

## Zivilgesellschaft und Verwaltungskultur – eine Suche nach analytischen Anknüpfungspunkten

*Andrej Stuchlík*

### I. Fragestellung

Zivilgesellschaft und Verwaltungskultur miteinander zu verkoppeln birgt zunächst ein generelles, ein begriffliches Problem: für beide Gegenstände existieren eine Fülle an Lesarten und Zuschreibungen, die zudem je nach disziplinärem Zugriff unterschiedliche Konnotation transportieren:

So zielen zivilgesellschaftliche Aspekte in ihrer grundlegenden Form auf einen „staatsfreien Bereich innerhalb von Gesellschaften und umschließen eine Vielzahl von Akteuren (z.B. Vereine, Stadtteilinitiativen, NGOs, etc.), die häufig in netzwerkartigen Strukturen zur Gemeinwohlorientierung beitragen und gesellschaftliche Teilhabe jenseits von Markt und Staat organisieren. Sehr eng damit verbunden ist eine häufig anzutreffende normative Lesart, wonach Zivilgesellschaft eine Entwicklungsrichtung anstrebe, eine als notwendig erachtete Ausbildung einer „Bürgergesellschaft“. Beide diese Vorstellungen werden häufig synonym verwandt. Letztere ist insofern normativ, als damit eine Form (gewünschter) politischer Modernisierung verknüpft wird: einerseits eine Ablehnung gegenüber als bindungslos wahrgenommenen Individualisierungsprozessen und andererseits das Gebot der Autonomieschonung der Politik.

Doch auch die wertfreie Lesart eines staatsfreien Raumes, der durch vielfältige Formen der Selbstorganisation und Selbstverwaltung gestaltet wird, ist nicht unproblematisch: So erfüllen etwa Elemente der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, Einrichtungen wie Bürgerpanels<sup>2</sup> oder Institutionen der Sozialverwaltung wie Verbände der freien Wohlfahrtspflege<sup>3</sup> zwar unabhängig ihre ihnen zugewiesenen Aufgaben, sind allerdings kaum „staatsfrei“ zu nennen.

---

2 Siehe z.B. den Beitrag von *Helmut Klages*, dieser Band.

3 Eine Sonderrolle kommt daher in Deutschland z.B. dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu, der als Verein öffentliche gleichermaßen wie private Träger bündelt und damit in „sozialstaatliche Dienstleistungserstellung“ eingebunden ist. Dank an *Annette Zimmer* für diesen Hinweis.

Aufgrund dieser schwierigen Festlegung lohnt daher vielmehr der Blick auf zivilgesellschaftliche Akteure und damit die Frage: wer wäre denn der Adressat einer so genannten zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur; und worin könnte sich diese von anderen Konzeptionen unterscheiden?

Allerdings entzieht sich auch Verwaltungskultur einem schnellen Zugriff: Mal werden damit Einstellungen und Erwartungshaltungen *gegenüber* der Verwaltung bezeichnet, als Unterkategorie einer umfassenden politischen Kultur (Waarden 1993). Mal bezieht sich Verwaltungskultur auf Einstellungen und Werte *innerhalb* von Verwaltungen. Schließlich lässt sich darunter auch drittens das gesamte Gefüge der Strukturen, Prozesse und Verhaltensmuster politisch-administrativen Handelns im Sinne effektiver Problembewältigung verstehen (siehe v.a. Jann 1983; Jann 2002).

Im Folgenden wird es um zwei Teilfragen und deren mögliche Antworten gehen: zum einen, worin liegen Besonderheiten und Grenzen von Verwaltungskultur(en) als Analysemodell? Zum anderen, wie ließe sich die Interaktion zwischen verwaltungs- und zivilgesellschaftlichen Akteuren aus der Perspektive von Verwaltungskultur beschreiben?

## II. Verwaltungskultur(en) als Analysemodell

Friedrich August von Hayek beschrieb einmal „soziale Gerechtigkeit“ als sogenanntes Wieselwort, weil sie so schwer zu fassen sei! Beim Konzept der Verwaltungskultur scheint es auf den ersten Blick ähnlich: Sie teilt sich mit ihren Quellen, der Kultur- sowie der Verwaltungswissenschaft insofern das gleiche Schicksal, als sie die gleichen Dichotomien in deren Herangehensweisen übernimmt; *normative* und *positive* Verwendungen existieren nebeneinander, bedingen sich in Teilen, trüben aber mitunter die Klarheit von Funktionszuschreibungen.

In der deutschen Verwaltungswissenschaft hat sich in den vergangenen 25 Jahren sowohl eine „normative“ als auch eine „positive Theorie der Verwaltung“ etabliert (Bogumil/Jann/Nullmeier 2006). Dabei hat keine der beiden Sichtweisen die andere dominieren, bzw. ablösen können.

Ausgehend von regelmäßig wiederkehrenden Vorwürfen an politisches Handeln, welches zu hohe Kosten verursache, an eine Bürokratie, die reduziert werden müsse, etc. (vgl. Fisch 2000: 308), bestand und besteht die normative Erwartung an die öffentliche Verwaltung darin, dass diese analog zu einer Unternehmung als Organisation begriffen und entsprechend umgestaltet werden könnte und müsse. Dieser umfassende Reformgedanke erfuhr in der Folge im Konzept des *New Public Management* seine Konkretisierung. Verwaltung sollte zwar nicht in ein unternehmerisches, aber doch in ein „politisch

beauftragtes Management“ überführt werden (*Bogumil et al. 2006: 11*)<sup>4</sup>. Und analog zur privatwirtschaftlichen Organisation können sowohl zunächst nur Aufbaustrukturen und Ablaufverfahren verändert, als auch weitergehend, ein „branchenbezogener“ Umbau eines ganzen Politikfeldes betrieben werden (*ibid.*). Eine solche Neuausrichtung impliziert neben der intendierten Einführung des Wettbewerbsprinzips in die Bereitstellung öffentlicher Leistungen aber zugleich eine Hinwendung zu einer funktionalistischen Sichtweise, die zulasten von territorialer Autonomie ausfallen kann (*ibid.: 12 f.*)<sup>5</sup>.

