



# Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Ehlich, Louisa Marie:

Populistische Regierungsbeteiligung:  
Herausforderungen für staatliche Verwaltungen

**Masterarbeit, Sommersemester 2024**

Gutachter\*in: Knill, Christoph

Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.120023>



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

**2024**

Louisa Marie Ehlich

**Populistische  
Regierungsbeteiligung:  
Herausforderungen für staatliche  
Verwaltungen**

---

Masterarbeit bei  
Prof. Dr. Christoph Knill  
2024

## **Abstract**

Populistische Parteien bedrohen demokratische Institutionen von innen. Eine populistische Regierung reformiert oft die Bürokratie, um sie zu einem loyalen Instrument des Regimes zu machen. Dies kann zu einer Schwächung der Verwaltungsqualität und -effektivität führen. Weiterhin können die Dynamiken zwischen populistischen Regierungen und Verwaltungen in einer Politisierung und Untergrabung der Bürokratie resultieren. Der Schwerpunkt dieser Studie liegt auf der quantitativen und empirischen Analyse von 47 populistischen Legislaturperioden zwischen 1996-2022. Mindestens eine negativ signifikante Änderung in der Verwaltungsleistung zeigte sich in 13 der beobachteten Legislaturperioden, während in zehn Perioden ein positiver Einfluss und in 26 Amtszeiten kein Einfluss erfolgte. Veränderungen können in Kombination auftreten. Signifikante Änderungen könnten Ausreißer sein, da kein flächendeckender Einfluss auf globaler Ebene ermittelt werden konnte. Populisten sind häufig politische Außenseiter ohne vorherige Erfahrung, so dass ihre Fähigkeiten, große Veränderungen zu implementieren, eingeschränkt sind. Die Auswirkung auf die Bürokratie hängt auch von der demokratischen und institutionellen Robustheit der Verwaltungsordnung ab.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Theorie .....</b>	<b>9</b>
a) Populismus.....	9
b) Populistischer Regierungsstil .....	11
c) Staatliche Verwaltungen.....	15
d) Herausforderungen für staatliche Verwaltungen .....	22
<b>3. Methoden.....</b>	<b>32</b>
a) Fallauswahl .....	35
b) Operationalisierung .....	37
c) Analyse.....	41
<b>4. Ergebnisse .....</b>	<b>50</b>
a) Fallbeispiel Ungarn.....	56
b) Fallbeispiel Polen .....	59
c) Fallbeispiel Türkei .....	62
d) Fallbeispiel USA.....	67
e) Fallbeispiel Venezuela.....	73
f) Fallbeispiel Brasilien.....	74
g) Fallbeispiel Südafrika .....	77
h) Zusammenfassung .....	78
<b>5. Diskussion .....</b>	<b>81</b>
<b>6. Fazit.....</b>	<b>85</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>88</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>92</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>93</b>

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Variablenbeziehung .....34

Abbildung 2: Übersicht H1 (Regierungseffektivität).....52

Abbildung 3: Übersicht H2 (Verwaltungsqualität) .....55

Abbildung 4: Übersicht H3 (Politikwandel) .....56

## **Gender Erklärung**

Für die folgende Masterarbeit wird ausdrücklich eine männliche Schreibweise verwendet. Dadurch sollen eine bessere sprachliche Lesbarkeit und ein höheres Textverständnis gewahrt bleiben. Sämtliche Formulierungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

## 1. Einleitung

Was passiert in einer Demokratie, wenn sich die Wähler mehrheitlich für eine populistische Partei für die Regierungsbildung entscheiden? Diese Situation stellt das moderne demokratische Regieren vor Herausforderungen, insbesondere bei der Abgrenzung von populistischem und autokratischem Regieren. Es wird erwartet, dass sich die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung ändert, wenn eine populistische Partei demokratische Wahlen gewinnt und den Regierungschef eines Landes stellt. Eine populistische Regierungsbeteiligung könnte die Regierungseffektivität negativ beeinflussen, da institutionelle Veränderungen und die Untergrabung unabhängiger Institutionen die gegenseitige Kontrolle schwächen. Ebenso könnte die Qualität der öffentlichen Verwaltung sinken, weil Populisten häufig das Instrument der Politisierung nutzen, was in einem *Brain Drain* resultiert. Eine geringere Sachkenntnis in der Regierung wirkt sich negativ auf die Beibehaltung kompetenter Bürokraten aus. Populistische Regierungen ignorieren oft Expertenmeinungen, sodass sie schlechtere Ergebnisse erzielen. Daher ist es wahrscheinlicher, dass populistische Regierungen die Bürokratie untergraben, um politische Änderungen schnell durchzusetzen. Daraus ergibt sich die folgende Fragestellung:

*Inwiefern beeinflusst eine populistische Regierung die Leistung der öffentlichen Verwaltung?*

Diese Untersuchung ist gesellschaftlich relevant, da der Populismus die populärste Erklärung für die Schwierigkeiten der aktuellen Regierungen bietet (Peters & Pierre 2019: 1521). Populismus ist ein demokratiebedrohender und globaler Trend. Dies hat eine weltweite Steigerung der Anzahl der undemokratischen politischen Prozesse und Regierungsentscheidungen unter populistischen Bedingungen zufolge. Populisten nutzen den Popularitätsrückgang der traditionellen Parteien aus, um in vielen Ländern demokratische Wahlen zu gewinnen. Sobald sie in der Regierung sind, setzen sie ihre radikalen Versprechen oft nicht in eine kohärente und effiziente öffentliche Politik um (Abouzied et al. 2022: 399). Die Verschärfung der Rhetorik und Aktionen populistischer Führer gegen politische Oppositionen führen zu einer Radikalisierung der Politik (Abouzied et al. 2022: 398). Fraglich ist, ob die Verwaltung die Umsetzung illiberaler Politik verhindern kann.

Populistische Bewegungen bedrohen die Demokratie weltweit von innen, insbesondere wenn sie die Kontrolle über die Exekutive erlangen. Infolgedessen geht eine große Gefahr von *democratic backsliding* aus. Für die öffentliche Verwaltung stellen illiberale Rückschritte in der Regierung ein

Dilemma dar, da sie die erste staatliche Institution ist, die durch feindselige Regierungshandlungen gegenüber ihrem Personal und ihren Aufgaben unter Druck gesetzt wird (Bauer 2023b: 1). Bürokratien werden Teil von Transformationsprozessen, sobald sie durch eine Regierung reformiert und selbst zum Opfer der demokratischen Rückschrittdynamik werden. Dies gefährdet die demokratische Qualität der Bürokratie. Daher rücken demokratische Fragen in den Vordergrund staatlicher Verwaltungen, die bisher eher von Fragen des Managements und Effizienz geprägt waren (Bauer et al. 2021a: 3).

Die übergeordneten Ziele einer populistischen Regierung bestehen im Machterhalt und der Verwirklichung politischer Ziele, wobei sie aber bereit sind, weit über reguläres politisches Management hinauszugehen (Bauer 2023b: 2). Wenn populistische Politiker nach ihrem Amtsantritt mit der etablierten Bürokratie interagieren, entsteht im liberalen Umfeld eine neue Dynamik (Bauer et al. 2021a: 8). Keine Regierung kann regieren, ohne sich auf die bestehenden Bürokratien zu stützen. Jedoch sind die pluralistischen Institutionen der Demokratien nicht mit der populistischen Ideologie vereinbar, die einen einzigen Willen des Volkes wahrnimmt. Populisten versuchen daher, die Bürokratie von ihrem Pluralismus zu befreien, den sie als Instrument zur Aufrechterhaltung des Status quo des Establishments betrachten (Hammarén 2020: 10). Populistische Führer streben folglich danach, den Staatsapparat ihren Vorstellungen anzupassen und die Bürokratie umzugestalten, um ihre Agenda effektiv umzusetzen.

