

**Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext
Zwischen Beharrung und Wandel**

Hellmut Wollmann

In:

Klaus König et al. (Hrsg) 2014,
Grundmuster der Verwaltungskultur.
Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen
der öffentlichen Verwaltung,
Nomos: Baden-Baden,
ISBN 978-3-94871463-6
S. 537-558

1. Fragestellung und konzeptioneller Rahmen

Der Beitrag zielt darauf, Entwicklung und Profil der schwedischen (und skandinavischen) Verwaltungswelt zu skizzieren.

Konzeptionell ist der Beitrag vom *historischen Institutionalismus* (vgl. Wollmann 2008: 17, Kuhlmann/Wollmann 2010 34 mit Nachweisen) als Variante des *neuen Institutionalismus* (vgl. Peters 1997) geleitet, indem die seit den 1980er und 1990er Jahren einsetzende institutionelle Entwicklung analysiert (methodisch gesprochen: als *abhängige Variable* begriffen) analysiert werden soll, während die bis dahin entstandenen Politik- und Verwaltungsstrukturen sowie politikulturellen Werthaltungen und Orientierungen (vgl. Jann 2002: 429) als „Ausgangsbedingungen“ (vgl. Pollitti/Bouckaert 2004) (und *unabhängige Variablen*) begriffen werden, die - möglicherweise als „pfadabhängige“ Faktoren (zur „path dependence“ vgl. etwa Pierson 2000) die weitere Entwicklung, sei es ihre Kontinuität und Beharrung („Persistenz“), sei es ihre Veränderung beeinflussen und „erklären“.

2. Länderfokus Schweden

Der Beitrag wird von Schweden (9,2 Mio. Einwohner), Norwegen (4,7 Mio.) und Dänemark (5,4 Mio.) handeln – mit dem Fokus auf Schweden. Finnland bleibt außer Betracht.

Infolge ihrer historischen Entwicklung sind Schweden, Norwegen und Dänemark politisch und kulturell eng verwoben. Schweden löste sich 1523 unter Gustav Vasa aus dem nordischen Staatenverbund, während Norwegen diesem weiterhin angehörte. 1814 trat Dänemark (als Folge der Napoleonischen Kriege) Norwegen an Schweden ab. Zwar erklärte Norwegen zunächst seine Unabhängigkeit, wurde jedoch von Schweden zu einer Union gezwungen, allerdings unter Fortgeltung einer eigenen (1815 beschlossenen, für die damalige Zeit bemerkenswert fortschrittlichen) Verfassung. 1905 wurde die Union zwischen Schweden und Norwegen aufgelöst und Norwegen ein selbstständiger Staat. 1973 wurde Dänemark Mitglied der EU, 1995 Schweden und Finnland. In Norwegen wurde der Beitritt zur EU 1994 von einer knappen Bevölkerungsmehrheit abgelehnt.

In einem ersten Abschnitt (unten 3.) werden Faktoren herausgearbeitet, die als, im vorgenannten konzeptionellen Verständnis, maßgebliche (bis in die 1980er Jahre entstandene) „Ausgangsbedingungen“ angesehen werden, und werden im zweiten Abschnitt (unten 4)

die institutionelle Entwicklung seit den 1980er und 1990er Jahren sowie die Veränderung bzw. Beharrung bedingenden („erklärenden“) Faktoren identifiziert.

3. Ausgangsbedingungen

3.1 Staatstradition

Im Zuge des in den 1930er Jahren (wesentlich unter sozialdemokratischen Regierungen) vorangetriebenen Auf- und Ausbaues des Sozial- und Intensionsstaats ist die Staats- und Verwaltungswelt in den skandinavischen Ländern von der Vorstellung eines, wie für Norwegen gesagt worden ist, „interventionist planning state with a large public sector as a suitable means for providing the public good“ (Olsen 1996: 186). Diese Prägungsmuster eines „starken Staates“ („strong state“, Pierre 2010 und ausgedehnten (insbesondere die Kommunen einschließenden) Öffentlichen Sektors kommt in dem im internationalen Vergleich sehr hohen Anteil der Bediensteten des Öffentlichen Sektors an der Gesamtzahl der in der Volkswirtschaft Beschäftigten zum Ausdruck. Im Falle Schwedens und Norwegens liegt dieser mit fast 30 Prozent deutlich höher als in den meisten andern europäischen Ländern (beispielsweise Großbritannien und Deutschland mit 14.6 bzw. 10.4 Prozent, mit der Ausnahme von Frankreich mit 21.9 Prozent) (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Quote der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten im internationalen Vergleich (Angaben in %)

Land	1995	2005
Norwegen	31,2	28,8
Schweden	29,8	28,3
Finnland	21,0	21,3
Frankreich	21,6	21,9
Großbritannien	14,2	14,6
Deutschland	12,2	10,4
USA	15,4	14,1
OECD26 (21)		14,3 (14,7)

Quelle: OECD 2009 und eigene Zusammenstellung, aus Kuhlmann/Wollmann 2010: 84

In der Typologisierung der europäischen Staatstraditionen wird zwischen einem *angelsächsischen* und einem *kontinentaleuropäischen* Typus und innerhalb dieses wiederum zwischen einem *Continental European Napoleonic* und einem *Continental European Germanic* unterschieden (vgl. Peters 2000). Während die *angelsächsischen* die rechtliche Figur (und Rechtspersönlichkeit) von „Staat“ nicht kennen und insofern „state-less“ (Dyson

1980) sind, ist dem kontinentaleuropäischen Typus des (geschichtlich auf den Absolutismus zurückreichenden und im römischen Recht wurzelnden) Staats (als Rechtspersönlichkeit) geläufig (vgl. Wollmann 2000), sei es in der in zentralistisch-unitarischer („napoleonischer“) (vgl. Peters 2009), sei es in föderalen („Germanic“) Form. Die Staatstradition der nordischen Länder wird vergleichend darin als eine Mischung aus kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Elementen eingeordnet, dass sie einerseits (insofern kontinental-europäisch) rechtlich verfasste Staatlichkeit kennt und ihr andererseits ungeachtet ihrer unitarischen Staatsform insbesondere infolge des weitgehenden Fehlens historischer Phasen absolutistischer Herrschaft Merkmale „hoheitlicher“ und „napoleonischer“ Staatlichkeit fremd sind (vgl. Schröter 2001).

3.2 *Rechtstradition*

Die skandinavische Rechtswelt stellt sich, wie zum schwedischen Rechtssystem bemerkt worden ist, als „a half-way house between the Continental European and the Anglo-American systems“ (Swedish Institute 1996: 1) dar.

Einerseits ist der skandinavische Rechtswelt – in die ersten geschriebenen altnordischen Rechtsetzungen der 12. und 13. Jahrhunderts und in das Eriksson'sche Landrecht (*Magnus Eriksson's landslag*) in der Mitte des 14. Jahrhunderts als eine erste „Kodifizierung“ von Regeln des bäuerlichen Zusammenlebens (vgl. Gustafsson 1991: 241) zurückreichend – die Geltung gesetzten und „aufgeschriebenen“ Rechts eigentümlich. Weitere bedeutsame Schritte „altskandinavischer“ Kodifikation waren in Dänemark das *Danske Lov* von 1683 und das *Sveriges rikes lag* von 1734 in Schweden. Als seit dem 17. Jahrhundert die skandinavische Rechtswelt – insbesondere durch auf dem Kontinent studierende Juristen – zunehmend unter den Einfluss des römisch-rechtlich inspirierten kontinentaleuropäischen Rechtsdenkens geriet, traf dieses auf bereits historisch gefestigtes „altnordisches“ gesetztes und Gewohnheitsrechts, das zusammen mit dem eindringenden „neueren“ Recht die eigentümliche Mischung des „nordischen Rechtskreises“ (vgl. Zweigert/Kötz 1996) bildete.

