

I. Inhaltsangaben fremdsprachiger Zeitschriften

1. International Review of Administrative Sciences, Brüssel

Jahrgang 1999, Heft 1

Symposium über Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst

Introduction (James Ian Gow/François Simard)

Einführung (S. 5-12)

Unorthodox employment in the German public service (Hans-Ulrich Derlien)

Unorthodoxe Beschäftigungsformen im deutschen öffentlichen Dienst (S. 13-24)

Temporary employees in the Japanese government: a growing and disadvantaged group (Seiichiro Hayakawa/François Simard)

Zeitbedienstete im japanischen öffentlichen Dienst: Eine wachsende und benachteiligte Gruppe (S. 25-40)

The contingent workforce in the US federal government: a different approach (Carolyn Ban)

Zeitbedienstete im Bundesdienst der USA: eine andere Herangehensweise (S. 41-54)

Non-career civil servants in France (Jean-Luc Bodiguel)

Arbeitnehmer im französischen öffentlichen Dienst (S. 55-70)

Fashion in public administration: the foundation of the Hong Kong Housing Authority and the Northern Ireland Housing Executive (Paul Carmichael/Colin Knox)

Moden in der öffentlichen Verwaltung: Die Gründung von Wohnungsämtern in Hong Kong und Nordirland (S. 87-102)

Towards „a new era“? Some developments in governance of Northern Ireland (Paul Carmichael/Colin Knox)

Auf dem Weg in eine „neue Ära“: Zu den Entwicklungen beim Regierungshandeln in Nordirland (S. 103-116)

Regulating public utilities: lessons from the UK experience (David Parker)

Die Regulierung öffentlicher Dienstleistungen: Lehren aus den britischen Erfahrungen (S. 117-131)

Jahrgang 1999, Heft 2

Symposium über sich verändernde Rahmenbedingungen von Regierungshandeln

Introduction (Arturo Israel)

Einführung (S. 163-168)

What stage has been reached in the reform and transformation of the structures and systems of government? The case of South Africa (Samantha Harrison-Rockey)

Welches Stadium ist bei der Reform und Transformation der Strukturen und des Systems der Regierung im Fall von Südafrika erreicht worden? (S. 169-182)

Electronic service delivery in public administration: some trends and issues (Victor J. J.M. Bekker/Stavros Zouridis)

Elektronische Dienste in der öffentlichen Verwaltung (S. 183-196)

Rationalization, decentralization and participation in the public sector management of developing countries (Isabelle Hentic/Gilles Bernier)

Rationalisierung, Dezentralisierung und Beteiligung im öffentlichen Sektor von Entwicklungsländern (197-210)

Importance and role of supranational administration: the case of European Union administration (Giancarlo Vilella)

Bedeutung und Rolle supranationaler Verwaltungen am Beispiel der Verwaltung der Europäischen Union (S. 211-220)

The regulatory framework relative to schools in European Union countries: regulations and duties (Jacques Fialaire)

Die rechtlichen Rahmenbedingungen von Schulen in den EU-Ländern: Verordnungen und Pflichten (S. 221-234)

What is to be done about corrupt officials? Public opinion and reform strategies in post-communist Europe (William L. Miller/Ase B. Grodeland/Tatyana Y. Koshechkina)

Was ist im Hinblick auf die Korruption von Beamten zu tun? Öffentliche Meinung und Reformstrategien in post-kommunistischen Ländern (S. 235-250)

Performance management and organizational learning: matching processes to cultures in the UK and Chinese services (Annie Rubienska/Tony Bovaird)

Leistungsorientiertes Management und lernende Organisationen: angepasste Verfahren für die Kulturen in britischen und chinesischen öffentlichen Diensten (S. 251-268)

Jahrgang 1999, Heft 3

Symposium zum Verhältnis Bürger und Verwaltung

Introduction (Sabino Cassese)

Einführung (S. 307-308)

Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration (Shamsul Hacque)
Das Verhältnis Bürger/Verwaltung: Eine Neubestimmung (S. 309-326)

„Batho Pele“: putting the citizen first in transforming public service delivery in a changing South Africa (Hendri Kroukamp)

„Batho Pele“: Vorrang für den Bürger bei der Transformation öffentlicher Dienstleistungen in Südafrika (S. 327-338)

Citizen's Charters and public service provision: lessons from the UK experience (Peter K. Falconer/Kathleen Ross)

Bürger Charta und öffentliche Dienstleistungen: Lehren von den britischen Erfahrungen (S. 339-352)

Citizen participation indispensable to sustainable democratic governance and administration in South Africa (Victor G. Hillard/Norman D. Kemp)

Die Unabdingbarkeit von Bürgerbeteiligung für eine dauerhafte demokratische Regierung und Verwaltung in Südafrika (S. 353-370)

Technology and simulation: for a participative democracy in the era of new public management (Lucie Rouillard)

Der Einsatz von Technologien und Simulationen für eine partizipative Demokratie in der Ära von „new public management“ (S. 371-380)

Citizen participation in development administration: experiences of India (R.B. Jain)

Bürgerbeteiligung in Entwicklungsverwaltungen. Erfahrungen aus Indien (S. 381-394)

Re-legitimizing „voice“ and „loyalty“ within economic theories of democracy and accountability: Brazilian exemplars (Christina Andrews/Alexander Kouzmin)

Re-Legitimation von „Stimme“ und „Loyalität“ in den ökonomischen Theorien von Demokratie und Verantwortlichkeit. Beispiele aus Brasilien (S. 395-409)

Community-based public multiservice centres: a pipe dream or a fairy tale about to come true? (Pierre Zémor)

Bürgerämter als Servicezentren: Luftschlösser oder ein Märchen, das wahr wird? (S. 410-421)

Protecting human rights and the role of administration in Belgium (Marc Verdussen/Donatienne de Bruyn)

Der Schutz von Menschenrechten und die Rolle der Verwaltung in Belgien (S. 422-440)

2. Administration publique, Brüssel

Nummer 3, 1998

Le rôle des légistes dans l'élaboration de la loi fédérale au Canada (X. Drion)

Rolle und Aufgaben der Law Section (Gesetzgebungsabteilung) des kanadischen Justizministeriums bei der Erarbeitung von Bundesgesetzen (S. 153-173)

Le maintien des effets des normes censurées par las Cour d'arbitrage – Recours en annulation et questions préjudicielles (B. Lombaert)

Die Aufrechterhaltung der Wirkungen von Rechtsnormen, die der Schiedshof aufgehoben hat – Nichtigkeitsklage und Vorfragen (S. 174-189)

Rezension von Gerichtsentscheidungen

Astreinte et retrait (I. Kovalovszky)

Rezension eines Urteils des Conseil d'Etat, wonach die Kollegialbehörde der Stadt Beauraing innerhalb von 30 Tagen eine Entscheidung aufzuheben hat und ihr für jeden Tag der Säumnis ein Zwangsgeld auferlegt wird (S. 190-200)

Hiérarchie des normes, aménagement du territoire et projet mixte dans la Région de Bruxelles-Capitale (I. Kovalovszky)

Rangverhältnis der Rechtsnormen, Raumordnung und (städtebauliche/umweltrechtliche) Verbundgenehmigung in der Region der Hauptstadt Brüssel – Rezension dreier Urteile des Conseil d'Etat (S. 201-222)

Internement d'aliénés, assistance judiciaire et politique budgétaire des droits de l'homme. A propos de l'arrêt *Aerts* de la Cour européenne des droits de l'homme (O. de Schutter/S. van Drooghenbroeck)

Unterbringung von Geisteskranken in einer Anstalt, Gewährung von Rechtshilfe und haushaltspolitische Konsequenzen – Überlegungen anlässlich des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 30.07.98 in der Sache *Aerts* gegen den belgischen Staat (S. 223-250)

Quelques réflexions sur la notion de délai raisonnable (J.P. Saint-Josseten-Noode)

Überlegungen über den Begriff "angemessene Frist" anlässlich des Beschlusses des Friedensrichters der Gemeinde Saint-Josse-ten-Noode vom 26.06.97 (S. 251-256)

Nummer 4, 1998

La région bruxelloise, son ressort et ses institutions (F. Delpérée/F.-X. Dubois, C. Fremault-deCrayencourt)

Die Region Brüssel, ihre Zuständigkeiten und Institutionen (S. 257-276)

La technique du "contrat d'administration" en vue de "responsabiliser" les organismes de sécurité sociale: Panacée ou Placébo? Commentaire de l'arrêt royal du 3 avril 1997 (Ph. Quertainmont)

Die Technik der "Verwaltungsverträge" zwischen Staat und halbstaatlichen Organisationen im Bereich der sozialen Sicherheit mit dem Ziel, diesen eine größere Eigenverantwortlichkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu geben: Allheilmittel oder Placebo? –Kommentierung des königlichen Erlasses vom 03.04.97 (S. 277-293)

Les systèmes belges d'évaluation des fonctionnaires (O. Daurmont)

Die Systeme zur Beurteilung der Beamten in Belgien (S. 294-301)

Le droit des étrangers à l'aide sociale en Belgique (M. Verdussen/D. de Bruyn)

Das Recht der Ausländer auf Sozialhilfe in Belgien (S. 302-312)

Rezension von Gerichtsentscheidungen

La déclaration *persona non grata* d'un membre de la mission diplomatique – L'affaire T.M. c. Etat belge (E. Robert)

Die Erklärung zur "persona non grata" eines Mitglieds einer diplomatischen Vertretung – Die Streitsache T.M. gegen den belgischen Staat (S. 313-320)

Le Conseil d'Etat, juge de la légalité d'une sanction disciplinaire prise par le Ministre à l'encontre d'un magistrat du Ministère public (Ph. Bouvier)

Der Conseil d'Etat als richterliche Instanz zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Disziplinarmaßnahme des Justizministers gegen einen Richter (S. 321-329)

3. Revue française d'administration publique, Paris

Nummer 87 (Juli – Sept. 1998)

LES RÉFORMES QUI ÉCHOUENT

Das Heft befaßt sich mit dem Scheitern von Reformen

L'échec, mode d'emploi (G. Timsit)

Das Scheitern von Reformen, Gebrauchsanweisung (S. 367-374)

Prévenir l'échec (J. Chevallier)

Anleitung, dem Scheitern von Reformen vorzubeugen (S. 375-391)

Dix ans de réformes en Europe centrale: toujours les mêmes problèmes?

(T. Veirheijen)

Zehn Jahre Reformen in Mittel- und Osteuropa: immer noch dieselben Probleme? (S. 393-403)

L'échec des réformes en Afriques – Le cas des pays francophones au sud du Sahara (M. Rambourg)

Das Scheitern von Reformen in Afrika am Beispiel der frankophonen Länder südlich der Sahara (S. 404-422)

Les délocalisations en France (N. de Monricher)

Die Verlagerung von Behörden aus Paris in die Provinz (S. 423-432)

L'expérience de la Haute école d'administration publique en Italie (G. Della Cananea)

Die Erfahrungen der Scuola Superiore de l'Amministrazione in Italien (S. 433-442)

Les agences exécutives au Royaume-Uni et les questions de responsabilité (C. Harlow)

Die Executive Agencies in Großbritannien und die Fragen nach der Verantwortlichkeit für ihr Handeln (S. 443-453)

La non-fatalité de l'échec (S. Trosa)

Das Scheitern von Reformen ist kein unabwendbares Verhängnis – Analyse der Gründe für den Mißerfolg und Voraussetzungen für das Gelingen (S. 455-466)

L'échec, condition de survie (W. Seibel)

Das Scheitern als Bedingung zum Überleben (S. 467-477)

4. Australian Journal of Public Administration

Band 58, Nr. 1, März 1999

Foundations of Administrative Law: Toward General Principles of Institutional Law (Spiegelman)

Grundsätze des Verwaltungsrechts: Auf dem Weg zu Allgemeinen Prinzipien des Institutionellen Rechts (S. 3-10)

Internal Control and Accountability in Non-Profit Human Service Organisations (Catherine McDonald)

Interne Kontrolle und Rechenschaftspflicht bei gemeinnützigen Organisationen (S. 11-22)

Bureaucracy and Democracy in the American Century: A.F. Davies on Administration and 'Knowledgeable Society' (James Walter)

Bedeutung von A.F. Davies (1924-1987) für den Einfluss U.S. amerikanischer Verwaltungswissenschaft auf Australien (S.23-32)

Accountability in Australian Government: Towards the Year 2000 (Marian Simms/Michael Keating)

Einführung zu einem Seminar über Verantwortlichkeit im australischen Regierungssystem (S. 33)

- Models of Political Accountability and Concepts of Australian Government (Marian Simms)
Modelle politischer Verantwortlichkeit bei unterschiedlichen Konzepten des australischen Regierungssystems (S. 34-38)
- The Public Service: Independence, Responsibility and Responsiveness (Michael Keating)
Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit und Offenheit des Öffentlichen Dienstes (S. 39-47)
- Caught in the Act: The Smoking Gun View of Ministerial Responsibility (Elaine Thompson/Greg Tillotsen)
Verantwortlichkeit von Ministern - untersucht am Beispiel von Rücktritten von Ministern in Großbritannien, Kanada und Australien (S. 48-61)
- Disentangling Concepts of Ministerial Responsibility (Patrick Weiler)
Entwicklung eines breiteren Konzepts der Verantwortlichkeit von Ministern - Auseinandersetzung mit dem Ansatz von Thompson und Tillotsen (S. 62-64)
- The Role of Administrative Review Bodies (Alan Rose)
Zur Bedeutung von gerichtsähnlichen verwaltungsüberwachenden Gremien (S. 65-75)
- The Role of Administrative Review Bodies - A Commentary (John McMillan)
Kommentar zu dem Aufsatz von Rose (S. 76-79)
- The Ethical Value of Red Tape! The Role of Specialised Institutions in Ensuring Accountability (The NSW Experience) (Carmel Niland/Shalini Satkunandan)
Bedeutung der Unabhängigen Kommission gegen Korruption in North South Wales (S. 81-86)
- Parliament and Extra-Parliamentary Accountability Institutions (Harry Evans)
Das Verhältnis von Parlament zu Institutionen, die Verantwortlichkeit sicherstellen sollen (S. 87-89)
- Accountability and Governance under the New Regulatory State (John Braithwaite)
Verantwortlichkeit und Regierungsführung bei privatisierten Tätigkeiten, die staatlicher Kontrolle unterliegen (S. 90-94)
- Institutionalising Accountability: A Commentary (Geoffrey Brennan)
Zur Institutionalisierung von Verantwortlichkeit - ein Kommentar (S.94-97)
- Three Accountability Anxieties: A Conclusion to the Symposium (John Uhr)
Drei vorrangige Aspekte der Verantwortlichkeit als Konklusion des Symposiums (S. 99-101)

Parliament Should Check *Its* Costs (Don Malcolmson)
Kosten der Parlamentsverwaltung (S. 102-105)

The Cost of the Commonwealth Parliament: Amalgamations, Values and Comparisons (Harry Evans)
Kosten der Parlamentsverwaltung (S. 106-111)

Review Essay: S.E. Finer, The History of Government from the Earliest Times, 3 Bände 1997
Besprechungsaufsatz zu S.E. Finer (S. 112-116)

Book Reviews
Buchbesprechungen (S. 116-128)

5. Public Administration - an international quarterly

Vol. 77, Number 1, 1999

Articles / Aufsätze

What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950 –1997 (Glyn Davis, Patrick Weller, Emma Craswell and Susan Eggins)

Wirkungsursachen von Veränderungen in Regierung und Verwaltung am Beispiel von Australien, Kanada und dem Vereinigten Königreich (S. 7 - 45)

British Steel and government since privatization: policy 'framing' and the transformation of policy networks (Geoffrey Dudley)

Das Verhältnis zwischen British Steel und der Regierung: Rahmenbedingungen der Politik und die Veränderung von politischen Netzwerken (S. 51 - 70)

Probation officer training, promotional culture and the public sphere (Meryl Aldridge)

Ausbildung der Bewährungshelfer: Berufsausbildung und der öffentliche Bereich (S. 73 - 89)

Regional offices in the new NHS: an analysis of the effects and significance of recent changes (Sue Dopson, Louise Locock and Rosemary Stewart)

Regionalbüros im neuen Staatlichen Gesundheitsdienst: Eine Untersuchung der Auswirkungen und der Bedeutung jüngster Veränderungen (S. 91 - 109)

European Forum / Europäisches Forum

Public policy analysis in contemporary France: academic approaches, questions and debates (Andy Smith)

Politikanalyse im Frankreich von heute: Wissenschaftliche Methoden, Fragen und Debatten (S. 111 - 128)

Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany (Frank Hendriks and Pieter Tops)

Zwischen Demokratie und Effizienz: Trends bei der Reform der Kommunalverwaltung in den Niederlanden und in Deutschland (S. 133 – 153)

The impact of bureaucratic structure on policy making (Morten Egeberg)

Die Auswirkungen bürokratischer Strukturen auf den politischen Entscheidungsprozess (S. 155 - 168)

'Public service', 'public management' and the 'modernization' of French public administration (Alain Guyomarch)

'Öffentlicher Dienst, 'Öffentliches Management' und die Modernisierung der französischen öffentlichen Verwaltung (S. 171 – 193)

Public Management / Öffentliches Management

Encounters with the Public Accounts Committee: a personal memoir (Brian Landers)

Begegnungen mit dem Public Accounts Committee: eine persönliche Erinnerung (S. 195 – 213)

6. Canadian Public Administration

Vol. 41, Number 4, Winter 1998

Towards a more diversified Canada: economic arguments for re-confederation (Michael A. Goldberg and Maurice D. Levi)

Auf dem Wege zur mehr Vielfalt in Kanada: Wirtschaftliche Argumente für eine stärkere Konföderierung (S. 481 –500)

La politique quebecoise de desengorgement des urgences (Louis Demers et Vincent Lemieux)

Die Politik in Quebec bezüglich der Überfüllung der Notfallabteilungen in den Krankenhäusern (S. 501 - 524)

Financing local government debt in Canada: pooled versus stand alone issues – an empirical study (Mark Gilbert and Richard Pike)

Die Finanzierung kommunaler Schulden - Eine empirische Studie (S. 529 - 551)

Beyond "financial incentives": how stakeholders interpret Ontario's funding structure for midwifery (M.K. Giacomini and M.A. Peters)

Jenseits 'finanzieller Anreize': Zur Struktur der öffentlichen Bezuschussung der Geburtshilfe in Ontario (S. 553 - 580)

"Fortunate enough to obtain and keep the title of profession": Self-regulating organizations and the enforcement of professional monopolies (Joan Brockman)

Selbstregulierende Organisationen und die Durchsetzung von Berufsmonopolen (S. 587 - 613)

7. Public Administration Review (Washington)

Band 58, Nr. 3 (Mai/Juni 1998)

Symposium: Leadership, Democracy, and the New Public Management

Symposium zu Führungsfähigkeit, Demokratie und Reformbewegungen im öffentlichen Sektor

- The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate (Linda Kaboolian)

Reformbewegungen im öffentlichen Sektor als Chancen für die öffentliche Verwaltung (S. 189-193)

- Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement (Larry D. Terry)

"Neo-Managerialism" mit seiner Befürwortung der Rolle von öffentlichen Bediensteten als Unternehmern als Bedrohung der demokratischen Regierungsform (S. 194-200)

- An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management (Rita Mae Kelly)

Auswirkungen von "New Public Management" zur Entwicklung effektiverer Leistungserbringungsmechanismen auf die repräsentative Verwaltung und die Entwicklung eines umfassenden demokratischen Staatswesens (S. 201-208)

- What Right Do Public Managers Have to Lead? (Robert D. Behn)

Verpflichtung öffentlicher Bediensteter zur Führung, um Fehlentwicklungen des amerikanischen Systems zu korrigieren (S. 209-224)

- Politics, Political Leadership, and Public Management (Brian J. Cook)

Bedeutung der öffentlichen Verwaltung als eine politische Institution für die Leitung von Verwaltungsbehörden (S. 225-230)

- The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy (Laurence E. Lynn, Jr.)