Die Auswirkungen des populistischen Drucks auf die öffentlichen Verwaltungen wurden in der bisherigen Forschung weitgehend übersehen. Dies kann als Forschungslücke bezeichnet werden, denn trotz wachsenden akademischen Interesses existiert ein Mangel an Studien und verallgemeinerbaren Ergebnissen. Ein zentraler Aspekt der politischen Entscheidungsfindung, die öffentliche Verwaltung, bleibt genauso wie die Auswirkungen des illiberalen Wandels auf die Verwaltung vernachlässigt. Bürokratien sind jedoch zentral für die Vorbereitung sowie Implementierung von Politik und stellen Akteure im Policy-Making dar. In diesem Zusammenhang bleibt unklar, wie Populisten regieren und wie sie mit der Bürokratie zusammenarbeiten (Hammarén 2020: 4). Zusätzlich wurden die potenziellen Gefahren populistischer Regierungen für demokratische Regime meist eher theoretisch, aber weniger empirisch erörtert. Daher bestehen ein Messproblem hinsichtlich der systematischen Beobachtung populistischer Politik in der öffentlichen Verwaltung und ein Drei-Länder-Bias zwischen den USA, Brasilien und Ungarn, die bisher die am meisten

untersuchten Fälle sind (Bauer 2023a: 6f.). Eine quantitative Analyse über populistische Regierungsperioden hinweg und in verschiedenen Ländern leistet somit einen Beitrag zur Forschung. Zudem fehlen Studien über linkspopulistisches Regieren, das andere Ziele als Rechtspopulisten verfolgt. Eine weitere kritische Forschungslücke besteht in der Frage, wie Verwaltungssysteme widerstandsfähiger gegen die Bedrohungen einer illiberalen Staatstransformation gemacht werden können. Denn ein neutraler, fachlich qualifizierter öffentlicher Dienst ist eine Säule der Demokratie und der guten Regierungsführung (Drápalová 2021: 127).

Diese Studie zielt darauf ab, die Leistung der Bürokratie zu untersuchen, wenn eine populistische Partei an der Regierung beteiligt ist, um den dahinterstehenden Mechanismus zu analysieren. Im Mittelpunkt stehen nicht die Ursachen für ihre Wahl oder die Folgen für liberale Demokratien wie demokratische Rückschritte. Vielmehr werden der Stil populistischen Regierens und dessen Folgen für die öffentliche Verwaltung untersucht.

Diese Masterarbeit ist wie folgt strukturiert: Zunächst werden der Populismus, der populistische Regierungsstil und die öffentliche Verwaltung definiert, um diese Konzepte in den Kontext der entstehenden Herausforderungen für die Verwaltungsleistung zu rücken. Es folgt eine Erklärung der Fallauswahl und der Operationalisierung. Anhand von verschiedenen Datensätzen sollen längsschnittliche Trends in populistischen Regierungsperioden ermittelt werden. Die Hypothesen werden anhand von OLS-Regressionen getestet, um die Korrelationen zwischen Populismus und der Leistung der öffentlichen Verwaltung zu schätzen. Anschließend werden die signifikanten Fallbeispiele in Kombination mit den Literaturergebnissen ausgewertet. Die Ergebnisse lassen feststellen, dass keine länderübergreifenden, sondern nur in Einzelfällen negative und positive Auswirkungen auf die Verwaltungsleistung durch eine populistische Regierungsbeteiligung existieren. Abschließend folgen eine kritische Betrachtung der Studie, ein Ausblick auf die zukünftige Forschung sowie das Fazit.

## 2. Theorie

### a) Populismus

Der Forschungsgegenstand dieser Studie ist die Grundgesamtheit von Populisten in Demokratien. Zunächst muss dafür der Begriff „Populismus“ geklärt und ein Überblick über die Literatur zum Thema geliefert werden.

Der ideelle Ansatz definiert den Populismus als eine *thin-centred* ideology, welche die Gesellschaft in zwei homogene und antagonistische Lager - das reine Volk versus die korrupte Elite - aufteilt. Der Populismus benötigt zudem eine *host ideology*, wie den Nationalismus oder Sozialismus, welche die ideologischen Unterschiede zwischen dem Links- und Rechtspopulismus bedingt. Politisch soll der Populismus den *Volonté général* ausdrücken (Mudde 2004: 543). Populistische Parteien sind antipluralistisch, während es eine charismatische Ein-Personen-Führung gibt. Die Führungspersönlichkeit positioniert sich oft als Außenseiter der politischen Elite, aber als Teil des Volkes, der für einen einzigen Volkswillen spricht. Wenn Populisten an der Macht sind, nehmen sie paradoxerweise die Position derjenigen ein, die sie zuvor kritisiert haben, und werden Teil der Elite. Um ihren Anspruch als wahre Vertreter des Volkes aufrechtzuerhalten, müssen sie aber ihre anti-elitäre Haltung beibehalten. Populistische Regierungen versuchen daher, ihre souveräne Identität neu zu formulieren und als ständig von den Eliten bedroht darzustellen (Jenne 2016: 13). Außerdem kann der Populismus die politischen Institutionen der liberalen Demokratien verändern, in die das Vertrauen der Öffentlichkeit zu Beginn ihrer Legislaturperiode meist gering ist. Populistische Regierungen umgehen dafür routinemäßig institutionelle Zwänge (Bauer 2023a: 2). Der zweite Ansatz betrachtet den Populismus als eine politische Strategie, die von Politikern genutzt wird, um Macht zu erlangen und auszuüben. Dabei wird eine unmittelbare Verbindung zwischen dem Führer und den Wählern durch einen personalisierten Regierungsstil hergestellt. Populistische Parteien gewinnen Stimmen, da die Bürger das Vertrauen in die repräsentative Demokratie verlieren und einfache, leicht nachvollziehbare Verpflichtungen fordern. Populistische Versprechen sind für die Wähler leichter zu kontrollieren und lösen strategische Antworten von Politikern aus, die oft in eine Anti-Elite-Rhetorik eingebettet sind. Bedingungslose Versprechen von Politikern stehen jedoch einer fachlichen Bewertung von Alternativen entgegen (Bellodi 2023: 3). Der Populismus ist als *top-down* Prozess der politischen Mobilisierung zu verstehen, der von einer dominanten Persönlichkeit gesteuert wird. Die nicht institutionalisierte, unorganisierte

Anhängerschaft von Populisten muss kontinuierlich mobilisiert werden, um die Massenorganisation als Gegengewicht zu den Ressourcen der Elite einzusetzen. Populismus kann den Wählern, die sich von der politischen Elite nicht vertreten fühlen, eine Stimme geben. Populisten behaupten weiterhin, die Wünsche des Volkes zu kennen, ohne dafür liberal-demokratische Institutionen zu benötigen (Jenne 2016: 6). Jedoch bestimmt der Führer, was das Volk anstrebt und verdient, wodurch die wahren und vielseitigen Interessen des Volkes ignoriert werden.

Drittens betrachtet der performative Ansatz den Populismus als einen politischen Stil, der auf symbolischen Merkmalen beruht. Dieser Stil ist durch eine hochemotionale Rhetorik des Anführers gekennzeichnet, die komplexe Probleme vereinfacht. Der Diskurs konzentriert sich auf betrügerische Eliten, die in ihrem eigenen Interesse und somit gegen den Willen der Mehrheit agieren. Diese drei Ansätze schließen sich nicht gegenseitig aus (Muno & Pfeiffer 2022: 3).

Darüber hinaus existieren drei Dimensionen des populistischen Regierens: populistische politische Kommunikation, die Vereinnahmung des Staates und Maßnahmen gegen die Opposition. Populistische Kommunikation fördert die Polarisierung, welche die anderen Dimensionen legitimiert und zum *democratic backsliding* beiträgt. Die Vereinnahmung des Staates erfolgt durch die Instrumentalisierung staatlicher Institutionen sowie Ressourcen. Populisten zentralisieren dafür die Befehlsgewalt und kontrollieren die Regierung von oben nach unten. Sie reduzieren die organisatorische Autonomie und kürzen die Verwaltungsbudgets, um unabhängige Teile des öffentlichen Dienstes zu unterdrücken (Bauer 2023a: 4). Weiterhin versuchen Populisten, wenn sie an der Macht sind, ihre Versprechen unabhängig von finanziellen Zwängen und Experteneinschätzungen umzusetzen, da diese Politik durch den Willen des Volkes gerechtfertigt ist. Ohne sorgfältige Prüfung führen politische Maßnahmen jedoch zu ineffizienten und suboptimalen Ergebnissen, was sich nachteilig auf die wirtschaftliche Leistung und die Qualität der Bürokratie auswirkt (Bellodi et al. 2023: 4). Außerdem ist die Möglichkeit, die Regierung abzuwählen, in populistischen Regimen oft eingeschränkt. Innerparteiliche Gegner werden ausgeschaltet, sodass keine Chancengleichheit mehr besteht. Die Einschränkung der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen sowie der Meinungs- und Pressefreiheit untergräbt zudem die Neutralität des Staates. Die Populisten schwächen somit die demokratischen Normen der öffentlichen Verwaltung und verringern die externe Rechenschaftspflicht sowie die gesellschaftliche Beteiligung. Diese Strategien richten

sich gegen die „Polyarchie“, da wesentliche Dimensionen der Demokratie angegriffen werden (Muno & Pfeiffer 2022: 6).