War damit die skandinavische Rechtsentwicklung einerseits seit je (noch vor Eindringen des kontinentaleuropäischen Rechtsdenkens) vom Grundsatz „kodifizierten“ Rechts bestimmt, war ihr andererseits (in die Frühzeit bäuerlichen Zusammenlebens zurückweisend) die Vorstellung eigentümlich, dass Konflikte nicht im Detail rechtlich geregelt werden, sondern im Einzelfall von der politischen Gemeinschaft politisch zu entscheiden und die „Billigkeit“ dieser Entscheidungen von den Gerichten zu überprüfen seien. Die Spannung

zwischen einer aus dem (kontinentaleuropäischen) Kodifikationsprinzip folgenden strikten („subsumierenden“) Rechtsanwendung und einer (von politischen usw. Kriterien und „Ermessen“ geleiteten) Rechtsanwendung wird in der schwedischen Diskussion in den Begriffen einer „recht-gesteuerten“ (*lagstyrd*) und eines „politik-gesteuerten“ (*folkstyrd*) Entscheidungslogik (vgl. Peterssen/Söderlind 1992, M.).

Montin 1993: 19, Wollmann 2008: 277) abgebildet. Gegenwärtig findet sich die „politik-gesteuerte“ Entscheidungslogik beispielsweise sowohl in der kommunalen Baugenehmigungspraxis (vgl. Wollmann 2008: 276) als auch in der Entscheidung über die Bemessung von Sozialhilfe (vgl. Wollmann 2008: 131), also in zentralen kommunalen Entscheidungsfeldern, in denen im Rahmen gesetzlicher Vorgaben den kommunalen Vertretungsorganen ein materieller Entscheidungsspielraum zugestanden wird: dessen Ausübung von den Gerichten – insoweit dem angelsächsischen Rechtskreis ähnlich – auf ihre fallbezogene „Billigkeit“ überprüft werden kann.

Im späteren 19. Jahrhundert bildeten sich in Schweden – unter dem Einfluss des kontinentaleuropäischen, insbesondere französischen Verwaltungsrechts – ein eigenständiges „Verwaltungsrecht“ (*förvaltingslagen*) (vgl. Peterssen 1994: 108) sowie eine gesonderte Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. Peterssen 1994: 117) aus. Dies gilt für Schweden (und Finnland) als dem so genannten „ost-skandinavischen“ Rechtssystem (Kumlien), während in Dänemark und Norwegen als dem (insoweit der angelsächsischen Rechtswelt) ähnlichen „west-skandinavischen Typus die Ausbildung eines eigenständigen Verwaltungsrechts und einer gesonderten Verwaltungsgerichtsbarkeit unterblieben ist.

Auch wenn die Rechtsentwicklung in den skandinavischen Ländern breite Gemeinsamkeiten hat und von der historisch verankerten Grundüberzeugung getragen ist, dass Recht und Rechtsstaatlichkeit die Grundlage des staatlichen Zusammenlebens sind – entsprechend dem uralten Satz *Land skall med lag byggas*, „Das Land soll auf Recht aufgebaut werden“ (Rostow 1955, zit. nach Norton 1994: 295), sind zwischen den Ländern auf Grund spezifischer historischer Sonderentwicklungen Unterschiede zu beobachten. So trägt Schwedens Rechtssystem, wie auch das Beispiel des Verwaltungsrechts zeigt, stärker kontinentaleuropäische Züge, während Norwegen stärker von Gewohnheitsrecht und angelsächsischem Common Law gezeichnet ist (vgl. World Fact Book 2010).

3.3 Politische Kultur: Konsens, Kompromiss, Pragmatismus

Die skandinavischen Länder sind seit langem politikulturell von einem gesellschaftlich-politisch breiten Konsens getragen. In Schweden tritt dessen Prägekraft in historischen Schlüsselentscheidungen zutage. So wurde die Loslösung Schwedens vom nordischen Staatenbund (und die Wahl des ersten schwedischen Königs Gustav Vasa am 6.6.1523)¹ von einer parlamentsähnlichen Versammlung bewirkt, die sich aus Vertretern der vier Ständen (Adel, Kirche, Bürger und – sic! – Bauern) zusammensetzte (vgl. Wollmann 2008: 35). Die Begründung des schwedischen Sozialstaats („Schwedischen Modells“) in den 1930er Jahre beruhte wesentlich auf einem („versteckten“) Gesellschaftsvertrag („hidden social contract“, Wijkström 2000: 163, Wollmann 2008: 129) und „historischem Kompromiss“ zwischen der sozialdemokratischen Regierung und den gesellschaftlichen Interessengruppen, insbesondere der Gewerkschaft (vgl. Petersson 1994: 36). Inhaltlich wurzelt der gesamtgesellschaftlichen Konsens und Kompromiss als wirkungsmächtige „collective memory“ (Rothstein 2000) in der Vorstellung einer solidarischen Volksgemeinschaft (*folkshemmet*) (vgl. Hennigsen 1986, Wollmann 2008: 129).

Prozedural kommt diese politikulturelle verankerte „politics of compromise“ (Norton 1994: 295) in mannigfachen Verfahrensroutinen zum Ausdruck, die auf die Stiftung von Konsens und Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen angelegt sind. Dies zeigt sich zum einen in der in den skandinavischen Ländern durchgängigen Anwendung des Verhältniswahlprinzips, durch das eine proportionale Vertretung der politischen und gesellschaftlichen Gruppen im parlamentarischen Entscheidungsprozess und die Bildung von Koalitionsregierungen gefördert wird. Kommt es zu Minderheitsregierungen, sind diese auf die Gewinnung von parlamentarischen Mehrheiten (und mithin auf Kompromisse) angewiesen. Damit ist der „Inkrementalismus“ von politischen Entscheidungen und politischen, administrativen und gesellschaftlichen Reformen gewissermaßen „programmiert“ (vgl. Schröter 2001: 432).

In der schwedischen Politikwelt ist die Kompromiss- und Konsenssuche des Weiteren in der parlamentarischen Praxis institutionalisiert, dass zu jedem relevanten Gesetzgebungsvorhaben eine aus Interessenvertretern und Experten zusammengesetzte „Kommission“ gebildet wird, die ihre Berichte („Öffentliche Regierungsberichte“, *statens offentliga utredningar*, SOU) veröffentlichen. Dem schließt sich das sog. „remiss“ Verfahren an, in

¹ Der 6. Juni wird nach wie vor als Nationalfeiertag begangen.

dem die diese Berichte in einer politischen und Verbandsöffentlichkeit diskutiert werden (vgl. Petersson 1994).