Begreift man hingegen öffentliche Verwaltung als eines von vielen Teilgebieten der Politikwissenschaft, öffnet sich der Untersuchungsgegenstand empirischen Zugängen und damit auch einem positiven Verständnis. Verständlicherweise wurden und werden dabei im Kontext von New Public Management insbesondere ökonomisch inspirierte Theorieansätze rezipiert (*Eichhorn 2007: 119 f.*).

Zudem finden sich im disziplinären Zugriff nach wie vor, sowohl multidisziplinäre Ansätze, die sich im weiteren Rahmen neuer politikwissenschaftlicher Governance-Forschung mit Verwaltungshandeln beschäftigen, sowie Verwaltungswissenschaft in einem enger gefassten Sinne, als ein Rekurs insbesondere auf die Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung als organisationale Einheit.<sup>6</sup>

Aber auch „Kultur“ existiert in (mindestens) doppelter Ausprägung und neben einem sehr „deutsch geprägtem Verständnis von Kultur als der höheren Sphäre des Geistes“ (*Fisch 2000: 304*), welches Verwaltungshandeln sehr schnell in die Nähe von „Verwaltungskunst“ rückt, findet sich eine wertneutrale Zuschreibung von Kultur als Summe der „Grundeinstellungen und damit

---

4 Für Literatur zur Genese des NPM in der britischen Verwaltung unter Margret Thatcher siehe *Fisch 2000: 313*, vgl. auch *Argyriades, 2006: 281*.

5 So sieht z.B. *Guy B. Peters* darin einen der Gründe, weshalb NPM-Ansätze in Deutschland auf Widerstand stoßen, da territoriale Akteure diesen als Statusverlust wahrnehmen können (*Peters, 2000*). *Bogumil/Jann/Nullmeier* weisen zudem zurecht auf einen Widerspruch hin, wonach zwar häufig die Autonomie einzelner Verwaltungseinheiten gestärkt werden solle (dezentraler Wettbewerb), zugleich aber (funktional) eine „strategisch-planerische Ausrichtung der Gesamtverwaltung“ angestrebt werde (*2006: 12*).

6 „Public Management“ ist eine halbwegs brauchbare Sammelbezeichnung für diese zweite Variante (sofern sie sich auf den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente stützt). Im angelsächsischen Sprachgebrauch scheint hingegen „Public Administration“ als Entsprechung zur Verwaltungswissenschaft insgesamt, zunehmend von „Public Management“ abgelöst zu werden (*Argyriades, 2006: 282*). Und das obwohl gerade dort Sozialwissenschaften stärker die wissenschaftliche Debatte prägen als im rechtswissenschaftlich eingefärbten deutschen Diskurs.

regelmäßig verbundenen Verhaltensmuster, die über Symbole und Traditionsbildung weitergeben werden“ (ibid.: 305). Somit formt und bedingt Kultur kollektive Identitäten, und damit auch die jener kollektiven Akteure, die sich in Verwaltungen manifestieren. Gleichzeitig besteht die Gefahr, darunter als Residualkategorie all jene Varianz zu fassen, die anderweitig nicht erklärt werden kann (vgl. *Fisch* 2000; *Jann* 2002: 434).

Kultur dermaßen wertneutral aufgefasst ist eng verknüpft mit der Forschungsrichtung zur Politischen Kultur, die als *civic culture* Einzug in die wissenschaftliche Debatte gehalten hat. Dies geschah entlang der in den USA und in Großbritannien deutlicheren Trennung von Staat („lediglich“ *government*) und Gesellschaft und auch als Abgrenzung zur als *civil society* bezeichneten Bürgergesellschaft.

Verwaltungskultur kann nun als sogenannte „administrative tradition“ (*Peters* 2000) und damit Bestandteil einer allgemein gefassten politischen Kultur erachtet werden. Gerade in Deutschland herrscht eine besonders enge Bindung zwischen Verwaltungskulturen und politischer Kultur (*Fisch* 2000: 309).

Doch der Reihe nach: Wie angedeutet, bedarf es zunächst einer dreigliedrigen Unterscheidung der definitorischen Reichweite: Sollen unter Verwaltungskultur Werte und „Grundeinstellungen“ (a) gegenüber der Verwaltung, (b) innerhalb der Verwaltung oder aber (c) das Gesamtgefüge administrativen Handelns verstanden werden? Im ersten Fall besteht eine enge Verzahnung zur Politischen Kultur.

Im zweiten, beim Blick hinein in die Organisation und das Rollenverständnis administrativer Akteure, gesellt sich dagegen durch die organisationale Perspektive eine epistemologische Trennlinie hinzu: als Organisationskulturen lassen sich Verwaltungskultur(en), normativ wie positiv konzipieren, als zu steuernde Einflussgrößen genauso wie „geronnene Geschichte“ (*Fisch* 2000):

Denn einerseits erscheint das Konzept analog zur privatwirtschaftlichen Organisationskultur begreifbar zu sein, als (strategisch) beeinflussbare „corporate culture“ der öffentlichen Verwaltung. Dabei geht es um typische, durchgängige Orientierungsmuster, Rollenmodelle und „Verhaltensprägungen“ (basis assumptions and beliefs (vgl. *Schein* 1985; zitiert nach *Jann* 2002: 430)). In einer solch betriebswirtschaftlichen Betrachtung des Einflusses kultureller Faktoren auf Organisationsverhalten werden Instrumente des *Change Managements*<sup>7</sup>, des „management by culture“ relevant. Demnach wäre Ver-

---

7 In diesen Zusammenhang gehören auch sogenannte Leitbilder wie z.B. „Aktivierender Staat“. Diese dienen als Instrumente der change agents zur aktiven Veränderung

waltungskultur dann (lediglich) eine Unterkategorie der Unternehmenskultur, mit dem öffentlichen Sektor als besonderer Unternehmensform.