Zahlreiche Ursachen können das Aufkommen von Populismus erklären, meistens ist es jedoch eine Mischung verschiedener Dynamiken. Populismus - oder allgemeiner eine antiliberalen Stimmung - entsteht häufig durch abnehmendes Vertrauen in öffentliche Institutionen und politische Akteure, wie z. B. in Mexiko und den USA zu beobachten war. Andererseits führte in Venezuela eine militärisch-sozialistische Radikalisierung zum Aufstieg des Populismus. In Ungarn, Polen und den USA stellt der Populismus eine Gegenreaktion auf die Globalisierung dar, begleitet von einem Wiederaufleben von Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit. Aufgrund der anhaltenden Korruption und des Regierungsversagen in Italien ist der Populismus dort weiterhin attraktiv. In Polen und Ungarn richtet er sich zudem gegen den Pluralismus sowie die Durchsetzung liberaler Werte (Bauer et al. 2021: 268). Populismus erfüllt zwar einige seiner Versprechen, aber letztlich bewahrt er die meisten seiner Gefahren, was erheblichen politischen, institutionellen und sozialen Schaden verursacht (Dussauge-Laguna 2022: 777).

#### **b) Populistischer Regierungsstil**

Es ist notwendig, zwischen den politisch-ideologischen Varianten von Populisten in Regierungen zu differenzieren, da sich ihre Verhaltensmuster und Strategien im Umgang mit dem Staat je nach ihrer Ideologie unterscheiden. Ob dieses Verhältnis feindlich oder gleichgültig geprägt ist, hängt von den ideologischen Elementen ihrer politischen Manifeste ab (Bauer et al. 2021b: 269). Linkspopulisten verfolgen eher inklusiv-demokratische Ziele, während sich Rechtspopulisten exklusiv-autoritär verhalten. Weiterhin muss differenziert werden, ob es sich um eine massen- oder elitenbasierte Bewegung handelt. Für populistische Führungspositionen ist die Beziehung zur öffentlichen Verwaltung essenziell. Linksinklusive Populisten bewerten die öffentliche Verwaltung und den Staat positiver. Populisten stärken die Demokratie, indem sie die Partizipation und kollektive Intelligenz fördern, um die öffentliche Verwaltung herauszufordern (Bauer et al. 2021b: 273). Währenddessen versuchen Rechtspopulisten, entweder die politische Kontrolle über die Bürokratie zu verstärken oder deren Arbeitsweise zu ändern, zu behindern oder zu sabotieren. Autoritäre Populisten unterwerfen sich nur widerwillig der formal-rechtlichen Autorität der öffentlichen Verwaltung (Bauer et al. 2021b: 272f.). Konsultative autoritäre Regime nutzen daher öffentliche Konsultationen, um ihr Handeln zu legitimieren und demokratischer zu erscheinen,

was als *top-down* Populismus gilt (Peters & Pierre 2019:1539). Ein autokratischer Regierungsstil kann jedoch zu demokratischen Rückschritten oder einer Verschlechterung der Qualität der Demokratie führen (Muno & Pfeiffer 2022: 1). Schließlich ist eine genaue Trennung zwischen populistischer und rechter oder autoritärer Ideologie notwendig.

Der Grad der Umsetzung populistischer Verwaltungspolitik bestimmt die Erfolgsaussichten einer radikal verändernden politischen Ideologie. Nach der Übernahme von Regierungsverantwortung fokussieren sich Populisten auf die staatliche Bürokratie als zentrales Regierungsinstrument. Sie reformieren die Aufbau- und Ablauforganisationen des Staates hin zu einem verlässlichen Staatsapparat, indem sie die etablierte Bürokratie nutzen, ignorieren oder umgehen. Es gibt keine feste Reihenfolge, wie Populisten an der Macht vorgehen. Die in der Literatur bereits konzeptualisierten Strategien von regierenden Populisten lauten: die Bürokratie zu kapern, demontieren, sabotieren oder reformieren, um sie zu einem loyalen und reaktionsfähigen Instrument unter der Kontrolle des Regimes zu machen (Bauer & Becker 2020: 19).

Populistische Regierungen setzen eine Vielzahl von Strategien ein, um die Anzahl der politischen Akteure zu begrenzen, die an der Agenda- und Bewertungsgestaltung beteiligt sind. Sie entwickeln dabei oft ineffektive politische Instrumente. Darüber hinaus etablieren sie personalistische Umsetzungskanäle, die anfällig für Klientelismus und Patronage sind. Außerdem schaden sie der Bedeutung von faktengestützten Analysen sowie Diskussionen und beenden Institutionen und Programme nach eigenem Ermessen (Dussauge-Laguna 2022: 777).

Bürokratien sollen sich zu verlässlichen Instrumenten zur Umsetzung einer illiberalen Agenda entwickeln (Bauer 2023b: 2). Populistische Regierungen haben oft wenig Vertrauen in die Verwaltung und deren Bereitschaft zur Implementierung von populistischen politischen Projekten. Die Marginalisierung des öffentlichen Dienstes und seines Fachwissens beeinträchtigen daher häufig das *Policy-Making* (Peters & Pierre 2022: 629). Spezifische Kontextfaktoren wie die Verteilung der Machtressourcen, die Stärke der Opposition, die Konsolidierung der demokratischen Institutionen, der Widerstand der Zivilgesellschaft, der internationale Druck der liberaldemokratischen Mächte und die Überzeugungskraft der populistischen Führung gegenüber ihren eigenen Anhängern bestimmen maßgeblich, wie effektiv die populistische Agenda umgesetzt werden kann (Muno & Pfeiffer 2022: 7).

Der Populismus ist eine Triebkraft für demokratische Rückschritte, da dieser die Regierungsprobleme der Elite oft mit autokratischen Lösungen angeht. Populistische Regierungen verschlechtern im Vergleich zur Ausgangssituation oft die Qualität der Regierungsführung. Dies hängt davon ab, ob die populistische Partei die Macht der Exekutive langfristig festigen kann. Die Staatsführer nutzen den Populismus zur Profilierung und zur Marginalisierung politischer Oppositionen, während sie gleichzeitig nach einer permanenten Kontrolle über die staatlichen Institutionen streben (Jenne 2016: 1). Wenn Populisten sich nach ihrem Sieg noch demokratischen Wahlen stellen, versuchen sie während der Legislatur ihre politischen Versprechen einzulösen (Bauer et al. 2021a: 3). Populisten müssen in ihrem Bestreben, „das Betriebshandbuch des Staates zu ihren Gunsten umzuschreiben“, somit auch die staatliche Bürokratie ansprechen (Bauer 2023a: 3). Ihr Ziel ist jedoch eine De-pluralisierung der politischen Institutionen sowie der politischen Kultur, um politische Gegner auszuschalten oder so zu schwächen, sodass ein Machtwechsel durch kompetitive Wahlen erschwert wird (Muno & Pfeiffer 2022: 16).

Politisierung meint „die Ersetzung leistungsbezogener Kriterien durch politische Kriterien bei der Auswahl, Beibehaltung, Beförderung, Belohnung und Disziplinierung von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes“ (Peters & Pierre 2022: 631). Die zunehmende Politisierung, d. h. die Ersetzung von Beamten mit loyalen Anhängern des Regimes, ist charakteristisch für eine populistische Regierungsbeteiligung, sodass innerhalb der Regierung ein Klientelismus praktiziert wird. Das Miss-trauen gegenüber dem Regierungsapparat veranlasst populistische Mandatsträger dazu, möglichst viele Loyalisten in der Regierung einzusetzen. Deren Loyalität kann einer politischen Partei oder einem einzelnen Führer gelten. Sie müssen jedoch außerhalb des politischen Establishments stehen und sich dem populistischen Programm verpflichtet fühlen. Dieses politisierte Modell des öffentlichen Dienstes nimmt an, dass Neutralität ein Hindernis für effektives Regieren darstellt und dass Beamte aktiv das Regierungsprogramm unterstützen sollten. Die Konsequenzen der Politisierung variieren in populistischen und liberalen Regimen (Peters & Pierre 2022: 629). Eine Herausforderung für die Populisten besteht darin, genügend potenzielle Kandidaten mit den erforderlichen Erfahrungen und Fähigkeiten zu finden, die gleichzeitig von der populistischen Ideologie überzeugt sind (Peters & Pierre 2019: 1528).

