

Eckhard Schröter
Patrick von Maravic
Jörg Röber (Hrsg.)

Zukunftsfähige Verwaltung?

Herausforderungen und Lösungsstrategien
in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Zukunftsfähige Verwaltung?

Eckhard Schröter
Patrick von Maravić
Jörg Röber (Hrsg.)

Zukunftsfähige Verwaltung?

Herausforderungen und Lösungsstrategien in
Deutschland, Österreich und der Schweiz

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2012 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-407-7

eISBN 978-3-86649-502-9 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Satz: Susanne Albrecht-Rosenkranz, Leverkusen

Inhalt

Zukunftsfähig? Herausforderungen und Handlungsoptionen für Verwaltung und Verwaltungswissenschaft <i>Eckhard Schröter, Patrick von Maravić und Jörg Röber</i>	7
Institutionelle Rahmenbedingungen des Ländervergleichs in Deutschland, Österreich und der Schweiz <i>Patrick von Maravić und Eckhard Schröter</i>	23
Strategisches Management zwischen Politik und Verwaltung: Komplementäre Steuerung, Konflikt oder Indifferenz? <i>Isabella Proeller und John P. Siegel</i>	61
Der Staat im Konkurrenzkampf um den Führungsnachwuchs: Eine Untersuchung zur Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Verwaltung <i>Adrian Ritz und Christian Waldner</i>	83
Multikulturelle Gesellschaften, monokulturelle Verwaltungen – Von passiver zu aktiver Öffnung der Verwaltung? <i>Patrick von Maravić und Eckhard Schröter</i>	113
Mittelfristige Planung von Aufgaben und Finanzen in Deutschland, Österreich und der Schweiz <i>Kuno Schedler und Lukas Summermatter</i>	139

Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz – auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten?

Manfred Röber und Matthias Redlich 165

Herausforderungen der Bürgerbeteiligung

Reto Steiner und Claire Kaiser 187

Neue institutionelle Varianten öffentlicher Leistungserbringung

Christoph Reichard 207

Verwaltungsdienste aus einer Hand: Chancen eines Strukturprinzips für die ausführende Mehrebenen-Verwaltung

Klaus Lenk 235

Von der Zwischengemeindlichen Zusammenarbeit zur Strategischen Regionsbildung

Heinrich Mäding 253

Strategien der Regulierung und Deregulierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz: Auf dem Weg zu flexiblen Regulierungskulturen?

Jörg Röber, Eckhard Schröter und Patrick von Maravić 281

Gesamtbibliographie 303

Anhang 347

Die Autorinnen und Autoren 393

Zukunftsfähig? Herausforderungen und Handlungsoptionen für Verwaltung und Verwaltungswissenschaft

Anstelle einer Einführung: Eine Lesehilfe zur Motivation und Kontextualisierung des vorliegenden Bandes

Eckhard Schröter, Patrick von Maravić und Jörg Röber

Die Auseinandersetzung mit den Anforderungen an eine zukunftsfähige Verwaltung und den dafür in verwaltungswissenschaftlichen und -praktischen Kreisen diskutierten Handlungsoptionen zieht sich als roter Faden durch die in diesem Band versammelten Fachbeiträge. Die Autorinnen und Autoren geben darin autoritative Übersichten über relevante Fachgebiete der aktuellen Verwaltungsentwicklung, die in ihrer Gesamtheit geeignet sind, ein umfassenderes Verständnis vom Wandel im öffentlichen Sektor der drei Vergleichsländer zu ermöglichen. Um eine Kontextualisierung der hier behandelten Einzelthemen bemüht, versucht diese einführende „Lesehilfe“ – anstelle einer formalen Einleitung der Herausgeber – einige Grundströmungen und Konturen des Verwaltungswandels in den Blick zu nehmen, die erst in vergleichender Perspektive, mit konzeptioneller Orientierung und durch größeren Abstand von Einzelaspekten und Tagesdebatten zu erkennen sind.

Dazu gehört auch, sich zunächst vor Augen zu halten, dass es (noch immer) keine Selbstverständlichkeit ist, wenn Kolleginnen und Kollegen aus den unterschiedlichen Herkunftsdisziplinen, die sich durch ihre Forschungsarbeiten zu öffentlichen Organisationen und zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verbunden fühlen, zu einer kritischen Bestandsaufnahme maßgeblicher Verwaltungsentwicklungen im deutschsprachigen Raum zusammenkommen.

Wenn wir verschiedene Vorstellungen und Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Verwaltung erörtern, dann wird daher implizit auch eine Diskussion über die geeigneten verwaltungswissenschaftlichen Ansätze geführt, die eine sachgerechte Analyse von Zukunftsfähigkeit im öffentlichen Sektor erst ermöglichen. Dies vorausgeschickt, spinnt sich unser Argumentationsfaden um die folgenden Kernfragen: (1) Wie lässt sich der Begriff der Zukunftsfähigkeit nutzen, ohne allein auf normative Stellungnahmen oder auf schlichte funktionalistische Interpretationen zurückgreifen zu müssen? (2) Warum kann es nicht nur für einen kurzfristigen Informationsaustausch, sondern auch auf längere Sicht und konzeptionell lohnend sein, sich mit den tradierten Eigenschaften und aktuellen Reformprofilen des öffentlichen Sektors in den deutschsprachigen Ländern zu beschäftigen? (3) Welche Bandbreite der Herausforderungen an

den öffentlichen Sektor haben wir im Blick zu behalten, um ein möglichst vollständiges Bild aktueller Problemlagen und der zugleich vorhandenen Chancen und Ermöglichungsstrukturen zeichnen zu können? (4) Welche Optionen stehen für Reforminterventionen grundsätzlich zur Verfügung und in welchem Verhältnis stehen diese strategischen Optionen zueinander? Zweifelsohne weist dieser Fragenkatalog weit über das Anliegen einer einzelnen Veröffentlichung hinaus und verlangt schon bei oberflächlicher Betrachtung nach einer Forschungskapazität und -expertise, die jene des Herausgeber-Teams weit übertrifft. Daher scheint – im Sinne des Versuchs – gerade ein essayistischer Umgang mit diesen Themen angebracht zu sein, der nicht mit dem Anspruch lexikalischer Verbindlichkeit vollständige Antwortkataloge liefern will. Zugleich kann ein solcher Versuch an dieser Stelle aber auch dazu genutzt werden, um zwischen den Zeilen die Umrisse einer künftigen Profilierung für die verwaltungswissenschaftliche Entwicklung durchscheinen zu lassen.

1 Zukunftsfähigkeit als analytische Kategorie: Zur (Neu-) Bewertung etablierter Qualitäten und aktueller Herausforderungen

Zum Verständnis und Missverständnis von Zukunftsfähigkeit(en)

Zukunftsfähigkeit ist keine Eigenschaft, die sich als „haben“ oder „nicht haben“ deklarieren lässt. Es kann also nicht um eine Zertifizierung von ganzen Staaten oder Verwaltungsebenen gehen, die sich mit einem Gütesiegel der „Zukunftsfähigkeit“ etikettieren ließen. Ebenso wenig kann man diese Qualität mit einer exakten Maßzahl beziffern, obgleich natürlich die Versuchung besonders groß ist (wie aktuelle Beispiele aus den Debatten um Klimaschutzziele oder die Stresstauglichkeit von großen Infrastrukturprojekten und Finanzmarktinstitutionen anschaulich zeigen), ein derart positiv besetztes, wenn nicht gar überlebenswichtiges, Attribut mit vermeintlich präzisen Vorgaben zu versehen, um Entscheidungssicherheit zu suggerieren und (oder) den eigenen (oftmals normativen) Vorstellungen besonderen Nachdruck zu verleihen. Bei hellem, analytischem Lichte betrachtet, erscheint uns Zukunftsfähigkeit als relationales und dynamisches Konzept, das nur dann zu sinnvollen Aussagen führt, wenn im „Beipackzettel“ die – interpretationsbedürftigen – zu Grunde gelegten Annahmen und normativen Gewichtungen benannt werden. Im Kern steht dabei das Verhältnis zwischen den charakteristischen Merkmalen und der Leistungsfähigkeit, die man einer Institution (samt ihrer strukturellen und kulturellen Komponenten) gegenwärtig zuschreibt, und dem mittel- und langfristig erwarteten Wandel der Rahmenbedingungen, aus denen

sich Herausforderungen für die etablierten Systemeigenschaften und damit Anforderungen für ihren Wandel ableiten lassen (vgl. den Beitrag von Maravić & Schröter in diesem Band).