Dem entgegen stehen empirisch angeleitete Beobachtungen, die Verwaltungskultur als über lange Zeiträume herausgebildete Formen administrativen Handelns und entwickelter Rollenwahrnehmungen wahrnehmen. Aus institutionalistischer Sicht lässt sich Verwaltungskultur als informale Institution begreifen (*North* 1992[1990]) und bewegt sich damit begrifflich nahe an einem historischen Verständnis von Verwaltungskultur als „geronnene Geschichte“ (*Fisch* 2000).

Die dritte Definition umschließt endlich sowohl den kulturellen Aspekt des politischen Systems, als auch die Binnensicht auf Verhaltensprägungen und rückt das tatsächliche Verwaltungshandeln in den Blick.

In einem maßgeblichen Beitrag widmet sich Werner Jann obiger Begriffsproblematik und wählt entsprechend eine Dreiteilung *Verwaltungskultur I, II, III* (*Jann* 2002). Erstere sei jene positive Lesart vorhandene, national spezifischer Verhaltensmuster als gesellschaftlich kodifizierter Werte gegenüber Verwaltungen und damit eine Unterkategorie politischer Kultur (VK I). Hinzu kommen typische, nicht steuerbare, informelle Orientierungsmuster, also „Verwaltungskultur als Organisationskultur“ (VK II). Schließlich bezeichnet drittens der Zusatz „im weiteren Sinne“ Verwaltungskultur als „spezifisches Problemlösungsverhalten“ (VK III) (*Jann* 2002: 433), wobei implizit auch Elemente der politischen Kultur mitgedacht werden.

Was kann nun und was soll mit solch vielfältigen Verwaltungskultur(en) erklärt werden? Werner Jann stellt das Problemlösungsverhalten von Verwaltungen als Explanandum in den Mittelpunkt. In Tabelle 1 lassen sich die definierten Verwaltungskultur(en) zunächst entlang dreier Ebenen gruppieren, die von einer allgemeinen Systemebene ausgehen und in die Binnenstruktur von Administrationen überleiten.

In horizontaler Blickrichtung weist die Erklärungsrichtung: Formale (Struktur) wie informelle Institutionen (Kultur) wirken als handlungsrelevante Restriktionen und beeinflussen die Qualität erzielbarer Governance. So kodieren allgemeine Kulturtypen, wie sie etwa Geert Hofstede entwickelt hat (siehe unten) die Interaktion von Staat und Gesellschaft.

---

von Verwaltungskulturen im Rahmen jüngerer Personalmanagement-Ansätze (siehe z.B. *Schridde*, 2004).

**Tabelle 1: Verwaltungskultur(en) als unabhängige und abhängige Variablen**

	„Struktur“ (formal)	„Kultur“ (informell)	„Governance“
Systemebene		z.B. Kulturtypen (Hofstede), cleavages...	Problemlösungsfähigkeit von Staat und Gesellschaft
Inter-organisatorisch	Föderalismus, Ressortabgrenzung, etc.	Vertrauen in Institutionen (VK I) „Verwaltungskultur als politische Kultur“	Problemlösungsverhalten Policies, Evaluation, etc. „Policy-Style“
Intra-organisatorisch	Hierarchieebenen Kontrakte, Normierung	Spezifische Einstellungen / Orientierungen, Rollenkonzepte (VK II) „Verwaltungskultur als Organisationskultur“	(VK III) Problemlösungsverhalten Reorganisation Ethos, Korruption, etc. „Verwaltungsstil“

Quelle: Jann, 2002: 432.

Nun wird deutlich, dass Verwaltungskultur sowohl als unabhängige wie als abhängige Variable Verwendung findet. Als politische Kultur (VK I) und als Organisationskultur (VK II) fungiert das Konzept als exogene Determinante eines spezifischen Outcomes. Hingegen rückt „Verwaltungskultur im weiteren Sinne“ das tatsächliche Verwaltungshandeln, den Verwaltungsstil (VK III) in den Vordergrund und denkt häufig die ersten beiden Lesarten als Voraussetzung (des Problemlösens) mit. Jann bezeichnet diesen Zusammenhang etwas euphemistisch als „Syndromcharakter“ (Jann 2002: 433).

### III. Empirische Zugänge

Entsprechend der drei vorgestellten Ebenen lassen sich Arbeiten gruppieren, die sich (Verwaltungs-)kultur empirisch genähert haben:

#### Systemebene – Kulturtypen

Die bekannteste Untersuchung, Kulturtypen als abstrakte, aber dennoch wirkmächtige Gebilde herauszuarbeiten, stammt vom niederländischen Anthropologen Geert Hofstede (Hofstede 1984). Er entwickelte Ende der 1970er Jahre

eine wegweisende kulturelle Typologisierung entlang von vier (später fünf) Dimensionen.<sup>8</sup> Seiner Ansicht nach unterscheiden sich Individuen in westlichen Demokratien entlang der Bereiche „Individualismus“, „Machtdistanz“, „Maskulinität“ und präferierter „Unsicherheitsvermeidung“ und lassen sich somit einzelnen Ländern(clustern) zuordnen (*Jann 2002, Bouckaert 2007*).

Güte und Verankerung individualistischer Präferenzen in einer Gesellschaft werden im sogenannten Individualismus-Index abgebildet (*IDV – individualism index*): je niedriger die Werte, desto stärker ist das Bedürfnis nach kollektiven Strukturen; umgekehrt gilt, je höher, desto eher schätzen Mitglieder dieser Gesellschaft berufliche Mobilität bzw. leistungsorientierte Bezahlung als zu verteidigende Wertvorstellungen. Beruflicher Aufstieg gemäß dem statusgeleiteten Senioritätsprinzip wird hingegen geringgeschätzt.