Die populistische Rhetorik zur Abschaffung des Verwaltungsstaates geht oft nicht mit einer starken und konsequenten Veränderung der *Governance*-Muster einher. Es gibt Versuche, die

Bürokratie zu untergraben, aber es fehlt ein systematischer und umfassender Ersatz für den Verwaltungsstaat (Peters & Pierre 2019: 1522). Die populistische Rhetorik fokussiert sich nicht auf die Rolle der öffentlichen Bürokratie, da diese oft als Teil des Problems und nicht als Teil der Lösung betrachtet wird. Es gibt jedoch keine klare Antwort darauf, wie eine solche Lösung aussehen könnte (Peters & Pierre 2019: 1539). Daraus folgt, dass populistische Parteien zwar Wahlen gewinnen, aber weniger erfolgreich im tatsächlichen Regieren sind. Die Ineffektivität der Trump-Administration in vielen Politikbereichen, einschließlich zentraler Wahlkampfthemen, unterstreicht den Mangel an Erfahrung im Regieren, wenn Populisten in ein hohes Amt gewählt werden. Die Rolle des Außenseiters kann zwar eine wirksame Wahlkampfstrategie sein, doch nach der Wahl müssen politische Führer mit dem Rest der Regierung zusammenarbeiten. Populistischen Politikern fehlen somit oft die notwendigen Fähigkeiten, um die Institutionen und Praktiken zu verändern, die das Ziel ihrer Kampagnen waren (Peters & Pierre 2019: 1527).

Eine spezielle Form ist der technokratische Populismus, der den technokratischen Diskurs und Fachwissen mit dem Populismus verbindet. Das Ziel ist eine Veränderung des politischen Prozesses durch eine Neugestaltung des „Betriebshandbuchs“ des Staates. Machtverhältnisse werden verschoben und in der Exekutive konzentriert, wobei der Einfluss auf die Verwaltung verstärkt und die gesellschaftliche Beteiligung eingeschränkt wird. Dieser Populismustyp nutzt die Rhetorik von Expertise, Effizienz sowie Ergebnissen als Grundgerüst. Er kombiniert Feindseligkeit gegenüber der Politik und der Verwaltung mit der Zentralisierung und Personalisierung der Exekutive. Scheinbar unpolitische, von Fachleuten umgesetzte Managementstrategien werden verherrlicht (Drápalová 2021: 128ff.). Technokratische Populisten sehen das Problem in der altmodischen, ineffizienten und oft korrupten Verwaltung. Der Fokus liegt daher auf einem effektiveren Management durch den Einsatz von Experten, was eine andere Wirkung auf die Verwaltung als ideologisch extremere Populisten hervorruft. Kompetenz und Patronat werden kombiniert, sodass Technokraten von außerhalb der Verwaltung in wichtigen Positionen eingesetzt werden und unternehmerische Lösungen anwenden. Es existiert eine Vision des Regierens durch kreative, innovative und engagierte Mitarbeiter, die gegenüber dem Führer eine persönliche Loyalität aufweisen müssen (Peters & Pierre 2019: 1531).

Zusammenfassend haben populistische Ansätze in der staatlichen Bürokratie nachhaltige Auswirkungen auf die Politikgestaltung und die Demokratie. In populistischen Regimen verändern sich

die Verwaltungsstrukturen, das Personal, die Ressourcen sowie Normen und die Beziehungen zur Rechenschaftspflicht signifikant (Bauer & Becker 2020a: 24). Populistische Führer bleiben häufig länger an der Macht als andere demokratisch gewählte Führer, da nur wenige ihr Amt unter normalen Umständen, z. B. durch eine Wahlniederlage, verlassen (Rockmann 2019: 1550).

### **c) Staatliche Verwaltungen**

Der öffentliche Dienst übt eine funktionale Macht aus, die sich aus politischer Expertise und juristischem Prozesswissen zusammensetzt (Bauer 2023b: 2). Das traditionelle Modell der öffentlichen Verwaltung in der liberalen, demokratischen Politik wird gewöhnlich Woodrow Wilson bzw. Max Weber zugeschrieben. Vom öffentlichen Dienst wird erwartet, dass er neutral ist, Minister und andere Politiker „offen und furchtlos“ berät und die Politik unparteiisch umsetzt. Staatliche Verwaltungen sollen jedem politischen Herrscher dienen, jedoch ist ein Gleichgewicht zwischen der Reaktionsfähigkeit gegenüber der politischen Führung und der Verantwortung gegenüber dem Gesetz essenziell (Peters & Pierre 2022: 632). Die öffentlichen Bediensteten demokratischer Verwaltungen sind gegenüber den Wählern rechenschaftspflichtig, um das Gemeinwohl zu fördern und einen Ausgleich zwischen privaten und öffentlichen Interessen zu schaffen (Bauer 2023a: 2). Die staatliche Verwaltung wird darüber hinaus als eine autonome Organisationshierarchie definiert, die eine einheitliche Befehlsgewalt, technische Spezialisierungen, ein organisatorisches und verfahrenstechnisches Gedächtnis sowie professionelle Fähigkeiten umfasst (Rockman 2019: 1562).

Kant betrachtet die Bürokratie als eine demokratische Institution mit eigenen normativen und moralischen Werten, deren Legitimität auf verfassungsrechtlichen Prinzipien beruht. Die Unterscheidung zwischen den politisch-bürokratischen Modellen, den instrumentellen und institutionellen Bürokratien, führt zu zwei sehr unterschiedlichen Konzepten des bürokratischen Handelns. Aus der instrumentellen Perspektive hat die Bürokratie eine nachgelagerte Funktion inne und ist, basierend auf Webers dichotomer Sicht von Verwaltung und Politik, vollständig der Regierung untergeordnet. Auf instrumentelle Werte geschulte Bürokraten sollen die politischen Entscheidungen der gewählten Vorgesetzten neutral umsetzen. Obwohl die Bürokratie einen demokratischen Ausdruck der Gemeinschaft darstellt, ist ein unabhängiges Verhalten von Bürokraten nicht vorgesehen. Stattdessen betont das institutionalistische Bild die komplexen Beziehungen zwischen Regierung und Verwaltung, sodass es der demokratischen Bürokratie mehr Autonomie

sowie Verantwortung gewährt (Bauer 2023b: 6f.). Diese Unterscheidung ähnelt der von Knill (1999) getroffenen Differenzierung zwischen autonomen und instrumentellen Behörden, wobei erstere einen gewissen unabhängigen organischen Status innerhalb des Staates haben und dem Druck von politischen Führern besser standhalten. Letztere sind lediglich ein von der jeweiligen Regierung eingesetztes Instrument. Die formale Position, die Autonomie und die wahrgenommene Rolle der öffentlichen Verwaltung sind daher zentral, wenn der öffentliche Dienst mit einer populistischen politischen Führung konfrontiert ist (Bauer et al. 2021b: 274).

Die werberische Bürokratie scheint kein großes Hindernis für *democratic backsliding* zu sein (Bauer et al. 2021b: 279). Populisten greifen demokratische, pluralistische Verwaltungen an, indem sie die Bürokratie instrumentalisieren, um ihre politischen Versprechungen umzusetzen. Dies geht mit einer traditionellen und hierarchischen Sichtweise der staatlichen Bürokratie einher, die absolute Loyalität gegenüber der Regierung verlangt (Bauer 2023a: 6). Oft betrachten Populisten die Bürokratie als einen elitären Club, der ihre politischen Ziele bedroht (Bauer 2023b: 3). Die Interaktionen zwischen Politikern und der Bürokratie sind komplex, da moderne Bürokra-tien autonome Tendenzen aufweisen und populistische Ideologien mit dem pluralistischen Charakter der öffentlichen Verwaltung als Institution in Konflikt geraten. Populisten betrachten die öffentliche Verwaltung entweder als ein Werkzeug zur Förderung ihrer Ideologie oder als ein Hindernis bei der Umsetzung ihrer Politik im Interesse des Volkes (Bauer & Becker 2020a: 22). Alle Aspekte der modernen demokratischen öffentlichen Verwaltung werden von Populisten miss-trauisch betrachtet und abgelehnt.

Die öffentlichen Verwaltungen konnten weltweit Anfang der 90er Jahre im Zuge des *New Public Managements* ihre Leistungsfähigkeit steigern, indem sie neue Verfahren, Verwaltungssysteme und Reformen etablierten. Geschäftspraktiken sollten bis zu einem gewissen Grad nachgeahmt werden, um eine effektive Umsetzung der vorgegebenen Ziele zu bieten (Stoker 2021: 251). Diese Reformen der öffentlichen Verwaltung trugen zur Schaffung der Voraussetzungen für den Popu-lismus bei. Die Einführung von Managementinstrumenten wie Leistungsmanagement, Bürgerbe-fragungen sowie evidenzbasierter Politikgestaltung ging mit einem zunehmenden Zynismus ge-genüber gängigen Verwaltungspraktiken einher. Dies begünstigte einen Verlust des öffentlichen Vertrauens in die Regierung und Verwaltung. Die nutzten Populisten wiederum aus, um sich als Vertreter des Volkswillens zu positionieren.

