, so dass die Politik entsprechende Ziele setzt und Leistungsaufträge vergibt, die Verwaltung die entsprechenden ‚Produkte‘

---

<sup>14</sup> Quelle: <http://www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00484001.htm#LOCE9E1>

<sup>15</sup> Die KGSt ist ein von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragener Dachverband für kommunales Management. Im November 2005 wurde der Verband in „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“ umbenannt. Quelle: <http://www.kgst.de/> (aufgerufen am 14. April 2007).

erstellt, Ziele erreicht und Aufträge erfüllt. Die Politik wird für das ‚Was‘, die Verwaltung für das ‚Wie‘ verantwortlich. Die Steuerung der Verwaltung solle also zukünftig über die Vorgabe konkreter ‚Produkte‘ (Outputs) stattfinden, anstatt wie bisher über die simple Zuteilung von Ressourcen (Inputs). Als Gegenleistung soll die Verantwortung für die Erstellung der Produkte und die damit verbundene Verwendung der Ressourcen zukünftig allein bei der Verwaltung liegen. (vgl. KGSt 1993: 16-20). Das Neue Steuerungsmodell setzt also in erster Linie bei der internen Modernisierung der Verwaltungen an und nicht bei ihrem äußeren Auftritt.

Im Laufe der Zeit musste man in Deutschland jedoch feststellen, dass eine hundertprozentige Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells kaum praktikabel ist und insbesondere die strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung im komplexen deutschen Verwaltungssystem eine Vielzahl von Problemen mit sich brachte (vgl. hierzu Bogumil 2001: 124ff.). Deshalb konzentrierte man sich bei den kommunalen Reformen, die immer weiter an Fahrt gewannen, auf das Machbare. Ergänzt wurde das kommunale Reformpaket später vor allem noch um die stärkere Kunden- bzw. Bürgerorientierung. So wurden zu Beginn des neuen Jahrtausends in fast allen Städten Deutschlands kommunale Bürgerämter bzw. Bürgerbüros als zentrale Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger (so genannte One-stop-agencies) gegründet. Parallel dazu wurden auch die ersten eGovernment-Anwendungen auf kommunaler Ebene gestartet (vgl. Weißer 2005: 16).

In der letzten Legislaturperiode der Kohl-Regierung fand die Verwaltungsmodernisierung auch wieder einen Platz auf der Agenda der deutschen Bundesregierung. Das Motto war: ‚Schlanker Staat‘. Parallel dazu begann man in Deutschland mit einer Reihe großer Privatisierungen – darunter die Deutsche Bundespost, die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Bundesdruckerei und die Lufthansa. Die geplanten Änderungen am häufig kritisierten Dienstrecht sowie alle anderen größeren Pläne konnten jedoch aufgrund des Regierungswechsels im Jahr 1998 nicht mehr durchgeführt werden. Mit dem Antritt der neuen Regierung aus SPD und Grünen wurde aus dem Schlanken Staat der ‚Aktivierende Staat‘ – das Programm hieß ‚Moderner Staat – Moderne Verwaltung‘. Die Ziele waren nahezu dieselben. Die Resultate dieses Programms waren eine Vielzahl kleiner Modernisierungsmaßnahmen – der ganz große Wurf war jedoch nicht dabei.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Deutschland die Verwaltungsmodernisierung in großem Maße ein Bottom-Up-Prozess war. Die Kommunen waren die Pioniere, die sich mit dem Neuen Steuerungsmodell auf unbekanntes Terrain wagten. Die Länder<sup>16</sup> und der Bund zogen erst später nach. Insgesamt wurden die Verwaltungsreformen in Deutschland stark inkrementell durchgeführt. Es wurde fast ausschließlich das Bestehende geändert anstatt von anderen Ländern vollständige Konzepte zu adaptieren. Hierfür scheint vor allem der als reformresistent geltende öffentliche Dienst verantwortlich zu sein.

#### **4.4 Schweden**

Auch Schweden gehört, was die Modernisierung des öffentlichen Sektors angeht, eher zu den Nachzüglern. Mitte der 80er Jahren stellte die schwedische Regierung das ‚Government Modernization Programme‘ vor. Dieses bestand vor allem aus der verstärkten Dezentralisierung, indem weitere Kompetenzen an die Kommunen abgegeben werden sollten. So sollten die Kommunen zum Beispiel in Zukunft selbstständig Personal einstellen können und über deren Bezahlung entscheiden dürfen. Auch wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Entbürokratisierung und Deregulierung verabschiedet. Lediglich für Privatisierungen konnte sich die sozialdemokratische Regierung damals nicht erwärmen.

