

**Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe
im internationalen Vergleich**

Hellmut Wollmann

Humboldt-Universität zu Berlin
Institut für Sozialwissenschaften
Unter den Linden 6
10099 Berlin

e-mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

In: Klaus König (Hrsg.) 2002, Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert,
Baden-Baden: Nomos, pp. 489 - 525

0. Einleitung

Dem Beitrag ist die Aufgabe gestellt, den aktuellen Diskurs zur Politik der Staats- und Verwaltungsreform in einer international vergleichenden Betrachtung zu skizzieren und zu diskutieren. Dem sind einige definitorische und konzeptionelle Bemerkungen vorzuschicken.

0.1. Verwaltungspolitik

In einem weiten Verständnis ist die Politik der Staats- und Verwaltungsreform darauf gerichtet, den Umfang der staatlichen Tätigkeit (Öffentlicher Sektor) zu bestimmen und die organisatorischen und personellen Strukturen des Verwaltungssystems sowie dessen Verfahren und Instrumente zu beeinflussen¹. Als relevante Felder und Dimensionen der Staats- und Verwaltungsreformpolitik sollen in diesem Beitrag insbesondere in den Blick gerückt werden:

- der Umfang der Staatstätigkeit, einschließlich des Staatsunternehmenssektors (z.B. indiziert durch die „Staatsquote“² und die „Staatsbedienstetenquote“³);
- der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung des politisch-administrativen Entscheidungs- und Verwaltungssystems (intergovernmentaler Makro-Bereich) (z.B. indiziert durch die „Zentralebenenbedienstetenquote“⁴);
- der Umfang der Erbringung öffentlicher Leistungen durch öffentliches Personal;
- die (interne) Organisationsstruktur der Öffentlichen Verwaltung (organisatorischer und intra-organisatorischer Mikro-Bereich).

Zwar bleiben damit an dieser Stelle wichtige weitere Gegenstände der Reformpolitik (insbesondere das Personal- und Finanzwesen der Verwaltung) vernachlässigt. Jedoch wird dies um der Bewältigung des ohnedies umfangreichen Stoffes für geboten gehalten und in Kauf genommen. Zur sprachlichen Vereinfachung soll die Politik der Staats- und Verwaltungsreform im hier gemeinten weiten Umfang im Folgenden verkürzt als *Verwaltungspolitik* bezeichnet werden.

¹ Für eine teilweise anders akzentuierte und differenzierte Definition vgl. *Böhret, Carl*, Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 2000, S. 44, vgl. zuletzt auch *Jann, Werner*, Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik, in: Schröter, Eckard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 328 f.

² Staatliche Gesamtausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts vgl. *Naschold, Frieder*, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik, Berlin: Sigma, 1995, S. 49 mit Vergleichsdaten wichtiger OECD-Länder.

³ Prozentanteil der Bediensteten des Öffentlichen Sektors an der Gesamtzahl der in der Volkswirtschaft Beschäftigten, vgl. *Naschold* 1995 (FN 2), S. 51 mit Vergleichsdaten wichtiger OECD-Länder.

⁴ Prozentanteil der bei der Zentral-/Bundesverwaltung Bediensteten an der Gesamtzahl der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten, vgl. *Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, Public Management Reform, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 44 mit Vergleichsdaten wichtiger OECD-Länder.

0.2. Verwaltungspolitikdiskurs (als „abhängige Variable“)

Unter Anknüpfung an das Konzept des *Diskurses*⁵, das in der sozialwissenschaftlichen Diskussion wachsende Aufmerksamkeit (wenn nicht inzwischen sogar inflationäre Verwendung) findet, wird unter *Verwaltungspolitikdiskurs* hier der Kommunikations- und Diskussionsprozess verstanden, in dem die anstehenden verwaltungspolitischen Entscheidungen konzeptionell vorbereitet und argumentativ begleitet werden. In der geläufigen Phasenvorstellung vom Politikzyklus (*policy cycle*) ausgedrückt, spielt sich der Verwaltungspolitikdiskurs insbesondere in den Schritten der Problemdefinition, des Agenda-Setting und der Konzept- und Strategieformulierung ab und geht damit den Phasen der eigentlichen Entscheidung (decision-making) und deren Implementation voraus. In dem Maße, in dem der Diskurs mit den maßgeblichen Akteuren der verwaltungspolitischen Entscheidungsfindung unter Umständen unmittelbar verknüpft ist, kann der Übergang von Diskurs und Entscheidungsfindung fließend sein.

Der verwaltungspolitische Diskurs wird seit den frühen 1980er Jahren zunehmend von Konzepten, Theorien und Strategieempfehlungen beherrscht, die seit den frühen 1990er Jahren, wahrscheinlich zum ersten Mal in einem seitdem vielzitierten Aufsatz von *Christopher Hood*⁶, unter dem Sammelbegriff *New Public Management(NPM)* zusammenfasst werden. Bereits frühzeitig ist darauf aufmerksam gemacht worden⁷, daß es sich bei *NPM* keineswegs um ein in sich kohärentes oder gar theoretisch konsistentes Reformkonzept, sondern eher um ein Konglomerat (*Christoph Pollitt* spricht von einem „kind of shopping basket“)⁸ von Konzepten und Handlungsempfehlungen handelt, die teilweise unterschiedlicher konzeptioneller Provenienz und deshalb in sich durchaus widersprüchlich sind. Diese Widersprüchlichkeit liegt vor allem darin, dass

⁵ Zur „Diskurs“-Analyse vgl. *Wittrock, Björn/Wagner, Peter/Wollmann, Hellmut*, Social science and modern state, in: *Wagner, Peter/Weiss, Carol/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut* (eds.) *Social Sciences and Modern States*, Cambridge (U.K.), 1991, pp. 28 ff.; *Singer, Otto*, Policy Communities und Diskurs-Koalitionen. Experten und Expertisen in der Wirtschaftspolitik, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse*, Opladen 1993, S. 149 ff.; *Hall, Peter A.*, Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Making in Britain, in: *Comparative Politics*, vol. 25 (1993), pp. 275-296; *Wollmann, Hellmut*, Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: *Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel usw.: Birkhäuser, 1996, S. 21 ff.; *Schmidt, Vivien A.*, 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, p. 229 ff.; *Vollmer, Hendrik*, Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der 90er Jahre, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 2002, Heft 1.

⁶ *Hood, Christopher*, A public management for all seasons, in: *Public Administration*, 1991, vol. 69, no. 1, pp.3-19.

⁷ So schon *Aucoin, P.*, Administrative Reform in Public Management. Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, in: *Governance*, vol. 3 (1990) 2, p. 115.

⁸ Vgl. *Pollitt, Christopher*, Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, in: *Evaluation*, vol. 1, no. 2, October (1995), p. 133, wobei er ab den „shopping basket“ acht unterschiedliche konzeptionelle Komponenten ausmacht.

einerseits Positionen vertreten werden, die auf *Rational Choice* und deren Theoriederivaten (insbesondere ökonomische Theorie der Bürokratie) fußen (und reformstrategisch 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“) eine höhere Autonomie der Verwaltungsmanger von der politischen Detailsteuerung einfordern (um deren Flexibilität zu steigern)⁹. Zudem mischen sich im Verwaltungspolitikdiskurs – in von Land zu Land unterschiedlichen Gemengelagen – umfassende gesamtgesellschaftliche, -wirtschaftliche und -politische (z.B. neo-liberale) Grundüberzeugungen („core beliefs“, etwa von der prinzipiellen Überlegenheit von Markt und Wettbewerb), analytisch-theoretische Annahmen über die zu lösenden Probleme und über die hierfür geeigneten Schritte¹⁰, normativ-theoretische Vorstellungen über die Wünschbarkeit bestimmter Veränderungen, „Modelldenken“¹¹, „Policy design“¹², praxiologische Handlungsempfehlungen, („Guru-hafte“) Visionen (z.B. „Re-inventing government“) und missionarisch-polemische Übertreibungen (z.B. „Organisierte Unverantwortlichkeit“ zur Kennzeichnung des Reformbedarfs).

War die Suggestion, dass *NPM* als eine konzeptionell geschlossene und in sich stimmige Modernisierungsstrategie zu begreifen sei, im internationalen Diskurs zunächst nicht zuletzt dadurch verstärkt worden, daß *NPM* von einflussreichen internationalen Organisationen, insbesondere von der *OECD*, geradezu zum einzigen aussichtsreichen Entwicklungspfad und zu dem „im Grunde effektivsten Weg zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaats“¹³ erklärt und propagiert wurde, hat sich inzwischen die Einsicht in die (länder- oder ländergruppen-spezifische) *Pluralität* der Modernisierungspfade (*trajectories*) und der ihnen vorausgehenden und sie begleitenden *Politikdiskurse* durchgesetzt¹⁴. Während der internationale Verwaltungsreformdiskurs mithin bis

⁹ Vgl. hierzu zuletzt Reichard, Christoph/ Röber, Manfred, Konzept und Kritik des Neu Public Management, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 374 ff. mit Nachweisen.

¹⁰ Für eine ähnliche Unterscheidung zwischen „cognitive knowledge“ (= „definition of problem and the cause and effect relations defining effective solutions“ und „normative“ arguments vgl. Schmidt 2000 (FN 5), p. 230.

¹¹ König, Klaus/Füchtner, Natascha, Schlanker Staat, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 21.

¹² Vgl. Jann, Werner, Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik, in: Schröter, Eckhard 2001, Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 322 f.

¹³ So kritisch Naschold (FN 2), S. 69.

¹⁴ So bereits Naschold 1995 (FN 2), S. 71, der vier Entwicklungspfade unterscheidet. Vgl. neuerdings insbesondere die bislang umfassendste (die Entwicklung in 10 Ländern!) vergleichend untersuchende Studie von Pollitt/Bouckaert (FN 4) sowie Christensen, Tom/Laegreid, Per (eds.), New Public Management, Aldershot etc.: Ashgate, 2001 und Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluating Public Sector Reforms, special issue of Revista Internacional de Estudios Politicos, Rio de Janeiro, September 2001.

in die jüngere Zeit von einer angelsächsisch-zentrierten (*Anglo-Saxon-centrist*) Dominanz bestimmt war¹⁵, zeichnet sich neuerdings eine größere Ausgewogenheit des internationalen Diskurses ab.

Von dieser länder- bzw. ländergruppenspezifischen Pluralität der Verwaltungspolitikdiskurse ausgehend, zielt unser Aufsatz darauf, deren unterschiedlichen zeitlichen, inhaltlichen und gegenständlichen Verlaufsmuster und Profile am Beispiel einiger relevanter Länder herauszuarbeiten und zu erklären.

0.3. Analyse- und Erklärungsrahmen

Für die Analyse und Erklärung der Diskursverläufe und -profile orientiert sich der Aufsatz an einem Erklärungsmodell, das sich, mit Anlehnung an den „historischen Institutionalismus“¹⁶, bei der Analyse von Verwaltungsreformprozessen bewährt hat¹⁷. Demnach werden hier maßgebliche Bestimmungskräfte für Verlaufsmuster und Profile des Verwaltungspolitikdiskurses insbesondere in den nachstehenden Faktoren vermutet.

- Die verfassungsrechtlichen und -politischen Entscheidungsstrukturen und -verfahren des Landes (föderal-dezentral oder unitarisch-zentralistisch, majoritär-konkurrenzdemokratisch oder konsensual-konkordanzdemokratisch) als institutionelle Rahmenbedingungen¹⁸, die sich darauf auswirken können, ob der Verwaltungspolitikdiskurs zentralstaatlich oder vertikal fragmentiert stattfindet und eher auf radikale oder inkrementalistische Veränderungen angelegt ist;
- Die verwaltungsstrukturellen *Ausgangsbedingungen* (*starting conditions*) des Landes, mit denen sich der verwaltungspolitische Diskurs auseinanderzusetzen hat und deren landesspezifische Ausprägungen (Umfang des Staatssektors, Grad der Zentralisierung, Umfang der staatlichen Dienstleistungserbringung, Verwaltungs-/Bürokratiemodell) als verwaltungspolitischer Problemdruck und Lösungsbedarf wahrgenommen werden und hierdurch den verwaltungspolitischen Diskurs maßgeblich beeinflussen können¹⁹;

¹⁵ Vgl. kritisch Wollmann, Hellmut, Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluating Public Sector Reforms, special issue of Revista Internacional de Estudios Politicos, Rio de Janeiro, September 2001, pp. 11 ff.

¹⁶ Vgl. etwa Peters, Guy, Political institutions, old and new, in: Goodin, Robert/Klingemann, Hans-Dieter (eds.), A new handbook on political science, Oxford: Oxford University Press 1995, pp. 205-220.

¹⁷ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), Christensen/Laegreid 2001 (FN 14), zuletzt Wollmann, Hellmut, Public Reforms and Evaluation in Germany – Advances and Lags, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluating Public Sector Reforms, special issue of Revista Internacional de Estudios Politicos, Rio de Janeiro, September 2001, pp. 216 mit weiteren Nachweisen.

¹⁸ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), pp. 41 ff., vgl. auch die ähnlich konzipierte Unterscheidung bei V. Schmidt zwischen „multi-actor“ and „single-actor“ countries, Schmidt 2000 (FN 5), pp. 232 ff.

¹⁹ Zur „Erklärungskraft“ der „starting conditions“ vgl. insbesondere auch Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), S. 62 ff., Wollmann 2001 (FN 15), S. 16.

- Staats- und verwaltungsinstitutionelle und -kulturelle Grundstrukturen (z.B. im Gegensatz von *Rechtsstaatstradition* der kontinentaleuropäischen und der *public interest/civil culture*-Tradition der angelsächsischen Länder)²⁰, die den „Korridor“ des verwaltungspolitischen Diskurses abstecken können;
- Die sozio-ökonomischen, insbesondere *budgetären Rahmenbedingungen*, deren krisenhafte Zuspitzung dringenden verwaltungspolitischen Handlungsbedarf suggerieren können;
- Die (partei-)politische *Akteurskonstellation* und deren ideologisch-politische usw. Handlungsinteressen und -absichten;
- Die den verwaltungspolitischen *Diskurs- (und Reform-)Koalitionen*²¹ (und u.U. mit einander rivalisierenden Diskursgruppierungen²²), die von Politikern, Verwaltungsfachleuten, Wissenschaftlern, Think Tanks, sozio-ökonomischen Interessenvertretern, Unternehmensberatern usw. gebildet und getragen²³ werden können. Der Zugang zum und die Dominanz im Diskurs kann wesentlich davon abhängen, ob es sich um einen eher geschlossenen, politik-zentrierten oder einen eher offenen, wissenschafts-zentrierten Diskurs handelt²⁴;
- Die internationale Öffnung der nationalen Diskursarena und ihre zunehmende Verflechtung und kognitive Übereinstimmung²⁵ kann sich in trans-/internationalen *Lern-, Rezeptions-, Imitations- und Austauschprozessen (policy learning)*²⁶ geltend machen.

²⁰ Vgl. Pollitt/Bouckaert (FN 4), pp. 52 ff., König/Füchtner 2000 (FN 11), S. 10 ff., Wollmann, Hellmut, Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, 2000, p. 4 ff.

²¹ Zum Konzept der Reformkoalitionen vgl. Wittrock/Wagner/Wollmann 1991 (FN 5), S. 43 ff. Zum ähnlichen Konzept der „advocacy coalition“ vgl. Sabatier, Paul, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy Analyse, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, S. 116 ff.

²² Zur Unterscheidung von „NPM“, „traditionellen“ und „alternativen“ Modernisierern vgl. Wollmann 1996 (FN 5), S. 15 ff.

²³ Zum Konzept der Träger („bearer“) des Reformdiskurses vgl. Derlien, Hans-Ulrich, Patterns of Postwar Administrative Development in Germany, in: Benz, Arthur/Goetz, Klaus H. (eds.), A New German Public Sector?, Aldershot: Dartmouth, 1996, S. 152.

²⁴ Vgl. Singer 1993 (FN 5), S. 157.