In der Politik- und Verwaltungswelt macht sich die „trust culture“ (vgl. Rothstein 2000) inter- und intra-organisatorisch in einer hohen Bereitschaft zu Kooperation und Interaktion geltend („kooperative Kontaktkultur“, Jann 2002: 443). Zugleich tritt die „trust culture“ in einem „high degree of trust both between fellow citizens and towards government institutions“ (Levin 2009), als ein Kernelement des zivilgesellschaftlichen Zusammenlebens zutage.

Des Weiteren ist den skandinavischen Ländern ein Politikstil (policy style) eigentümlich, der eher pragmatisch-unideologische, rationalistische („deliberative rationalistic“, Anton 1969) und lernorientiert-experimentierfreudige und „social engineering“ Komponenten (vgl. Wittrock/Wagner/Wollmann 2001, Petersson 1994: 40) enthält.

3.4 Öffentlichkeit, Transparenz

Die skandinavischen Ländern sind von einer durchgängigen „culture of openness“ (Levin 2009) gezeichnet, die in einer im internationalen Vergleich sehr hohen Informationsdurchlässigkeit im politischen Prozess und im Verwaltungshandeln, aber auch in der Offenlegung sensibler Daten der Bürger (z.B. Einkommenshöhe, Steuerzahlung) zum Ausdruck kommt.

Die Zugangsrechte zu öffentlichen Dokumenten (Öffentlichkeitsprinzip, *offentlighetsprincipen*) wurden 1766 in Schweden im Gesetz über die Pressefreiheit (*Tryckfrihetsförordningen*) begründet, was weltweit erstmalig war und für lange Zeit beispiellos blieb². Das Pressefreiheitsgesetz hat Verfassungsrang, da es, neben dem Grundgesetz zur Regierungsform (*regeringsformen*) als einer der vier Bestandteile der schwedischen Verfassung gilt, die anders als in den meisten anderen Verfassungen kein Einzeldokument bildet.

Vermöge des (verfassungskräftigen) „Öffentlichkeitsprinzip“ hat in Schweden jedermann ohne Angabe von Gründen Zugang zu jedem Verwaltungsvorgang und ist jedermann, einschließlich Verwaltungsangehörige, berechtigt ist, auch unter dem Schutz der Anonymität,

² Im 20. Jahrhundert folgten 1951 Finnland, 1970 Dänemark und Norwegen, 1978 Frankreich, 1993 Kanton Bern, 1994 Belgien, seit 1998 diverse deutsche Länder und Schweizer Kantone, 2001 die Europäische Union, 2004 die Schweiz, 2006 Deutschland. Mittlerweile gibt es in mehr als 65 Staaten Informationsfreiheitsgesetze.

durch Akteneinsicht erlangte Informationen an die Presse zu geben. Ferner sind Journalisten berechtigt, die Anonymität von Informanten zu wahren, und können diese (als „whistle-blower“) rechtlich/gerichtlich nicht belangt werden (vgl. Levin 2009).

Der in den skandinavischen Ländern im internationalen Vergleich geringe Grad der Korruption in Politik, Verwaltung und Wirtschaft dürfte in erheblichem Maße in dem traditionellen „Öffentlichkeitsprinzip“ begründet liegen. Ausweislich des *Global Corruption Barometer*, das von *Transparency International* seit 2003 (auf der Grundlage von Umfragen unter Geschäftsleuten und unabhängigen Experten, die über die von ihnen erlebte Korruption in Verwaltungen und Firmen berichten) jährlich in inzwischen knapp 180 Ländern aufstellt wird³, rangieren die skandinavischen Länder (zusammen mit der Schweiz) an der Spitze der als am wenigsten korrumpierten Länder – mit merklichem Abstand etwa vor Deutschland und anderen europäischen Ländern und mit eklatantem Abstand vor den Schwellen- und Entwicklungsländern⁴

3.5 Dezentralisierung, funktionales und personelles Gewicht sowie Autonomie der kommunalen Ebene

Die Politik- und Verwaltungssysteme der skandinavischen Länder sind dadurch geprägt, dass in der unitarischen Staatsform die kommunale Ebene ein im internationalen Vergleich sehr hohes funktionales, institutionelles und personelles Gewicht hat (vgl. Tabelle 2). Dies ist entwicklungsgeschichtlich vor allem darauf zurückzuführen, dass sich der organisatorischen und personelle Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaats seit Beginn des 20. Jahrhunderts im wesentlichen auf der kommunalen Ebene vollzogen hat; mithin hat die Expansion des modernen Wohlfahrtsstaates vor allem als „lokaler Staat“ (*den lokala staten*, Pierre 1994) stattgefunden.

Dies gilt ausgeprägt für Schweden (mit einem kommunalen Beschäftigungsanteil von 83 Prozent), wo die *kommuner* (als untere Ebene im zweistufigen Kommunalsystem) neben den sozialen Diensten zudem (seit den frühen 1990er Jahren) Träger des gesamten Schul-

³ Vgl. [www.Transparency](http://www.Transparency.org) International

⁴ *Transparency International* wendet eine Skala an, die von 10 (= „highly clean“) bis 0 („highly corrupt“) reicht. Im jüngsten „Corruption Report 2010“ schnitten Neuseeland (9.4), Dänemark (9.3), Singapur und Schweden (9.2.) sowie die Schweiz (9.0) am besten ab. Auch Deutschland (mit 8.0 auf dem 14. Platz der insgesamt 180 Länder) lag vergleichsweise günstig.

wesens und die *landstingkommuner* (als obere kommunale Ebene) operativ und finanziell für das öffentliche Gesundheitswesen zuständig sind.

Tabelle 2: Verteilung der öffentlich Beschäftigten nach Ebenen

Land	Zentrale/ Bundesebene	Regionale/ Landesebene	Lokale Ebene	Spezifische Sektoren*
	2005	2005	2005	2005
Schweden	17,0		83,0	
Dänemark	21,0		79,0	
Finnland	23,0		77,0	
UK	16,8		56,0	26,0
Deutschland	12,0	53,0	35,0	
Frankreich	51,0		30,0	19,0
Italien	54,7	3,8	13,6	27,9

* Für UK: *National Health Service*; für Frankreich: *Hôpitaux publics*; für Italien: *aziende sanitarie locali* und (ab 2005 einschl.) *enti pubblici*.

Quellen: Wollmann 2010: 142-143 m. w. N. und eigene Zusammenstellung, Kuhlmann/Wollmann 2010: 86.

In Schweden hat die lokale Selbstbestimmung in Versammlungen (tings) des bäuerlichen Zusammenlebens ihre historischen Wurzeln und weist diese lokal-demokratische Tradition infolge des weitgehenden Fehlens von feudal-autokratischer Adelsherrschaft und eines königlichen Absolutismus kaum Brüche auf.. Formen moderner kommunaler Selbstverwaltung wurden 1837 in Norwegen, das sich 1815 im Zuge der Loslösung von Dänemark eine bemerkenswert fortschrittliche Verfassung gegeben und diese auch nach seiner „Einverleibung“ in die Union mit Schweden bewahrt hatte, und 1862 in Schweden (hier mit einem eigenen Steuererhebungsrecht der Kommunen) begründet.

