

**Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich
Zwischen Konvergenz und Divergenz.**

Hellmut Wollmann
Humboldt-Universität zu Berlin
Institut für Sozialwissenschaft
hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

in: Jürgen Beyer/ Petra Stykow (Hrg.),
Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung,
Festschrift für Helmut Wiesenthal
(im Erscheinen)

1. Einleitung

1.1. „Lange Wellen“ und Politikwechsel in Staats- und Verwaltungsreform

Im vergangenen halben Jahrhundert haben Staat und Verwaltung in den westlichen Industrieländern zwei tiefgreifende Veränderungsschübe erlebt, die von unterschiedlichen politischen und konzeptionellen Logiken und Kräften angetrieben wurden. Man könnte von zwei „langen Wellen“ sprechen (vgl. Wollmann 2000d: 725 ff.).

Im Reformschub der 1960er und 1970er Jahre kumulierten institutionelle und politikkonzeptionelle Veränderungsschritte, die sich – mit deutlichen zeitlichen und inhaltlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern – in der Nachkriegsentwicklung abgezeichnet hatten. Diese waren zunehmend von der politischen Vorstellung und Forderung bestimmt, daß der Staat eine „pro-aktive“ Rolle in der Sicherung stetigen Wirtschaftswachstums und im weiteren Ausbau des auf einen gerechten Ausgleich der Risiken und Wohlstandsgewinne zwischen „Kapital und Arbeit“ gerichteten Wohlfahrtsstaats zu übernehmen habe. Diese wohlfahrts- und interventionsstaatlichen Ziele wurden wesentlich von den sozialdemokratischen Parteien getragen und prägten in dem Maße, wie diese in den Ländern bei den Wahlen regierungsfähige Mehrheiten erlangten und die Regierungen stellten, dieser Politikphase eine sozialdemokratische Handschrift auf. Die Konzeption vom fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaat ging Hand in Hand mit jener von umfassenden Reformen der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen als notwendige Voraussetzung für die Ermöglichung und Sicherung von „aktiver“ Politik. Die (an diesem Ziel orientierte) „Modernisierung“ von Regierung und Verwaltung hatte zum einen „intergouvernemental“ und inter-organisatorisch die regionalen und lokalen Verwaltungsstrukturen im Visier, was in vielen (vor allem den „nordeuropäischen“) Ländern – auch in der Bundesrepublik – im teilweise drastischen gebietlichen Neuzuschnitt der lokalen und überlokalen Politik- und Verwaltungsebene seinen Ausdruck fand. Intra-administrativ und intra-organisatorisch wurde ein vornehmes Reformziel darin gesehen, die Verwaltung auf allen Ebenen insbesondere durch die Einführung von Planungs- und Informationskapazitäten organisatorisch, personell und instrumentell für ihre neuen und erweiterten Aufgaben zu ertüchtigen. Im Gefolge des ersten „Erdölpreisschocks“ von 1973 und der hierdurch ausgelösten weltweiten ökonomischen Wachstumsschwäche wurden die ökonomische und fiskalische Prämissen dieser ersten Reformwelle und –phase abrupt und einschneidend in Frage gestellt.

In den 1980er und 1990er Jahren wurde in einer zunehmenden Zahl von Ländern eine weitere Veränderungswelle bestimmend, die von der sich die seit den 1970er Jahren formierenden

Kritik am expansiven Wohlfahrtsstaat und seinem „Politik- und Bürokratieversagen“ getragen wurde und die darauf zielte, den Staat und Öffentlichen Sektor auf „Kernfunktionen“ zurückzuschneiden und auf die „Kräfte des (von staatlicher Gängelung befreiten) Marktes“ zu setzen. Politisch wurden diese Vorstellungen zunächst insbesondere von den konservativen und rechts-liberalen Parteien verfochten und ideologisch zugespitzt. Mit der Wahlsiegen der Konservativen unter Margret Thatcher in Großbritannien (1979) und von Ronald Reagan in den USA (1980) gewann die neo-konservative und neo-liberale Politikwende erstmals Regierungsmacht und damit politisch armierte Bestimmungskraft im internationalen Modernisierungsdiskurs. Insbesondere in Großbritannien wurde die neo-liberale Politik- und Verwaltungskritik zur Leitlinie umfassenderer Verwaltungsreformen. Aber auch sozialdemokratische Regierungen zeigten sich – unter der Wucht weltwirtschaftlicher Veränderungen und budgetärer Zwänge – zunehmend bereit, die Prämissen des „alten“ Wohlfahrtsstaats und seiner Handlungs- und Organisationsprinzipien in Frage zu stellen und sich wirtschafts- und verwaltungspolitisch neu zu orientieren.

Vor allem an vier Merkmalen (bei allerdings erheblichen Unterschieden in Zeitpunkt, Umfang und Kombination von Land zu Land) sei dieser verwaltungspolitische Politikwechsel in diesem Aufsatz festgemacht:

- Zum einen geht es darum, den Umfang der Aufgaben des Staates und des Öffentlichen Sektors neu zu bestimmen, staatswirtschaftliche Betätigungen (insbesondere im Telekommunikations- und Verkehrsbereich) durch Privatisierung aufzugeben und (in ideologisch neo-liberaler Zuspitzung) den Staat auf eine „schlanke“ (lean state), wenn nicht „minimale“ (minimal state) Variante zu reduzieren.
- Zum andern sollen sich der Staat/Öffentliche Sektor, soweit ihm weiterhin Aufgaben der öffentlichen Leistungen und „Daseinsvorsorge“ verbleiben, hierbei auf eine „Gewährleistungsfunktion“ („enabling“) beschränken, während die Erbringung der Leistung selbst (öffentlichen, halböffentlichen und vor allem privatwirtschaftlichen) Trägern überlassen bleiben sollen, die im Wege der öffentlichen Ausschreibung und des Marktwettbewerbs zu ermitteln und zu beauftragen sind.
- Für die Organisation des Öffentlichen Sektors ist intergouvernemental und interorganisatorisch eine Dezentralisierung durch Schaffung von Organisationseinheiten („agencies“) anzustreben, die jeweils auf die Herstellung bestimmter Verwaltungsleistungen gerichtet sind und hierbei eine sowohl möglichst effiziente als auch möglichst „kundennahe“ Leistungserbringung anzustreben haben.

- Intra-administrativ und intra-organisatorisch soll durch Einführung von privatwirtschaftlichen Managementtechniken eine möglichst große Flexibilität, Effizienz und „Kundennähe“ des Verwaltungshandeln erreicht werden.

Während die beiden erstgenannten konzeptionellen Stränge den politisch-ideologischen neo-liberalen Grundannahmen („core beliefs) über die Grenzen staatlicher Aufgaben („lean state“) und die grundsätzliche Überlegungen von Markt- und Wettbewerbsprozessen zugeordnet werden können, sind die beiden letzteren eher (privatwirtschaftlichen) Managementlehren zuzurechnen. Ohne eindeutige begriffliche Abgrenzung, jedoch überwiegend auf die Managementansätze gemünzt, ist es in der internationalen Diskussion üblich geworden, von *New Public Management (NPM)* zu sprechen (hierzu wohl erstmals und begriffsbildend Hood 1991).

Frühzeitig wurde darauf aufmerksam gemacht (vgl. Aucoin 1990: 115), daß es sich bei *NPM* keineswegs um ein in sich kohärentes oder gar theoretisch konsistentes Reformkonzept, sondern eher um ein Konglomerat (vgl. Pollitt 1995: 113) von Konzepten und Handlungsempfehlungen handelt, die teilweise unterschiedlicher konzeptioneller Provenienz und deshalb in sich durchaus widersprüchlich sind. Diese Widersprüchlichkeit liegt vor allem darin, daß einerseits Positionen vertreten werden, die auf Theorievarianten des *Rational Choice* (insbesondere ökonomische Theorie der Bürokratie) fußen und reformstrategisch, mit eher zentralisierenden Implikationen, nahe legen, die externe politische Kontrolle über die Bürokratie zu verstärken und so deren von „rationalem“ Kalkül und Eigeninteresse gespeiste Neigung zu organisatorischem Wildwuchs und Kostenexpansion zu bannen, während andererseits die dem privatwirtschaftlichen Managerialismus entstammenden Rezepte („let the managers manage“), mit eher dezentralisierenden, wenn nicht zentrifugalen Wirkungen, eine Freistellung der Verwaltungsmanager von der politischen Detailsteuerung einfordern (vgl. hierzu Reichard/Röber 2001: 374 ff. mit Nachweisen).

Seit den frühen 1980er Jahren, insbesondere nach dem neo-liberalen Politikwechsel in Großbritannien (1979) und Neuseeland (1984), haben die unter der Flagge des New Public Management segelnden Vorstellungen einer durchgreifenden Staats- und Verwaltungsreform in der internationalen Diskussion eine zunehmende Dominanz errungen. Diese ist noch dadurch verstärkt worden, daß *NPM* von einflußreichen internationalen Organisationen, insbesondere von der *OECD*, nachgerade zum einzigen aussichtsreichen Entwicklungspfad und zu dem „im Grunde effektivsten Weg zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaats“ (so

kritisch *Naschold* 1995: 69) erklärt und propagiert worden ist. Die Geburtsmale ihrer angelsächsischen Ursprungsländer tragend, hat diese Debatte „Anglo-Saxon-zentristische“ Züge (vgl. kritisch Wollmann 2001: 151 f.), die in der überwiegend englischsprachig geführten internationalen Diskussion ihre „anglophone“ Widerspiegelung und Verstärkung erfahren. Auch in der deutschen Diskussion fand dieser „angelsächsische“ Diskursdominanz (zumindest vorübergehend) darin ihren Widerhall, daß in den „schrillen Tönen der betriebswirtschaftlichen Modernisierungseiferer“ (Röber 1996: 98 ff.) die eigene deutsche Verwaltungsentwicklung in tiefdunklen Farben gemalt und die angelsächsischen Modernisierungserfolge in umso helleres Licht getaucht wurden.

1.2. Fragestellung dieses Aufsatzes

In diesem Aufsatz wird eine vergleichende Analyse angestrebt, die – am Beispiel einiger aussagekräftiger Länder - dreierlei leisten soll

- Zum einen soll der verwaltungspolitische Politikwechsel (policy change) in markanten Ausprägungen (Umfang, konzeptionelle Begründung, Zeitpunkt usw.) – methodisch gesprochen: als abhängige Variable – identifiziert werden,
- zum andern soll der Politikwechsel „erklärt“ werden.
- Schließlich soll eine (kurze) vergleichende Einordnung der unterschiedlichen Reformverläufe („trajectories“) versucht werden.