²⁵ Zum Konzept der „epistemic communities“ vgl. Adler, E./Haas, P., Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Programme, in: International Organization, vol.46 (1992), pp. 367-390.

²⁶ Vgl. Rose, Richard, Lesson Drawing in Public Policy, New Jersey: Chatham House, 1993; Sabatier 1993 (FN 21), Dolowitz, D./Marsh, D., „Who learns What from Whom?“ A Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies, vol. 44 (1996), pp. 343-357, zum „nachahmenden Lernen“ vgl. das Konzept des „mimetic isomorphism“ bei DiMaggio, P.J./Powell W.W., 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.

0.4. Länderauswahl

Die hier getroffene Auswahl der Länder *USA*, *Großbritannien*, *Neuseeland*, *Schweden*, *Frankreich* und *Deutschland* ist von der Absicht angeleitet, einerseits die in der bisherigen internationalen Diskussion im Vordergrund stehenden angelsächsischen Länder und andererseits Schweden als skandinavisches Land und Frankreich als weiteres kontinentaleuropäisches Land zu berücksichtigen.

0.5. Strukturierung des Aufsatzes

Zunächst sollen im ersten Abschnitt (unten 1.) in Form von „Länderberichten“ Verlauf und Profil der verwaltungspolitischen Diskurse in den herangezogenen Ländern diskutiert und (mit Blick auf das skizzierte Erklärungsmodell) die jeweils relevante Konstellation von Bestimmungsfaktoren identifiziert werden. Im zweiten Teil (unten 2.) soll eine vergleichende Zusammenschau versucht werden. Schließlich (unten 3) werden Überlegungen zur Frage angestellt werden, ob eine zunehmende Konvergenz oder fortwirkende Divergenz der Verwaltungspolitikdiskurse zwischen den Ländern oder zwischen Ländergruppen zu beobachten ist.

1. Länderberichte

1.1. Großbritannien

Eine maßgebliche institutionelle Rahmenbedingung für den verwaltungspolitischen Diskurs in Großbritannien bilden die unitarischen und zentralistischen Politik- und Verwaltungsstrukturen des Landes. Aufgrund dieser Verfassungsstruktur, des durch eine formale Verfassung nicht eingeschränkten Grundsatzes der „Parliamentary Sovereignty“ und des durch das Mehrheitswahlsystem geförderten Zweiparteien-Systems („Westminster model“) besitzt die auf ihre Unterhausmehrheit gestützte Regierung die Möglichkeit, gegebenenfalls umfassende Verwaltungsreformen zu beschließen und bis auf die lokale Ebene durchzusetzen.

Zwar war das britische Politik- und Verwaltungssystem bis in das frühe 20. Jahrhundert von jener „dual polity“²⁷ gekennzeichnet, in dem die zentrale Regierung – pointiert gesprochen – ihre Aufgabe vor allem darin hatte, das „Weltreich zu regieren“ und „große Politik“ („high politics“)²⁸ zu machen, während der mit erheblicher (insbesondere auch finanzieller) Autonomie ausgestatteten Ebene der kommunalen Selbstverwaltung (*local self-government*) in diesem „golden age

²⁷ Bulpitt, J., *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester U Press, 1983.

²⁸ Vgl. Ashford, Douglas, *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-local Policymaking the Welfare State*, London: Allen and Urwin, 1982.

of local self-government“²⁹ des Victorianischen Englands wichtige Aufgaben der „kleinen Politik“ (z.B. der Sozial- und Armenpolitik) und deren Verwaltung überlassen waren³⁰. Die fortschreitende Zentralisierung der Politik- und Verwaltungsaufgaben setzte zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit dem Ausbau des modernen Wohlfahrtsstaats ein, erhielt nach 1945 unter den neuen Labour-Regierung weiteren Auftrieb und wurde bis in die späten 1970er Jahre unter wechselnden Labour- und Tory-Regierungen bei weitgehendem wohlfahrtsstaatlichen Konsens weiterverfolgt³¹. Am Ende der 1970er Jahre beliefen sich die Staatsbeschäftigtenquote auf rund 20 Prozent (und damit deutlich höher als z.B. in der Bundesrepublik mit knapp 15 Prozent)³² und die Zentralregierungsbedienstetenquote auf rund 45 Prozent (gegenüber einer Bundesbedienstetenquote in der Bundesrepublik von rund 10 Prozent)³³. Die Leistungen der Sozial- und Gesundheitsdienste wurden fast ausschließlich von staatlichem bzw. kommunalem Personal erbracht.

Verwaltungshistorisch und -kulturell wurde der Aufbau des britischen Verwaltungssystems – anders als auf dem europäischen Kontinent, zumal in Deutschland, wo die staatliche Verwaltung ein institutionelles Erbe des Absolutismus darstellt und sich bis in das späte 19. Jahrhundert in der Hand des (konstitutionellen) Monarchen befand – von vornherein unter der in der *Glorious Revolution* von 1688 errungenen politischen Herrschaft des Parlaments vollzogen, das unter anderem die Entstehung einer staatlichen Verwaltung auf der mittleren (meso) Ebene unterband. Damit ist die Entstehung des britischen Verwaltungssystems durch seine Einbettung in eine, wie gesagt worden ist, „staats-lose“ („stateless“)³⁴, bürgerlich-kulturelle („civil culture“) und „individualistische“³⁵ Tradition geprägt³⁶. Desgleichen hat die britische Rechtstradition des *Common Law*, in der Rechtsentwicklung und Rechtssicherung in erster Linie in dem „Richterrecht“ (*judge made law*) gründen, für die Entwicklung eines auf umfassender Gesetzeskodifikation beruhenden Rechtsstaats keinen Raum geboten – anders als auf dem europäischen Kontinent, wiederum vor allem in Deutschland, wo das vom Parlament verabschiedete Gesetzesrecht rechtsgeschichtlich und -politisch die primäre Aufgabe hatte, der noch immer vom Monarchen beherrschten Verwaltung Schranken zu ziehen. Aufgrund dieser Rechtsentwicklung ist dem englischen Rechtsdenken denn auch die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht und hierbei insbeson-

²⁹ Norton, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot: Edward Elgar, p. 352.

³⁰ Vgl. Wollmann, Hellmut, *The Development and Present State of Local Government in England and Germany, a Comparison*, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot etc.: Ashgate 2000, p. 108 mit Nachweisen.

³¹ Vgl. Schmidt 2000 (FN 5), S. 237.

³² Vgl. Naschold 1995 (FN 2), S. 51 und Lorenz, Sabine/Wollmann, Hellmut, *Kommunalen Dienstrecht und Personal*, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Opladen: Leske + Budrich, 1999, S. 505, jeweils mit Vergleichszahlen.

³³ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), p. 44 und Lorenz/Wollmann 1999 (FN 32), S. 505, jeweils mit Vergleichszahlen.

³⁴ Vgl. Dyson, Kenneth, *The State Traditions in Western Europe*, Oxford: Robertson 1980, p. 53.

³⁵ Johnson, Nevil, *State and Society in Britain: Some Contrasts with German Experience*, in: Wollmann, Hellmut/ Schröter, Eckhard (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot etc.: Ashgate 2000, p. 29.

³⁶ Vgl. Wollmann 2000 (FN 20), p. 4 ff.; 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. jeweils mit weiteren Nachweisen.

dere die Ausformung eines eigenständigen „Verwaltungsrechts“ (z.B. zur separaten Regelung eines „öffentlichen Dienstrechts“) unbekannt³⁷ - im Gegensatz zum europäischen Kontinent, wo diese rechtsdogmatische und institutionelle Unterscheidung in öffentliches und privates Recht, auf das römische Recht zurückgehend, fundamentale Bedeutung hat. Insgesamt läuft diese Rechtsentwicklung darauf hinaus, kognitive und normative Unterschiede zwischen der staatlichen und der gesellschaftlich-ökonomischen Sphäre – auch unter dem Blickwinkel von verwaltungspolitischen Anleihen bei der letzteren – einzuebnen. Dies kommt verwaltungsreformgeschichtlich nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass sich die Zentralregierung in der Durchführung einschneidender organisatorisch-gebietlichen Reformen der kommunalen Verwaltungsebene – bis in das Ende des 19. Jahrhunderts zurückreichend – vom Ziel funktionaler und ökonomischer Effizienz hat leiten lassen³⁸.

Stadien des verwaltungspolitischen Diskurses seit 1945

Nach 1945 wurde der verwaltungspolitische Diskurs durch einen Wechsel in der Akteurskonstellation, nämlich dadurch bestimmt, dass die erstmals gebildete *Labour*-Regierung den Ausbau des Wohlfahrts- und Interventionsstaates (u.a. durch die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und des Gesundheitswesens) forcierte und von der Vorstellung ausgeprägter staatlicher Planung leiten ließ. In der Rezeption der in den 1960er Jahren international einsetzenden „Planungsdiskussion“ konnte der verwaltungspolitische Diskurs in Großbritannien an diesen eigenen Vorlauf anknüpfen und zeitigte lebhaftere Reformaktivitäten, insbesondere die Ausarbeitung eines umfassenden Reformvorschlages (Fulton Commission Report 1968), die Schaffung von Planungs- und Evaluierungsinstitutionen (z.B. *Central Policy Review Staff*) und (Mitte der 1970er Jahre) eine weitere Runde kommunaler Gebietsreformen^{39,40}. Von der Frage der Unternehmensverstaatlichung abgesehen, stimmten Labour und die Konservativen in dem verwaltungspolitischen Diskurs (auf der Basis eines grundsätzlichen Wohlfahrtsstaats-Konsenses) weithin überein⁴¹.

Nachdem die Konservative Partei unter *Margret Thatcher* 1979 im Wahlkampf programmatisch: „Rolling back the state“⁴² gefordert hatte, leitete sie nach ihrem Wahlsieg in ihrer Wirtschafts-

³⁷ Vgl. 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.

³⁸ Vgl. Sharpe, *L. J.*, The United Kingdom: The Disjointed Meso, in: Sharpe, *L. J.* (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage: London, 1993, p. 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, Hellmut, The Development and Present State of Local Government in England and Germany – a Comparison, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot etc.: Ashgate, 2000, p. 111 mit Nachweisen.

³⁹ Vgl. Levine, *Robert A.*, Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview, in: Levine, *Robert A.*/Solomon, *Marian A.*,/Hellstern, *Gerd-Michael*/Wollmann, Hellmut (eds.), *Evaluation Research and Practice*: Beverly Hills/London: Sage 1981, pp. 40 ff.

⁴⁰ Vgl. Wollmann 2000 (FN 5), p. 111 mit Nachweisen.

⁴¹ Vgl. Schmidt 2000 (FN 5), S. 237.

⁴² Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 5), p. 126.

und Verwaltungspolitik einen neo-liberalen Strategiewechsel ein, in dem sie mit dem bislang auch von Tories weitgehend mitgetragenen Wohlfahrtsstaatskonsens der Nachkriegszeit brach. Ideologische Prämissen dieser ersten Phase der Wende im Politikdiskurs waren zunächst eher grundsätzliche neo-liberale Überzeugungen („core beliefs“, insbesondere die Präferenz für „Markt und Wettbewerb“ und die Ablehnung wohlfahrtsstaatlicher Expansion und Intervention) denn bereits ausformulierte Konzepte und Instrumente⁴³. „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“⁴⁴, wie von *Heseltine*, einem Schlüsselminister der Thatcher-Regierung, gesagt wurde. So bildete denn die Berufung des prominenten Geschäftsmannes *Derek Rayner* zum Leiter der nach ihm benannten Reformkommission der *Rayner scrutinies*, in denen die Verwaltungstätigkeiten der zentralen Verwaltung durchleuchtet werden sollten, einen wichtigen Auftakt⁴⁵. Nach 1987, nach dem überwältigenden Wahlsieg der Konservativen, in dem diese eine Bestätigung ihres Kurses sahen, wurde neo-liberale Reformprogrammatik, die bislang vor allem in der Kürzung von Ausgaben ihren Niederschlag gefunden hatte, in massive Maßnahmenbündel umgesetzt. Hierzu rechnen (um dies hier nur ganz verkürzt anzusprechen)⁴⁶ insbesondere die „Next Steps“-Maßnahmen, in denen ab 1988 die zentrale Ministerialverwaltung durch die Schaffung von (im Ergebnis 140) Sonderbehörden (*executive agencies*) reorganisiert (dekonzentriert) wurde, und zum andern die gesetzliche Verpflichtung der kommunalen Verwaltungen, die bislang weitgehend nur von ihnen erbrachten sozialen Dienstleistungen (quasi-)marktlich auszuschreiben („*compulsory competitive tendering*“).

Die 1997 ins Amt gekommene (*New*) *Labour*-Regierung unter Premier *Tony Blair* – ungeachtet der beschwichtigenden Rede eines „*Third Way*“ – hat sich in ihrer Wirtschafts- und Verwaltungspolitik weitgehend der neo-liberalen Grundlinien ihrer konservativen Vorgängerregierung angeschlossen. „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“⁴⁷.

Im verwaltungspolitischen Diskurs hat sich in Großbritannien mithin seit den frühen 1980er Jahren ein tiefgreifender Wandel vollzogen. Vom wohlfahrtsstaatlichen- und verwaltungspolitischen Konsens, der bis in die späten 1970er Jahre von den beiden großen Parteien getragen wurde, hat sich die Konservative Partei nach 1979 in ihrem neo-liberalen Strategiewechsel radikal losgesagt und hat sich auch New Labour in der neo-liberalen Neuorientierung abgewendet. Die Vorstellung vom expansiven und intervenierenden Wohlfahrtsstaat wurde von der eines „enabling“ und „contracting state“ abgelöst. Der „management speak“ hat sich in der verwaltungspolitischen

⁴³ *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 271.

⁴⁴ *Heseltine, M.* 1980, *Ministers and management in Whitehall, Management Services in Government*, 35, zit. nach *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 149.

⁴⁵ Vgl. *Pollitt/Bouckaert* (FN 4), p. 275.

⁴⁶ Ausführlicher *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), pp. 272 ff.

⁴⁷ *Schmidt* 2000 (FN 5), S. 242.

Terminologie, Rhetorik und Alltagssprache durchgesetzt⁴⁸. In ihrer Ablehnung der Rolle des expansiven Wohlfahrtsstaats (und damit der Wohlfahrtsstaatsentwicklung insbesondere der Nachkriegszeit) konnten die Advokaten neo-liberaler Politik, nicht zuletzt *Magret Thatcher* persönlich, damit rechnen, mit der Beschwörung angeblicher oder tatsächlicher Werte („enterprise culture“) des Viktorianischen Englands des 19. Jahrhunderts argumentative Punkte zu machen⁴⁹. Die Vorstellung eines *contractualism* als eines der privatwirtschaftlichen Geschäftswelt entlehnten maßgeblichen Steuerungsmechanismus konnte angesichts dessen auf fruchtbaren diskursiven Boden fallen, dass im britischen Staats-, Rechts- und Gesellschaftsdenken die Grenzen zwischen der Politik-/Verwaltungs- und Gesellschafts-/Wirtschaftswelt fließend sind.

Bestimmenden Einfluss in der neuen Politikdiskursarena und -koalition gewannen die Vorstellungen und Vertreter der Geschäftswelt⁵⁰. Schlüsselminister der neuen *Tory*-Regierung, beispielsweise Minister *Michael Heseltine*, kamen aus der Privatwirtschaft und brachten entsprechende Management-Konzepte und -erfahrungen ein. *Derek Rayner*, 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)⁵¹, insbesondere das *Adam Smith Institute* und das *Centre for Policy Studies*), ferner die Phalanx der *internationalen Consultants* (*Pricewaterhouse Coopers*, *Andersen*, *Ernst & Young* usw.)⁵². Die traditionelle Ministerialbürokratie mit ihren Spitzenbeamten („mandarins“) wurden 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 gingen⁵³. Der von den konservativen Regierungen eingeschlagene „confrontational and ideological style“⁵⁴ zeigte sich auch darin, dass Opposition und Gewerkschaften aus dem Politikdiskurs ausgeschlossen blieben.

