

Bericht vom Jahreskongress des IIAS 2018, Tunis

„Resilienz von Governance Systemen: anstrengen, anpassen, erhalten (strive, adapt, maintain)“

Der Jahreskongress des IIAS (International Institute of Administrative Sciences) fand vom 25. bis 29. Juni 2018 im neuen Kultur-Kongresszentrum in Tunis statt. Örtlicher Organisator war die ENA/National School of Administration. Die Regierung von Tunesien war Partner des Kongresses und mit mehreren Regierungsmitgliedern vertreten. So stellte der Ministerpräsident persönlich den Stand und die Entwicklungspotentiale und -linien für die zukünftige Entwicklung Tunesiens sowie die Anstrengungen der tunesischen Regierung zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung dar.

1. Leitthema der Konferenz: Resilienz von Regierung und Verwaltung

Leitendes Konferenzthema war die Resilienz von Regierungs- und Verwaltungssystemen. Wie häufig bei der Entlehnung von Begriffen aus anderen Disziplinen (z.B. Evidenz, Nachhaltigkeit), kann dieser Begriff zu neuen Fragestellungen und Sichtweisen führen, muss aber zunächst definiert und dann mit den Fragestellungen und Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung in Bezug gesetzt werden.

In dem Ankündigungsaufwurf der Konferenz wird u.a. Folgendes ausgeführt: Krisen folgen heute in einem hohen Tempo aufeinander und es geht nicht mehr darum, wie die Governance-Systeme sich auf die einzelnen Krisen einstellen, sondern wie sie routinemäßig mit unerwarteten Krisen generell umgehen. Das Konzept von Resilienz nimmt diesen Wandel auf, der dadurch gekennzeichnet ist, dass komplexe Problemlösungen zur zentralen Aufgabe von Governance-Systemen geworden sind. Resiliente Governance-Systeme haben starke Verbindungen mit ihrer Umwelt und verfügen über Routineverfahren, um die relevanten Signale in antizipierende und abmildernde Maßnahmen umzusetzen. Sie sind gewohnt, mit Situationen von unvollständigen oder unsicheren Informationen umzugehen.

Die einzelnen Sprecher näherten sich dabei dem leitenden Konferenzthema wie folgt. Der Präsident des IIAS, *Professor Dr. Geert Bouckaert*, Leuven/Belgien, stellte für die öffentlichen Institutionen als zentrale Herausforderung in den Mittelpunkt, für die Zukunft fit zu sein und auch Schocks verarbeiten zu können. Dabei ging es ihm um fünf Ebenen: die individuelle (Beispiel: Überladung mit Daten in IT-Zeiten), gestörte Zusammenarbeit

in Regierungssysteme (u.a. bei Finanzen), die Beziehung zu nicht-staatlichen Akteuren, die Krise bei Einstellungen und Verhalten der verantwortlichen Personen sowie die Kollabierung von Makrosystemen (Verfassung, Regierung usw. - wie in den SDG 11 und vor allem SDG 17 benannt).

Professor Dr. Stefan Fisch, Speyer, nahm in seiner ‚Key-note-Speech: Resilience as an Obstacle and as a Strategy‘ zunächst Bezug auf die Herkunft des Begriffes „Resilienz“. Dieser hat seinen Ursprung in der Technik; es geht um die Fähigkeit, zu einem früheren Zustand nach einer plötzlichen Änderung zurückzukehren. In der Medizin und Psychologie geht es um die Disposition einer Person, mit plötzlichen Verletzungen und sogar chaotischen Bedrohungen umzugehen. Resilienz wurde dann in ökologische Systeme übertragen und auf deren Eigenschaft, sich zu regenerieren. Resiliente Organisationen schließlich reagieren auf die Verwundbarkeit durch mögliche Katastrophen und die sich ändernden Umgebungen. Sie schaffen eine Loyalität mit allen relevanten Akteuren und entwickeln klare Organisationstrategien. Stefan Fisch stellt dabei u.a. Fragen, wieweit öffentliche Institutionen sich selbst verändern, wieweit sie tatsächlich sich um alle kümmern und ob sie Eigeninteressen verfolgen. Ist möglicherweise ihre Bestandserhaltung über die Zeit ein Kernelement für ihren starken Willen, sich nicht anzupassen und sich nicht um Anpassung zu bemühen?