Die hier getroffene Auswahl der Länder *USA, Großbritannien, Neuseeland Frankreich und Deutschland* ist von der Absicht angeleitet, einerseits die in der bisherigen internationalen Diskussion im Vordergrund stehenden angelsächsischen Länder und andererseits mit Frankreich und Deutschland zwei in der internationalen Diskussion bislang eher vernachlässigte kontinentaleuropäische Länder zu berücksichtigen¹.

2. Analyserahmen

Für die Analyse und Erklärung der Diskursverläufe und -profile orientiert sich der Aufsatz an einem Hypothesenrahmen, der sich, in Anlehnung an konzeptionelle Varianten des „Institutionalismus“ (vgl. Peters 1995), bei der Analyse von Verwaltungsreformprozessen (vgl. Pollitt/Bouckart 2000, Christensen/Lagreid 2001a, Wollmann 2003a, 2003d) und darüber hinaus des Institutionenwandels (*institution building*), einschließlich der

institutionellen Transformation in Mitteleuropa (vgl. Wollmann/Wiesenthal/Bönker 1995, hierin u.a. Wollmann 1995) bewährt hat.. Demnach können maßgebliche Bestimmungskräfte für den Verlauf und das Ergebnis des verwaltungspolitischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses insbesondere in den nachstehenden Faktoren vermutet werden. Deren hier dargestellte Sequenz ist von der Überlegung angeleitet, zunächst die eher „strukturellen“ Variablen abzubilden, die den Institutionenbildungsprozess beeinflussen können und zu denen nicht zuletzt die (von der „historischen“ Variante des Institutionalismus akzentuierten) historischen Traditionen und die von ihnen der institutionellen Entwicklung eingepprägten „Pfadabhängigkeiten“ zu rechnen sind. Sodann werden die (von der „akteursorientierten“ Variante des *Institutionalismus* betonten) eher akteursbezogenen Faktoren in den Blick gerückt, die auf den von den Akteuren wahrzunehmenden („kontingenten“) Entscheidungs- und Handlungsspielraum hinweisen und von der „akteursorientierten“ Variante des *Institutionalismus* betont werden.

- Die verwaltungsstrukturellen *Ausgangsbedingungen* (*starting conditions*) des Landes, deren spezifische Ausprägungen (z.B. Umfang des Staatssektors, Grad der Zentralisierung der Verwaltungsstrukturen, Umfang der Dienstleistungserbringung durch öffentliches Personal, Verwaltungs-/Bürokratiemodell) als verwaltungspolitisches „Problem“ wahrgenommen werden, entsprechenden Reformbedarf signalisieren und damit den verwaltungspolitischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess maßgeblich beeinflussen können²;
- *Institutionelle und kulturelle Traditionen*, die den „Korridor“ der institutionellen Entwicklungen – bis zum Grad von „pfadabhängiger“ Bestimmung – abstecken können. Dies könnte insbesondere für die *civic culture/Common Law* – Tradition in den angelsächsischen Ländern einerseits und die *Rechtsstaats* – Tradition in den kontinentaleuropäischen Ländern andererseits gelten (Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 52 ff., König/Füchtner 2000: 10 ff., Wollmann, 2000a: 4 ff).
- Erheblichen Einfluß auf den (zentralstaatlich und „top down“ kompakten oder inkrementalistischen und vertikal/horizontal fragmentierten) Verlauf und Ausgang des verwaltungspolitischen Entscheidungsprozesses können die verfassungsrechtlichen und – politischen Institutionen des Landes haben, zu denen zum einen der Verfassungsaufbau

¹ In Teilen stützt sich dieser Beitrag auf Wollmann 2002 und 2003d

² Zur möglichen Bestimmungstärke der *starting conditions* vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 62 ff., Wollmann 2000c, 2003d.

(unitarisch-zentralstaatlich versus föderal-dezentral)³ und zum andern auch die politischen Entscheidungsstrukturen und –regeln (2-Parteiensystem/majoritäres „Westminster-Modell – versus pluralistisches, kompromiss/konsensorientiertes Mehrparteien-/Koalitionsregierungs-System) zu rechnen sind (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000: 41 ff.).

- Die sozio-ökonomischen und insbesondere *budgetären Rahmenbedingungen*, deren krisenhafte Zuspitzung einen starken Auslöser für verwaltungspolitische Entscheidungen bilden können.
- Die Konstellation der am verwaltungspolitischen Entscheidungsprozess maßgeblich beteiligten *politischen* (und *sozio-ökonomischen*) *Akteure*, von deren (partei-)politisch-ideologischen Interessen, Zielen und Strategien, „will and skill“ Verlauf und Ergebnis des verwaltungspolitischen Reformprozesses wesentlich geprägt werden kann.
- Eine wesentliche Rolle in der Vorbereitung, Begleitung und Legitimierung verwaltungspolitischer Reformprozesse können *Diskurs- (und Reform-)Koalitionen* spielen (vgl. *Wittrock/Wagner/Wollmann* 1991: 43 ff.)⁴, die von Politikern, Verwaltungsfachleuten, Wissenschaftlern, Think Tanks, sozio-ökonomischen Interessenvertretern, Unternehmensberatern usw. gebildet werden und miteinander um die Meinungsführerschaft („herrschende Meinung“) im Reformdiskurs rivalisieren können⁵. Die in der nationalen Diskursarena geführte Reformdebatte kann maßgeblich von dem im internationalen Kontext dominanten Modernisierungsdiskurs und von den hierdurch ausgelösten *Lern-, Rezeptions-, Imitations- und Austauschprozessen (policy learning)*⁶ beeinflusst werden.

3. Ausprägungen des verwaltungspolitischen Politikwechsels

Die empirische Ermittlung des der hier interessierenden verwaltungspolitischen Politikwechsels (policy change), der sich in den hier zum Vergleich herangezogenen fünf Ländern Großbritannien, Neuseeland, USA, Frankreich und Deutschland in den letzten 20 Jahren vollzogen hat, stößt, zumal im Rahmen eines notwendig verkürzt argumentierenden Aufsatzes, auf mehrere Schwierigkeiten.

³ vgl. die Unterscheidung bei V. Schmidt zwischen „multi-actor“ and „single-actor“ countries, Schmidt 2000: 232 ff

⁴ Zu dem ähnlichen Konzept der „advocacy coalition“ vgl. *Sabatier* 1988, 1993: 116 ff. Zum Konzept der Träger („bearer“) des Reformdiskurses vgl. *Derlien* 1996: 152.

⁵ Zur Unterscheidung (am deutschen Beispiel) zwischen „traditionellen“, „NPM-“, und „alternativen“ Modernisierern vgl. *Wollmann* 1996a: 15 ff.

⁶ Vgl. *Rose* 1993; *Sabatier* 1988, *Dolowitz./Marsh* 1996: 343-357, zum „nachahmenden Lernen“ vgl. das Konzept des „*mimetic isomorphism*“ bei *DiMaggio./Powell* 1991: 63-82.

Zum einen gilt es aus dem erwähnten breiten Bündel von Veränderungszielen, die unter dem weiten Schirm von *NPM* angestrebt werden, einige (möglichst aussagekräftige) auszuwählen. Die folgende Analyse wird sich vor allem auf drei Dimensionen der Verwaltungspolitik konzentrieren und beschränken:

- Inter-gouvernemental und inter-organisatorisch: die Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen,
- die Einführung von Marktwettbewerb in die Erbringung öffentlicher Leistungen (durch „outsourcing“, Privatisierung usw.),
- intra-administrativ und intra-organisatorisch die Einführung von Managementtechniken in die Verwaltung.

Zwar lässt diese Fokussierung wichtige weitere Gegenstände und Felder der Reformpolitik (insbesondere das Personal- und Finanzwesen der Verwaltung) unberücksichtigt. Jedoch soll diese Verkürzung (und mögliche Verzerrung) an dieser Stelle in Kauf genommen werden.

Zum andern bedarf es – angesichts des auch und gerade die Verwaltungspolitik kennzeichnenden Politikzyklus zwischen Entscheidungsvorbereitung, Politikentscheidung und Implementation – der Klärung, woran beobachtbare Veränderungen empirisch festgestellt werden. Dies könnte gerade im Bereich von Verwaltungspolitik problematisch sein, weil man es hier, wie die Praxis zeigt, mit einer breiten (nicht selten absichtsvollen) „Unsicherheitszone“ zwischen Reformankündigung und –rhetorik, Reformentscheidung und –implementation zu tun hat. Da wir uns in dieser Analyse vor allem für den beobachtbaren „Politikwechsel“ interessieren, soll in erster Linie auf die politische Entscheidung, Verwaltungsreformen einzuleiten, abgehoben werden, unter gleichzeitiger Einbeziehung, soweit möglich, beobachtbarer tatsächlicher Veränderungen.

Schließlich ist einzuräumen, daß es sich bei der empirischen Erfassung der relevanten Veränderungen an dieser Stelle nur um grobe Schätzungen handeln kann.

Unter diesen mehrfachen Vorbehalten gestellt, soll der verwaltungspolitische Politikwechsel, der in den hier herangezogenen Beispielsländern Großbritannien, Neuseeland, USA, Frankreich und Deutschland in den letzten 20 Jahren zu beobachten ist, anhand der drei unterschiedlichen Veränderungsdimensionen wie folgt gekennzeichnet werden.

- In der intergouvernementalen und interorganisatorischen Dimension sind die stärksten Veränderungen in den drei unitarischen Ländern Großbritannien, Neuseeland und Frankreich zu beobachten, wobei sich zwei Veränderungsmuster unterscheiden lassen. Die

massive Dezentralisierung des traditionell („Napoleonisch“) zentralistischen französischen Staates, die in den frühen 1980er Jahren in Frankreich beschlossen und eingeleitet wurde, ist konzeptionell eher der zurückliegenden Reformphase und „klassischen“ Dezentralisierungspolitik zuzurechnen. Demgegenüber wurden in Großbritannien ab 1988 die Dezentralisierung durch die Einrichtung von („single purpose“) „Agencies“ und ähnliche Reformmaßnahmen in Neuseeland unter dem Banner der NPM-Programmatik in Angriff genommen. In den föderal-dezentralen Ländern USA und Deutschland hatten diese Reformkomponenten keine Relevanz.