Allerdings wurden die Dezentralisierungspläne letztlich erst 1991 umgesetzt (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 286ff.). Ende der 80er Jahre war die finanzielle Krise des schwedischen Staates vorrangiger Natur. 1990 wurde ein Programm verabschiedet, welches sich zum Ziel gesetzt hat 10% der finanziellen Mittel im öffentlichen Sektor einzusparen. Erreicht werden sollte dies mit der Abschaffung oder Fusion von Behörden sowie mit Effizienzsteigerungen.

1991 übernahmen dann die Konservativen das Regierungsruder und sprachen sich öffentlich deutlich für Privatisierungen aus. Als 1994 die Sozialdemokraten die Regierungsgewalt zurückeroberten, hatte man die Generalablehnung gegenüber Privatisierungen aufgegeben und war gewillt individuell und pragmatisch alles Für und Wider abzuwägen. So wurden zwischen 1990 und 1996 insgesamt 13 Behörden privatisiert. Zur gleichen Zeit wurde bei der Zentralregierung auch ein ergebnisorientiertes Management durchgesetzt. So muss seit 1993 jede schwedische Behörde einen Leistungsbericht veröffentlichen, indem festgehalten wird, welche Ziele erreicht und welche verfehlt wurden. Darüber hinaus finden sich darin die

---

<sup>16</sup> Auf die Reformvorhaben in den einzelnen Bundesländern – und was davon übrigblieb – kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, da dies den hier verfügbaren Rahmen deutlich sprengen würde.

Einkommensdaten der Behörde, die Rechtfertigung und eine finanzielle Analyse (vgl. Politt / Bouckaert 2004: 288).

Die schwedischen Kommunen hatten sich derweil ebenfalls für die NPM-Konzepte erwärmen können. So sind die – um Kompetenzen erweiterten Kommunen – in einzelnen Politikfeldern ebenfalls dazu übergegangen, sich auf die politische Steuerung zu konzentrieren und für die Durchführung Management-Instrumente einzusetzen. Dabei wurde auch von der Möglichkeit, Dienstleistungen an private Organisationen auszugliedern, Gebrauch gemacht. Das Ergebnis konnte sich sehen lassen. Die Kommunen berichteten überwiegend von Qualitätsverbesserungen bei gleichzeitiger Kostensenkung. Die in Schweden stark verankerte Informationsfreiheit tat ihr Übriges, um aus diesem ‚Performance management‘ einen interkommunalen Wettbewerb werden zu lassen (vgl. Wollmann 2004: 43-45).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Schweden prinzipiell relativ offen gegenüber den NPM-Konzepten war (und ist) – allerdings von der Möglichkeit zu privatisieren nur in geringfügigem Maße Gebrauch gemacht hat. Das ist insbesondere deswegen relevant, weil Schweden nach wie vor einen – gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – der größten öffentlichen Sektoren weltweit betreibt. Daran hat sich also aufgrund der Reformen nichts geändert. Stattdessen hat man eine Fülle von Aufgaben an subnationale Einheiten übertragen und sich bei der besseren Steuerung der Verwaltung das Mögliche realisiert.

## **5 Fazit: Konvergenz durch New Public Management?**

Am Ende stellt sich nun die entscheidende Frage: Hat das New Public Management zu einer Konvergenz der nationalen Verwaltungen geführt oder nicht? Diese Frage soll in diesem letzten Abschnitt beantwortet werden.

### *δ-Konvergenz*

Es hat sich gezeigt, dass keines der vier untersuchten Länder die NPM-Konzepte vollständig übernommen hat. Stattdessen haben alle vier Länder die Konzepte nur soweit umgesetzt, inwiefern sich mit ihrer jeweiligen Verwaltungstradition vereinbaren ließen. Am stärksten an den NPM-Vorschlägen orientiert hat sich Großbritannien. Dies ist keineswegs verwunderlich – stammen die Vorschläge doch auch aus dem angelsächsischen Raum. Das einzige, was von den Briten etwas eigentümlich umgesetzt wurde, ist die Dezentralisierung. Anstatt die kommunale Ebene zu stärken, wurden diese unter der Thatcher-Regierung immens

geschwächt. Auch Tony Blairs ‚New Labour‘ hat daran später nur wenig geändert. Stattdessen hat man ein Netzwerk aus privaten Unternehmen („Quangos“) die kommunalen Aufgaben erledigen lassen. Die demokratisch gewählte Kommunalvertretung blieb außen vor. Unabhängig davon hat sich Großbritannien ein großes Stück in Richtung des Politikmodells ‚New Public Management‘ bewegt.  $\delta$ -Konvergenz kann für Großbritannien also eindeutig bestätigt werden.