Die Blair-Regierung hat die enge Beratungskontakte mit hochrangigen Vertretern der Geschäftswelt fortgesetzt⁵⁵.

⁴⁸ Vgl. *Ridley* 2000 (FN 37), p. 147.

⁴⁹ Vgl. *Schmidt* 2000 (FN 5), p. 239.

⁵⁰ *Oliver, James*, Business Models and the Transfer of Business-Like Central Government Agencies, in: *Governance*, vol. 14 (2001), no. 2.

⁵¹ Vgl. *Ridley* 2000 (FN 37), p. 147.

⁵² Vgl. *Efficiency Unit*, The Government's Use of External Consultants, London: HMSO 1994.

⁵³ Vgl. etwa *Hood* 1991 (FN 6).

⁵⁴ *Halligan, John*, The Process of Reform in the Era of Public Sector Transformation, in; Christensen, Tom/Laegreid, Peer (eds.), *New Public Management*, Aldershot etc.: Ashgate, 2001, p. 78.

⁵⁵ Vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), S. 271.

2.2. Neuseeland

In seiner Politik- und Verwaltungsentwicklung nach 1945 weist Neuseeland, das 3,4 Millionen Einwohner hat, die Züge eines (hierin Großbritannien ähnelnden) unitarisch, zentralistisch und majoritär („2-Parteien-Westminster-Modell“) regierten Landes auf. Die außerordentliche Zentralisierung kommt darin zum Ausdruck, daß knapp 90 Prozent aller öffentlich Bediensteten bei Verwaltungseinrichtungen der Zentralregierung beschäftigt sind⁵⁶. Bis in die späten 1970er Jahre zeigte Neuseeland das 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 war⁵⁷. Vom neuseeländischen Wohlfahrtsstaat wurde gesagt: „it was the world’s first ‘cradle-to-grave welfare state’“⁵⁸. Die sozialen (und Gesundheits-) Dienste wurden fast ausschließlich von staatlichem Personal erbracht.

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 hatte⁵⁹. Nachdem die Labour Party im Wahlkampf noch für die Fortsetzung ihrer bisherigen sozial- und interventionsstaatlichen Politik eingetreten war⁶⁰, vollzog die neue Labour- Regierung, kaum im Amt, einen radikalen wirtschafts- und verwaltungspolitischen Strategiewechsel⁶¹. Nach ihrem neuerlichen Wahlsieg von 1987 verschärfte sie (in bemerkenswerter zeitlicher Parallelität mit der Tory-Regierung in Großbritannien) ihren neo-liberalen Kurs⁶². Dabei ging es, neben radikalen Einschnitten in Sozial- und Personalausgaben, um die Dekonzentration des überzentralisierten Verwaltungssystems durch Bildung („agencification“) von staatlichen Sonderbehörden (unter Beibehaltung der Minimalfunktion der Kommunen) und die Einführung von Managementkonzepten.

Eine Schlüsselrolle im neuen wirtschafts- und verwaltungspolitischen Diskurs spielten der neue Finanzminister *Roger Douglas* (dessen Vorname der neuen Wirtschaftspolitik den Spitznamen „Rogeronomics“ eintrug) und eine begrenzte Diskurskoalition, der Mitarbeiter des Schatzamtes (*Treasury*), ein kleiner Kern führender Labour-Abgeordneter, prominente Geschäftsleute („big business“ und Banken) sowie neo-liberale Ökonomen von den Hochschulen angehörten⁶³. Wuss-

⁵⁶ Nach *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 44.

⁵⁷ Schmidt 2000 (FN 5), S. 237.

⁵⁸ *Kettl, Donald F*, *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: Brookings Institution 2000, p. 8.

⁵⁹ *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 254.

⁶⁰ *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.

⁶¹ *Easton, Brian*, *The Commercialization of New Zealand*, Auckland: Auckland University Press, 1997, p. 80-81.

⁶² Vgl. Schmidt 2000 (FN 5), S. 247.

⁶³ Schmidt 2000 (FN 5), S. 247; *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 32; Halligan 2001 (FN 54), p. 78.

te sich diese geradezu geheimbündlerisch (als „secretive elite“)⁶⁴ 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 formuliert⁶⁵. 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*)⁶⁶ aufgeladen und munitioniert, als dies in den anderen angelsächsischen Reformländern der Fall war⁶⁷. So konnte denn gesagt werden, die New Public Management-Lehre habe „its true start in New Zealand“⁶⁸.

1990 kehrte die *National Party* – durch ihren Sieg über die (über den neo-liberalen Kurs inzwischen in sich zerstrittene) *Labour Party* – an die Regierung zurück.⁶⁹ Die wachsende Unzufriedenheit in der Bevölkerung über den neo-liberalen Politikkurs machte sich 1993 in einem Referendum geltend, durch das (ab 1996) das bisherige (dem britischen Wahlsystem entnommene) Mehrheitswahlsystem durch ein (der deutschen Variante des Verhältniswahlsystems entlehnte) Proportionalwahlsystem ersetzt wurde. In den 1999 erstmals nach dem neuen Wahlsystem durchgeführten Wahlen errang die Labour Party einen Wahlsieg, der verbreitet als ein Votum der Wählerschaft gegen die Politik einer umfassenden Strukturreform mit dem Ziel einer weitgehenden Deregulierung in Wirtschaft und Verwaltung interpretiert wurde. In einer (der britischen Labour Party nachempfundenen) Version von „Third Way“⁷⁰ verfolgt die neue Regierung einen deutlich entschärften neo-liberalen wirtschafts- und verwaltungspolitischen Kurs.

2.3. USA

Institutionell sind die Rahmenbedingungen für den Verwaltungspolitikdiskurs in den USA durch deren föderative Verfassungsstruktur bestimmt, in der politik- und verwaltungsgeschichtlich der überwiegende Teil der politischen und administrativen Aufgaben zunächst von den Einzelstaaten (und innerhalb dieser von den lokalen Einheiten) wahrgenommen wurde und sich die Expansion der Bundesaufgaben erst in den 1930er Jahren und während und nach dem 2. Weltkrieg vollzogen hat⁷¹. Damit hatte der verwaltungspolitische Diskurs in den USA historisch seine Schwerpunkte auf der einzelstaatlichen und lokalen Ebene und spielt auf diesen (insoweit der Diskurssi-

⁶⁴ Halligan 2001 (FN 54), p. 85.

⁶⁵ Castles, F./Gerritsen, R./Vowles, J. (eds), *The great experiment: Labour parties and public policy transformation in Australia and New Zealand*, St. Leonards, NSW, Allen and Unwin, 1996.

⁶⁶ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), p. 253.

⁶⁷ Vgl. Hall 1993 (FN 5).

⁶⁸ Kettl 2000 (FN 58), p. 8.

⁶⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Schmidt 2000 (FN 5), S. 249 f.

⁷⁰ Schmidt 2000 (FN 5), S. 250.

⁷¹ Rockman, Bert, *Politics by other means: Administrative reform in the U.S.*, Sept. 2001, unveröff. Ms., S. 10.

tuation in Deutschland vergleichbar) nach wie vor eine markante Rolle, auch wenn dies in dem auf die nationale Ebene fixierten internationalen Diskurs kaum wahrgenommen wird. Als Ergebnis der Expansion des Sozialstaates, die in den 1960er Jahren – insbesondere im Gefolge der *War on Poverty*-Programme unter Präsident *Lyndon Johnson* (1963-1968) – einen weiteren Schub erhielt, und der gewachsenen Aufgaben der Bundesebene betrug (Ende der 1970er Jahre) die Staatsquote 33,6 Prozent⁷², die Staatsbeschäftigtenquote 16 Prozent⁷³ (etwa gleich hoch wie die Bundesrepublik) und die Bundesregierungsbeschäftigtenquote rund 18 Prozent⁷⁴ (gegenüber der Bundesrepublik mit rund 10 Prozent).

Politik- und verwaltungskulturell ist der Verwaltungspolitikdiskurs in den USA in eine anti-staatliche pro-privatwirtschaftlich-gesellschaftliche Grundüberzeugung und -haltung („core belief“) eingebettet, die historisch als Akt der revolutionären Loslösung von Europa und seiner (insbesondere kontinentaleuropäischen) Staatstradition und somit als ein Kernelement des amerikanischen Gründungsmythos verstanden werden kann. *Dwight Waldo* hat dies pointiert so umschrieben: „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“⁷⁵. Der privatwirtschaftliche *Managerialismus* als Ausdruck dieser gesellschaftlich-privatwirtschaftlichen Präferenz und Prämisse fand seinen dauerhaften Eingang in den verwaltungspolitischen Diskurs, als die *progressive reformers* gegen Ende des 19. Jahrhunderts – vor allem unter dem Eindruck der verbreiteten Korruption und Stellenpatronage („spoils system“) in den Großstädten – das Leitbild eines *good government* beschworen und als deren Voraussetzung eine scharfe institutionelle und personelle Trennung von „Politik und Verwaltung“⁷⁶ und eine Professionalisierung der Verwaltung insbesondere durch Übernahme privatwirtschaftlicher Managementprinzipien forderten; in der Stadtverwaltung – als einem Hauptziel des *progressive movement* – sollte dies durch die Einführung von „city managers“ geschehen. So sind denn der *privatwirtschaftliche Managerialismus*, der durch Frederick W. Taylor (1911) mit dem Anspruch eines „wissenschaftlichen Managements“ (scientific management) untermauert wurde⁷⁷ und ein anti-etatistischer und gegen „big government“ („gegen die da in Washington“) gerichteter Argwohn dauerhafte Grundakkorde des verwaltungspolitischen Diskurses in den USA geworden. In dem Maße, wie sich die US-amerikanische Verwaltung im Vergleich zur (kontinental-)europäischen als „a more internally competitive, more experimental, noisier and less coherent, less powerful ... government system, but a more dynamic one“⁷⁸ er-

⁷² Vgl. *Naschold* 1995 (FN 2), S. 49.

⁷³ Vgl. *Naschold* 1995 (FN 2), S. 51.

⁷⁴ Vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 44.

⁷⁵ *Waldo* 1980, Hervorhebungen durch *Waldo*, zit. nach *Stillman, Richard J.*, *Creating the American State*, Tuscaloosa/London: University of Alabama Press, 1998, S. 172.

⁷⁶ Vgl. den klassische Aufsatz von *Woodrow Wilson* „The Study of Administration“ (1887), vgl. hierzu *Jann, Werner*, *Verwaltungswissenschaft und Managementlehre*, in: *Blanke, Bernard u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich 2001, S. 62.

⁷⁷ *Hood, Christopher*, *The art of the state: culture, rhetoric and public management*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 16; *Pollitt, Christopher*, *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Oxford, 1990, p. 15.

⁷⁸ *Wallace Sayre* 1964, zit. nach *Stillman* 1998 (FN 75), S. 172.

weist, scheint ihr überdies ein eher experimentierender und improvisierender denn systematischer Reformstil eigentümlich.

In den 1960er Jahren – im Kontext der Expansion der sozialstaatlichen Programme der Bundesregierung – war der verwaltungspolitische Diskurs (kurzzeitig) von Planungsvorstellungen bestimmt, die charakteristischerweise weitgehend vom privaten Unternehmenssektor übernommen wurden. So brachte Verteidigungsminister *Robert McNamara* die Grundzüge des *Planning Programming Budgeting System*, PPBS, das er 1961 im Verteidigungsministerium einführte und das 1965 (kurzlebig) von zivilen Ministerien übernommen wurden, aus seiner Managerkarriere beim Automobilkonzern Ford mit.

Der von der wachsenden konservativen Kritik an der expansiven Wohlfahrtsstaatspolitik der 1960er Jahre angeleitete Umschwung im verwaltungspolitischen Diskurs setzte bereits unter dem republikanischen Präsidenten *Richard Nixon* (1968-1974) mit einer Akzentuierung des „Management by Objectives“ (MbO) ein und wurde auch unter dem demokratischen Präsidenten *Jim Carter* (1976-1980) mit „Zero-based budgeting“ (ZBB) als neuer managerialistischer Formel fortgesetzt⁷⁹.

Mit dem Amtsantritt des republikanischen Präsidenten *Ronald Reagan* (1980-1988) gewann der verwaltungspolitische Diskurs dadurch eine neue politisch-ideologische Schärfe, dass nunmehr die „klassische“ Kritik der Republikaner an der den Demokraten angelasteten Expansion des Wohlfahrtsstaates und der Bundesverwaltung (New Deal, Social Action Programme der 1960er Jahre) neo-konservativ zugespitzt wurde und sich massiv darauf richtete, die Bundesverwaltung („big government“) abzubauen („downsizing of government“), die Bundesprogramme einzustellen und die Regierungsausgaben nach Maßgabe privatwirtschaftlicher Effizienzkriterien zu beschneiden.⁸⁰ Bezeichnend für diesen Reformansatz war die von Präsident *Reagan* 1982 eingesetzte (nach ihrem Vorsitzenden, einem prominenten Geschäftsmann, „Grace Commission“ genannte) *President's Private Sector Survey on Cost Control*. Durch Privatunternehmen gesponserte Ökonomen hatten den Auftrag, bürokratische „Verschwendung“ (waste) in der Bundesverwaltung zu identifizieren⁸¹.

Unter der Präsidentschaft von *Bill Clinton* (1992-2000) war der verwaltungspolitische Diskurs wesentlich von dem Bestreben des Präsidenten Clinton und seines Vizepräsidenten *Alan Gore* bestimmt, den Republikanern, die seit 1994 (erstmalig seit den 1950er Jahren) eine Mehrheit in beiden Häusern des Congress verfügten, dadurch den Wind aus den Segeln zu nehmen, dass sie das Verwaltungsreformthema unter dem Slogan eines „Re-inventing Government“ besetzten⁸² und hierbei auf den durch den Bestseller von *Osborne/Gaebler*⁸³ 1992 popularisierten Slogan

⁷⁹ Vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), S. 281.

⁸⁰ Vgl. *Rockman* 2001 (FN 71), S. 15,

⁸¹ Vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 282.

⁸² Vgl. *Rockman* 2001 (FN), p. 16.

⁸³ *Osborne, D./Gaebler, T., Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison Wesley, 1992.

zurückgriffen. Die Clinton/Gore'sche Reformprogrammatik fand ihren beredten Ausdruck in der *National Performance Review* von 1993, die den volltönenden Untertitel trug „creating a government that works better and costs less“ trug. Gleichzeitig wurden im *Government Performance and Result Act* (GPRA) von 1993 die Verwaltungseinheiten des Bundes verpflichtet, bis März 2000 Indikatoren für die Messung ihrer Leistungen zu formulieren. Dabei wurden – bemerkenswert spät!⁸⁴ – Anleihen bei der internationalen NPM Diskussion gesucht und insbesondere an den in Großbritannien geführten Diskurs angeknüpft⁸⁵.

Die starke Orientierung am privatwirtschaftlichen Sektor und Managerialismus, die den veraltungspolitischen Diskurs in seinen Anfängen im 19. Jahrhundert kennzeichnet und sich auch während seiner bislang stärksten wohlfahrts- und interventionsstaatlichen Ausprägung (in der Konzeptualisierung von PPBS) geltend machte, hat seit den 1980er Jahren zunächst vor allem unter dem republikanischen Präsidenten Reagan und dann unter der demokratischen Präsidentschaft von Clinton/Gore in Privatunternehmen als Leitmodell (Gore: „Business-like government: Lessons learned from America's best companies“⁸⁶) Ausdruck gefunden. So gewannen denn prominente Geschäftsleute (so *Grace* unter Präsident Reagan als Vorsitzender einer nach ihm benannten Kommission), konservative Think Tanks und „Gurus“ (so Osborne/Gaebler mit vollmundigem Ruf nach „re-inventing government“⁸⁷) bestimmende Rollen in den maßgeblichen Diskurskoalitionen. Angesichts des Übergewichts des einheimischen Managerialismus klinkte sich der US-amerikanische Reformdiskurs erst bemerkenswert spät (in den frühen 1990er Jahren) in die internationale NPM-Debatte ein⁸⁸. Innerhalb seines überwiegend managerialistischen Grundakkords zeigte der veraltungspolitische Diskurs über die Jahre eine bemerkenswert lebhaft Abfolge von Themen und „catch words“, eine Sequence von „tides of reforms“⁸⁹, deren „Reformalphabet“ („alphabet for reforms“⁹⁰) die unterschiedlichen Reformakzente (und auch PR-wirksame „trademarks“) der einzelnen Präsidenten markieren (so PPBS unter Johnson, MbO unter Nixon, ZBB unter Carter und „re-inventing government“ („REGO“) unter Clinton/Gore⁹¹) und die in dieser beweglichen Abfolge zugleich jene dem US-amerikanischen Reformstil eigentümliche Experimentierlust, aber auch Kurzphasigkeit und einen gewissen Kampagnen-Charakter erkennen lassen.