Um auf den Populismus angemessen zu reagieren, muss die öffentliche Verwaltung zunächst erkennen, dass einige ihrer Praktiken zur Schwächung des Vertrauens beigetragen haben. Die Verwaltung sollte darauf nicht defensiv reagieren, sondern aktiv nach besseren Arbeitsmethoden streben (Stocker 2021: 246f.). Sie sollte einen pluralistischeren Ansatz für die Nutzung von Expertise anbieten, indem sie die Erkenntnisse von Experten und Beamten mit denen von Bürgern sowie anderen Akteuren kombiniert. Experten übernehmen bei diesem Prozess nicht die Führung, sondern unterstützen den von Bürgern angetriebenen Veränderungsprozess (Stocker 2021: 264). Dies könnte zu breiteren und inklusiveren Entscheidungsprozessen führen. Die Interaktion zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung ist entscheidend dafür, wie gut eine Gesellschaft auf die Regierungspolitik reagieren kann.

Wenn eine populistische Partei in die Regierung gewählt wird, ist sie in der Regel mit einer etablierten liberal-demokratischen Verwaltungsordnung konfrontiert. Unter populistischer Herrschaft entwickelt sich die öffentliche Verwaltung sowohl zum Werkzeug als auch zum Opfer bei der Umsetzung einer illiberalen Agenda (Bauer 2023a: 9). Diese doppelte Herausforderung hat die Bürokratie der betroffenen Staaten in den Mittelpunkt gerückt (Bauer 2023b: 1). Nach der Machtübernahme ist die staatliche Verwaltung für Populisten die erste demokratische Institution, die sie bei der Umsetzung ihrer Politik herausfordert (Bauer 2023a: 3). Alle neuen Regierungen müssen jedoch die Vertrauenswürdigkeit des Verwaltungsapparates, den sie übernehmen, beurteilen (Peters & Pierre 2019: 1536).

Die institutionellen Mechanismen, die populistischen Führern nach ihrer Amtsübernahme zur Verfügung stehen, um die Kontrolle über den öffentlichen Dienst zu übernehmen, variieren je nach politischen Systemen. In Präsidialsystemen ist die Machtkonzentration bei den politischen Führern insgesamt stärker als in parlamentarischen Systemen ausgeprägt. Premierminister streben oft nach mehr Kontrolle über die Regierung, da sie für Maßnahmen zur Rechenschaft gezogen werden, die weitgehend vom öffentlichen Dienst und anderen nicht-majoritären Teilen der Regierung bestimmt werden (Peters & Pierre 2022: 633).

Ein paradoxes Ergebnis der Machtübernahme durch Populisten entsteht, wenn sie die Bürokratie stärken. Populisten kritisieren zwar vor ihrer Amtsübernahme den Staat, doch im Amt streben sie nach einer Veränderung des Status quo. Bei der Umsetzung bietet die Bürokratie die wirksamsten

Mittel (Bauer et al. 2021c: 2). Denn die typische Bürokratie ist darauf trainiert, die Anweisungen ihrer politischen Führer zu befolgen oder zurückzutreten, wenn sie diesen Forderungen nicht nachkommen kann. Die politische Führung wird somit versuchen, die öffentliche Verwaltung für ihre eigenen Zwecke zu nutzen. Ohne eine klare Strategie zur Kontrolle und Umgestaltung der öffentlichen Bürokratie wird jedoch die Regierungsfähigkeit jedes populistischen Regimes begrenzt sein. Sobald Populisten an der Macht sind, müssen ihre politischen Leitmotive aufgrund der Pflicht zum Regieren schnell aufgegeben werden. Oft können Populisten ihre Wahlversprechen nur durch die Nutzung der Bürokratie erfüllen (Peters & Pierre 2019: 1531ff.). Die Ausübung von Autorität in der öffentlichen Verwaltung macht es für regierende Populisten kaum möglich, die etablierte Bürokratie zu ignorieren, insbesondere wenn sie ihre Wahlversprechen einhalten oder ihre Chancen auf Wiederwahl erhöhen wollen (Bauer et al. 2021b: 271). Daraus folgt, dass Anti-Establishment-Bewegungen zunächst das bürokratische Know-how für die Konsolidierung ihrer Herrschaft benötigen (Bauer & Becker 2020b: 2f.).

Das Ziel der populistischen Verwaltungspolitik ist die Umwandlung der demokratisch-pluralistischen Verwaltung in ein „effektives Instrument monistischer Führung“ (Bauer & Becker 2020b: 5). Dabei werden legale Möglichkeiten ausgereizt und in den nicht kontroversen Sektor eingegriffen. Sie treffen jedoch beim Amtsantritt auf eine etablierte administrative Ordnung, an deren Beschaffenheit erst ihre Verwaltungspolitik ausgerichtet wird (Bauer & Becker 2020b: 6ff.). Analytisch gesehen werden öffentliche Bürokratien in solchen Konstellationen zu intervenierenden Variablen. Ihre Umgestaltung an sich ist weniger von Interesse als die Auswirkungen dieser administrativen Deformation auf die untersuchte Politik, nämlich ein von der Bürokratie angetriebener illiberaler Politikwandel (Bauer 2023a: 5).

Die Politikgestaltung in demokratischen Systemen hängt stark vom öffentlichen Dienst ab, indem Beamten ihre Erfahrung und ihr Verständnis für die Regierungsprozesse einbringen. Bürokratische Politik beruht auf der Organisation und kontinuierlichen Zusammenarbeit der Akteure, die längerfristig am politischen Prozess beteiligt sind. Kritiker bezeichnen diese institutionelle Zusammenarbeit zwischen Beamten und ihrem kollektiven Gedächtnis als einen „tiefen Staat“. Diese Stabilität und das institutionelle Gedächtnis können entscheidend für die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit sein. Beamte sind grundsätzlich bereit, rechtswidrige Anordnungen zu missachten oder zumindest die Umsetzung dieser Politiken zu verzögern und zu behindern (Peters &

Pierre 2022: 632). Bürokratischer Widerstand wird hingegen eher bei der Abschaffung von Beteiligungs- und Beratungsrechten erwartet (Bauer 2023b: 4). Verwaltungsorganisationen, die sich auf grundlegende Verwaltungsfunktionen konzentrieren und sich nicht stark in die Politikgestaltung einmischen, werden vom Aufkommen der populistischen Politik weniger beeinflusst. Diejenigen, die sich wirksam von der Politik isolieren, werden populistischem Druck widerstehen und ihr „business as usual“ beibehalten. Das Verhältnis zwischen der populistischen Führung und der Bürokratie ist stark von individuellen politisch-administrativen Beziehungen geprägt (Bauer et al. 2021: 275).

Populistische Regierungen streben zwar drastische Veränderungen an, doch sobald sie an der Macht sind, gelingt es Populisten häufig nicht, wirksame Lösungen für dringende und komplizierte Probleme anzubieten (Abouzed et al. 2022: 399). Darüber hinaus verfügt die Bürokratie häufig über starke pluralistische Institutionen, die sich populistischen Versuchen ohne eine organisierte Regierungsstrategie wahrscheinlich widersetzen werden. Öffentliche Verwaltungen operieren in einem legalistischen Rahmen, in dem ihr Handlungsspielraum und die Art der Aufgaben, mit denen sie beauftragt werden können, durch Gesetze und Verordnungen genau festgelegt sind. Wenn populistische Führer politische und administrative Maßnahmen außerhalb dieses Rahmens anordnen, stoßen sie auf den Widerstand der Bürokratie, die auf der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben beharrt (Bauer et al. 2021b: 271). Ebenso könnten Populisten die Regeln politischer und administrativer Prozesse mit der Begründung, ungerecht zu sein, anfechten.