Die grob vereinfachte Skizze der System- und Umweltbeziehungen soll jedoch nicht dazu verleiten, einem naiven Automatismus von Umwelterfordernissen und Systemanpassungen das Wort zu reden, wie er in schlichteren Varianten systemtheoretischer oder strukturfunktionalistischer Darstellungen angelegt ist (vgl. Delmas und Toffel 2008; Levinthal 1991; Aldrich 2006; Hrebiniak und Joyce 1985). Gerade weil nicht von konfliktfreien und vorbestimmten Anpassungsleistungen ausgegangen werden kann, setzt die Zukunftsfähigkeit schließlich eine weitere Bedingung voraus: die Kapazität eines Entscheidungssystems, künftige Herausforderungen und Reformbedarfe als solche zu erkennen und bei Bedarf entsprechend nachsteuern zu können. Bei dieser Gelegenheit bietet es sich an, eine weitere Annahme in kritisches Licht zu rücken, die zuweilen obsessiv mit Vorstellungen von Zukunftsfähigkeit in Verbindung gebracht wird: die weithin geteilte Wertschätzung für schnellen und tiefgreifenden Wandel. Eine solche Argumentationsfigur bringt die Kontroverse zwischen Protagonisten strategischer Planungsansätze und den Befürwortern inkrementellen Wandels in Erinnerung (Lindblom 1959; und den Beitrag von Proeller und Siegel in diesem Band), die auch in der Auseinandersetzung um das nötige Maß von Entscheidungskapazität und –autonomie demokratischer Regierungen nachhallt (Frans van Waarden 2009; Howlett und Ramesh 2003). Nachdem das Pendel in den beiden vergangenen Jahrzehnten in diesen Debatten wieder stärker zugunsten strategischer Orientierungen und konzentrierter Entscheidungs- und Durchsetzungsrechte ausgeschlagen ist, gerät dabei zu oft in Vergessenheit, welche Vorzüge auch mit dem fragmentierten, stückweisen, auf gegenseitige Abstimmung angewiesenen Wandel verbunden sein können. So wird häufig nicht ausreichend gewürdigt, dass nicht nur für Phasen relativer Stabilität, sondern auch zu Zeiten erhöhter Unsicherheit und Volatilität die zumindest mild belächelte, wenn nicht scharf kritisierte „Fortschreibungsmentalität“ mit schrittweisen Anpassungen zwischen System- und Umwelteigenschaften die gerade angebrachte Methode sein kann. So bieten selbst unter den Vorzeichen stärker fluktuierender Rahmendaten dezentrale, funktional differenzierte und in Entscheidungssituationen miteinander verflochtene Politik- und Verwaltungssysteme – wie wir sie gerade in unseren Untersuchungsländern vorfinden – bedenkenswerte Vorzüge, die mit den vielfältigeren lokalen und regionalen Handlungsoptionen, den stärker verteilten Risiken, dem breiteren Spektrum integrierter Fachmeinungen und Interessenäußerungen sowie der größeren Anzahl von Sensoren zur Problemwahrnehmung und dem reicheren Schatz an Experimentiermöglichkeiten und erprobten Organisationsvarianten zu tun haben.

Zum Dreiländervergleich: Etablierte Qualitäten und neue Herausforderungen

Der Vergleich zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz ist selbstverständlich kein Novum und so erhebt der vorliegende Band auch nicht den Anspruch von Exklusivität. Dennoch entspricht die hier gewählte Vergleichsperspektive weit weniger der alltäglich geübten Praxis als bei der besonderen nachbarschaftlichen Nähe vermutet werden sollte. So förderte die Kooperation im Projektverlauf stets neue Einsichten zu Tage, die gegenseitige Wissens- und Verständnislücken zu schließen helfen und zugleich verdeutlichen, wie naheliegend der Blick zum jeweiligen Nachbarn doch ist oder besser: sein sollte. Dass der Dreiländervergleich über Jahrzehnte so vernachlässigt wurde, kann durchaus symptomatisch für eine Reihe von Entwicklungen in den deutschsprachigen verwaltungswissenschaftlichen Forschungskreisen sein. Dabei soll weniger von jenen – nahezu zeitlosen und allzu menschlichen – Neigungen die Rede sein, sich mit der eigenen Nabelschau besonders ausgiebig beschäftigen zu können, allgemeinen Aufmerksamkeitszyklen zu folgen oder in das sprichwörtliche Konkurrenz- und Abgrenzungsverhalten zu verfallen, für das gerade engste Nachbarschafts- und Familienverhältnisse besonders anfällig sind.

Von größerer Reichweite und inhaltlich bedenkenswerter scheinen solche Trends zu sein, welche die qualitative Selbst- und Fremdzuschreibung eines „deutschsprachigen Verwaltungstypus“ prägen. So gehört zum etablierten Repertoire des auf sogenannte Staats- und Verwaltungstraditionen fixierten Systemvergleichs neben den „angelsächsischen“, „skandinavischen“ und „romanisch-napoleonischen“ Typen auch die „germanische“ Tradition (vgl. Bevir u.a. 2003; Jann 2003; Painter und Peters 2010; Kickert 2011; Kuhlmann 2010; Waarden 1993; Pollitt und Bouckaert 2004; Rugge 2003). Zugegebenermaßen sieht sich diese Diskussion insgesamt – mit ihrem verengten Blick auf geographische Bezugspunkte oder allgemein ethnische und historische Zuschreibungen – nicht dem Vorwurf einer allzu tiefen analytischen Elaboration oder übertriebenen Theorienähe ausgesetzt (vgl. auch den Beitrag von Maravić & Schröter in diesem Band). Dennoch filtert und ordnet diese Verwaltungslandkarte wirksam unsere eigenen „mental maps“, wenn es um den öffentlichen Sektor in vergleichender Perspektive geht (Fitzpatrick u.a. 2011; Heady 1959, 1998; Pollitt 2011; Peters 1988). In dieser Gegenüberstellung erscheint das mit dem deutschen Sprachraum gleichgesetzte Modell administrativer Traditionslinien oft als eher konventionell blosses, wenn nicht in seiner bürokratischen Orthodoxie rückwärtsgewandtes Profil mit großem Beharrungsvermögen vor Veränderungen jeglicher Art, das seine Rechtfertigung vor allem in der Orientierung auf die tradierten Prinzipien des Rechtsstaats findet (vgl. Sager und Rosser 2009; Rosser 2010). Offensichtlich erschienen auch für die (vergleichende) verwaltungswissenschaftliche Analyse

andere Reformländer häufig attraktiver, die dramatischeren Problemdruck und radikaleren Verwaltungswandel aufzuweisen hatten. Es entbehrt daher nicht einer besonderen Portion Ironie, wenn Verwaltungsmodelle (wie im Falle Neuseelands und Großbritanniens), die ihre fachwissenschaftliche Aufmerksamkeit nicht zuletzt den hausgemachten Krisen der 1970er und 1980er Jahre verdanken und mit Blick auf Kriterien wie Dezentralisierung, Verwaltungsrechtsschutz, Fachausbildung des Verwaltungspersonals, demokratische Verwaltungsführung durch direktgewählte Bürgermeister und Landräte, Einbezug von wohlfahrtsstaatlichen Organisationen und Öffnung für Bürgerbeteiligung allenfalls zur nachholenden Modernisierung gegenüber den hier in Frage stehenden kontinentaleuropäischen Staaten angesetzt haben, über lange Zeit und für weite Kreise zum Referenzmaßstab für moderne, wenn nicht schlechthin zukunftsfähige Verwaltungen geworden sind.

Zwar steht die deutschsprachige (Fach-)Öffentlichkeit gemeinhin nicht in dem Ruf, auf öffentliche Bürokratien und ihre Vertreter mit ähnlich ritualisierter Kritik, wenn nicht Missachtung, zu reagieren, wie es dem angelsächsischen Kulturkreis nachgesagt wird, in dem die Redewendung „we love to hate bureaucracy“ insbesondere in – (US-amerikanischen) – Wahlkampfzeiten eindrucksvolle und regelmäßige Bestätigung findet. Jedoch scheinen das etablierte Selbstverständnis und das – in den Jahrzehnten größerer politischer Stabilität, stetigen Wirtschafts- und Einnahmewachstums, im Vertrauen auf rechtliche Steuerungsformen und mit der Hoffnung auf die Problemlösungskapazität „aktiver Politik“ – aufgebaute Grundvertrauen in die Qualitäten eigener Verwaltungssysteme (das zuvor sicher nicht frei von Selbstüberschätzung und mit einer übergroßen Portion an Selbstzufriedenheit garniert war), einem verunsicherten, ernüchterten und in Teilen gar abschätzigen Blick auf die Besonderheiten des eigenen öffentlichen Sektors gewichen zu sein. Ohne den Ursachen hierfür im Detail nachspüren zu können, scheint diese Phase seit Beginn der 1990er Jahre auch mit gravierenden Veränderungen auf der politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und technologischen Makroebene zusammenzufallen: so z.B. der Wandel der bipolaren Weltordnung nach dem Kollaps des „real-existierenden Sozialismus“, die De-Regulierung globaler Finanzströme, die volle Entfaltung des EU-Binnenmarktes und das Entstehen einer „virtuellen Welt“ im Internet. Auf die nationalen Ordnungen schlugen diese Einflussfaktoren in unterschiedlicher, doch stets tiefgreifender Weise durch: ob es die umfassenden politischen und finanziellen Folgen der Wiedervereinigung in Deutschland waren, der österreichische Beitritt zur EU und dessen Konsequenzen für wirtschaftliche Verflechtungen und politische Großkoalitionen, die zuvor Jahrzehnte Bestand hatten, oder die immer stärker hervorstechende Insellage der Schweiz im EU- und Euroraum, die mit Blick auf nun eher indirekte Anpassungszwänge, dem Anschwellen einer rechtspopulistischer Hauptströmung in der Parteienlandschaft und dem unternehmerischen Schicksal einzelner nationaler Ikonen (wie der Swiss Air) weniger an

eine „splendid isolation“ erinnert, als es dem eidgenössischen Selbstbild lieb wäre.

Eine besondere Herausforderung scheint daher für die verwaltungskulturellen Selbst- und Fremdbilder in den betrachteten Vergleichsländern schon allein darin zu bestehen, „zu sich“ zu finden. Ohne die für diesen Band gewonnenen Autorinnen und Autoren für eine solche Sichtweise vereinnahmen zu wollen – oder eine entsprechende Interpretation ihrer Texte auch nur nahezulegen –, kann somit ein Ziel des Vergleichs in deutschsprachigen Raum bereits dann erreicht sein, wenn eine realistische Neu-Bewertung eigener Charakteristika aus einem Blickwinkel angeregt wird, der sich – trotz allen bestehenden und dringenden Reformbedarfs – besonders für die positiven und konstruktiven Beiträge, den die etablierten Systemmerkmale für einen zukunftsfähigen öffentlichen Sektor leisten können, öffnet (vgl. bspw. die Beiträge von Reichard, Schedler & Summermatter oder Mäding in diesem Band).