⁸⁴ Vgl. Kettl 2000 (FN 58), p. 7.

⁸⁵ *National Performance Review*, Reinvention's Next Steps: Governing in a Balanced Budget World, 1996.

⁸⁶ Gore, Alan, Business-like government: lessons learned from America's best companies, Washington D.C., National Performance Review, vgl. auch Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), S. 20.

⁸⁷ Vgl. Osborne/Gaebler 1992 (FN 83), p. 15: „... the bureaucratic model developed in very different conditions from those we experience today. ... Today all that has been swept away. We live in an era of breathtaking change“.

⁸⁸ Vgl. Kettl 2000 (FN 58), p. 7.

⁸⁹ *Light*, Paul C., The Tides of Reforms, 1994-1995, Yale University Press, 1997.

2.4. Schweden

Schweden hat ein unitarisches und zugleich stark dezentralisiertes Politik- und Verwaltungssystem. Während die engeren Regierungsaufgaben wahrnehmenden zentralen Ministerien ungewöhnlich kleine Personalstäbe haben, werden die Verwaltungsaufgaben traditionell in einer eigentümlichen „Dualstruktur“ erledigt, die einerseits aus einer Vielzahl zentraler, weitgehend autonom operierender staatlicher Sonderbehörden und andererseits aus den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften (auf Kreis- und Stadtebene) besteht⁹². Ende der 1970er Jahre lag die Staatsquote bei 61 Prozent⁹³ und die Staatsbedienstetenquote bei 30 Prozent⁹⁴, womit Schweden an der Spitze der europäischen OECD-Länder liegt. Bis in die 1970er Jahre wurden die Sozial- und Gesundheitsleistungen fast vollständig von staatlichen bzw. kommunalem Personal erbracht.

Verwaltungsgeschichtlich ist Schweden – ähnlich wie die kontinentaleuropäischen Länder – von der Rechtstradition bestimmt⁹⁵. Dem schwedischen Politikstil ist ein hoher Grad an Konsensorientierung eigentümlich, der sich nicht zuletzt in der Einsetzung und Nutzung von aus Politikern, Interessenvertretern und Wissenschaftlern zusammengesetzten Kommissionen zur Vorbereitung relevanter Politik- und Gesetzesvorhaben zeigt⁹⁶.

Die Entwicklung des schwedischen Sozialstaats („Schwedisches Modell“) wurzelt in der weithin konsentierten Vorstellung einer gesellschaftlich-politischen Solidarität (*folkshemmet* = „Volksheim“)⁹⁷. Nach 1945 war der verwaltungspolitische Diskurs um den weiteren Ausbau des Sozial- und Interventionsstaats in Schweden – in Übereinstimmung mit anderen westeuropäischen Ländern – von der Planungsdiskussion bestimmt, in der an in die 1930er Jahre zurückreichende Ansätze angeknüpft wurde. Dieser Politikdiskurs fand in einer radikalen kommunalen Gebietsreform ebenso Ausdruck wie in der Einführung von Planungs- und Evaluierungsverfahren, in der sich Schweden als einer der Vorreiter unter den europäischen Ländern erwies⁹⁸.

- Der wirtschafts- und verwaltungspolitische Politikdiskurs geriet in den 1970er Jahren dadurch in Bewegung, dass die Sozialdemokraten nach vierzigjähriger Regierungszeit erstmals 1976 von einer bürgerlichen Koalition (1976-1982) abgelöst wurden, die erste Grundlagen für be-

⁹⁰ Vgl. Kettl (FN 58), p. 26.

⁹¹ Vgl. Kettl 2000 (FN 58), p. 26, Rockman 2001 (FN 71), p. 16.

⁹² Vgl. Premfors, R., Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective, in: Public Administration, 76 (1998) 1, p. 156.

⁹³ Vgl. Naschold 1995, (FN 2), S. 49.

⁹⁴ Vgl. Naschold 1995, (FN 2), S. 51.

⁹⁵ Schröter 2001 (FN 36), S. 431.

⁹⁶ Vgl. Premfors, R., Social Research and Governmental Commissions in Sweden, in: American Behavioral Scientist, 1983, p. 623- 642.

⁹⁷ Hennigsen, B., Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden; Nomos, 1986.

⁹⁸ Vgl. Levine 1981 (FN 39), p. 49 ff., Vedung, Evert, Five Observations on Evaluation in Sweden, in: Mayne, J. et al (eds.), Advancing Public Policy Evaluation, Amsterdam etc.: Elsevier, 1992, pp. 72 ff.

hördeninterne Rationalisierungen, Dezentalisierungsmaßnahmen und eine Öffnung gegenüber dem privaten Sektor legte⁹⁹.

- An die Regierungsmacht 1982 zurückgekehrt, setzte die sozialdemokratische Regierung (1982-1992) auf eine weitere Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben bei gleichzeitiger Stärkung der Autonomie der lokalen Selbstverwaltung (sog. „free commune“-Experimente).
- Der Ende der 1980er Jahre erneut einsetzende schwere wirtschaftliche Einbruch und die aus ihm folgende budgetäre Krise lösten eine neoliberale Neuorientierung in der Wirtschaftspolitik und eine verstärkte Öffnung der Verwaltungspolitik für New Public Management aus. So schrieb die sozialdemokratische Regierung Verfahren des Performanz-Managements („Management by results“, mit Kontraktbeziehungen und Berichtspflichten) für die staatlichen Sonderbehörden sowie für die Kommunen vor und bereitete eine erweiterte Vermarktlichung der Erbringung von sozialen Dienstleistungen vor¹⁰⁰.
- Die bürgerliche Regierung, die zwischen 1992 und 1994 erneut im Amt war, setzte (unter ausdrücklicher Berufung auf die radikalen Vorbilder Großbritanniens und Neuseelands) den neo-liberalen Kurs verschärft fort - mit dem Ziel eines entschiedenen Umbaus des „Schwedischen Modells“, so dass bereits ein Systemwechsel gesehen wurde¹⁰¹.
- Der erneute Wahlsieg der Sozialdemokraten (1994) wurde verbreitet als Ausdruck dessen interpretiert, dass die „Bürger das schwedische (Wohlfahrtsstaats-) Modell“ verteidigen¹⁰².

Der verwaltungspolitische Diskursverlauf stellt sich (so die Analyse von Premfors)¹⁰³ als eine Auseinandersetzung zwischen den (auf eine noch stärkere Dezentralisierung, insbesondere Kommunalisierung der Verwaltungsstruktur drängenden und um den 1982 installierten Minister für Verwaltungsreform und Kommunalpolitik gruppierten) *Dezentralisten*, den (moderate Anpassungsreformen befürwortenden, in den Sektoralministerien und den Öffentlichen-Dienst-Gewerkschaften anzutreffenden) *Traditionalisten* und den *Ökonomen* (als die der Finanzminister, die bürgerlichen Parteivertreter und die Unternehmer auftreten) dar. Hierbei konnten sich sowohl die Dezentralisten als auch die Ökonomen in bemerkenswerten Umfang durchsetzen. Auf der einen Seite erlebte Schweden weitere Schritte der „radikalen Dezentralisierung in den letzten 20 Jahren“¹⁰⁴ und damit der Stärkung der traditionellen kommunalen Selbstverwaltung.

⁹⁹ Vgl. Naschold, Frieder/Riegler, Claudius H., Die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Skandinavien im Kontrast zu Deutschland, in: Riegler, Claudius H./Naschold, Frieder (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Baden-Baden, 1997, S. 16. Schröter 2001 (FN 36), S. 434.

¹⁰⁰ Premfors 1998 (FN 92), S. 151. Schröter 2001 (FN 36), S. 435.

¹⁰¹ Fölster, S., Ist der Systemwechsel in Schweden in Gefahr? Erfahrungen mit Privatisierung, Deregulierung und Dezentralisierung, in: Riegler, C.H./Naschold, F. (Hrsg.), Die Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 125-134.

¹⁰² Ministerpräsident Carlsson, zit. nach Naschold/Riegler 1997 (FN 99), S. 17.

¹⁰³ So Premfors, R., The „Swedish Model“ and public sector reform, in: Western European Politics, vol. 14, (1991) no. 3; Premfors 1998 (FN 92), S. 150.

¹⁰⁴ Premfors 1998 (FN 92), S. 155. Angesichts dieser traditionellen dekonzentrierten bzw. dezentralisierten Verwaltungsstruktur Schwedens sieht John Halligan, ein engagierter NPM-Modernisierer, Veranlassung,

Andererseits gewann die an NPM orientierte Vorstellung an Boden, dass die traditionelle Regelsteuerung der Verwaltung durch Performanz-Management („Management by results“) abgelöst sei, das damit zu einer “central philosophy of the public management reforms from the late 1980s onward“¹⁰⁵ avancierte. Zwar konnte damit – wohl vermöge der hohen Akzeptanz, die die Schaffung von analytischer Transparenz des Verwaltungshandelns in der Evaluationstradition und „rationalistischen“ Politikkultur des Landes hat – die Ergebnissteuerung in Form des *Management by results* eine Bresche in die Regelsteuerung der Rechtsstaatstradition schlagen. Jedoch blieben die neo-liberalen Forderungen nach wesentlichen Einschnitten in das schwedische Modell angesichts der sozial-kulturellen Verwurzelung der überkommenen Vorstellungen vom „Volksheim“ (folkshemmet) – bislang – ohne Resonanz.¹⁰⁶

2.5. Frankreich

Frankreich war bis in die frühen 1980er Jahre ein unitarisches, zentralistisch regiertes Land par excellence, dessen auf die Napoleon'sche Reform von 1800 zurückgehender Verwaltungszentralismus in dem System der Präfekten der Departements sein regionales Rückgrad hatte. Die Staatsbeschäftigtenquote belief sich Ende der 1970er Jahre auf rund 20 Prozent¹⁰⁷ und die Zentralregierungsbeschäftigtenquote auf rund 55 Prozent¹⁰⁸. Die französische Verwaltungstradition ist zum einen von der Vorherrschaft 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 zusammensetzen¹⁰⁹. 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 Verwaltung¹¹⁰. Aus dieser systematisch ausgebildeten Elite werden nicht allein die führenden Positionen des Verwaltungsapparats, sondern auch Spitzenpositionen in der Politik und auch der Wirtschaft besetzt¹¹¹. Damit besitzt die französische Elite über die verschiedenen Funktionseliten hinweg einen ungewöhnlichen Grad kognitiver und mentaler Homogenität.

Zum andern wurzelt die französische Verwaltungstradition im Rechtsstaatsprinzip und in der daraus folgenden Regelsteuerung administrativen Handelns. Das in Frankreich im 19. Jahrhun-

(fast enttäuscht) zu konstatieren: „So much of the state is concentrated at the local level that there is not much to managerialise“, vgl. Halligan 2001 (FN 54), S. 87.

¹⁰⁵ Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), S. 262.

¹⁰⁶ Schröter 2001 (FN 36), S. 434.

¹⁰⁷ Vgl. *Analytical Data Bank*, OECD.

¹⁰⁸ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000, (FN 4), p. 44; Lorenz/Wollmann (FN 32), S. 505.

¹⁰⁹ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), S. 229, Schröter 2001 (FN 36), S. 425 f.

¹¹⁰ Vgl. Clark, David, Public Service Reform. A Comparative West European Perspective, in: *West European Politics*, vol.23 (2000) no. 3, p. 33.

¹¹¹ Vgl. Schröter, E./Wollmann, H., Verwaltung – Öffentlicher Dienst, in: Picht, R. u.a. (Hrsg.), *Fremde Freunde*, München: Piper, 1998, S. 175.-184.

dert geschaffene Verwaltungsrecht wurde zum Vorbild für die Verwaltungsrechtsentwicklung in den anderen kontinentaleuropäischen Ländern.

In der Nachkriegszeit erhielt das Staats- und Verwaltungsmodell Frankreichs ihr eigentümliches Profil staatlicher Planung (*planification*) und wirtschaftspolitischer Intervention des Staates (*dirigisme*)¹¹².

- Nach 1981 geriet der wirtschafts- und verwaltungspolitische Diskurs im Gefolge des Wahlsiegs der Sozialisten, die für Mitterrand das Präsidentenamt errangen und auch den Regierungschef stellten, in Bewegung. Einerseits wurde die Dezentralisierung des überkommenen zentralistischen Verwaltungssystems, die die Sozialisten zum Thema des Wahlkampfes gemacht hatten, durch die Gesetzgebung von 1982 angepackt, in der insbesondere die Selbstverwaltung der Departements durch Übertragung staatlicher Aufgaben gestärkt und das bisherige zentralistische Übergewicht des Präfekten beschnitten wurden. Andererseits beschloss die sozialistische Regierung umfangreiche Verstaatlichungen (insbesondere von fünf wichtigen Industriekonzernen und des Bankwesens) – in eklatantem Gegensatz zu der zu diesem Zeitpunkt in anderen Ländern, vor allem in Großbritannien, verfolgten neo-liberalen Politik der (Re-)Privatisierung staatlicher Unternehmen. Bereits 1983 jedoch vollzogen die französischen Sozialisten – unter Berufung auf externe Zwänge – eine Kehrtwende in ihrer Verstaatlichungspolitik¹¹³.
- Nach der Ablösung der sozialistischen Regierung durch die Mitte-Rechts-Regierung unter Premier *Chirac* (1984-1988) wurden die Verstaatlichungen rückgängig gemacht.
- Nach 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* vor¹¹⁴.
- 1992 kam erneut eine Mitte-Rechts-Regierung unter Premier *Juppe* ins Amt, die dem Verwaltungsdiskurs weitere Akzente setzte. Zum einen wurde mit der *Charte de déconcentration* von 1992 die Dekonzentration der subnationalen staatlichen Verwaltung, die in der Reform von 1982 weitgehend unverwirklicht geblieben war, vorangetrieben¹¹⁵. Zum andern wurde 1995 eine *Réforme de l'état et des services publics* verkündet, in deren Mittelpunkt die „Kontraktualisierung“ (*contractualisation*) des Verhältnisses zwischen den Zentralministerien, ihren Sonderbehörden und den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften stand¹¹⁶. Zugleich er-

¹¹² Schmidt 2000 (FN 5), S. 291.

¹¹³ Schmidt 2000 (FN 5), S. 294.

¹¹⁴ Vgl. *Postif, Thierry*, Public Sector Reform in France, in: Lane, Jan-Erik (ed.), Public Sector Reform, London etc.: Sage, 1996, p. 215.

¹¹⁵ *Postif* 1996 (FN 114), S. 216.

¹¹⁶ *Politt/Bouckaert* 2000 (FN 4), p. 230.

hielt der Politikkurs – mit der Forderung nach dem „Rückzug des Staates“ – deutlich neo-liberale Töne¹¹⁷.

- Seit der Rückkehr der Sozialisten (1997) an die Regierung (unter Premier *Lionel Jospin*) werden die Reformaktivitäten fortgeführt – unter Abschwächung der neo-liberalen Akzentuierung der Wirtschafts- und Verwaltungspolitik.