Vermächtnis von "New Public Management" für die Verwaltungswissenschaft (S. 231-237)

Dimensions of Federalism in Medicaid Reform (Kala E. Ladenheim/James Edwin Kee)
Zur Reform des Medicaid Programmes und anderer Sozialprogramme und zum Verhältnis von Bund und Bundesstaaten (S. 239-246)

Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action' (Robert S. Gilmour/Laura S. Jensen)
Gerichtliche Entscheidungen zur Privatisierung von öffentlichen Aufgaben als Verringerung der Verantwortlichkeit des Regierungssystems (S. 247-258)

Downsizing Big Science: Strategic Choices (W. Henry Lambright)
Reduzierung öffentlicher Aufgaben und das "Big Science" Programm der NASA (S. 259-268)

What Do We Want Public Managers To Be? Comparing Reforms (Anne M. Khademian)
Besprechung von zwei Büchern zu "New Public Management" in Kanada und Neuseeland (S. 269-273)

In Search of Commensurability: Writings in Public Management in an Era of Governmental Reform (Gary Marshall)
Besprechung von zwei Büchern zu Public Management (S. 274-279)

Whither (or Wither) OPM? (Gary Marshall)
Kommentar zu Veränderungen beim Office of Personell Management (S. 280-282)

Band 58, Nr. 5 (September/Oktober 1998)

Federal Unfunded Mandate Reform: A First-Year Retrospective (Theresa A. Gullo/Janet M. Kelly)
Steigerung der Quantität und Qualität der dem Kongreß zur Verfügung stehenden Informationen als Auswirkungen des Unfunded Mandate Reform Act of 1995 (S. 379-387)

The End of Executive Dominance in State Appropriations (Glenn Abney/Thomas P. Lauth)
Ablösung der Dominanz der Exekutive durch das Gleichgewicht von Exekutive und Legislative bei Finanzmittelzuweisungen in Bundesstaaten (S. 388-394)

Verifying Compliance: Social Regulation and Welfare Reform (Robert P. Stroker/Laura A. Wilson). Woller)
Sozialgesetzgebung und Reform der Sozialfürsorge - Lehren aus der Präventionsinitiative von Maryland (S. 395-405)

Accountable Welfare Reform: What Consumers Think (M. Katherine Kraft/Irene R. Bush)
Auffassung von betroffenen Bürgern zu Reformen der Sozialfürsorge (S. 406-416)

Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance (Edward T. Jennings, Jr./Jo Ann G. Ewalt)
Auswirkungen von Koordinationsmodellen und Verwaltungsvorkehrungen bei der Zielerreichung von Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsdiensten (S. 417-428)

Change and Continuity in State Administration: Administrative Leadership across Four Decades (Cynthia J. Bowling/Deil S. Wright)
Veränderungen der Qualität der leitenden Verwaltungsbediensteten von Bundesstaaten in den sechziger bis neunziger Jahren (S. 429-444)

www.ethics.gov: Issues and Challenges Facing Public Managers (Donald C. Menzel)
Herausforderungen für öffentliche Bedienstete durch Online-Dienste von Behörden (S. 445-452)

Bureaucracy and the American Constitution: Can the Triumph of Instrumentalism be Reversed?
(Douglas F. Morgan)
Besprechungsaufsatz zu vier Büchern über Verwaltung und Verfassung (S. 453-463)

Band 59, Nr. 2 (März/April 1999)

Budgeting for the Millenium (Jum Smith/Mike Dougherty/Irene Rubin)
Haushaltsaufstellung für das nächste Jahrtausend (S. 95-96)

Federal Authority vs. State Autonomy: The Supreme Court's Role Revisited (Laura S. Jensen)
Abgrenzung von Zuständigkeiten des Bundes und der Bundesstaaten in jüngeren
Entscheidungen des Obersten Bundesgerichts (S. 97-99)

Mini-Symposium on Intergovernmental Comparative Performance Data (Harry Hatry/David
Ammons/Charles Coe/Mary Kopczynski/Michael Lombardo)
Symposium über vergleichbare Daten zur Leistungsmessung verschiedener staatlicher
Ebenen (S. 101-104)

- A Proper Mentality for Benchmarking (David N. Ammons)
Bedeutung von Benchmarking für Leistungsmessung und ergebnisorientiertes
Management (S. 105-109)
- Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts
(Charles Coe)
Einheitliche Maßstäbe für die Leistungsmessung von Kommunalverwaltungen (S. 110-
123)
- Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium
Effort (Mary Kopczynski/Michael Lombardo)
Vergleichbare Leistungsmessung von Kommunalverwaltungen auf Grund der Arbeiten
eines Konsortiums (S. 124-134)

Defense Contingency Budgeting in the Post-Cold-War World (William C. Banks/Jeffrey D,
Straussman)
Aufstellung des Verteidigungshaushaltes für Krisenfälle nach Ende des Kalten Krieges (S.
135-146)

Innocents Abroad: Reflections from a Public-Administration Consultant in Bosnia (Mark W.
Huddleston)
Erfahrungen eines Beraters aus dem öffentlichen Dienst zur Reform der
Haushaltsaufstellung und zum fiskalischem Föderalismus in Bosnien (147-158)

Emmette S. Redford: The Eyes of Texas Are Upon Him (Charldean Newell)
Eintreten des texanischen Professors Emmette S. Redford für Moral in der Demokratie (S.
159-162)

Spirituality in Public Service: A Dialogue (Willa Bruce/John Novinson)
Schriftwechsel zwischen Willa Bruce und John Novinson zur Spiritualität in der öffentlichen
Verwaltung (S. 163-169)

Book Reviews: The Role of Religion in Public Life (Robert C. Zinke)/Religion in the Public
Square (Ralph Clark Chandler)
Besprechungsaufsätze zur Bedeutung der Religion im öffentlichen Leben (S. 170-178/S.
179-186)

Band 59, Nr. 4 (Juli/August 1999)

Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program (James R. Thomson)

Erfolgreiche Verwaltungsreformen, nachgewiesen am Beispiel des National Performance Review's Reinvention Lab Program (S. 283-292)

Politics, Bureaucracy, and Farm Credit (Kenneth J. Meyer/J.L. Polinard/Robert D. Wrinkle)

Eigenständigkeit des Programms für Kredite in der Landwirtschaft bei geringer Einwirkung politischer Instanzen (S. 293-302)

Bank Supervision and the Limits of Political Influence over Bureaucracy (Todd T. Kunioka/Gary M. Woller)

Auswirkungen der Einwirkung von Politik auf die Verwaltung - das Beispiel von Behörden der Bankaufsicht (S. 303-313)

Changing the Form of County Government: Effects on Revenue and Expenditure Policy (David R. Morgan/Kenneth Kickham)

Auswirkungen des Übergangs der traditionellen Kreisverwaltung mit ihrem Kommissionssystem zu neuen Formen mit gewählten oder ernannten Bediensteten (S. 315-324)

Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice (Theodore H. Poister/Gregory Streib)

Leistungsmessung und ihre Integration in städtischen Verwaltungen (S. 325-335)

Municipal Recycling Performance: A Public Sector Environmental Success Story (David H. Folz)

Management Politik und Praxis bei Recycling Programmen (S. 336-345)

International Development Management in a Globalized World (Derick W. Brinkerhoff/Jennifer M. Coston)

Auswirkungen der Globalisierung auf die Durchführung von Projekten der Entwicklungshilfe (S. 346-361)

Translating Out of Time: Public Administration and Its History (Camilla Stivers)

Besprechung des Buches von Jonathan King, Budgeting Democracy: State Building and Citizenship in America 1890-1928 (S. 362-366)

Community Mental Health Centers Under Managed Care (Keon S. Chi)

Besprechung des gleichnamigen Buches von P. Diamond, D. Warner und P. Wong (S. 367-368)

II. Berichte, Gutachten, Untersuchungen

1. AUS DEM BEREICH DES BUNDES

Bundesrechnungshof

In seinem **Jahresbericht 1999** berichtet der Bundesrechnungshof mit rund 100 Einzelbeiträgen über ausgewählte Prüfungsergebnisse, die finanzwirtschaftlich bedeutsam sind, exemplarische Mängel verdeutlichen oder für die Gesetzgebung und andere Entscheidungen wichtig sind.

Der Bericht zeigt Möglichkeiten zur Entlastung des Bundeshaushalts in Höhe von mindestens einer Milliarde DM einmalig und weiteren hundert Millionen DM jährlich. Außerdem werden auf Steuerausfälle in Milliardenhöhe aufmerksam gemacht, die auf Fehlern der Finanzbehörde beruhen.

Ein Schwerpunkt in diesem Jahresbericht nehmen Feststellungen ein, die das Verhältnis von Bund und Ländern berühren. Es ist zu beobachten, daß der Anteil der Länder am gesamten Steueraufkommen zu Lasten des Bundes deutlich zunahm. Auch die Ausgaben des Bundes werden in vielen Bereichen von den Ländern beeinflusst. So führen beispielsweise Defizite bei der Bauüberwachung von Bundesfernstraßen durch die Landesverwaltungen zu fortwährenden finanziellen Schäden.

Ein weitere Schwerpunkt des Berichts liegt bei den vom Bund gewährten Zuwendungen, also Subventionen. Beispielsweise stellt der Bund bis zum Jahre 2004 für den Strukturausgleich der Region Bonn insgesamt 2,8 Milliarden DM zur Verfügung, die Mittel aber nicht immer sinnvoll eingesetzt. Eine Reihe von Bemerkungen (Nr. 57 bis 71) betreffen das Bundesministerium für Verteidigung, da hier neben der Höhe der Ausgaben besondere Strukturrisiken hinzukommen. So hat die Bundeswehr in vielen Bereichen Probleme, überschüssige Bestände an Wehrmaterial zu erkennen und schnell mit möglichst geringen finanziellen Einbußen zu verwerten. Weitere Prüfungsergebnisse betrafen die Kosten für Erstaufnahme von Spätaussiedlern, Arbeiten am Problem des Datumswechsels zum Jahr 2000 in der Informationstechnik, die Organisation der Bundesforstverwaltung sowie Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG für den Ausbau der Strecke Hamburg-Berlin durch das Eisenbahnbundesamt.

Zu beziehen beim Bundesrechnungshof, Öffentlichkeitsarbeit, Berliner Straße 51, 60311 Frankfurt/M., Tel.: 069/2176-1010, Fax: 2176-1015.

2. AUS DEM BEREICH DER LÄNDER

a) Baden-Württemberg

Der Rechnungshof von Baden-Württemberg hat seine **Denkschrift 1999** zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg vorgelegt.

Die Denkschrift gliedert sich in die vier Teile „Die Landeshaushaltsrechnung für 1997, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug, Landesschulden, Sondervermögen“, „Allgemeines und Organisation“, „Besondere Prüfungsergebnisse“ sowie „Auswirkungen der Prüfungstätigkeit“. Die besonderen Prüfungsergebnisse umfassen neun Einzelpläne, in denen die Landesverwaltung geprüft wird. Da die Finanzkontrolle zunehmend beratenden Charakter hat, lässt sich dies auch in der Denkschrift nachvollziehen. Dies gilt vor allem für die Beiträge „Neue Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung“, „Personaleinsatz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, „Verwaltung der Landesbeteiligungen“. Zunehmend werden Beiträge aus vertiefenden Untersuchungen ganzer Verwaltungszweige oder kompletter Themenfelder entwickelt. Dazu gehören die Beiträge zur Datenverarbeitung, die Steuerbeiträge und die „Unterbringung von Landesbehörden“. Mit dem neu eingeführten Abschnitt „Auswirkung der Prüfungstätigkeit“ sollen Öffentlichkeit und Parlament verdeutlicht werden, dass der Rechnungshof die Umsetzung der Beschlüsse des Landtages beobachtet und Abweichungen nachgeht.

Zu beziehen beim Rechnungshof Baden-Württemberg, Postfach 11 11 52, 76061 Karlsruhe.

b) Berlin

Der **Jahresbericht 1999** des Rechnungshofs von Berlin liegt vor.

Der Prüfungsbericht gliedert sich in die beiden Teile „Allgemeines“ und „Prüfungsergebnisse“. Die Prüfungsergebnisse beinhalten den Bericht zur Finanzlage des Landes Berlin, die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1997 und die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen. Der letztere Teil umfasst die Prüfung der Senatsverwaltungen, des Datenschutzbeauftragten, juristischer Personen des öffentlichen Rechts sowie Querschnittsprüfungen.

Zu beziehen als Drucksache 13/3649 beim der Kulturbuch-Verlag GmbH, Postfach 47 04 49, 12313 Berlin.

c) Hessen

Der Hessische Rechnungshof veröffentlichte seine **Bemerkungen 1998** zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1997. Die Bemerkungen allgemeiner Art umfassen die Haushaltsrechnung 1996 und 1997, Einnahmen, Ausgaben sowie Verpflichtungen und Vermögen. Danach folgt ein Kapitel Bemerkungen außerhalb der Einzelpläne, in der die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studentenschaft beurteilt wird. Die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wiedergutmachungsverwaltung wird in einem weiteren Kapitel behandelt. Daran schließen sich Bemerkungen zu fünf Einzelplänen an, dabei u.a. zur Regionalentwicklungsverwaltung, zu Hochschulen des Landes sowie zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Bund-Länder-Programm.

Zu beziehen als Drucksache 15/150 bei der Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden.

d) Mecklenburg-Vorpommern

Der Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern legte seinen **Jahresbericht 1999** vor.

Der 1. Band des Berichts gibt nach einer kurzen Einleitung die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1997 wieder. Im Kapitel Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen greift der Landesrechnungshof vorherige Prüfungen auf, bei denen die Beschlüsse des Landtages nicht oder nur teilweise bzw. mit großem zeitlichen Verzug umgesetzt werden. Im Kapitel IV folgen die Prüfungsfeststellungen. In neun Einzelplänen werden hier verschiedene Geschäftsbereiche der Ministerien einer Prüfung unterzogen. Ebenfalls findet eine überörtliche Kommunalprüfung statt. Die sonstigen Äußerungen des Landesrechnungshofs beinhalten die Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern, den Norddeutschen Rundfunk im Bereich Öffentlichkeitsarbeit sowie die Prüfung des Hallen-Projektes der Stadt Schwerin.

Zu beziehen beim Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Postfach 2115, 17011 Neubrandenburg.

e) Niedersachsen

Der Niedersächsische Landesrechnungshof gab seinen **Jahresbericht 1999** zur Haushalts- und Wirtschaftsführung heraus.

Nach den Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1997 des Landes Niedersachsen folgt der Vermögensnachweis sowie die Bemerkungen des Landesrechnungshofs. Hierbei weist der LRH u.a. auf schwere Vergabe- und Abrechnungsmängel beim Bau einer kommunalen Straße, auf Gewährung von Zuwendungen trotz Haushaltssperre sowie auf einen überhöhten Aufwand und erhebliche Mehrkosten beim Bau eines Amtsgerichts hin. Den Bemerkungen angeschlossen ist die Denkschrift, in der weitere Prüfungsergebnisse zusammengefasst sind. Die Denkschrift behandelt vornehmlich Ergebnisse der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 1997, die von allgemeinem Interesse oder wesentlicher Bedeutung sind.

Zu beziehen als Drucksache 14/750 beim Niedersächsischen Landesrechnungshof, Postfach 10 10 52, 31110 Hildesheim.

f) Nordrhein-Westfalen

Der **Jahresbericht 1999** des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 1998 liegt vor.

Teil A „Allgemeines“ stellt die Leitsätze zu den Jahresberichtsbeiträgen als Kurzbericht sowie die Haushaltspläne 1997 und 1998, die Haushaltsrechnung 1997 und die Landesschulden dar. In Teil B folgen die Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung. In dem Kapitel Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen wird u.a. über die Möglichkeit berichtet, überzählige Stellen durch Maßnahmen der Stellenbewirtschaftung beschleunigt abzubauen. Im Bereich allgemeine Finanzverwaltung stellt der LRH Verzögerungen bei der Vereinnahmung von Steuern durch Lastschrifteinzug fest, die

jährlich zu erheblichen Zinsnachteilen führen. Teil C beinhaltet zwei Beratungsbeiträge. Im Anhang (Teil D) werden die finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit aufgezeigt und sonstige Prüfungen wiedergegeben.

Zu beziehen beim Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Konrad-Adenauer-Platz 13, 40210 Düsseldorf.

g) Sachsen

Der **Jahresbericht 1999** zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen wurde veröffentlicht.

Teil I des Berichts berichtet über Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung. Der Teil II „Allgemeines“ befasst sich mit der Stiftung Wald für Sachsen. Obwohl der Freistaat die Stiftung großzügig finanziert hat, wurden die in sie gesetzten Erwartungen, wesentlich zur Mehrung der Waldflächen im Freistaat beizutragen, nicht erfüllt. In Teil III „Staatsverwaltung“ werden in neun Einzelplänen die Prüfungsergebnisse vorgestellt. Die Prüfung der Haushaltslage der Kommunen in Sachsen wird in Teil IV dargestellt. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ländernotarkasse ist Thema von Teil V und Teil VI beinhaltet die Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks.

Zu beziehen beim Sächsischen Rechnungshof, Schongauerstraße 3, 04329 Leipzig.

h) Schleswig-Holstein

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein legte den **Kommunalbericht 1999** über seine Prüfungstätigkeit im kommunalen Bereich und die dabei gewonnenen Erkenntnisse vor. Nach einem allgemeinen Kapitel zur Kommunalprüfung, in dem Grundlagen, Verfahren, Gegenstand und Organisation der Kommunalprüfung dargestellt werden, folgt eine Beurteilung der Finanzsituation der jeweiligen Kommune. Außerdem werden Bereiche wie Personalwirtschaft, technikunterstützende Informationsverarbeitung in den Kreisen, die Rolle der örtlichen Rechnungsprüfung im Neuen Steuerungsmodell sowie die Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung in Privatunternehmen geprüft. Die Ergebnisse einer Querschnittsprüfung der kommunalen Krankenhäuser werden in einem weiteren Kapitel wiedergegeben. Die Unterhaltung von Hochbauten, die im Eigentum von Kommunen sind, wurde ebenfalls einer Prüfung unterzogen. In der Anlage ist das Kommunalprüfungsgesetz abgedruckt.

Zu beziehen beim Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Hopfenstraße 30, 24103 Kiel.

3. AUS WEITEREN BEREICHEN

a) AWW - Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung

Von der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung erschien die Untersuchung „**Verwaltungsmodernisierung als Prozess – Projekt- und personalorientiertes Änderungsmanagement**“.

Das Szenario: Verwaltung 2010 am Beginn der Studie soll zunächst sensibel machen für eine mögliche Verwaltungszukunft in einem überschaubaren Zeitrahmen und den bevorstehenden Veränderungsbedarf verdeutlichen helfen. Kapitel 1, der erste Baustein, stellt die Bedeutung des Prozessgedankens heraus, im zweiten Baustein (Kapitel 2) liegt der Schwerpunkt im „doing“, d.h. in der Vorgehensweise und dem Handwerkszeug. Kapitel 3 schildert die Rolle externer Berater und hier vor allem auch die Herausforderungen an den Auftraggeber. Der vierte Baustein (Kapitel 4) fokussiert das Wissensmanagement als neue Perspektive lernender Organisationen und im fünften Kapitel wird das Verhältnis von Politik und Verwaltung bei Änderungsprozessen dargelegt.

Zu beziehen bei der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., Postfach 51 29, 65726 Eschborn, Tel.: 06196/495388, Fax: 06196/495351, e-Mail: info@awv-net.de.

b) Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung informieren mit dem **Forschungsbericht 1997 –1998** über ihre Forschungsergebnisse.

Der Forschungsbericht soll eine übersichtliche Dokumentation der Forschungstätigkeiten der Hochschule und der Forschungsinstituts liefern. Die Einleitung gibt einen aktuellen Überblick über Entwicklung und Aufgaben der Hochschule und des Forschungsinstituts sowie allgemein über den Charakter und die Gegenstände der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in Speyer. Im nachfolgenden Personalverzeichnis sind die im Berichtszeitraum an der Hochschule und am Forschungsinstitut tätigen Wissenschaftler aufgeführt. Das Autorenverzeichnis mit den veröffentlichten Erträgen der Forschung dokumentiert die Forschungsergebnisse von 1997-1998. Der Anhang enthält ein aktuelles Gesamtverzeichnis aller Speyerer Veröffentlichungen seit Bestehen der Hochschule.

Beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung erschienen die folgenden Forschungsberichte:

Forschungsbericht 192: „**Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz**“.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz initiierte Mitte 1997 eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) zum Regelungsvorhaben LWaldG. Kapitel 2 des Berichts gibt die Vorgehensweise und die Ergebnisse der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung zum LWaldG wieder. Auf der Grundlage der prospektiven GFA wurde der Referentenentwurf zum LWaldG erarbeitet. Anschließend wurde dieser seinerseits unterschiedlichen Prüf- und Testverfahren unterzogen, die in Kapitel 3 wiedergegeben sind.

Kapitel 4 enthält eine Nachbetrachtung. Zum ersten Mal wurde damit eine prospektive und eine begleitende GFA an einem konkreten Regelungsvorhaben durchgeführt.

Forschungsbericht 196: „**Verwaltungsmodernisierung im Bund – Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode**“.

Kapitel 1 des Berichts befasst sich mit der Verwaltungspolitik im Bund: Zwischen Kontinuität und Neuanfang. Kapitel 2 widmet sich den Anforderungen und Lösungswegen einer Strukturreform oberster Bundesbehörden. Dabei wird ein Berlin-Ministerium und ein Bonn-Ressort näher betrachtet. Das Ministerium und sein Geschäftsbereich: Interne/externe Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns ist Thema von Kapitel III und Kapitel V beschäftigt sich mit dem nachgeordneten Bereich - Vorreiter oder Experimentierfeld?

Forschungsbericht 197: „**Regionalization below state level in Germany and the United States / Regionalisierung unterhalb der Landesebene in Deutschland und den Vereinigten Staaten**“.

Der Bericht beinhaltet die verschiedenen Beiträge zu einem Forschungssymposium/Workshop vom 30. März bis 3. April 1999. Es wurden dabei Themen wie Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Regionalisierung in Deutschland und den Vereinigten Staaten, regionale wirtschaftliche Entwicklung, öffentlicher Nahverkehr, Kooperationen in grenzüberschreitenden Regionen, regionale Umweltschutzpolitik und die verwaltungstechnische Reorganisation von Regionen behandelt.

Forschungsbericht 198: „**Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung**“.

Der Bericht gliedert sich in einen theoretischen und einen empirischen Teil. Im theoretischen Teil wird auf die Fragen eingegangen, warum Forschung über Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung? und was sind Projektgruppen? Danach werden die vielfältigen Erfahrungen mit Projektgruppen in Wirtschaft und Verwaltung geschildert und auf die Risiken und Chancen der Zusammenarbeit in Projektgruppen und Projektmanagement eingegangen. Im empirischen Teil sind Vorgehensweise und Ergebnisse einer Befragung in 15 Behörden wiedergegeben, um einen tieferen Einblick in die Projektarbeit aus der Perspektive von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung zu bekommen sowie einer bundesweiten Fragebogenstudie, um einen aktuellen Überblick über den Verbreitungsgrad von Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung zu erhalten.

Forschungsbericht 199: „**Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen Deutschlands mit Südostasien im internationalen Vergleich: eine empirische Analyse**“.