Die zweite Dimension zielt auf die Akzeptanz gesellschaftlicher und individueller Machtunterschiede (*PDI – power distance index*). Je niedriger die Werte dieses Indikators, desto größer die gesellschaftliche Rolle gegenseitigen Vertrauens in Arbeitszusammenhängen. Der heute etwas veraltet anmutende „Maskulinitäts-Index“ (*MAS – masculinity index*) bildet die Verbreitung traditionell „männlicher Orientierungen“ in einer Gesellschaft ab. Gemeint sind damit z.B. eine übermäßige Leistungsbereitschaft bzw. ausgeprägter Materialismus; geringe MAS-Werte signalisieren hingegen Präferenzen z.B. für ein gutes Betriebsklima, die Bevorzugung von Gruppenentscheidungen, eine vergleichsweise geringe Lohnspreizung sowie vor allem eine gleichmäßigere Aufgabenverteilung zwischen den Geschlechtern (*Jann 2002: 440*).

Schließlich lassen sich viertens Kulturtypen entlang eines Unsicherheitsfaktors gruppieren: Die Bereitschaft, unsichere oder auch ambigiose Strukturen zu akzeptieren fasst Hofstede in einem Unsicherheitsvermeidungs-Index (*UAI – uncertainty avoidance index*) zusammen: demnach steigt bei hohen UAI-Werten in einer Gesellschaft die Nachfrage nach einem ausgeklügelten und umfassenden Rechtssystem, nach einer Fachkultur, die z.B. in Verwaltungskontexten eher auf Spezialisten, denn auf generalistische Amtsträger setzt.

Tabelle 2 liefert einen Überblick der ermittelten Ausprägungen. So unterscheidet sich das Bedürfnis nach kollektiven Strukturen etwa in Spanien, Griechenland und Portugal auffallend von der traditionell individualistisch geprägten Kultur Großbritanniens. Auch das als zentralistisch und unteilbar konzipierte französische Staatsverständnis scheint in der Dimension Machtge-

---

8 Grundlage war die Befragung in 19 Ländern von annähernd 100.000 Mitarbeitern des IBM-Konzerns (1967-72). Einer der wesentlichen Kritikpunkte war denn auch, dass durch die Ergebnisse nur die Unterschiede innerhalb einer Unternehmenskultur abgebildet worden seien, nicht aber die zwischen nationalen Kulturen.

fälle seine Entsprechung zu finden, wohingegen skandinavische Staaten erwartungsgemäß niedrigere Werte aufweisen. In Frankreich sollte eher konformes Verhalten und eine „positivere Einstellung zu Kontrolle“ erwartet werden können (Jann 2002: 441).

**Tabelle 2: Kulturelle Clusterbildung (Hofstede-Dimensionen)**

	<i>Individualismus (IDV)</i>	<i>Machtgefälle (PDI)</i>	<i>Maskulinität (MAS)</i>	<i>Vermeidung von Unsicherheit (UAI)</i>
<i>Oberes Drittel</i>	UK, NL, IT, BE, DK, SE, FR, IR, DE	FR	IT, IR, UK, DE, GR	GR, PR, BE, FR, ES
<i>Mittleres Drittel</i>	ES, GR, PR	BE, PR, GR, ES, IT	BE	IT, DE, NL
<i>Unteres Drittel</i>		NL, DE, UK, SE, IR, DK	FR, ES, PR, DK, NL, SE	UK, IR, SE, DK

Quelle: Jann, 2002: 441 Die Staaten sind in kardinaler Reihenfolge gelistet.

Besonders interessant wird das Ergebnis, wenn man diese Kulturtypen als mögliche Erklärungsfaktoren heranzieht (und Verwaltungskulturen als Teilelemente von Kulturtypen als unabhängige Variablen begreift (Jann 2002: 443)): so lässt sich beispielsweise fragen, ob spezifische nationale Kulturen, aufnahmefähiger gegenüber Verwaltungsreformen zeigen (Peters 2000)?

Vergleicht man etwa Großbritannien mit Schweden und Dänemark, fallen bis auf den Aspekt Geschlechtergerechtigkeit hohe Ähnlichkeiten auf. Demnach sei es nachvollziehbar, dass sich insbesondere letztere bei der Umsetzung von ursprünglich angelsächsisch geprägten NPM-Programmen hervorgetan haben (Jann 2002: 443). Eine dezidiert zuschreibbare Kausallogik begründet das selbstverständlich nicht, aber die kulturelle Dimension eröffnet einen weiteren Zugang zum vergleichenden Verständnis von Verwaltungsreformen.

Für Bouckaert gelten denn auch ähnlich geringe Werte für die Indizes Machtdistanz und Unsicherheitsvermeidung als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für erfolgreiche Implementierungen von NPM-Konzepten (2007: 52). Als zentraler Bestimmungsfaktor, und weitgehend hinreichende Bedingung, sollten dagegen individualistische Präferenzen ausgeprägt sein (ibid.). In Tabelle 3 sind die jeweiligen Werte für Großbritannien, Deutschland sowie Dänemark, Schweden und Finnland gesondert aufgeführt. Dabei fällt sowohl die Homogenität der skandinavischen Staaten auf, als auch die hohe Nachfrage nach Sicherheit im deutschen wie im finnischen Fall.

**Tabelle 3: Ausprägung der Kulturtypen**

<i>Individualismus</i> ↑	<i>Machtgefälle</i> ↓	<i>Maskulinität</i> ↑	<i>Vermeidung von Unsicherheit</i> ↓
UK 89	DK 18	UK 66	DK 23
DK 74	SE 31	DE 66	SE 29
SE 71	FI 33	FI 26	UK 35
DE 67	UK 35	DK 16	FI 59
FI 63	DE 35	SE 5	DE 65

Quelle: Hofstede, 1984: 77, 122, 158, 190, zitiert nach Bouckaert, 2007: 49.

Gleichwohl gilt: „... there is no ‚best‘ culture for public sector reform. However, one needs to make the best of the country’s culture to make a successful public management reform within each cluster“ (Bouckaert 2007: 53, Peters 2000).