- Die NPM-geprägten Ansätze des *marketization* der öffentlichen Dienstleistungen (durch outsourcing, competitive tendering) wurden ebenfalls vor allem in Großbritannien und Neuseeland eingeführt und angewandt, wo bis in die 1970er Jahre die Versorgung mit Gesundheits- und Sozialleistungen fast ausschließlich von Staats- bzw. Kommunalpersonal getragen wurde. In den anderen Ländern spielten *marketization*-Ansätze eine deutlich geringere Rolle.
- Das Vordringen von Management-orientierten Organisations- und Verfahrensprinzipien (intra-organisatorische Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, Performance management usw.) ist in allen Ländern zu beobachten. Wenn auch mit zeitlicher Verzögerung übernommen, lösten sie in Frankreich und Deutschland angesichts dessen, daß deren Verwaltung traditionell von einem rechtsregel-gesteuerten, intern hierarchischen Bürokratiemodell geprägt ist, die stärksten Veränderungen aus.

In einer schematischen Übersicht, in der in den hier gewählten drei Dimensionen die beobachtbaren Veränderungen in einen groben „Skalierungsverfahren“ geschätzt werden, ergibt sich das folgende Bild.

Übersicht 1: Intensität der verwaltungspolitischen Veränderungen

Felder LLänder	Dezentralisierung/ Dekonzentrierung („Makro“)	„Marketisierung“ von öffentl. Dienstleistungen	Managerialismus („Mikro“)	Veränderungs- intensität
USA	0	1	2	3
UK	2	2	2	6
NZ	2	2	2	6
F	2	1	2	5
D	0	1	2	3

„Skalierung“: 0 = gering; 1 = mittel; 2 = hoch

Die stärksten Veränderungen weisen demnach *Großbritannien* und *Neuseeland* sowie (mit etwas Abstand) *Frankreich* auf, gefolgt (mit deutlichem Abstand) von den *USA* und *Deutschland*.

So grob (und anfechtbar) dieses Schätzverfahren scheinen mag, stimmt es im Ergebnis auffallend mit der Charakterisierung und Einstufung überein, die *Pollitt/Bouckaert* – auf der Basis ihrer empirisch sehr sorgfältigen vergleichenden Länderuntersuchung – vorgenommen haben (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000 : 93 ff, 2003)..

- So rechnen sie *Großbritannien* und *Neuseeland* zur Gruppe der „*marketizing*“- und „*minimizing*“-Länder („that have gone further and faster down the roads of marketizing and minimizing“, *Pollitt/Bouckaert* 2003) als Länder, die sich in der Modernisierung des Öffentlichen Sektors am stärksten von NPM-Konzepten haben leiten lassen.
- *USA* und *Frankreich* werden als „*modernizing*“-Länder“ eingestuft.
- *Deutschland* wird von ihnen als „*between maintaining and modernizing*“ eingeschätzt, wobei anzumerken ist, daß die beiden Autoren zwar – im Gegensatz zu anderen international vergleichenden, auf die zentralstaatliche Ebene fixierte Analysen – die kommunale Ebene in Deutschland als eigenständige Reformakteure durchaus im Blick haben, jedoch die seit den frühen 1990er Jahren gerade auf der kommunalen Ebene in Gang gekommenen verwaltungspolitischen Veränderungen wohl nicht hinreichend würdigen).

4. Erklärung der verwaltungspolitischen Varianz

In Anknüpfung an den eingangs skizzierten Erklärungsrahmen (oben 2) wird im folgenden der Versuch unternommen, den Zusammenhang zwischen bestimmten Ausprägungen der verwaltungspolitischen Veränderungen (als abhängiger Variable) und den einzelnen vorher bezeichneten Erklärungsfaktoren zu diskutieren.

4.1. Die Ausgangsbedingungen (*starting conditions*) – maßgeblicher Erklärungsfaktor für den konzeptionellen Umfang des verwaltungspolitischen Politikwechsels?

Zur Kennzeichnung der verwaltungspolitischen Ausgangssituation der hier herangezogenen Ländern um die Mitte der 1970er Jahre seien die folgenden Dimensionen in den Blick gerückt:

- der Umfang des Öffentlichen Sektors, indiziert durch die „Staatsquote“⁷ und die „Staatsbedienstetenquote“⁸,
- der Grad der Zentralisierung des gesamtstaatlichen Politik- und Verwaltungssystems, indiziert durch die „Zentralebenen-Bedienstetenquote“⁹;
- der Umfang der Erbringung öffentlicher Leistungen durch öffentliches Personal,
- die hierarchisch-bürokratische Ausprägung des Verwaltungsmodells.

Indem, soweit verfügbar, statistische Daten genutzt werden und, soweit nicht vorhanden, auf „qualitative“ Schätzung und Kennzeichnung – faute de mieux - ausgewichen wird, stellen sich die hier interessierenden Ausgangsbedingungen in schematischer Übersicht etwas so dar:

Übersicht 2

Staats- und verwaltungspolitische Ausgangsbedingungen in den mittleren 1970er Jahren

Sektor LLand	Staatsumfang		Zentralität	Anteil des öffentl. Personals an	Ausprägung des legalistisch-hierarchischen Verwaltungsmodells
	Staatsquote in % (1975)	Staatsbedienstetenquote in % (1974)	Zentral-Ebenenbedienstetenquote in % (1985)	Dienstleistungserbringung	
U. K.	46,4	19,6	48	fast 100%	schwach
Neuseeland		17,1	89,7	fast 100 %	schwach
USA	34,7	16,1	17,9	mittel	schwach
Frankreich	52,2 (1985)	19,2	56,3	mittel	stark
Deutschland	48,9	13,0	22,1	gering	stark

Quellen: Naschold: Quelle: OECD: Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997, S. 306, Table 3., Pollitt/Bouckaert 2000: 44, Naschold 1995, eigene Schätzungen

⁷ Staatliche Gesamtausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts vgl. Naschold 1995: 49 mit Vergleichsdaten wichtiger OECD-Länder.

⁸ Prozentanteil der Bediensteten des Öffentlichen Sektors an der Gesamtzahl der in der Volkswirtschaft Beschäftigten, vgl. Naschold 1995: 51 mit Vergleichsdaten wichtiger OECD-Länder.

⁹ Prozentanteil der bei der Zentral-/Bundesverwaltung Bediensteten an der Gesamtzahl der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten, vgl. Pollitt/Bouckaert, 2000: 44 mit Vergleichsdaten wichtiger OECD-Länder.

In eine grobe „Skalierung“ übersetzt, zeichnet sich zum jeweiligen „Modernisierungsbedarf“ des Landes in der hier interessierenden „Ausgangssituation“ der mittleren 1970er Jahre das folgende Bild ab.

Übersicht 3: Modernisierungsbedarf in den mittleren 1970er Jahren

Kriterien Land	Zentralisie- rungsgrad	Öffentl. Dienstleistungs- erbringung	Legal.-hierarch. Verwaltungs modell	„Modernisierungs bedarfsindex“
USA	0	1	1	2
UK	2	2	0	4
NZ	2	2	0	4
F	2	1	2	5
D	0	1	2	3

„Skalierung“: 0 = niedrig; 1 = mittel; 2 = hoch

Geht man (plausibel) davon aus, daß ein „Modernisierungsbedarf“ (entlang der hier ausgewählten Dimensionen) durch eine hohe Staatsbeschäftigtenquote, durch eine hohe Zentral- Ebenen-Beschäftigtenquote, durch einen hohen Anteil des Öffentlichen Sektors an der Erbringung öffentlicher Leistungen sowie durch eine legalistisch-bürokratische Organisationsform von öffentlicher Verwaltung signalisiert wird, so ergibt die folgende vergleichende Einschätzung und kausale Interpretation.

- Gemessen an der „Staatsbeschäftigtenquote“ in den mittleren 1970er Jahren (vgl. Übersicht 2) war der „Modernisierungsdruck“ in den USA und in Deutschland geringer als in den anderen Ländern (wobei darauf aufmerksam gemacht sei, daß die Staatsbeschäftigtenquote in der Bundesrepublik etwa so hoch wie die der USA ist)
- Hinsichtlich der massiven Dezentralisierungsschritte, die in Frankreich in den frühen 1980er und in Großbritannien (und Neuseeland) im Verlauf der 1980er Jahre eingeleitet wurde, ist der kausale Zusammenhang zwischen diesen und der (teilweise hochzentralisierten) Ausgangssituation der Länder offenkundig. Demgegenüber kann für die föderal-dezentralen Länder insoweit von einem „Modernitätsvorsprung“ gegenüber den unitarischen Ländern gesprochen werden (vgl. hierzu Wollmann 1996: 3 ff.).

- Ähnliches gilt für die Einführung von „marketization“-Verfahren in die Erbringung der Gesundheits- und Dienstleistungen. Angesichts des Monopols, das der Öffentliche Sektor in Großbritannien und in Neuseeland im („verstaatlichten“) Gesundheitswesen (National Health Service), aber auch in sozialen Dienstleistungen besaß, liegt der kausale Zusammenhang zwischen dieser Ausgangssituation und dem massiven Veränderungsdruck auf der Hand. Für Deutschland ist daran zu erinnern, daß die (ambulante) Gesundheitsversorgung traditionell bei den privat niedergelassenen Ärzten liegt und das Krankenscheinsystem Züge eines (im gängigen NPM-Jargon gesprochen) „die freie Arztwahl ermöglichendes Vouchersystems“ hat. Die sozialen Dienstleistungen (Kindergärten, Altenheime usw.) werden – gemäß dem traditionellen Subsidiariätsprinzip – überwiegend von den Wohlfahrtsverbänden, also nichtstaatlich-gesellschaftlichen (gemeinnützigen) Institutionen erbracht, während sich die Kommunen (wiederum in NPM-Terminologie ausgedrückt) auf eine „enabling“ Funktion beschränken. Auch hierin kann ein „Modernitätsvorsprung“ der deutschen Verwaltungswelt erkannt werden (vgl. Wollmann 1996a: 3 ff.).
- Demgegenüber besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem legalistisch-hierarchischen Bürokratiemodell als Ausgangsbedingung insbesondere der beiden kontinentaleuropäischen Länder Deutschland und Frankreich einerseits und der tiefreichenden Veränderung, die sich hier – mit zeitlicher Verzögerung – durch die Einführung von Management-Strukturen und Verfahren in der öffentlichen Verwaltung durchsetzt.

4.2. Die institutionellen Rahmenbedingungen – Einflußfaktor auf den „Stil“ der verwaltungspolitischen Entscheidungsfindung?

Ob die verwaltungspolitischen Entscheidungen auf der zentralstaatlichen Ebene in raschem Verfahren und „von oben bis unten“ fürs ganze Land – oder eher „inkrementalistisch“ und von einzelnen Ebenen vertikal und horizontal fragmentiert getroffen werden, wird erkennbar von, wie oben dargelegt, den verfassungsinstitutionellen und –politischen Gegebenheiten (unitarisch versus föderal usw.) beeinflußt.