Die Studie geht kurz auf die Bedeutung der Wachstumsstaaten Südostasiens für die deutsche Volkswirtschaft ein, bevor die Wirtschaftsverflechtung Deutschlands mit Südostasien im internationalen Vergleich dargestellt wird. Hierfür wird anhand verschiedenen Indikatoren die Handelsverflechtung und die Direktinvestitionsbeziehungen untersucht und aufgezeigt, inwieweit Deutschland und andere westeuropäische Volkswirtschaften vor der Währungs-,

Finanz- und Wirtschaftskrise an dem Wachstum der südostasiatischen Region partizipierten. Abgeschlossen wird die Untersuchung durch ein zusammenfassendes Fazit und einen Ausblick.

Forschungsbericht 201: **„Einstellungspräferenz von BeamtInnen und Angestellten unter besonderer Berücksichtigung des Schulbereichs“.**

Der Forschungsbericht entstand im Auftrag der Hamburger Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung. Die Studie zum Ausgaben- und Kostenvergleich zwischen BeamtInnen und Angestellten im öffentlichen Dienst bezieht sich ausschließlich auf den Schulbereich. Um Handlungsmöglichkeiten für die Zukunft zu eröffnen, wurden auch Parametervariationen durchgeführt, die angeben, wie sich das Kostenverhältnis zwischen den beiden Beschäftigtengruppen verändert, wenn sich das Eintrittsalter in den Schuldienst, das Pensionseintrittsalter und die Lebenserwartungen unter ansonsten gleichen Bedingungen verändert. Die Studie zeigt, dass das Kostenverhältnis zwischen Angestellten und BeamtInnen in hohem Maße durch personalwirtschaftliche Instrumente beeinflusst werden kann.

Forschungsbericht 202: **„Gerichtliche Verwaltungskontrolle im System des russischen Staats- und Verwaltungsrechts“.**

Der Bericht fasst den derzeitigen Stand der Reformbestrebungen im Bereich des russischen Verwaltungsprozessrechts zusammen. Im ersten Kapitel wird eine kurze Einführung in das russische Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie in die Gerichtsbarkeit in Russland gegeben. Mit den traditionellen Charakteristika der russischen Verwaltungsjustiz befasst sich Kapitel II und das dritte Kapitel schildert die Voraussetzungen für die Schaffung einer modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kapitel IV nennt die Voraussetzungen für die Errichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in Russland. Die Staatsanwaltschaft und ihre rechtsschützende Funktionen sind Thema von Kapitel V. Kapitel VI geht auf die Notwendigkeit der Ausarbeitung einer Gesetzgebung über den Verwaltungsprozess ein und Kapitel VII schließt mit Ergebnis und Ausblick.

Zu beziehen beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-von-Stein-Straße 2, 67324 Speyer.

c) Finnland

- Finnland im neuen Europa

Der Autor Max Jakobson, ein ehemaliger finnischer Diplomat und Journalist, gibt eine umfassende Analyse von Finnlands Rolle im neuen Europa. Er reflektiert kritisch Finnlands Vergangenheit und seine Zukunft nach der Zeit des Kalten Krieges. Nicht mehr die direkte Nachbarschaft zu Rußland ist seine große Herausforderung, sondern vielmehr die Globalisierung. Das Buch richtet sich an diejenigen, die sich für die Zukunft Europas und Russlands interessieren sowie für die Rolle kleiner Nationen im Weltsystem.

Max Jakobson, „Finland in the New World“, The Washington papers 175, Praeger Publishers, 88 Post Road, Westport, CT 06881.

- **Macht und Bürokratie in Finnland 1809 – 1998**

„Macht und Bürokratie“ ist eine umfassende Darstellung der Geschichte der finnischen Zentralverwaltung. Das Werk zeichnet ein Bild der Verwaltungsgeschichte von den Tagen Alexander I bis in die Zeit der Regierung Paavo Lipponen. Vorgestellt werden Kaiser und Präsidenten, Senat und Regierung, Minister und Beamte. Die Betrachtung der Entstehung der Behörden und der Entwicklung der Provinzialverwaltung verdeutlicht die vielseitigen Aufgaben der Zentralverwaltung. Ferner werden das Parlament, die finnische Zentralbank, das Rechtswesen, die Verteidigungskräfte und die Kommunalverwaltung betrachtet. Die von führenden Sachverständigen verfassten Beiträge werden durch zahlreiche Abbildungen ergänzt.

Jorma Selovuori (Hrsg.), „Macht und Bürokratie in Finnland 1809-1998“, Staatskanzlei und Edita, Oy Edita Ab, Helsinki 1999.

- **Der finnische Staat als Arbeitgeber**

Die Broschüre des Finanzministeriums gibt einen kurzen Überblick über Finnland und stellt dann den öffentlichen Sektor und die öffentlichen Aufgaben in Finnland vor. Weitere Themen sind der staatliche Arbeitgeberbereich, die Grundlinien der Personalpolitik in den 90er Jahren, Anstellungsverhältnisschutz, Verhandlungs- und Vertragstätigkeit, Besoldung und Arbeitskraftkosten, Arbeitszeit und deren Verwaltung, staatliche Renten, Seniorenpolitik, Arbeitsumgebung, Effektivität der staatlichen Arbeitgeber- und Personalpolitik sowie Image und Schwellenfragen des staatlichen Arbeitgebers. Zu beziehen beim Finanzministerium, Staatliche Arbeitsmarktanstalt, PF 286, 00171 Helsinki, Finnland.

- **„Ready for the Presidency“**, Forschungsbericht des Finanzministeriums von Finnland.

Die finnische öffentliche Verwaltung und insbesondere die Ministerien haben ihre Beamten gut auf die finnische Präsidentschaft in der EU vorbereitet. Bereits drei Jahre vorher wurden die Beamten mit speziellen Trainings geschult. Der Forschungsbericht gibt eine Bewertung der Trainingsergebnisse und eine Einschätzung der Beamten über ihre eigenen Einflussmöglichkeiten in der EU.

Zu beziehen beim Ministry of Finance Personnel Department, PL 286, 00171 Helsinki.

- **„A Challenge for the Balanced Success in the Public Sector“**, Forschungsbericht des Finanzministeriums von Finnland.

Der öffentliche Sektor sieht sich heute einem steigenden Bedarf an Veränderung gegenüber, der durch Globalisierung, zunehmende Unabhängigkeit und Kundendifferenzierung hervorgerufen wird. All diese Faktoren bringen große politische, wirtschaftliche und technologische Herausforderungen mit sich. Um sich diesen Herausforderungen zu stellen, bedarf es eindeutiger Messinstrumente, u.a. wurde die „Balanced Scorecard“ für den öffentlichen Dienst abgewandelt. Die Studie präsentiert die ersten Versuche, Rahmenbedingung und eine Methodik zu schaffen, genannt „Balanced Success“, die auf die Bedürfnisse und Bedingungen der öffentlichen Verwaltung abgestimmt sind.

Zu beziehen beim Ministry of Finance Personnel Department, PL 286, 00171 Helsinki.

d) Internationales Institut für Verwaltungswissenschaften (IIVW)

- Vom International Institute of Administrative Sciences (IIAS) erschien der Band **Essays in Economic Globalization, Transnational Policies and Vulnerability**.

Nach einer Einführung zur Globalisierung folgen verschiedene Beiträge, die sich alle mit diesem Thema auseinandersetzen. Dabei werden das Zusammenspiel von wirtschaftlicher Globalisierung und Verwaltungsreform in öffentlichen Sektor, die Globalisierung der Ideologie des Marktes und seine Auswirkungen auf die Entwicklungsländer sowie die Konsequenzen der Integration des Weltkapitalmarktes geschildert. Auch die Auswirkungen der Globalisierung auf die Wanderung von Arbeitnehmern und auf die Kommunikation werden behandelt.

- Vom IIAS erschien außerdem eine Publikation zum Thema „**Regierung: Konzepte und Anwendungen**“ (Governance: Concepts and Applications)

Der erste Teil befasst sich mit den Regierungskonzepten auf einem allgemeinen Niveau, die für unterschiedliche politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Umfelder ausgelegt werden. Der zweite Teil betrachtet Regierungen in einem besonderen Umfeld, sowohl auf nationalen wie auf regionalen Niveau, u.a. aus der Perspektive Südostasiens, Afrikas und Mittel- und Osteuropas. Es werden dabei Erfahrungen mit Reformen beschrieben, die dazu bestimmt sind, Regierungssysteme und ihre Verwaltungen mit den Bedürfnissen eines modernen Staates in Einklang zu bringen.

- Vom IIAS erschien in Zusammenarbeit mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung ein Arbeitspapier zum Thema: „**Kooperation zwischen mittel-/osteuropäischen Staaten und westlichen Ländern in dem Bereich Ausbildung und Beratung für Verwaltungsreformen**“.

Der Transformationsprozess, der sich in den Ländern Zentral- und Mitteleuropas vollzieht, hat auch einen dringenden Bedarf an Ausbildung und Weiterentwicklung bei der öffentlichen Verwaltung nach sich gezogen. Die Beiträge präsentieren konstruktive kritische Analysen und zeigen die verschiedenen Typen von Kooperationen auf und erklären sowohl die Schwächen wie auch die Erfolge dieser Kooperationen. Dabei kommen Experten zu Wort, die Bildungseinrichtungen repräsentieren, die sich auf die Ausbildungsprogramme für osteuropäische Staaten spezialisiert haben, Organisationen, die finanzielle Unterstützung bereitstellen, osteuropäische Partnerorganisationen sowie Verwaltungswissenschaftler. Zu beziehen beim International Institute of Administrative Sciences, Rue Defaqcz 1, bte 11, 1000 Brüssel.

e) Universität Trier

Vom Fachbereich IV der Universität Trier wurde das Arbeitspapier Nr. 52

„Wohin führt die Agenda 2000? – Die Europäische Integration aus politikökonomischer Sicht“ veröffentlicht.

Die Studie versucht, die Zusammenhänge zwischen den EU-Finzen und der Europäischen Integration zu verdeutlichen. Die Europäische Union ist mit der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsunion und der Einführung des Euro in eine neue Phase eingetreten. Daraus resultieren zwangsläufig Folgewirkungen für den EU-Haushalt und auch für die weitere Ausgestaltung der Gemeinschaft in Richtung auf eine politische Union. Insbesondere die letztgenannte Entwicklung hat Änderungen in der strukturellen Zusammensetzung der Etatansätze des EU-Haushalts zur Folge, da von diesem zusätzliche allokatons-, distributions- und stabilitätspolitische Aufgaben zu erfüllen sein werden. In der Studie werden dazu erste Ansatzpunkte und quantitative Abschätzungen präsentiert – mit dem Blick auf die Einrichtung einer Europäischen Föderation. Verfasser der Untersuchung ist Dr. Manfred Kraff, Hauptverwaltungsrat und Prüfungsteamleiter beim Europäischen Rechnungshof in Luxemburg. Zu beziehen bei der Universität Trier, Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, Fachbereich IV, Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, 54286 Trier; Tel.: 0651/201-2717, Fax: 0651/201-3968

Bibliographiehinweis

Hermann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), **„Innovationen durch Spitzenverwaltungen“**, eine Dokumentation zum 4. Speyerer Qualitätswettbewerb 1998, Raabe Verlag, 1999

Der Speyerer Qualitätswettbewerb 1998 fand zum vierten Mal statt und wandte sich nicht nur an die öffentliche Verwaltungen in Deutschland, sondern auch an die Österreichs und der Schweiz. Es wurden zehn Preise für Modernisierungsleistungen der gesamten Verwaltung vergeben; zehn Projekt-Preise würdigten außergewöhnlich hohe, innovative Leistungen in einem Teilbereich der Organisation. Der Band stellt nach den Reden der Abschlussstagung die Speyer-Preisträger und die Projektpreisträger im einzelnen vor. Im Anhang ist die Liste der Wettbewerbsteilnehmer und die der Mitglieder des Beirats wiedergegeben.

III. AUS BUNDESTAG UND BUNDESRAT

1. Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht über die **Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1998** (Subsidiaritätsbericht 1998)

Im Mittelpunkt des Berichts steht das Ergebnis der Subsidiaritätsprüfungen der Bundesressorts und des Bundesrates. Ferner befasst er sich mit dem Bericht der Europäischen Kommission „Eine bessere Rechtsetzung 1998 – Gemeinsam Verantwortung übernehmen“ und dessen Bewertung durch die Bundesregierung, den Bundesrat und den Ausschuss der Regionen. Außerdem geht der Bericht auf die Umsetzung des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag von Amsterdam ein.

Ergebnis des Berichts ist, dass sich das Subsidiaritätsprinzip im Berichtszeitraum als geeignetes Instrument gegen zentralistische Tendenzen auf Gemeinschaftsebene erwiesen hat.

Zu beziehen als Drucksache 14/1512

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU

Teil A des Berichts befasst sich mit dem Beitrag der Raumentwicklungspolitik für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Territoriums der EU. Dabei wird der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene sowie der Einfluss der Politiken der Gemeinschaft und die politischen Ziele und Optionen für das Territorium der EU behandelt. Außerdem wird die Erweiterung der EU und die damit verbundenen Herausforderungen für die europäische Raumentwicklung thematisiert.

Teil B behandelt die Tendenzen, Perspektiven und Herausforderungen für das Territorium der EU. Es werden die Bedingungen und Trends der Raumentwicklung in der EU, Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung sowie ausgewählte Programme und Leitbilder für eine integrierte Raumentwicklung vorgestellt.

Zu beziehen als Drucksache 14/1388

Einführung des Euro in Gesetzgebung und öffentlicher Verwaltung

Der Arbeitsstab Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (AS WWU), der die Aufgabe hat, über den Stand der Umsetzung der WWU zu berichten und die erforderlichen Maßnahmen zu steuern, legt seinen dritten Bericht vor, der sich mit der Einführung des Euro in Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung befasst. Im Kapitel Nationaler Rechtsrahmen wird das Gesetz zu Einführung des Euro beschrieben und die wesentlichen Bereiche, die es betrifft, wie beispielsweise den Wegfall des Diskont- und Lombardsatzes und die Öffnung von Gesellschaftsrecht, Bilanzrecht und das Mahnverfahren für den Euro. Auf die Auswirkungen auf

internationale Verträge und Abkommen wird im folgenden Kapitel eingegangen. Anschließend wird die Einflussnahme des Euro für Bürger und Verbraucher behandelt. Der Euro und die Wirtschaft ist Thema des IV Kapitels. Mit der Umstellung der öffentlichen Verwaltung und anderer Verwaltungsbereiche auf den Euro befassen sich die beiden letzten Kapitel. Ein umfangreicher Anlageanhang schließt den Bericht ab.

BT-Drucksache 14/882

Tätigkeitsbericht 1997 und 1998 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz

(17. Tätigkeitsbericht)

Der Bericht geht auf die notwendige Erneuerung des Datenschutzes ein, die sich aus der Umsetzung der europäischen Datenschutzrichtlinie ergibt. Danach werden die verschiedensten Bereiche betrachtet. Dazu gehören die innere Verwaltung, dabei vor allem beim Asylverfahren, das Finanz- und Rechtswesen sowie die Wirtschafts- und Informationsgesellschaft, wo der elektronische Handel und Sicherheitsaspekte im Internet aufgegriffen werden. Die Verwendung von Chipkarten für die Speicherung von Gesundheitsdaten wird in einem eigenen Kapitel behandelt. Einen breiten Raum nimmt auch die Telekommunikation und Personaldaten ein. Auch das Sozialwesen, die Kranken-, Renten-, Unfall- und Pflegeversicherung werden u.a. unter Datenschutzgesichtspunkten untersucht. Ein umfangreicher Anhang schließt den Bericht ab.

Drucksache 14/850

Berufsbildungsbericht 1999

Teil I des Berichts Berufliche Bildung: „Ausbildungs- und Beschäftigungschancen der Jugendlichen sichern“ informiert über den Ausbildungsmarkt und das Ausbildungsplatzangebot 1998 sowie über das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und über Förderung in der Berufsausbildung. Teil II beinhaltet Informationen und Daten zur beruflichen Bildung. Kapitel 1 schildert die Ausbildungsplatznachfrage und –angebotssituation 1998. Auf Bestand und Struktur bzw. inhaltliche Gestaltung und Strukturfragen der Berufsausbildung gehen Kapitel 2 und 3 ein. Mit dem Zusammenhang von Berufsausbildung und Arbeitsmarkt befasst sich Kapitel 4. Die Berufliche Weiterbildung ist Thema von Kapitel 5 und Kapitel 6 greift internationale Aspekte auf.

Drucksache 14/1056

Bericht der Bundesregierung über die **Tätigkeit des Europarats** für die Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 1998.

Kapitel I gibt eine Übersicht über politische Fragen. Die Aktivitäten des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas sind in Kapitel II wiedergegeben. In Kapitel III wird aus den einzelnen Aufgabengebieten des Europarates berichtet, beispielsweise zu Menschenrechtsfragen, Bekämpfung von Korruption,

rechtliche Zusammenarbeit und Strafrechtsfragen, Medienfragen, Sozialpolitik und Gesundheitswesen sowie Jugend- und Frauenfragen.

Drucksache 14/1130

Beschäftigungspolitische Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland (April 1999)

Der deutsche beschäftigungspolitische Aktionsplan 1999 spiegelt die grundsätzliche Neuorientierung der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik wider. Es geht dabei um mehr Arbeits- und Ausbildungsplätze, eine höhere Wettbewerbsfähigkeit und die Modernisierung überholter Strukturen.

Nach einer kurzen Zusammenfassung werden in Kapitel II neue Wege zu mehr Beschäftigung aufgezeigt. Ein wichtiger Bestandteil ist das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Kapitel III beinhaltet die vier Säulen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999. Diese sind: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten und Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Ein weiteres Kapitel gibt beispielhafte und erfolgreiche Maßnahmen wieder.

Drucksache 14/1000

IV. Deutsche Kurzfassung fremdsprachlicher Aufsätze

IV./1. Jean-Luc Bodiguel

Non-career civil servants in France

International Review of Administrative Sciences, Heft 1, 1999, S. 55-70.

Arbeitnehmer im französischen öffentlichen Dienst

Geschichte

Das Vorhandensein von Arbeitnehmern in dem von Beamtentraditionen geprägten öffentlichen Dienst Frankreichs kann historisch auf zwei Faktoren zurückgeführt werden. Der erste Faktor hängt unmittelbar mit dem Selbstverständnis des Berufsbeamtentums zusammen: Der Staat gehe mit der Verbeamtung eine Verpflichtung zur dauerhaften Beschäftigung ein. Daher könnten nur diejenigen Bewerber in ein Beamtenverhältnis aufgenommen werden, die aufgrund ihrer individuellen Voraussetzungen erwarten lassen, dass sie auf Dauer geeignet sind, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Es bestand daher von Anfang an die Notwendigkeit, eine personelle Reserve in Form von Arbeitnehmern zu haben, um Engpässe, die bei der Einstellung von Beamten entstanden, ausgleichen zu können.

Der zweite Faktor für die Beschäftigung im Arbeitnehmersverhältnis hängt mit der Einstellung von Frauen in den öffentlichen Dienst zusammen, die vom Beamtenverhältnis ausgeschlossen waren. Noch im Jahr 1927 schrieb der Jurist Esmein in seiner Abhandlung zum Verfassungsrecht, dass der Ausschluss der Frauen nicht willkürlich sei. Vielmehr sei die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern naturgesetzlich begründet, die zwar nicht so alt wie die Menschheit, aber so alt wie die Zivilisation sei.

Frauen wurden trotzdem vom Staat beschäftigt, aber ohne Beschäftigungssicherheit und ohne Ruhegehaltsansprüche. Im Jahr 1877 beschäftigte das Finanzministerium rund 40 Frauen in unteren Positionen, die nicht Teil des Laufbahnsystems waren, ohne Beschäftigungssicherheit, monatlichen Bezügen oder Versorgungsansprüchen.

Im Jahr 1901 wurde die Funktion der Schreibmaschinensekretärin geschaffen. Diese Arbeitnehmerinnen hatten aber auch keine Ruhegehaltsansprüche und nicht die Möglichkeit, verbeamtet zu werden. Seitdem bestand immer in Frankreich eine Gruppe von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst.

Während des 1. Weltkriegs waren die Ministerien gezwungen, Lücken im Personalbestand zu füllen. Diese zusätzliche Rekrutierung von Arbeitnehmern führte zu einem Personalüberhang nach dem Ende des Krieges. Nach den verfügbaren Statistiken nahm die Zahl der Arbeitnehmer von 10.000 im Jahr 1914 auf 315.000 im Jahr 1946 zu. Zwischen 1914 und 1946 wuchs die Zahl der Beamten von 392.000 auf 542.000. Während der Anteil der Arbeitnehmer kurz vor dem 1. Weltkrieg nur 2,5 % betrug, betrug deren Anteil nach dem Ende des 2. Weltkrieges 36,7 %. Nachdem aufgrund von Entlassungsmaßnahmen Anfang der fünfziger Jahre der Anteil der Arbeitnehmer deutlich zurückgegangen war, wuchs er erneut in den sechziger Jahren.

Tatsächlich konnte man seit 1960 einen erheblichen Anstieg des Arbeitnehmeranteils im öffentlichen Dienst feststellen. Offene Beamtenstellen konnten oft nicht besetzt werden. Dies hing mit verschiedenen Faktoren zusammen wie das relativ niedrige Besoldungsniveau, die komplexen Rekrutierungsverfahren, die demographische Lücke Ende der fünfziger bzw. Anfang der sechziger Jahre aufgrund einer niedrigen Geburtenrate vor dem 2. Weltkrieg und den Folgen des Algerienkrieges.