#### *Inter-organisatorische Ebene – Verwaltungskultur als politische Kultur*

Auf der zweiten Ebene, innerhalb politischer Systeme, rücken Konzepte von Verwaltungskultur als administrative Traditionen (Klaus König: „Systemrationalität“) in den Vordergrund und erlauben den typologischen Vergleich von Länderclustern. Die Ähnlichkeit und Nähe zu umfassenderen Konzeptionen politischer Kultur ist dabei durchaus beabsichtigt. Guy B. Peters unterscheidet vier wesentliche „administrative traditions“, die als Erklärungsfaktoren herangezogen werden können und als Gesamtheit von Institutionen und kulturellen Praktiken ihrerseits Erwartungshaltungen über Verhalten bilden (Peters 2000, vgl. Lippert/Umbach 2005: 62). Eine wesentliche Trennlinie liegt demnach im unterschiedlichen Staatsverständnis der Traditionen, ob dem Staat eine eigene, transzendente Gestalt zukommt und damit jedwedes, auch Verwaltungshandeln durchdringt, oder ob jener lediglich Hoheitseinheiten zur Verfügung stellt, die von der sie beauftragten Gesellschaft letztlich entkoppelt sind (Peters 2000).

In der kontinentaleuropäischen, deutschen Verwaltungskultur (*Germanic/organicist*) besteht demnach der Staat in zahlreichen Manifestationen und folglich verstehen sich auch Staatsbedienstete nicht als „atomistic individual“, sondern als „organische“ Mitglieder der Gesellschaft.

Den Gegenentwurf, eine „stateless society“, liefert das angelsächsische Modell (*Anglo-Saxon*) (Peters 2000). Die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft ist schärfer gezogen. Für das Rollenverständnis öffentlicher Bediensteter hat dies zur Folge, sich weniger verfassungsrechtlich zu begreifen, als vielmehr als funktionaler Spielball wechselnder politisch-administrativer Führungseliten.

Eine zweite kontinentaleuropäische Verwaltungstradition rührt aus Frankreichs napoleonischer Vergangenheit (*French/Napoleonic*). Ähnlich dem deutschen Staatsverständnis kommt hier allerdings eine ausgeprägt unitarische und unteilbare Komponente hinzu, die dezentrale Autonomiequellen für administrative Akteure weitaus stärker beschneidet. Das napoleonische Erbe besteht neben dem hohen Zentralisierungsgrad auch in einer stark hierarchisierten Verwaltungsstruktur (Lippert/Umbach 2005: 63).

Die vierte Verwaltungskultur, obgleich heterogener als die anderen, etablierte sich schließlich im skandinavischen Raum (*Scandinavian*), und verbindet sowohl angelsächsische als auch kontinentaleuropäische Elemente. Diese administrative Tradition ist untrennbar mit der Idee des dortigen universalistischen Wohlfahrtsstaats verknüpft: Weitreichende Umverteilungselemente verankerten den Staat als „beyond any simple contract with its population [...]“ (Peters 2000), sodass dazugehörige Rechte und Pflichten eine ausgeprägte Partizipationskultur beförderten.

Die Erklärungskraft dieser Typologie richtet sich vor allem gegen die vorgebrachte Annahme Verwaltungsreformen etwa im Kontext von New Public Management müssten langfristig zu einer Konvergenz von Verwaltungshandeln führen. Vielmehr dürften Reformvorhaben entlang dieser Traditionen unterschiedlich interpretiert und umgesetzt werden. Auf diese Weise wird etwa im deutschen Beispiel deutlich, dass aufgrund der Statusorientierung von Beamten leistungsorientierte Personalinstrumente (performance-pay) geringeren Zuspruch erhalten dürften, als etwa Maßnahmen zur Dezentralisierung von Aufgaben.

#### *Intra-organisatorische Ebene – Verwaltungskultur als Problemlösungsverhalten*

Eine ganz andere Betrachtungsebene als die der abstrakten Kulturtypen, bzw. administrativer Traditionen als Erklärungsfaktoren verwendet Werner Jann in seiner Untersuchung zu *staatlichen Programmen* (Jann 1983). Ihm geht es vielmehr um den Blick auf *Verwaltungshandeln* und dabei um die Suche nach „durchgängigen Merkmalen der Politikinhalt und der Politikdurchführung“. Verwaltungskultur auf dieser intra-organisatorischen Ebene bleibt zwar immer noch der Untersuchungsgegenstand, aber im Fokus steht nunmehr die gesamte Problemlösungsfähigkeit von Verwaltungseinheiten angesichts konkreter Herausforderungen in einem spezifischen Politikfeld. Ausgehend von unterschiedlichen Bewältigungsstrategien zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Drogenmissbrauchs, untersuchte Jann das spezifische administrative Handeln in Großbritannien, Schweden und Deutschland. Die so aufgefasste Verwaltungskultur i.w.S. umschloss das gesamte „Problemlösungsver-

halten und Verfahrensweisen des Verwaltungshandelns“. Die Ergebnisse zeigten typologische Unterschiede, die Jann als *flexible Verhandlungskultur* für Großbritannien, als *kooperative Kontaktkultur* im Falle Schwedens und als *formalisierte Regelungskultur* für Deutschland bezeichnete.

Das britische administrative Handeln war insofern durch Flexibilität gekennzeichnet, als „politische Programme und ihre Durchführung als zeitliche, regionale, sachliche und organisatorische ad-hoc Lösungen charakterisiert“ wurden (Jann 2002: 442). Im Vergleich zu den beiden anderen Fallstudien zeigte sich ein geringer Formalisierungsgrad zwischen Organisationen und den darin tätigen Personen.