Die politisch-ideologische Härte und konzeptionelle Schärfe, mit der in *Großbritannien* die 1979 ins Amt gewählte konservative Regierung unter Margret Thatcher die neo-liberale Politikwende in ihrer Wirtschafts- ebenso wie Verwaltungspolitik – bis hinunter auf die lokale Ebene – durchsetzen konnte, hatte einen wichtigen institutionellen Hebel in der zentralistischen Entscheidungsstruktur des Landes („Westminster-System“, „Parliamentary Sovereignty“, 2-Parteiensystem). Ähnliches gilt – in Anknüpfung an das „Westminster-Modell“ – für *Neuseeland*, wo der von der Labour Regierung 1984 vollzogene neo-liberale Strategiewechsel sozusagen im zentralistischen Handumdrehen legislativ beschlossen und implementiert werden konnte.

Auch für *Frankreich* gilt verwaltungspolitisch – ungeachtet der in den frühen 1980er Jahren eingeleiteten Dezentralisierung – nach wie vor weitgehend das „Napoleonisch“-zentralistische Entscheidungsmuster.

In den *USA* hingegen sind die verwaltungspolitische Entscheidungsfindung und Praxis deutlich von den verfassungsinstitutionellen und -politischen Gegebenheiten ihrer pluralistischen und heterogenen Bundesstaatlichkeit geprägt. Zwar wird die Verwaltungspolitik auf Bundesebene (deren Anteil an der Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten mit 15 Prozent verhältnismäßig gering ist) vor allem vom Präsidenten als Chef der Exekutive bestimmt (und genießt insoweit auch in der internationalen Diskussion die größte Sichtbarkeit). Jedoch verfolgen die Einzelstaaten ebenso wie die Kommunen ihre eigenen (von der auf die Zentralebene fixierten internationalen Diskussion kaum zur Kenntnis genommenen) verwaltungspolitischen Aktivitäten (vgl. Rockman 2001).

Ähnliches gilt für die *Bundesrepublik*, wo die institutionelle und personelle Reichweite des Verwaltungspolitik des Bundes (mit derzeit weniger als 8 Prozent der Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten noch deutlich geringer als in den USA) und – ungeachtet aller Tendenz zum „unitarischen“ (Konrad Hesse) und „homogenen“ Bundesstaatlichkeit – die Länder und die Kommunen verwaltungspolitisch weitgehend eigenständig entscheiden und die verwaltungspolitische Diskussion und Praxis mithin einen erheblichen Grad „vertikaler und horizontaler Fragmentierung“ (vgl. Wollmann 1996: 10) aufweist. Innerhalb dieser Verfassungsstruktur ist die kommunale Ebene seit den frühen 1990er Jahren – in einer in internationalen Vergleich geradezu singulären Weise (vgl. Banner 2001: 295) – als Vorreiterin hervorgetreten.

3. 3. Die (politik- und verwaltungs-) kulturelle Tradition - ein maßgeblicher „Filter“ für die Aneignung oder Abweisung betriebswirtschaftlicher Reformkonzepte?

Die (politik- und verwaltungskulturelle) Tradition eines Landes stellt erkennbar einen (die Durchlässigkeit erhöhenden oder verringernenden) Filter für die Rezeption betriebswirtschaftlicher NPM-Lehren dar.

In diesem Zusammenhang wird die *Civic Culture*- (vgl. König/Füchtner 2000: 8 mit Nachweisen) und *public interest*-Tradition (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 42 ff.) als Eigentümlichkeit der angelsächsischen Verwaltung genannt und der *Rechtsstaats*-Tradition der kontinentaleuropäischen Länder gegenübergestellt. Allerdings dürfte diese in der Grundstruktur zweifellos zutreffende Zeichnung noch einer Verfeinerung, in der die Unterschiede den kulturellen Gegebenheiten in Großbritannien und in den USA stärker hervortreten.

Die Entstehung des *britischen* Verwaltungssystems ist durch seine Einbettung in eine, wie gesagt worden ist, „staats-lose“ („stateless“) (vgl. Dyson 1980: 53), bürgerlich-kulturelle („civil culture“) und „individualistische“ (vgl. Johnson 2000: 29) Tradition gekennzeichnet (vgl. Wollmann 2000a: 4 ff, Schröter 2001: 418 ff). Zudem hat die britische *Common Law*-Tradition, die historisch um das „Richterrecht“ (*judge made law*) kreiste, für die Entwicklung eines auf umfassender Kodifikation beruhenden Gesetzes- und Rechtsstaats keinen Raum gelassen. Aufgrund dieser Rechtsentwicklung ist dem englischen Rechtsdenken denn auch die (dem römischen Recht geläufige) Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht und hierbei insbesondere die Ausformung eines eigenständigen „Verwaltungsrechts“ (z.B. zur separaten Regelung eines „öffentlichen Dienstrechts“) unbekannt (vgl. Ridley 2000: 135). Insgesamt läuft diese Rechtsentwicklung darauf hinaus, institutionelle, kognitive und normative Unterschiede zwischen der staatlichen und der gesellschaftlich-ökonomischen Sphäre einzuebnen und damit der Rezeption und Aneignung betriebswirtschaftlicher Konzepte in der staatlichen Verwaltung nicht nur nicht abzuwehren, sondern im Gegenteil zu erleichtern. Zudem ist an eine utilitaristisch-pragmatische Grundhaltung zu erinnern, die die britische Regierungskunst seit je – etwa am Beispiel der radikalen kommunalen Gebietsreformen des späten 19. Jahrhunderts – motivierte und befähigte, Gesichtspunkte

ökonomischer Effizienz in verwaltungspolitischen Entscheidungen einen hohen Rang zu geben¹⁰.

In den USA ist politik- und verwaltungskulturell ebenfalls an eine nicht-staatliche, ja anti-staatliche Grundüberzeugung zu erinnern, die historisch auf die revolutionäre Loslösung vom kolonialistischen Europa zurückweist und ein Kernelement des amerikanischen Gründungsmythos bildet. Dies ist von *Dwight Waldo* pointiert so umschrieben worden: „We did not want a European-style state, we did not need a European-style state, and we did not develop a European-style state“ (zitiert nach Stillman 1998: 172). Diese nicht-, wenn nicht anti-staatliche Grundeinstellung geht politik- und verwaltungskulturell Hand in Hand mit einer frühen Hochschätzung des privaten Unternehmertums (und sei es in der frühkapitalistischen „robber barons“- Variante) und des privatwirtschaftlichen *Managerialismus*. Die *progressive reformers*, die – angesichts der verbreiteten Mißwirtschaft und politischen Korruption in den rasch wachsenden Städten - gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Einführung von „good government“ verfochten, forderten eine Professionalisierung der (städtischen) Verwaltung insbesondere durch Übernahme privatwirtschaftlicher Managementprinzipien forderten. So sind denn der *privatwirtschaftliche Managerialismus*, der durch Frederick W. Taylor (1911) mit dem Anspruch eines „wissenschaftlichen Managements“ (scientific management) untermauert wurde (vgl. Hood 1998: 16, Pollitt 1990: 15), sowie ein anti-etatistischer und gegen „big government“ („gegen die da in Washington“) gerichteter Argwohn dauerhafte Grundakkorde des verwaltungspolitischen Diskurses in den USA geworden und geblieben. Allerdings sollte jener andere Rechtsregelung und bürokratische Hierarchie betonende Grundzug der amerikanischen Verwaltungsreformtradition, den ebenfalls die *progressive reforms* in Spiel brachten, nicht unterschätzt werden (vgl. zuletzt Thompson 2003 mit Nachweisen).

Demgegenüber ist die *deutsche* Staats- und Verwaltungstradition zum einen von der dem Römischen Recht entstammenden Trennung des (mit eigener Rechtspersönlichkeit bedachten) Staates und der Gesellschaft, der Unterscheidung von Öffentlichem und Privatem Recht und damit von der Vorstellung bestimmt, daß es sich bei dem staatlich-öffentlichen Sektor um eine spezifische Sphäre handele, auf die privatwirtschaftliche Prinzipien zu übertragen und anzuwenden alles andere als selbstverständlich sei. Zum andern ist die Staats- und

¹⁰ Vgl. Sharpe 1993: 252, der von „the almost obsessive predominance that is always given to production efficiency in any discussion of designing sub-national structures“ spricht. Vgl. auch Wollmann 2000b:

Verwaltungswelt in der deutschen Tradition vom *Rechtsstaatsprinzip* geprägt, das – verfassungs- und institutionengeschichtlich auf die Konstellation der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts zurückgehend – historisch und politisch auf der Vorstellung und Forderung beruht, dass die Freiheit und das Eigentum des Bürgers gegenüber dem Staat und seiner Verwaltung wesentlich durch eine (möglichst umfassend kodifizierte) prozedurale wie materielle Gesetzesregelung des Verwaltungshandelns und deren (möglichst lückenlose) Überprüfung durch unabhängige Gerichte zu sichern sei. Zugleich hat das Rechtsstaatsprinzip (auf den Spuren des römischen Rechts und in Rezeption des französischen Verwaltungsrechts) ein eigenständiges Verwaltungsrecht ebenso wie den Primat der des juristisch ausgebildeten (höheren) Verwaltungspersonals („Juristenmonopol“) hervorgebracht. Schließlich bildet der („Max Weber´sche“) Bürokratietypus eines (extern in erster Linie) rechtsregel-gesteuerten und (intern) hierarchisch aufgebauten und kontrollierten Verwaltungsmodells das folgerichtige institutionelle Korrelat des Rechtsstaatsprinzip. Vor diesem verwaltungsgeschichtlichen und –kulturellen Hintergrunde liegt es auf der Hand, daß in der deutschen Verwaltungswelt die institutionellen, kognitiven und normativen Hürden und Abwehrfilter gegenüber betriebswirtschaftlich geprägten Importen und Transplantaten aus der privatwirtschaftlichen Managementwelt erheblich sind, ganz abgesehen von den juristischen Verwaltungseliten, die auf die traditionelle Verwaltungswelt eingeübt sind.