Im raschen Aufbau des („Skandinavischen“) Wohlfahrtsstaats seit den 1930er Jahren wurde die kommunale Selbstverwaltung (självstyrelse) zwar weiterhin respektiert(in der schwedischen Verfassung, *regeringsform*, von 1974 wird sie neben der parlamentarischen Demokratie als weiterer demokratischer Pfeiler genannt), jedoch trug die die Expansion des nationalen Wohlfahrts- und Interventionsstaats durchaus „zentralistische“ Züge. So wurden in Schweden 1952 und 1974 weitreichende territoriale Reformen der *kommuner* 1952 und 1974 auch gegen deren Willens durch Gesetzgebung beschlossen und wurden deren Organisationsformen „von oben“ vorgegeben. Die (zunächst in Schweden, dann

auch in den anderen skandinavischen Ländern) initiierten „experimentellen“ Programme „freie Kommunen“ (*frikommuner*) zielten in der Folgezeit indessen darauf, auf der Grundlage der Gebietsreformen eine weitere Dezentralisierung und Kommunalisierung von Zuständigkeiten und Aufgaben vorzubereiten. Die Verwaltungsreformpolitik (*forvaltningspolitik*, wörtlich übersetzt: Verwaltungspolitik oder auch *förnyelsepolitik*, wörtlich: Erneuerungspolitik (vgl. Premfors 1998: 149) zielte auf eine “consistent and radical decentralization” (Premfors 1998: 154). Diese fand im Kommunalgesetz von 1991 sowie darin ihren Niederschlag fand, dass in den frühen 1990er Jahren das Schulwesen vom Staat auf die *kommuner* übertragen wurde.

3.6 Staatliche Verwaltung, „Dualismus“

In Schweden ist die staatliche Verwaltung dadurch gekennzeichnet, dass die staatliche Verwaltung nur 13 Prozent aller öffentlich Beschäftigten (gegenüber 87 Prozent der kommunal Bediensteten) ausmacht und dass von diesen nur 1.800 Beschäftigte in der Regierung und den Ministerien selbst, während 330.000 in den der Regierungs- und Ministeriebene nachgeordneten staatlichen Oberbehörden (*myndigheter*, *ämbetsverk*) sowie in den staatlichen Behörden auf Kreisebene (*lanstyrelse*) tätig sind (vgl. Pierre 1995: 142).

Als weitere – als „Dualismus“ bezeichnete – Besonderheit und Merkwürdigkeit der schwedischen Staatsorganisation genießen diese Oberbehörden einen bemerkenswert hohen Grad an Autonomie sowohl gegenüber der Regierung und den Ministerien sowie auch gegenüber dem Parlament (vgl. Petersson 1994: 100. Schröter 2001:433, Wollmann 2008: 36). Diese Unabhängigkeit der Oberbehörden, die in ihrem in das 17. Jahrhundert zurückreichenden Entstehungszusammenhang ein Gegengewicht zur Macht des Königs bewirken sollte, bildet nach wie vor eine (in der Verfassung von 1974 ausdrücklich bekräftigte und festgeschriebene) Maxime der schwedischen Staatsorganisation, wonach die Ministerien den ihnen jeweils zugeordneten Oberbehörden zwar allgemeine Rahmenbedingungen setzen, aber nicht durch Einzelanweisungen oder Einzelkontrollen in den Verwaltungsvollzug eingreifen können. Diese der schwedischen (und auch finnischen) – insoweit „ostskandinavischen“ – Staatsorganisation eigentümliche autonome Stellung der staatlichen Oberbehörden ist Dänemark und Norwegen als hierin eher „zentralistischem“ („westskandinavischen“) Staatsorganisationsmuster unbekannt.

Inzwischen ist die „Sektoralisierung“ der vertikalen Verwaltungsträger der einzelnen Oberbehörden (in Schweden spricht man bildhaft vom Effekt von „Regenröhren“, *stuprör*,

vgl. Wollmann 2008: 40) und die sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten der (horizontalen ebenso wie - mit Bezug auf die staatlichen Kreisbehörden und die Kommunen – vertikalen) Koordination zunehmend kritisiert und Gegenstand einer Reformkommission geworden (siehe unten 4.).

3.7 Verwaltungsorganisation

Einerseits ist das traditionelle Organisationsmodell der skandinavischen Verwaltung, vermöge seines rechtstaatlichen Entwicklungsstrangs am Max Weber'schen Modell rechtlich gebundener öffentlicher Verwaltung orientiert. Das gilt in Schweden insbesondere für die in der Tradition des „Beamtenstaats“ (*ämbetsmannastaten*) wurzelnden staatliche Verwaltung, zumal in den staatlichen Oberbehörden (*myndigheter*).

Andererseits fanden seit den 1970er Jahren (zunächst 1976 unter einer die 40-jährige Regierung der Sozialdemokraten vorübergehend ablösenden bürgerlichen Regierung und dann ab 1982 unter einer erneuten von Olaf Palme geleiteten sozialdemokratischen Regierung und vermöge deren ausdrücklicher „Verwaltungsreformpolitik“, *förvaltningspolitik*) Reformkonzepte in die schwedische Verwaltung Eingang, die zunächst wesentlich an die aus USA vordringende Diskussion um PPBS anknüpften und insbesondere mit der Einführung von „managerialen“ Konzepten der Zielsteuerung und *Management by Objectives* – in der schwedischen Version als *målstyrelse* (= Ergebnissteuerung) frühzeitige und der Diskussion um NPM vorausgehende Wirkung entfalteten (vgl. Brömstrom/Rombach 2004, Naschold/Jann/Reichard 1999: 27). Darin, dass sich in Schweden die Verwaltung früher als in den meisten anderen europäischen Ländern zur Rezeption und Umsetzung „managerialer“, entfernt an PPBS orientierter Modernisierungskonzepte bereit zeigte, dürfte der rationalistische und für Experimente und *social engineering* offene Grundzug der schwedischen Gedankenwelt zu erkennen sein (vgl. Anton 1969, Wittrock/Wagner/Wollmann 2001).

Da sich der Auf- und Ausbau des Sozial- und Interventionsstaats, der in den 1930er Jahren einsetzte und in den 1960er und 1970 Jahren kumulierte, organisatorisch und personell im wesentlichen auf der kommunale Ebene abspielte, handelt es sich bei der Kommunalverwaltung um institutionell wie personell bemerkenswert „junge“ Verwaltungsstrukturen, auf die sich der Modernisierungsschub umso prägender auswirkte, als das neu rekrutierte Personal seine Ausbildung überwiegend an den 1960 gegründeten Fachhochschulen erhalten

hatte (vgl. Wollmann 2008: 132) und mithin „moderne“ Verwaltungskonzepte, nicht zuletzt Ziel- und Ergebnissteuerung (*malstyrelse*), in die Kommunalverwaltung einbrachte.

Die den Kommunen als „lokalem (Sozial-) Staat“ (*den lokaler staten*, Pierre 1994) übertragene breite Aufgabenpalette wird von diesen vornehmlich durch ihr eigenes Personal („in house“) ausgeführt. Dieses „Quasi-Monopol“ des kommunalen Sektors in der Leistung der öffentlichen Aufgaben gründet in der Vorstellung, dass deren kompetente, regelgetreue und politisch verantwortliche Erledigung am besten in den Händen öffentlich, sprich kommunalbediensteten, professionell ausgebildeten Personals liege (vgl. Wollmann 2008: 132).

Die (in Deutschland als „Daseinsvorsorge“ bezeichneten) öffentlichen Dienstleistungen (Wasser, Abwasser, öffentlicher Nachverkehr usw.) sind traditionell ebenfalls Sache des kommunalen Sektors.