Der kooperative Formulierung und Durchführung administrativer Aufgaben in Schweden war hingegen gekennzeichnet durch „Kooperation, Überschaubarkeit, Offenheit und Konsens“ (ibid.: 443). Im Kern zielte folglich die Gesamtheit des Verwaltungshandelns darauf ab, „unterschiedliche und meist widersprüchliche Bedürfnisse und Interessen auszugleichen“ (ibid.: 445). Dieses Ergebnis ergänzt die allgemeinen Aussagen Hofstedes insofern, als etwa die hohe Präferenz für konsensuale Lösungen den ausgeprägt niedrigen Maskulinitätswert (siehe Tab. 3) widerspiegelt.

Schließlich zeigte sich für Deutschland die Ausbildung einer stark formalisierten Regelungskultur. Politikformulierung sowie -durchführung sind demnach gekennzeichnet durch einen hohen Grad an Fragmentierung und komplizierte Strukturen. Zwar erschwert der föderative Staatsaufbau (und die damit verknüpfte fragmentierte Aufgabenzuweisung) den zwischenstaatlichen Vergleich, doch auch dieser Befund lässt sich hinsichtlich des hohen Sicherheitsbedürfnisses in den oben gezeigten Daten nachvollziehen.

Allerdings bietet der pragmatische und programmorientierte Ansatz Janns die Gefahr, „eigentlich nur bestimmte ‘Regierungsstrukturen’ [zu erfassen], in denen Politik und Verwaltung deutlich ineinander übergehen.“ (Fisch 2000: 311, Hervorh. im Orig.)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl Hofstedes Kulturtypen, als auch administrative Traditionen sowie Janns Typen des Problemlösungsverhaltens letztlich eine nationalstaatliche Perspektive beibehalten. Die Erklärungskraft dieser Modelle erscheint durch diese Perspektivwahl aber insofern eingeschränkt, als es die Abgrenzung zwischen Regierungs- und Verwaltungshandeln erschwert und wahrscheinliche Heterogenitäten innerhalb der untersuchten Gebietskörperschaften ausblendet (Argyriades 2006: 284). Hilfreich scheint daher nicht nur der Fokus auf eine möglichst enge Akteursführung des Verwaltungskulturbegriffs, als „Organisationskultur“ (VK II), sondern auch eine Abkehr vom Territorialgedanken hin zu einer funktionalistischen Sichtweise, die zunächst idealtypisch zwischen bürokratischen und manageriellen Rollenmustern und Orientierungen unterscheidet.

#### IV. Ein zivilgesellschaftliches Modell?

Wie ließe sich nun ein zivilgesellschaftliches Modell, eine zivilgesellschaftliche Verwaltungskultur denken, in Anlehnung und im Kontrast zu bestehenden Konzepten? Die Verlagerung vom Territorialprinzip auf eine funktionale Betrachtungsweise ist sicherlich hilfreich<sup>9</sup>, denn wenn die Unterschiede der Staatsauffassung (und damit der Trennlinie zwischen Staat und Gesellschaft) so groß sind, wie es die Forschung zur politischen Kultur nahelegt, dann ändert dies auch das Verständnis einer sich im (oder eben außerhalb dessen) politischen System etablierenden Zivilgesellschaft.

Verwaltungskultur im weiteren Sinne zielte bei Jann (2000, 2002) auf Problemlösungskompetenz und steht damit in enger Beziehung zur Blickrichtung des New Public Management und einer auf Wirtschaftlichkeit gemünzten Herangehensweise.

Zivilgesellschaftliche Akteure erweitern allerdings das Aufgabenspektrum des Verwaltungshandelns. Neben die effiziente und effektive Problemlösung tritt eine bessere Einbindung nichtstaatlicher, kollektiver Akteure und damit ein neues Ziel: zusätzliche Legitimationssicherung.

Eine solchermaßen gedachte Verwaltungskultur öffnet sich zivilgesellschaftlichen Herausforderungen und sucht die Frage zu beantworten, welche Orientierungen zusätzlich zu bürokratischen und manageriellen notwendig wären? Anders formuliert geht es dann nicht länger nur um eine unabhängige Variable, sondern auch um die Hinwendung zu einer „öffentlichen corporate culture“, ähnlich einer normativen Theorie (mittels präskriptiver „Richtigkeitsmodelle“<sup>10</sup>).

Die Plausibilisierung eines auf zivilgesellschaftliche Akteure ausgerichteten Rollenverständnisses der Verwaltung folgt analog zu den Begründungslinien angesichts der Einführung von NPM-Elementen, also der Suche nach dem auslösenden Problemdruck. Wodurch ließe sich eine solche Neuorientierung des Selbstverständnisses des Verwaltungshandelns begründen? Das zentrale Problem liegt in der Gefahr erodierender Steuerungsfähigkeit durch die Zunahme an nichtstaatlichen Akteuren und Netzwerken. Zwar steigt dadurch potenziell die Input-Legitimität des Verwaltungshandelns, aber zugleich besteht angesichts staatlicher Rückzugsstrategien die Gefahr einer „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ (Bogumil et al. 2006: 14).

Das Analogon zum auf Effizienzsteigerung und Kostensenkung ausgerichteten manageriellen Modell könnte folglich in einer Verbreiterung der Legi-

---

9 Vgl. König dieser Band.

10 Vgl. König dieser Band.

timationsgrundlage liegen. Bildlich gesprochen kommt zur (mutmaßlichen) besseren Lösung *bekannter* Probleme (NPM) das bessere *Erkennen* von Problemlagen und damit latenten gesellschaftlichen „Steuerungsbedürfnissen“ hinzu (zivilgesellschaftliche Orientierung).

Begreift man Verwaltungskultur zunächst und vor allem als Orientierungsmuster, als ungeschriebenes Regelsystem (siehe oben VK II), dann wird deutlich, dass es bei einer solchermaßen zivilgesellschaftlichen Orientierung um kein eigenständiges „zivilgesellschaftliches Modell“ gehen kann, sondern vielmehr um eine Weitung, des zu adressierenden Akteurkreises, den Handelnde in der Verwaltung zu berücksichtigen haben. Denn auch bei erweiterter Partizipation bleibt die „neue Bürger-Verwaltungs-Beziehung die zwischen Kunden und Dienstleistern“ (Bogumil et al. 2006: 15). Zugleich leben „Zivilgesellschaftlichkeit und effektives und effizientes Management nicht im Zustand prästabiler Harmonie“ (König 2007: 16).