Auch *Frankreichs* Verwaltungssystem wurzelt historisch und traditionell im *Rechtsstaatsprinzip* und in dem auf dieses zugeschnittenen regelgesteuerten, hierarchischen Verwaltungsmodells. Wohl noch stärker als in Deutschland ist die französische Verwaltungstradition von Verwaltungseliten gekennzeichnet, die sich, in den sog. *grands corps* organisiert, insbesondere aus den administrativen, an der *Ecole Nationale d'Administration* (ENA) ausgebildeten („énarques“), und aus den technischen, an den *Grandes Ecoles* ausgebildeten Gruppen zusammensetzen (Vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000: 229, *Schröter/Wollmann* 1997: 183, *Schröter* 2001: 425 f.¹¹). Innerhalb der administrativen Elite bilden insbesondere die zwei überwiegend juristisch geprägten *grands corps* des *Conseil d'Etat* und der *Cour de Comptes* die beiden traditionellen Bastionen der Öffentlichen Verwaltung (vgl. *Clark* 2000: 33)

4.4. Budgetäre Krise – maßgeblicher Auslöser für verwaltungspolitischen Politikwechsel?

¹¹ 111 mit Nachweisen

In allen hier diskutierten Ländern (mit Ausnahme der USA) erwies sich die Budgetkrise, in die die Länder seit den späten 1970er Jahren angesichts der sich immer weiter öffnenden Schere zwischen den insbesondere von ihrer überkommenen (sozialdemokratischen) Sozialstaatlichkeit angetriebenen Ausgaben einerseits und den aufgrund der Wirtschaftskrise geschmälernten Einnahmen andererseits – zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlicher Intensität - geraten sind, als ein entscheidender Auslöser für ihre (mehr oder weniger ausgeprägte) „neo-liberale Politikwende“, in der Wirtschafts-, Sozialstaats- (welfare state-) und Verwaltungspolitik Hand in Hand gingen.

3.3. *Akteurskonstellation, politisch-ideologischer Kontext*

Diese Bestimmungsmacht der budgetären Rahmenbedingungen kommt darin zum Ausdruck, dass die „neo-liberale Wende“, die typischerweise Wirtschafts-, Sozialstaats-(welfare state-) und Verwaltungspolitik in engem Zusammenhang ergreift, von den politisch-administrativen Eliten unter konservativen ebenso wie unter sozialdemokratischen Mehrheits- und Regierungsverhältnissen eingeleitet wurde. Besonders eindringliche Beispiele für die wie die andere parteipolitische Konstellation liefern *Neuseeland und Großbritannien*.

Neuseeland zeigte bis in die späten 1970er Jahre Profil eines ausgeprägten Wohlfahrts- und Interventionsstaates, dessen Ausbau (auch hierin mit Großbritannien vergleichbar) vom weitgehenden Konsens zwischen der Labour Party und der (konservativen) National Party getragen worden war (vgl. V. Schmidt 2000: 237) und von dem gesagt worden ist, „it was the world’s first ‘cradle-to-grave welfare state’“ (Kettl 2000: 8).

Den Auslöser für den radikalen wirtschafts- und verwaltungspolitischen Strategiewechsel bildete die sich zuspitzende Wirtschafts- und Budgetkrise, in die das Land in den frühen 1980er Jahren geriet. 1984 wurde die von der (in sich zerstrittenen) National Party getragenen Regierung von der Labour Party abgelöst, die nach 1945 nur in verhältnismäßig kurzen Perioden (1957-1960 und 1972-1975) die Regierung des Landes gebildet hatte (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 254). Nachdem die Labour Party im Wahlkampf noch für die Fortsetzung ihrer bisherigen wohlfahrts- und interventionsstaatlichen Politik eingetreten war (vgl. Nagel 1998), vollzog die neue Labour- Regierung, kaum ins Amt gewählt, einen abrupten wirtschafts- und verwaltungspolitischen Kurswechsel (vgl. Easton 1997: 80 f.). Nach ihrem erneuten Wahlsieg von 1987 verschärfte sie (in bemerkenswerter zeitlicher Parallelität mit der Tory-Regierung in Großbritannien) ihren neo-liberalen Kurs (vgl. V.Schmidt 2000: 247). Dabei ging es, neben radikalen Einschnitten in Sozial- und Personalausgaben, um die

Dekonzentration des überzentralisierten Verwaltungssystems (fast 90 Prozent aller öffentlich Beschäftigten waren Bedienstete der Zentralregierung!) durch Bildung („agencification“) von staatlichen Sonderbehörden (unter Beibehaltung der Minimalfunktion der Kommunen) und die Einführung von Management- und Wettbewerbskonzepten für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (die bis dahin fast vollständig von öffentlichem Personal erledigt wurden).

In *Großbritannien* hingegen wurde die neo-liberale Politikwende von der Konservativen unter Margret Thatcher vollzogen. Diese führten 1979 den Wahlkampf gegen die regierende Labour Party mit der zentralen Forderung eines „rolling back the state“ (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 126) und verließen mit ihrem neo-liberalen Politikprogramm dezidiert den Wohlfahrtsstaatskonsens, den die Konservativen mit Labour seit der Nachkriegszeit weithin gemeinsam getragen hatten. Nach dem Wahlsieg und der Regierungsübernahme setzte die neue Tory-Regierung unter Margret Thatcher die neo-liberale Politikwende wirtschafts-, gesellschafts- und verwaltungspolitisch, wie angekündigt, sogleich in die Tat um. Die (New) Labour Party unter Tony Blair, der es 1997 gelang, die Konservative Partei nach fast 20-jähriger Regierungszeit abzulösen, hat – ungeachtet ihrer eher beschönigenden Berufung auf einen „Third Way“ - die neo-liberalen Grundlinien ihrer konservativen Vorgängerregierung wirtschafts- ebenso wie verwaltungspolitisch in weiten Teilen – als neuerliches Beispiel eines „moving consensus“ (Rose 1980: 142 ff., Page 1991: 242 f.) - übernommen „The only way the Labour Party was able to return to power was in adopting much of the Thatcherist neo-liberal policy program and discourse“ (vgl. V. Schmidt 2000: 242).

In den *USA* gewann die verwaltungspolitische Diskussion mit dem Amtsantritt des republikanischen Präsidenten *Ronald Reagan* (1980-1988) dadurch eine neue politisch-ideologische Schärfe, dass dieser nunmehr die - bereits vom republikanischen Präsidenten Richard Nixon (1968-1972) forcierte – Kritik an der den Demokraten angelasteten Expansion des Wohlfahrtsstaates und der Bundesverwaltung (New Deal, Social Action Programme der 1960er Jahre) neo-konservativ zuspitzte und massiv darauf wandte, die Bundesverwaltung („big government“) abzubauen („downsizing of government“), die Bundesprogramme einzustellen und die Regierungsausgaben nach Maßgabe privatwirtschaftlicher Effizienzkriterien zu beschneiden (vgl. Rockman 2001).

Auch die in Fragen der Wohlfahrtsstatistik ansonsten eher sozialdemokratisch gesonnene Administration des demokratischen Präsidenten Bill Clinton und seines Vizepräsidenten führte verwaltungspolitisch die konservativ-neoliberale Grundlinie der Republikaner weiter,

wobei auch das politische und wahltaktische Kalkül eine Rolle spielte (vgl. Rockman 2001), die Republikaner, die ab 1994 erstmals seit den 1950er Jahren in beiden Häusern des Congresses die Mehrheit hatten, in einem wichtigen innenpolitischen Feld mit ihren eigenen Waffen zu schlagen. Clinton und Gore bedienten sich hierbei des Slogans „Reinventing Government“, für den sie auf den Titel eines Bestsellers von Osborne/Gaebler 1992 zugriffen. In dem Maße, wie es die amerikanischen Präsidenten der jüngeren Zeit – unabhängig von ihrer Parteifarbe – darauf angelegt haben, mit einem bestimmten verwaltungspolitischen Reformslogan persönlich-politisch und wählerwirksam identifiziert zu werden, zeigt die Reformdebatte eine Abfolge von „catch words“ (so PPBS unter Johnson, MbO unter Nixon, ZBB unter Carter, „government down-sizing“ unter Reagan und „re-inventing government“ unter Clinton/Gore, (vgl. Kettl 2000: 26, Rockman 2001.) und einen mit der jeweiligen Administration verknüpften Kampagnencharakter und daraus folgende „tides of reforms“ (vgl. Light 1997).

In *Frankreich* hatte die nach dem sozialistischen Wahlsieg 1981 gebildete sozialistische Regierung (bei gleichzeitiger Präsidentschaft des Sozialisten Francois Mitterand) zunächst, ihrem Wahlversprechen getreu, umfangreiche Verstaatlichungen (insbesondere von fünf wichtigen Industriekonzernen und des Bankwesens) einleitete – in eklatantem Gegensatz zu der zu diesem Zeitpunkt in anderen Ländern, vor allem in Großbritannien, forcierte (Re-)Privatisierungspolitik. Jedoch schon 1983 schlugen die französischen Sozialisten – unter Berufung auf internationale ökonomische und finanzielle Zwänge – eine Kehrtwende in ihrer Verstaatlichungspolitik ein (vgl. V.Schmidt 2000: 294). Nach einem kurzen Zwischenspiel einer Mitte-Rechts-Regierung unter Premier Jacques Chirac (1986-1988) und der abermaligen Regierungsübernahme der Sozialisten unter Premier *Michel Rocard* (1988-1992) wurde die Binnenmodernisierung der Verwaltung zum zweiten großen Thema des verwaltungspolitischen Diskurses. 1989 legte Rocard ein an New Public Management orientiertes Programm *Renouveau du Service Public* vor (vgl. Postif 1996: 215).

In *Deutschland* bietet der verwaltungspolitische Politikwechsel, vor allem was Zeitpunkt, Richtung und ihn auslösende Politik- und Verwaltungsebene anlangt, ein von den anderen Ländern deutlich abweichende Bild.

Zu Beginn der 1980er Jahre schien mit der Ablösung der sozialliberalen Bundesregierung durch die konservativ-liberale Koalition unter Kanzler Helmut Kohl im Jahr 1982 zwar der parteipolitisch-ideologische Einklang mit der international voranschreitenden, insbesondere

von der Regierungsübernahme der Tories in Großbritannien markierten neo-liberalen Politikwende hergestellt. Der neue Kanzler Helmut Kohl proklamierte denn auch in seiner ersten Regierungserklärung vom 13.10.1982 einen „historischen Neuanfang“ und - mit unverkennbaren Anklängen an den international herrschenden neo-liberalen verwaltungspolitischen Diskurs - das „Ziel, den Staat auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben zurück(zu)führen, zugleich aber dafür (zu) sorgen, daß er diese zuverlässig erfüllen“ kann (zit. nach. Jann/ Wewer 1998: 229). Jedoch blieben die verwaltungspolitische Diskussion und Praxis auf der Bundes- (ebenso wie auf der Landes- und Kommunalebene) bis in späten 1980er Jahren von dieser international dominierenden NPM-Debatte auffallend unbeeindruckt.