Frankreich ging hingegen genau den gegenteiligen Weg. Anstatt wie Großbritannien in großem Ausmaß zu privatisieren, hat die französische Regierung das stark zentralistische Land im Rahmen der Verwaltungsreformen erstaunlich bereitwillig Kompetenzen abgegeben und damit die Kommunen gestärkt. Die radikale Managerialisierung der Städte und Gemeinden ist in Frankreich hingegen gescheitert. Stattdessen hat man sich sowohl in der Zentralregierung als auch in den Kommunen letztlich für einen moderaten Modernisierungskurs entschieden. Damit ist man in und um Paris zwar kein Vorreiter bei der Umsetzung des NPM – die  $\delta$ -Konvergenz in Richtung NPM kann dennoch nicht verleugnet werden.

Deutschland hat sich, nach einem verspäteten Start, auf kommunaler Ebene als erstaunlich reformfreudig bewiesen. Eine groß angelegte Dezentralisierung hat in Deutschland nicht stattgefunden<sup>17</sup> - diese war aber auch nicht unbedingt nötig. Deutschland gilt ohnehin seit Bestehen als stark dezentralisierter Staat. Stattdessen hat man sich neben einer Reihe von Privatisierungen auf Bundesebene auf der kommunalen Ebene insbesondere um eine stärkere Bürgerorientierung und einen effizienteren internen Ablauf gekümmert. So kann auch im Fall von Deutschland die  $\delta$ -Konvergenz auf jeden Fall bestätigt werden.

Im Fall von Schweden gibt es keine großen Überraschungen. Der ohnehin schon relativ dezentralisierte Staat hat im Rahmen seiner Modernisierungen weitere Aufgaben nach unten abgegeben. Damit wurde es den Kommunen ermöglicht, ähnlich wie in Deutschland, selbst Pioniere zu werden und die NPM-Konzepte individuell auf lokaler Ebene zu implementieren. Mit Erfolg: Schwedens Kommunen berichten von Qualitätssteigerungen trotz Kosteneinsparungen. Aber auch die Zentralregierung hat, trotz des Widerstands gegen

---

<sup>17</sup> Einige Bundesländer haben in ihren länderinternen Verwaltungsreformen durchaus Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen - so z.B. im Rahmen der Verwaltungsreformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen. Mehr hierzu siehe: Schlichenmaier 2006 – „Dienen Kommunalisierungen als Instrument für den Leistungs- und Politikabbau? – Eine Analyse der jüngsten Kommunalisierungen im Rahmen der großen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg“ – BA Arbeit an der Universität Konstanz

umfassende Privatisierungen, sich enorm modernisierungsfreudig gezeigt. Damit ist Schweden die  $\delta$ -Konvergenz sicher.

### *$\sigma$ -Konvergenz*

Wie wir gesehen haben, fand eine Konvergenz aller vier Beispielländer an das NPM-Modell statt. Aber haben die Länder auch untereinander konvergiert?

Großbritannien war vor den Reformen eher dezentraler organisiert als nach den Reformen. Das zentrale Frankreich und das ohnehin schon dezentrale Schweden haben allerdings deutlich Kompetenzen auf die substaatliche Ebene verlagert und sich damit Deutschland angenähert. Hier hat also mindestens zwischen Schweden, Frankreich und Deutschland eine  $\sigma$ -Konvergenz stattgefunden.

Bei der Ergebnisorientierung und des verstärkten Benchmarkings sind Schweden und Großbritannien besonders deutlich hervorgetreten. Deutschland und Frankreich haben sich zwar ebenfalls auf diesen Pfad begeben, allerdings mit etwas kleineren Schritten. Dennoch kann hier mit Sicherheit eine  $\sigma$ -Konvergenz zwischen allen vier Ländern bestätigt werden.