Auch nach der Rückkehr zu normalen Umständen fand eine Fortsetzung der Einstellung von Arbeitnehmern statt. Dies hing einerseits damit zusammen, dass die Verwaltung nicht in der Lage war ihren Personalbedarf zu planen. Andererseits zwangen auch haushaltsmäßige Einschränkungen die Verwaltung, Hilfskräfte oder andere Arbeitnehmer zu rekrutieren.

Für die Verwaltung war die Beschäftigung von Arbeitnehmern immer attraktiv, da die Einstellung und Kündigung dieses Personals flexibel gehandhabt werden konnte und kurzfristig Personallücken ausgeglichen werden konnten. Auch unterfielen diese Beschäftigungsverhältnisse nicht dem allgemeinen Arbeitsrecht und den Garantien des beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses.

Auch für den Beschäftigten besitzt das Arbeitnehmersverhältnis immer noch gewisse Vorteile. Arbeitnehmer müssen sich nicht den aufwendigen Auswahlverfahren unterwerfen und vermeiden überdies die Unsicherheit, wo sie arbeiten müssen. Während Arbeitnehmer für einen bestimmten Arbeitsplatz eingestellt werden, wird der Beamte dahin entsandt, wo der Bedarf am größten ist. In Anbetracht der Durchführung der meisten Auswahlverfahren für Beamte auf nationaler Ebene, bedeutet das Prinzip der Mobilität, dass der Beamte grundsätzlich im ganzen Staatsgebiet eingesetzt werden kann.

Definition des Arbeitnehmersverhältnisses

Die Definition des Arbeitnehmersverhältnisses ist nicht einfach, da es keinen einheitlichen öffentlichen Dienst gibt, sondern er sich in drei Bereiche unterscheidet: Zentralverwaltung, Gebietsverwaltung und Gesundheitsdienst. Jeder dieser Bereiche kennt seine eigene Definition des Arbeitnehmersverhältnisses, und der Anteil der Arbeitnehmer ist nicht der gleiche. Im folgenden wird auf den Bereich der Zentralverwaltung eingegangen.

Im neuen Beamtenstatut sind die unbefristeten Vollzeitstellen den Beamten vorbehalten. Die Arbeitnehmer werden dort als öffentlich Bedienstete (*agents publics*) bezeichnet unabhängig davon, ob sie als Bedienstete auf Zeit oder Vertragsbedienstete (Angestellte) definiert werden. Das Beamtenstatut erlaubt die Schaffung von Positionen für Angestellte, wenn diese Aufgabe nicht einer Beamtenlaufbahn zuzuordnen ist oder im Bereich des höheren Dienstes bzw. bei Auslandsposten die Anforderungen der Aufgabe die Einstellung eines Angestellten rechtfertigen. Auch können für Sonderaufgaben Angestellte eingestellt werden, wenn sich kein Beamter findet. Insgesamt bestehen vier Kategorien von Arbeitnehmern: Angestellte, Hilfskräfte, Aushilfen und Arbeiter.

Die erste Gruppe der Bediensteten auf Zeit sind Angestellte, deren Dienstverhältnis durch Vertrag geregelt ist. Diese Verträge enthalten mit privatrechtlichen Verträgen vergleichbare Bestimmungen, werden aber als öffentlich-rechtliche Verträge definiert, die der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterfallen. Die Rechtsprechung hat hier für die Angestellten aus dem Beamtenrecht einige allgemeine Rechtsprinzipien entwickelt. Die Angestellten befinden sich daher in einer Zwitterstellung. Weder das Beamtenrecht noch das Arbeitsrecht finden unmittelbar Anwendung. Durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung entspricht ihr Beschäftigungsverhältnis jedoch faktisch dem Beamtenverhältnis.

Die zweite Kategorie sind die Hilfskräfte. Dieses Beschäftigungsverhältnis war anfangs mit wenigen sozialen Rechten verbunden. Später kamen jedoch einige Beschäftigungsgarantien hinzu, so dass diese Arbeitnehmer schrittweise zu einer minderen Klasse von Beamten wurden, auf deren Beschäftigungsverhältnis beamtenrechtliche Regelungen angewendet werden, wie in den Fällen der Hilfslehrer im nationalen Erziehungssystem. Da deren Arbeitsbedingungen kostengünstiger und flexibler sind, befindet sich ein hoher Anteil von Frauen und jüngeren Leuten in diesem Beschäftigungsverhältnis. Für die Hilfskräfte bestehen allerdings gute Möglichkeiten, in ein Beamtenverhältnis übernommen zu werden.

Die Kategorie der Aushilfen war geschaffen worden, um den Einstellungsstopp bei Arbeitnehmern umgehen zu können. Die Arbeitsbedingungen und der berufliche Hintergrund variieren stark. Es finden sich viele in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kultur. Obwohl sie sich oft in einer mit den Angestellten vergleichbaren Situation befinden, sind ihre Beschäftigungsbedingungen weniger vorteilhaft. Sie haben nur minimale Beschäftigungsgarantien und sie werden nur selten auf monatlicher Basis bezahlt.

Die Verwaltung beschäftigt überdies Arbeiter (in erster Linie im Verteidigungsministerium). Ihre Anzahl ist ständig gefallen von 200.000 im Jahr 1952 auf rund 70.000 heute. Grundsätzlich unterfallen die Arbeiter dem Arbeitsrecht. Allerdings haben die Arbeiter, denen eine dauerhafte Funktion in der Zentralverwaltung übertragen worden ist, den Status eines öffentlich Bediensteten. Auf diese finden Regelungen Anwendung, die mit dem Beamtenrecht vergleichbar sind.

Beschäftigungszahl

Es ist schwierig, die genaue Anzahl der Arbeitnehmer zu bestimmen. Die Definition der Statistiken ist nicht immer homogen und die veröffentlichten Zahlen sind nicht verlässlich. Die periodisch erfolgende Einstellung von Hilfskräften in ein Beamtenverhältnis führt gelegentlich zu einer Abnahme der Gesamtzahl der Arbeitnehmer. Allerdings wurden diese Übernahmeaktionen, wie von 60.000 Hilfskräften in den siebziger Jahren, durch die Einstellung von 70.000 neuen Hilfskräften oft mehr als ausgeglichen.

Die Anzahl der Arbeitnehmer betrug nach dem 2. Weltkrieg 24,3 % in der gesamten Zentralverwaltung, aber heute nur noch 10 %. Trotz gelegentlicher Tendenzen eines Anstiegs, besteht die generelle Tendenz jedoch in einer Abnahme des Anteils der Arbeitnehmer.

Merkmale der Beschäftigungsverhältnisse als Arbeitnehmer

Definitionsgemäß ist das Arbeitnehmerverhältnis eine Ausnahme zur normalen Regel der Beschäftigung im Beamtenverhältnis. Die typischen Beschäftigungsmerkmale des Arbeitnehmers werden daher selten beschrieben und selbst die Statistiken geben wenig Auskunft. Ihr Image ist das der Proletarier im öffentlichen Dienst sowie der Beschäftigung von Frauen und jungen Leuten.

Positionen der Arbeitnehmer

Die Arbeitnehmer finden sich überwiegend bei den Lehrern und den nicht-technischen Verwaltungsmitarbeitern. Die Techniker sind seltener im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigt. Wenn man von den Lehrern absieht, befindet sich die überwiegende Zahl der Arbeitnehmer in der unteren und mittleren Hierarchieebene, obwohl sich auch rund 13.000 Arbeitnehmer unter dem Führungspersonal der Verwaltung befinden.

Hierarchische Verteilung

Im Hinblick auf die Verteilung auf den Anteil der Arbeitnehmer in den Laufbahngruppen ergab sich 1994 folgende Verteilung: Im höheren Dienst betrug der Anteil der Arbeitnehmer 9,8 %, im gehobenen Dienst 13,4 % und 9,2 % im mittleren und einfachen Dienst. Diese Zahlen widerlegen die übliche Auffassung, dass Arbeitnehmer hauptsächlich nur in den untersten Besoldungsgruppen anzutreffen seien und nur wenige an der Spitze. Die Statistik wird allerdings erheblich durch die große Zahl der im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrer beeinflusst. Nimmt man die Lehrer heraus, so zeigt sich, dass sich von den Arbeitnehmern 53,44 % im mittleren und einfachen Dienst befinden, aber immerhin noch 26,2 % im höheren Dienst.

Geschlecht

Der Anteil der Frauen überwiegt bei den Arbeitnehmern. Im Jahr 1978 betrug der Frauenanteil bei den Arbeitnehmern 55 % und bei den Beamten 48 %. Zu Beginn des Jahres 1995 betrug der Frauenanteil jedoch 56,2 % und bei den Arbeitnehmern 56,1 %. Zehn Jahre zuvor (1986) war der Frauenanteil noch 50,8 % bei den Beamten und 54 % bei den Arbeitnehmern.

Der Anstieg des Frauenanteils in dieser Periode hat allerdings auch damit zu tun, dass die Post und France Telecom seit Januar 1991 nicht mehr in den Statistiken des öffentlichen Dienstes geführt werden. In diesen beiden Bereichen betrug der Frauenanteil nur 43 %.

Die Zunahme der Frauen auf dem Arbeitsmarkt spiegelt sich in den Statistiken für den öffentlichen Dienst wider. Tatsächliche Unterschiede bei der Beschäftigung von Frauen bei den beiden Statusgruppen sind hier ohne weiteres nicht mehr feststellbar.

Alter

Im 19. Jahrhundert war der Arbeitnehmerstatus Frauen und jungen Leuten vorbehalten. Während sich dies für die Beschäftigung von Frauen geändert hat, so ist es weiterhin zutreffend, dass das Durchschnittsalter der Arbeitnehmer wesentlich geringer ist als das der Beamten. Das Durchschnittsalter der Arbeitnehmer betrug 1996 34,1 Jahre gegenüber 42,2 Jahren bei den Beamten. Bei den Arbeitnehmern, die älter als 40 Jahre sind, handelt es sich um Dauerbeschäftigte, da ihr Vertrag sich anscheinend mehr oder weniger automatisch verlängert. Das Durchschnittsalter der Hilfslehrer beträgt 29 Jahre, da es oft die Erstbeschäftigung ist. 1990 waren 57 % der Hilfslehrer jünger als 30 Jahre alt und nur 3 % waren länger als sieben Jahre im Beruf. Das gleiche gilt für Verwaltungshilfskräfte mit einem Durchschnittsalter von 34 Jahren.

Teilzeit- und Vollzeit

Bei dem Merkmal der Teilzeit- bzw. Vollzeitbeschäftigung besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen den Statusgruppen. Nach den offiziellen Statistiken waren 1997 nur 0,9 % der männlichen und 14 % der weiblichen Beamten teilzeitbeschäftigt. Bei den Arbeitnehmern betrug der Anteil 20,8 % bzw. 38 %.

Allerdings muss bei diesen Statistiken zwischen den unterschiedlichen Gruppen der Arbeitnehmer unterschieden werden. Bei den Angestellten sieht das Bild ähnlich wie bei den Beamten aus, die oft eine Dauerbeschäftigung haben, ähnlich wie die Beamten bezahlt werden und vollzeitbeschäftigt sind. Hilfskräfte und Aushilfen befinden sich wiederum eher in der Situation, schlecht bezahlt zu werden, keine dauerhafte Beschäftigung zu haben und oft nur teilzeitbeschäftigt zu sein.

Gehalts- und Arbeitsbedingungen

Gehälter

Die Ermittlung der Gehaltsstrukturen der Arbeitnehmer ist äußerst schwierig. Die einzigen Gehälter, die statistisch erfasst sind, sind die Gehälter die sich an die Besoldungstabelle der Beamten anlehnen. Einige Angestellte erhalten Gehälter, die sich auf eine oder mehrere Besoldungsgruppen beziehen, und wo ein Aufstieg in den Besoldungsgruppen möglich ist. Aufgrund fehlender rechtlicher Rahmenregelungen werden die Gehälter zwischen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Finanzkontrolleur ausgehandelt. Hochrangige Angestellte erhalten ein Gehalt, das sich am Privatsektor orientiert. In einigen Bereichen der Zentralverwaltung orientiert man sich an den örtlichen Tarifverträgen. Die Unterschiede in der Bezahlung sind daher oft erheblich. Da die Gehälter aus unterschiedlichen Haushalten finanziert werden, findet auch keine zentrale Erfassung der Daten statt.

Allgemein kann gesagt werden, dass die Gehälter der Arbeitnehmer im Vergleich zur Beamtenbesoldung eher niedriger sind. Das Gehalt setzt sich grundsätzlich aus der Grundbesoldung, der Mietzulage und der Familienzulage zusammen. Allerdings erhalten Aushilfen und Arbeitnehmer, die auf Stundenbasis bezahlt werden, diese Leistungen nicht. Arbeitnehmer können sich grundsätzlich wie Beamte für bestimmte Prämienzahlungen qualifizieren.

Der Besoldungsunterschied zwischen Beamten und Arbeitnehmern wird von Experten seit 1976 bei durchschnittlich 25 % gesehen. Die Größe des Unterschiedes ist insbesondere abhängig von Arbeitsbereichen. Bei Lehrern an Gymnasien beträgt der Unterschied rund 20 % und an Grundschulen mehr als 32 %. Die Unterschiede werden durch bestimmte Faktoren verstärkt. Im Durchschnitt sind die Arbeitnehmer jünger als die vergleichbare Beamtengruppe. Auch ist der Anteil der unteren Laufbahngruppen wesentlich höher als bei Beamten.

In jüngster Zeit zeigt sich indes auch ein Trend einer vergleichbar höheren Vergütung bei den Arbeitnehmern im Vergleich zu den Beamten bei bestimmten Spezialistenfunktionen. Dies

betrifft Computerspezialisten, Ärzte und weniger ausgeprägt bei Funktionen der mittleren Laufbahnen wie Krankenschwestern und Sozialarbeiter. Diese Personengruppen haben allerdings geringere Beförderungschancen als die vergleichbaren Beamten. Diese Beschäftigten werden manchmal von den Gewerkschaften als Luxus-Angestellte bezeichnet.

Wenn man diese Gruppen außer Acht lässt sind die Gehaltsdifferenzen weiterhin erheblich. Die offiziellen Statistiken beruhen auf Bruttogrundgehältern ohne Zulagen und Prämien. Bei höheren Beamten können diese Prämien jedoch 30 % bis 40 % des Gehaltes ausmachen, bei gehobenen und mittleren Beamten noch zwischen 6 % und 24 %.

Rechte und Pflichten

Die Arbeitnehmer haben seit 1975 schrittweise verschiedene Rechte und Vorteile hinzugewonnen. Einige dieser Rechte unterstreichen ihre Sondersituation, während andere zu einer Angleichung ihres Beschäftigtenstatus mit dem der Beamten geführt haben.

Arbeitnehmer haben wie Beamte das Recht, von einer Vollzeitbeschäftigung in eine Teilzeitbeschäftigung zu wechseln. Seit 1993 hat ein 55jähriger Angestellter mit 25 Dienstjahren das Recht, bis zum gesetzlichen Ruhestandsalter von 60 Jahren seine Arbeitszeit auf die Hälfte zu reduzieren. Er erhält während dieser Zeit 80 % seiner Vergütung.

Die Arbeitnehmer haben alle Grundrechte auf Vereinigungsfreiheit und gewerkschaftliche Betätigung. Sie haben das Streikrecht. De facto sind sie jedoch von vielen Formen der Personalvertretung ausgeschlossen. Die Besetzung der Personalräte erfolgt durch die Beamten-Gewerkschaften, die die Arbeitnehmer aus grundsätzlichen Erwägungen nicht berücksichtigen. Seit 1986 bestehen daher gesonderte Vertretungen der Arbeitnehmer.

Der größte Unterschied besteht weiterhin bei den sozialen Sicherungssystemen. Das Gesetz sieht eine Gleichbehandlung außer bei der Krankenversicherung und der Rentenversicherung vor. Der Hauptgrund für diesen Unterschied besteht darin, dass der Gesetzgeber den Sonderstatus der Beamten bewahren will, da das soziale Sicherungssystem einen wesentlichen Anreiz für den öffentlichen Dienst ausmacht. Im Krankheitsfall erhält der Beamte für eine maximale Zeit von 12 Monaten für die Zeit von 3 Monaten ein volles Gehalt und für die folgenden 9 Monate die Hälfte. Bei Angestellten beträgt die maximale Zeit der Lohnfortzahlung 6 Monate mit 3 Monaten vollem und 3 Monaten halben Gehalt. Auch haben die Beamten ein Recht auf Weiterbeschäftigung, während die Arbeitnehmer nur ein Recht auf prioritäre Wiederbeschäftigung haben. Bei der Versorgung sind die Arbeitnehmer Mitglied des allgemeinen Rentensystems. Für sie ist jedoch schon in den fünfziger Jahren eine Zusatzversorgung eingerichtet worden.

Gewerkschaftsorganisation

Das französische Gewerkschaftssystem spiegelt sich auch im öffentlichen Dienst wider mit unterschiedlichen Richtungsgewerkschaften. In der Frage der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst besteht zwischen den Gewerkschaften indes kein Unterschied. Für die Gewerkschaften gibt es nur ein mögliches Modell des Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst: das Beamtenverhältnis. Das Arbeitnehmerverhältnis wird als Versuch angesehen, die Rechte der Beamten einzuschränken. Erst in siebziger Jahren, als die Diskriminierung der Arbeitnehmer zu offensichtlich wurden, begannen die Gewerkschaften sich auch für die Rechte der Arbeitnehmer einzusetzen, aber nur soweit, wie es auch den Beamten zugute kam.

Trotz fehlender gewerkschaftlicher Vertretung haben sich die Arbeitnehmer nicht in eigenen Gewerkschaften organisiert. Erst nach 1981 begannen Arbeitnehmer in einzelnen Ministerien Vereinigungen zu gründen. Viele dieser Vereinigungen verbanden sich zu dem Nationalen Verband der Angestellten im öffentlichen Dienst. Die Mitgliedzahl liegt allerdings nur bei wenigen tausend Arbeitnehmern.

Verwaltungsreformen und Arbeitnehmer

Seit dem 2. Weltkrieg ist die Zahl der Arbeitnehmer periodisch gestiegen und gefallen. Im vorherrschenden Laufbahnsystem der Beamten gilt diese Beschäftigungsform als Anomalie. Die Reform des Allgemeinen Beamtenstatuts im Jahr 1981 verfestigte erneut die Sondersituation der Arbeitnehmer. Als allgemeines Prinzip ist dort die Beschäftigung im Beamtenverhältnis vorgeschrieben mit Ausnahmen bei einer zeitlich befristeten Einstellung von maximal 6 Jahren von Angestellten auf einer Beamtenstelle.

Vor diesem Hintergrund haben sich auch verschiedene Regierungen immer wieder darum bemüht, die Arbeitnehmer in das Beamtenverhältnis zu integrieren. Im Jahr 1996 wurde zwischen der Regierung und den Gewerkschaften ein Abkommensentwurf gebilligt, wonach sich die Regierung verpflichten soll, die Beschäftigung im Arbeitnehmerverhältnis zu reduzieren.

Ist Frankreich ein Sonderfall?

Die gegenwärtige französische Situation ist das Ergebnis einer langen historischen Entwicklung der Herausbildung der Beamtenschaft, der zeitlich befristeten Bedürfnisse an Arbeitnehmern und der gewerkschaftlichen Position zum Beamtentum. Eine Beschäftigung im Arbeitnehmerverhältnis in Frankreich hat daher überhaupt nichts zu tun mit der Flexibilisierung von Beschäftigung nach den Modellen des New Public Management.

Es war ein peinlicher Fall, der im Jahr 1975 den Mitgliedern des höchsten Verwaltungsgerichts (Conseil d'Etat) klar machte, dass sie eine „Dritte Arbeitswelt“ zugelassen hatten. Die Richter mussten bei dem Fall der Entlassung einer Hilfskraft anerkennen, dass hier weder das Beamtenrecht noch das allgemeine Arbeitsrecht zur Anwendung kommen konnte. Es war die Zeit, als eine weibliche Hilfskraft für den unausgesprochenen Grund, dass sie schwanger sei, entlassen werden konnte. Dieser Fall führte zu einer Verbesserung der sozialen Absicherung der Arbeitnehmer. Sie sind heute besser geschützt und ihre Rechte und Arbeitsbedingungen nähern sich den entsprechenden Arbeitsbedingungen der Beamten an.

Zehn Jahre Reformen in Mittel- und Osteuropa: immer noch dieselben Probleme?

Die Diskussion über die Reform der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa scheint sich endlos zu wiederholen. Wenn man die ersten Arbeiten zu dem Thema mit den neueren Publikationen vergleicht, erkennt man, dass heute wie damals dieselben Probleme diskutiert werden und zu vergleichbaren Antworten führen. Das erlaubt die Feststellung, dass die Reform der Verwaltungssysteme in dieser Region nur geringe Fortschritte macht. Es stellt sich daher die Frage, warum die Reformen nur so wenig greifbare Ergebnisse erzielen konnten. Dieselbe Schlussfolgerung ergibt sich aus anderen Studien über die öffentliche Verwaltung in Mittel- und Osteuropa. Die Lektüre der letzten drei Bände der Konferenzen des Netzwerks der Schulen und Institute für öffentliche Verwaltung in Mittel- und Osteuropa (NISPA) zeigt zwar eine ständige Befassung mit denselben Fragen, aber kaum Fortschritte auf dem Weg zur Lösung der Probleme.