2 Umfeldbedingungen und Herausforderungen des öffentlichen Sektors

Welche aktuellen Entwicklungen fordern den öffentlichen Sektor zu neuen und umfassenden Anpassungsleistungen heraus? Aus welchen Richtungen trifft zunehmender Handlungsdruck auf das Verwaltungssystem? Lässt man sich von den Erfahrungen der empirisch-analytischen Policy-Forschung und einem historisch-soziologischen Institutionenverständnis leiten, dann sind vor die folgenden Einflussfaktoren für den Policy- und Institutionenwandel verantwortlich: (1) Zunächst zählen dazu jene Einflüsse, die aus den Interessen einzelner und organisierter Akteure oder dem Wechsel politischer Mehrheiten erwachsen – der klassischen ‚Politics‘-Dimension – oder als Folge neuer Macht- und Kompetenzverteilungen im Sinne der ‚Polity‘-Strukturen entstehen. (2) Darüber hinaus müssen Dimensionen des gesellschaftlichen Wandels erfasst werden, die sich als sozialstrukturelle Veränderungen zeigen und / oder auf der Ebene des Wertewandels und wirkungsmächtiger ideeller Strömungen manifestieren können (vgl. auch den Beitrag von Ritz & Waldner in diesem Band). (3) Die ökonomischen Faktoren betreffen vornehmlich strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns, die mit Bezug auf die Ressourcenausstattung des öffentlichen Sektors von besonderer Relevanz sind, zugleich aber auch Anforderungen an die Rolle von Verwaltungen zur „Standortqualität“ und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft definieren (vgl. den Beitrag von Mäding in diesem Band). (4) Die Reihe der wesentlichen Einflussdimensionen schließen technologische Faktoren ab, deren eigenständige Wirkung auf politisch-gesellschaftliche Entwicklung nicht unterschätzt werden kann, wenn man sich allein die Geschichte moderner Kulturtechniken vor Au-

gen hält. Obwohl diese vier kurz skizzierten Einflusskategorien hier zur analytischen Unterscheidung voneinander separiert wurden, so zeigt doch bereits der kursorische Blick eine Reihe möglicher gegenseitiger Verbindungen auf. Überdies soll bei den folgenden Kurzporträts einschlägiger Herausforderungen, die sich aus diesen Faktoren ergeben, nicht in Vergessenheit geraten, dass die gleichen Einflusskategorien auch als Ermöglichungsstrukturen gelesen werden können: sie helfen, künftigen Anpassungs- und Problemdruck zu definieren, sie bieten allerdings auch neue Handlungsoptionen und Chancen.

Politisch-institutionelle Faktoren: Die Rückschau auf die beiden vergangenen Jahrzehnte zeigt schnell, wie sehr die Rolle des Nationalstaates unter Druck geraten ist: die voranschreitende europäische Integration und politische Globalisierungsprozesse haben nationale Politik- und Entscheidungsprozesse in neuer Qualität in supra- und internationale Strukturen eingebunden, die nicht allein staatliche, sondern auch private – zivilgesellschaftliche wie kommerzielle – Organisationen einschließen. Die Anforderungen an das „Regieren in entgrenzten Räumen“ (Kohler-Koch 1998; Risse 2011) und die Fragestellungen der „global governance“ – unter Einbezug transnationaler Nichtregierungsorganisationen – sind somit zu einem Dauerthema geworden, auf das die etablierten Strukturen und Verfahren nationaler Verwaltungssysteme weitgehend noch unzureichend eingestellt sind.

Innerstaatlich fällt insbesondere der – bis auf wenige Ausnahmen – stete Vertrauensschwund (siehe Anhang) gegenüber – insbesondere (parti-)politischen – Institutionen und Akteuren, der das Verhältnis der Bürgerschaft zu politisch-repräsentativen Institutionen auf eine andauernde Probe stellt. Mit diesem Trend eng verbunden sind rapide abnehmende Organisations- und Milieubindungen, die organisierten Interessen geringeren gesellschaftlichen Rückhalt bieten und für hochgradige Wechselbereitschaft institutioneller und politischer Loyalitäten führt. Zugleich ist die Bedeutung der „Identitätspolitik“ (Taylor und Gutman 1994; Heyes 2007; Kymlicka 2009; Parekh 2006; Vertovec und Wessendorf 2010) gestiegen (vgl. auch Beitrag von Maravić & Schröter in diesem Band), die spezifische Gruppenidentitäten – in der Regel geprägt durch Geschlecht, sexuelle Orientierung, rassisch-ethnische Zugehörigkeit oder religiöse Überzeugungen – in den Mittelpunkt stellen, dafür aber Bindungen an etablierte Gebiets- und Personenkörperschaften tendenziell überlagern. In der Summe tragen diese Trends zur weiteren Erosion von Milieu- und Organisationsbindungen und ziehen darauf gegründete Aushandlungsmechanismen und Interessenrepräsentationen in Zweifel.

Nicht zuletzt prägen strukturelle Verlagerungen politischer Mehrheiten, neue Machtverteilungen im Parteienspektrum und die daraus resultierende Zusammensetzung der politischen Führungsschicht das Verwaltungsumfeld. So stand der Aufschwung des New Public Management – gerade in angelsächsischen Staaten – in enger Verbindung mit der schwindenden Unterstützung breiterer Wählerschichten für wohlfahrtsstaatliche Politikprogramme

und der Zuwendung zu politischen Führungspersönlichkeiten mit sozial-konservativem und markoliberalen Profil, was im weiteren Verlauf auch die Neuausrichtung sozialdemokratischer Regierungsparteien unter „New Labour“ oder mit Blick auf eine „Neue Mitte“ prägte. Dieses Momentum hat spürbar an Bedeutung eingebüßt, doch bleiben künftige Herausforderungen – insbesondere vor dem Hintergrund neuer Erwartungen an Staatlichkeit im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise und dem Aufflammen vermehrter Beteiligungs- und Transparenzforderungen (siehe den Beitrag von Röber & Redlich und Steiner & Kaiser in diesem Band) – noch unscharf konturiert.

Sozio-kulturelle Faktoren: Wesentliche Triebfedern des aktuellen und künftigen Verwaltungswandels erhalten ihre Spannkraft aus den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Bereits seit langem vorhergesagt, in seinen Auswirkungen bereits spürbar und dennoch – typisch für sich zunächst schleichend ankündigende und dann abrupt eintretende oder sich exponentiell entwickelnde Ereignisse – bei weitem nicht ausreichend berücksichtigt sind die Auswirkungen des demographischen Wandels, der die Bevölkerungszahl unserer Staaten verringern, den Altersdurchschnitt erhöhen und die ethnisch-kulturelle Mischung bunter machen wird (vgl. auch Beitrag von Maravić & Schröter in diesem Band).

In keinem geringeren Maße fordert der gesellschaftliche Wertewandel (Inglehart 1997; Klages und Kmiecik 1998) die tradierten Merkmale des klassischen öffentlichen Dienstes und seine Legitimationsgrundlagen heraus (vgl. Beitrag von Ritz & Waldner in diesem Band). Bereits in den vergangenen Jahrzehnten wurde der relative Rückzug konventioneller und stärker an sozialer Beständigkeit, persönlicher Sicherheit und materiellem Wohlstand ausgerichteten Werte zugunsten post-materialistischer Kulturmuster mit deutlichen Individualisierungs- und (sowohl partizipatorischen als auch hedonistischen) Selbstentfaltungstendenzen konsistent und fortlaufend beachtet.

Ökonomische Faktoren: Der unmittelbar durchschlagendste Treiber für weitere Reformen wird regelmäßig mit der zunehmenden Knappheit finanzieller Ressourcen in Verbindung gebracht. Langanhaltende Budgetkrisen, strukturelle Haushaltsdefizite und aufgetürmte Schuldenberge aller Gebietskörperschaften werden über die aktuelle Finanz- und Währungskrise hinaus umfassende und tiefgreifende Anpassungsleistungen im gesamten öffentlichen Sektor erfordern (Peters 2011; O’Leary und Van Slyke 2010; Wolf und Amirkhanyan 2010). Damit im Zusammenhang ist auch der strukturelle Wandel vorherrschender Produktionsregime in den hier betrachteten Volkswirtschaften zu sehen (Schulze-Cleven u.a. 2008). Die post-fordistische Phase ist geprägt durch die Entwicklung hin zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, in welcher – trotz des derzeit wieder entdeckten Wertes industrieller Qualitätsproduktion für die Exportmärkte – dem klassischen produzierenden Gewerbe geringeres Gewicht zukommt. Die Folgen dieses Trends für die Einnahme- und Ausgabensituation öffentlicher Kassen liegen bereits jetzt auf

der Hand: eine größere Einkommensspreizung mit der Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse und unstetere Erwerbsbiographien – und nachhaltigen Konsequenzen für Besteuerungsgrundlagen und die Finanzierung von Sozialversicherungssystemen. Hand in Hand geht damit in der Regel der weitere Bedeutungsverlust kollektiver Interessenvertretungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite und entsprechender korporatistischer Verhandlungssysteme – mit den bereits angedeuteten politisch-institutionellen Konsequenzen.

Eingebettet sind diese Veränderungen in den Megatrend ökonomischer Globalisierung, der – innerhalb des EU-Binnenmarktes durch Liberalisierung wichtiger volkswirtschaftlicher Sektoren noch weiter intensiviert – zu einem rapide wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck führte, dem sich öffentliche Gebietskörperschaften aufgrund des Standortwettbewerbs um die zunehmend mobilen Produktionsfaktoren wie Kapital und Arbeit nicht minder ausgesetzt sehen.