3.8 Personalrecht

Auf den den Aufstieg Schwedens zur europäischen Großmacht im 17. Jahrhundert begleitenden Aufbau der Staatsverwaltung zurückgehend war der Status der Staatsbediensteten („Beamten“⁵, *ämbetsmanna*) öffentlich-rechtlich geregelt und wies ein Laufbahnsystem (allerdings ohne lebenslange Einstellung) auf. Auch der kommunale Dienst war öffentlich-rechtlich geregelt.

4. Entwicklung der Staats- und Verwaltungsstrukturen seit den 1980er und 1990er Jahren

Indem, wie eingangs erwähnt, die bis in die 1980er Jahre entstandenen Politik- und Verwaltungsstrukturen konzeptionell als „Ausgangsbedingungen“ für die nachfolgenden Veränderungen begriffen werden, sollen im folgenden die weitere Entwicklung und ihre Bestimmungsfaktoren – unter der Fragestellung: Kontinuität oder Veränderung? – diskutiert werden.

⁵ Zu den linguistischen Schwierigkeiten im internationalen Vergleich von „Beamten“ zu sprechen vgl. Demmke 2011: 321.

Seit den 1990er Jahren war die Staats- und Verwaltungswelt der skandinavischen Länder einer Reihe von Einflussfaktoren ausgesetzt, von denen vor allem hervorzuheben sind,

- die aus der angelsächsischen Welt vordringenden und den internationalen Diskurs zunehmend dominierenden neo-liberalen Politik- und New Public Management-inspirierten Modernisierungskonzepte,
- die ökonomische und budgetäre Krise (mit Ausnahme des von seinen Erdöl- und Ergas-funden begünstigten Landes Norwegen),
- der Wechsel von sozialdemokratischen zu bürgerlich-konservativen Regierungen,
- eine „Europäisierung“ (insbesondere durch Normsetzung und Markt-Liberalisierungs-Politik der EU) als Folge des EU-Beitritts von Dänemark (1993) und Schweden sowie Finnland (1996) - mit Ausnahme von Norwegen, wo die Bevölkerung 1994 in einer Volksabstimmung mit knapper Mehrheit (52 Prozent) den Beitritt ablehnte.

4.1 *Staats- und Verwaltungsstruktur*

In Schweden wurden erste Reformen des von der Dominanz des Öffentlichen Sektors geprägten Schwedischen Wohlfahrtsstaats bereits von der bürgerlichen (Minderheits-) Regierung eingeleitet, die zwischen 1976 und 1982 die seit 40 Jahren regierenden Sozialdemokraten (kurzfristig) ablösten, und dann von der sozialdemokratischen (Minderheits-) Regierung weiterverfolgt. 1982 wiedergewählt griff die sozialdemokratische (Minderheits-) Regierung unter Olaf Palme eine „Verwaltungsreformpolitik“, *förvaltningspolitik*, auf, die insbesondere auf eine weitere Dezentralisierung zielte (vgl. Premfors 1998). Die nach der Wahl von 1991 abermals gebildete bürgerliche (Minderheits-) Regierung proklamierte zwar einen radikalen Umbau („Systemwechsel“) des (sozialdemokratischen) Wohlfahrtsstaatsmodells insbesondere durch Privatisierung (vgl. Fölster 1997), beschränkte sich jedoch letztlich weitgehend auf die Teilprivatisierung von Anteilen an staatlichen Unternehmen (wie der Fluggesellschaft SAS und des Energieunternehmens Vattenfall). Sie wurde nach der Wahl von 1994 erneut (bis 2006) von einer sozialdemokratischen (Minderheits-) Regierung abgelöst, die ihren moderaten Reformkurs fortsetzte. 2006 wurde erneut eine bürgerliche (Minderheits-) Regierung gewählt (und 2009 im Amt bestätigt), die weiterhin eine moderate Privatisierungspolitik verfolgte (etwa durch die Abschaffung des staatlichen Apothekenmonopols). Im Ergebnis ist das herkömmliche Wohlfahrtsstaatsmodell mit ei-

nem starken Öffentlichen Sektor über die Regierungswechsel hinweg in seinen Grundzügen bemerkenswert unberührt geblieben.

Diese Kontinuität lässt sich daran ablesen, dass sich in Schweden sich die Gesamtzahl der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten in den letzten Jahren kaum verändert hat (vgl. Tabelle 3). Dies steht in deutlichem Gegensatz etwa zu Deutschland und Großbritannien, wo die Zahl der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten dramatisch reduziert worden ist. (Allerdings ist Aussagekraft dieser Vergleichsdaten dadurch beeinträchtigt, dass ein Teil der öffentlich Bediensteten in privatrechtliche Organisationen „ausgelagert“ worden sind und insoweit „statistisch verschwunden“ sind).

Tabelle 3: Entwicklung der Zahl der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten nach Ebenen (in %, jeweiliger Zeitraum in Klammern)

Staat	Zentrale/ Bundesebene	Regionale/ Landesebene	Spezifische Sektoren*	Lokale Ebene	Gesamt
Deutschland	-24 (91/04)	-18 (91/04)		Westdeutschland: -30,0 Ostdeutschland: -53,3 (91/04)	-23 (91/04)
Frankreich	+7 (94/03)		+15* (94/03)	+24,0	+13 (94/03)
U.K.	-36 (90/03)		+16* (90/03)	-5,0 (90/03)	-4 (90/03)
Schweden	-3 (96/03)			+0,5 (96/03)	-2 (96/03)

* für Frankreich: *Hôpitaux publics*; für Großbritannien: *National Health Service (NHS)*

Quellen: Dexia 2006, eigene Zusammenstellung, Wollmann 2010: 154

Die Kontinuität des existierenden Staats- und Verwaltungsmodells ist plausibel damit zu erklären, dass dieses politikulturell im Grundkonsens und „collective memory“ (Rothstein 1990) einer Solidargemeinschaft („folkhemmet“) und in der Vorstellung von einem „large public sector as a suitable means for promoting the common good“ (Olsen 1996: 186). Die Tatsache, dass in Schweden die bürgerliche Regierung, die sich nach 1991 den „Systemwechsel“ auf ihre politischen Fahnen geschrieben hatte (vgl. Fölster 1997), 1994 die nachfolgenden Wahlen verlor, wurde vielfach als das mehrheitliche Votum der Bevölkerung für

die Erhaltung des „traditionellen“ Schwedischen Wohlfahrt (als Verkörperung der „folkhemmet“) gedeutet (vgl. Premfors 1998: 152).

Außer den politikulturellen Restriktionen und Vorgaben scheint der Inkrementalismus des politischen Entscheidungsprozesses in den skandinavischen Ländern wesentlich durch das vorherrschende Verhältniswahlssystem bedingt, aufgrund dessen Koalitionsregierungen – wenn nicht Minderheitsregierungen – die Regel sind (seit 1981 waren in Schweden alle Regierungen sozialdemokratische oder bürgerliche Minderheitsregierungen) und diese scharfen Politikausschlägen einen institutionellen und wärlersozologischen Riegel vorschoben.