Weiteres Indiz für das schwache Vorankommen der Verwaltungsreform in Mittel- und Osteuropa sind die Stellungnahmen der Europäischen Kommission von 1998 zu den Beitrittsgesuchen von zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, die ernste Defizite ihrer Verwaltungssysteme aufzeigen. Die von der Kommission aufgeworfenen Probleme überraschen nicht, wenn man die noch seltenen Publikationen über die öffentliche Verwaltung in Mittel- und Osteuropa verfolgt. Zentrales Thema ist die Errichtung einer stabilen, professionellen und transparenten Verwaltung. Statt dessen existiert mehr oder weniger bei allen Beitrittskandidaten eine bruchstückhafte und politisierte Verwaltung, die von häufigem Personalwechsel, unzureichender Besoldung und ständigen Korruptionsvorwürfen gekennzeichnet ist. Die Entscheidungsfähigkeit bleibt schwach und Strategien zur Förderung des Personals sind praktisch nicht vorhanden. Das Bild, das sich aus den seltenen Arbeiten zu dem Thema und den Schlussfolgerungen der Kommission ergibt, widerspricht der Fülle der Ankündigungen von Reformen, die die betroffenen Regierungen seit einigen Jahren von sich geben. Aus diesem offensichtlichen Widerspruch zwischen Absichten und Ergebnissen ergeben sich zwei Fragen: waren die Reformen als solche ungeeignet, sichtbare Ergebnisse zu erzielen, und, wenn dies der Fall ist, wie ist dieser Fehlschlag zu erklären?

EIN NEBENEINANDER VON ERFOLGEN UND MISSEERFOLGEN

Die Entscheidungen der Europäischen Kommission über die Beitrittsanträge von zehn mittel- und osteuropäischen Ländern identifizieren die Zentralverwaltung als einen der Schwachpunkte der Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Während die Gutachten generell zu der Entwicklung des institutionellen Systems der Beitrittskandidaten gemäßigt positiv sind, wird die öffentliche Verwaltung als hauptsächliche Schwäche dieses Systems analysiert. Die Stellungnahmen beziehen sich vor allem auf die Probleme in der Zentralverwaltung der Beitrittskandidaten: auf dieser Ebene des Verwaltungssystems scheinen die Reformen weder begonnen noch – wenigstens bis jetzt – nennenswerte Ergebnisse gezeitigt zu haben.

Die Kommunalverwaltung: ein vielversprechender Anfang

Bemerkenswert ist die Diskrepanz zwischen dem Fortschritt der Strukturreformen auf der kommunalen Ebene und der Stagnation auf der zentralen Ebene. Soweit es um die kommunale Ebene geht, insbesondere die Schaffung von Selbstverwaltungsbehörden, gibt es

hoffnungsvolle Entwicklungen in fast allen MoE-Staaten. Obwohl die auf dieser Ebene eingerichteten Behörden wegen ihrer geringen Größe und ihrer finanziellen Schwierigkeiten mit ernststen Problemen zu kämpfen haben, sind die Bürger mit ihnen relativ zufrieden. Die Versuche einer Rezentralisierung sind – zumindest in Ungarn und der Slowakei – auf den Widerstand der Anhänger der neuen demokratischen Strukturen auf der Ortsebene gestoßen. Dieser Teil der Verwaltungsreform ist nach demokratischen Kriterien in den meisten MoE-Staaten erfolgreich gelöst worden. Vom Standpunkt der Effizienz sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die Zusammenarbeit zwischen den kleinen kommunalen Selbstverwaltungsbehörden zu erleichtern. Vom Standpunkt der dauerhaften Funktionsfähigkeit aus müssen sie ihre Finanzen in Ordnung bringen. Jedenfalls können die auf lokaler Ebene stattgefundenen Reformen sicher nicht als Misserfolg angesehen werden. Zwar gibt es noch viel zu tun, doch sind auf dem Weg zur Schaffung der Grundlagen einer lebensfähigen Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene bedeutende Fortschritte gemacht worden. Wenn man den Ausgangspunkt betrachtet – d.h. das alte System der Räte, die einer politischen Hierarchie unterworfen waren und nur geringen Handlungs- und Entscheidungsspielraum besaßen, ist die Entwicklung bemerkenswert.

Kein Fortschritt auf zentraler Ebene

Ganz anders sieht es auf der Ebene der Zentralverwaltung aus. Hier stehen andauernd dieselben Fragen auf der politischen und akademischen Tagesordnung: die Entwicklung und Stabilisierung der Verwaltungssysteme und die Lösung der Probleme der Politisierung, die Planung und Einrichtung eines Systems der Rechenschaftspflicht, das die Korruption beendet, sowie eines Systems zur Entwicklung der Entscheidungskompetenzen und der Personal- und Haushaltsverwaltung im Innenbereich der Behörden.

Selbst in den Ländern, in denen diese Fragen als gelöst betrachtet wurden, insbesondere nach der Verabschiedung von Gesetzen über die öffentliche Verwaltung, wurde die Diskussion über die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst nach Neuwahlen wieder aufgenommen. In Polen und Ungarn, wurde die Annahme von Gesetzen über den öffentlichen Dienst (1996 bzw. 1992) als geeignete Voraussetzung für die Entwicklung eines stabilen und professionellen öffentlichen Dienstes angesehen. Jedoch zeigten die unter der Leitung des *Civil Service Research Consortium* (einer Gruppe von Hochschullehrern, die an einer vergleichenden Studie der Systeme der öffentlichen Verwaltung in 45 Ländern arbeitete), dass die Annahme entsprechender Gesetze in keiner Weise zwingend zu einer Lösung der Probleme der Instabilität und der Politisierung des öffentlichen Dienstes geführt hat. In Lettland und Litauen ist zwei Jahre nach der Verabschiedung vergleichbarer Gesetze die Diskussion über ihre Anwendung wieder aufgeflammt. In Lettland ist das Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1995 nie voll angewendet worden.

Ganz offensichtlich sind das Fehlen eines Gesetzes oder die Unmöglichkeit der Anwendung existierender Gesetze für sich allein noch kein Beweis für den Fehlschlag von Reformen. Mehrere Faktoren untermauern jedoch die Analyse, dass die Reformen der Zentralverwaltung in Mittel- und Osteuropa bis jetzt gescheitert sind. Die Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission unterstreichen klar die Schwächen der Verwaltungssysteme dieser Länder. Sie zeigen nicht nur die Probleme in den bereichsspezifischen Verwaltungen (die gewöhnlich Gegenstand der Analysen der Beitrittsbewerbungen sind), sondern ebenso die fehlende Entwicklung allgemeiner Verwaltungsfähigkeiten, das Fehlen horizontaler Integration sowie das Fortbestehen eines hohen Maßes an Politisierung und den Mangel an Stabilität. Einige Länder werden negativer beurteilt als andere, aber alle Gutachten der Kommission erwähnen zumindest einige dieser Fragen. Da die Europäische Kommission bei der Beurteilung der Beitrittsanträge den allgemeinen Verwaltungsfähigkeiten – außer in den Fällen von Zypern und Malta - so gut wie nie Aufmerksamkeit schenkt, ist dies schon recht ungewöhnlich. Daraus wird klar, dass die Verwaltungen der Beitrittskandidaten den von der Kommission aufgestellten Kriterien in gar keiner Weise genügen.

Die Gutachten der Kommission für sich allein rechtfertigen nicht, von einem Fehlschlag von Reformen zu sprechen. Sie beziehen sich nur auf zehn mittel- und osteuropäische Länder. Außerdem ist die Europäische Kommission wegen ihrer beschränkten Zuständigkeiten nicht unbedingt die bestqualifizierte Institution zur Beurteilung der Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung. Dennoch gibt es zwei weitere Argumente, die das Scheitern der Reform der zentralen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa untermauern. Zum einen sind die Bürger

unzufrieden mit dem Funktionieren der Verwaltung. Trotz der wenigen verfügbaren Informationen über die Meinung der Bürger in Bezug auf die Zentralverwaltung kann insoweit ein großes Misstrauen festgestellt werden. Das Maß des Vertrauens, das den Kommunalverwaltungen entgegengebracht wird, ist ohne Ausnahme weitaus höher. Schließlich scheinen auch die mangelnden Leistungen der Zentralverwaltungen zu einem großen Teil für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die Krisen verantwortlich zu sein, die mehrere dieser Länder in den letzten Jahren durchgemacht haben. Dies trifft insbesondere für Russland zu, aber auch für Bulgarien, wo das Scheitern der Reformbemühungen und die Korruption der Verwaltung an der schweren Wirtschaftskrise von 1996 bis 1997 eine erhebliche Mitschuld tragen, für Rumänien und für Tschechien, wo der Rückgang 1997 bis 1998 eine Diskussion über die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Verwaltungsreform ausgelöst hat, von der bis dahin keine Rede war.

REFORMEN UM DEN SCHEIN ZU WAHREN

Für den beiläufigen Beobachter der politischen und administrativen Entwicklung in Mittel- und Osteuropa, können die obigen Feststellungen überraschend sein. Nachdem die Reformen die Zentralverwaltung anfänglich ausgespart hatten, haben die Regierungen in den letzten Jahren unzählige Absichtserklärungen, oft in Strategiepapieren oder - seltener - in Form von Gesetzesvorhaben, von sich gegeben.

In Bulgarien sind z.B. im Verlauf der letzten drei Jahre von der Regierung zwei Verwaltungsreformprogramme beschlossen worden. Ähnlich in den meisten anderen beitrittswilligen Ländern. Es gibt nur wenige Ausnahmen, wie Tschechien und die Slowakei, wo bis heute kein globales Reformprojekt vorgelegt worden ist.

Darüber hinaus haben fast alle MoE-Staaten aktiv an der Verabschiedung von Gesetzen gearbeitet, die die Grundlagen für ihre Verwaltungssysteme auf zentraler Ebene legen sollten. Mazedonien ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Eine beeindruckende Anzahl von Gesetzesvorhaben wurde im Lauf des letzten Jahres erarbeitet, die - wenn sie verabschiedet werden - alle Aspekte der öffentlichen Verwaltung regeln werden. Die Vorhaben umfassen ein Gesetz über die öffentliche Verwaltung, das die Strukturen der Zentralverwaltung regelt, ein Gesetz über die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst und eine Reihe von Gesetzen über die Verwaltungspraxis und die Verwaltungsverfahren. Andere, insbesondere die baltischen Länder, haben Gesetze über die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst und die Struktur der öffentlichen Verwaltung erlassen.

Wenn man die Entwicklung der Reformen in Mittel- und Osteuropa für bare Münze nimmt, kann man eine Vielfalt von Absichtserklärungen seitens der verschiedenen Regierungen, die Annahme von Reformstrategien in den meisten Ländern und große gesetzgeberische Aktivitäten beobachten. Die Erklärungen haben sich vervielfältigt, nachdem die Europäische Union als Bedingung für die Integration die Leistungsfähigkeit der Zentralverwaltung aufgestellt hat. Auf den ersten Blick scheint dies der Schlußfolgerung, dass die Reform der Zentralverwaltung Musterbeispiel eines Misserfolgs ist, zu widersprechen. Dies führt zu der Frage, weshalb die Absichtserklärungen, die Strategien und die verabschiedeten Gesetze offensichtlich nicht den erwarteten substanziellen Erfolg im Hinblick auf die Qualität der Verwaltung gehabt haben.

FAKTOREN FÜR ERFOLG UND MISSERFOLG

Die Analyse von Verwaltungsreformen läuft häufig auf die Analyse ihres Scheiterns hinaus. Z.B. besteht die vergleichende Untersuchung in "Public Management Innovations" (Aldershot, Edward Elgar Publishers, 1998) zum großen Teil aus einer Untersuchung dessen, was falsch gelaufen ist, und der Gründe, aus denen die Strategien und Programme nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben. Auf der Grundlage der vergleichenden Untersuchung westlicher Beispielfälle kann man einige Faktoren identifizieren, die allgemein einen negativen Einfluss ausüben:

- Da das Eintreten für eine Verwaltungsreform keine Wählerstimmen bringt, neigen die politischen Verantwortlichen dazu, sich dafür nicht zu interessieren.
- Die Verwaltungsreformstrategien werden häufig ohne große vorherige Überlegung und ohne hinreichende Bewertung ihrer Machbarkeit konzipiert.
- Da legislative Maßnahmen in hohem Maße von politischen und kulturellen Rahmenbedingungen abhängen, führt die Verabschiedung eines oder mehrerer Gesetze nicht notwendigerweise zu Änderungen der Funktionsweise der Verwaltung.
- Da die Verwaltungsreformprogramme sich über einen langen Zeitraum erstrecken müssen, um greifbare Ergebnisse zu erzielen, ist die langfristige Stabilität der Regierung eine Vorbedingung für den Erfolg.
- Die Notwendigkeit der Zustimmung durch die Beamten, entweder indem sie von Anfang an eingebunden werden oder durch Änderung der Verwaltungskultur, ist ein häufig unterschätzter Faktor der Reformprogramme.
- Die Übertragbarkeit von Verwaltungsreformstrategien ist begrenzt und die Anwendung andernorts erprobter Methoden hat wenig Erfolgsaussichten, sofern sie nicht an die jeweiligen örtlichen Bedingungen besonders angepasst werden.

Faktoren, die geeignet sind, zum Erfolg von Reformbemühungen beizutragen:

- Initiativen, die von in der Sache stark überzeugten politischen Verantwortlichen mit Beharrlichkeit über einen langen Zeitraum verfolgt werden;
- Anwendung des gesamten geeigneten, legislativen und sonstigen Instrumentariums, das ein gutes Gleichgewicht zwischen "Zuckerbrot und Peitsche" gewährleistet (es gibt kein Patentrezept);
- wirtschaftliche Schwierigkeiten und ein echtes Reformbedürfnis;
- Druck von außen, der gleichermaßen zu Buche schlagen kann, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Diese Aufzählung ist nicht erschöpfend, aber sie bietet einige wesentliche Faktoren, die für den Erfolg oder den Misserfolg von Verwaltungsreformen maßgebend sein können. In welchem Maße können diese Faktoren dazu beitragen zu erklären, warum die Reformen in den mittel- und osteuropäischen Ländern nicht zu den gewünschten Ergebnissen, d.h. zur Entwicklung einer professionellen, qualitativ hochwertigen Verwaltung geführt hat?

DIE SITUATION IN MITTEL- UND OSTEUROPA

Die oben genannten Bedingungen für den Erfolg oder den Misserfolg der Verwaltungsreformen können zum Verständnis des Scheiterns der Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung in den mittel- und osteuropäischen Ländern beitragen. Von den vier Faktoren, die für die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für den Reformersfolg geeignet sind, sind zwei in Mittel- und Osteuropa vorhanden, jedoch von begrenzter Reichweite.

Die wirtschaftlichen Zwänge könnten offensichtlich einen Einfluss auf die Reformen haben. Obwohl also das ökonomische Umfeld auf den ersten Blick die politischen Verantwortlichen dazu zu veranlassen scheint, Verwaltungsreformen voranzutreiben, (indem sie zwischen der Lösung wirtschaftlicher Schwierigkeiten und der Schaffung einer weniger kostspieligen und leistungsfähigeren Verwaltung eine Verbindung herstellen) hat die spezifische Art der administrativen Probleme in Mittel- und Osteuropa zu dem gegenteiligen Erfolg geführt. Die Art der Reformen in dieser Region wird häufig missverstanden. Die Verwendung des Wortes "Reform" bedeutet im allgemeinen, dass das Ziel darin besteht, eine existierende Verwaltung zu ändern. Die mittel- und osteuropäischen Länder sind durch das Fehlen von öffentlicher Verwaltung, wie sie gewöhnlich in Westeuropa verstanden wird, gekennzeichnet. Das Ziel jeder Verwaltungsreform in Mittel- und Osteuropa ist die Schaffung einer professionellen, stabilen und unparteiischen Verwaltung. Dieses Ziel zu erreichen, ist kostspielig und verlangt beträchtliche Investitionen, selbst wenn die Option besteht, einen nur begrenzten öffentlichen Dienst mit einem Berufsbeamtentum zu schaffen. Die Rekrutierung, die Ausbildung und die Arbeitsbedingungen eines auf Berufsbeamtentum gegründeten öffentlichen Dienstes erfordern bedeutende finanzielle Mittel, und zwar unmittelbar wie langfristig. Während die Verwaltungsreform, wie sie in Westeuropa und den anderen OECD-Ländern verstanden wird, im allgemeinen die Erzielung von Einsparungen bezweckt, kann diese Konzeption nicht auf

Mittel- und Osteuropa übertragen werden. Die wirtschaftlichen Bedingungen machen dort somit die Reformen schwieriger.

Der zweite Faktor – äußerer Druck – scheint auf den ersten Blick beträchtlich. Die von der Europäischen Union aufgestellten Integrationsbedingungen beinhalten die Schaffung einer stabilen und professionellen Verwaltung; dies sollte einen starken Anreiz für die Regierungen darstellen. Allerdings hat die Europäische Union den Beitrittskandidaten und den anderen Staaten in der Region, die EU-Hilfen erhalten, häufig widersprüchliche Signale gegeben.

Insbesondere kann die letzte Initiative, die der Entwicklung bereichsspezifischer Verwaltungsfähigkeiten mit Hilfe von Partnerschaften zwischen Beitrittskandidaten und Mitgliedstaaten Vorrang gibt, von den Regierungen dahin ausgelegt werden, dass die generellen Verwaltungsfähigkeiten weniger wichtig sind als die Entwicklung technischer Fähigkeiten bei der Anwendung des "acquis communautaire". Obwohl die Kommission gezeigt hat, dass sie sich der einem solchen Ansatz innewohnenden Gefahren bewusst ist und in Bezug auf die Schaffung eines stabilen und professionellen öffentlichen Dienstes einen gewissen Druck auf die Beitrittskandidaten ausgeübt hat, bleibt die Vermutung bestehen, dass die Priorität der Entwicklung bereichsspezifischer Verwaltungskapazitäten gilt.

Soweit es um die zwei anderen Faktoren geht, die den Verwaltungsreformprozess begünstigen können – langfristige Strategien, die von einflussreichen politischen Verantwortlichen gestützt werden, und der Gebrauch eines ausgewogenen Instrumentariums – so sind diese in Mittel- und Osteuropa nicht vorhanden.

Soweit es um das Erfordernis der Kontinuität geht, ist festzustellen, dass die Wähler fast jedes Mal mehrheitlich gegen die an der Macht befindliche Regierung gestimmt haben. Das Parteiensystem bleibt sehr polarisiert, die Kontinuität ist somit kaum gewährleistet. Die Diskontinuität scheint weniger die Wirtschaftspolitik zu berühren, auf die die Regierungswechsel die geringsten Auswirkungen haben, als die Verwaltungsentwicklung. Bei jedem Regierungswechsel ist es üblich, das genaue Gegenteil aller bis dahin getroffenen Maßnahmen und Strategien und verabschiedeten Gesetze zu tun, und das selbst in den Ländern, von denen man annahm, dass sie die für die Übergangszeiten charakteristischen Schwierigkeiten und die ersten Stadien der Konsolidierung bereits überwunden hätten.

Die Anwendung eines ausgewogenen Reforminstrumentariums ist ein weiterer Faktor, der in den mittel- und osteuropäischen Ländern fehlt. Soweit es um die öffentliche Verwaltung geht, scheinen die politisch Verantwortlichen den Rechtsstaat und die "Allgegenwart des Rechts" zu verwechseln. Die Annahme von Gesetzen ist praktisch bis jetzt das einzige Instrument der Verwaltungsreform. Die Reformprogramme beschränken sich zumeist auf einen rechtlichen Rahmen. Dieser Ansatz, der allein auf der Verabschiedung von Gesetzen beruht, scheint die Tatsache zu ignorieren, dass die

Gesetze nur über ihre Anwendung beurteilt werden können und dass sie ungeeignet sind, die Mentalitäten zu ändern. Gut abgestimmte Ausbildungssysteme, ein unerlässliches Instrument jeder Verwaltungsreform, fehlen seltsamerweise in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern. Maßnahmen der Erneuerung und des Anreizes sind noch nicht ergriffen worden. Es gibt auch noch viel zu tun, um die politisch Verantwortlichen von der Notwendigkeit der Schaffung einer Verwaltung zu überzeugen, die Professionalismus und Unparteilichkeit praktiziert. Auf diesem Gebiet müssen die Hochschulen eine entscheidende Rolle spielen.

Gegenwärtig beruhen die Reformstrategien ausschließlich auf der Annahme von Gesetzen und der Ersetzung ausscheidenden älteren Personals durch jüngere Beamte. Bei diesem Ansatz wird man für die Reform der Verwaltung den Zeitraum einer Generation benötigen.

Wer die Traditionen in Mittel- und Osteuropa kennt, ist nicht überrascht über den Rückgriff auf die Gesetzgebung als einziges Reforminstrument. Die Mehrheit der Länder in dieser Region besitzt eine solide Gesetzgebungstradition, die bis auf die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zurückgeht. Das frühere System, das auf der Legitimität durch das Gesetz beruhte, hat diese legalistische Voreingenommenheit nur verstärkt. Die Bedeutung, die die Europäische Union den rechtlichen Aspekten des Beitritts beimisst, hat vielleicht ungewollt zu einer Verschärfung dieses Problems beigetragen. Es kommt darauf an, dass die Berater der Regierungen in dieser Region auf einem mehr diversifizierten Ansatz bestehen und aufzeigen, dass der Rückgriff auf das Gesetz nur ein Mittel neben anderen ist. In Reformangelegenheiten kann die Bildung interdisziplinärer Expertenteams ein entscheidender Fortschritt sein.