Der populistische Führer kann den Widerstand der Bürokratie akzeptieren oder fordern, dass die Maschinerie den Regierungsvorhaben gerecht wird: Die „responsive Kompetenz“ soll Vorrang vor der „neutralen Kompetenz“ haben, was jedoch zu Inkompetenz führt (Rockman 2019: 1562). Um ihre populistische Agenda durchzusetzen, soll die Bürokratie weniger demokratisch, weniger autonom und weniger pluralistisch gestaltet werden. Die Bürokratie soll in ein reines Instrument für monistische Herrschaft verwandelt werden, wodurch die Rolle der modernen Bürokratie als pluralistische Institution und Hüterin der liberalen Demokratie rückgängig gemacht wird. Staatliche Verwaltungen bleiben somit Schlüsselinstrumente, um schwierige Probleme jenseits des Staates zu lösen. Soweit Populisten die Umgestaltung der nationalen Verwaltungssysteme gelingt, reduzieren sie auch die Optionen und Kapazitäten einer effektiven transnationalen Regierungsführung (Bauer et al. 2021c: 2f.). Staatliche Verwaltungen mit starken Bindungen zu internationalen

Netzwerken sind resilienter gegenüber autoritären Regimen, da sie über die nationale Ebene hinaus agieren und dadurch besser den undemokratischen politischen Entwicklungen entgegenwirken können (Bauer et al. 2021c: 9). Je autonomer eine Bürokratie gestaltet ist, desto besser kann sie den populistischen Versuchen standhalten, sie zu instrumentalisieren oder zu transformieren. Die staatliche Bürokratie spielt durch ihr aktives Drängen auf Entpolitisierung, Zentralisierung und technokratische Lösungen eine zentrale Rolle im Aufstieg des Populismus. Dieses führt häufig zu Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber den Regierungspraktiken. In Ländern mit hoher politischer Korruption und geringer Parteikonsolidierung sind Anti-Establishment-Parteien erfolgreich, die effizientes Management und Fachwissen fördern, um das Vertrauen der Wähler zu gewinnen (Drápalová 2021: 131). Populisten setzen verschiedene Strategien ein, um die staatliche Verwaltung zu beeinflussen: Dazu zählen, je nach negativer oder positiver Sicht auf den Staat sowie einer robusten oder fragilen Verwaltungsordnung, die Eroberung, Demontage, Sabotage oder Reform der Bürokratie. Die Strategie hängt von der Zielsetzung der Populisten ab. Im Mittelpunkt steht die Rolle der Bürokraten, von denen einerseits erwartet wird, dass sie loyal gegenüber der neuen politischen Führung und deren Agenda umsetzen. Andererseits bleibt ihre Interaktion gegenüber den bestehenden demokratischen Institutionen komplex. Die staatliche Verwaltung spielt eine kritische Rolle bei der Verteidigung des demokratischen Systems (Bauer & Becker 2020a: 22).

Nun folgt die Erklärung einiger spezieller Typen der Bürokratie, die in Ländern existieren, in denen Populisten demokratisch an die Macht gekommen sind. In Venezuela dominiert ein Neopatrimonialismus, der nach Weber ein hybrides Regime ist, in dem sich traditionelle und rechtlich-rationale Autorität vermischen. Der Staat wird als Privateigentum des Herrschers betrachtet, sodass die Bürokratie ausschließlich diesem untersteht und in der Regel von Klientelismus geprägt ist. Aus der Perspektive von Marx ist die Bürokratie ein Instrument der herrschenden Klasse, das den Status quo aufrechterhält und sich dem revolutionären Wandel widersetzt. Daher muss die Bürokratie vollständig abgeschafft werden. Diese Perspektive ist für den venezolanischen Fall besonders relevant, da sich das Regime als sozialistisch-revolutionäres Regime versteht (Briceño & Munoz 2021: 202f.).

Währenddessen existiert in Mexiko eine „Parabürokratie“, die auf lokaler Ebene operiert und eng mit der politischen Agenda der Exekutive verbunden ist. Diese umgeht administrative

Befehlsstrukturen zum Nutzen der amtierenden Regierung, aber kann gleichzeitig als Mittel zur Umgehung dysfunktionaler traditioneller Bürokratien dienen (González-Vázquez et al. 2022: 1). Parabükratien besitzen mehr operative Flexibilitäten als traditionelle bürokratische Organisationen, aber haben eine geringe Autonomie bei der Festlegung ihrer Aufgaben. Aufgrund ihrer begrenzten Einbettung in herkömmliche Rechts- und Haushaltsstrukturen sind Parabükratien weniger transparent und anfällig für politischen Missbrauch. Eine ausdrückliche Loyalität gegenüber der politischen Führung ist ein Grundprinzip, was jedoch keinen neutralen Professionalismus fördert. Die hohe Motivation der Beamten, die oft (ehemalige) Parteimitglieder sind, kann andererseits ein Gegengewicht zu dysfunktionalen Bürokratien bilden (González-Vázquez et al. 2022: 6f.). In Ungarn kaperte Orbán die administrative Ordnung. Es gab keinen großen Widerstand der Bürokratie, als die politische Führung die administrative Macht in der Zentralregierung konzentrierte. Dafür wurden neue Regionalbüros geschaffen, was eine Neuverteilung von Ressourcen und den Einsatz von Regulierungsbehörden erforderte. Die Abberufung von Beamten ohne Begründung wurde ermöglicht. Die Überwachung der Beamten nahm zu, sodass die Politisierung in der Bürokratie und die Abhängigkeit von der Regierung stark anstiegen (Bauer & Becker 2020b: 10f.). In Peru war unter Alberto Fujimori eine Abwicklung der Bürokratie zu beobachten, die durch eine Zentralisierung der Ministerialverwaltung und eine Konzentration der Haushaltsmacht direkt beim Präsidenten gekennzeichnet war. Zudem beendete er die Dezentralisierung. Die Verwaltung wurde schließlich durch den Aufbau eines persönlichen und technokratischen Netzwerks zu einem wichtigen Machtinstrument populistischer Führung (Bauer & Becker 2020b: 11f.). In der Schweiz erfolgten unter Christoph Blocher bürokratische Reformen, deren Auswirkungen jedoch aufgrund der robusten Einbettung der Staatsbürokratie eher marginal blieben (Bauer & Becker 2020b: 12). Unter Trump ließ sich eindeutig eine Sabotage der administrativen Ordnung beobachten, obwohl die Bürokratie in den USA robust ist. Seine antipluralisierenden Strategien führten zu Unsicherheit und Veränderungen innerhalb der Institutionen. Es gab lange keine Nominierungen, sodass Behörden ohne fachliche Führung auskommen mussten. Zudem ordnete Trump interne Umstrukturierungen und Versetzungen an. Zusätzlich zu der Geringschätzung vorheriger Arbeit brachte er so viele Beschäftigte zur Kündigung (Bauer & Becker 2020b: 13). Diese verschiedenen Typen der Bürokratie unterstreichen, wie populistische Regierungen in verschiedenen Ländern die Verwaltungsstrukturen formen und beeinflussen, um ihre politischen Ziele zu erreichen.

#### d) Herausforderungen für staatliche Verwaltungen

Während man die Qualität der Demokratie darüber definieren kann, was eine gute oder bessere demokratische Regierung impliziert, kann die Qualität der Regierungsführung als die Fähigkeit eines Staates bezeichnet werden, seine Aktivitäten effizient und ohne Korruption durchzuführen.

Kaufman, Kray und Zoido (1999) definieren die Qualität der Regierungsführung als

die Traditionen und Institutionen, mit denen die Autorität in einem Land ausgeübt wird. Dazu gehören die Verfahren, mit denen Regierungen ausgewählt, kontrolliert und ersetzt werden, die Fähigkeit der Regierung, wirksam eine solide Politik zu formulieren und umzusetzen, und die Achtung der Bürger und des Staates vor den Institutionen, die die wirtschaftlichen und sozialen Interaktionen zwischen ihnen regeln (Abouzieed et al. 2022: 392).

Populistische Parteien leiden oft unter einem Mangel an politischer Professionalität, was sich negativ auf die Qualität der Regierungsführung auswirkt. Daher rekrutieren sie häufig „unzureichend informierte Personen, die keine konsistenten Präferenzen haben und die eher ‚emotionale‘ als programmatische Befriedigung in der Politik suchen“ (Abouzieed et al. 2022: 399). Populisten tendieren dazu, politische Themen deutlich zu priorisieren, und verfügen oft über einen großen Ermessensspielraum bei Entscheidungen. Bedingungslose Verpflichtungen können jedoch zu Effizienzverlusten und suboptimalen Ergebnissen führen, wenn Maßnahmen ohne sorgfältige Bewertung ihrer Eignung umgesetzt werden (Bellodi et al. 2023: 4). Populistische Regierungen verschlechtern weiterhin die finanzielle Tragfähigkeit der Regierung und führen zu Ineffizienzen bei der Verwaltung von Beschaffungsaufträgen. Um interne bürokratische Widerstände zu überwinden, ersetzen Populisten auch eher als Nicht-Populisten Erfahrene durch weniger gut qualifizierte Bürokraten, wodurch insgesamt die Regierungseffektivität sinkt. Eine geringere Leistungsfähigkeit und geschwächte Bürokratie resultieren aus den kostspieligen Verpflichtungen der populistischen Regierungen, die zu einer höheren Fluktuation unter den Spitzenbeamten führen (Bellodi et al. 2023: 12). Zur populistischen Regierungsführung gehört ebenso die mangelnde Akzeptanz institutioneller Hindernisse, die folglich beseitigt oder unter Kontrolle gebracht werden. Dabei spielen das *State Grab* oder das *State Capture* eine bedeutende Rolle, wenn regierungstreue Anhänger Positionen übernehmen, die zuvor von oppositionellen oder neutralen Personen besetzt waren. Diese Praxis kann sich zu Vetternwirtschaft entwickeln, bei der Positionen mit

Familienmitgliedern besetzt werden (Muno & Pfeiffer 2022: 4). Diese Tendenz erklärt, warum viele populistische Regierungen nur kurz an der Macht sind.