Der Generalberichterstatter, *Professor Dr. Stavros Zouridis*, Tilburg/Niederlande, setzte in seinem Eingangsbeitrag den Schwerpunkt bei der Resilienz des Rechtes. In das breite und allseits verwendete anglo-sächsische Verständnis von „Rule of Law“ bezog er als inhaltliche Präzisierung ausdrücklich den Ansatz des „Rechtsstaates“ ein. Er bildete dabei u.a. die logische Kette von der Geltung des Rechts als Voraussetzung für eine verlässliche Regierung bis zu einem allgemeinen gesellschaftlichen Vertrauen. Er stellte fest, dass das Recht sich auch in Europa in einer Krise befinde; Indikatoren seien ein sinkendes öffentliches Vertrauen in das Rechtssystem, ein aufkommender Populismus und eine falsche Reaktion durch dichtere Rechtsregeln und Kontrollen. Seine Gegenstrategien umfassten (1) eine Zurückhaltung bei der Regulierung (gegen Überregulierung), (2) eine Stärkung der Organisationen, die Recht durchsetzen (u.a. durch intensivere Zusammenarbeit der entsprechenden Behörden) und (3) die Wiederherstellung von Gerechtigkeit und Neutralität. Weniger wichtig erschien ihm eine Beteiligung der Bürger an öffentlichen Entscheidungen.

2. Inhaltliche und regionale Breite des Themas

In 35 Themen-Workshops (mit rund 70 parallel laufenden Sitzungen) und 4 Plenarveranstaltungen haben die rund 300 Teilnehmer aus 43 Ländern vielfältige Facetten des Resilienz-Themas behandelt. Das Thema erwies sich als großer Mantel, unter den durchaus bekannte Themen und Begriffe aus den Diskursen der letzten Jahre Platz fanden und teilweise neu akzentuiert wurden (Qualität von Governance, Korruption und Integrität, Public Management, Inklusion, Verwaltungskultur und -tradition, Ethik, polarisierte Gesellschaften, Verhältnis zu den Bürgern, Recht und Risiko, finanzielle Resilienz durch verstärkte Funktion der Rechnungskontrolle, Terrorismus, Capacity Building u.a.m.)..

Die Konferenz 2018 hatte im Programm zusätzlich eine starke regionale Komponente. Das hatte den Vorteil, dass nicht alle Themen global behandelt wurden, sondern auf der Basis der regionalen Besonderheiten vertieft werden konnten. Der eigentlichen Konferenz waren am Vortag Workshops zu PPP für die Entwicklung der Infrastruktur in Afrika und zu Reformprojekten in Bahrein vorgeschaltet. Das erste Thema wurde von Vertretern aus afrikanischen Ländern und China behandelt. Kritische Fragen nach einem Neo-Kolonialismus wurden von einem Vertreter aus Nigeria explizit artikuliert: die Unterstützung bei Projekten der Verkehrsinfrastruktur sei hilfreich und notwendig, nicht aber bei der Nutzung der Bodenschätze und der industriellen Entwicklung.

Die Konferenz selbst hatte Plattformen für Afrika südlich der Sahara (mit Schwerpunkt Nigeria und Ghana sowie „African Governance“), für Nordafrika bzw. die MENA-Region (mit dem Sonderthema: Islamische Finanzen), für „European Governance“, für Japan und nicht zuletzt China.

Während der Konferenz gab es mehrere Präsentationen aus Tunesien.

Der Generalberichtersteller hob in seinem Schlussbericht explizit Beiträge aus den Ländern Palästina, Bahrein, Japan, Südkorea und Tunesien hervor. Der Unterzeichner hat bemerkenswerte Einzelbeiträge u.a. aus Ungarn (zur Korruption), der Ukraine (über nationale Resilienz), Polen (Kritik an der Dichte von rechtlicher Regulierung), Estland (Management von unvorhergesehenen Ereignissen), Bahrein (Vertiefung des Konzeptes von Resilienz) gehört.