Für diese Zurückhaltung waren – in Anknüpfung an die vorausgehende Argumentation - mehrere Gründe bestimmend (vgl. Wollmann 1996: 19 ff.):

Zum einen schienen wesentliche NPM-Reformkonzepte (Dezentralisierung durch Schaffung von „agencies“, Erbringung der sozialen Leistungen durch nichtstaatliche Organisationen) in den „Ausgangsbedingungen“ der deutschen Verwaltungswelt (föderal-dezentrale Verwaltungsstruktur, „Subsidiaritätsprinzip“) im Kern längst verwirklicht¹². Zum andern erschwerte die durch Rechtsbindung („Rechtsstaatsprinzip“) geprägte deutsche Verwaltungstradition den leichten Zugang betriebswirtschaftlicher Managementkonzepte. Schließlich bekannte sich auf der Bundesebene, wie erwähnt, die neue konservativ-liberale Bundesregierung unter Kanzler Kohl zwar rhetorisch zu einer neo-liberalen Politikwende, hielt jedoch politikpraktisch weitgehend am bisherigen Sozialstaatskonsens der beiden großen Parteien fest und verfolgte einen eher (unideologisch) moderaten Staats- und Verwaltungsumbau durch Unternehmensprivatisierung (Bundesbahn und Bundespost) und Kostensenkungen (vgl. Wollmann 2000d: 698 ff.).

In den frühen 1990er Jahren vollzog sich dann ein bemerkenswert jäher verwaltungspolitischer Strategiewechsel, dessen entscheidender Auslöser offenkundig die budgetären Probleme waren, denen sich Bund, Länder und Kommunen – insbesondere unter der Last der finanziellen Folgekosten der deutschen Vereinigung – immer bedrängter gegenüber sahen. In einer für das dezentrale Politik- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik bezeichnenden Weise gingen die entscheidenden verwaltungspolitischen Anstöße zunächst von der kommunalen Ebene aus und ergriffen dann die Länder. Auf der Bundesebene sah sich die konservativ-liberale Bundesregierung unter Helmut Kohl erst 1995,

¹² Für Überlegungen zu „modernitätsfördernden Basisinstitutionen“ vgl. Wollmann 1996: 3 ff.

also nach 13jähriger Regierungszeit (und ihrer Spätphase), schließlich veranlaßt, eine Reformkommission (mit dem neo-liberal klingenden Titel „Schlanker Staat“ einzusetzen (vgl. Jann/Wewer 1998: 248 ff., Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“, Endbericht 1998). (Auf Verlauf und Bestimmungsgründe dieses unter dem Konzept eines an NPM orientierten „Neuen Steuerungsmodells“ firmierenden Diskursumschwungs ist weiter unten zurückzukommen).

4.6. Verwaltungspolitische Diskurse und Diskurskoalitionen - Einfluß auf das konzeptionelle Profil der Verwaltungspolitik

Die verwaltungspolitischen Diskursarenen und -koalitionen, die sich in den hier diskutierten Ländern in Vorbereitung und Begleitung der verwaltungspolitischen Entscheidungen formiert haben, lassen sich insbesondere danach sortieren, ob sie *politikzentriert*, *verwaltungszentriert* oder *gesellschaftsopen* operieren.

Die *Politikzentriertheit* der Diskursarena und -koalition ist besonders ausgeprägt in Neuseeland und Großbritannien.

In *Neuseeland* waren Schlüsselakteure in verwaltungspolitischen Diskussionsprozess der neue Finanzminister *Roger Douglas* (dessen Vorname der neuen Wirtschaftspolitik den Spitznamen „Rogeronomics“ eintrug) und eine kleine Gruppe, der Mitarbeiter des Schatzamtes (*Treasury*), ein kleiner Kern führender Labour-Abgeordneter, prominente Geschäftsleute („big business“ und Banken) sowie neo-liberale Ökonomen von den Hochschulen angehörten (vgl. Schmidt 2000: 247; Pollitt/Bouckaert 2000: 32; Halligan 2001: 78). Wusste sich diese geradezu geheimbündlerisch (als „secretive elite“, Halligan 2001: 85) agierende Politikdiskurskoalition in der Auffassung einig, als Ausweg aus der akuten Finanz- und Wirtschaftskrise auf Marktliberalismus und privatwirtschaftlichen Managerialismus zu setzen und dies gegenüber der Labour Party und den Gewerkschaften durchzusetzen, wurden die einzelnen Konzepte und Komponenten erst schrittweise formuliert (vgl. Castles et al. 1996). Über die Hochschulökonomien und die Mitarbeiter des Schatzamtes, die während ihres Ökonomiestudiums mit neo-liberaler Wirtschaftstheorie vertraut geworden waren, wurde der in Neuseeland geführte Verwaltungspolitikdiskurs stärker mit Theorieansprüchen und -begründungen (*public choice theory*, *transaction cost economics*, *principal agent theory*, *managerialism*)(vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 253) aufgeladen und munitioniert, als dies in den

anderen angelsächsischen Reformländern der Fall war (vgl. Hall 1993). So wurde denn gesagt, die New Public Management-Lehre habe „its true start in New Zealand“ (Kettl 2000: 8).

In *Großbritannien* war nach der Regierungsübernahme durch die Konservativen unter Margret Thatcher die verwaltungspolitische Programmatik von vornherein in erster Linie von den persönlichen neo-liberalen Überzeugungen und Glaubenssätzen der politischen Schlüsselakteure, insbesondere der Premierministerin selbst bestimmt. Leit- und Grundüberzeugung („core beliefs“) war die Überlegenheit von „Markt und Wettbewerb“ (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 271). Bestimmenden Einfluss in der neuen Politikdiskursarena und -koalition gewannen die Vorstellungen und Vertreter der Geschäftswelt (vgl. Oliver 2001). Schlüsselminister der neuen *Tory*-Regierung, beispielsweise Minister *Michael Heseltine*, kamen aus der Privatwirtschaft und brachten entsprechende Management-Konzepte und -erfahrungen ein¹³. *Derek Rayner*, ein prominenter Geschäftsmann, der das besondere persönliche Vertrauen der Premierministerin genoss, wurde deren wohl einflussreichster externer Berater und leitete denn auch die erste größere – nach ihm benannte – Reformkommission der neuen Regierung. Maßgebliche Anstöße gaben des Weiteren die Think Tanks der „Neuen Rechten“ (New Right) (vgl. Ridley 2000: 147), insbesondere das *Adam Smith Institute* und das *Centre for Policy Studies*), ferner die Phalanx der *internationalen Consultants* (*Pricewaterhouse Coopers*, *Andersen*, *Ernst & Young* usw.) (vgl. Efficiency Unit 1994). Die traditionelle Ministerialbürokratie mit ihren Spitzenbeamten („mandarins“) wurde von der Premierministerin – als der Reformgegnerschaft verdächtig – bewusst aus dem Politikdiskurs herausgehalten. Aus den Universitäten wurden neoliberale Ökonomen hinzugezogen, während die universitären Sozialwissenschaftler überwiegend auf kritische Distanz zu dem Thatcher'schen Projekt der Staats- und Verwaltungsmodernisierung gingen (vgl. Hood 1991). Der von den konservativen Regierungen eingeschlagene „confrontational and ideological style“ (vgl. Halligan 2001: 78) zeigte sich auch darin, dass Opposition und Gewerkschaften aus dem Politikdiskurs ausgeschlossen blieben. Der „management speak“ hat sich in der verwaltungspolitischen Terminologie, Rhetorik und Alltagssprache durchgesetzt (Vgl. Ridley 2000: 147).

Die hervorragende Rolle des Präsidenten als nationalen Akteurs in den USA widerspiegelnd, zeigt der dortige verwaltungspolitische Diskurs, jedenfalls auf der Bundesebene, eine auf

¹³ vgl. Heseltine: “Efficient management is the key to the (national) revival ... and the management ethos must run right through our national life – private and public companies, civil service, nationalized industries, local government, the National Health Service” (zit. nach Pollitt/Bouckaert 2000: 149)

den Präsidenten zulaufende Personalisierung, die dadurch noch verstärkt wird, dass sich die meisten Präsidenten, wie erwähnt, mit bestimmten Reformkonzepten – publizitätsträchtig und wahlkampfwirksam – zu identifizieren trachteten. Die Hochschätzung, die der privatunternehmerische Managerialismus im verwaltungspolitischen Diskurs in den USA seit je genießt, kommt darin zum Ausdruck, dass die Präsidenten vorzüglich den Rat von prominenten Geschäftsleuten suchten. Dies traf auf den Republikaner Reagan (mit der Einsetzung seiner vom Geschäftsmann Grace geleiteten Reformkommission) ebenso wie auf die demokratische Clinton/Gore Administration (Alan Gore: „Business-like government: Lessons learned from America’s best companies“¹⁴ zu.

Frankreich bietet das Beispiel für eine *verwaltungszentrierte* Diskurskoalition, die sich im Wesentlichen aus den *grands corps* angehörigen Spitzenbeamten zusammensetzte, deren Diskussionen mithin überwiegend „from within“ (Pollitt/Bouckaert 2000: 54) geführt wurden und deren Durchsetzungsvermögen nicht zuletzt in der großen kognitiven und normativen Homogenität begründet ist, die die Angehörigen der *grands corps* in Politik, Verwaltung und Wirtschaft verbindet. Der in Frankreich geführte Verwaltungspolitikdiskurs wird traditionell wesentlich von der Verwaltungselite und innerhalb dieser vor allem von den *grands corps* des Conseil d’Etat und der Cour de Comptes, den beiden traditionellen Säulen der Öffentlichen Verwaltung, getragen. Im zunächst schleppenden Verlauf der Dekonzentration, die erst 1992 durch politische Entscheidung beschleunigt wurde, machte sich der retardierende Einfluss der in den zentralen Ministerien verankerten Verwaltungseliten geltend. Eine wichtige Diskursarena bildet die Association Services Publics, ein sich Fragen der Verwaltungspolitik verwidmender politischer Club, in dem sich Spitzenbeamte der *grands corps* und Wissenschaftler treffen (vgl. Clark 1998: 104). Der „neo-liberale Strategiewechsel“ hatte seinen Ursprung insbesondere darin, dass sich Spitzenbeamte des Finanzministeriums vom (mit dem dirigisme verknüpften) Keynesianismus abwandten und sich monetaristischen Ideen, Deregulierung und Privatisierung verschrieben (vgl. Jobert./Theret 1994, Clark 1998 : 100).. Eine maßgebliche Rolle bei der Umsetzung dieser Vorstellungen spielte der 1995 eingerichtete Interministerielle Ausschuss für Staatsreform (*Comité interministériel de la réforme de l’Etat*), dem der Premierminister vorsah und die Schlüsselministerien angehörten (vgl. Postif 1997:215). Insgesamt wurde der verwaltungspolitische Diskurs in Frankreich von einer regierungs- und verwaltungszentrierten Diskurskoalition, die sich wesentlich aus den „usual networks‘ of *grands corps* – mandarins and politicians with shared ENA backgrounds and intertwined careers“(Pollitt/Bouckaert 2000 :. 55; vgl. auch V. Schmidt 2000 : 297) –

¹⁴ Gore, Alan, Business-like government: lessons learned from America's best companies, 1997,

zusammensetzte. Ungeachtet der seit den frühen 1980er Jahren fast im Vierjahrestakt stattfindenden Regierungswechsel zwischen Mitte-Links und Mitte-Rechts weist der verwaltungspolitische Diskurs in Frankreich eine bemerkenswerte Kontinuität auf (vgl. Clark 1998: 106 f.), die wesentlich auf die Verwaltungseliten als die entscheidenden Träger des Diskurses zurückzuführen sein dürfte.

