

Eva Ruffing

Carl Dahlström und Victor Lapuente. *Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. 2017. Cambridge: Cambridge University Press Paperback. 270 Seiten. ISBN-10: 131663065X.

Das Buch „*Organizing Leviathan*“ geht aus einem größeren Forschungsvorhaben hervor, das die beiden Autoren Carl Dahlström und Victor Laupente seit einigen Jahren am Quality of Government Institute der Universität Göteborg verfolgen. Beide Autoren befassen sich seit längerem mit den Bedingungen für gutes Regieren im Sinne von Verwaltungshandeln, insbesondere auch auf der empirischen Grundlage des *Quality of Government* (QoG)-Datensatzes, der derzeit wohl zu den größten verfügbaren ländervergleichenden Datensätzen der Verwaltungsforschung gehören dürfte.

Die zentrale These, die Dahlström und Lapuente in „*Organizing Leviathan*“ untersuchen und in Kap. 2 umfassend vorstellen, ist, dass gutes Regieren von der Art und Weise abhängig ist, wie die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung organisiert sind. Dabei beziehen sie sich vor allen Dingen darauf, dass die Anreizsysteme für den öffentlichen Dienst und die für PolitikerInnen vollständig voneinander getrennt sein sollen, insbesondere, was das berufliche Fortkommen angeht. Ernennung, Beförderung und Entlassung von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes dürfen nicht im Ermessen politischer Akteure liegen, sondern müssen rein meritokratischen Kriterien folgen. Es darf also keine Politisierung des öffentlichen Dienstes geben, und – so betonen es die Autoren, auch wenn es für die weitere empirische Untersuchung keine wichtige Rolle mehr spielt – es darf auch keine Bürokratisierung der Politik geben. Es dürfen also etwa nicht hohe BeamtenInnen als MinisterInnen berufen werden. Das grundsätzliche theoretische Argument dahinter ist reizvoll einfach: Diese strikte Trennung etabliert ein System der *checks and balances*, in dem Verwaltungsakteure kein Interesse daran haben, politische Akteure zu decken, die korrupt sind, öffentliche Gelder verschwenden oder Ähnliches, da deren Missfallen für sie keine negativen Konsequenzen hat. Stattdessen haben sie ein Interesse daran, öffentliche Leistungen bestmöglich zu erbringen und in ihre eigene Qualifikation zu investieren, da diese Punkte über ihr Fortkommen entscheiden.

Diese Trennung zwischen den Karrieresystemen von Verwaltungsakteuren und politischen Akteuren ist die zentrale unabhängige Variable des gesamten Buches. Operationalisiert wird sie über meritokratische Rekrutierungspraxis. Die Kapitel 4-6 des Buches untersuchen nacheinander ihre Wirkung auf drei zentrale abhängige Variablen: Erstens das Ausmaß an Korruption in einem Land, zweitens die so genannte „government effectiveness“, die über das Ausmaß verschwenderischer Staatsausgaben operati-

onalisiert wird, und drittens die Fähigkeit, auf Effizienzverbesserung ausgerichtete Verwaltungsreformen durchzuführen, die insbesondere über die Einführung leistungsorientierter Vergütung als zentralem Bestandteil von New Public Management-Reformen operationalisiert wird. Der Effekt aller Variablen wird zunächst mithilfe großer ländervergleichender Datensätze – allen voran der QoG-Datensatz – untersucht, bevor die Kausalzusammenhänge anhand einzelner Länderbeispiele illustriert werden.

Die Pointe des Buches zeigt sich allerdings zunächst in Kapitel 3, in der die Autoren eine zentrale konkurrierende unabhängige Variable untersuchen, die sie als „closed Weberian bureaucracy“ bezeichnen. Hierzu diskutieren sie auch den empirischen Forschungsstand, der geschlossene Personalsysteme, in denen die Akteure in der Regel lebenslang verbleiben und die durch ein besonderes Arbeits- oder Dienstrecht geregelt werden, vielfach als wichtige Bedingung für gutes Regieren sieht. Auf der Grundlage des *QoG Expert Surveys* und einer Reihe anderer frei verfügbarer Daten kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich weder ein stabiler Einfluss geschlossener Personalsysteme auf das Ausmaß an Korruption, noch die *government effectiveness*, noch auf die Reformfähigkeit von Verwaltungen zeigen lässt. Ihre anschließende Diskussion einiger Länder aus der napoleonischen Verwaltungstradition mit solchen geschlossenen Personalsystemen, die insgesamt eine eher schlechte Performanz aufweisen, zeigt, dass diese Systeme in der Praxis oft durch eine dennoch stattfindende Verflechtung zwischen den Karrierepfaden von PolitikerInnen und Verwaltungsakteuren unterlaufen werden.