Das Konferenzthema von 2017 (Migration und Flüchtlinge) wurde in einer eigenen Arbeitsgruppe fortgeführt.

3. „Große Vorträge“

3.1. Braibant-Lecture

Ein herausragendes Ereignis ist seit dem Jahr 2001 der Plenarvortrag der Braibant-Lecture. In diesem Jahr war die ehemalige Präsidentin der American Society for Public Administration (ASPA), *Professor Susan T. Gooden*, Virginia Commonwealth University, eingeladen zu dem Thema „Nervousness in Governance: A Focus on Social Equity“. Sie nahm Bezug auf den Zielbereich 17 der SDG der UN (Social Development Goals), in dem Gleichheit (Equity) eine zentrale Kategorie darstellt. Sie zog empirische Befunde aus den USA heran (Human Development Index), stellte ein großes Gefälle in den USA fest (Weiß-Asiatisch-Spanisch-Schwarz) und identifizierte zahlreiche Felder mit strukturellen Ungleichheiten (Kultur, Normen, Gesetze, soziale Akzeptanz, Praxis der Organisationen, Bildung, Strafjustiz, Einkommen, Wohnen, Umwelt, Gesundheit). Dieser hohe Grad an Ungleichheit führe zu einer Nervosität der Regierung. Ihr Fallbeispiel aus Seattle hatte eine weitere Zuspitzung, weil es hier um Ungleichheit aufgrund von Zugehörigkeit zu einer Rasse geht (Fall der „Seattle Race and Social Justice Initiative“). Insoweit entwickelte Susan Gooden die traditionelle soziologische analytische Fragestellung der sozialen Ungleichheit zu einer programmatischen weiter: soziale Gleichheit als Ziel (SDG) oder Utopie (keine Diskriminierung wegen Zugehörigkeit zu einer Rasse). Sie schloss entsprechend positiv: „Combating a nervous area of government takes time, but with sustained commitment, significant changes occur that reduce social inequities.“

3.2. Hauptvortrag (key-note) zur Modernisierung der chinesischen Regierung

Bei dem Jahreskongress des IIAS im Jahr 2016 in Chengdu/China hat eine große Zahl von chinesischen Sprechern (aus unterschiedlichen Funktionsbereichen) recht offene Einblicke in den laufenden Änderungs- und Modernisierungsprozess des Regierungssystem Chinas gegeben. Der Vortrag in Tunis 2018 durch *Herrn Wenping Huang*, Präsident der Chinesischen Gesellschaft für Reformen des öffentlichen Sektors und hochrangiges Mitglied der PCC, sollte diesen Prozess fortsetzen. Er bezog sich auf die Beschlüsse der Parteikongresse von 2013 und 2017 als grundlegende verbindliche Orientierung, die Führungsrolle der Partei bei der Steuerung und Entwicklung der Gesellschaft und die vier zentralen Prinzipien des Reformprozesses. Diese beinhalten (1) die umfassende Führungsrolle der Partei zu implementieren und zu bewahren, (2) einen bürgerzentrierten Ansatz zu stützen, (3) Prinzipien der Optimierung, Koordination

und Effizienz zu folgen, und (4) eine auf Recht basierte Governance hochzuhalten. Herr Wenping Huang vertrat auch in der anschließenden Diskussion die offizielle Linie der Reform von Partei, Regierungssystem (insbesondere der Neuformierung der Ministerienstruktur) und Gesellschaft und wick Fragen etwa zum Rechtsstaatsverständnis aus.

4. Internationale Institutionen

Die SDG's (Sustainable Development Goals) der UN zogen sich durch die gesamte Konferenz und werden faktisch als verbindliche Vorgabe für das Handeln von Regierungen und Verwaltungen interpretiert.