Hatte sich die verwaltungspolitische Diskussion und Praxis in *Deutschland* bis in die späten 1980er Jahre von der international längst dominanten NPM-Debatte (aus den weiter oben angedeuteten Gründen) weitgehend abgekoppelt, so vollzieht sich in den frühen 1990er Jahre ein dramatischer Diskurswechsel, in dem die kommunale Ebene in einer im internationalen Vergleich geradezu beispiellosen Weise die Vorreiterrolle spielte (vgl. Banner 2001: 195). Angesichts der Ausgangsbedingungen, unter denen insbesondere die überkommenen rechtsregelgesteuerten, hierarchischen Strukturen der deutschen Verwaltungstradition zunehmend Kritik auf sich zogen, konzentrierte und beschränkte sich die einsetzende Reformdebatte vor allem auf die Rezeption und Anwendung von Managementkonzepten.

Legte die verschärfende Finanzsituation der Kommunen zweifellos den Zündstoff für die sich dann „wie ein Buschfeuer“ (Reichard 1994: 5) ausbreitende Reformdebatte, wurden deren Tempo und Inhalt von einem eigentümlichen Wechsel der tragenden Diskursgemeinde und –koalition bestimmt. Bis in die späten 1980er Jahre wurde der verwaltungspolitische Diskurs, der um das überkommene rechtsregelbundene, hierarchische Verwaltungsmodell kreiste, auf der kommunalen Ebene (und darüber hinaus) maßgeblich von der KGSt geprägt, die, 1949 von den Kommunen gegründet und von ihnen finanziert, die Aufgabe hatte, ihre Mitgliedskommunen in Organisationsfragen zu beraten. In zahllosen Gutachten und Empfehlungen hat die KGSt über die Jahre wesentlich zur institutionellen Weiterentwicklung und legitimatorischen Befestigung des überkommenen Verwaltungsmodells beigetragen. In den frühen 1990er Jahren vollzog sie – unter ihrem Leiter Gerhard Banner – einen dramatischen verwaltungspolitischen Strategiewechsel, in dem das von ihr bislang verfochtene Verwaltungsmodell gezeißelt wurde („organisierte Unverantwortlichkeit“, Gerhard Banner 1991) und stattdessen ein (an Grundsätzen des NPM orientiertes, an das holländische „Tilburger Modell“ angelehnte und vor allem auf die Einführung von Managementtechniken gemünztes) „Neues Steuerungsmodell“ formuliert und propagiert wurde¹⁵. Vermöge des großen Vertrauensfundus, den die KGSt durch ihre jahrelange Beratungstätigkeit bei den

Washington DC, National Performance Review.

Kommunen erworben hatte, war sie wie keine andere Institution geeignet, nunmehr das verwaltungspolitische Steuer in NPM-richtung herumzureißen und eine Schlüsselrolle im Aufbau einer Verwaltungspraktiker und NPM-orientierte Wissenschaftler vereinenden Diskurs- und Reformkoalition von „NPM-Modernisierern“ zu spielen. Ein weiterer nachhaltiger Anstoß für den Diskurswechsel ging von dem von der *Bertelsmann-Stiftung* 1993 veranstalteten internationalen Wettbewerb aus, in dem weltweit die NPM-innovativsten Städte ermittelt werden sollten. Der Ausgang des Wettbewerbs war, dass die US-amerikanische Stadt Phoenix und die neuseeländische Stadt Christchurch zu den international innovativsten Städten ausgerufen wurden, während die deutschen Städte weit abgeschlagen endeten. Dieses Ergebnis wurde in der Fachöffentlichkeit verbreitet als ein verwaltungspolitisches Menetekel wahrgenommen und hat wesentlich dazu beigetragen, das bisherige Vertrauen in das traditionelle deutsche Verwaltungsmodell zu erschüttern und der NPM-Botschaft Auftrieb zu geben. War der verwaltungspolitische Reformdiskurs bis in die 1980er Jahre von sich aus Verwaltungspraktikern, Verwaltungsjuristen und auch Sozialwissenschaftlern rekrutierenden „traditionellen Modernisierern“ getragen worden, so wurde die herrschende Meinung nunmehr von „NPM-Modernisierern“ übernommen¹⁶, zu denen Betriebswirtschaftler, NPM-orientierte Juristen und Politikwissenschaftler sowie (einen neuen Beratungsmarkt entdeckende und erschließende) Unternehmensberater gehörten. Vorübergehend avancierten die Bertelsmann-Stiftung-Preisträger-Städte Christchurch und Phoenix zu wahren „Mekkas“ der deutschen NPM-Gemeinde.

5.Abschließende Betrachtung: Fortwirkende Divergenz oder fortschreitende Konvergenz der verwaltungspolitischen Diskurse (und Praxis) der Länder?

Abschließend sei der Frage nachgegangen, ob sich die verwaltungspolitischen Diskurse und Reformphase (*trajectories*) – am Beispiel der hier herangezogenen Länder - immer stärker einander angleichen (*Konvergenz*) oder weiterhin unterschiedlich bleiben (*Divergenz*) (vgl. Schröter 2001: 415 ff., Wollmann 2003b, 2003d).

Die *Konvergenzthese* wird zum einen von der Vermutung gestützt, dass die Faktoren der Globalisierung (z.B. ökonomische Standortkonkurrenz zwischen den Ländern) und der Internationalisierung auf eine Angleichung von innerstaatlichen Verwaltungsstrukturen

¹⁵ Näheres zum NSM vgl. etwa Banner 1991, KGSt 1994, Reichard 1994, Jann 2001c

¹⁶ Zur konzeptionellen Unterscheidung von „NPM“- , „traditionellen“ und „alternativen“ Modernisierern und ihren Diskursgemeinden vgl. Wollmann 1996: 24 ff., zum Konzept des „bearer stratum“ der Diskurse vgl. Derlien 1996: 166.

hinwirken (so z.B. Thoenig 2003). Zudem ist *NPM* von einflussreichen internationalen Organisationen, insbesondere von der *OECD*, als einziger aussichtsreicher Entwicklungspfad und als „im Grunde effektivster Weg zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaats“ (so kritisch Naschold 1995: 69) propagiert worden ist. Die Konvergenzthese wird auch von der *Rational Choice*-Theorie genährt, die die verwaltungspolitischen Entscheidungen der relevanten Akteure auf deren rationale (in der Tendenz übereinstimmende) Reaktion auf die gleichen externen Herausforderungen zurückführt (vgl. Dunleavy 1991). In ähnliche Richtung weist schließlich eine Variante des *institutionellen Isomorphismus* (vgl. DiMaggio./Powell 1991: 63-82), die, mit Konzepten des *policy learning* verknüpft, institutionelle Rezeption und Imitation (nachahmender Isomorphismus, *mimetic isomorphism*) nahelegt.

Demgegenüber wird die *Divergenzthese* vor allem von der (vom „historischen Institutionalismus“ gespeisten) Vermutung gestützt, dass die der Politik-, Staats- und Verwaltungstradition der einzelnen Länder und Länder“familien“ verankerten institutionellen, kulturellen und normativen Faktoren eine („pfadabhängig“) fortwirkende Bestimmungskraft besitzen und die gegenwärtige und künftige institutionelle Entwicklung prägen.

Die in diesem Aufsatz unternommene Analyse und Erklärung der Verlaufsmuster und Inhalte der verwaltungspolitischen Politikwechsel vermitteln zwar einerseits die Einsicht, daß sich in allen Ländern – nach Maßgabe ihrer „Ausgangsbedingungen“ und anderer landesspezifischer Gegebenheiten – übereinstimmende Tendenzen der Verringerung des Staatssektors, der Dezentralisierung zentralisierter Handlungsstrukturen, der „Ent-monopolisierung“ staatlich-öffentlicher Leistungserbringung durch „Marktwettbewerb“ sowie der Ent-regelung und Ent-hierarchisierung der (Max Weber'schen) Verwaltungsstrukturen durch Managerialismus durchgesetzt haben und prägen sich insoweit „konvergente“ Entwicklungslinien aus. Auch innerhalb der jüngsten „langen Welle“ verwaltungspolitischer Veränderungen (vgl. Wollmann 2000d: 710 ff.) prägen sich mithin Gleichläufigkeiten aus.

Andererseits werden markante Unterschiede sichtbar, die umso stärker hervortreten, je tiefer die Analyse in die Länderprofile und ihre Bestimmungsfaktoren, insbesondere die länderspezifischen Ausgangsbedingungen und institutionellen und kulturellen Traditionslinien eindringt. Auf die sich abzeichnende „Pluralität“ von landeseigentümlichen oder ländergruppen-spezifischen Entwicklungspfaden hat Frieder Naschold verhältnismäßig früh aufmerksam gemacht (vgl. Naschold 1995: 71 ff.). Hierbei zeichnet sich insbesondere eine

fortwirkende (und sich möglicherweise sogar verstärkende) *Divergenz* zwischen den angelsächsischen Ländern einerseits und den kontinentaleuropäischen (und auch skandinavischen) Ländern andererseits ab (vgl.ausführlicher Wollmann 2003d). Eine solche Einsicht ist geeignet, die „Anglo-Saxon-zentristische“ Optik zu korrigieren (vgl. kritisch Wollmann 2001: 151 f.), die lange Zeit die internationale Diskussion bestimmte und auch die verwaltungspolitische Sichtweise der deutschen „NPM-Modernisierer“ merklich bestimmt (und eingeengt) hat.