Im Implementierungsprozess vernachlässigen Populisten eher die Komplexität der Umsetzung, indem sie ihren Ermessensspielraum nutzen, weniger nichtstaatliche Akteure einbinden und klientelistische Netzwerke bevorzugen (Dussauge-Laguna 2022: 782). Das Verwaltungshandeln wird durch die Zuweisung von Finanzmitteln sowie Verwaltungs- und Informationsressourcen gesteuert. Da populistische Regierungen häufig eine Umverteilung von Finanzmitteln vornehmen und eine protektionistische Politik verfolgen, werden die wirtschaftliche Freiheit und das Wachstum eingeschränkt. Bestimmte Verwaltungseinheiten können durch die Kürzung von Mitteln und Personal geschwächt, von Informationskreisläufen ausgeschlossen oder durch übermäßige administrative Anforderungen beeinträchtigt werden (Bauer et al. 2021c: 3). Bürokratien werden somit zu Instrumenten der populistischen Kontrolle. Des Weiteren ist ein offensichtlicher Machtmissbrauch durch politische Vorgesetzte zu beobachten, wenn diese etablierte Verfahren umgehen und so die Qualität der Regierungsführung reduzieren. Beispielsweise kann hier Trumps Rolle beim Sturm auf das Kapitol angeführt werden, um einen Machtwechsel zu verhindern. Ebenso beeinflussen Populisten negativ Regulierungen und das *Policy-Making*, indem sie illiberale politische Veränderungen vorantreiben. Die Bürokratie wird von Populisten hauptsächlich zur Implementierung anstatt zum Design von *Policies* genutzt.

Der populistische Regierungsapparat charakterisiert sich z. B. in Ungarn durch eine straffe, von oben nach unten gerichtete Kommandostruktur, die sich dem Willen des politischen Führers vollständig unterordnet. Illiberale Reformen zielen darauf ab, die Befehls- und Kontrollfunktion der Zentralregierung zu stärken, die horizontale Machtverteilung zu verringern und die Handlungsfähigkeit sowie Autonomie der unteren Ebenen einzuschränken (Boda & Hajnal 2021: 84f.). Das Ziel besteht in der Unterordnung der Bürokratie unter das illiberale Primat und damit in der Ausschaltung jeglichen unabhängigen Ermessensspielraums in der Verwaltung, der den Fortschritt der populistischen Regierung behindern könnte (Bauer 2023b: 3f.). Eine populistische Regierungsbeteiligung unterminiert schließlich die Neutralität der Bürokratie, wodurch Angestellte unter einem einschüchternden Arbeitsumfeld leiden.

Populismus stellt eine Bedrohung für die Qualität des demokratischen Regierens dar, da populistische Regierungen dazu neigen, die gegenseitige Kontrolle und Gleichgewichte abzubauen. Das

schwächt unabhängige Institutionen wie die öffentlichen Medien, den öffentlichen Dienst und die Justiz. Außerdem schränken sie häufig den Wettbewerb sowie die Mitsprachemöglichkeiten politischer Gegner ein und beschneiden deren Zugang zu den Medien sowie zum Wahlkampf (Abou-zied et al. 2022: 401). Darüber hinaus formulieren populistische Regierungen unwirksame politische Instrumente, z. B. Geldtransfers und Subventionen, die kurzfristig hohe politische und symbolische Vorteile bieten, aber die langfristige Wirksamkeit der Politik untergraben. Sie ignorieren zudem den Wert von evidenzbasierten Analysen und Diskussionen. Ebenso beenden sie Institutionen und Programme nach eigenem Ermessen und rechtfertigen dies mit dem Willen des Volkes (Dussauge-Laguna 2022: 777). Dies umfasst auch Reformen, die eine strategische Wahlmanipulation ermöglichen. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes müssen daher zentrale Akteure bei der Verhinderung von demokratischen Rückschritten werden (Guedes-Neto & Peters 2021: 222). Sobald die Regierungen von Trump, Chávez und Orbán an der Macht waren, untergruben sie mit ihrer Politik die Gewaltenteilung und die Legitimität der staatlichen Institutionen, die sich ihnen widersetzten. Außerdem griffen sie zivilgesellschaftliche Organisationen, Minderheitengruppen und den „tiefen Staat“ an (Dussauge-Laguna 2022: 780). Die Qualität der Regierungsführung in Demokratien wird durch diese populistische Politik erheblich beeinträchtigt, was sich wiederum negativ auf die Qualität der Bürokratie auswirkt. In Anlehnung an die vorangegangene Argumentation wird Folgendes angenommen:

*H1: Eine populistische Regierungsbeteiligung wirkt sich negativ auf die Qualität der Regierungsführung aus.*

Populisten setzen eine Vielzahl von Mechanismen ein, um ihre Machtbasis langfristig zu stärken und ihren Anliegen Legitimität zu verleihen. Das wichtigste Instrument ist eine ausgeprägte Klientelpolitik, bei der die Wählerschaft für ihre Stimmabgabe belohnt wird. Dies geschieht in Form von Posten in der staatlichen Verwaltung, kontrollierter Einkommensumverteilung oder gezielten staatlichen Subventionen. Solche Maßnahmen führen zu einem systematisch betriebenen Massenklientelismus und können unentschlossene Wähler im Hinblick auf zukünftige Wahlen überzeugen. So werden neue Abhängigkeiten geschaffen, was die Opposition langfristig schwächt, da sie nicht von den Vorteilen der Regierung profitiert (Muno & Pfeiffer 2022: 4). Populistische

Parteien fördern eine Politik der Massenpatronage zur Eroberung der Regierung und des öffentlichen Dienstes, was gleichzeitig zu einer geringeren Kontrolle von Korruption und Vetternwirtschaft führt. Freie Stellen werden in der Regel mit regierungstreuen Anhängern oder Familienmitgliedern des Führers besetzt. Aufgrund der Überzeugung, dass Beamte und Angestellte dem alten System treu bleiben, versuchen populistische Regierungen, diese zu ersetzen (Abouzied et al. 2022: 414f.).

Es ist fraglich, wie gut etablierte Beamte eine populistische Agenda unterstützen können. Da Populisten dem Establishment nicht trauen, sichern sie sich die Loyalität der Verwaltung, indem sie Karriere-Bürokraten durch loyale Anhänger in strategischen Positionen des öffentlichen Dienstes ersetzen. Da sie Loyalität stärker als Erfahrung betonen, erhöhen sie die Anzahl der politischen Ernennungen in der Verwaltung und den Grad der politischen Einmischung in die Karrieren von Bürokraten. Sie kümmern sich weniger um die rechtlichen und verfassungsmäßigen Beschränkungen dieses Verhaltens (Peters & Pierre 2022: 633). Die Folge ist ein *Brain Drain*. Politische Ernennungen sind somit ein Mittel, um die Bürokratie gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig zu machen. Wenn solche Ernennungen aber zur Norm für die Einstellung von Personal werden, kann dies zu einem Kompetenzverlust führen, da qualifiziertere Kandidaten von politisch loyalen Kandidaten übergangen werden. Dies verringert die Effizienz der Bürokratie insgesamt (Hammarén 2020: 2f.).

Die zunehmende Politisierung der Bürokratien ist eine gängige populistische Strategie, um die Kontrolle über die Verwaltung zu übernehmen und den angeblich eigennützigen „tiefen Staat“ anzugreifen (Bauer et al. 2021b: 272). Das spiegelt die Präferenz der Populisten für vereinfachte Politiken und den Drang wider, Entscheidungen über institutionelle Prioritäten und öffentliche Ressourcen zu zentralisieren. Potenzielle Widerstände werden entweder durch die Besetzung strategischer Positionen oder durch die Ernennung von Gefolgsleuten ausgeschaltet. Bei der Einstellung von Personal und dessen beruflichem Aufstieg werden vorhandene oder neu geschaffene Politisierungsinstrumente ausgeschöpft. In manchen Fällen werden auch völlig neue, loyale Strukturen geschaffen, die erst mit den etablierten Karrierestrukturen konkurrieren und diese schließlich dominieren (Bauer et al. 2021b: 278). Die Bürokratie kann somit durch den Klientelismus ausgeschaltet werden. Die ideologische Säuberung von Personal und die Einstellung eigener loyaler Vertreter sind besonders charakteristisch für populistische Regierungen (Peci 2021: 3). Obwohl

die Politisierung in der öffentlichen Verwaltung in allen politischen Systemen zunimmt, gab es in Lateinamerika bereits vor dem Aufschwung der populistischen Politik einen hohen Anteil an klientelistischen Ernennungen. Daher erfolgen viele der Ernennungen unter populistischen Politikern durch Personen mit begrenzter Erfahrung (Bauer et al. 2021b: 276).