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 treffen¹¹⁸. 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 verschrieben¹¹⁹. 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 angehörten¹²⁰. 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“¹²¹ – 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 – sieht man von frühen sozialistischen und zwischenzeitlichen neo-liberalen Ausreißern ab – eine bemerkenswerte Kontinuität auf¹²², was wesentlich auf die Verwaltungseliten als die entscheidenden Träger des Diskurses zurückzuführen sein dürfte.

2.6. Deutschland

Die Bundesrepublik ist durch ein ausgeprägt föderal-dezentrales Politik- und Verwaltungssystem gekennzeichnet, in dem der Bund nur verfassungsrechtlich eng umschriebene eigene exekutiv-

¹¹⁷ Schmidt 2000 (FN 5), S. 294.

¹¹⁸ Clark, David, The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity, in: Public Administration, vol. 76 (1998), spring, p. 104 mit Nachweisen.

¹¹⁹ Jobert, B./Theret, B., France, la consecration républicaine du néo-liberalisme, in: Jobert, B. (ed.) Le tournant néo-libérale Europe, Paris: l' Harmattan, 1994; Clark 1998 (FN 118), p. 100.

¹²⁰ Postif 1997 (FN 114), p. 215.

¹²¹ Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), p. 55; vgl. auch Schmidt 2000 (FN 5), S. 297, die von „a highly restricted governmental elite“ spricht.

¹²² Vgl. Clark 1998 (FN 118), p. 106 f.

administrative Zuständigkeiten (und Verwaltungsstrukturen) besitzt und zur Ausführung der Bundesgesetze und -programme auf die Verwaltung der Länder bzw. (innerhalb dieser) der Kommunen angewiesen ist. Dieser auch im internationalen Vergleich ungewöhnliche Grad der (insbesondere administrativen) Dezentralisierung kommt darin zum Ausdruck, dass die Bundesbedienstetenquote nur rund 9 Prozent beträgt – im Vergleich zu rund 15 Prozent in den USA als föderativem System und knapp 50 Prozent in Großbritannien und knapp 90 Prozent in Neuseeland als unitarischen Ländern¹²³. Mit einer Staatsquote von 48,5 Prozent¹²⁴ und einer Staatsbedienstetenquote von rund 15 Prozent lag die Bundesrepublik (in den späten 1970er Jahren) im (unteren) Mittelfeld der europäischen OECD-Länder¹²⁵. Aufgrund des traditionellen Subsidiaritätsprinzips werden die sozialen Dienstleistungen – anders als in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern – größtenteils nicht von öffentlichem Personal, sondern von nicht-staatlichen Organisationen, bislang überwiegend von den sog. freien Wohlfahrtsverbänden, erbracht.

Vermöge seiner föderal-dezentralen Verfassungsstruktur als „multi-level“-System findet in der Bundesrepublik der verwaltungspolitische Diskurs in vertikal wie horizontal unterschiedlichen Diskursarenen statt – anders als in den unitarischen („single-level“) Ländern, wo sich der Verwaltungspolitikdiskurs im Wesentlichen auf *einer* (nämlich der zentralstaatlichen) Ebene abspielt. Diese vertikale und horizontale Fragmentierung der verwaltungspolitischen Diskurs- und Entscheidungsarenen leistet jenem „disjointed incrementalism“ Vorschub, der als der Verwaltungsreformpolitik in der Bundesrepublik eigentümliches Stil- und Handlungsmuster bezeichnet worden ist¹²⁶.

Die deutsche Verwaltungstradition ist vom *Rechtsstaatsprinzip* geprägt, das – verfassungs- und institutionengeschichtlich auf die Konstellation der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts zurückgehend – historisch auf der Vorstellung und Forderung beruhte, dass die Freiheit und das Eigentum des Bürgers gegenüber dem Staat und seiner Verwaltung vor allem durch eine (möglichst umfassend kodifizierte) prozedurale wie materielle Gesetzesregelung des Verwaltungshandelns und deren (möglichst lückenlose) Überprüfung durch unabhängige Gerichte zu sichern sei. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Unrechtsregimen in der jüngeren deutschen Geschichte genießt das Rechtsstaatsprinzip ohne Zweifel einen besonderen institutionellen und normativen Rang. Korrelat des Rechtsstaatsprinzips ist ein Verwaltungsmodell, dessen vorrangige Funktion herkömmlich im korrekten Gesetzesvollzug gesehen wird und im Max Weber'schen Bürokratietypus seine institutionelle Entsprechung findet. In der deutschen Verwaltungsentwicklung hat das Rechtsstaatsprinzip ein eigenständiges Verwaltungsrecht ebenso her-

¹²³ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), p. 44 und Lorenz/Wollmann 1999 (FN 32), S. 505 für weitere Vergleichszahlen.

¹²⁴ Vgl. Naschold 1995 (FN 2), S. 49.

¹²⁵ Vgl. Naschold 1995 (FN 2), S. 51.

¹²⁶ Vgl. Wollmann 1996 (FN 5), S. 9 ff.; Derlien 1996 (FN 23).

vorgebracht wie den Primat der des juristisch ausgebildeten (höheren) Verwaltungspersonals („Juristenmonopol“).

Die Entwicklung des verwaltungspolitischen Diskurses in der Bundesrepublik soll hier, von der Nachkriegssituation ausgehend, etwas ausführlicher nachgezeichnet werden¹²⁷.

Verwaltungspolitisch waren die unmittelbaren Nachkriegsjahre dadurch bestimmt, dass die Länder durchweg territorial neu zugeschnitten wurden und 1949 auf dem gebietlichen Bestand der drei Westlichen Besatzungszonen die Bundesrepublik – mit dem Regierungssitz in Bonn – neu geschaffen wurde (nur die kommunale Ebene behielt ihre territorial-organisatorische Kontinuität). Zwar kam von Anfang an eine Diskussion über die Notwendigkeit ernsthafter Verwaltungsreformen in Gang¹²⁸, für die die Bezeichnung „Verwaltungsvereinfachung“ ein gängiges Stichwort wurde. Jedoch verebbte diese Diskussion rasch: „Für Innovationen und grundlegende Reformen meinten die Akteure, wie so oft in kritischen Umbruchsituation, weder Kraft noch Zeit aufbringen zu können“¹²⁹. Überdies bewiesen die überkommenen (auch während des Nazi-Regimes insoweit kaum veränderten) Organisationsstrukturen und -muster der Verwaltung angesichts der beispiellosen Herausforderung und Problemlast der unmittelbaren Nachkriegsjahre eine bemerkenswerte Handlungs- und Leistungsfähigkeit. Im Gegensatz zu beispielsweise Großbritannien und Schweden, wo der seit Kriegsende unter sozialdemokratischer/Labour-Führerschaft verfolgte und forcierte Ausbau des Wohlfahrts- und Interventionsstaates die verwaltungspolitische Debatte auf flankierende Verwaltungsreformen lenkte, zeigte der verwaltungspolitische Diskurs in der Bundesrepublik – vor dem Hintergrund dessen, dass im Bund und in den meisten Ländern bürgerlich-konservative Mehrheiten regierten und ein ordo-liberales Politik- und Staatsmodell dominierte – bis in die 1960er Jahre hinein kaum Neuerungen.

Im Verlaufe der 1960er Jahre, insbesondere unter der Großen Koalition von CDU und SPD (1966-1969) und nach Bildung der sozialdemokratisch geführten sozialliberalen Koalition, kam der verwaltungspolitische Diskurs dadurch in Bewegung, dass in der politischen Arena die (in anderen sozialdemokratisch regierten europäischen Ländern wie Großbritannien und Schweden schon seit längerem dominierende) Vorstellung eines expansiven Wohlfahrts- und Interventionsstaates bestimmend und mit der Forderung einer umfassenden Modernisierung der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen verbunden wurde. Eine entscheidende Stärkung der Fähigkeit des

¹²⁷ Vgl. etwa Ruck, Michael, Beharrung im Wandel: Neuere Forschungen zur deutschen Verwaltung im 20. Jahrhundert (I), in: Neue Politische Literatur, 42 (1997), S. 200-207; Jann, Werner, Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Ellwein, Thomas/ Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1999, S. 520-543; Wollmann, Hellmut, Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Veränderungswelle?, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2000, S. 711 ff.

¹²⁸ In seiner ersten Regierungserklärung führte der neue Kanzler Adenauer aus: „Die Hauptsache ist, dass der ministerielle Apparat im demokratischen Staat im ganzen möglichst klein gehalten wird, dass die Ministerien von all den Verwaltungsaufgaben befreit bleiben, die nicht in die ministerielle Instanz gehören“ (zit. nach Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht, Bonn 1998, S. 109).

¹²⁹ Jann 1999 (FN 127), S. 2 f.

fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaats zu „aktiver Politik“¹³⁰ wurde insbesondere von der Schaffung von organisatorischen und personellen Planungs- und Evaluierungskapazitäten gesehen. In der Reformwelle der 1960er und frühen 1970er Jahre wurden Reformansätze in umfassender thematischer Breite – Verfassung/Recht, Organisation, Personal und Finanzen – und auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) diskutiert¹³¹.

Erstmals in der deutschen Verwaltungsgeschichte wurde diese *verwaltungspolitische Diskussion* in Diskursarenen geführt und von Reformkoalitionen getragen, an denen neben reformbereiten Politikern und Verwaltungsfachleuten auch Hochschulwissenschaftler mitwirkten, sei es in einer der vielen in der Reformperiode gebildeten Reformkommissionen, sei es im Rahmen von reformbezogenen Forschungsarbeiten und Gutachten¹³². Während die an Hochschulen tätigen Politik- und Verwaltungswissenschaftler, aber auch Juristen, in einem Umfang, der in der deutschen Politik- und Wissenschaftsgeschichte bis dahin beispiellos war, in den verwaltungspolitischen Diskurs einbezogen wurden und eingriffen (wobei die *Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, Speyer, wohl eine herausgehobene Bedeutung hatte), spielten Unternehmensberatungsfirmen in dieser Phase nur eine marginale Rolle¹³³. Eindrückliche Beispiele für diese neuen Diskursarenen und -koalitionen liefern die *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform* sowie die *Studienkommission Dienstrechtsreform* auf der Bundes- sowie die zur Vorbereitung und Begleitung der kommunalen Gebietsreformen gebildeten Sachverständigenkommissionen auf der Landesebene¹³⁴. Als maßgebliche Diskursarena erwies sich die *Deutsche Sektion* (des *Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften*), in deren Tagungen und Veröffentlichungen die aktuellen Reformthemen aufgegriffen und begleitet wurden¹³⁵.

In der verwaltungspolitischen Diskussion traten insbesondere drei unterschiedliche Schübe hervor:

- Zum einen ging es um die administrative Anpassung des Politik- und Verwaltungssystems an die Planungs- und Steuerungserfordernisse des fortgeschrittenen Wohlfahrts- und Interventionsstaates. Neben der Einführung eines *Planning Programming Budgeting System*, PPBS, auf Ministerialebene wurde (als eher realistische Option) die Anwendung von “Management by Objectives”, MbO, diskutiert – in beiderlei Hinsicht die Diskussion in den USA und auf die-

¹³⁰ Vgl. Mayntz, Renate, Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), *Modernisierung des Staates?*, Baden-Baden, 1997, S. 65-72.

¹³¹ Vgl. Wollmann, Hellmut, Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany – (Mostly) a Story of Fragmented Incrementalism, in: Muramatsu, Michio/Naschold, Frieder (eds.), *State and Administration in Japan and Germany*, Berlin: deGruyter, 1996, S. 82 ff. mit Nachweisen.

¹³² Vgl. Wollmann 1996 (FN 5), S. 12 f.

¹³³ Vgl. Derlien, Hans-Ulrich, 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, 2000, S. 153.

¹³⁴ Vgl. König/Füchtner 2000 (FN 11), S. 41 ff. mit Nachweisen.

¹³⁵ Vgl. insbesondere die zunächst im Eigenverlag der Deutschen Sektion, dann beim Nomos-, Verlag herausgebrachte Schriftenreihe, beispielsweise: Wagner, Frido (Hrsg.), *Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?*, Bonn: Eigenverlag der Deutschen Sektion, 1976.

sem Wege im privatwirtschaftlichen Managerialismus wurzelnde Ansätze rezipierend¹³⁶. Zugleich wurden *Evaluierung/Evaluierungsforschung* als konstitutive Phase und Komponente des “Politik- und Managementzyklus” (Planung/Entscheidung, Implementation, Ergebnis-/Wirkungskontrolle/Rückmeldung/Feedback) im deutschen Diskurs intensiv aufgegriffen – wiederum in Anknüpfung an den US-amerikanischen Vorlauf¹³⁷. In der Rezeption und Anwendung von Ansätzen der Evaluierungsforschung war die Bundesrepublik – neben Schweden – Spitzenreiter unter den europäischen Ländern¹³⁸. Dies gilt auch für die Ansätze „experimenteller Politik“¹³⁹, worin (zumindest vorübergehend) – vergleichbar mit Schweden – eine „rationalistische Revolution erblickt werden könnte.

- Zum anderen erlebten (sektorale) Fachverwaltungs- und Policy-spezifische (sozialverwaltungs-, bauverwaltungs-, stadtentwicklungsbezogene) Reformdiskurse in den jeweiligen sektoralen Handlungsfeldern einen starken Auftrieb.
- In den Bundesländern kam eine intensive Debatte über die Notwendigkeit und die Ziele einer umfassenden kommunalen Gebietsreform als Voraussetzung der Schaffung leistungsfähiger kommunaler Politik-, Planungs- und Verwaltungseinheiten in Gang¹⁴⁰.

Zwar kam der Modernisierungsschub (auf dessen *empirischen* Verlauf an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll) – im Gefolge der vom Erdölchock ausgelösten weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise – Mitte der 1970er Jahre bekanntlich in erheblichem Umfang zum Erliegen¹⁴¹. Jedoch kann kaum bezweifelt werden, dass der von breiten Reformkoalitionen aus Verwaltungsangehörigen und Wissenschaftlern getragene verwaltungspolitische Diskurs nicht nur einen „großen Reichtum an Reformideen“¹⁴² hervorgebracht, sondern die Institutionenwelt der

¹³⁶ Vgl. Rurüp, Bert, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes. Eine deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System, Berlin 1971, zu PPBS; Lüder, Klaus/Budäus, Dietrich, Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung, Göttingen 1976, zu MbO; Reinermann, Heinrich/Reichmann, Gerhard, Verwaltung und Führungskonzepte. Management by Objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen, Berlin 1978, zur „Führung durch Vorgabe von Zielen“ („ziel- und ergebnisorientierte Führung“). Zu der auf der Bundesebene geführten Diskussion vgl. ausführlicher König/Füchtner 2000 (FN 11), S. 43 ff. mit Nachweisen.

¹³⁷ Vgl. Derlien, Hans-Ulrich, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden, 1976; Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd.1, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1984.

¹³⁸ Vgl. Levine 1981 (FN 39), p. 46 ff.

¹³⁹ Vgl. Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Experimentelle Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1984.

¹⁴⁰ Vgl. Laux, Eberhard, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 1999, S. 168 ff.

¹⁴¹ Vgl. Müller, Edda, 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes. Unfähigkeit zur Reform?, in: DÖV (1975), S. 15 ff.

¹⁴² Lenk, Klaus, New Public Management und kommunale Innovation, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel usw.: Birkhäuser, 1998, S. 44.

Bundesrepublik auf allen Ebenen, besonders sichtbar in der in den Ländern durchgeführten kommunalen Gebietsreformen, handgreiflich und nachhaltig verändert hat¹⁴³.