Untersucht man die Faktoren, die eine Verwaltungsreformpolitik behindern können, erkennt man, dass diese in den mittel- und osteuropäischen Ländern eine große Rolle spielen. Die Reformstrategien werden häufig von ausländischen Beratern ausgearbeitet, die von den

Verwaltungen keine oder wenig Informationen erhalten. Die Strategien sind geprägt von den Ansätzen, die in den westeuropäischen Ländern erprobt worden, die aber nicht hinreichend auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt sind. Es ist daher nicht überraschend, dass die Verwaltungsreformstrategien "Papiertiger", praktisch ohne Auswirkung bleiben. Die Annahme von Gesetzen hat bis jetzt ebenfalls nur eine begrenzte Wirkung gehabt. Die verantwortlichen Politiker haben Mittel und Wege gefunden, die Reichweite der Verwaltungsreformgesetze zu beschränken und ihr Recht auf Einmischung und das "Beutesystem" zu bewahren. Es gibt immer Mittel, die Gesetze zu umgehen, und die einander folgenden Regierungen haben dies zur Genüge benutzt, um deren Anwendung zu verzögern: u.a. sind Gesetzestexte im Sinne der Wünsche der Regierungen interpretiert und jedes Gehalts entleert worden. Z.B. hat der lange Zeitraum, auf den sich die Anwendung der Gesetze über den öffentlichen Dienst in Polen und in Lettland erstreckte, zu einer beträchtlichen Diskrepanz zwischen dem ursprünglichen Ziel und dem wahrscheinlichen Endergebnis geführt. Die Gesetze entfalten ihre Wirkung nur, wenn die verantwortlichen Politiker sie in zufriedenstellender Weise anwenden; soweit es um die Zentralverwaltung geht, ist dies nur selten geschehen. Selbst noch heute scheinen die verantwortlichen Politiker der Vetternwirtschaft mehr Bedeutung beizumessen als dem Gemeinwohl der Gesellschaft, dies ist leider ein Charakteristikum der mittel- und osteuropäischen Länder.

Einige Verantwortliche und hohe Beamte haben versucht, ihre Kollegen von der Berechtigung des Reformanliegens zu überzeugen. Aber sie waren nur selten in einflussreicher Position. Dies liegt an der Kurzlebigkeit zahlreicher Regierungen, die zu kurzfristigem Denken führt, und an der noch vorherrschenden starken politischen Polarisierung, die das Zögern der verantwortlichen Politiker mit den Beamten der "Gegenseite" zusammenzuarbeiten.

Die Hauptgründe für die eingeschränkten Ergebnisse der Verwaltungsreformen in Mittel- und Osteuropa sind vielfältig und komplex: Mangel an politischem Engagement, Polarisierung des politischen Lebens, widersprüchliche Signale durch auswärtige Institutionen, die eine bedeutende Rolle hätten spielen sollen (aber dies bisher nicht getan haben), fehlende Innovation und Kreativität bei der Anwendung der Reforminstrumente.

DER WEG IN DIE ZUKUNFT

Die Kritik an der Unfähigkeit der Regierungen in Mittel- und Osteuropa, ihre Zentralverwaltungen zu verbessern, ist leicht, aber die Suche nach gangbaren Lösungen ist erheblich schwieriger. Die komplexen Faktoren, die für diesen Fehlschlag verantwortlich sind, sind schwer zu korrigieren. Es liegt auf der Hand, dass die verantwortlichen Politiker von dem Konzept einer professionellen Verwaltung überzeugt – man könnte auch sagen "bekehrt" – werden müssen. Die Entwicklung des Professionalismus und der Unparteilichkeit ist eines der Schlüsselemente des öffentlichen Dienstes. Selbst wenn es gelänge, die parlamentarischen Mehrheiten und die gegenwärtigen Regierungen zu überzeugen, würde die gewaltige Erneuerung der politischen Klasse langfristige Lösungen schwierig machen. Die Entwicklung einer "politischen Kultur", in der die Idee einer unparteilichen öffentlichen Verwaltung akzeptiert ist, benötigte in den meisten europäischen Ländern Jahrzehnte. Die Wiedereinführung dieses Konzepts in Gesellschaften, bei denen es in der Vergangenheit existierte, wird wahrscheinlich nicht ganz so lange, jedoch mehr als zehn Jahre dauern. Die Abschwächung der politischen Polarisierung würde mittelfristige Lösungen ermöglichen. Gegenwärtig scheint nichts darauf hinzudeuten, ganz im Gegenteil polarisiert sich das politische Leben tendenziell noch mehr. Leichter könnte es sein, jedenfalls auf den ersten Blick, eine neue Sicht der Reforminstrumente zu entwickeln. So sollte der Faktor Ausbildung keine Schwierigkeiten bereiten. Aus einer Reihe von Gründen erscheint ein radikaler Wandel auf diesem Gebiet als völlig unwahrscheinlich. Zunächst beziehen sich die Anforderungen der Europäischen Union, die einen großen Einfluss auf die Beitrittskandidaten besitzen, in erster Linie auf legislative Maßnahmen. Während dieser Ansatz relativ billig ist, erfordert die Entwicklung der Ausbildungskapazitäten erhebliche Investitionen. Dies erklärt z.T. weshalb die Gesetze nicht zu tiefgreifenden Änderungen geführt haben: ihre Anwendung hätte Haushaltsmittel erfordert, die kaum bereitgestellt wurden. Vielleicht gäbe es bessere Ergebnisse, wenn die Europäische Union die Bedeutung der Anwendung mehr hervorheben würde.

Die obigen Argumente könnten zu der Schlussfolgerung führen, dass die Verwaltungsreformen in Mittel- und Osteuropa zum Scheitern verurteilt sind. Es geht dabei jedoch weniger um Reformen als um einen Prozess von Versuchen und Irrtümern auf dem Weg zur

Verwaltungsentwicklung, bei dem schwierige Probleme noch der Lösung harren. Die Probleme wird man jedoch nicht lösen, indem man einfach die offiziellen Anforderungen der Europäischen Union zugrunde legt oder indem man punktuell wirkende Hilfsprogramme auflegt, die die Formulierung von Gesetzen oder kurzfristige Ausbildungsaktivitäten zum Gegenstand haben. Statt dessen müsste eine Politik zur Unterstützung der Reformen aufgeschlossenen verantwortlichen Politiker und Experten formuliert werden, um zu einer allmählichen Änderung in Bezug auf die Einstellung der Politiker und die Art der Umsetzung der Programme zu gelangen. Am Anfang muss die Erkenntnis stehen, dass die Reform der öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa ein langfristiger Prozess ist, der nicht kurzfristig wirkende Maßnahmen, sondern die Entwicklung entsprechender langfristiger Strategien erfordert.

Zur Reform des Medicaid Programmes und anderer Sozialprogramme und zum Verhältnis von Bund und Bundesstaaten

Die Debatte in der 104. Legislaturperiode des Kongresses über die Zukunft des Medicaid Programmes und anderer Sozialprogramme ging über eine reine Haushaltsdebatte hinaus. Sie wurde zu einer Diskussion über die Natur des Föderalismus, über die angemessene Verteilung von Kompetenzen an Bund und Bundesstaaten. Die verschiedenen Vorschläge zeigten ein unterschiedliches Verständnis vom Bundesstaat. Ein besseres Verständnis der Auswirkungen des Föderalismus könnte die Wirksamkeit der Verhandlungen über Zuständigkeitsverschiebungen zwischen Bund und Bundesstaaten verbessern.

Mit der Sozialreformgesetzgebung 1996 wurden Zuständigkeiten des Bundes auf die Bundesstaaten übertragen. Diese Übertragung drückt ein geändertes Verständnis der Rolle und der Funktionen des Staates aus. Obwohl die Sozialreform den Bundesstaaten scheinbar die Verantwortung zurückgab, unterlagen sie neuen Beschränkungen durch den Bund, der die Ausgaben für Sozialprogramme begrenzte. Die Reform des Medicaid Programmes, die zwar vom 104. Kongress beraten aber nicht abgeschlossen wurde, wird auch zukünftig auf der Tagesordnung bleiben.

Die verschiedenen Vorschläge des Senates, des Repräsentantenhauses, des Vermittlungsausschusses, von Präsident Clinton und der Nationalen Vereinigung der Gouverneure können als unterschiedliche Auffassungen von Föderalismus gesehen werden. Wenn diese Unterschiede auf grundsätzliche Unterschiede im Verständnis von Föderalismus und nicht nur auf einzelne Auswirkungen der Beziehung zwischen Bund und Bundesstaaten zurückzuführen sind, dann bestehen nur geringe Möglichkeiten einer Einigung. Zweck dieses Artikels ist, zur Klärung des Verhältnisses von Bund und Bundesstaaten beim Medicaid Programm und anderen Sozialprogrammen beizutragen.

Dimensionen des Föderalismus

Das Verständnis von Föderalismus ist unterschiedlich. In der Literatur gibt es einmal strukturelle Theorien, die auf die globale Natur des Verhältnisses zwischen Bund und Bundesstaaten abstellen, und funktionale Theorien, die auf den relativen Vorteil, den unterschiedliche Zusammenhänge für jede Ebene haben, abstellen. Eine frühere Untersuchung der Autoren hat jeweils die strukturellen und funktionalen Auswirkungen auf die föderale Struktur jedes Medicaid Vorschlages untersucht.

Strukturen im Föderalismus

Die strukturellen Theorien stellen darauf ab, wie die Zuständigkeiten zwischen den Ebenen des Bundes und der Bundesstaaten/Kommunaleinheiten aufgeteilt sind. Fragen der Kontrolle, der Vertretung und des Gleichgewichts sind hierbei von Bedeutung. Betrachtet unter dem Gesichtspunkt der globalen Natur des Verhältnisses zwischen den verschiedenen Regierungsebenen werden Begriffe wie einheitlicher Bundesstaat, dualer Föderalismus, kooperativer Föderalismus und Gewaltenteilung benutzt. Zurückgehend auf die Politikwissenschaft beschäftigen sich die Strukturalisten normativ mit Pluralismus, Freiheit und Machtverhältnissen zwischen verschiedenen sozialen Klassen und Regierungsebenen.

Früher konnten die Zuständigkeiten von Bund und Bundesstaaten relativ einfach abgegrenzt werden, obwohl die föderale Ordnung niemals verschränkt oder getrennt war. Meistens wurde in diesem Jahrhundert das bundesstaatliche System als eines der gemischten oder geteilten Kontrolle bezeichnet. In jüngeren Jahren sind Bedenken insoweit erhoben worden, als dass der Bund die Bundesstaaten dominiert und sich dem System einer

einheitlichen Kontrolle nähert. Andere sind der Ansicht, dass sich Bund und Bundesstaaten um die Führung in der Politik streiten.

Funktionen im Föderalismus

Die Funktionalisten stellen auf Regierungsaufgaben ab, wie Stabilisierung (makroökonomische Funktionen, wie Beschäftigungs-, Inflations- und Wirtschaftspolitik), Verteilung (Koordination der Ausgaben und Angleichung der Einkommen) und Leistungserbringung (wirtschaftlicher Mitteleinsatz); hierbei wird gefragt, welche Regierungsebene welche Aufgabe unter unterschiedlichen Bedingungen ausführt und welche Ebene es tun sollte. Sie stellen, ähnlich wie die Wirtschaftstheorie, einschließlich der Theorien zu öffentlichen Finanzen und zur öffentlichen Wahl, ab auf Konzepte wie Leistungsfähigkeit, Prioritäten und Wirksamkeit. In normativer Hinsicht stellen sich Fragen wie Gerechtigkeit und Effizienz.

Bundesstaatliche Belange bei Medicaid: eine Kontrollliste

Bei der Untersuchung der Vorschläge für die Medicaidreform wurde eine Liste von Charakteristika hinsichtlich der Vorschläge zur Pauschalzuweisung (block grant) erstellt. Verschiedene Kriterien wurden in vier Kategorien eingeteilt für eine bundesstaatliche Kontrollliste. Diese Kategorien sind (1) strukturelle Fragen (Wie sind Mittel, Zuständigkeiten zwischen den Regierungsebenen aufgeteilt? Welche Ebene kontrolliert?), (2) Stabilitätsfragen (Beziehen die Mittelzuweisungen konjunkturelle Schwankungen ein? Sind die Mittelzuweisungen gleichbleibend und absehbar?), (3) Verteilungsfragen (Beruhen die Leistungen auf Ansprüchen oder unterliegen sie dem Ermessen? Wie verteilen sich die Ausgaben zwischen den Bundesstaaten? Wird ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Bundesstaaten gefördert?) und (4) Fragen der Leistungserbringung (Wer stellt Ziele auf?, Wessen Aufsicht unterliegen Durchführung und Verwaltung? Wer bestimmt Bedarf, Dienstleistungen und Zielgruppe? Wer ist verantwortlich? Wer überwacht? Wer gibt Anreize?). Bei der Bewertung der fünf Medicaidreformvorschläge wurde jeweils gefragt:

- Wurden die verschiedenen Fragen berücksichtigt?
- Wurde ein bestimmtes strukturelles Modell bevorzugt?
- Wie veränderte sich die Rolle der jeweiligen Regierungsebene?

Das Medicaidprogramm

Das Programm (Titel XIX des Gesetzes über soziale Sicherheit) entstand aus staatlichen Sozialprogrammen; seine Geschichte ist gekennzeichnet durch Kompromisse zwischen den Prioritäten von Bundesstaaten und vom Bund. Die Sozialprogramme des New Deal wurden geschaffen, da ein stärkerer Einfluss des Bundes als notwendig erachtet wurde; die Finanzierung durch den Bund wurde mit den bestehenden Strukturen der Kontrolle durch die Bundesstaaten verbunden. Dieses Muster lag auch den Programmen der Great Society, wie Medicaid, zugrunde. Medicaid ist ein gemeinsames Programm von Bund und Bundesstaaten, das Ansprüche beinhaltet, mit schwierigen Regelungen zur Anspruchsberechtigung und Verwaltung. Bundesgesetze machen Vorgaben für Unter- und Obergrenzen hinsichtlich der Anspruchsberechtigung und der Leistungen, sowie für die Programmdurchführung. Innerhalb dieses Rahmens haben die Bundesstaaten ein weites Ermessen zur Bestimmung der Anspruchsberechtigung, Art der Dienstleistungen und Programmstrukturen.

Die Finanzierung des Programms ist geteilt. Der Bund trägt 50 bis 78 %, wobei die ärmeren Staaten einen höheren Anteil erhalten. Allerdings hat diese Aufteilung nicht das gewünschte Ergebnis - gleichen Zugang zu Gesundheitsleistungen durch die Armen - gebracht. Einige der reichsten Staaten haben die Vorgaben des Bundes voll ausgenutzt, um zusätzliche Gelder zu erhalten; während die ärmeren Staaten keine Unterstützung für Programmweiterungen oberhalb der Untergrenzen erhielten.

Medicaid ist mit weitem Abstand der größte Transfer zwischen den Regierungsebenen und ist in den Bundesstaaten einer der größten Haushaltsposten (häufig nach Bildung), manchmal bis zu 20% der Ausgaben. Da Anspruchsberechtigungen bestehen, sind die jährlichen Ausgaben unterschiedlich und nicht abschätzbar, sie sind abhängig von der Konjunktur und dem Steueraufkommen. Sein Umfang, schnelles Wachstum und seine Instabilität machen Medicaid zu einer Zielscheibe für Politiker der Bundesstaaten. Ihr häufigstes

Ziel ist die zumindest teilweise Wiederherstellung der eigenen Finanzkontrolle, indem Vorgaben des Bundes zur Ausgabenhöhe oder zur Anspruchsberechtigung beseitigt werden sollen.

Reformen in der Vergangenheit

Mitte der achtziger Jahre schränkte der Kongress das Ermessen der Staaten ein, um der ungleichen Mittelverteilung in den einzelnen Bundesstaaten entgegenzutreten. Zwischen den Bundesstaaten gab es große Unterschiede hinsichtlich der Anspruchsberechtigung. Um die Geburtenrate und die Gesundheit von Kindern zu verbessern, wurde Medicaid 1986 von der Unterstützung für bedürftige Schwangere und Kinder abgetrennt, ferner wurden bundeseinheitliche Anspruchsberechtigungen eingeführt. Das Ermessen der Bundesstaaten wurde weiter durch Gerichtsurteile eingeschränkt, wonach die Leistungserbringer Anspruch auf eine "wirtschaftlich vernünftige" Erstattung hatten.

Die Bundesstaaten kritisierten, dass Vorgaben zur Anspruchsberechtigung und Erstattung für Leistungserbringer unzulässig seien, da sie, obwohl der Bund einen Teil des erweiterten Programms trägt, zusätzliche Mittel aufbringen müssen, ohne die vom Bund festgesetzten Grenzen unterschreiten zu können. Sie verlangten daher, dass dem höheren Einfluss des Bundes auch ein höherer Finanzierungsanteil entsprechen müsse.

Da die Durchführung von Medicaid für die Bundesstaaten keine Pflichtaufgabe ist, sondern sie selbst hierüber entscheiden können, wurde es in Arizona bis 1982 nicht durchgeführt und Colorado zog sich 1992 zurück. Zudem können die Bundesstaaten Ausnahmegenehmigungen bei der Durchführung erhalten.

Beginnend 1992, und insbesondere nachdem Präsident Clinton mit seiner Gesundheitsreform 1994 gescheitert war, hat die Bundesregierung die Bundesstaaten zu Experimenten aufgefordert; als Bestandteil der Gesundheitsreform hat sie den Bundesstaaten vielfache Ausnahmegenehmigungen erteilt. Derartige Genehmigungen und der Rückgang der Inflationsrate führten zu geringeren Gesundheitskosten.

Vorschläge im 104. Kongress

Im 104. Kongress hatten die Republikaner in beiden Häusern zum ersten Mal seit dem 83. Kongress eine Mehrheit. Medicaid wurde Teil der Haushaltsdebatte. Mit Unterstützung einiger republikanischer Gouverneure hatte der Kongress vorgeschlagen, für Medicaid nur noch Pauschalzuweisungen vorzusehen. Hierdurch sollten Zuständigkeiten den Bundesstaaten übertragen werden, wie es auch bei einigen anderen Sozialprogrammen der Fall war. Der Einfluss des Bundes - wie allgemein der Zuwachs staatlichen Handelns - sollte eingeschränkt werden. Haushälter des Bundes waren an einer Reduzierung der Bundesbelastungen interessiert, und Politiker der Bundesstaaten wollten für sich größere Freiheiten bei der Verteilung der Mittel.

Präsident Clinton legte sein Veto ein und schlug ein Modell vor, das auf der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen beruhte; dies entsprach eher einem kooperativen Föderalismus. Demokratische und republikanische Gouverneure legten durch die Nationale Vereinigung der Gouverneure eine Wunschliste dem Kongress und dem Präsidenten vor, die zwar weitgehend mit dem Vorschlag des Kongresses übereinstimmte, jedoch den Bundesstaaten bei vielen Aufgaben den Vorrang gab.

Ergebnisse: Bundesstaatliche Elemente in den Vorschlägen zu Medicaid

Alle fünf Vorschläge - des Repräsentantenhauses, des Senats, des Vermittlungsausschusses, des Präsidenten und der Gouverneursvereinigung - unterscheiden sich zwar in struktureller und funktionaler Hinsicht, sie würden aber - bei Unterschieden im einzelnen - alle den Staaten größere Kontrolle über das Programm geben und den Finanzanteil des Bundes reduzieren. Die Vorschläge des Kongresses wollten die individuelle Anspruchsberechtigung abschaffen und den Bundesstaaten eine Pauschalzuweisung geben, wobei für die Gesamtausgaben ein Deckel vorgesehen war. Die Gouverneursvereinigung und der Präsident sahen einen Deckel für die Ausgaben pro Person vor, wie auch eine Reduzierung der Gesamtausgaben. Andere Einzelheiten, wie Ermessen der Bundesstaaten und Einwirkungsrechte des Bundes unterschieden sich teilweise beträchtlich.

Struktur

Die Bevorzugung eines bestimmten strukturellen Modells zeigt sich einmal in der allgemeinen Haltung zur Reform, zum anderen darin, inwieweit die Zuständigkeiten zwischen Bund und

Bundesstaaten klarer abgegrenzt werden. Während der Kongress und die Gouverneursvereinigung die Struktur des Verhältnisses zwischen Bund und Bundesstaaten durch eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten ändern wollte, wollte der Präsident lediglich in einzelnen Teilen, insbesondere bei der Mittelzuweisung, eine Änderung, allerdings weiter eine miteinander verschränkte Struktur. Das Repräsentantenhaus und der Vermittlungsausschuss wollten insofern eine grundlegende Änderung, als das Medicaid Programm durch eine Pauschalzuweisung ersetzt werden sollte. Stärker als bisher sollten die Zuständigkeiten abgegrenzt werden und der Bund sollte nur grundsätzliche Entscheidung zur Verteilung treffen und damit den Bundesstaaten größeres Ermessen einräumen. Das Senatsmodell war hinsichtlich der Zuständigkeitsabgrenzung vergleichbar, wollte aber dem Bund die Kontrolle über bestimmte Bevölkerungsgruppen und Programme erhalten. Der Vorschlag der Gouverneursvereinigung kann am besten damit beschrieben werden, dass er bei jeder Funktion eine Rolle der Bundesstaaten vorsah. Der Vorschlag des Präsidenten, das als "Partnerschaft von Bund und Bundesstaaten" beschrieben wurde, geht von einer geteilten Verantwortung aus.

Funktion: Stabilisierung

Für den Kongress stand die Reduzierung des Defizits des Bundes im Vordergrund; die Stabilisierung der Haushalte der Bundesstaaten spielte keine Rolle. Die Gesamtzuweisungen an die Bundesstaaten sollten abhängig sein von Änderungen des Bruttosozialproduktes; ein Wettbewerb zwischen den Bundesstaaten wird ermöglicht. Die Bundesstaaten können ihre eigene Stabilisierung insoweit verfolgen, als dass sie Zuweisungen des Bundes in das nächste Haushaltsjahr übertragen können. Der Vorschlag der Gouverneursvereinigung ist der einzige, der die Frage der Stabilisierung der Haushalte der Bundesstaaten im Falle unvorhergesehener Änderungen der wirtschaftlichen Lage berücksichtigt; der Bund soll eine Stabilisierungsfunktion ausüben, indem er für Ausfälle bei einem zu geringen Haushaltsansatz der Bundesstaaten aufkommt.