Technologische Faktoren: Im digitalen Zeitalter sorgt der Quantensprung mit Blick auf die verfügbaren Kommunikationstechnologien für neue Qualitäten, was die Geschwindigkeit und die Kapazität der Informationsverarbeitung angeht. Die gegen Null tendierenden Transaktionskosten machen eine ungekannte Vielzahl von Daten nahezu jederzeit und allerorten verfügbar. Allein die technische Machbarkeit setzt die Organisationen des öffentlichen Sektors unter hohen Erwartungsdruck, sich diesem Wandel anzupassen. Davon betroffen sind nicht zuletzt auch die Einführung neuer organisatorischer Steuerungsinstrumente, die auf elaborierten Kennzahlen-, Kosten- und Leistungsmessungs- und Controlling-Ansätze basieren – und erst durch neue Technologien der Informationsverarbeitung möglich wurden. Über die Organisationsgrenzen hinaus sind die technologischen Einflüsse ebenfalls deutlich zu spüren, verbindet sich dieser Entwicklungsstrang doch schnell mit dem bereits angesprochenen internationalen Wettbewerbsdruck und den bürgerschaftlichen Ansprüchen: Informationen über öffentliche Leistungsangebote und Verwaltungsreformen sind über weite Entfernungen leicht zugänglich verfügbar und können den Reform- und Anpassungsdruck – durch Benchmarks, Rankings etc. – schnell erhöhen; Nutzer öffentlicher Leistungen wiederum erwarten nach den Erfahrungen mit privatwirtschaftlichen Online-Welten auch eine „24/7“-Zugänglichkeit im öffentlichen Sektor.

Die qualitativ hervorstechendste Herausforderung liegt jedoch in den Möglichkeiten internet-basierter sozialer Medien und Netzwerke begründet, die für eine Neujustierung etablierter Einfluss- und Kommunikationsstrukturen sorgen. Die Web 2.0-Anwendungen ziehen in bisher ungekanntem Ausmaß die Geltung von Organisationsgrenzen in Zweifel, so dass die Frage, wie „öffentlich“ öffentliche Organisation sein können und sollen, unter dem Eindruck von „Open Government“- und „Open Data“-Forderungen und der Mischung von privater und öffentlicher Kommunikation in sozialen Netzwerken neu zu beantworten ist (vgl. die Beiträge von Lenk und Steiner & Kaiser in diesem Band).

3 Anpassungsdefizite und Handlungsoptionen

Der eher normativ ausgerichteten Managementlehre – gleich, ob mit dem privaten oder öffentlichen Sektor als Gegenstand – ist es nie leicht gefallen, dem Risiko zu entgehen, in eine verheißungsvolle Ankündigungsrhetorik zu verfallen, wenn es um Blaupausen für vermeintlich zukunftsfähige Organisationsmodelle geht. Mit dieser Gefahr im Blick lässt sich der für diesen Sammelband angelegte Argumentationsgang daher am besten fortsetzen, wenn jene grundlegenden Einsichten aus der Public Management- und Public Policy-Forschung in Erinnerung gerufen werden, die uns erlauben, die Zusammenhänge zwischen Herausforderungen, Reformwellen und zukunftsfähigen Verwaltungssystemen besser einzuordnen:

Erstens sorgen selbst die dringlichsten Herausforderungen oder gar Mega-Trends der geschilderten gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen nicht für quasi-automatische Anpassungsleistungen auf Seiten des öffentlichen Sektors. Allenfalls rein deterministische Annahmen (wie sie etwa in orthodoxen Versionen politökonomischer, aber auch systemtheoretischer Ansätze vertreten werden) könnten einen solchen engen Zusammenhang begründen. Aus der umfangreichen empirisch-analytischen Policy-Forschung wissen wir jedoch um die vielfältigen (z.B. akteursbezogenen, institutionellen, kulturellen und situativen) Faktoren, die entscheidend beeinflussen, ob und welcher Form Herausforderungen als solche überhaupt wahrgenommen und sodann zum Anlass künftiger Reformpolitik genommen werden.

Zweitens gibt es – legt man die gleichen Analyseraster für die umgekehrte Perspektive an – keinen überzeugenden Grund, die tatsächlichen Reformprogramme allein als Antwort auf wahrgenommene Herausforderungen zu deuten. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass sich in den beobachtbaren Reformprofilen ebenso das Kräfteparallelogramm der Akteursinteressen oder wirkungsmächtige Kulturmuster, um nur zwei mögliche Faktoren zu nennen, widerspiegeln. Nicht selten wird institutioneller Wandel sogar – fast ohne jeglichen Bezug auf „objektive“ Herausforderungen – als Folge eines Wettbewerbs zwischen propagierten „Lösungsstrategien“ zu interpretieren sein: wenn Lösungen (weil gerade verfügbar oder technologisch neuerdings machbar) „auf der Suche nach einem Problem“ (Cohen u.a. 1972) sind, können die Gewinner dieses Wettbewerbs – der sich möglicherweise verselbständigt hat und nahezu ohne jeglichen Bezug auf „objektive“ Herausforderungen geführt wird – den Verwaltungswandel maßgeblich prägen.

Und drittens verdient die schlichte – und vielleicht gerade deshalb oft übersehene – Erkenntnis erwähnt zu werden, das jegliches Reformpaket nicht nur – und auch das mit ganz unterschiedlichem Erfolg – die beabsichtigen Wirkungen erzielen wird; es sind gerade die unvermeidlichen, aber nicht-

intendierten Folgen, die weitere Nachforschungen und neuerliche Interventionen nötig machen. Dadurch werden Politikprogramme selbst zur Quelle neuer Problemlagen und generieren den wachsenden Bedarf an weiteren Reformpaketen („policy as its own cause“).

Anders als die Phantasie reformverantwortlicher Politiker und Verwaltungschefs – und der ihrer wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Berater – bei der Namensgebung neuer (oder eben nicht so neuer) Vorhaben zur Organisationsgestaltung, ist die Zahl der eigentlichen Dreh- und Angelpunkte, an denen Reformhebel sinnvoll anzusetzen sind, eng begrenzt. Im Grunde gehen die zur Verfügung stehenden Alternativen auf jene sozialen Koordinationsmechanismen zurück, die seit langem in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur etabliert sind: die hierarchie- und regel-dominierte des bürokratischen Idealtypus, die wettbewerbs- und eigennutzgetriebene Steuerung des Marktes sowie die solidarisch begründete und auf gegenseitige Teilhabe ausgerichtete Gemeinschaftsbindung (Peters 1996; Schröter und Wollmann 1998; Schröter 2007). In den letzten Jahren wurde diese grundlegende Typenbildung im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs – wie in den Jahrzehnten zuvor bereits in der Public Policy- und Politische-Kultur-Forschung (Thompson u.a. 1990; Jann 1983; Waarden 1993) – durch Anleihen aus der angelsächsischen Kulturanthropologie belebt und weiter vorangetrieben (Douglas 1991; Hood 2000). Ausgehend von der Kernfrage, wie sich überhaupt das Verhalten des Einzelnen wirkungsvoll und systematisch beeinflussen lässt, identifiziert die in der Tradition von Mary Douglas stehende Kulturtheorie zwei Antwortdimensionen: durch das Gerüst verfasster Regeln und struktureller Vorgaben (grid) und durch gruppenbezogene Werte, Erwartungshaltungen und Sozialkontrolle (group). Anhand der aus diesen Dimensionen abgeleiteten Vierfelder-Tafel kann der Cultural-Theory-Ansatz eben jene Kategorien sozialer Steuerungs- und Koordinationsinstrumente rekonstruieren und begründen, die in idealtypischen Bürokratien, vollkommenen Märkten oder notorischen Clan-Strukturen (Ouchi 1980) modellhaft ausgeprägt sind.

Management durch Hierarchie und Regelbindung: Für den ersten Typus sozialer Steuerung wird ein Menschenbild herangezogen, in dem – bei aller Wertschätzung für eine stabile und quasi-organische Zusammengehörigkeit – qualitative Unterschiede bei individuellen Eigenschaften und Fähigkeiten eine große Rolle spielen. Für unseren Zusammenhang lassen sich daraus in erster Linie Über- und Unterordnungsverhältnisse sowie funktionale Spezialisierungen auf gesamtgesellschaftlicher sowie organisatorischer Ebene begründen. Durch formale Ordnung legitimierten Führungspersönlichkeiten und durch Bildung erlangte Qualifikation wird daher besonderes Vertrauen entgegengebracht. Diese ausgeprägte Akzeptanz für verantwortliche Führungsrollen und professionelle Expertise korrespondiert mit der hochgradig formalisierten Kompetenzverteilung, die auf jener vertikalen und horizontalen Ar-

beitsteilung durch hierarchische Über- und Unterordnung und fachliche Spezialisierung aufbaut.

In diesem Management-Ansatz – klassisch bereits im Weberschen Bürokratiemodell auf den Punkt gebracht – sind die Merkmale der Grid- und Group-Dimensionen besonders stark ausgeprägt. In das politik- und verwaltungswissenschaftliche Vokabular übersetzt, korrespondieren die etablierten repräsentativ-demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen besonders gut mit dieser „anstaatsmäßigen“ Verfasstheit. In dieser Perspektive wird die durch Rechte und Pflichten definierte Rolle der Staatsbürger betont, die sich über die (Wahl-)Stimme – vergleiche dazu auch die Bedeutung von Voice bei Albert O. Hirschman (1970) – Gehör und Geltung verschaffen können. Dennoch wird die Geltung des Volkswillens nicht verabsolutiert, sondern kommt im politisch-administrativen Institutionenarrangement der bürokratischen Autonomie, der Achtung formaler Kompetenzzuweisungen und der Wertschätzung für fachliche und unabhängige Expertenentscheidungen ebenfalls eigenständige Bedeutung zu. Weiter heruntergebrochen auf den Organisationswandel im öffentlichen Sektor findet sich die ganz überwiegende Mehrheit der systemimmanenten Reformen in dieser Kategorie wieder: der Neuzuschnitt von Zuständigkeiten auf horizontaler oder vertikaler Ebene, neue Grenzziehungen zwischen Gebietskörperschaften, die (Re-)Regulierung von Verfahren und Verhaltensweisen, das Vertrauen auf formale Qualifikationsnachweise oder das Einrichten von zentralen Registern, Prüfungen und Kontrollen (vgl. Beiträge von Röber, Schröter & Maravić in diesem Band).