Eine solche Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Akteure und Beteiligungsstrukturen führt in der Konsequenz zu spezifischen Herausforderungen für das organisationale Rollen- und Selbstverständnis und wirkt damit handlungsleitend.

Eine Gegenüberstellung von Orientierungen und Rollenbildern des bürokratischen und des manageriellen Modells liefern Blanke und Schridde (2001). Die bekannte Dichotomie zwischen einer bürokratischen und einer manageriellen Verwaltungskultur kann um die Ausrichtung auf zivilgesellschaftliche Aspekte erweitert werden (siehe Tabelle 4). Neben die bekannte Abkehr vom Bürger als Adressat der Macht hin zu einem partnerschaftlichen Verständnis, tritt nun die des Bürgers als „Impulsgeber“. Verbreiterung der Legitimation und Sicherung bürgerschaftlicher Teilhabe sind zusätzliche, über die effiziente Leistungserbringung, der auf Wirtschaftlichkeit getrimmten Reformansätze hinausreichende Funktionen einer zivilgesellschaftlich-responsiven Verwaltungsorientierung:

**Tabelle 4: Orientierungen in der öffentlichen Verwaltung**

<b>Bürokratisches Modell</b>	<b>Managerielles Modell</b>	
	<i>Wirtschaftlichkeits- Orientierung</i>	<i>Zivilgesellschaftliche Orientierung</i>
Stetigkeit/Präzision/ Berechenbarkeit	Phantasie / Innovation / Wandel	Phantasie, Partizipation
Gehorsam gegenüber dem Dienstherrn	Bürger- und Kundennähe	Bürger- und Kundennähe
Bürger als „Machtadressat“	Bürger als „Partner“	Bürger als „Impulsgeber“
Rechtsanwendung / Verfahren	Leistung / Ergebnisse	Teilhabe / Legitimation
Hierarchie / Arbeitszerlegung	Dezentrale Selbstverantwortung	Dezentrale Selbststeuerung
Fach- und Dienstwissen	Problemlösungskompetenz	Legitimationssicherung
Aufstiegsleiter / Beförderung	Flexibilität / Mobilität	Flexibilität / Mobilität
Sicherheit / Fürsorge des Am- tes	Risiko / Leistungsbewer- tung	Sicherheit / Autonomieschonung
„fachmäßige“ Schulung (Weber)	Kreatives Lernen	Suche nach Bedürfnissen
Standardisierung von Abläufen	Situationsgerechte Differenzierung	Differenzierung als „Leitbild“
Haushaltsvollzug	Kostentransparenz	Entscheidungstransparenz
Korrekturer Ressourcen- verbrauch	Aufwand-Ertragsrechnung	Aufwand-Ertragsrechnung
Gleichförmigkeit von Produkten	Verbesserung von Qualität	Breitere Entschei- dungs- grundlage
Rechtmäßigkeit	Wirkung	„Diversity“ und Interessenausgleich
„Selbstbestätigung“, interne Kontrolle	Evaluation / externe Kritik im Wettbewerb	Aufbau von Sozialkapital

Quelle: *Blanke/Schridde*, 2001a: 2, 2001b und eig. Darstellung. S. a. *Blanke*, dieser Band, S. 71.

Das Versprechen der Kostentransparenz und Qualitätsverbesserung öffentlicher Dienstleistungen durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Elemente, wird ergänzt um die Stärkung eines auf Interessenausgleich und auf Entscheidungstransparenz gerichteten Rollenverständnisses. Letztere erhöht die Input-

Legitimität administrativen Handelns bereits durch ihren prozeduralen Nutzen (*Frey/Benz/Stutzer* 2004).

Deutlich wird allerdings auch in dieser Gegenüberstellung die Verquickung von beobachtbaren Verhaltensweisen und ihren zugrundeliegenden Codizes mit normativ angeleiteter Aufgabenerfüllung. Hinzu kommt, aus der Perspektive einer organisationalen Veränderungsstrategie, eines umfassenden Change Managements können solcherlei Orientierungen nur begrenzt beeinflusst werden. Blanke und Schridde weisen darauf hin, dass Reformen der Verwaltung, auch die Veränderung von Verwaltungskultur ergeben, diese aber nicht durch einen „Umschulungsprozess“ vermittelt werden könne. Vielmehr gelte es, z.B. durch den Einsatz von *Leitbildern*<sup>11</sup>, Mitarbeiter zu einer aktiven Auseinandersetzung mit gewünschten Veränderungszielen zu bewegen (*Blanke/Schridde* 2001: 2).

## V. Schlussfolgerungen für das Untersuchungsfeld

Verwaltungskultur(en) scheint nach wie vor ein definitorisch umkämpftes Forschungsgebiet zu sein, zumal es die unterschiedlichen Zugänge der Verwaltungswissenschaft insgesamt widerspiegelt. Normative Lesarten stehen neben empirischen, territoriale neben funktionalen und umfassende neben akteursbezogenen.

Strittig ist nach wie vor der tatsächliche Gehalt, der sich den vorhandenen empirischen Untersuchungen zuschreiben lässt, gerade und zumal Nationalstaaten als Untersuchungseinheit disparate Gebilde sind (vgl. *Fisch* 2000). Ein weiteres methodisches Problem liegt im Faktor Zeit und ob und inwiefern sich Verwaltungskulturen verändern. Hofstedes empirische Grundlagen liegen inzwischen Jahrzehnte zurück, bezogen sich lediglich auf Vertreter der „westlichen“ Welt, werden aber trotz Vorbehalte weiterhin forschungsleitend verwendet (z.B. *Bouckaert* 2007).