Mit der Ablösung der sozialliberalen Bundesregierung 1982 durch die konservativ-liberale Koalition unter Kanzler Helmut Kohl wurde der parteipolitisch-ideologische Kontext verändert und schien der Anschluss an den international zunehmend dominierenden neo-liberal und managerialistisch geprägten Modernisierungsdiskurs eröffnet. Proklamierte doch der neue Kanzler Helmut Kohl in seiner ersten Regierungserklärung vom 13.10.1982 einen „historischen Neuanfang“ und - mit unverkennbaren Anklängen an den international dominanten 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“ kann¹⁴⁴. Überdies stand die Politik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zunehmend unter der Fuchtel der Haushaltskonsolidierung und Kosteneinsparung. Dennoch blieb der verwaltungspolitische Diskurs in der Bundesrepublik weiterhin eher auf verwaltungspolitische Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen und Erfordernisse (wie Aufgabenkritik, Deregulierung, Entbürokratisierung) denn auf jene radikale Infragestellung und Neubestimmung des Staates und seiner Organisationsprinzipien gerichtet, die in dieser Phase in den angelsächsischen Ländern, vorab in Großbritannien und Neuseeland, zu beobachten waren.

Dafür, dass sich der verwaltungspolitische Diskurs hierzulande von dem international dominierenden NPM-Diskurs bis in die späten 1980er Jahre weitgehend abkoppelte, sind mehrere plausible Gründe zu nennen¹⁴⁵.

- Als politisch-ideologische Rahmenbedingung war von Bedeutung, dass sich die neue konservativ-liberale Bundesregierung unter Kanzler Kohl zwar rhetorisch durchaus zu einer neo-liberalen Politikwende bekannte, sich jedoch politikpraktisch weitgehend am bisherigen Wohlfahrtsstaatskonzept und -konsens orientierte und einen eher moderaten Umbau des bisherigen Staatsmodells – durch Unternehmensprivatisierung und Kostensenkungen – einleitete¹⁴⁶.
- Eine Reihe zentraler NPM-Forderungen und Rezepte, die in ihren angelsächsischen Entstehungsländern darauf zielten, dortige eklatante Modernisierungsdefizite (insbesondere Überzentralisierung, Monopolstellung des Öffentlichen Sektors in der Erbringung sozialer Dienste) durch „agencification“ und „marketizing“ zu korrigieren, schienen für Deutschland kaum re-

¹⁴³ Skeptischere Einschätzungen finden sich allerdings bei *Reichard, Christoph*, Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Vergleich, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw., 1996, S. 241 ff.: „Nahezu alle bisherigen Verwaltungsreformen seit dem Bestehen der Bundesrepublik waren ganz oder teilweise gescheitert“; und *Naschold* 1995 (FN 2), S. 65: „Reformen im öffentlichen Sektor in Deutschland hatten eine große, letztlich jedoch erfolglose Phase in den 70er Jahren“.

¹⁴⁴ Vgl. *Jann, Werner/Wewer, Göttrik*, Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine verwaltungspolitische Bilanz, in: Wewer, Göttrik (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen, 1998, S. 229.

¹⁴⁵ Vgl. *Wollmann* 1996 (FN 4), S. 19 ff.

¹⁴⁶ Vgl. *Wollmann* 2000 (FN 127).

levant, da hier beispielsweise durch die föderal-dezentrale Verwaltungsstruktur und den Subsidiaritätsgrundsatz funktional-äquivalente (wenn man so will: „moderne“) Organisationsformen und -verfahren längst verwirklicht schienen¹⁴⁷.

- Auch wenn der verwaltungspolitische Diskurs in den 1960er und 1970er Jahren sich für aus dem privatwirtschaftlichen Managerialismus entlehnte Konzepte (wie MbO) durchaus geöffnet hatte, stieß eine Modernisierungsstrategie, die sich einer umfassenden und grundsätzlichen Übertragung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien auf den öffentlichen Sektor verschrieb, auf kognitive und normative Barrieren in einer Verwaltungskultur, die nach wie vor vom *Rechtsstaats*prinzip und damit von dem Primat der *rechtlichen* Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns geprägt ist.
- Hinzu kam, dass die deutsche Verwaltung – wie auch Verfechter ihrer NPM-Modernisierung einräumten¹⁴⁸ – im internationalen Vergleich günstig abschneidet, vor allem was die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns angeht, und zudem über die Jahre ein beträchtliches Maß an Anpassungs- und (inkrementaler) Reformfähigkeit gezeigt hat.
- Diese traditionellen Überzeugungen und Deutungen konnten im deutschen verwaltungspolitischen Diskurs (bis Ende der 1980er Jahre) vermutlich auch bestimmend bleiben und den NPM-Diskurs weitgehend aussperren, weil sich die relevanten Diskurskoalitionen nach wie vor aus Verwaltungsfachleuten und Verwaltungsjuristen (und vereinzelt Sozialwissenschaftlern) als traditionellen Modernisierern zusammensetzten¹⁴⁹, die reformpolitisch eine Mischung aus *Kontinuität* und (überwiegend inkrementaler) *Anpassung* im Sinne hatten. Ein anschauliches Beispiel für diese Diskurskontinuität liefert die KGSt, die, 1949 als eine von den Kommunen getragene und finanzierte Beratungseinrichtung gegründet, sich über die Jahre als eine maßgebliche Teilnehmerin und Meinungsführerin im verwaltungspolitischen Diskurs (über den kommunalen Bereich) erwiesen hatte und bis in die späten 1980er Jahre zur Etablierung und inkrementellen Weiterentwicklung des *traditionellen* (rechtsgesteuerten, hierarchischen) Verwaltungsmodells wesentlich beigetragen hat.

Seit den frühen 1990er Jahren hat sich im verwaltungspolitischen Diskurs ein spektakulärer Themen- und Strategiewechsel dadurch vollzogen, dass die international dominierende NPM-Diskussion nunmehr geradezu begierig rezipiert zu werden begann. Hierbei setzte der Diskursumbruch zunächst auf der *kommunalen* Ebene ein und ergriff dann die Länderebene, um schließ-

¹⁴⁷ Für Überlegungen zu „modernitätstfördernden Basisinstitutionen“ vgl. Wollmann 1996 (FN 4), S. 3 ff.; Derlien 2000 (FN 133).

¹⁴⁸ Vgl. etwa Reichard 1996 (FN 143), S. 257: „Die deutsche Verwaltung ist in Bezug auf Rechtmäßigkeit und Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns sicherlich auch heute noch ‚Weltspitze‘“.

¹⁴⁹ Zur Kennzeichnung der „traditionellen Modernisierer“ (und ihrer Abgrenzung zu den – späteren – NPM-Modernisierern) vgl. Wollmann 1996 (FN 4), S. 15 ff.

lich – etwa durch die 1995 von der „späten“ Kohl-Regierung eingesetzte *Sachverständigenkommission Schlanker Staat*¹⁵⁰ verlautbart – auch die Bundesebene zu erreichen.

Den wohl entscheidenden Anstoß für diesen verwaltungspolitischen Strategiewechsel gaben zweifellos die budgetären Probleme, die bei Bund, Ländern und Kommunen - im Prozess der deutschen Einigung und ihrer enormen finanziellen Folgekosten sowie unter dem Imperativ der Maastricht-Kriterien – immer schärfer hervortragen und die die politischen Akteure bewogen, als Ausweg auf eine durchgreifende Verwaltungsmodernisierung und -rationalisierung unter Zuhilfenahme von NPM-Konzepten zu setzen. Auf die maßgeblichen Beiträge, die die KGSt (unter der Leitung von *Gerhard Banner*) sowie der von der *Bertelsmann-Stiftung* 1993 durchgeführte internationale Städtewettbewerb dazu leisteten, diesen Diskursumschwung einzuleiten, ist weiter unten noch näher einzugehen.

Inhaltlich wies der Reformdiskurs spezifische Schwerpunkte und (im Vergleich mit den anderen Ländern) bezeichnende Auslassungen auf.

- Das *Neue Steuerungsmodell*, in dem die internationale NPM-Debatte rezipiert und selektiv „übersetzt“ worden ist und um das der deutsche Modernisierungsdiskurs seit den frühen 1990er Jahren kreist, ist gegenständlich insbesondere auf die „Binnenmodernisierung“ der Verwaltung und instrumentell auf die Einführung von neuen (output-orientierten) Budgetierungsverfahren, (Indikatoren-/„Produkt“-gestützte) Ergebnis-/Performanz-Steuerung, dezentrale Ressourcenverantwortung und Controlling gerichtet¹⁵¹.
- Der (im angelsächsischen Verwaltungspolitikdiskurs hochrangige) Konzeptstrang der „agencification“ (als Dezentralisierung oder Dekonzentration von Verwaltungsaufgaben im intergovernmentalen Makro-Bereich) blieb in Deutschland ohne nennenswerten Widerhall, was angesichts dessen, dass in der föderalen, ausgeprägt dezentralisierten und dekonzentrierten Politik- und Verwaltungswelt Deutschlands Grundelemente der „agencification“ funktional längst verwirklicht sind, nicht weiter verwundern kann¹⁵².

¹⁵⁰ Diesem gehörten insgesamt 20 (überwiegend der CDU/CSU angehörende oder nahestehende) Mitglieder aus Politik, Gewerkschaften, Wirtschaft und Wissenschaft an. Näheres bei *Jann/Wewer* 1998 (FN 144), S. 248 ff.; *König/Füchtner* 1998 (FN 11), S. 38 ff. Dieser legte im September 1997 seinen Abschlussbericht vor, der, nebst Anlagen 1000 Seiten umfassend, eine „beeindruckende Sammlung der derzeit aktuellen verwaltungspolitischen Diskussion“ gibt, *Jann/Wewer* 1998 (FN 144), S. 249. Zwar forderte der Sachverständigenrat darin programmatisch eine „Verschlankung des Staates“, distanzierte sich jedoch bemerkenswert deutlich von der pauschalen Forderung nach einer Beschränkung des Staates auf „Kernaufgaben“ und bekannte sich stattdessen zu einem politisch und gesellschaftlich flexiblen „Prinzip der offenen Staatsaufgaben“, Sachverständigenrat *Schlanker Staat* 1998 (FN 128), S. 49. Insgesamt zeichnet sich das Votum für einen staatsaufgabenpolitisch eher mittleren Weg ab, der auf der einen Seite Abstand zu einer (radikal) neo-liberalen Position hält und auf der anderen die „Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit oder Kapazitäten“ (ebenda: 45) in Rechnung stellt. Als Verfahren zur Neubestimmung der Staatsaufgaben setzt der Sachverständigenrat auf eine „exzessive und systematische Aufgabenkritik“ (ebenda: 47).

¹⁵¹ Ausführlich vgl. etwa *Jann, Werner*, Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen: Leske+ Budrich, 2001, S. 83 ff.

¹⁵² Vgl. *Jann, Werner*, Hierarchieabbau und Dezentralisierung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 258. Vgl. auch die mit Recht zurückhal-

- Verhältnismäßig wenig Echo fand desgleichen die Vermarktlichung öffentlicher Leistungserbringung (durch wettbewerbliches „outsourcing“ auf selbständige ein-funktionale [single purpose] Organisationseinheiten usw.), was wiederum dadurch erklärlich ist, dass zum einen vermöge des Subsidiaritätsprinzips ein Großteil der sozialen Dienstleistungen traditionell ohnedies von nicht-staatlichen Trägern erbracht wird und sich zum andern die fortbestehende Wirkungskraft des traditionellen („viel-funktionalen“ – „multi-function“) Kommunalmodells sich bislang gegen seine Auflösung in eine Vielzahl von ein-funktionalen Organisations- und Unternehmenseinheiten sperrt. An Vorläufe in den 1980er Jahren anknüpfend, trat in den frühen 1990er Jahren die Privatisierung noch in Staatseigentum und -regie verbliebener Unternehmen (Bahn, Post) schließlich in ihre entscheidende Phase. Außerdem erhielt diese Reformstrategie zu Beginn der 1990er Jahre durch die Privatisierung der Staatswirtschaft der DDR eine ebenso unerwartete wie säkulare Dimension¹⁵³.

In der Umorientierung des verwaltungspolitischen Diskurses gingen die Anstöße zunächst von der Verwaltungspraxis selber aus¹⁵⁴, wo es in erster Linie die Verwaltungschefs und -generalisten (auf der kommunalen Ebene: Stadtdirektoren, Bürgermeister, Kämmerer) waren, die die Reforminitiative ergriffen und auf die „neue Lehre“ setzten¹⁵⁵.

Einen außerordentlichen Einfluss auf den verwaltungspolitischen Diskurs- und Strategiewechsel übten die KGSt und ihr seinerzeitige Vorstand *Gerhard Banner* aus. Hatte sich die KGSt (als 1949 von den Kommunen begründete, von ihnen finanzierte und der Organisationsberatung der Kommunen dienende Einrichtung) bis in die späten 1980er Jahre in ihren Organisationsempfehlungen und -beratungen grundsätzlich dem *traditionellen* Verwaltungsmodell verschrieben und zu dessen Befestigung in der kommunalen Praxis wesentlich beigetragen, so vollzog sie Anfang der 1990er Jahre eine regelrechte „kopernikanische Wende“¹⁵⁶. Indem *Gerhard Banner* das bisherige (kommunale) Verwaltungssystem nunmehr als „bürokratischen Zentralismus“ und „organisierte Unverantwortlichkeit“¹⁵⁷ geißelte, formulierten und propagierten er und die KGSt ein *Neues Steuerungsmodell*, das sich vor allem auf NPM-inspirierte Modernisierungskonzepte der holländischen Stadt Tilburg („Tilburger Modell“) bezog und auf dieser Grundlage – durch selektive Herausstellung und konzeptionelle wie sprachliche Übersetzung und Zuspitzung einzelner Komponenten – entworfen wurde. Vermöge ihrer jahrzehntelangen verdienstvollen Organisationsberatung der Kommunen mit einem enormen fachlichen Vertrauensfundus weit über die kommunale Szene hinaus ausgestattet, war die KGSt wie kaum eine andere Institution geeignet,

tende Einschätzung bei Naschold/, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph, Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin: Sigma, 1999, S. 23.

¹⁵³ Vgl. Wollmann 2000 (FN 127), S. 698 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Vollmer 2002 (FN 5), S. 4.

¹⁵⁵ So ist die Einführung des NSM geradezu als „Revolution der Verwaltungschefs“ bezeichnet worden, vgl. Jann, 2001 (FN 151), S. 83.

¹⁵⁶ Vgl. Wollmann 1996 (FN 5), S. 22 ff.

¹⁵⁷ Banner, Gerhard, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 13 (1991) 1, S. 6.

eine Diskurs- und Reformkoalition zwischen sich, (kommunalen Praktikern) und Wissenschaftlern zu begründen.¹⁵⁸

In der verwaltungspolitischen Diskursarena wurde die bisherige Meinungsführerschaft der „traditionellen Modernisierung“ von einer neuen Diskurskoalition und -trägerschaft der „NPM-Modernisierer“ abgelöst¹⁵⁹. War der Reformdiskurs seit den 1960er bis in die 1980er Jahre weitgehend von Verwaltungsjuristen und Sozialwissenschaftlern getragen worden, so hatten nunmehr verstärkt Betriebswirte (z.B. *Dieter Budäus*, *Christoph Reichard*) und der NPM-Modernisierung gewogene Politikwissenschaftler (insbesondere *Frieder Naschold*) das Wort.

Ein anschauliches Beispiel für diesen Wechsel in der verwaltungspolitischen Meinungsführerschaft liefert die *Hochschule für Verwaltungswissenschaften* in Speyer. Hatten bis in die späten 1980er Jahre eher „traditionelle Modernisierer“ (*Frido Wagener*, *Carl Böhret*, *Klaus König* usw.) das verwaltungspolitische Wirkungsprofil der Hochschule bestimmt, so traten seit den frühen 1990er in der Außenwirkung und -wahrnehmung zunehmend „NPM-Modernisierer“ in den Vordergrund¹⁶⁰, wozu die von *Hermann Hill* und *Helmut Klages* initiierten Speyerer „Qualitätswettbewerbe“ („Spitzenverwaltungen im Wettbewerb“) wesentlich beitrugen¹⁶¹.

Hatten die Unternehmensberater/Consultants im verwaltungspolitischen Diskurs der zurückliegenden Jahre nur geringe Aufmerksamkeit auf sich gezogen, so nahmen sie nunmehr auf diesen einen erheblichen Einfluss in dem Maße, wie sie die Beratung der Öffentlichen Verwaltung als einen expandierenden Markt entdeckten und den Diskurs und ihre „Kunden“ in der Öffentlichen Verwaltung mit immer neuen Ideen aus der internationalen Welt der Managementberatung versorgten.