Als „Sprecher“ der UN trat *Dr. John-Mary Kauzya* auf (bezeichnet als ‚Godfather of the African public administration‘) und referierte über „Public Service resilience and humanness: Delivering services during hard times“. Er fasste seine Schlussfolgerungen folgendermaßen zusammen:

‚With the above discussion on resilience and humanness as well as mindsets in the Public Service that are necessary for the implementation of the 2030 Agenda to achieve sustainable development leaving no one behind including the vulnerable, the problematic for those who are involved in the development of the capacities of Public servants becomes complicated especially because changing (let alone developing) the mindset is a complicated undertaking. Public Administration school, Management Development Institutes and managers of human resources in public sector institutions including the Public Service must engage in a resilient search for new approaches, methodologies and techniques that will ensure developing mindsets that are appropriate for achieving the SDGs. Knowledge and skills have always been relatively easier to develop. Mindset is not so obvious. That is not to say that it is impossible. It needs more focused specific effort beginning with the leadership in Public Sector Institutions. The mindset that will ensure the wellbeing of all the people will be driven by care for all the people (humanness), including the generations of the future, a propensity for integration and belief in collective action and impact, a sense of equity and concern for the poor and vulnerable, resilience, concern for the common good, and persistence in the search of new solutions to new problems, a drive for creativity and innovation, self-reliance and belief in people power to determine the quality of their lives, professionalism, respect for ethics and integrity and an acute dislike for corruption in the public sector. How to develop such mentality among public servants is a big task. But it must be done.‘

Allen Cross, EU- Kommission, stellte das Programm Horizon 2020 vor. Dieses Programm zur Forschungsförderung soll bis 2027 laufen, rund 100 Mrd. € umfassen und sich auf drei Felder konzentrieren: Open Science, Global Challenges and Industrial Competitiveness, Open Innovation.

In diesen Kontext passt auch die Vorstellung von Herrn Professor *Liu Hong*, PhD, School of Social Sciences und Direktor des Nanyang Centre for Public Administration, Singapur, zu dem Ansatz eines globalen Talent-Managements. Er ist integraler Bestandteil des

Entwicklungskonzepts des Staates Singapur. Dieses hat dazu geführt, dass heute 70% des akademischen Personals und 50 % der Studenten (graduates) Ausländer der 1991 gegründeten Nanyang Technological University sind und dass die Universität inzwischen zu den TOP-Universitäten weltweit zählt.

5. Beiträge aus Deutschland¹

5.1. Michael Bauer/Rahel Schomaker

Professor Dr. Rahel M. Schomaker (FÖV Speyer / CUAS Villach) stellte gemeinsam mit *Professor Dr. Michael W. Bauer* (DUV Speyer) zwei Papiere im „Open Track“ vor. Beide Papiere befassen sich mit den Herausforderungen für nationale Verwaltungen durch globale Entwicklungen bzw. Verwaltungswandel.

Daneben wurde im Rahmen der Jahrestagung ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, welches eine engere Zusammenarbeit der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer sowie des IIAS, des Bahrain Institute for Public Administration (BIPA) sowie der MENAPAR (Middle East and North Africa Public Administration Research) zum Ziel hat.

Das Papier „The Transnationalization of Domestic Public Administration: Taking Stock and Looking Ahead“ basiert auf einer gemeinsamen Arbeit mit Jörn Ege (DUV Speyer) und ist mit dem an der DUV Speyer angesiedelten Projekt „The Consequences of Bureaucratic Autonomy for International Administrative Influence (Autonomy II)“, verbunden. Untersucht wurde die Rezeption von Transnationalisierung und deren Auswirkungen auf nationale Verwaltungen in der einschlägigen verwaltungswissenschaftlichen Literatur, welche weit hinter derjenigen anderer Sozialwissenschaften zurückbleibt.

Das Papier „ARAB ADMINISTRATIVE ELITES SURVEY (AAES) - First Insights: Public Personnel“ basiert auf einem Survey, welches von den Autoren aktuell in den Verwaltungen der Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas durchgeführt wird. Im Rahmen dieses Forschungsprojektes werden erstmals empirische (Perzeptions-)Daten direkt von Bürokraten aus der Region erhoben; neben Einstellungen und Werten werden konkrete Rahmenbedingungen der einzelnen Organisationseinheiten sowie Instrumente

¹) Der Berichtsteller ist den Kollegen/-innen dankbar, dass sie ihre Konferenzbeiträge für diesen Bericht zusammengefasst haben.

des Verwaltungshandelns abgefragt. Erste Ergebnisse zu Motivation und Perspektiven für Angestellte des Öffentlichen Sektors, welche angesichts demographischen Wandels, politischer Instabilitäten und eines sich wandelnden institutionellen Rahmens von besonderer Bedeutung für die Wachstumsperspektiven der arabischen Staaten sind, wurden im Rahmen der Jahrestagung vorgestellt.