Bei den Privatisierungen ist Großbritannien der große Vorreiter. Frankreich und Deutschland liegen im Mittelfeld. Schweden bildet das Schlusslicht. Alle vier Länder verfügten vor den Reformen über ein großes Ausmaß an Unternehmen unter staatlicher Kontrolle.  $\sigma$ -Konvergenz kann hier nur zwischen Frankreich und Deutschland festgestellt werden. Zwischen Schweden und Großbritannien muss sogar eine  $\sigma$ -Divergenz in Betracht gezogen werden.

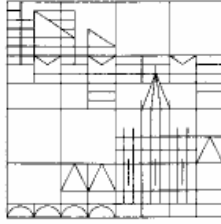
Addiert man die Ergebnisse zusammen lässt sich trotz der möglichen Divergenz bei den Privatisierungen die  $\sigma$ -Konvergenz zwischen allen vier Ländern mit relativ großer Sicherheit bestätigen.<sup>18</sup> Allerdings ist das Ausmaß der Annäherung vergleichsweise gering. Vor allem die kontinentaleuropäischen Verwaltungstraditionen scheinen die Reformfähigkeit ihrer Verwaltungen noch recht deutlich zu lähmen. Im Gegensatz dazu sind die angelsächsischen und skandinavischen Länder gegenüber den Reformvorschlägen deutlich offener.

### *Schlussfolgerung*

---

<sup>18</sup> Um wirklich verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zu ziehen, ist weiterer Forschungsbedarf nötig. Diese Arbeit kann und will nur Tendenzen aufzeigen.

Was sagt uns dieses Ergebnis nun? Die nationalen Verwaltungstraditionen spielen in den untersuchten Staaten nach wie vor eine große Rolle. Zwar haben Reformprogramme wie das NPM, dessen Umsetzung insbesondere von der OECD beworben wurde, eine Annäherung der jeweiligen Verwaltungen bewirkt. Dennoch muss derjenige, der zum Beispiel verstehen will, warum die Mitgliedstaaten der EU das supranationale Recht so unterschiedlich (gut oder weniger gut) umsetzen, sich intensiv mit den einzelnen Verwaltungen und deren Traditionen beschäftigen. Europa ist eben tatsächlich ‚In Vielfalt geeint‘.



**Universität Konstanz**

**Fachbereich Politik- und  
Verwaltungswissenschaft**

## **Erklärung über selbstständig verfasste Hausarbeiten**

Ein **Plagiat** liegt vor, wenn bei einer Hausarbeit oder der schriftlichen Abschlussarbeit der Text oder Teile des Textes aus anderen Arbeiten (Büchern, Zeitschriften, dem Internet usw.) wörtlich **oder sinngemäß** ohne Angabe der Quelle übernommen oder übersetzt und damit fälschlicherweise als eigene geistige Leistung ausgegeben werden.

Ich, **Schlichenmaier, Michael** Matrikel-Nr.: **(entfernt)**

Versichere, dass ich die anliegende Hausarbeit zur Lehrveranstaltung

**Internationale Politikkonvergenz – Theorien, Konzepte und empirische Evidenz**

**bei Prof. Dr. Christoph Knill und Dipl. Verw.wiss. Jale Tosun**

mit dem Thema

**New Public Management als Motor für eine internationale Verwaltungskonvergenz?**

selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Die Stellen, die anderen Werken **dem Wortlaut oder dem Sinn nach** entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Fall durch Angaben der Quelle, auch der benutzten Sekundärliteratur, als Entlehnung kenntlich gemacht. Darüber hinaus reiche ich die Arbeit zusätzlich auch in elektronischer Form als Datei beim Dozenten ein.