Schließlich (last not least) wurde der neue verwaltungspolitische Diskurs maßgeblich dadurch gestaltet, dass sich insbesondere die *Bertelsmann-Stiftung* und die *Hans-Böckler-Stiftung* engagierte. Der von der *Bertelsmann-Stiftung* 1993 veranstaltete internationale Wettbewerb, in dem weltweit die modernisierungsinnovativsten Städte ermittelt werden sollten, hatte zum Ergebnis, 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 für die deutschen Städte blamable Ergebnis wurde weit über die Fachöffentlichkeit wahrgenommen und hat wohl wie kein anderes einzelnes Ereignis dazu beigetragen, das bisherige Vertrauen in die traditionelle Verwaltung im verwaltungspolitischen Diskurs zu erschüttern und das traditionelle Verwaltungs- und Reformmodell zu diskreditieren.

¹⁵⁸ Vgl. *Wollmann* 1996 (FN 5), S. 24.

¹⁵⁹ Zur konzeptionellen Unterscheidung von „NPM“- , „traditionellen“ und „alternativen“ Modernisierern und ihren Diskursgemeinden vgl. *Wollmann* 1996 (FN 5), S. 24 ff., zum Konzept des „bearer stratum“ der Diskurse vgl. *Derlien* 1996 (FN 133), S. 166.

¹⁶⁰ Vgl. *Derlien* 2000 (FN 133), S. 153 ff.

¹⁶¹ Vgl. etwa *Hill, Hermann/Klages, Helmut* (Hrsg.), *Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs*, Baden-Baden: Nomos 1993.

Nachdem der spektakuläre Umschwung im verwaltungspolitischen Diskurs – von der „traditionellen“ Orientierung zur NPM-Fixierung – zunächst von polemischen Überzeichnungen („organisierte Unverantwortlichkeit“, „demokratischer Zentralismus“), „schrillen Tönen der betriebswirtschaftlichen Modernisierungseiferer“¹⁶² und der undifferenzierten Rede von einem „zehnjährigen Modernisierungsrückstand“ eröffnet und begleitet worden war und es den „traditionellen Modernisierern“ zunächst fast die Sprache verschlagen haben schien, ist inzwischen ein bemerkenswert breiter und ausgewogener Dialog in Gang gekommen, in dem auch von den „NPM-Modernisierern“ die institutionellen, verwaltungskulturellen und normativen Grenzen betont werden, die der Rezeption und dem „Import“ von Maximen und Konzepten der NPM-Modernisierung insbesondere durch die normativ und institutionell unverrückbaren politisch-demokratischen und rechtsstaatlichen Prämissen des deutschen Politik- und Verwaltungssystems gezogen sind¹⁶³.

2.7. Internationaler Diskurs

Der inter- und transnationale reformpolitische Diskurs ist inhaltlich durch mehrere Faktoren bestimmt:

- Dadurch, dass die jüngere, unter dem Sammelbegriff NPM bezeichnete Modernisierungswelle zunächst in den angelsächsischen Ländern, insbesondere in Großbritannien und Neuseeland, entstanden ist und in fast ausschließlich englischsprachigen Publikationen vorgestellt und verbreitet wurde, ist das Bild der neuerlichen Modernisierungsbewegung in erster Linie von dem Diskurs in diesen Ländern geprägt und trägt damit „angelsächsisch-zentrierte“ („anglo-saxon-centrist“) und „anglophone“ Züge¹⁶⁴.
- Bereits im frühen Verlauf des internationalen Modernisierungsdiskurses legten es einflussreiche internationale Organisationen, vorab die OECD, darauf an, NPM als Konzept und Strategie der Staats- und Verwaltungsmodernisierung regelrecht zu kanonisieren und als Modernisierungsdoktrin mit weltweitem Geltungsanspruch zu propagieren. Hierzu bemerkte *Frieder Naschold* 1995 kritisch: „Diese Vorstellung des ‚Einen Entwicklungspfades‘ wird zugleich normativ mit der Frage seiner Effektivität verbunden: Der ‚Eine Entwicklungspfad‘ - letztlich ein idealisiertes angelsächsisches Modell – ist zugleich der im Grunde effektivste Weg zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaates“¹⁶⁵. So übernahm denn OECD/PUMA eine Schlüssel-

¹⁶² Röber, Manfred, Über einige Mißverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte: Ein Zwischenruf, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser, 1996, S. 98-111.

¹⁶³ Vgl. hierzu beispielsweise die nachdenklichen Ausführungen bereits 1994 im Kapitel „Chancen und Risiken des Neuen Steuerungsmodells“ bei Reichard, Christoph, Umdenken im Rathaus, Berlin: Sigma, 1994, S. 81 ff. Für eine überaus ausgewogene Einschätzung vgl. auch Röber (1996) (FN 162), S. 98 ff. und zuletzt Reichard/Röber (2001) (FN 9), S. 382 ff.

¹⁶⁴ Vgl. kritisch Wollmann 2001 (FN 17), p. 151 f. sowie Wollmann 2001 (FN 15), p. 11 ff.

¹⁶⁵ Naschold 1995 (FN 2), S. 69.

funktion in einer internationalen „discourse community“, die vor allem Regierungsvertreter, internationale Consultants und (mit NPM sympathisierende) Wissenschaftler umfasste¹⁶⁶.

Dadurch, dass vor allem die OECD (aber auch eine Reihe von Wissenschaftlern) ihren Befragungen und Auswertungen bestimmte Komponenten und Kriterien zugrunde legen, die sie als für NPM-konstitutiv ansehen, tendieren diese Untersuchungen dazu, insofern verzerrte Ergebnisse zu produzieren, als nur diesem Raster entsprechende Wirklichkeitsfelder wahrgenommen und andere analytisch ausgeblendet werden. Das „angelsächsisch-zentrierte“ Wahrnehmungs- und Sprachraster ist konzeptionell (wenn nicht epistemologisch) prädisponiert, aus ihm analytisch und sprachlich herausfallende Länder und ihre Verwaltungswirklichkeiten zu ignorieren.

3. Vergleichende Betrachtung

Im Folgenden seien Zeitpunkt, Verlauf, Intensität und Inhalt der verwaltungspolitischen Diskurse in den hier ausgewählten Ländern zusammenfassend betrachtet, indem – unter Rückgriff auf das eingangs vorgestellte Analyseraster – einige Bestimmungsfaktoren und Ausprägungen im Ländervergleich identifiziert werden sollen.

3.1. *Modernisierungsdefizite als „Ausgangssituation“ (starting condition) des verwaltungspolitischen Diskurses*

Eingangs wurde vorgeschlagen, neuralgische Felder der Staats- und Verwaltungsreform insbesondere in den folgenden vier Dimensionen zu sehen:

- Umfang der Staatswirtschaft (etwa indiziert durch die „Staatsquote“ und die „Staatsbedienstetenquote“),
- Grad der Zentralisierung des politisch-administrativen Systems (etwa indiziert durch die „Zentralregierungs-Bedienstetenquote“),
- Anteil der öffentlich Bediensteten an der Erbringung öffentlicher/sozialer Dienstleistungen
- und Ausprägung des hierarchisch-bürokratischen Verwaltungsmodells.

Auch wenn in dieser Auswahl wichtige andere Felder (insbesondere das Personal- und das Finanzwesen der Verwaltung) unberücksichtigt bleiben, werden diese vier Felder hier für geeignet gehalten, als „Indikatoren“ für den „Modernisierungsbedarf“ zu dienen, den die einzelnen Län-

¹⁶⁶ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), S. 129; Sahlin-Andersson, Kerstin, National, International and Transnational Constructions of New Public Management, in: Christensen, Tom/Laegreid, Per (eds.), New Public Management, Aldershot etc.: Ashgate 2001, p. 59 ff.

der aufweisen und in dem eine entscheidende Ausgangsbedingung (*starting condition*)¹⁶⁷ für den verwaltungspolitischen Diskurs zu sehen ist. Mit Hilfe eines (methodisch recht kruden) Schätzverfahrens lassen sich die Modernisierungsbedarfe der Länder mit Hilfe dieser „Indikatoren“ und deren „Bewertung“ (zwischen 0 und 2) wie folgt abbilden:

Übersicht 1: Ausgangssituation (Modernisierungsbedarf) in den späten 1970er Jahren

Kriterien	Staatssektor	Zentralisierungsgrad	Öffentl. Dienstleistungserbringung	Hierarchisches Verwaltungsmodell	„Modernisierungsbedarfsindex“
Land					
USA	0	0	1	1	2
UK	2	2	2	0	6
NZ	2	2	2	0	6
S	1	0	2	1	4
F	2	2	1	2	7
D	1	0	1	2	4

Legende: 0 = niedrig; 1 = mittel; 2 = hoch
(nota bene: grobes Schätzverfahren)

- Folgt man (mit dem Vorbehalt einer durch die Auswahl bzw. Vernachlässigung bestimmter Reformdimensionen erzeugten Verzerrung) dem hier gewählten Schätz- und Rating-Verfahren, ist der deutlichste Modernisierungsbedarf in den späten 1970er Jahren in *Frankreich* zu erkennen, wo vor allem der Staatswirtschaftssektor, der Zentralisierungsgrad und das hierarchisch-bürokratische Verwaltungsmodell besonders stark ausgeprägt waren.
- Einen ebenfalls hohen Modernisierungsbedarf wiesen sodann *Großbritannien* und *Neuseeland* auf – mit einem beträchtlichen Staatsunternehmenssektor, einer hohen Zentralisierung und der fast vollständigen Erbringung der (sozialen, Gesundheits- usw.) Dienste durch öffentliches Personal.
- Etwas geringer stellte sich der Modernisierungsbedarf in *Schweden* dar – mit einem besonders hohen Anteil der öffentlich Bediensteten an der Dienstleistungserbringung und einem ausgeprägten Bürokratiemodell.
- Ebenfalls geringer ist demnach der Modernisierungsbedarf in *Deutschland* anzusetzen – mit einer besonders markanten Ausprägung des hierarchisch-bürokratischen Verwaltungsmodells.
- Als am geringsten erscheint in unserem Schätzverfahren der Modernisierungsbedarf in den USA.

Insgesamt lassen die unterschiedlich ausgeprägten „Ausgangsbedingungen“ erwarten, dass die Verwaltungsreformdiskurse in *Großbritannien* und in *Neuseeland*, aber auch *Frankreich* in ihrer Breite und Tiefe besonders weitgehend, während sie in *Schweden* und in *Deutschland* inhaltlich

¹⁶⁷ Zum Konzept der „Ausbedingungen“ (*starting conditions*) des verwaltungspolitischen Diskurses vgl. oben FN 19.

und gegenständlich weniger umfassend sind. Überdies ist das Schema geeignet, die verschiedentlich geäußerte Rede vom „zehnjährigen Modernisierungsrückstand“ der Bundesrepublik – jedenfalls mit Bezug auf die hier ausgewählten Dimensionen – zurechtzurücken.

3.2. *Budgetäre Rahmenbedingungen*

In allen hier untersuchten 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 teilweise unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlicher Intensität - geraten sind, als der entscheidende 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 liefern *Großbritannien* und *Neuseeland*: Während die neo-liberale Wende in Großbritannien 1979 von der neuen *Konservativen* Regierung unter *Margret Thatcher* vollzogen wurde, indem diese mit dem welfare state-Konzept der („alten“) *Labour Party*, aber auch mit den hiermit weitgehend übereinstimmenden bisherigen Vorstellungen der „alten“ *Tories* brach, vollführte in Neuseeland die dortige *Labour Party*, kaum hatte sie 1984 die konservative *National Party* in der Regierung abgelöst, eine geradezu spektakuläre neo-liberale Politikwende. Hatten in Großbritannien die *Tories* unter *Margret Thatcher* ihren Wahlkampf wesentlich mit der Forderung geführt (und gewonnen), so schwenkte die neuseeländische Labour-Regierung, kaum im Amt, abrupt, ohne politisch-programmatische Vorbereitung und Vorankündigung auf den neo-liberalen Kurs ein. Demgegenüber hielt die CDU/FDP-Koalition unter Kanzler *Helmut Kohl*, die 1982 die sozial-liberale Koalition unter *Helmut Schmidt* stürzte, ungeachtet aller neo-liberalen „Wende“-Rhetorik weitgehend an dem zwischen den beiden großen Parteien seit den späten 1950er Jahren weithin geteilten Sozialstaats- und auch Staats- und Verwaltungsmodell fest. Zu einem neo-liberalen Schwenk in der Sozialstaatspolitik und einer NPM-Orientierung in der Verwaltungspolitik vollzog sich in der Bundesrepublik erst in den späten 1990er Jahren unter der rot-grünen Koalition und Kanzler *Gerhard Schröder* – in Reaktion auf die sich als Folge der Vereinigungskosten verschärfenden Probleme der Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung.

Der neo-liberale Politikwechsel und NPM-Orientierung in der Verwaltungspolitik lässt sich in den hier diskutierten Ländern mithin in erster Linie auf den Einfluss und Druck der sozio-ökonomischen und budgetären Rahmenbedingungen zurückführen und vollzog sich somit unter konservativen ebenso wie unter sozialdemokratischen Akteurskonstellationen. Das parteipolitische Couleur prägte sich in unterschiedlicher verwaltungspolitischer Akzentuierung aus. Spezifische (auch terminologische) Begriffe und Profile des verwaltungspolitischen Diskurses sind teilweise auch dadurch bedingt, dass einzelne Regierungschefs ihre Amtsführung und -periode mit einem eigenen konzeptionellen (oder auch politikrhetorischen) Markenzeichen (mit Blick auf Öffentlichkeit und Nachwelt) zu verknüpfen trachteten. Dies gilt für die „tides of reforms“¹⁶⁸ in den USA – in der Abfolge von *management by objectives* (Nixon), *zero-based budgeting* (Carter) Total Quality control (Reagan) und *re-inventing government* (Clinton/Gore) – ebenso wie in Frankreich für die Abfolge von *Renouveau du service public* (Rocard) und *réforme de l'Etat et des services publics* (Juppe).

3.4. Verwaltungspolitische Diskurskonstellationen/-koalitionen

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 *gesellschafts offen* operieren.

Die *Politikzentriertheit* der Diskursarena und -koalition ist besonders ausgeprägt in *Großbritannien* und in *Neuseeland*, wo unter den Bedingungen ihres unitarisch-zentralistischen („single level“) Verfassungs- und eines majoritären („Westminster model“) („single actor“) ¹⁶⁹ Entscheidungssystems die politische Führerschaft auch in den verwaltungspolitischen Entscheidungen beim *Regierungschef* (so in Großbritannien) bzw. einem Schlüsselminister (so der Finanzminister im konkreten Fall in Neuseeland) liegt. Die konkrete Zusammensetzung einer solchen politikzentrierten Diskurskoalition kann stark von den auch persönlichen Präferenzen („will and skill“) des politischen Hauptakteurs abhängen. Während die britische Premierministerin die Spitzenbeamten („mandarins“) des Regierungsapparats („Whitehall“) aus dem verwaltungspolitischen Diskurs rigoros heraushielt und am liebsten auf prominente Geschäftsleute (wie *Derek Rayner*) und konservative Think Thanks hörte, scharte der neuseeländische Finanzminister (neben in neo-liberaler Ökonomie trainierten Spitzenbeamten der Treasury) neo-liberale Hochschulökonominnen in geradezu „verschwörerischer“ („secretive elite“¹⁷⁰) Weise um sich. Während sich der Thatcher'sche Politikdiskurs zumindest anfänglich denn auch eher auf allgemeine Glaubenssätze („core beliefs“) in die prinzipielle Überlegung von Markt und Wettbewerb stützte, war die neuseeländische Diskurskoalition darauf angelegt, die anlaufende Staats- und Verwaltungsre-

¹⁶⁸ Kettl 2000 (FN 58), p. 19.