4.2 Rechtssystem

Das schwedische Rechtssystem ist darin (weiterhin) von gegenläufigen Entwicklungstrends gekennzeichnet, dass einerseits eine Deregulierung und „Ausdünnung“ rechtlicher Vorschriften, nicht zuletzt in der Form von „Rahmengesetzen“ (*ramlag*) zu beobachten ist. Diese geht weniger auf „neo-liberale“ Politikanstöße als vielmehr auf die in den frühen 1980er Jahren eingeleitete Verwaltungspolitik (*forvaltingspolitik*) zurück, die auf Dezentralisierung und Erweiterung kommunaler Autonomie zielte. Die dadurch geförderte eher „politik-gesteuerte“ (*folkstyd*) denn „recht-gesteuerte“ (*lagstyd*) Entscheidungslogik deutet auf eine Annäherung an die „common law“-Tradition hin.

Andererseits legt die (durch den EU Beitritt angestoßene) „Europäisierung“ eine Angleichung an das kontinentaleuropäische Rechtssystem dadurch nahe, dass, durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs angemahnt, der lückenlose Rechtsschutz durch verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung auch auf Fragen ausgedehnt wird, die nach bisheriger schwedischer Rechtsentwicklung nicht erfasst wurden.

4.3 Reform des „Dualismus“

Die Regierung setzte 2002 eine Kommission mit der Bezeichnung „*Hallbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*“ („Innovationsfähigkeit zur nachhaltigen Wohlfahrtsstaatsentwicklung“) ein, der insbesondere die Aufgabe gestellt war, Vorschläge zu einer Neuabgrenzung der vertikalen und horizontalen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Verhältnis von Regierung, staatlichen Oberbehörden, Kreisen und Kommunen zu erarbeiten (deshalb die Kurzbezeichnung „*Ansvarskomittéen*“ – „Verantwortungskommissi-

on“). Nachdem die Kommission im Dezember 2003 einen Zwischenbericht vorgelegt hatte (vgl. SOU 2003), veröffentlichte sie (nach über vierjähriger Analyse- und Beratungsarbeit) im Februar 2007 ihren Schlussbericht (vgl. SOU 2007a, 2007b). Darin wurde die traditionelle Unabhängigkeit der sektoral zuständigen staatlichen Oberbehörden (*myndigheter*) und die von ihr ausgehenden „Sektoralisierung“ des Politik- und Verwaltungszugs als wesentliche Ursachen für die Koordinierungs- und Steuerungsprobleme in den „intergouvernementalen“ Beziehungen bezeichnet. Ungeachtet der hohen politischen Priorität, die die Regierung der Arbeit und den Empfehlungen der „Verantwortungskommission“ beigemessen hat, ist deren Umsetzung bisher „dürftig“ („bleak“, Pierre 2010).

4.4 *Verwaltungsmodell*

Vom „klassischen“ Max Weber’schen Modell hat sich die schwedische Verwaltung in zwei wesentlichen Merkmalen entfernt.

Zum einen besitzen die staatlichen Oberbehörden und ihre Beamten (vermöge deren großer Autonomie) ebenso wie die Kommunen und ihr Personal (dank deren Autonomie) traditionell erhebliche Entscheidungsspielräume, wie sie im strikt regelgebundenen Max Weber’schen Verwaltungstypus nicht vorgesehen sind. Diese Flexibilität ist unter dem Einfluss der New Public Management Maxime „Let managers manage“ noch verstärkt worden. So ist denn in einer internationalen Studie festgestellt worden, dass in keinem anderen Land die Führungskräfte der Verwaltung über eine ähnliche große Flexibilität verfügen wie in Schweden (OECD, *Budgeting in Sweden*, zit. nach Jann 2002: 444).

Zum andern sind – an in den 1970er Jahren einsetzende Veränderungen anknüpfend – in der schwedischen Verwaltung die hierarchischen Kontrollstränge und -mittel Max Weber’schen Typus weiterhin ersetzt oder ergänzt worden durch „weichere“ Formen und Verfahren einer „Resultat-Steuerung“ (*malstyrelse*). Anders als in Großbritannien, wo die Installierung des *performance management* seit den 1980er Jahren deutlich ideologisch angetrieben und insbesondere im *Best Value regime* zentralistisch-hierarchische und sanktionsbewehrte „von oben“- Züge trägt (vgl. Wollmann 2008: 225 f. mit Nachweisen), ist die „Resultat-Steuerung“ als Mittel eines *performance management* in der skandinavischen Politik- und Verwaltungswelt intra- wie interorganisatorisch pragmatisch angelegt (vgl. Naschold/Jann/Reichard 1999: 27) und entbehrt der dem britischen Beispiel eigentümlichen hierarchischen, sanktionsbewehrten „top down“ Prägung. Dank dessen, dass sie in die skandinavische „trust culture“ eingebettet, sind diese Verfahren der Steuerung und Kon-

trolle „trust bounding rather than rule-bounding‘ or ‚contract bounding“ (zit. nach Jann 2002: 445). In Bezug auf Dänemark ist in diesem Zusammenhang von einer „governance by contact rather than a governance by contract in the ‚hard‘ version of the term“ gesprochen worden (zit. nach Naschold/Jann/Reichard 199: 32, von hervorgehoben von mir, HW).

Bezeichnenderweise finden sich in der einschlägigen schwedische Diskussion kaum ausdrückliche sprachlichen Anleihen bei der in der angelsächsischen NPM- Diskussion allgegenwärtigen Terminologie (wie *managerialism*, *arm's length relations*, *principal agent* uws.). (vgl. Forssell 2001: 275). Zudem suggeriert die anglophone Übersetzung schwedischer Termini (z.B. „social direktör“ – „Sozialamtsleiter/direktor – als „social manager“) eine vorgebliche „Managerialisierung“ der Verwaltung, wo es sich in Wirklichkeit um traditionelle „alte“ Verwaltungstitel und – tätigkeiten dreht).

4.5 (Kommunale) Politik- und Verwaltungsebene

In Fortführung der „Verwaltungsreformpolitik“, forvaltingspolitik, die die sozialdemokratische Regierung nach 1982 einleitete, wurde 1990 personelle und finanzielle Zuständigkeit für die Schulen vom Staat auf die untere kommunale Ebene (*kommuner*) übertragen, wodurch die Kommunen ein wichtiges weiteres Aufgabenfeld erhielten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des experimentellen Programms „freie Kommunen“ (*frikommuner*), das die Regierung in den frühen 1980er Jahre initiiert hatte (vgl. Baldersheim 1996) wurden den Kommunen in der Neufassung des Kommunalgesetzes von 1991 weitgehende Entscheidungsbefugnisse in Fragen ihrer verwaltungsinternen und externen Organisation eingeräumt.

- Dank der neuen kommunalrechtlichen Regelungen gingen die Kommunalvertretungen verbreitet dazu über, kommunale Aufgaben auf Ausschüsse, einzelne Ausschussmitglieder und einzelne Kommunalbedienstete zu übertragen⁶ (vgl. Wollmann 2008: 112 f.) und damit deren Erledigung zu flexibilisieren. .
- Des Weiteren wurden die Ausschüsse der Kommunalvertretungen und die ihnen entsprechenden Einheiten der Kommunalverwaltung reorganisiert, indem, den NPM-

⁶ *delegering av ärenden inom en nämnd*)

Konzepten und ihrem *purchaser-provider*-Schema folgend, Bestell- und Produktionsausschüsse bzw. -ämter⁷ gebildet wurden (vgl. Wollmann 2008: 227). Allerdings blieb die Zahl der so verfahrenen Kommunen verhältnismäßig gering und scheint wieder rückläufig zu sein.