Bibliographie

Adler, E./Haas, P. 1992, Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Programme, in: International Organization, vol.46, p. 367-390

Aucoin, P.(1990), Administrative Reform in Public Management. Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, in: Governance, vol. 3 (2), 115-137.

Banner, Gerhard 1991, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltungsführung-Organisation-Personal, S. 6-11

Banner, Gerhard 2001, Kommunale Verwaltungsmodernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 279- 304

Castles, F./Gerritsen, R./Vowles, J. (eds) 1996, The great experiment: Labour parties and public policy transformation in Australia and New Zealand, St. Leonards, NSW, Allen and Unwin.

Christensen, Tom/Laegreid, Per (eds.) 2001a, New Public Management, Aldershot etc.: Ashgate

Christensen, Tom/ Laegreid, Per 2001b, A Transformative Perspective on Administrative Reforms, in: Christensen, Tom/ Laegreid, Per (eds.) 2001, New Public Management, Aldershot etc.: Ashgate, 13-39

Clark, David 1998, The modernization of the french civil service, in: Public Administration, 76:1, p. 97- 115

Clark, David 2000 Public Service Reform. A Comparative West European Perspective, in: West European Politics, vol.23 no. 3, p. 33.

Clasen, Ralf/ Schröter, Eckhard/ Wiesenthal, Helmut/ Wollmann Hellmut 1996, Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung, Gutachten für die Bundesfraktion von Bündnis '90 DIE GRÜNEN, Typoscript: HU Berlin

Derlien, Hans-Ulrich 1996, Patterns of Postwar Administrative Development in Germany, in: Benz, Arthur/Goetz, Klaus H. (eds.), A New German Public Sector?, Aldershot: Dartmouth, pp. 27 ff.

Derlien, Hans-Ulrich 2000, Actor Constellation, Opportunity Structure and Concept Feasibility in German and British Public Sector Reforms, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.) 2000, Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, p. 150-170.

DiMaggio, P.J./Powell W.W.1991 , 'The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields', in: DiMaggio, P.J./Powell W.W. (eds.), The new institutionalism in organisational analysis, Chicago; University of Chicago Press 1991, pp. 63-82.

Dolowitz, D./Marsh, D.1996, 'Who learns What from Whom?' A Review of the Policy Transfer Literature', in: Political Studies, 44 (3): 343-357,

- Dunleavy, P 1991., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- Dyson, Kenneth 1980, *The State Traditions in Western Europe*, Oxford: Robertson
- Easton, Brian 1997, *The Commercialization of New Zealand*, Auckland: Auckland University Press,, p. 80-81.
- Efficiency Unit 1994, *The Government's Use of External Consultants*, London: HMSO
- Goldsmith, Michael J./ Page, Edward C. 1998, Farewell to the British State?, in: Lane, Jan-Erik (ed.) *Public Sector Reform*, London usw., pp. 147 ff.
- Hall, Peter A. 1993, Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain, in: *Comparative Politics*, vol. 25, pp. 275-296
- Halligan, John 2001, The Process of Reform in the Era of Public Sector Transformation, in; Christensen, Tom/Laegreid, Peer (eds.) 2001, *New Public Management*, Aldershot etc.: Ashgate, pp. 73-89.
- Heseltine, M. 1980, Ministers and management in Whitehall, *Management Services in Government*, 35.
- Hood, Christopher 1991, A public management for all seasons, *Public Administration*, 69:1, Spring, pp. 3-19.
- Hood, Christopher 1998, *The art of the state: culture, rhetoric and public management*, Oxford, Oxford University Press.
- Jann, Werner 2001a, Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: Blanke, Bernard u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich 2001, S. 62.
- Jann, Werner 2001b Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik, in: Schröter, Eckard (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 328 f.
- Jann, Werner 2001c, Neues Steuerungsmodell, in; Blanke, Bernard u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 82 - 91
- Jann, Werner/ Wewer, Göttrik 1998, Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine verwaltungspolitische Bilanz, in: Wewer, Göttrik (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl*, Opladen, S. 229-266
- Jobert, B./Theret, B. 1994, 'France, la consecration républicaine du néo-libéralisme', in: Jobert, B. (ed.), *Le tournant néolibéral*, Paris: Harmattan
- Johnson, Nevil 2000, 'State and Society in Britain: Some Contrasts with the German Experience', in: Wollmann, Hellmut/ Schröter, Eckhard (eds.), *Comparing Public Sector Reforms in Britain and Germany*, Aldershot: Ashgate, pp. 29-42
- Kettl, Donald F. 2000, *The Global Public Management Revolution*,. Washington D.C.: Brookings
- KGSt 1993, *Das Neue Steuerungsmodell*. Bericht Nr 5/1993, Köln
- König, Klaus/Fuechtner, Natascha 2000, *Schlanker Staat*, Baden-Baden: Nomos
- Light, Paul E 1997, *The Tides of Reforms, 1945-1995*, New Haven: Yale University Press

Nagel, Jack, Social Choice in a Pluritarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand, in: British Journal of Political Science, vol. 28 (1998), pp. 223-267.

1

Naschold, Frieder 1995, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Sigma

Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg 1998, Modernisierung des Staates, Opladen.

Oliver, James, Business Models and the Transfer of Business-Like Central Government Agencies, in: Governance, vol. 14 (2001), no. 2.

Osborne, D./Gaebler, T. 1992, Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, Mass., Addison Wesley.

Page, Edward C. 1991, Die „do parties make a difference“-Diskussion in Großbritannien, in: Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik, Leviathan Sonderheft 12/1991, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 239 –258

Peters, Guy 1995, Political institutions, old and new, in: Goodin, Robert/ Klingemann, Hans-Dieter (eds.), A new handbook of political science, Oxford: Oxford U Press, pp. 205- 220

Pollitt, Christopher 1990, Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience, Oxford.

Pollitt, Christopher 1995, Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, in: Evaluation, vol. 1, no. 2, October, pp. 133-154.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert 2000, Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: University press.

Postif, Thierry 1996, Public Sector Reform in France, in: Lane, Jan-Erik (ed.) 1996, Public Sector Reform, London etc.: Sage, pp. 209-220.

Reichard, Christoph 1996, Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Vergleich, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw., S. 241 ff.

Ridley, Frederik F., The Public Service in Britain: From Administrative to Managerial Culture, in: Wollmann, Hellmut/ Schröter, Eckhard (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot etc.: Ashgate 2000, p. 135

Rockman, Bert 2001, 'Politics by other means: Administrative reform in the US', in: International Review of Public Administration, vol.6, no.2. pp. 1-14

Röber, Manfred 1996, Über einige Mißverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte. Ein Zwischenruf, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser , S. 98 ff.

Rose, Richard 1980, Do Parties Make a Difference?, London: McMillan

Rose, Richard ,1993. Lesson Drawing in Public Policy, New Jersey: Chatham House, 1993;

Sabatier, Paul 1988, 'An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein', in: Policy Sciences, 21: 129-168.

- Sabatier, Paul 1993, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: H  ritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse, Opladen, S. 116 ff.
- Sachverst  ndigenrat „Schlanker Staat“ 1998, Abschlu  bericht, Bonn
- Schmidt, Vivien A. 2000, ‘Values and Discourse in the Politics of Adjustment’, in; Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien (eds.), Welfare and Work in the Open Economy, vol. 1, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 229 – 249
- Schröter, Eckhard, Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 418 ff
- Schröter, Eckhard/ Wollmann, Hellmut 1997, Verwaltung, öffentlicher Dienst, in: Picht, Robert u.a. (Hrsg.), Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert, München: Piper, S. 175-184
- Sharpe 1993, The United Kingdom: The Disjointed Meso, in: Sharpe, L.J. (ed.), The Rise of Meso Government in Europe, Sage: London
- Singer, Otto 1993, Policy Communities und Diskurs-Koalitionen. Experten und Expertisen in der Wirtschaftspolitik, in: H  ritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse, Opladen, S. 149 ff.
- Stillman, Richard J. 1998, Creating the American State, Tuscaloosa/London: University of Alabama Press.
- Thoenig, Jean-Claude 2003, Learning from evaluation practice. The case of public-sector reforms, in: Wollmann, Hellmut (ed.), 2003a, Evaluation in Public Sector Reform, Aldershot: Elgar (forthcoming)
- Thompson, Fred 2003, 'Why a New Public Management? Why Now' in *Review of Public Personnel Administration* (forthcoming).
- Wollmann, Hellmut 1995, Variationen der institutionellen Transformation in: Wollmann, Hellmut/ Wiesenthal, Helmut/ B  nker, Frank (Hrsg.), Transformation sozialistischer Gesellschaft. Am Ende des Anfangs, Opladen: Westdeutscher Verlag, S.
- Wollmann, Hellmut 1996, Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanl  ufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser, S. 1-46
- Wollmann, Hellmut 2000a, Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.) 2000, Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, pp. 1-26
- Wollmann, Hellmut 2000b, The Development and Present State of Local Government in England and Germany – a Comparison, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.) 2000, Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, pp. 107-131
- Wollmann, Hellmut 2000c, Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves, in: Public Administration, vol.78, No.4, pp. 915-936
- Wollmann, Hellmut 2000d, Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Ver  nderungswelle?, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 694 ff.

- Wollmann, Hellmut 2001, Germany's trajectory of public sector modernisation: Continuities and discontinuities, in: Policy & Politics, vol. 29, no. 2: 151 -169
- Wollmann, Hellmut 2002, 'Verwaltungspolitische Diskurse und Verläufe im internationalen Kontext', in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden: Nomos, pp. 489 - 524
- Wollmann, Hellmut (ed.) 2003a, Evaluation in Public Sector Reform, Aldershot: Elgar (forthcoming)
- Wollmann, Hellmut 2003b, 'Public Sector Reform and Evaluation in International Perspective: Between Convergence and Divergence, in Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public Sector Reform. Aldershot: Elgar (forthcoming)
- Wollmann, Hellmut 2003c, 'Public Sector Reforms and Evaluation in Germany. Advances and Lags', in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public Sector Reform, Aldershot: Elgar (forthcoming)
- Wollmann, Hellmut 2003d , Policy change in public-sector reform in cross-country perspective. Between convergence and divergence, in: Munshi, Surendra et al. (eds.), Good Governance in Democratic Societies. Cross-cultural Perspectives, London etc.: Sage (forthcoming)
- Wollmann, Hellmut/ Wiesenthal, Helmut/ Bönker, Frank (Hrsg.) 1995, Transformation sozialistischer Gesellschaft. Am Ende des Anfangs, Opladen: Westdeutscher Verlag