Wettbewerb als Managementlogik: Für die Logik des wettbewerblichen Koordinationstypus trägt nicht mehr die Analogie zur gewachsenen organischen Struktur von Staat und Gesellschaft. Vielmehr wird das atomistische Einzelwesen – samt seiner gesetzten Präferenzordnungen und seines Strebens, den eigenen Nutzen zu maximieren – zum alleinigen legitimen Referenzpunkt. An die Stelle kollektiver und bindender Entscheidungen tritt idealtypisch der von jeglichem Zwang befreite Austausch zwischen Marktteilnehmern, die modellhaft nur in der logischen Sekunde ihrer Transaktion in einer Beziehungen zueinander stehen. Bindungen und stärker verflochtene Beziehungen können daher allenfalls als „Nexus von Verträgen“ (Furubotn und Richter 2005; Edeling u.a. 1999) gedacht werden. Folgerichtig entbehrt dieser Koordinationstypus in reiner Ausprägung jeglicher fixer und formaler Strukturen.

Im Ergebnis sind die entscheidenden Merkmale in dieser Kategorie genau entgegengesetzt als im „Staatsbürger“-Modell ausgeprägt: Strukturvorgaben und Gruppenorientierung fallen gleichermaßen niedrig aus. Das „Marktbürger“-Modell sieht den maßgeblichen Reformhebel – ganz im Sinne der Hirschman'schen Exit-Option – in der „Abstimmung mit den Füßen“, die den Kunden (oder vielmehr ihrer Kaufkraft) ein besonderes Einflusspotential ver-

schaffen kann. Folgerichtig zielen organisatorische Reformen auf die Individualisierung von Marktteilnehmern ab, die in möglichst vielen kurzfristigen Tauschbeziehungen zueinander stehen: Job- anstelle von Karriereorientierung, befristete Beschäftigungsverhältnisse, leistungsorientierte Bezahlungssysteme, die Stärkung von Verfügungsrechten in den Händen von Managern, Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle, Ausschreibungen und Bieterwettbewerbe, Steuerung durch Interessenkongruenz zwischen „Prinzipal“ und „Agenten“ oder die Einführung von Gutschein-Systemen oder Nutzergebühren, um kundenähnliche Beziehungen zu schaffen.

Egalitäres und partizipatives Management: Der Kontrast zum Teilhabe- und Solidarmodell könnte schärfer nicht sein, treten in dem vornehmlich gruppenorientierten Steuerungstypus doch die starken Gemeinschaftsbindungen („Loyalty“) in den Vordergrund. Die Akteure gelten aus dieser Sicht als soziale und geradezu politische Wesen, die ihre eigene Identität und – aus dieser Perspektive: wahre – Freiheit nur im steten und engen Austausch mit anderen Kollektivmitgliedern erfahren können. An jenen Stellen, an denen die Alternativmodelle durch Bürokratisierung, Professionalisierung und Monetarisierung Anlässe für entfremdete Beziehungen des Einzelnen zu seinem gesellschaftlichen Umfeld bietet, wendet sich dieser Typus konsequent ab und bietet ein egalitäres Gegenmodell. Dementsprechend stehen Ehrenamtlichkeit, das Engagement von Laien, die Inklusion möglichst vieler Kollektivmitglieder in die Entscheidungsfindung und der offene Diskurs hoch im Ansehen, während institutionalisierte Führungspositionen und Fachzuständigkeiten, die nicht zuletzt dem „ehernen Gesetz der Oligarchie“ (Michels 1911) den Nährboden bereiten, in Missgunst stehen (vgl. auch den Beitrag von Steiner & Kaiser in diesem Band).

In der Organisationspraxis finden sich Anleihen aus diesem Repertoire bereits bei den „Empowerment“-Ansätzen zur Verselbständigung unterer Verwaltungsränge und bei stark teamorientierter Führung. Das klassische Kollegialprinzip mit machtheilenden Allparteienkoalitionen ist ebenfalls dieser Kategorie zuzurechnen, wie die an Gruppenrechten orientierte Diskussion um „repräsentative Bürokratien“ oder die Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen durch betroffene Bürger oder „neighborhood governments“. Dabei wird diese „Vergesellschaftung“ öffentlicher Aufgaben jedoch nicht durch die Kostenentlastung für die öffentliche Hand, sondern durch die legitimatorischen Aspekte starker kollektiver Bindungen von Vereinen, Genossenschaften oder Selbsthilfegruppen begründet.

Fatalismus und Zufall als Management-Ansatz? Die Vierfelder-Tafel der Kulturtheorie wird durch einen in der Literatur als „fatalistisch“ charakterisierten Management- und Steuerungsansatz vervollständigt, der allerdings für die gegenwärtigen Anwendungsfelder in ökonomisch entwickelten, liberalen Massendemokratien von geringerem Vorbildcharakter zu sein scheint. Im Kern ist damit eine Form des Zusammenlebens gemeint, in welcher sich die

vereinzelt Gesellschaftsmitglieder, die ohne den Rückhalt eines Kollektivs und dessen tragende Kulturmuster Orientierung finden müssen, sich nahezu schicksalhaft den Entscheidungen ausgesetzt sehen, die von einer existenten, aber in ihrem Wirken eher nicht durchschaubaren Führungsschicht und deren Machtstrukturen dominiert werden. Kulturkritisch ist dieses Bild des orientierungslos dem Räderwerk industrieller Strukturen ausgelieferten Einzelnen – mit der Darstellung Charlie Chaplins in „Moderne Zeiten“ vor Augen – häufig be- und abgenutzt worden. Auf politische und organisatorische Führungsfragen bezogen, kommen diesem Typus sicher diktatorische Systeme und Terrorregime am Nächsten, obgleich z.B. geheimdienstliche Tätigkeiten in allen Staatsformen auf vergleichbare Wirkungen setzen. Die regelmäßig zitierte Anwendung aus dem Zivilbereich moderner Staaten, nämlich die wirksame Verhaltenssteuerung mittels Zufallskontrollen durch Zoll- und Finanzbehörden oder Inspektionen vielfältiger Art, scheint jedoch schon zu große Nähe zum klassisch-regulativen Policy-Instrument des Hierarchie-Typus aufzuweisen als dass es Paradebeispiel für einen eigenständigen „fatalistischen“ Management-Typus dienen könnte.

Diese verschiedenen Register sind in den Reformbemühungen der Vergleichsländer in sehr unterschiedlichem Maße gezogen worden. Rhetorisch die größte Aufmerksamkeit zog seit Beginn der 1990er Jahre die Einführung von Steuerungsinstrumenten auf sich, die dem „individualistischen“ Register zugeordnet werden können – begleitet von moderaten Privatisierungsmaßnahmen (darunter mehr Wechsel der gesellschaftsrechtlichen Unternehmensform als der tatsächlichen Eigentümerverhältnisse) und meist von EU-Ebene initiierten Marktliberalisierungen. Die stark ausgeprägte Neigung, sich auf Steuerungsinstrumente und den Feinschliff der administrativen Binnenorganisation zu fixieren, ist in diesem Zusammenhang für den deutschsprachigen Verwaltungsraum oft beschrieben und beklagt worden. Nicht minder prägte diese Themenkonjunktur jedoch auch die verwaltungswissenschaftlichen Diskurse, in denen klassische Fragen nach politischen Funktionen und gesellschaftlichen Beziehungen der Bürokratie nunmehr geringeren Raum einnehmen. Vielleicht blieben daher auch manchen Reformwellen – so der flächendeckenden Einführung direktgewählter Bürgermeister und Landräte samt direktdemokratischer Beteiligungsformen in der deutschen Kommunalverwaltung, aber auch den weiterhin laufenden Territorial- und Funktionalreformen – die angemessene Aufmerksamkeit versagt.

Nimmt man den vorgeschlagenen Katalog dringender Herausforderungen an den öffentlichen Sektor ernst, so ist begründeter Zweifel daran angebracht, ob diese Konzentration auf einzelne Instrumentenkästen sachlich zu vertreten ist. Die Verwaltungspraxis als auch Verwaltungswissenschaft laufen daher Gefahr, die ohnehin stets knapper werdenden Ressourcen – einschließlich der medialen, politischen und fachlichen Aufmerksamkeiten – in Themenbereiche und Fragestellungen investieren, die in keinem ange-

messenen Verhältnis zu den identifizierten Problemlagen und Herausforderungen öffentlichen Verwaltungshandelns stehen. Nach dem bisher Gesagten kann als Konsequenz daraus nur folgen, das volle Spektrum des Anforderungsprofil an einen zukunftsfähigen Verwaltungswandel im Blick zu behalten und die maßgeblichen Reformregler aus staats-, markt- und zivilbürgerschaftlichen Modellen dementsprechend auszusteuern. Diese Stellschrauben im angemessenen Verhältnis zueinander einzustellen, ist alles andere als eine triviale Aufgabe, da die vielfältigen Wechselwirkungen der unterschiedlichen Komponenten zu bedenken sind: Sie bewegen sich im Spannungsfeld zwischen sich gegenseitig ergänzenden und sich gegenseitig ausschließenden Eigenschaften. Eine tragfähige Balance zu finden, scheint jedoch unabdingbar, um den selbstzerstörerischen Pathologien zu entgehen, die unvermeidlich sind, wenn einzelne Koordinations- und Steuerungsprinzipien (gleichgültig, ob Hierarchie, Wettbewerb oder Solidarität) verabsolutiert werden – auch das im Übrigen eine Einsicht aus den Annahmen der „Cultural Theory“.