An ein zunächst in Dänemark angestoßenes und verwirklichtes Konzept von „Nutzerdemokratie“ und -mitbestimmung anknüpfend (vgl. Bogason 1998: 339) eröffnet das Kommunalgesetz von 1991 den schwedischen Kommunen ferner die Möglichkeit, für bestimmte kommunale Einrichtungen Nutzerräte zu bilden, die sich aus Vertretern der jeweiligen Nutzergruppen (Eltern, Senioren, Kinder usw.) zusammensetzen (für Einzelheiten vgl. Wollmann 2008: 71, für Daten vgl. Jarl 2001).

Schließlich machten die Kommunen von der Möglichkeit Gebrauch, Verwaltungs- und Dienstleistungen, die bislang verwaltungsintern („in house“) ausgeführt wurden, auf externe munizipale, gemeinnützige oder private Träger „auszulagern“ (Einzelheiten bei Wollmann 2008: 133). Allerdings liegt der Anteil der von den Kommunen auf nichtkommunale (private oder gemeinnützige) „ausgelagerten“ Verwaltungs- und Dienstleistungen mit landesdurchschnittlich etwa 10 Prozent nach wie vor bemerkenswert niedrig (vgl. etwa SKF/SCB 2004, Wollmann 2008: 134 ff. mit Nachweisen)⁸.

4.6 *Personalrecht*

Bis in die 1980er Jahre waren die Beschäftigungsverhältnisse der in der staatlichen Verwaltung tätigen „Beamten“ (*ämtsmanna*) ebenso wie die der kommunal Bediensteten öffentlich-rechtlich geregelt.

Seit 1986 – als Teil der unter der sozialdemokratischen Regierung verfolgten Verwaltungsreformpolitik und in erkennbarer Orientierung an der internationalen, zuerst angelsächsischen Entwicklung – ist der öffentlich-rechtliche Sonderstatus der öffentlich Beschäftigten (und die darin noch enthaltenen Elemente eines „Laufbahnsystems“) weitgehend abge-

⁷ *beställarnämder/uppratsnämnder und produktionnämnde*)

⁸ Die vom schwedischen Kommunalverband und vom schwedischen Statistischen Amt gemeinsam erhobene und – unter dem Titel „*Vad kostar verksamheten i Din kommun?*“ („Was kosten die Tätigkeiten in Deiner Stadt?“) – veröffentlichte Datensammlung erlaubt einen kommunescharfen Kostenvergleich in wichtigen Handlungsfeldern (Vorschule, Schule, Alten- und Behindertenpflege, Sozialhilfe usw., vgl. etwa SKF/SCB 2004) (vgl. Wollmann 2008: 228).

schaftt worden (vgl. Naschold/(Jann/Reichad 2001: 41); allein für Richter und Militärpersonal gilt nach wie vor ein „beamten“-ähnliches Laufbahnsystem. Ansonsten gilt nunmehr für ein für öffentlich und privat Beschäftigte weitgehend einheitliches Arbeitsrecht unter dem gemeinsamen Begriff „Arbeitnehmer“ (*arbetstagare*) (vgl. Demmke 2011: 327), was auch als Übergang zu einem „post-bürokratischen“ Personalsystem (vgl. Demmke 2001: 124) bezeichnet worden ist.

Mit der Einführung eines positions- und leistungsbezogenen Entgeltungs- und Beförderungssystems geht allerdings eine Individualisierung und gewissermaßen „Entsolidarisierung“ Hand in Hand, die mit dem solidarischen Grundkonsensus und der daraus folgenden Verringerung und Einebnung der Einkommensunterschiede (vgl. Olsen 1996: 193) in Widerstreit tritt (vgl. Peters 2000).

5. Zusammenfassung

- Die Staats- und Verwaltungssysteme bleiben politikulturell in einem Sozialstaatskonsens verwurzelt, der auf einer breiten Zustimmung in der Bevölkerung beruht und gegen einschneidende Veränderungen eine wäblersoziologische Barriere bildet. Dies zeigte sich in Schweden, wo in der Wahl von 1991 inmitten einer schweren ökonomischen und budgetären Krise die sozialdemokratische von einer bürgerlichen Regierung abgelöst wurde und sich diese programmatisch einen „Systemwechsel“ verschrieb; ihre 1994 nachfolgende Wahlniederlage wurde weithin als mehrheitliches Votum der schwedischen Bevölkerung für den herkömmlichen (sozialdemokratischen“) Schwedischen Sozialstaat verstanden. Auch in Norwegen stellt sich die „cultural collision“ (vgl. (Olsen 1996: 186), die zwischen (von angelsächsische Welt ausgehenden) neo-liberalen, auf eine „Minimierung“ des Staates zielenden Politikkonzepten und dem „Norwegischen Modell“ mit seinem „belief in a large public sector under tight political control as suitable means for promoting the common good (Olsen 1996) besteht, als eine politikkulturelle und wäblersoziologische Barriere gegen einschneidende Veränderungen dar. Dies gilt für Norwegen umso ausgeprägter, als das Land wegen seiner ergiebigen Erdöl- und Erdgasvorkommen vor ökonomischen und finanziellen Erschütterungen bislang gefeit war.
- Des Weiteren sind die skandinavischen Länder durch eine auf „Konsensus und Kompromiss“ angelegte politische Kultur gekennzeichnet. Indem das politische Denken die eher „experimentell lernend anstatt ideologisch ausgerichtet“ (Naschold/Riegler

1997:18) ist, sind ideologisch-radikale Ausschläge und Wechsel wenig wahrscheinlich und stattdessen fördert einen „pragmatischen Inkrementalismus“.

- Die auf Konsensherstellung gerichtete politische Kultur findet in den skandinavischen Ländern im Verhältniswahlssystem Ausdruck, das zu einer Pluralisierung der Interessenvertretung und vermöge des Wahlverhaltens regelmäßig zur Bildung von Koalitionsregierungen, nicht selten Minderheitsregierungen führt, die auf breite Mehrheitsfindung angewiesen sind und wiederum scharfen Ausschlägen in den Politikentscheidungen im Wege stehen.
- Dadurch, dass die skandinavische Politik- und Verwaltungswelt in hohem Maße dezentralisiert ist und insbesondere die kommunale Ebene über erhebliche Entscheidungsautonomie verfügt, fehlt – anders als beispielsweise in Großbritannien – eine zentrale politische Instanz, die bestimmte Reformentscheidungen landesweit „von oben“ durchsetzen könnte.
- Die öffentliche, zumal kommunale Verwaltung ist weiterhin der Grundsatz geprägt, dass öffentliche Funktionen und Leistungen ganz überwiegend von öffentlich Beschäftigten erbracht werden, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass der Anteil der öffentlich Beschäftigten an der Gesamtzahl der in der Volkswirtschaft Beschäftigten (mit rund 30 Prozent) weit über den meisten anderen europäischen Länder liegt. Die Tatsache, dass ungeachtet der Einwirkung von NPM-Konzepten und EU-Markoliberalisierung die „Vermarktlichung“ und das „outsourcing“ von öffentlichen Funktionen und Diensten nur in geringem Maße vollzogen worden ist, gründet im (politikulturellen) Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der (sozialstaatlichen) Verwaltung, aber auch politisch darin begründet, dass das öffentliche Personal in den relevanten Entscheidungsarenen stark positioniert ist.
- Vor dem Hintergrund dessen, dass die öffentliche Verwaltung sowohl kontinental-europäische (rechtsregelgesteuerte hierarchische „Max Weber’sche“) als auch „common law“-typische (Ermessens-flexible) Züge hatte, haben frühzeitig, noch vor NPM, Konzepte einer „Ergebnis-Steuerung“ Eingang gefunden und ist beschäftigungsrechtlich eine Gleichsetzung von öffentlich und privat Beschäftigten eingeleitet worden.