5.2. Kai Masser/Hendrik Hoffmann

Dr. Kai Masser, FöV Speyer, präsentierte im ersten Teil (Session) des Panels zum Thema „Terrorismus“ ein in Kooperation mit dem Leiter des Rechenzentrums der Universität Speyer, *Herrn Hendrik Hoffmann*, erstelltes Papier mit dem Titel „Cyber-Attacks as an Instrument of Terrorism? – Motives – Skills – Likelihood – Prevention“. Der Beitrag hatte folgenden Inhalt:

‘Cyber-Attacks’ are mostly “Cyber-Crime”. Most attacks are “financially driven”. However, the most notorious “cyber-attacks” like Stuxnet, WannaCry and Petya/NonPetya are linked to state or state-partisan activities. Seemingly, there is a growing market for “Cyber-Defense”. However, the cyber-attack arena is very much reminiscent to piracy of the 16th and 17th century with the ingredients money, power and a legal void.

In the second part of the paper, we investigate technical aspects of the attacks introduced in the first part. First, we look at attack vectors with a critical examination of how to minimize the attack surface. We then suggest defensive approaches which lead to best practices. We conclude with a consideration of the cyber inherent issue of unattributeability in conjunction with false flag operations.’

Im Anschluss an das Paper Hoffmann/Masser präsentierte Dr. habil. Tamás SZÁDECZKY, senior lecturer, National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of E-Government, 1083 Budapest, Hungary ein Paper mit gleicher Themenstellung, Titel : „Public administration tasks of cyberterrorism and cyber conflicts “.

Ein weiterer Austausch / Kooperation des FÖV mit der „ National University of Public Service, Budapest “ bezüglich der Themenstellung „ cyber security “ ist im weiteren Verlauf der Tagung besprochen worden.

5.3. Andreas Knorr/Alexander Eisenkopf

Prof. Dr. Andreas Knorr, FöV Speyer, präsentierte in einem Spezial-Panel zum Thema PPP seine aktuellen Forschungsergebnisse (zusammen mit *Prof. Dr. Alexander Eisenkopf*, Zeppelin Universität Friedrichshafen) unter dem Titel „Road Infrastructure PPP in Germany: Why did the «F Model» and the «A Model» fail?“ Im Rahmen der drei von der EEP organisierten Sessions des PPP Panels wurden intensiv Erfahrungen aus unterschiedlichen Ländern präsentiert und diskutiert sowie ein weiterer Erfahrungsaustausch (u.a. im Rahmen der «European Law Society») verabredet. In dem Papier ging es im Kern um folgendes:

‘Road infrastructure PPP were illegal under German law until September 1994 when the Federal German government enacted the Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz – the Private Financing of Highway Construction Act. For the first time ever, this new law formally permitted the transfer of all relevant economic and legal rights to private investors, including the explicit right to levy tolls, and duties relating to the provision and operation of federal trunk roads (i.e. motorways – Autobahnen - and interstate highways – Bundesstrassen). The new law permitted two alternative PPP variants for road infrastructure projects: the ‘A model’ and the ‘F model’. The former is applicable to PPP projects for the expansion of existing federal road infrastructures. In practice, a new lane will be added to a heavily used motorways. Under this regime the private investor will recoup his investment through a share of the toll levied on all trucks using this road section. The ‘F model, by contrast, was designed for PPP projects with respect to Sonderbauten (special structures), i.e. bridges, tunnels, and mountain passes. Essentially, it is a variant of a standard BOT model.