4 Was folgt daraus für das vorliegende Buch und gibt es Lehren für die Verwaltungsforschung?

Vor dem bisher ausgeleuchteten Hintergrund wird verständlich, wenn die Themenauswahl des vorliegenden Bandes ganz unterschiedliche Strömungen zu verbinden sucht: solche, die vom Interesse an intra- und interorganisatorischen Steuerungs- und Effizienzfragen gespeist werden; jene, die sich von Problemen des gesellschaftlichen Wandels und der politischen Einflüsse auf Verwaltungshandeln leiten lassen und wiederum andere, deren Anliegen stärker auf die Legitimation öffentlichen Handelns durch bürgerschaftliche Teilhabe ausgerichtet ist. Bei dieser (notwendigen, aber noch längst nicht voll ausgeschöpften) Themenvielfalt schulden die Herausgeber den beteiligten Kolleginnen und Kollegen vor allem dafür ganz besonderen Dank, dass sie die Herausforderung des interdisziplinären Dialogs so engagiert angenommen haben. Eine solche Dialogfähigkeit zwischen verschiedenen Herkunftsdisziplinen kann gerade die Stärke verwaltungswissenschaftlicher Diskurse ausmachen – was naturgemäß dort am deutlichsten zu Tage tritt, wo sie schmerzlich vermisst wird. Eine solche Dialogkompetenz kann ihre Vorteile noch besser für die Verwaltungsforschung zur Geltung bringen, wenn sie mit einer themenspezifischen Vergleichsperspektive verknüpft wird, die dem Sog nach Länderberichten und Länder-Rankings widersteht.

Die Reife einer (verwaltungs-)wissenschaftlichen Diskussion lässt sich nicht zuletzt danach beurteilen, inwieweit auf plakative Zuschreibungen verzichtet wird. Dieser Versuchung, mit überlebensgroßen Etiketten Komplexi-

tät zu reduzieren – und möglicherweise auch Aufmerksamkeit zu erheischen –, scheint gerade dann besonders schwer zu widerstehen zu sein, wenn die Reform- und Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Sektors auf dem Prüfstand steht – selbst wenn man Gefahr läuft, Ideal- und Phänotypen, normative und analytische Kategorien oder Zyklen wissenschaftlicher Diskurse mit empirischem Wandel zu verwechseln. So wenig wie es je einen rein weberianischen Staat gegeben hat – und schon gar nicht in den politisierten Verhandlungssystemen unserer Vergleichsländer –, können das New Public Management-Modell, die Public Governance-Perspektive oder neuerdings „neo-weberianische“ Vorstellungen als akkurate Beschreibung oder gar normatives Leitbild alleine Geltung beanspruchen. Aus diesen Zeilen – und dem, was zwischen ihnen anklingt – ziehen wir eine Quintessenz, die auf eine differenzierte und komplexere Argumentation hinausläuft, zugleich jedoch von den sehr schlichten – und eingangs skizzierten – Einsichten genährt wird: zukunftsfähige Eigenschaften öffentlicher Organisationen lassen sich erst nach der Analyse einschlägiger Anforderungen, die von den spezifischen Umfeldbedingungen und Aufgabenprofilen abhängen, definieren und erfordern in der Regel den ausgewogenen Einsatz von verschiedenen Instrumenten aus den grundsätzlichen Reformkategorien.

Kurioserweise ist gerade dann besonders häufig von Zukunftsfähigkeit die Rede, wenn die Voraussetzungen, um verlässliche Aussagen treffen zu können, denkbar ungünstig sind: also in Zeiten der Verunsicherung darüber, wie man die eigenen Qualitäten und künftige Herausforderungen durch politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und technologischen Wandel zu bewerten hat. Sicher nicht zufällig diskutieren die Autorinnen und Autoren dieses Bandes ihre Themen unter eben solchen Umständen. Und da uns jene bewegten Begleitumstände auf absehbare Zeit erhalten bleiben werden, können wir auch weiterhin auf eine vielstimmige Debatte zur Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Sektors – und indirekt damit auch der Verwaltungswissenschaft – gespannt sein.

Institutionelle Rahmenbedingungen des Ländervergleichs in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Patrick von Maravić und Eckhard Schröter

1 Einleitung

Vergleichende Verwaltungsforscher sind seit jeher an den unterschiedlichen institutionellen Arrangements politisch-administrativer Systeme sowie deren Konsequenzen für das Erbringen öffentlicher Leistungen, die Durchsetzung öffentlicher Interessen, das Management öffentlicher Organisationen sowie die Legitimation des öffentlichen Handelns interessiert. Von einigen werden Unterschiede zwischen Ländern als das Abweichen von der ‚Norm‘ oder aktuell gültigen ‚best practices‘ gesehen, welche dem jeweiligen Land Nachteile im technologischen und ökonomischen Wettbewerb bringt. Andere wiederum versuchen, Varianz zwischen Nationen als das Ergebnis nachhaltiger historisch-politischer Entscheidungen bzw. Kompromisse zwischen politischen Eliten für eine bestimmte Art von Gesellschaft zu begreifen, welche beispielsweise Folgen für die institutionelle Ausgestaltung des Einkommenssteuersystems, die Verfügbarkeit öffentlicher Güter oder die Teilhabe an politischen Entscheidungen hat. Welche Perspektive auch immer eingenommen wird, es geht am Ende um das Verstehen und die Interpretation länderspezifischer Gemeinsamkeiten und Unterschiede der institutionellen Konfiguration der politisch-administrativen Systeme.

Akzeptiert man, dass es die Aufgabe der Sozialwissenschaft ist, zu Wissen beizutragen, welches sich zwar nicht durch die Suche von „Gesetzen“ im strikten Sinne von Hempel und Oppenheim (1948) auszeichnet, aber die Beschreibung und Erklärung von (Un-)Regelmäßigkeiten zum Ziel hat, dann folgt daraus, dass es das Ziel einer vergleichenden Verwaltungswissenschaft ist, den strukturierten Vergleich als geeigneten Weg anzusehen, um zu verallgemeinerbarem Wissen zu gelangen und damit zur Theoriebildung beizutragen.

In diesem Kapitel steht die Frage im Vordergrund, welche institutionellen Merkmale des öffentlichen Sektors Österreich, die Schweiz und Deutschland kennzeichnen und inwiefern man von einer „Länderfamilie“ sprechen kann. Uns interessiert die institutionelle Konfiguration der jeweiligen Länder und wie das politisch-administrative Verhalten durch diese geprägt wird.

Trotz der geographischen und überwiegend sprachlichen Nähe neigen alle drei Länder eher dazu, die Unterschiede als die Gemeinsamkeiten zu betonen. Wie ähnlich ist denn nun das System des öffentlichen Sektors tatsächlich, wenn man diese drei Länder in Relation zu anderen europäischen Verwaltungsländern setzt, die zum Teil selber als „Idealtypen“ angesehen werden? Frankreich, Schweden und Großbritannien sollen uns hier als Vergleichsländer dienen, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der drei DACH-Länder deutlicher herausarbeiten zu können. Erst durch die Kontrastierung mit anderen Ländern lassen sich sinnvolle Aussagen über die gemeinsamen Merkmale des Phänotyps einer Länderfamilie herausarbeiten.

Zunächst werden einige grundlegende Anmerkungen zum Vergleich von Ländern getroffen und der Sinn und Zweck von Ländertypologien kritisch hinterfragt. Anschließend folgt der empirische Teil, in dem wir uns anhand von vier Vergleichskriterien die Entwicklung der Staatstätigkeit, die Staatsstruktur und Verwaltungsorganisation, die Verwaltungskultur sowie Einstellung der Bevölkerung gegenüber bestimmten institutionellen Handlungsoptionen, z.B. Rolle des Staates in der Wirtschaft sowie den politischen Entscheidungsstil der drei Länder anschauen. In ausgewählten Einzelfällen werden wir bestimmte Aspekte in Beziehung zu unserer europäischen Ländervergleichsgruppe setzen. Das Kapitel schließt mit einer Diskussion der Frage, inwiefern aus einer vergleichenden Perspektive von einer Familie der DACH-Länder sinnvoll gesprochen werden kann und welche Vor- und Nachteile eine solche Typisierung mit sich bringt.

Ein solch breit angelegter und überblickartiger Vergleich ist grundsätzlich selektiv in der Art und Weise der Auswahl von Beispielen, Daten und Entwicklungen. Die Breite und der Tiefgang einer solchen Untersuchung stehen dabei in einem unmittelbaren Konkurrenzverhältnis zueinander. Nachfolgend werden wir den Versuch unternehmen, dieses natürliche Spannungsverhältnis durch ausreichende Begründungen bei der Auswahl der jeweiligen Aspekte abzumildern.

2 Grundlagen des Vergleichs – ‚Families of Nations‘ und Verwaltungstraditionen

Immer häufiger hört man, dass in unseren individualisierten westlichen Gesellschaften die Familie als die gängige Form des Zusammenlebens auf dem Rückzug sei und deren Gründung nicht mehr zu den wichtigsten Zielen junger Menschen zählt. Geradezu gegenläufig scheint es sich hingegen mit der Gründung von Familien in der vergleichenden Politik- und Verwaltungswissenschaft zu verhalten (Peters 1996b; Gerring 2001; Collier u.a. 2008), die Konjunktur zu haben scheint. Es geht dabei jedoch weniger um

das Zusammenleben von Forschern, auch wenn dies wohl vorkommen mag, sondern um eine Metapher für die Ähnlichkeit von bestimmten sozialen Phänomenen, die aus der Sicht einer bestimmten Theorie relevante Merkmalsausprägungen teilen und diese Ähnlichkeit es uns erlaubt, sie zu einem bestimmten Typ von Nation, Organisation, Prozess, Kultur oder Akteurskonstellation zusammenzufassen und damit von anderen Typen unterscheidbar zu machen.