Unter der Fragestellung: Kontinuität oder Diskontinuität? Beharrung (Persistenz) oder Veränderung? die Entwicklung der Politik- und Verwaltungssysteme der skandinavischen Länder, insbesondere Schwedens, seit den 1980er und 1990er Jahren zusammenfassend

durch einen bemerkenswerten Grad von Kontinuität (Persistenz) gekennzeichnet. War haben sich durchaus Veränderungen vollzogen, jedoch sind diese eher inkrementell und graduell denn rapide und „radikal“. In einer typologisierenden Skala, in der – mit zunehmender Veränderungsintensität – zwischen „maintaining“, „modernizing“, „marketizing“ und „minimizing“ unterschieden wird (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004), werden das Reformprofil der skandinavischen Länder als „modernizing with some modest marketizing“ eingeschätzt (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004: 178). Pointiert, wenn nicht überpointiert wurde Norwegen als „widerwilliger Reformier“ (*reluctant reformer*) und (in Anspielung auf ein von Christopher Hood in die Diskussion gebrachtes Bild) gar als „Schildkröte“ (*tortoise*) apostrophiert (Olsen 1996: 180, 189).

Bibliographie

Anton, Thomas (1969): Policy Making and Political Culture in Sweden, in: Scandinavian Political Studies, voll. 4, pp. 88-102

Anton, Thomas (1980): Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden, Martinus Nijhoff

Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence, E. (2009): Norway – the decline of subnational democracy, in: Hendriks, Frank/Lidstrom, Anders/Loughlin, John (eds.), Oxford Handbook of Subnational Democracy in Europe (forthcoming)

Bogason, Peter (1998): Changes in the Scandinavian Model from Bureaucratic Command to Interorganisational Negotiation, in: Public Administration, vol. 76, no. 2, pp. 335-354

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

Demmke, Christoph (2011): Öffentliche Dienste im internationalen Vergleich, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden VS Verlag, S. 321-326

Dyson, Kenneth (1980): The State Tradition in Western Europe, Oxford: Robertson

Fölster, Stefan (1997): Ist der Systemwechsel in Schweden in Gefahr?, in: Riegler, Claudius H./Naschold, Frieder 1997 (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Nomos Baden-Baden, S. 125-135

Forssell, Anders (2001): Reform Theory Meets New Public Management, in: Christensen, Tom/Laegreid, Per (eds.), New Public Management, Aldershot etc.: Ashgate, pp. 261-280

Gustafsson, Gunnel (1991): Swedish Local Government, in: Hesse, Joachim Jens (ed.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Nomos Baden-Baden, pp. 241-270

Hennigsen, Bernd (1986): Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden

Jann, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich, in: Die Verwaltung, S. 325 ff.

Jann, Werner (2002): Verwaltungskultur, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos, S. 425-449

König, Klaus (1999): Verwaltungsstaat im Übergang, Nomos

König, Klaus (Hrsg.) (2002): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos

Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2010): Verwaltung in Europe, Lehrbuch, Ms.

Kumlien, Mats, The Emergence of administrative law scholarship in Sweden
<http://www.google.de/search?q=kumlien+mats+administrative+law>

Laegreid, Per (2001): Transforming Top Civil Servant Systems, in: Christensen, Tom/Laegreid, Per (eds.), New Public Management, Aldershot etc.: Ashgate, pp. 145-162

Levin, Fred. T. (2009): The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style, in: Journal of Administration & Governance, vol. 4, no. 1

Naschold, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Sigma Berlin

Naschold, Frieder/Riegler, Claudius H. (1997): Einleitung. Die Reform des öffentlichen Sektors in Skandinavien im Kontext der globalen Entwicklung, in: Riegler, Claudius H./Naschold, Frieder (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Nomos Baden-Baden, S. 15-29

Olsen, Johan P. (1996): Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?, in: Olsen, Johan P./Peters, Guy B. (eds.) 1996, Lessons from Experience, Scandinavian U Press: Oslo etc., pp. 214-242

Olsen, Johan P./Peters, Guy B. (eds.) (1996), *Lessons from Experience*, Scandinavian U Press: Oslo etc.

Peters, Guy B. (2000): Four main administrative traditions, website wordbank

Peters, Guy B., The Napoleonic Tradition, in: *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, no.2, pp. 118-132

Petersson, Olof (1994): *Swedish Government and Politics*, Stockholm: Fritzes

Pierre, Jon (1995): Governing the welfare state. Public Administration, the state and society in Sweden, in: Pierre, Jon (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Aldershot: Edward Elgar

Pierre, Jon (2010): Administrative Reform in Sweden. The Resilience of Administrative Tradition, in: Ongaro, Edoardo (ed.), *Public Management Reform and Modernization*, Edward Elgar

Pollitt, Christoph/Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, 2nd ed., Oxford Oxford U Press

Premfors, Rune (1998): Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective, in: *Public Administration*, vol. 76, pp. 141-159

Premfors, Rune (2003): *Democratization in Scandinavia: The Case of Sweden*, unpubl. Paper

Riegler, Claudius H./Naschold, Frieder (1997) (Hrsg.): *Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien*, Nomos Baden-Baden

Rosen, Sherwin (1996): Public Employment and the Welfare State in Sweden, in: *Journal of Economic Literature*, vol. 34, June 1996, pp. 729-740

Rothstein, Bo (2000): Trust, Social Dilemmas and Collective Memories, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, no. 4, pp. 477-501

Rustow, D. A. (1955): *The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, Princeton U Press

Sahlin-Andersson, Kerstin (2001): National, International and Transnational Constructions of New Public Management, in: Christensen, Tom/Laegreid, Per (eds.), *New Public Management*, Aldershot etc.: Ashgate, pp. 43-72

Schröter, Eckhard (2001): Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, VS Verlag, S. 415-446

Swedish Institute (1996): Law and Justice in Sweden, www.bolag.org/English/Sweden

Transparency International (2010), Global Corruption Barometer (2010): Report, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results

Wittrock, Björn/Wagner, Peter/Wollmann, Hellmut (1991): Social Science and the Modern State. Policy Knowledge and the Political Institutions in Western Europe and in the US, in: Wagner, Peter/Weiss, Carol/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut (eds.), Social Science and Modern States, Cambridge U Press, pp. 28-51

Wollmann, Hellmut (2000): Comparing institutional development in Britain and Germany, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, pp. 1-20

Wollmann, Hellmut (2002): Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos, S. 489-524

Wollmann, Hellmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, VS Verlag Wiesbaden

Wollmann, Hellmut (2010): Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden im Vergleich, in: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), Systemanalyse als politische Reformstrategie, VS Verlag, S. 137-162

World Fact Book (2010): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2100.html>

Zweigert, Konrad/Kötz, Hein (1996): *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 3. Aufl., Tübingen