Funktion: Verteilung

Verteilungsfunktionen werden nach dem Vorschlag des Kongresses eindeutig geteilt. Der Bund wird für den Ausgleich zwischen den Bundesstaaten zuständig, während die Bundesstaaten ihre eigenen Entscheidungen innerhalb ihrer Grenzen treffen können. Zuweisungen an die Bundesstaaten werden auf einer Null-Summen-Basis bestimmt, wobei sie bei geringeren Ausgaben für die einzelnen Leistungsempfänger Leistungen schneller als andere ausweiten könnten. Diese Vorgehensweise steht im Gegensatz zum gegenwärtigen System, in dem sich das Leistungsniveau des Bundesstaates ergibt aus Entscheidungen über den Programmumfang und einer nationalen Unterstützungsformel, wobei die Unterstützung an andere Bundesstaaten außer Betracht bleibt.

Nach dem Repräsentantenhaus unterliegt die individuelle Unterstützung ausschließlich der Entscheidung des Bundesstaates. Allerdings soll der Bund dadurch eine stärkere Rolle erhalten, als er stärker einen Ausgleich zwischen den Bundesstaaten fördern kann. Der Senat will den Bundesstaaten ein größeres Ermessen über die Festsetzung der Anspruchsberechtigung geben, gleichzeitig soll aber der Bund Ansprüche für bestimmte Bevölkerungsgruppen bestimmen können.

Nach dem Vermittlungsausschuss sind Verteilungszuständigkeiten zwischen Bund und Bundesstaaten geteilt. Kriterium für die Pauschalzuweisung sind Unterschiede in der wirtschaftlichen Situation und nicht wirtschaftliche Fluktuationen. Den Bundesstaaten wird - mit der Ausnahme hinsichtlich einiger Bevölkerungsgruppen, wie Behinderten, wobei sie allerdings bestimmen können, was eine Behinderung ist - ein großer Ermessensspielraum hinsichtlich der Leistungen an einzelne Personen gelassen. Die Gouverneursvereinigung möchte die Zuständigkeit für die Verteilung zwischen Bund und Bundesstaaten in allen Bereichen teilen, ohne dass das gegenwärtige System der ungleichen Verteilung geändert werden sollte. Nach dem Vorschlag des Präsidenten soll es eine Ausgabenbegrenzung pro Person geben und den Bundesstaaten soll größeres Ermessen hinsichtlich der Anspruchsberechtigung - mit Ausnahme der von Kindern, Schwangeren, Älteren und Behinderten - gegeben werden.

Funktion: Leistungserbringung

Der größte Unterschied zwischen allen Vorschlägen zu Medicaid besteht bei der Entscheidungen über die Leistungserbringung. Nach dem Repräsentantenhaus soll das Ermessen der Länder nur durch ein Veto des Bundes eingeschränkt werden können, wobei

allerdings bei Kerngruppen (ca. 40% der Ausgaben) das bestehende Verhältnis gewahrt bleiben soll. Der Vorschlag des Senats unterscheidet sich hiervon kaum, er berücksichtigt aber stärker bundesweite Interessengruppen, indem bestimmte Beträge für Gesundheitszentren vorgesehen und bundeseinheitliche Standards z.B. für Pflegeheime beibehalten werden; außerdem sollen Auswirkungen für bestimmte Personengruppen, wie Kinder mit Behinderungen, untersucht werden, woraus sich Programmänderungen ergeben können. Nach dem Vermittlungsausschuß sollen die Bundesstaaten zwar ein weites Ermessen bei der Leistungsbestimmung haben, sie sollen jedoch zur Aufstellung von Plänen, zur externen Rechnungsprüfung und jährlichen Berichterstattung an den Kongress verpflichtet werden. Ferner sollen bestimmte Leistungserbringungskriterien weiter vom Bund getroffen werden können.

Die Gouverneursvereinigung erweitert die Zuständigkeit der Bundesstaaten; Fragen der Leistungserbringung sollen nahezu ausschließlich durch die Staaten entschieden werden. Zwar sollen einige Empfängergruppen vom Bund bestimmt werden können, jedoch können die Staaten über die Berechtigung anderer Gruppen weitgehend frei entscheiden, wie auch über die Organisation, die Höhe, die Leistungsdauer und den Leistungsumfang. Nach dem Vorschlag des Präsidenten hat der Bund - trotz größerer Freiheit der Bundesstaaten - weiter einen bestimmenden Einfluß auf Entscheidungen der Staaten. Im Gegensatz zur Gouverneursvereinigung sollen gegenwärtig von den Staaten finanzierte Ausgaben (wie für illegale Einwanderer) direkt vom Bund finanziert werden.

Schlußfolgerungen

Der Föderalismus, eine immerwährende Frage in den USA, hat eine herausragende Bedeutung in der Gesundheits- und Sozialreformdiskussion. Wie hier gezeigt wurde, geht es nicht einfach um die Frage, welche Einheit das Programm kontrolliert, sondern es werden unterschiedliche Dimensionen des Föderalismus angesprochen, wie allgemein das Verhältnis von Bund und Bundesstaaten und die Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Regierungsebenen.

Medicaid hat den größten Anteil am Transfer zwischen Bund und Staaten und hat zu Spannungen zwischen Bund und Staaten geführt. Beide Ebenen waren über steigende Kosten besorgt. Traditionell wollen die Staaten mehr Freiheit über Programmentscheidungen haben, während der Bund an der Versorgung bestimmter bedürftiger Gruppen interessiert ist.

Die Diskussion im 104. Kongress ging über einzelne Anpassungen hinaus, indem nach dem "richtigen" Verhältnis von Bund und Bundesstaaten gefragt wurde. Die Vorschläge des Kongresses sehen eine grundlegende Änderung des Verhältnisses vor, mit klarer Trennung der Zuständigkeiten. Dies entspricht zwar dem ideologischen Anliegen der "Revolutionäre", erlaubt aber kaum eine Einigung. Obwohl der Vorschlag der Gouverneursvereinigung anfänglich positiv aufgenommen wurde, da er die wesentliche Frage des allgemeinen Verhältnisses von Bund und Staaten herunterspielte und funktionelle Änderungen, zu denen Kompromisse möglich schienen, vorsah. Allerdings ergaben sich bei näherer Betrachtung teuflische Schwierigkeiten zum Verhältnis der Verwaltungsebenen bei verschiedenen Einzelproblemen.

Zukünftig wird darüber gestritten werden, welche Regierungsebene welche Funktion am besten ausüben kann; die grundsätzliche Frage des Verhältnisses zwischen Bund und Staaten wird von untergeordneter Bedeutung sein. Interessengruppen, wie vom Bund zertifizierte Gesundheitszentren, Universitätsgesundheitszentren und innerstädtische Krankenhäuser, die Bundesmittel erhalten, sollten in der Diskussion auf eine funktionelle Analyse und auf normative Fragen, wie, welche Regierungsebene Stabilisierungs-, Verteilungs- und Leistungserbringungsentscheidungen treffen sollte, abstellen. Obwohl die von diesen Gruppen für eine bundeseinheitliche Politik vorgebrachten Gründe funktionaler Natur sind, haben sie die Frage der Zuständigkeit des Bundes für die Fürsorge für Einwanderer und eingeborene Amerikaner aufgeworfen. Zwar könnten Bundesstaaten und Kommunen diese Aufgaben übernehmen, jedoch unterlagen sie bisher der Zuständigkeit des Bundes.

Das Verhältnis Bund - Bundesstaaten wird auch zukünftig von besonderer Bedeutung in der Politik sein. Obwohl der 104. Kongress, der eine Tendenz zur Stärkung der Bundesstaaten hatte, die zentralisierenden Auswirkungen der Programme des New Deal und der Great Society nicht vollständig umkehren konnte, erfährt die jetzige Diskussion über die Rolle der Bundesstaaten mehr Aufmerksamkeit als zu jeder Zeit seit der Civil Rights Bewegung, als die Bundesstaaten, die für die Rassentrennung verantwortlich waren, ihre moralische Legitimität verloren hatten.

Ein Kompromiss ist nur schwer zu erreichen, wenn den Vorschlägen unterschiedliche Auffassungen über das grundsätzliche Verhältnis von Bund - Bundesstaaten zu Grunde liegen.

Bemühungen um eine Einigung sollten die vielfältigen Facetten des Föderalismus berücksichtigen. Analysen der Unterschiede beseitigen diese zwar nicht, können jedoch zu Klärungen in trüben Debatten und damit zu einer Einigung beitragen.

Zwischen Demokratie und Effizienz: Trends bei der Reform der Kommunalverwaltung in den Niederlanden und in Deutschland

Dieser Aufsatz lenkt die Aufmerksamkeit auf einen beachtlichen Unterschied bei Versuchen der jüngsten Vergangenheit, die Kommunalverwaltung in den Niederlanden und in Deutschland zu reformieren. Was in den 1980er Jahren in den Niederlanden im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stand, darauf liegt in Deutschland die Betonung in den 1990er Jahren, und worauf in 1990er die Betonung in den Niederlanden lag, das stand in Deutschland in den 1980ern im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Bei der Modernisierung der Kommunalverwaltung ging der Trend in den Niederlanden weg von der Betonung von mehr Effizienz hin zur Betonung von mehr Demokratie, während der Trend in Deutschland in diesem Bereich genau in die umgekehrte Richtung ging. Mögliche Erklärungen für diese sich kreuzenden Reformtrends werden auf vier Säulen aufgebaut: Finanzielle Krisen, Legitimationskrisen, formelle und informelle Institutionen.

I. Einführung

Beim Vergleich der Trends bei der Reform der Kommunalverwaltung in den Niederlanden und in Deutschland während der vergangenen beiden Jahrzehnte läßt sich eine bemerkenswerte Schnittstelle der Trends feststellen. Was in den 1980er in den Niederlanden Stil war, wurde in den 1990er Mode in Deutschland, und was in den 1980er in Deutschland die meiste Aufmerksamkeit auf sich zog, stand in den 1990er in den Niederlanden im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

In den 1980ern hielt das *New Public Management* (NPM), das bereits vorher in den angelsächsischen Ländern Verbreitung fand, seinen Einzug in den Niederlanden. Im ganzen Land experimentierten Stadtverwaltungen mit Selbstmanagement, Vertragsmanagement und verwandten Formen wirtschaftlicher Praktiken. Die Städte Delft und Groningen legten in den 80iger Jahren gute Beispiele von NPM-Konzepten vor, aber das bekannteste Beispiel in diesem Bereich war zweifelsohne die Stadt Tilburg, die mit dem Tilburg Modell international Aufsehen erregte. Zur gleichen Zeit hinkte Deutschland, was die NPM-Konzepte betraf, hinterher. Deutsche Stadtverwaltungen waren in der Mitte einer Entwicklung, die sich die Erneuerung der Politik von unten nannte. Dabei ging es um die Institutionalisierung von partizipativen und kommunikativen Formen öffentlicher Entscheidungsprozesse von Grund auf.

In den 1990ern änderte sich die Situation in Deutschland grundlegend. Das *New Public Management* hielt –allerdings verspätet – mit aller Kraft seinen Einzug. Kommunalverwaltungen waren lebhaft an den Niederlanden interessiert. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei dem Tilburg Modell geschenkt, das im weiteren Verlauf bei einigen deutschen Reformbefürwortern nahezu einen Kultstatus erlangte. In den 1990ern folgen niederländische Stadtverwaltungen im wesentlichen den Pfaden, den ihre deutschen Counterparts in 1980ern gegangen waren, während zur gleichen Zeit deutsche Stadtverwaltungen den Weg gingen, den ihre niederländischen Counterparts ein Jahrzehnt vorher beschritten hatten. In Deutschland trug diese Überschneidung besonders ironische Züge. Kommunalverwaltungen in Deutschland folgen dem Tilburger Beispiel, ohne sich der Tatsache bewußt zu sein, dass Tilburg mitten dabei ist, seinen Blickwinkel auf neuere Modelle im Bereich der deutschen Kommunalverwaltung auszurichten.

In den beiden nächsten Abschnitten wird die bereits erwähnte besondere Überschneidung der Reformtrends näher untersucht und dabei die sich ändernden Akzente bei den jeweiligen

Auffassungen über die Reform der Kommunalverwaltungen betrachtet. Es sollte festgehalten werden, dass es in diesem Aufsatz um unterschiedliche Schwerpunkte beim Reformprozeß zu unterschiedlichen Zeiten geht. Nach der Erörterung der unterschiedlichen Muster in den Reformtrends in den beiden Ländern, werden wir versuchen, Erklärungen für die festgestellten Ergebnisse zu finden. Diese werden wir unter den folgenden vier Überschriften entwickeln: Finanzielle Krisen, Legitimationskrisen, formelle und informelle Institutionen.

II. Reform der Kommunalverwaltung in den Niederlanden

In diesem Abschnitt erörtern wir die sich verändernden Akzente bei der Auffassung von Kommunalverwaltungsreform in den Niederlanden während der letzten zwei Jahrzehnte. Auf verfassungsrechtlicher Ebene gibt es eine beachtliche Kontinuität im Bereich der Kommunalverwaltung. In formaler Hinsicht entspricht die Kommunalverwaltung nach wie vor der Grundidee, wie sie in der Verfassungsgesetzgebung der Jahre 1848 – 1851 niedergelegt ist. Diese Grundidee wird gemeinhin als Grundidee des dezentralisierten Einheitsstaates bezeichnet. Das unitarische Element dieses Staatstyps basiert dabei nicht so sehr auf hierarchischer Lenkung, dafür stärker auf der gegenseitigen Anpassung der drei aktiven Staatsorgane: Zentralregierung, Provinzregierung und Kommunalverwaltung. Die Kommunalverwaltung (und ebenso die Provinzregierung) entsprechen dem Grundsatz der begrenzten Autonomie: sie haben eine offene, umfassende Zuständigkeit. Zugleich unterliegen sie in großem Umfang den Beschränkungen der Regierung. Die innere Struktur der Kommunalverwaltung in den Niederlanden ergibt sich nach wie vor aus dem Stadtverwaltungsgesetz (Municipal Act) von 1851. Diese Stabilität auf der institutionellen Ebene bedeutet nicht, dass alles so geblieben ist wie es war und nichts unternommen wurde, Veränderungen auf der örtlichen Ebene einzuleiten.

Die 1980er Jahre: Die beschleunigte Einführung des Neuen Öffentlichen Managements

In der 1980er Jahre waren die Kommunen in erster Linie damit beschäftigt, sich an die abnehmenden finanziellen Ressourcen anzupassen. Bei den kommunalen Ausgaben mussten radikale Kürzungen vorgenommen werden, vor allem auch angesichts der beträchtlichen Abhängigkeit der Gemeinden von Transferleistungen der Zentralregierung. Die Sparmaßnahmen der Regierungen von 1981 - 1986 hatten einschneidende Folgen bei den Gemeinden. Die erforderlichen Kürzungen der Gemeinden bedeuteten nicht nur bloße finanzielle Maßnahmen. Sie führten auch zu einer wesentlichen Neuorientierung der Verwaltung. Bisher konzentrierten sich die niederländischen Kommunen auf die Verteilung von Wachstum und finanzielle Überschüsse ermöglichten zusätzliche Dienstleistungen. Eine politisch-administrative Kultur, die von der Verteilung von Wachstumsüberschüssen geprägt war, war plötzlich gezwungen, sich an das Klima von Sparmaßnahmen und der strukturellen Abnahme von Finanzmitteln anzupassen. Es wurde versucht, der Situation mit Standardmaßnahmen zu begegnen. Nach der Rasenmähermethode wurden Kürzungen gleichmäßig in verschiedenen Bereichen durchgeführt. Allmählich setzte sich die Auffassung durch, dass die alten Instrumenten für die Bewältigung der neuen Situation nicht mehr geeignet sind.

Man sollte die Entwicklung der neuen Instrumente im Kontext der Zeit sehen, die durch den Beginn des neo-liberalen Markt-Denkens gekennzeichnet war. In den Niederlanden existiert vergleichsweise ein den Neoliberalismus begünstigendes Klima.

Begriffe wie Deregulierung und Privatisierung fielen oft in den Diskussionen und die klassischen bürokratischen Maßnahmen wurden mit zunehmender Skepsis betrachtet. Mehr Aufmerksamkeit wurde dem Neuen Öffentlichen Management (NPM) geschenkt. Kultur und Instrumente des privaten Bereichs wurden als Beispiele für den öffentlichen Bereich gebraucht. Auf der Grundlage von Gedanken aus dem NPM begannen niederländische Gemeinden mit der Erarbeitung neuer Instrumente für die Bereiche Regierung, Verwaltung und Finanzen. Städte wie Tilburg, Groningen und Delft waren Vorreiter bei dieser Entwicklung.

Bei diesen Instrumenten waren vier grundlegende Entwicklungen festzustellen. Erstens wurde ein neues Organisationsmodell entworfen, bei dem die Stadt als eine Art 'holding' betrachtet wurde mit einer Reihe 'Produktabteilungen'. Zweitens wurden eine Reihe von Management- und

Steuerungsinstrumenten entwickelt mit dem Ziel, den bürokratischen Apparat zu leiten und zu kontrollieren. Drittens wurde die Transformation der Verwaltungskultur angestrebt, die als stark verfahrensorientiert und risikoscheu angesehen wurde. Viertens wurden die Kernaufgaben des Staates neu definiert: Welche Aufgaben sind wesentlich, welche Aufgaben kann man sich entledigen?

Bei dieser Entwicklung fanden sich die Bezugspunkte der Diskussionen außerhalb des öffentlichen Bereichs. Man fand sie im Unternehmensbereich und in den Organisationswissenschaften. Entwicklungen und Voraussetzungen, die in diesen Bereichen Geltung hatten, wurden in den Verwaltungsbereich übertragen. Es ist bemerkenswert, dass das Ausmaß der Kürzungen, Deregulierung und Privatisierung kaum etwas, wenn überhaupt, mit den politischen Mehrheitsverhältnissen der jeweiligen Gemeinde zu tun hatte.

Diese Entwicklungen führten auf örtlicher Ebene zu einer verstärkten Kontrolle der 'Produktprozesse'. Zum großen Teil erlangten die Kommunalverwaltung wieder Kontrolle über ihre Finanzen. Die unsicheren, oftmals chaotischen Situationen in den frühen 1980ern wurden seltener. Die Kürzungen wurden weniger schmerzhaft.

An vielen Stellen führte NPM zu Enthusiasmus und Dynamik. Viele Bedienstete errangen neue Verantwortlichkeiten und erhöhten das Risiko ihrer Aktivitäten. Die Entwicklungen in den Niederlanden wurden in anderen Ländern mit Interesse verfolgt, insbesondere auch in Deutschland. Tilburg und Delft schnitten beim Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung sehr gut ab.

Aber es gab auch Kritik. Manche meinten, den Bürgern und der Gesellschaft werde eine zu geringe Aufmerksamkeit geschenkt. Nach einigen Beobachtern wurde auch der Vergleich mit dem privaten Bereich übertrieben. Dabei wurde u.a. betont, dass Regierung und Verwaltung mehr als eine Dienstleistungsagentur und die Bürger mehr als Kunden seien.

Die 1990er: Auf der Suche nach dem verlorenen Bürger

Die Kommunalwahlen 1990 lösten innerhalb der Kommunalverwaltung eine Schockwelle aus. Die Niederländische Arbeitspartei (PvdA) verlor überall, aber ihre Verluste waren in den Gemeinden besonders groß, wo die Partei die führende Vertreterin der Reform und der Neubelebung war. Die Zentrumsdemokraten und andere Parteien der extremen Rechten erlangten Zutritt zu einer Reihe von Gemeinderäten. Die Wahlbeteiligung verringerte sich dramatisch. Dies führte zu starken Reaktionen. In einer Reihe größerer Gemeinden gingen weniger als 50% der Wähler zu den Urnen und diese Zahl hatte immer eine starke symbolische Bedeutung. Die Heftigkeit der Reaktion war symptomatisch für die unsichere Situation, in der sich die politische Elite der Niederlande in den frühen 1990ern befand. Die Bürger waren im allgemeinen zufrieden mit der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen. Die Qualität der Lokalpolitik wurde bemerkenswert weniger positiv beurteilt. Teilweise als Reaktion darauf schenken niederländische Kommunen den politischen- und Verwaltungsreformprojekten besondere Aufmerksamkeit. In vielerlei Hinsicht begann die Suche nach dem verlorenen Bürger.

Bei dem Reformprozess kann man zwei Gedankenströmungen unterscheiden. Das eine ist die institutionelle Reform. Es gab intensive Debatten über ein Kommunalreferendum, über den Zeitpunkt für Wahlen zu den kommunalen Räten und über die Ernennung des Bürgermeisters von außerhalb des Rates. Ein Charakteristikum dieser Debatten war, dass örtliche Politiker auf der Suche nach Wegen waren, Politik im institutionellen Bereich näher an die Bürger zu bringen. Mit Ausnahme des Kommunalreferendums führten diese Debatten nicht zu wesentlichen Veränderungen.

Die zweite Gedankenlinie bestand in der prozeßorientierten Reform. Der zentrale Schwerpunkt ist dabei nicht die formale Struktur, vielmehr der tatsächliche Entscheidungsprozess. Dabei traten eine Vielzahl von interessanten Entwicklungen bei den täglichen Entscheidungsprozessen auf örtlicher Ebene zu Tage. Es gab unterschiedliche Versuche, Bürger oder zumindest ihren Meinungen eine vorrangige Stellung beim Entscheidungsprozeß zu geben.