In der vergleichenden Politik- und Verwaltungswissenschaft wird häufig von sog. „families of nations“ gesprochen. Sinn und Zweck ist es dabei, dass beispielsweise von der Art der institutionellen Konfiguration eines Typs auf das konkrete (Problemlösungs-)Verhalten von Akteuren geschlossen wird. Oder es werden die Konsequenzen unterschiedlicher politischer Systeme für Wohlstand, Zufriedenheit etc. in den Vordergrund des Erkenntnisinteresses gerückt. Dies ist beispielsweise bei Autoren wie Arend Lijphart (1999) oder Hall und Soskice (2001) der Fall. Auf beide wird noch ausführlicher später einzugehen sein. Man spricht beispielsweise von einer angelsächsischen, einer skandinavischen oder nun auch häufiger von einer napoleonischen Länderfamilie, um damit auf typische institutionelle Arrangements hinzuweisen. Häufig werden für die Begründung von Nationenfamilien, z.B. Mehrheits- oder Konsensdemokratien, institutionelle Kriterien herangezogen. Konzeptionelle Einordnungen dieser Art vereinfachen notwendigerweise (vgl. Collier u.a. 2008; Geddes 2003). Sie stellen Heuristiken dar, die dem Forscher als grober Wegweiser dienen, um ein bestimmtes Phänomen systematisch zu untersuchen (Abbott 2004; Polya 2004), die jedoch auch eine Reihe von grundlegenden Fragen aufwerfen: Wer gehört zu einer Familie und wer nicht? Wann gehört man, d.h. Land, Nation, Organisation o.ä., beispielsweise zu einer bestimmten Familie und wann nicht? Wer und was entscheiden über die Zugehörigkeit? Entscheidet die geographische Nähe, eine ähnliche Sprache oder Merkmale des politischen Systems darüber, ob jemand zu einem solchem Verbund gezählt wird und welche Kriterien gelten als hinreichend konstituierend für eine bestimmte Länderfamilie? Was zeichnet einen solchen Verbund aus und wie unterscheidet sich dieser von anderen Familien? Wie viel Ähnlichkeit bedarf es zur Konstituierung einer Familie und wie viele Unterschiede hält diese aus?

Neben diesen Fragen an die Konstitution von Typologien gilt es zu fragen, was eigentlich damit bezweckt wird. Diese Frage wollen wir auf den nachfolgenden Seiten anhand von Typologiebeispielen kritisch diskutieren.

Zu dieser Gruppe der Länderheuristiken darf man wohl Arend Lijpharts Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensdemokratien zählen (Lijphart 1999), der u.a. die Art des Wahlsystems, das Vorhandensein vertikaler Machtteilung, die Merkmale des Parteiensystems ausgewählter Länder miteinander vergleicht, um durch den Vergleich bestimmter institutioneller Merkmale politischer Systeme zwei grundlegende Typen von Demokratien zu un-

terscheiden vermag.¹ Zu der Gruppe der Mehrheitsdemokratien zählt er u.a. Großbritannien und Neuseeland, zu den Konsensdemokratien gehören nach seiner Diktion auch Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz. Als Grund dafür wird u.a. auch ein ausgeprägt korporatistisches System der Interessenvermittlung zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen und Regierung gesehen, welcher die aushandelnde Art des Interessenausgleichs zwischen Regierung und anderen gesellschaftlichen Akteuren (Katzenstein 1985: 31ff.), z.B. Arbeitgebern und Gewerkschaften, bezeichnet (Lijphart 1999: 171ff.) und wenig mit der stärker angelsächsischen Form des kompetitiven und unkoordinierten Interessenpluralismus zwischen unabhängigen Gruppen gemeinsam hat (King u.a. 1994: 44). Darüber hinaus zeichnet Konsensdemokratien ein Mehrparteiensystem sowie eine ausgeprägte Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. Und nicht zuletzt sind die politischen Systeme dieser Länderfamilie durch ein Verhältniswahlrecht, ein damit zusammenhängender hoher Grad an horizontaler Machtteilung in Form von Koalitionsregierungen sowie einem ausgeprägtem Föderalismus im Unterschied zu den unitär organisierten Mehrheitsdemokratien geprägt. Ein anderes Beispiel für eine institutionell begründete Ländereinordnung bietet die in der Tradition der politischen Ökonomie verortete Untersuchung – *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage* – von Hall und Soskice (2001), die die unterschiedlichen institutionellen Prägungen von Marktwirtschaften und deren Konsequenzen für die strategischen Interaktionen relevanter Akteure, zum Beispiel Individuen, Firmen, Gewerkschaften, Regierungen, betrachten und so zwischen *Liberal Market Economies* (LME) und *Coordinated Market Economies* (CME) unterscheiden können. Zur Gruppe der sogenannten *Coordinated Market Economies* gehören beispielsweise auch die DACH-Länder, weil diese sich aus der Sicht der Autoren und im Unterschied zu liberalen Marktwirtschaften in erster Linie durch Akteure auszeichnen, deren strategisches Verhalten bei der Lösung von Problemen als kooperativ und ausgleichend verstanden werden kann, Unternehmen auf die Ausbildung und die langfristige Beschäftigung von hochgradig spezialisierten Mitarbeitern angewiesen sind, diese durch ein hohes Maß an Mitbestimmung gekennzeichnet sind, Löhne kollektiv zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften für ganze Branchen ausgehandelt werden und ein effektives Ausbildungssystem für Fachkräfte existiert, welches von Staat und Unternehmen gleichermaßen geprägt ist (Hall und Soskice 2001: 21ff.). Als drittes Beispiel für die Bildung von Länderfamilien lässt sich die Unterscheidung von Wohlfahrtsregimen anführen, die Gøsta Esping-Andersen zu Beginn der neunziger Jahre in die Debatte über den Wohlfahrtsstaat einführte (Esping-Andersen 2005) und mit der er einer Diskussion über unterschiedliche Typen von Wohlfahrtsstaaten Nahrung gab. Mit seiner durchaus nicht unumstritte-

1 Für einen umfassenden Überblick über Typologien in der Politikwissenschaft sei hier auf Tabelle 7.1 in Collier u.a. (2008: 154f.) verwiesen.

nen Unterscheidung eines *liberalen* Wohlfahrtsstaatsmodells, zu dem er unter anderen Großbritannien, die USA, Kanada und Australien zählt, eines *korporatistischen* Wohlfahrtsstaates mit Österreich, Frankreich, Italien und Deutschland als seine Vertreter sowie dem *sozialdemokratischen* Modell, welches in erster Linie die skandinavischen Länder auszeichne, entwickelte er eine Typologie, welche primär zwischen der historischen Gewährung von Zugangsrechten zu öffentlichen Gütern sowie der Art und Weise unterscheidet, in welcher Form Sozialpolitik aktiv auf die sozialen Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen einwirke und damit einen Einfluss auf die Stratifikation einer Gesellschaft nehme (Esping-Andersen 2005: 159ff.). Aber auch in der policy-orientierten Verwaltungsforschung finden sich vergleichbare Ansätze. Die häufig bemühte Unterscheidung von *public interest* Kultur und *Rechtsstaatskultur* weist auf der einen Seite bereits auf unterschiedliche Staatsverständnisse hin (s. bspw. Pollitt und Bouckaert 2004a: 53ff.). So genannte *public interest* Länder, wie beispielsweise die Vereinigten Staaten, Großbritannien oder Neuseeland, wird eine eher staats skeptische Haltung attestiert, wobei die Regierung eher als notwendiges Übel angesehen wird und sich deren Mitglieder gegenüber dem Parlament für ihre Handlungen zu rechtfertigen haben und dem Individuum grundsätzlich mehr Bedeutung zugemessen wird als dem Kollektiv. Dementsprechend ist auch die wettbewerbliche Leistungserbringung der staatlichen vorzuziehen. Recht ist auch in diesem Modell eine wichtige Ressource des Regierens, spielt aber im Vergleich zum Rechtsstaatsmodell eine weniger dominante Rolle. Die Betonung des Begriffs Staat im *Rechtsstaatsmodell* deutet bereits auf die entscheidende Rolle dieser übergeordneten Instanz bei der Integration der Gesellschaft und der Lösung kollektiver Probleme hin. Ihre staatsphilosophische Verankerung findet dieses Modell unter anderem in der Rechtsphilosophie Hegels und anderer Staatstheoretiker, wie Robert von Mohl, des 19. Jahrhunderts (Vogel 2007: 23f.). Damit wäre auch die grundlegende Bedeutung des Rechts angesprochen, welche sich nicht nur in der zentralen Stellung der juristischen Ausbildung für den Öffentlichen Dienst zeigt, sondern auch in der in *public interest* Ländern unüblichen Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht (Schnapp 2006). Nach dieser groben Kategorisierung würden unsere drei Vergleichsländer sicherlich der Rechtsstaatstradition zu fallen, ohne jedoch die einzelnen Besonderheiten der Länder ausreichend berücksichtigen zu können. Ein weiteres Beispiel liefert die Arbeit von Jann: basierend auf einer Policy-Analyse im Bereich der Drogenprävention differenzierte Jann zwischen einer in den USA vorherrschenden flexiblen Verhandlungskultur, einer formalisierten Regelungskultur in Deutschland und einer kooperativen Kontaktkultur in Skandinavien (Lane 2001: 1). Neben diesen bereits genannten findet sich eine Vielzahl weiterer Heuristiken, die auf der Grundlage der Unterscheidung ausgewählter Kriterien grundlegende Muster zwischen Ländern zu erkennen meinen. Des Weiteren könnten die

eher verwaltungswissenschaftlich einschlägigen Typologien von Riggs über „fused“ und „diffused societies“ in seiner Arbeit über Entwicklungsverwaltung (Riggs 1964), die jüngste Debatte über napoleonische Länder und deren römische Verwaltungsrechtstradition (Bevir u.a. 2003; Painter und Peters 2010a; Rugge 2003), aufleben lassen, zu denen die südeuropäischen Länder von einigen Autoren gezählt werden.