Einen anderen Weg beschreiten jüngere Forschungsarbeiten zum Europäischen Verwaltungsraum mit der Fragestellung, inwiefern die Europäische Integration ihrerseits innerhalb des europäischen Beamtentums eine eigenständige Verwaltungskultur entstehen lässt. So schlägt z.B. Jann die Einführung von Eurobarometerdaten für EU-Bedienstete vor (*Jann* 2002: 442).

Doch selbst auf nationalstaatlicher Betrachtungsebene ist eine Verknüpfung mit der Analyse zivilgesellschaftlicher Strukturen denkbar: Wirkungs-

---

11 Z.B. „Aktivierender Staat“, vgl. *Blanke*, dieser Band, *Blanke/Schridde*, 2001a,b und *Schridde*, 2004.

weisen zivilgesellschaftlicher Einflussnahme und Organisation<sup>12</sup> ließen sich entlang der Grenzen vermuteter Cluster untersuchen. Bis dato scheint es wenig Anknüpfungspunkte zwischen vergleichender Verwaltungsforschung und Analysen des Dritten Sektors, bzw. bürgerschaftlichem Engagement zu geben.

Der hier vertretene Ansatz folgt hingegen in einem funktionalen Verständnis der Dichotomie zwischen bürokratischer und managerieller Verwaltungsorientierung: Während im Reformkalkül des NPM, bzw. in der deutschen Variante des Neuen Steuerungsmodells, Kostentransparenz und –senkung im Zentrum stehen, lässt sich die Interaktion mit zivilgesellschaftlichen Akteuren als neue Herausforderung auffassen. Dann wäre zu fragen, ob bei Veränderungsprozessen, wie sie etwa mit Leitbildern angestoßen werden sollen, ähnlich Komplementaritäts- bzw. Abstoßungseffekte auftreten wie bei der Einführung von NPM-geleiteten Reformvorhaben (*Hajnal* 2004)?

Für letztere gilt etwa modernes Personalmanagement als essentiell (GfP – Gesellschaft für Programmforschung 2009). Eine zivilgesellschaftliche Erweiterung der manageriellen Verwaltungsorientierung dürfte den Komplexitätsgrad weiter erhöhen.

Dennoch kann eine solche Weitung des Akteurs- und Aufgabenkreises für Verwaltungshandeln, verstanden als „branchenbezogener Umbau“ (*Bogumil/Jann/Nullmeier* 2006: 11) zu einem umfassend gedachten Public Value Management (*Talbot* 2009) gehören. Der dabei gewonnene „value“ erschöpft sich nicht allein in der Absicherung und Gewährleistung öffentlicher Daseinsvorsorge, sondern erstreckt sich auf ein Rollenverständnis innerhalb öffentlicher Verwaltung, welches zivilgesellschaftliche Akteure als partizipative Impulsgestalter erachtet.

Als Wermutstropfen bleibt allein die schwierige Fassbarkeit, denn das zentrale Qualitätskriterium im manageriellen Modell, der Kostenfaktor kann nicht adäquat auf diese erweiterte Aufgabenstellung übertragen werden.

---

12 Vgl. *Zimmer* dieser Band.

## Literatur

- Argyriades, D.* (2006), The Rise, Fall, and Rebirth of Comparative Administration: The Rediscovery of Culture, *Public Administration Review*, Jg. 66, Nr. 2, S. 281-284.
- Blanke, B./Schridde, H.* (2001a), Der Aktivierende Staat als Leitbild für den Wandel der Verwaltungskultur: Schöneberger Forum, Berlin.
- Blanke, B./Schridde, H.* (2001b), Wenn Mitarbeiter ihre Orientierung verlieren. Change Management und Verwaltungskultur im Lichte einer Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Niedersachsen, *Zeitschrift für Personalforschung*, Jg. 14, Nr. 3, S. 336-356.
- Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F.* (2006), Politik und Verwaltung – Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft*, Politik und Verwaltung, Nr. 37, S. 9-26, Wiesbaden.
- Eichhorn, P.* (2007), Theoriezugänge zum Öffentlichen Management, in: König, K./Reichard, C. (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur*, Speyerer Forschungsberichte 254, Speyer, S. 111-122.
- Fisch, S.* (2000), Verwaltungskulturen – geronnene Geschichte?, in: *Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft*, Jg. 33, Nr. 3, S. 303-323.
- Frey, B. S./Benz, M./Stutzer, A.* (2004), Introducing Procedural Utility: Not only what, but also How Matters, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Jg. 160, Nr. 3, S. 377-401.
- GfP – Gesellschaft für Programmforschung. (2009), *Better Regulation: Bessere Institutionen und Normen als Voraussetzung für erfolgreiches Regieren*, Köln.
- Hajnal, G.* (2004), *Administrative culture and New Public Management reforms: A multiple-case study*, University of Economics and Management, Budapest.
- Hofstede, G.* (1984), *Culture's Consequences – International Differences in Work Related Values*, 2. Aufl., Newbury Park, London.
- Jann, W.* (1983), *Staatliche Programme und 'Verwaltungskultur'. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen.

- Jann, W.* (2002), Verwaltungskultur, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 425-447.
- Lippert, B./Umbach, G.* (2005), The Pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU system, Baden-Baden.
- North, D. C.* (1992[1990]), Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Peters, G. B.* (2000), Four Main Administrative Traditions, Washington.
- Schein, E. H.* (1985), Organizational Culture and Leadership, San Francisco.
- Schridde, H.* (2004), Die wandelfähige Verwaltung – Ansätze, Konzepte und Widersprüche, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Diskussionspapiere und Materialien Nr. 19. Hannover.
- Talbot, C.* (2009), Public Value – The Next “Big Thing?”, in: Public Management? International Journal of Public Administration, Jg. 32, Nr. 3 & 4, S. 167-170.
- Waarden, F. v.* (1993), Verwaltungskultur. Wie lassen sich unterschiedliche Verwaltungsstile und Verwaltungskulturen erklären?, in: Wehling, H.-G. (Hrsg.), Länderprofile: Politische Kulturen im In- und Ausland, Stuttgart, S. 193-226.