Only two ‘F model’ PPP were realised so far, both of them tunnels: the Warnow river crossing near Rostock and the Herrentunnel in Lübeck - although the Federal Ministry of Transport had initially drafted a list of 32 potential application. Both projects proved commercially unviable, however, after only a few years of operation. So, the ‘F model’ strikingly failed to produce the politically anticipated results – both in terms of the number of projects realized and as a commercially attractive business model for private investors. As for the ‘A model’, the first batch included four pilot projects for motorway expansion projects. Currently, six ‘A model’ projects are operational, four more are close to completion and a further 13 have been announced (a request for tenders has been issued for two of them). The generally positive assessment of the ‘A model’ by policymakers and many academic experts alike was shattered by the imminent bankruptcy of one of the flagship ‘A model’ projects – the expansion of the section of

federal motorway no. 1 between Hamburg and Bremen. In mid-2017, its operator - A1 Mobil – sued the Federal government for €640m in compensation for an “unexpected loss of earnings” due to lower than anticipated traffic volumes.

The proposed paper will identify, the underlying causes – economic, political and administrative – of both PPP models’ unsatisfactory performance. The paper will first provide a detailed overview of both PPP models. The focus will be on the substantial design flaws and inadequate governance structures.

Both as a conclusion and an outlook, policy recommendations will be derived from this analysis with the view to assessing the potential role of future PPP road infrastructure projects in the German political, legal and administrative setting. This includes a discussion of whether the ‘F model’ and the ‘A model’ may be redesigned in ways which are more conducive to achieving the political goals of PPP road infrastructure projects. In fact, from the second batch onward, an enhanced version of the early ‘A model’ – the so-called ‘V model’, the Verfügbarkeitsmodell or ‘availability model’ – was implemented whose advantages and risks will be addressed prominently in this context.’

5.4. Jörg Bogumil/Falk Ebinger/Sabine Kuhlmann

Auf dem Panel zu „Localizing the Sustainable Development Goals“ wurden vier Beiträge aus Italien (Marco Calabro), der Türkei (Evrin Tan), der Slowakei (Daniel Klimovsky) sowie aus Deutschland (*Falk Ebinger, Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil*) präsentiert und diskutiert. Themenstellungen waren Migrationsbewegungen und die lokale Aufnahme der Immigranten, Dezentralisierungsreformen, interkommunale Kooperationsbemühungen und Gebietsreformen. Zu letzterem analysierten Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil in einer vergleichenden Perspektive Wirkungen von Gebietsreformen in Deutschland und Europa. Die empirischen Analysen zeigen, trotz aller Differenziertheit, dass es einen *deutlich positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Leistungsfähigkeit der Kommunen und der Kreise* gibt. Diese Effekte sind schwer zu quantifizieren, treten erst mittelfristig und in Abhängigkeit der Umsetzungsbemühungen ein und kehren sich ab einer bestimmten Größe auch um. Zudem gibt es *keine stichhaltigen Hinweise darauf, dass sich die Legitimität und Bürgernähe kommunalen Handelns nennenswert verschlechtern*, wenn bestimmte Gebietsflächen nicht überschritten werden. In der Summe gewinnt die Kreisebene durch Territorial- und Funktionalreformen an Substanz- und Gestaltungsfähigkeit. Dennoch scheint es gerade in Deutschland den

Landesregierungen gegenwärtig nicht mehr zu gelingen, mit diesen nicht ganz unbekanntem Argumenten die Diskussion zu versachlichen.