Es ist erstaunlich, wie schnell sich diese Konzepte - zumindest in der Rhetorik - in den Kommunen ausgebreitet haben. Rasch wurden sie angewandt und entwickelt bei divergierenden Projekten und Entscheidungen. Dies betraf in erster Linie Projekte für Bau von Theatern, Konzerthallen, Stadthallen und neuer Infrastruktur. Dies sind genau die Art von

Projekten, gegen die sich der Bürger wehrt, wenn sie der Stadtrat in eigener Machtvollkommenheit durchzieht, wie es offensichtlich in den 1980ern und frühen 1990ern der Fall war. Wie die zunehmende Interaktion belegt, wurden die Gemeindeverwaltungen vorsichtiger. Bürger, Interessengruppen und Bürgerinitiativen wurden zu einem frühen Zeitpunkt von der Kommune in den Entscheidungsprozeß einbezogen. Oftmals spielten ihre Vorstellung eine entscheidende Rolle im letztlichen Entscheidungsprozeß.

Während sich die Reformer in den 1990ern die Auffassung vom interaktiven und partizipativen Entscheidungsprozeß zu eigen machten, gelangten die Konzepte des NPM immer mehr in den Hintergrund. In einigen Kommunen wurden die Reformen der kommunalen Organisation der 1980er ernsthaft überdacht. Selbst in Tilburg wurde ein 'Permanenter Entwicklungsprozeß' in Gang gebracht, der stärker das Grundprinzip des Bürgers betonte und weniger das Grundprinzip der internen Produktion.

III. Kommunalreform in Deutschland

In diesem Abschnitt untersuchen wir die Entwicklung der Kommunalreform in Deutschland während der vergangenen beiden Jahrzehnte, eine Entwicklung, die sich mit der oben dargestellten Entwicklung in den Niederlanden zu kreuzen scheint. Die Kommunalverwaltung ist in Deutschland in eine Verwaltungsstruktur eingebettet, die in institutioneller Hinsicht jünger und vielfältiger ist als die zuvor geschilderte Struktur in den Niederlanden.

In den 1980ern: Die 'Erneuerung der Politik von unten'

Während die Niederlande ein vergleichsweise früher Anhänger des NPM war, war Deutschland ein ziemlich später Anhänger. Das gilt für das Land als Ganzes, in jedem Fall aber trifft es für den Bereich der Kommunalverwaltung zu. In den 1980ern fanden in Deutschland Themen wie Vertragsmanagement, Selbstmanagement, Kostenkontrolle u.ä. vergleichsweise wenig Beachtung. Mehr Aufmerksamkeit schenkte man dem Begriff *Die Erneuerung der Politik von unten*. Mit diesem Begriff bezieht sich Hesse auf die Reformbewegung von unten (ursprünglich von der örtlichen Ebenen kommend), die darauf abzielt, weniger zentralistische, hierarchische und technokratische Verfahren zu nutzen zugunsten von mehr dezentralisierten, horizontalen, partizipativen Strategien. Nicht Effizienz und Produktivität, sondern Unterstützung und Konsens sind die zentralen Konzepte dieser Reformbewegung.

Die Aufmerksamkeit für diese Themen wurden in starkem Maße durch das Auftreten der Neuen Sozialen Bewegungen in der deutschen Gesellschaft im allgemeinen und im besonderen auf der örtlichen Ebene begünstigt. Zu den Neuen Sozialen Bewegungen gehören die Selbsthilfebewegung, die Umweltbewegung, die Anti-Kernkraftbewegung, die Frauenbewegung, die Schwulenbewegung und die Anti-Apartheid-Bewegung. Seit dem Ende der 1960er Jahre haben diese Gruppe zunehmend Druck auf das administrative System ausgeübt. Sie fordern demokratische Reform auf nationaler Ebene, vor allem aber - und das ist charakteristisch im Fall der Bundesrepublik Deutschland - auf den Ebenen darunter. Mit der Gründung der politischen Partei *Die Grünen* im Jahre 1981 erlangte das Netzwerk der Neuen Sozialen Bewegungen eine politische Ergänzung, die in der Lage war, Druck auf allen politischen Ebenen auszuüben. Die Konzepte des NPM waren in den Augen der grünen Politiker politisch inkorrekt, da sie von angelsächsischen Marktideologen wie Reagan, Thatcher und anderen herrührten. Zu diesem Zeitpunkt vermieden die Administratoren alles, was die Situation verschlimmern könnte. Während sich ihre niederländischen Kollegen zunehmend mit der Philosophie des NPM anwärmten, leisteten die Deutschen Lippenbekenntnisse für die 'Erneuerung der Politik von unten'.

Hesse beschreibt, wie in den 1980ern die Notwendigkeit politischer Reformen zunehmend vom den etablierten Parteien und gesellschaftlichen Organisationen anerkannt wurde. Die ersten, die darauf eingingen, waren sozialdemokratische Gruppierungen, gefolgt von stärker liberal und religiös ausgerichteten Vereinigungen. Eine wichtige Rolle spielten dabei die Bürgerinitiativen. Im Bereich der deutschen Kommunalverwaltung gab es in den 1980ern zunehmend Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Dies geschah in unterschiedlichen Formen (z.B. Advokatenplanung, Gemeinwesenarbeit, Planungsbeirat, Planungszelle, Bürgerforum). Die Stadt München ist ein Beispiel dafür, welche unterschiedlichen Formen der Beteiligung in einer Stadt existieren. Als Reaktion auf Proteste von Bürgern und Studenten wurde ein Bürgerforum gegründet, das *Münchner Forum*, das sich in den 1980ern einer allgemein

anerkannten und geschätzten Rolle bei der Stadtplanung erfreute. Nicht in allen Städten gab es eine derartige Verbindung von unterschiedlichen Einrichtungen der Bürgerbeteiligung (Bürgerversammlung, Bezirksausschuss, Bürgerforum). Dennoch läßt sich für die kommunale Ebene allgemein sagen, dass in den 1980ern der Weiterentwicklung derartiger Einrichtungen stärkere Aufmerksamkeit geschenkt wurde als der Entwicklung neuer Techniken des Finanzmanagements. Dies änderte sich überraschenderweise in den 1990ern.

Die 1990er: Durchbruch des 'Neuen Steuerungsmodells'

In den 1990ern traten im System der deutschen Kommunalverwaltung langsam aber sicher Reformkonzepte des NPM in den Vordergrund. Das bedeutet nicht, dass in dieser Zeit der Schwerpunkt auf partizipativer Verwaltung völlig verschwand. So wurde z.B. 1990 in Berlin ein *Stadtforum* gegründet, das u.a. zu einer offenen Planung beitragen sollte. Zugleich sollte das *Stadtforum Berlin* aber auch - und dies ist charakteristisch für die Veränderung der Denkweise - ein Mittel zur Modernisierung des Entscheidungsprozesses sein. In den neuen ostdeutschen Ländern existiert nach wie vor eine breite, aber weniger militante Unterstützung für die Bürgerrechtsbewegung, die 1989 mit der Losung '*Wir sind das Volk*' den Fall der Mauer wesentlich herbeiführte.

Im früheren Westdeutschland fand die 'Erneuerung der Politik von unten' ihren Niederschlag im Verfassungsrecht verschiedener Länder. So wurde beispielsweise in den Gemeindeordnungen in einer Reihe von Ländern Regelungen für örtliche Volksabstimmungen getroffen (Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid).

Die Aufmerksamkeit für derartige Dinge wurden überschattet von der zunehmenden Betonung von Vorstellungen aus dem Bereich des NPM. Effizienz der Kommunalverwaltung rückt schnell nach vorne auf der Reformagenda der 1990er. Bei der Verwaltungsreform wird langsam aber unerbittlich nicht mehr die Betonung auf den Bürger als Teilnehmer im öffentlichen Entscheidungsprozess, sondern auf die Stadt als Hüterin der abnehmenden Finanzmittel gelegt. Der Bürger erscheint vornehmlich als Konsument von Gütern und Dienstleistungen. Die wachsende Aufmerksamkeit für das Management der Gemeindehaushalte hat vor allem etwas mit der deutschen Einheit zu tun. Der Solidaritätspakt mit seinem Ziel, die neuen östlichen Länder zu entwickeln, verlangt gewaltige finanzielle Opfer auf beiden Seiten des früheren Eisernen Vorhangs. Seit 1995 umfasst das bestehende System des Länderfinanzausgleichs auch die neuen östlichen Länder. Dies bedeutet, dass die Regierungen im früheren Westdeutschland ihre Gürtel enger schnallen müssen.

Die enge Finanzsituation verursacht drastische Kürzungsmaßnahme auf lokaler Ebene, was wiederum eine Diskussion über Budgetierungstechniken und Methoden zur Leistungsmessung hervorrief. 1992 veröffentlichte die einflußreiche *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (KGSt) eine Fallstudie zum Tilburg Modell. Auf der Grundlage dieser Studie erarbeitete die KGSt ihr eigenes Modell (*das Neue Steuerungsmodell*), das den Merkmalen des NPM entsprach. Dieses Modell hat zwei auffallende Merkmale: Zum einen wird die Aufmerksamkeit für interne Steuerung und Haushaltsmanagement in der Kommunalverwaltung verstärkt. Zum andern wird die Kommunalverwaltung als Marktplatz verstanden auf dem der Bürger einer von vielen Kunden ist. Der Bürger, der in den 1980ern in seiner Rolle als *citoyen* angesprochen wurde, wird in den 1990ern in seiner Rolle als '*Kunde*' angesprochen.

III. Mögliche Erklärungen für Gegentrends

In den beiden vorherigen Abschnitten über die Trends bei den Reformen in den Niederlanden und Deutschland kam eine seltsame Überschneidung dieser Trends zu Tage. Dafür gibt es nicht eine einfache Erklärung. Gleichwohl wird im folgenden versucht, auf der Grundlage von vier Säulen einige Erklärungshypothesen zu formulieren.

Finanzkrisen

Eine teilweise Erklärung für die festgestellten Unterschiede mag in der Tatsache gesehen werden, dass sich der Strom finanzieller Möglichkeiten und Begrenzungen auf kommunaler Ebene in beiden Ländern unterschiedlich entwickelt hat. Während in den 1980er niederländische Kommunen Kürzungen durchführten, profitierten deutsche Gemeinden weiterhin vom zweiten deutschen Wirtschaftswunder, deren Wohltaten durch das System des Finanzausgleichs gleichmäßig über das Land verteilt wurden. In den 1990ern veränderte sich

die Situation in Deutschland drastisch, teilweise infolge der Wiedervereinigung. Als Ergebnis der Vereinigung des fast bankrotten östlichen Teils von Deutschland mit dem westlichen Teil des Landes, waren alle Regierungs- und Verwaltungsebenen zu Kürzungsmaßnahmen gezwungen. Die Situation der niederländischen Kommunen veränderte sich in anderer Hinsicht. Aufgrund der Anstrengungen in den 1980ern war zu Beginn der 1990er die finanzielle Ausstattung der Kommunen in guter Ordnung. Dank des verbesserten Wirtschaftswachstums nahm der Druck für Kürzungen ab.

Legitimationskrisen

In beiden Ländern war seit Ende der 1960er die Rede von Legitimationskrisen. Parallel dazu gab es - neben anderen Dingen - wachsenden Protest und Unruhe in den Ballungszentren. In beiden Ländern wurde damit ziemlich unterschiedlich umgegangen. Im niederländischen politischen System wurde dieser Protest stärker besänftigt und aufgefangen als im deutschen politischen System. Anfangs reagierten die niederländischen Behörden ähnlich wie ihre deutschen Kollegen: sie waren unbequem und unbeugsam. Dennoch änderte sich die niederländische Haltung viel früher. Nach einem alten Rezept verfolgten die Behörden schließlich eine Strategie der Anpassung und Besänftigung. In diesem Zusammenhang könnte man auch von repressiver Toleranz oder dynamischem Konservatismus sprechen.

Unabhängig von der Bezeichnung führte dies zu einer Art von gesellschaftlichem Protest, der sich weniger auf das politische System als solches bezog als vielmehr auf konkrete gesellschaftliche Fragen (Wohnungsnot, Umweltschäden, Menschenrechte etc.). Institutionelle Fragen im Bereich der Kommunalverwaltung wurde wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Gelegenheiten für Partizipation wurden ohne große Schwierigkeiten ausgeweitet.

In Deutschland war die Legitimationskrise in der Nachkriegszeit tiefer und andauernder als in den Niederlanden. In den 1960er und 1970er entstand eine Gegenkultur junger Menschen, die sich den älteren Generationen mit aller Macht entgegenstellte. Während sich die Gegenkultur in den Niederlanden bisweilen in spielerischen Aktionen zeigte, war sie in Deutschland durch beträchtliche Unnachgiebigkeit und Entschlossenheit gekennzeichnet. Unterschiede gab es auch in der Art, wie die Behörden dieser Protestkultur entgegentraten. Im Gegensatz zu den niederländischen Aktivisten, die in den 1980ern weitgehend in das politische System integriert wurden und die sich auf inhaltliche Punkte konzentrierten, legten die deutschen Aktivisten ihren Schwerpunkt auf inhaltliche und institutionelle Fragen. Ebenso im Gegensatz zu den Niederlanden waren die deutschen Aktivisten starke Befürworter einer Reform der Entscheidungsstrukturen auf örtlicher Ebene. Niederländische Aktivisten gaben sich relativ schnell mit erweiterten Möglichkeiten der Teilnahme zufrieden, auch wenn sie damit nicht ihr Endziel erreichten.

Formale Institutionen

Auch die formalen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und des dezentralisierten Einheitsstaates in den Niederlanden andererseits beeinflussten die Aufnahme und die Wirkung von Reformvorhaben. Es ist darauf hingewiesen worden, dass das deutsche System bereits ursprüngliche Elemente des NPM enthält. Dazu gehören vergleichsweise kleine Kernressorts auf Bundesebene und halbautonome Körperschaften in den Ländern. Die Existenz derartiger Elemente mag teilweise erklären, warum das NPM in Deutschland anfangs nicht als innovativ angesehen wurde. Auch sollte man berücksichtigen, dass die Struktur der Kommunalverwaltung in den Zuständigkeitsbereich der deutschen Bundesländer fällt, was zu einer Vielfalt unterschiedlicher Modelle in diesem Bereich führt. In Deutschland könnte niemals ein neues Modell der Kommunalverwaltung von oben verordnet werden, wie es beispielsweise in England der Fall war. Institutionelle Reformen werden in Deutschland in den Städten und Gemeinden früher als auf Länder- und Bundesebene verwirklicht.

In dem vergleichsweise kleinen und unitarischen Verwaltungssystem der Niederlande konzentrieren sich neue soziale Bewegungen stärker auf die nationale Ebene, von der sie glauben, dass in ihr die entscheidenden Weichenstellungen getroffen werden.

In einem unitarischen Staat wie die Niederlande sind die Gemeinden und ihre Finanzen stärker von der Zentralregierung abhängig. Die Regierungen haben zudem mehr Möglichkeiten als in Deutschland Kürzungen vorzunehmen. Als Ergebnis kann man verstehen, dass die Gemeinden in Deutschland relativ spät mit finanziellen Problemen konfrontiert wurden. Nicht nur ist die Trennlinie zwischen Bundes- und Landesverwaltung größer, es ist angesichts der starken Stellung der deutschen Länder auch schwieriger, damit umzugehen.

Informelle Institutionen

Schließlich spielen informelle und ungeschriebene Gedankenmuster eine nicht zu unterschätzende Rolle. Niederländische Politiker und Beamte tendieren im allgemeinen stärker dazu, in stärkerem Maße als ihre deutschen Kollegen Unterstützung bei englischen Quellen zu suchen, so dass sie sich schneller mit angelsächsischen Managementphilosophien vertraut machen können. Die Niederlande sind, linguistisch und geographisch gesehen, ein kleines Land, in dem der Gebrauch des englischen und amerikanischen Managementjargons mehr gebräuchlich ist. Daher sind die Niederlande mehr atlantisch orientiert, während die Deutschen mehr kontinental orientiert sind, eine Tatsache, die auch die schnellere Einführung des NPM in den Niederlanden erklärt.

Die Philosophie des NPM atmet den Geist des 'wirtschaftlichen Syndroms'. Die deutsche Staatstradition zeigt eine tiefere Abneigung gegen unternehmerischen Geist als in den Niederlanden. Die Staatstradition in Deutschland ist durch einen starken Legalismus gekennzeichnet, der unter anderem in dem nach wie vor im öffentlichen Bereich existierenden *Juristenmonopol* zum Ausdruck kommt. In den Niederlanden ist der öffentliche Sektor viel weniger von Juristen beherrscht und formalrechtliches Denken ist in den Niederlanden viel weniger entwickelt - gleichwohl vorhanden - als in Deutschland.

Dies alles spiegelt sich wider in den Entwürfen der Verwaltungswissenschaften, die in Deutschland auf dem Rechtswissenschaften basiert, die wiederum die Kontinuität der rechtlichen Staats- und Verwaltungstradition stärkt. Die Verwaltungswissenschaft gründet sich auch in den Niederlanden auf andere Disziplinen wie die Wirtschaftswissenschaften. Zusammen mit der größeren Bereitschaft, englischsprachige Literatur aufzunehmen, erklärt dies die Tatsache, dass die Verwaltungswissenschaften in den Niederlanden wesentlich stärker durch Entwicklungen in den ähnlich pragmatischen englischen und amerikanischen Verwaltungswissenschaften beeinflusst sind.

V. Tagungsbericht der Gruppe Hamburg der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften

Tagung der Gruppe Hamburg der Deutschen Sektion am 6. Juli 1999 in Hamburg.

Mit Fragen der Anpassung von Staat und Verwaltung an geänderte Rahmenbedingungen befasste sich am Beispiel der Niederlande eine Tagung von Hamburger

Verwaltungswissenschaftlern und –praktikern unter der Leitung von Prof. Dr. Hans Peter Bull (Universität Hamburg). Insbesondere der Verwaltungsstil und die pragmatische Sicht von Verwaltungsreform in den Niederlanden und daraus zu gewinnende Anregungen standen im Vordergrund des Interesses. Als Referent war Dr. Marten Oosting (Nationaler Ombudsman der Niederlande) geladen, der zunächst die Rahmenbedingungen schilderte, denen sich die Verwaltung der Niederlande stellen muss. Im Verhältnis der staatlichen Ebenen kann in den Niederlanden eine Dezentralisierungstendenz ausgemacht werden, die auch der Bekämpfung von Politikverflechtung dient und zu Schaffung von unabhängigen „agencies“ führte.

Im Verhältnis von Staat und Markt sei ein Wandel eingetreten. Unternehmerisches Denken habe in die Verwaltung Einzug gehalten und das traditionelle Juristenmonopol ist zurückgegangen. Das Motto der Verwaltung laute jetzt: „Schlanker, aber starker Staat“. Auch auf das sogenannte „Poldermodell“, ein institutionalisiertes Verfahren der Beratung ging der Referent ein. Am Schluss seines Vortrags zählte Dr. Oosting vier Problemfelder auf, die seine Meinung in den Niederlanden im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stehen:

1. das Verhältnis zur EU, wobei die europakritische Haltung zunehme
2. Fragen der inneren Sicherheit und des Mangels an staatlicher Rechtsdurchsetzung
3. Fragen der Verkehrsinfrastruktur, wie etwa eine Erweiterung des Flughafens Schiphol oder Hochgeschwindigkeitstrassen für die Eisenbahn, die unter den Bedingungen des Raummangels und der Politikverflechtung der staatlichen Ebenen gelöst werden müssten
4. Fragen der sozialen Infrastruktur und der sozialen Sicherung, die auf die Einwanderung reagieren müssten

Bei der sich anschließenden Diskussion wurden vor allem Fragen zur Funktion des Ombudsmanns gestellt.

VI. Hinweise

1. Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften

10 Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation ist der Titel einer Tagung, die die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften mit Unterstützung der Staatskanzlei des Landes Brandenburg am **19. und 20. Oktober 2000** in **Potsdam** veranstaltet. Vier Themenschwerpunkte werden dabei behandelt werden:

Thema 1: Kommunalverwaltung

Thema 2: Kommunalaufsicht

Thema 3: Probleme der Personalpolitik

Thema 4: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Am 19. Oktober findet zudem die Mitgliederversammlung der Deutschen Sektion statt.

Nähere Informationen beim Generalsekretär der Deutschen Sektion des IIVW, Dr. Christoph Hauschild,
Telefon: 030/3981-2029

2. Internationales Institut für Verwaltungswissenschaften

Vom **19. bis 22. Juni 2000 in Bologna** veranstaltet das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften mit der Universität von Bologna eine internationale Konferenz zum

Thema: „**Globalisierung und öffentliche Verwaltung: internationale und supranationale Verwaltungen**“. Zu diesem Thema gibt es vier Arbeitsgruppen:

1. Globalisierung und Verwaltungshandeln: hin zu neuen Prinzipien und einem Handlungspfad.
2. Wirtschaftliche und monetäre Kooperationen: internationale und supranationale Institutionen.
3. Nationale Verwaltungen: Einfluss und Reaktion auf die Globalisierung.
4. Subsidiarität: subnationale Umstrukturierung, networking und Reaktion auf die Globalisierung.

Nähere Informationen beim Internationalen Institut für Verwaltungswissenschaften, Rue Defacqz 1, Bte 11, B- 1000 Brüssel, Tel.: 0032/2 538 91 64 65, Fax: 0032/2 537 97 02.