Im Gegensatz zur mangelnden Erklärungskraft der „closed Weberian bureaucracy“ finden Dahlström und Lapuente einen substanziellen und robusten Einfluss der Trennung der Karrierewege auf alle drei oben genannten abhängigen Variablen. In Kap. 4 wird zunächst der Einfluss auf Korruption untersucht. Die Autoren nehmen an, dass Korruption gefördert wird, wenn PolitikerInnen Verwaltungspersonal nach Belieben einstellen, befördern oder entlassen können, da dadurch Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, die ein Aufdecken von Korruption verhindern. Das Ausmaß an Korruption wird mithilfe des *World Bank Governance Indicators* gemessen. Die Trennung der Karrierewege hat dabei einen durchgängig robusten und starken Einfluss auf das Ausmaß an Korruption, auch unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Kontrollvariablen, wie etwa dem Ausmaß an Demokratie oder Freiheit der Presse.

In Kap. 5 untersuchen die Autoren den Einfluss der Trennung von Karrierewegen auf *government effectiveness*. Theoretisch argumentieren sie dabei, dass nur die Sicherheit, ausschließlich aufgrund von guter Leistungserbringung befördert zu werden, für Verwaltungsakteure Anreize bietet, sich auf diese Leistungserbringung und die Ausbildung entsprechender Fähigkeiten zu konzentrieren, statt um die Gunst politischer Akteure zu werben. Auch hier finden Dahlström und Lapuente einen robusten und substanziellen Einfluss, wohingegen zentrale Kontrollvariablen wie etwa Bildung keinen signifikanten Einfluss zeigen.

In Kap. 6 schließlich untersuchen die Autoren den Einfluss der Trennung von Karrierewegen auf die Durchführung von Verwaltungsreformen, insbesondere die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung. Theoretisch argumentieren sie, dass die Verwaltungsakteure nur einen geringen Anreiz haben, der Einführung solcher Systeme zuzustimmen bzw. diese Systeme nicht zu einer Produktivitätssteigerung führen, weil die Akteure immer befürchten müssen, dass eine gute Leistung mit der Anhebung der Standardleistungsanforderungen in der Zukunft „bestraft“ wird. MinisterInnen – so argumentieren sie – haben einen hohen Anreiz Effizienzgewinne auch auf Kosten des

Verwaltungspersonals zu realisieren, um politischen Handlungsspielraum zu gewinnen, ihre Wiederwahl zu sichern etc. Hohe VerwaltungsbeamtInnen sind hingegen durch ihre langfristige Perspektive stärker den MitarbeiterInnen verpflichtet. Eine klare Trennung zwischen der politischen Spitze und dem leitenden Verwaltungspersonal erhöht daher die Bereitschaft der MitarbeiterInnen, die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung mitzutragen. Auch diese Annahmen werden durch die empirischen Ergebnisse bestätigt.

Dahlström und Lapuente gelingt es überzeugend zu zeigen, dass die Trennung der Karrierewege – operationalisiert über eine meritokratische Rekrutierungspraxis – eine vielleicht überraschend umfassende Wirkung auf eine Reihe wichtiger Teilbereiche des guten Regierens hat. Sie können dabei auch zeigen, dass dieser Effekt über Länder hinweg auftritt, die sich durch eine Vielzahl anderer Faktoren, wie etwa rechtsstaatliche Tradition, Ausmaß an Demokratie oder Bildungsniveau, unterscheiden. Lediglich die Wirtschaftskraft als weitere Kontrollvariable hat ebenfalls einen substanziellen Einfluss auf das Ausmaß an Korruption und die *government effectiveness*.

Im Licht der bisher bestehenden Forschung ist das Ergebnis, dass sich kein Zusammenhang zwischen „Weber’schen“ Personalsystemen und gutem Regieren finden lässt, weitreichend. Dahlström und Lapuente bringt das insgesamt zu der Erkenntnis, dass nicht „rules“ sondern „incentives“ ausschlaggebend sind. Dabei schreiben sie dem Weber’schen Ansatz vor allen Dingen meritokratische Rekrutierungsregelungen zu, die in der Praxis häufig unterlaufen werden, wohingegen sich positive Wirkungen nur dann ausmachen lassen, wenn das gesamte Personalsystem von meritokratischen Anreizen durchzogen ist. Für jeden Einflussfaktor legen die Autoren eine umfassende theoretische Begründung für den angenommenen Kausalzusammenhang vor, prüfen die Ergebnisse auf der Grundlage vielfältiger quantitativer und qualitativer Daten und adressieren auch Endogenitätsfragen und Fragen der Kausalitätsrichtung. Das Buch ist damit ein hervorragendes Beispiel für vergleichende Verwaltungsforschung im Sinne der vergleichenden Politikwissenschaft und leistet einen Beitrag von hoher wissenschaftlicher und praktischer Relevanz.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Eva Ruffing, Otto-Suhr-Institut, FU Berlin, Ihnestraße 22, 14195 Berlin

E-Mail: eva.ruffing@fu-berlin.de