5.5. Sabine Kuhlmann

Mit dem von Raymond Saner (Universität Basel, Schweiz) organisierten Special Panel sollte an das Rahmenthema des letzten IIAS Kongresses in Aix-en-Provence 2017 angeknüpft und sollten Schlüsselfragen des Verwaltungsmanagements im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik diskutiert werden. Es ging insbesondere um Varianten der Verwaltungsorganisation in diesem Aufgabenbereich aus Sicht verschiedener Länder, Handlungsstrategien bei Überforderung von Verwaltungsbehörden und die Sichtweise der Vereinten Nationen hinsichtlich der Frage, welchen Beitrag „gute Verwaltung“ im Migrationsbereich zur Umsetzung der SDGs leisten kann. Das Eröffnungsreferat „Multi-Level Management of the Refugee Crisis in Germany“ von *Prof. Dr. Sabine Kuhlmann*, Universität Potsdam, befasste sich am Beispiel des deutschen Falles mit dem Management der „Flüchtlingskrise“ im deutschen Verwaltungsföderalismus, vor allem den Koordinationsproblemen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, der institutionellen Überforderung des BAMF sowie der Integrationsverwaltung auf kommunaler Ebene und im Zusammenspiel mit dem BAMF. Weitere Vorträge betrachteten entsprechende Problemlagen und Lösungsansätze in anderen von Migration betroffenen Staaten (z.B. für Tunesien der Vortrag von Fehd Timech über „Migration Policy of the Republic of Tunisia“ und für die Türkei der Vortrag von Uğur Tekiner über „The Recent Institutional Reform of the Migration Policy in Turkey“). In den Referaten kam nicht nur die erhebliche Varianz hinsichtlich der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung der Migrations- und Integrationsverwaltung, etwa im Verhältnis von zentralstaatlicher und lokaler Ebene, in den einzelnen Ländern zum Ausdruck. Es wurde außerdem deutlich, dass eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung im Bereich der Migration und Integration eine essentielle Bedingung dafür darstellt, dass die entsprechenden SDGs umgesetzt werden können. Dabei wurde von allen Ländervertretern sowie der UN-Repräsentantin die zentrale Rolle der Städte bei der Integration von Migranten thematisiert, der im Zuge der bevorstehenden SDG-Berichterstattung durch die Vereinten Nationen auch eine entsprechend herausgehobene Bedeutung zukommen soll.

5.6. Dieter Grunow

In der von Sabine Kuhlmann moderierten Sitzung zu „European Governance“ standen Theoriekonzepte zur Bündelung von Entwicklungen in einer zunehmend als „messy“ gekennzeichneten Welt im Mittelpunkt. Dies war gut begründet, weil nicht zuletzt die Vielfalt der im Kongress thematisierten Resilienz-Elemente die Unübersichtlichkeit von Symptombeschreibungen und Diagnosen sichtbar gemacht hat.

In dem ersten Beitrag hat Witold Mikulowski (Warschau, Polen) über seine Forschungen zur Bedeutung von Gesetzgebung und Rechtsanwendung für die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung in Polen berichtet. Dafür wird ein systemtheoretischer/kybernetischer Analyseansatz genutzt, dessen Anwendung mit den komplexen Regelwerken (Verfassung Polens, EU-Normen) begründet wird, die die verschiedenen Elemente des politisch-administrativen Systems beeinflussen. Nicht zuletzt wegen der Vielfalt der unzureichend begründeten, extrem verdichteten und oft nicht hinreichend abgestimmten Regelwerke und extern finanzierten Projekte können gravierende Defizite in der Implementationsqualität im Governance-System der öffentlichen Verwaltung nachgewiesen werden. Das Ziel der Forschungen ist die Entwicklung einer Reformagenda, die die Reduktion, effektivere Gestaltung und Anwendung von Regelwerken für und in der öffentlichen Verwaltung Polens betreffen – sowie eine bessere Ausbildung derjenigen Personen, die die entsprechenden Aufgaben in der Zukunft wahrnehmen sollen.

Ein Beitrag von Francesco Martines (Universität Messina, Italien) befasste sich mit gegenwärtigen Problemen der Repräsentation in vielen europäischen Ländern (insb. Italien). Dem Abbau von formal definierter Beteiligung (Wahlen; Parteimitgliedschaft u.a.) steht eine Zunahme informeller Kommunikation über die neuen „sozialen Medien“ gegenüber. Dies – so wird argumentiert – verstärkt allerdings die Bereitschaft zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen, worauf die politischen Institutionen und Akteure nicht hinreichend vorbereitet seien. Vor diesem Hintergrund wird das Fehlen von Regeln für den Lobbyismus in Italien zum Ausgangspunkt der Forschung gemacht. Es wird gezeigt, dass die neuen Formen politischer Beteiligung und Einflussnahme die Funktion der alten Formen zumindest teilweise kompensieren können und wie sie ggf. dazu beitragen können, die alten Formen wieder zu stärken.