Herausforderungen und Erfordernisse von Ländertypologien

Ländertypologien erfüllen eine Vielzahl von Zwecken. Sie dienen erstens der Komplexitätsreduktion unübersichtlicher sozialer Phänomene. Eine grundlegende Aufgabe von Wissenschaft – auch der Naturwissenschaft – besteht in der sorgfältigen Beschreibung und Kennzeichnung von Phänomenen. Ohne systematische Beschreibung ist zum einen keine Unterscheidung von Phänomenen möglich, zum anderen ist sie die Grundlage für jede Erklärung. Die Bildung von Kategorien und die Beschreibung von Typen wird gemeinhin auch als grundlegender Schritt in der Entwicklung der Naturwissenschaften gesehen, beispielsweise in der Biologie, wo zum Beispiel die basale differenzierende Beschreibung der Merkmale von Nadel- und Laubbäumen die Grundlage für eine systematische Wissensakkumulation über unterschiedliche Baumarten bildete. Klassifizierung bezeichnet also ganz allgemein den Anspruch, unterschiedliche Phänomene innerhalb eines einheitlichen Kategoriensystems zu verorten (Gerring 2001: 118). Eine solide Beschreibung sozialer Phänomene ist auch zentral für jede Sozialwissenschaft. Was hat es für einen Sinn, Dinge zu erklären, fragen sich beispielsweise King, Keohane und Verba, die wir zuvor nicht detailliert beschrieben haben (King und Keohane 1994: 44). So nachvollziehbar und begründet die Reduktion von Komplexität zunächst erscheint, so kann sie kein Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck sein, um der Beantwortung der Fragestellung zu dienen. Verführerisch ist sie allemal und trügerisch ist der ihr immanente Reiz zur Vereinfachung und Simplifizierung, läuft sie doch allzu häufig Gefahr, die Vielfalt, Dynamik und Multikausalität sozialer Phänomene zu übersehen.

Zweitens ist ihnen ein erklärender Nutzen zu eigen, auch wenn diesen Modellen eine Gefahr der Tautologisierung innewohnt, da nicht immer eindeutig zwischen erklärendem und zu erklärendem Phänomen unterschieden wird. Sie laufen aufgrund ihres Abstraktionsgrades Gefahr, zu einer ‚catch all‘ Kategorie zu verkümmern, deren Erklärungswert bescheiden ausfällt, weil zu viele Variablen benötigt werden, um diese eine Universalkategorie zu beschreiben. Zoomt man bei der Betrachtung zu stark heraus, erkennt man die Details weniger gut und läuft Gefahr, beliebig in der Beschreibung zu werden, weil man wichtige Unterschiede doch nicht mehr zu erkennen vermag. Zoomt man überhaupt nicht, besteht die Gefahr, dass man, um ein häu-

figes Bild zu bemühen, den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr erkennt oder, anders ausgedrückt, das Besondere im Allgemeinen und Gemeinsamkeiten zwischen Vergleichsobjekten übersieht. Die Betonung der Einzigartigkeit kann somit den Blick für funktionale Äquivalente versperren und zu einer Exotisierung des vermeintlich anderen verleiten, was den drei Vergleichsländern sicher kein unbekannter Wesenszug ist. Umgekehrt sind ähnliche institutionelle Konfigurationen häufig unübersehbar, die beispielsweise auf einen vergleichbaren Umgang mit Herausforderungen hinweisen.

Drittens geht eine prognostizierende Faszination von diesem Modell aus. Von zurückliegenden Ereignissen oder bestehenden institutionellen Mustern soll auf zukünftiges Verhalten, Ereignisse oder, wie Shapiro es bezeichnet, „patterns of outcome“ (Shapiro 2004: 29) geschlossen werden. Kenne man die Grundannahmen eines Modells, lassen sich, so die damit verbundene Erwartung, beispielsweise Schlüsse über bestimmte Reformpfade formulieren. Diese Fragen lassen sich am Beispiel von Verwaltungsreformen illustrieren: Unitarische Systeme, wie beispielsweise in Frankreich oder Großbritannien, lassen vermuten, dass Verwaltungsreformen von oben nach unten verordnet werden, eher einheitlich ausfallen, relativ schnell durchgeführt werden können, aber auch zu Widerständen führen. In föderalistischen Systemen liegt die Verantwortung für Reformen in vielen Bereichen hingegen bei der jeweiligen Gebietskörperschaft und ist deshalb schwierig oder gar unmöglich zentral zu steuern, hat oftmals einen Flickenteppich von Reformen zur Folge, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit von „maßgeschneiderten“ Problemlösungen. Für Mehrheitssysteme ließe sich vermuten, dass aufgrund des Mehrheitswahlrechts und der eindeutigen Mehrheit der Regierung Reformen grundsätzlich eher konflikthaft ablaufen und in Konkordanzdemokratien stärker auf die Einbeziehung unterschiedlicher Interessengruppen geachtet wird, so dass Reformen in der Regel eher mehr Zeit in Anspruch nehmen und inkrementelle Charakterzüge aufweisen. Jedoch besteht auch bei diesem Anspruch an die Prognosekraft solcher Modelle die Unsicherheit, dass man aufgrund der erheblichen Abstraktion, die mit solchen Heuristiken einhergeht, die innere Variation unterschätzt und Gefahr läuft, die Pfadabhängigkeit zu überschätzen.

Viertens sollte nicht vernachlässigt werden, dass die Bildung von Typen dieser Art auch für die Formulierung von normativen Schlüssen, z.B. Reformempfehlungen, genutzt wird. Der Verweis auf Best-Practice-Beispiele ist eine weit verbreitete Strategie, um auf erfolgreiche Fälle hinzuweisen, die als Leuchttürme für Entwicklungen in bestimmten Bereichen dienen sollen und Standards setzen. Auch hier ist einige Vorsicht angebracht, überschätzen diese Versuche doch häufig, auch wenn sie auf Entwicklungen innerhalb derselben „Familie“ abstellen, die interne Konsistenz der zusammengefassten Länder. Die Rolle von ‚best practices‘ wurde in den letzten Jahren zum einen von der vergleichenden Verwaltungsreformforschung immer wieder aufge-

griffen, um Entwicklungen unter dem Gesichtspunkt der Divergenz bzw. Konvergenz (Pollitt 2002) zu betrachten und zu erklären und zum anderen erfuhr die Neigung von Organisationen zu Ähnlichkeit bzw. Konvergenz in den letzten drei Jahrzehnten durch Arbeiten von Vertretern der soziologischen Neo-Institutionalismusforschung vermehrt Aufmerksamkeit, die mit der auch von Verwaltungswissenschaften rezipierten Figur des Isomorphismus unterschiedliche Formen der organisationalen Anpassung theoretisch erfassten (Campbell 2004; DiMaggio und Powell 1991; Peters 2005).

So sinnvoll Länderheuristiken dieser Art auf den ersten Blick erscheinen, so problematisch können sie also sein, wenn sie für viel mehr als eine erste Annäherung an ein Phänomen genutzt werden sollen. Zumindest stellt sich eine Reihe von Fragen, die erstens den Umgang dieser Modelle mit tatsächlichem Wandel und Veränderung, zweitens die Gefahr der Tautologisierung, drittens die oftmals impliziten Kausalitätsannahmen und nicht zu vergessen die Erklärungskraft solcher Makroheuristiken betreffen. Klar ist, dass Heuristiken von „families of nations“ eine Komplexitätsreduktion anbieten, die im Bereich der Organisationsberatung sowie bei ersten Annäherungen an ein Phänomen sinnvoll sein können und aus forschungspragmatischen Gründen häufig Verwendung finden.

Die Metapher der Familie suggeriert keineswegs, dass alle ihre Mitglieder gleich seien. Das Gegenteil ist sogar häufig der Fall. Sie lassen jedoch auf eine Ähnlichkeit von bestimmten Merkmalen schließen, durch die sie sich von anderen unterscheidbar machen. Für die Beantwortung unserer Frage nach der Ähnlichkeit beziehungsweise Unterschiedlichkeit des öffentlichen Sektors und um, wie Feick und Jann es nennen, „länderspezifische Konfigurationen von Merkmalsausprägungen“ (Feick und Jann 1988: 200) entdecken zu können, erscheint es uns sinnvoll davon auszugehen, dass sich politisch-administrative Systeme, das heißt deren institutionelle Grundstrukturen, Verfahrensarrangements sowie die kulturell geronnenen Orientierungen und Interaktions- sowie Verhaltensweisen nur sehr langsam verändern und sich deshalb für eine Charakterisierung landesspezifischer Muster eignen.

3 Politisch-Administrative Systeme – Staatstätigkeit, Strukturen, Kulturen und Politikstile

Räumliche Nähe geht nicht zwangsläufig mit Ähnlichkeit und schon gar nicht mit Gleichheit einher. Das Gegenteil ist sogar häufig der Fall. Ein jeder Reihenhäuserbesitzer weiß aus eigener Erfahrung, dass Nachbarn sehr unterschiedlich sein können. Dies bedeutet jedoch nicht, dass man sich in allen Belangen unterscheidet, sondern, ließe man sich einmal auf den Versuch eines strukturierten Vergleichs ein, vielleicht doch zu der Einsicht gelangen würde, dass