¹⁶⁹ Vgl. Schmidt 2000 (FN 5), S. 232 ff.

¹⁷⁰ Vgl. Halligan 2001 (FN 54), p. 85.

form konzeptionell zu munitionieren und ihr eine stärkere theoretische Fundierung (in *rational choice*, *principal agent theory* etc.) zu geben, als dies in irgendeinem anderen Land der Fall war.

Die hervorragende Rolle des Präsidenten als nationalen Akteurs widerspiegelnd, weist der verwaltungspolitische Diskurs in den USA jedenfalls auf der Bundesebene eine auf den Präsidenten zulaufende *Politikzentrierung* auf, die dadurch noch verstärkt wird, dass die meisten Präsidenten sich mit bestimmten Reformkonzepten – auch publizitätsträchtig und wahlkampfwirksam – zu identifizieren interessiert waren. Dies galt zuletzt besonders ausgeprägt für die demokratische Präsidentschaft Clinton/Gore mit „re-inventing government“ als ihrer verwaltungspolitischen „trade mark“. 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 suchen. Dies traf auf den Republikaner Reagan (mit der Einsetzung seiner vom Geschäftsmann Grace geleiteten Reformkommission) ebenso wie auf die Demokraten Clinton und Gore („Business-like government: Lessons learned from America's best companies“¹⁷¹ 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“¹⁷² 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.

In Übereinstimmung mit dem traditionellen konsensualen Politikstil des Landes ist in *Schweden* auch in der Verwaltungspolitik eine *gesellschaftsoffene* Diskursarena und -koalition anzutreffen, in der die *Dezentralisten*, *Traditionalisten* und die *Ökonomisierer* – mit ihrer je spezifischen Verortung in unterschiedlichen Ministerien und Interessengruppen¹⁷³ um die Meinungsführerschaft ringen und den konsensualen Ausgleich suchen.

In *Deutschland* ist eine den angelsächsischen Ländern (in der Form des Premierministers oder Präsidenten) geläufige *politische* Führerschaft in der Verwaltungspolitik weithin unbekannt. Vielmehr sind hier als in einem föderal-dezentralen („Mehr-Ebenen“- „multi-actor“) Politiksystem die verwaltungspolitischen Arenen und Diskurse eher fragmentiert. Seit den 1960er Jahren hat sich eine gewisse *gesellschaftlich-fachprofessionelle* Öffnung des verwaltungspolitischen Diskurses herausgebildet, an dem neben Verwaltungspraktikern Interessenvertreter und Wissenschaftler beteiligt sind. Gehörten den Diskurs- und Reformkoalitionen der 1960er und folgenden Jahre als „traditionelle Modernisierer“ neben den Verwaltungspraktikern insbesondere Verwaltungsjuristen an, so wird seit den frühen 1990er Jahren die verwaltungspolitische Diskurskoalition insbesondere von Verwaltungspraktikern, Betriebswirten, Unternehmensberatern sowie von

¹⁷¹ Gore, Alan, Business-like government: lessons learned from America's best companies, 1997, Washington DC, National Performance Review.

¹⁷² Vgl. Pollitt/Bouckaert 2000 (FN 4), p. 54.

¹⁷³ Premfors 1998 (FN 92).

NPM-sympathisierenden Juristen und Sozialwissenschaftlern als „NPM-Modernisierern“ gebildet.

2.5. *Inhalte und Gegenstände des aktuellen reformpolitischen Diskurses*

Setzt man die entlang der hier unterschiedenen vier Dimensionen schematisch gekennzeichneten Modernisierungsbedarfe in den einzelnen Ländern (vgl. Übersicht 1) in Beziehung mit den in diesen beobachtbaren inhaltlichen und gegenständlichen Schwerpunkten der im jeweiligen Land geführten Reformdiskurse, so zeigt sich ein plausibler (kausaler) Zusammenhang. Je ausgeprägter der identifizierte Modernisierungsbedarf ist, umso entschiedener wurde, so scheint es, im verwaltungspolitischen Diskurs darauf reagiert.

- Die Privatisierung des Staatswirtschaftssektors bildete durchweg ein vorrangiges Modernisierungsziel, wobei der Strategiewechsel dort besonders ausgeprägt war, wo wie in Großbritannien ein hoher Staatswirtschaftsanteil mit einer parteipolitisch akzentuiert neoliberalen Regierungsprogrammatik oder wie in Neuseeland ein hoher Staatswirtschaftsanteil mit der angesichts einer akuten Wirtschaftskrise vollzogenen pointiert neo-liberalen Wende einer Labour-Regierung zusammenfielen.
- Die Fragen der Dezentralisierung/Dekonzentration der politisch-administrativen (Makro-) Strukturen bildeten in den (hochzentralisierten Ländern) Frankreich, Großbritannien und Neuseeland ein Hauptthema des verwaltungspolitischen Diskurses. Dabei lassen sich zwei deutlich unterschiedliche Grundmuster erkennen. In den Ländern *Großbritannien* und *Neuseeland* geht es – unter neo-liberaler Konzeptanleitung – um die administrative *Dekonzentration* im Wege der Übertragung von bislang von der zentralen Regierungsebene wahrgenommenen Aufgaben auf überwiegend mono-funktionale (single purpose, single function), autonom operierende Organisationseinheiten (*executive agencies*) – außerhalb und unter bewusster Verdrängung der traditionellen (multi-funktionalen, multi-purpose) kommunalen Selbstverwaltung. Im Gegensatz dazu handelt es sich in *Frankreich* seit 1982 um eine (politische) Dezentralisierung, nämlich die Übertragung von staatlichen öffentlichen Aufgaben auf die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften unter ausdrücklicher Verbreiterung von deren multi-funktionalem (multi purpose) Aufgabenmodell und unter Stärkung der lokalen Autonomie. Die Tatsache, dass in (dem bereits verhältnismäßig stark dezentralisierten) Schweden eine weitere Dezentralisierung durch „Kommunalisierung“ staatlicher Aufgaben auch im jüngsten verwaltungspolitischen Diskurs ein Leitthema bildete, weist auf das langfristige und nachhaltige Prägemuster dieses *traditionellen* Reformdiskurses hin.
- Konzepte und Ansätze des *marketization* (outsourcing, competitive tendering) gewannen vor allem in Großbritannien, Neuseeland und (in abgeschwächter Form) auch in Schweden Geltung, also in Ländern mit bislang fast ausschließlich öffentlicher Erbringung der Sozial- (und Gesundheits-) Dienstleistungen.

- Der vom privatwirtschaftlichen Referenzmodell inspirierte *Managerialismus* stellt in allen hier diskutierten Ländern durchweg ein vorrangiges Thema in der verwaltungspolitischen Diskussion (und Praxis) der Umgestaltung dar – allerdings mit deutlichen länder- oder ländergruppenspezifischen Unterschieden. In den *USA* steht der privatwirtschaftliche Managerialismus umso umstandsloser und emphatischer Pate, als dieser in einer bis auf das „progressive movement“ des späten 19. Jahrhunderts zurückreichenden Diskurstradition verankert ist. In *Großbritannien* gewann der privatwirtschaftliche Managerialismus ebenfalls rasch Diskursdominanz. Zwar war spätestens seit dem Ende des 2. Weltkrieges ein wohlfahrts-, interventions- und planungsstaatliches Politikmodell bestimmend, jedoch konnte der rasche Aufstieg des Managerialismus an die traditionelle Effizienzorientierung des verwaltungspolitischen Diskurses anknüpfen und wurde zudem von der neo-liberalen Politikpräferenz für den privaten Sektor als nunmehr vorbildliches Referenzmodell angetrieben. Ähnliches trifft für *Neuseeland* zu. In *Schweden* fand der Managerialismus, insbesondere in der Variante des Performanzmanagements („management by results“), eine Absicherung in der („rationalistischen“) Evaluationskultur des Landes. In *Frankreich* und *Deutschland* setzte sich der (verwaltungsinterne) Managerialismus – bei fortwirkender Bestimmungskraft des traditionellen rechtsregelgesteuerten Bürokratiemodells – insbesondere in Varianten der Ergebnissteuerung und des Performanzmanagements durch; demgegenüber blieb die Markt- und Wettbewerbsorientierung randständig.

Versucht man, das Gewicht, das die oben unterschiedenen Reformkomponenten im verwaltungspolitischen Diskurs der Länder hatten, wiederum in einem (konzeptionell groben) Schätzverfahren abzubilden, so ergibt sich das folgende „Rating“:

Übersicht 2: Schwerpunkte von Modernisierungsdiskurs (und -praxis)

Felder	Privatisierung von Staatsunternehmen	Dezentralisierung/ Dekonzentrierung („Makro“)	„Marketisierung“ von öf- fentl. Dienstleistungen	Managerialismus („Mikro“)	Modernisierungsintensitäts- index“
Länder					
USA	0	0	1	2	3
UK	2	2	2	2	8
NZ	2	2	2	2	8
S	0	2	1	1	4
F	1	2	1	2	6
D	1	0	1	1	3

Legende: 0 = gering; 1 = mittel; 2 = hoch
(nota bene: grobes Schätzverfahren)

Die stärkste Ausprägung weisen demnach *Großbritannien* und *Neuseeland* sowie (mit etwas Abstand) *Frankreich* auf, gefolgt (mit weiterem Abstand) von *Schweden*, *USA* und *Deutschland*.

In der Grundtendenz stimmt diese „Grobschätzung“ mit der Charakterisierung und Einstufung überein, die *Pollitt/Bouckaert* – als Ergebnis ihrer vorzüglichen international vergleichenden Analyse – formuliert haben¹⁷⁴.

- 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“¹⁷⁵) - Länder, die sich in der Modernisierung des Öffentlichen Sektors am stärksten von NPM-Konzepten haben leiten lassen.
- *Frankreich* und *Schweden* werden als „*modernizing*“-Länder“ eingestuft, die gleichzeitig NPM- und traditionelle Konzepte, insbesondere Dezentralisierung, umsetzen.
- *Deutschland* wird von ihnen als *maintaining*-/ansatzweise *modernizing*-Land qualifiziert, das auf der Grundlage der im Wesentlichen fortbestehenden Politik- und Verwaltungsstrukturen eher anpassende NPM-Veränderungen betreibt.

3. Fortwirkende Divergenz oder fortschreitende Konvergenz der verwaltungspolitischen Diskurse (und Praxis) der Länder?

Abschließend sei die Frage aufgeworfen und beantwortet, ob die verwaltungspolitischen Diskurse (und Reformpfade, *trajectories*) der Länder sich immer stärker einander angleichen (*Konvergenz*) oder weiterhin unterschiedlich verlaufen werden (*Divergenz*)¹⁷⁶:

- Die *Konvergenzthese* wird zum einen von der Vermutung gestützt, dass die Kräfte der Globalisierung (insbesondere Weltmarktkonkurrenz) und der Internationalisierung (innerhalb der Europäischen Union: u.a. Angleichung der rechtlichen Regelungen) einen Grad von *externem Determinismus* erreichen, demgegenüber die bislang voneinander abweichenden nationalen Strukturen und deren historische Bestimmungsfaktoren zunehmend an Wirkungskraft verlieren und einer institutionellen, kognitiven und normativen Angleichung weichen¹⁷⁷. Die Divergenzthese wird auch von der *Rational Choice*-Theorie und ihren Derivaten in der Neuen Politischen Ökonomie und ökonomischen Theorie der Bürokratie genährt, die die maßgeblichen verwaltungspolitischen Entscheidungen der Verwaltungsführungskräfte von ihrem an Vorteilsmaximierung und Nachteilsminimierung orientierten Kalkül bestimmt sehen¹⁷⁸, was angesichts ähnlicher externer Herausforderungen auf kongruentes Entscheidungsverhalten hi-

¹⁷⁴ Vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000 (FN 4), S. 93 ff.

¹⁷⁵ *Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluating Public Sector Reforms, special issue of Revista Internacional de Estudios Políticos, Rio de Janeiro, September 2001, p. 179.

¹⁷⁶ Vgl. *Wollmann* 2001 (FN 15), p. 22 ff.; *Schröter* 2001 (FN 36), S. 415 ff. mit weiteren Nachweisen.

¹⁷⁷ So *Thoenig, Jean-Claude*, Evaluating Public Sector Reforms. Learning from Practice, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluating Public Sector Reforms, special issue of Revista Internacional de Estudios Políticos, Rio de Janeiro, Sept. 2001, p. 198 ff.

¹⁷⁸ Vgl. *Dunleavy, P.*, Democracy, Bureaucracy and Public Choice, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

nausläuft. In ähnliche Richtung geht schließlich eine Variante des *institutionellen Isomorphismus*¹⁷⁹, die, mit Konzepten des *policy learning* verknüpft, institutionelle Rezeption und Imitation (nachahmender Isomorphismus, *mimetic isomorphism*) nahe legt.

- Demgegenüber wird die *Divergenzthese* von Positionen vertreten, die, theoretisch dem historischen Institutionalismus nahestehend, annehmen, dass – ungeachtet der Einflussstärke der Globalisierungskräfte – die in Politik-, Staats- und Verwaltungstradition einzelner Länder oder einzelner Ländergruppen verankerten institutionellen, kulturellen und normativen Faktoren eine fortwirkende Bestimmungskraft besitzen und für den weiteren Diskurs- und Praxisverlauf „pfadabhängige“ Korridore abstecken.

Die in diesem Aufsatz vorgelegte Analyse der Verlaufsmuster und Inhalte der verwaltungspolitischen Diskurse in eine Reihe maßgeblicher Länder legt einerseits den Schluss nahe, dass die Reformdiskurse seit den 1980er Jahren sich zwar insofern gleichläufig bewegt haben, als sich in ihnen unter dem Druck der sich im Weltmaßstab veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen – freilich in unterschiedlichem zeitlichen Takt und mit unterschiedlicher inhaltlicher Ausprägung – die Vorstellung und Forderung durchgesetzt haben, dass das überkommene, in der „klassischen“ (sozialdemokratischen) Sozialstaatlichkeit und dem „klassischen“ (Max Weber’schen) Bürokratiemodell gründende Staats- und Verwaltungsmodell durch eine („neoliberalen“) Neubestimmung und Reduktion der Aufgaben des Staates und die Einführung privatwirtschaftlicher Managementtechniken und ökonomischer Effizienzkriterien zu reformieren sei. Dies spräche für eine fortschreitende Konvergenz. Andererseits weist jedoch vieles darauf hin, dass in den verwaltungspolitischen Diskursen zwischen den Ländern oder Ländergruppen markante Unterschiede fortbestehen, die durch in der Politik- und Institutionengeschichte und -tradition der einzelnen Ländern („pfadabhängig“) begründete (und sich ihrer Veränderung und Einebnung jedenfalls kurz- und mittelfristig widersetzende) Besonderheiten bedingt sind. Zu solchen Faktoren sind beispielsweise das Vorhandensein bzw. Fehlen einer ausgeprägten Rechtsstaatstradition und die vorhandene bzw. fehlende Verankerung eines (multi-funktionalen) Kommunalmodells zu rechnen. Dies spricht für eine fortwirkende *Divergenz*, die sich insbesondere zwischen den angelsächsischen Ländern einerseits und den kontinentaleuropäischen (und auch skandinavischen) Ländern andererseits abzeichnet¹⁸⁰. Eine solche „Pluralität“ (und damit Divergenz) der Entwicklungspfade (*trajectories*) ist verhältnismäßig früh von Frieder Naschold ange-

¹⁷⁹ DiMaggio, P.J./Powell W.W., 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.

¹⁸⁰ Vgl. Wollmann 2001 (FN 15), p. 23.

sprochen ¹⁸¹ und durch jüngere international vergleichende Untersuchungen eindrucksvoll bestätigt worden.

¹⁸¹ Vgl. hierzu bereits *Naschold* 1995 (FN 2), S. 71 ff., der auf die “Pluralität” der Entwicklungspfade hinwies und vier Typen herausarbeitete.