Prof. Dr. Dieter Grunow, Universität Duisburg-Essen, hat in seinem Beitrag eine systemtheoretische Gesellschaftsperspektive skizziert, bei der die *Balancierung* von Funktionssystemen (Politik, Recht, Verwaltung, Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft usw.)

als zukunftsrelevante Herausforderung an die politisch-administrativen Governance-Prozesse anzusehen ist – befördert u.a. durch die möglichst breite Inklusion der Bevölkerung. Die Bedeutung einer solchen Balance konnte mit Hinweisen auf Länder erläutert werden, die dies nicht beachten/erreichen: „failed states“, aber auch China, Türkei, die Emirate. Als Beispiele für die Schwierigkeiten/Defizite einer solchen Balancierung – auch in Deutschland - wurden die (globalisierte) Umweltpolitik mit ihrer Beeinflussung durch die Automobilindustrie einerseits und die Organisation von sozialen Leistungen im administrativen Mehrebenensystem mit ihren Schwächen bei der Inklusion der Hilfebedürftigen genutzt.

Von besonderem Interesse war das Thema für Diskutanten aus afrikanischen Ländern, in denen ein Leitbild für die Zukunftsgestaltung ihrer *Gesellschafts*-Architektur gesucht wird.

Der Beitrag von Priit Suve (Universität Tallin, Estland) knüpfte gut an die Analyse der *Interdependenzen* zwischen gesellschaftlichen Funktionssystemen, Politikfeldern, Institutionen und Akteuren an, wobei die Bildung von „balancierten“ Kooperationsnetzwerken als Strategie für die Lösung von „böartigen (wicked) Problemen“ analysiert wurde. Im Mittelpunkt standen komplexe, schwer durchschaubare *Sicherheitsprobleme*, die vernetzte Konzepte und Strategien zu ihrer Bearbeitung erfordern. Einbezogen wurden u.a. Wirtschaft, Non-profit Sektor, Erziehungssystem, Rechtssystem, öffentliche Verwaltung, Medien, lokale Politik. Am Beispiel von Litauen konnte die Leistungsfähigkeit von theoriebasierten Netzwerkanalysen bei der Bewältigung von Problemen der öffentlichen Sicherheit gezeigt werden.

5.7. Merian Ayachi/Alina Mungiu-Pippidi

Merian Ayachi, Hertie-School of Governance Berlin, präsentierte das mit *Prof. Dr. Alina Mungiu-Pippidi*, Hertie School of Governance, gemeinsam verfasste Papier, das dem Geist der bürokratischen Korruption (Ghost of bureaucratic corruption) auf die Spur zu kommen beabsichtigt. Ihre Kernfragestellungen sind wie folgt zusammengefaßt:
,One of the oldest distinctions in corruption studies is the one between petty or bureaucratic corruption on one hand and grand corruption, on the other. But do sound theory and empirical evidence both validate this distinction? Do petty and grand corruption occur as distinct and unrelated phenomena, and therefore do countries present distinct pathologies in this regard? Furthermore, what are the mechanisms

underpinning the distinctiveness (or lack of it) within government corruption types? Using both subjective (Global Corruption Barometer 2017) and objective indicators (Index of public integrity) we seek to refine existing corruption theory by the new generation indicators and the insights that they bring, arguing that principal agent models explain poorly corruption in less developed societies.’

6. IIAS-Kongress 2019

Der Kongress 2019 wird in Singapur stattfinden (voraussichtlich vom 20. bis 23. Juni). Tagungsort ist das Nanyang Center for Public Administration (NCPA) der Nanyang Technological University, zu der oben unter Nr. 4 bereits einige Ausführungen gemacht wurden. Das NCPA ist vor 25 Jahren unmittelbar nach der Gründung der Universität gegründet worden und zählt – wie die Universität auch – zu den Top-Instituten im weltweiten ‚Ranking‘. Das vorläufige Tagungsthema „Features of Governance“ soll in den nächsten Wochen noch spezifiziert werden.

Prof. Dr. Dieter Schimanke, Hamburg