Ich bin mir folgender Dinge bewusst:

- Jeder Plagiatsfall wird dem Prüfungsausschuss vorgelegt und von diesem entschieden.
- Arbeiten, bei denen es sich um Plagiate handelt, werden mit „nicht ausreichend“ (5,0) bewertet.
- In schwerwiegenden Fällen oder bei wiederholtem Täuschungsversuch wird der Prüfungsausschuss der Studentin oder dem Studenten die Wiederholung der Prüfungsleistung versagen. Dies kommt in aller Regel dem endgültigen Verlust des Prüfungsanspruches gleich.
- Die rechtlichen Grundlagen für dieses Vorgehen finden sich in § 9 Abs. 5 der Prüfungsordnung für den Bachelor-Studiengang „Politik und Verwaltungswissenschaft“, in § 9 Abs. 6 der Prüfungsordnung für den Master-Studiengang „Public Policy and Management“ sowie den Master-Studiengang „Politik und Verwaltungswissenschaft“ und in § 8 Abs. 3 der Prüfungsordnung für den Diplom-Studiengang Verwaltungswissenschaft.
- Sie gelten auch für Nebenfachstudenten, da alle Prüfungsordnungen gleich lautende Bestimmungen enthalten.
- Gemäß der Prüfungsordnungen kann der Prüfungsausschuss unter Berücksichtigung der Schwere eines Verstoßes folgende Entscheidungen treffen:
  - o Wiederholung einzelner oder mehrerer Prüfungsleistungen
  - o Bewertung der Prüfungsleistungen auf die sich das ordnungswidrige Verhalten bezieht, mit „nicht ausreichend“ (5,0) und entsprechende Einbeziehung in die Ermittlung der Noten oder Erklärung der Prüfung oder des Prüfungsteils als nicht bestanden.
  - o In besonders schweren Fällen kann der Prüfungsausschuss den Kandidaten von der Wiederholungsprüfung ausschließen.

Konstanz, den 15. April 2007

---

Unterschrift

## Literaturverzeichnis

*Bogumil, J.*, 2001: Modernisierung lokaler Politik, Staatslehre und politische Verwaltung Nr. 5, Baden Baden: Nomos

Bundesministerium des Innern, 2002: Der öffentliche Dienst in Deutschland. Berlin / Bonn: Bundesministerium des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit

*Budäus, D.*, 1994: Public Management – Kozepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin: Ed. Sigma

*Flynn, N.*, 1997: The United Kingdom, in: Flynn, N. / Strehl, F., 1997 (Hrsg.): Public Sector Management in Europe. London: Prentice Hall

*Flynn, N. / Strehl, F.*, 1997: France, in: Flynn, N. / Strehl, F., 1997 (Hrsg.): Public Sector Management in Europe. London: Prentice Hall

*Heichel, S. / Sommerer, T.*, 2007: Unterschiedliche Pfade, ein Ziel? Spezifikationen im Forschungsdesign und Vergleichbarkeit der Ergebnisse bei der Suche nach Konvergenz nationalstaatlicher Politiken, in: Holzinger, C. / Jörgens, H. / Knill, C. (Hrsg.), 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 1/2007 - Rohentwurf

*Holzinger, K. / Knill, C.*, 2007: Ursachen und Bedingungen internationaler Politikkonvergenz, in: Holzinger, C. / Jörgens, H. / Knill, C. (Hrsg.), 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 1/2007 - Rohentwurf

KGSt 1993: Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

*Klages, H. / Löffler, E.*, 1997: Germany – Part 1: Public sector modernization in Germany – recent trends and emerging strategies, in: Flynn, N. / Strehl, F., 1997 (Hrsg.): Public Sector Management in Europe. London: Prentice Hall

*La Porta, R. / Lopez-de-Silanes, F. / Shleifer, A. / Vishny, R.*, 1999: The Quality of Government, in: The Journal of Law, Economics & Organization 1999, Vol. 15, S. 222-279

- Lijphart, A.*, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven and London: Yale UP.
- Löffler, E. / Hill H. / Klages, H. (Hrsg.)*, 1998: Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich – Meßkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und in den USA. Stuttgart: Raabe Verlag
- Politt, C. / Bouckaert, C.*, 2004: Public Management Reform – A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press
- Schnapp, K.U.*, 2001: Politisches Einflusspotenzial von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern, in: Politik und Zeitgeschichte, B 5/2001, S. 14-24
- Weißer, M.*, 2005: Neues Steuerungsmodell contra E-Government? Relationen zwischen der Modernisierung und der digitalen Verwaltung, in: Innovative Verwaltung 4/2005, 14-16
- Wils, S.*, 1997: Sweden, in: Flynn, N. / Strehl, F., 1997 (Hrsg.): Public Sector Management in Europe. London: Prentice Hall
- Wollmann, H.*, 2004: Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich – Ansätze, Verläufe und Ergebnisse, in: Jann, W. et. al. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma Verlag