Wenn Populisten an die Macht kommen, setzen sie ihre Agenda um, ohne Rücksicht auf Hindernisse oder die Bewertung der Folgen ihrer Politik durch Experten zu nehmen. Wenn Populisten mit dem Widerstand von Expertenbüros konfrontiert sind, ersetzen sie diese durch Nicht-Experten, um die reibungslose Umsetzung ihrer politischen Agenda zu gewährleisten (Bellodi et al. 2023: 2). Dementsprechend existiert ein Kompetenz-Loyalitätskompromiss, der eine geringere Qualität der Bürokratie bedingt. Populisten wollen ihre politischen Zusagen auch dann einhalten, wenn dies nachteilige Folgen für die Wirtschaftsleistung der Regierung hat. Je größer ihr Sendungsbewusstsein und die Beziehung zur unterstützenden Mehrheit ist, desto weniger Geduld besteht für den Rat von Experten (Bauer 2023a: 3). Populismus steht somit im Widerspruch zu politischem Fachwissen, da er sich gegen Mainstream-Politikparadigmen richtet. Deshalb gehört es zur Agenda der Populisten, die beratende Rolle von epistemischen Gemeinschaften und supranationalen Institutionen herunterzuspielen (Bartha et al. 2020: 74).

Zusätzlich politisieren und personalisieren populistische Regierungen Vorschriften und Personalernennungen so weit, bis offene Stellen unbesetzt bleiben. Eine höhere bürokratische Fluktuation kann zu einem Führungsvakuum führen und die institutionelle Kontinuität bei der Umsetzung untergraben. Diese Entwicklung wird noch verstärkt, wenn Stellen nicht durch Experten besetzt werden (Bellodi et al. 2023: 7). Der Verlust von Personal ist eher auf erzwungene als auf freiwillige Abgänge zurückzuführen. Es entstehen Dysfunktionalitäten am Arbeitsplatz, um liberale Einheiten innerhalb der Bürokratie über einen autoritären Ansatz zu schwächen (Bauer 2023c: 4). Darüber hinaus wird die Zahl der politischen Akteure, die sich an Agenda-Setting und Evaluierung beteiligen, begrenzt. Alle bürokratischen Hindernisse für populistisches Regieren werden so beseitigt und der Staat wird „gekapert“ (Bauer & Becker 2020a: 24).

Politiker haben nach ihrem Regierungsantritt drei Möglichkeiten, einen negativen Einfluss auf die öffentliche Verwaltung auszuüben: die Bürokratie zu umgehen bzw. ihr auszuweichen

(„*sideline*“), zu ignorieren oder zu nutzen. Jede dieser Möglichkeiten kann unbeabsichtigte Nebenwirkungen haben (Bauer et al. 2021a: 8).

Die erste Strategie impliziert die Ernennung zahlreicher neuer Beamter, um Amtierende zu ersetzen. Diese klientelistischen Ernennungen bevorzugen stark politisierte Beamte mit wenig Qualifikationen außer der politischen Verbindung zum Führer anstatt von technisch qualifiziertem Personal. Darüber hinaus werden alternative Strukturen konstruiert, die die Arbeit der staatlichen Verwaltung ersetzen sollen. Neue Institutionen werden designt und mit populistischen Loyalisten besetzt, sodass eine Parallelstruktur zur Bürokratie entsteht. Institutionelle Schwäche bildet die Grundlage für eine Umgehung der Bürokratie. Trump nutzte das *Sidelining*: Er untergrub die Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes und politisierte Ernennungen in der Regierung. Das beinhaltet die Verkleinerung der Verwaltung, die Abschaffung von Schutzmaßnahmen gegen Entlassungen sowie die Untergrabung der Befugnisse von Gewerkschaften. Die Bürokratie kann auch durch eine Technokratisierung umgangen werden, was besonders in Lateinamerika aufgrund der geringen Institutionalisierung des Parteiensystems populär ist. Da Fachwissen innerhalb der Regierung fehlt, werden Experten mit starker Bindung zu politischen Führern oder Parteien herangezogen (Bauer et al. 2021a: 9f.).

Politiker können auch die etablierte Verwaltung ignorieren, wenn sie nicht am Regieren interessiert sind oder eher persönlich regieren wollen. Populisten nehmen an, dass das Establishment gegen sie gerichtet ist, sodass sie durch einen kleineren Kreis von Vertrauten und Beratern regieren. Der Fokus von Populisten liegt oft nur auf einzelnen *Policy*-Themen und deren Umsetzung, z. B. Immigration, während der übrige Teil der Verwaltung unbeaufsichtigt bleibt. Demzufolge kann das Ignorieren der Bürokratie die allgemeinen Verwaltungsfähigkeiten schwächen, da keine klare Strategie für den Umgang mit der Bürokratie entwickelt wird (Bauer et al. 2021a: 10).

Als dritte Strategie nutzen Politiker aktiv die Bürokratie, um ihre Regierungs- und Politikversprechen aus dem Wahlkampf zu erfüllen. Die Politik der Vorgänger im Amt rückgängig zu machen, ist besonders herausfordernd, wenn das Personal unerfahren ist und keine Verfahren kennt. Daher müssen Populisten ihre ideologische Abneigung gegenüber dem öffentlichen Sektor überwinden und mit Bürokraten zusammenarbeiten. Karrierebeamte wollen die Kontrolle über den Staatsapparat behalten und ihrer Aufgabe gerecht werden, jeder legitim gewählten Regierung zu dienen.

Die Notwendigkeit, das Regieren mit den antisystemischen Zielen des Populismus zu vereinbaren, stellt somit eine politische sowie bürokratische Herausforderung dar (Bauer et al. 2021a: 11).

In den meisten populistischen Regierungen werden Beamte aus politischen Motiven rekrutiert. Daher haben politisch ernannte Beamte häufig weniger Erfahrung und wenig relevantere technische Fähigkeiten. Sie sind aber stark motiviert, sich an politischen Aktivitäten zu beteiligen, da ihre berufliche Zukunft von den nächsten Wahlergebnissen abhängt. Der politisch motivierte Verlust von Personal mit positionsspezifischem Wissen schwächt die Qualität der öffentlichen Verwaltung. Politiker nutzen ihre Kontrolle über die Karrieren von Bürokraten, um sie zu bestimmten politischen Zielen und korrupten Praktiken zu bewegen. Dass sich politisierte Bürokraten gegenüber professionellen Bürokraten widersetzen, ist unwahrscheinlich. Eine geringe bürokratische Autonomie eröffnet Politikern die Möglichkeit, diese unmittelbar oder mittelbar zu ihrem Vorteil zu beeinflussen. Durch die Machtausübung über Einstellungs- und Entlassungsverfahren können Politiker Bürokraten unterer Ebenen unter Druck setzen, um klientelistische Arbeitspraktiken und eine selektive Regeldurchsetzung zu fördern. Niedrige Verwaltungskapazitäten beeinträchtigen die Fähigkeit einer Organisation, bürokratisches Verhalten zu überwachen und Arbeitsprozesse zu standardisieren. Dies erhöht die Chancen für Abweichung, Korruption und willkürliche Entscheidungsfindung (González-Vázquez et al. 2023: 4).

Zusammenfassend ist die Politisierung des Personals in staatlichen Verwaltungen unter einer populistischen Regierungsbeteiligung stark ausgeprägt. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Effizienz und Qualität der Verwaltung. Jedoch stellte eine Politisierung keine Strategie dar, die nur von populistischen politischen Führern verfolgt wird. Daher wird Folgendes angenommen:

*H2: Eine populistische Regierungsbeteiligung wirkt sich negativ auf die Qualität der staatlichen Verwaltung aus.*

Obwohl die staatliche Bürokratie für die Umsetzung der Agenden benötigt wird, bauen regierende Populisten regelmäßig die liberalen Merkmale der Verwaltungssysteme ab, um ihre Machtbasis zu stärken. Populisten haben nur wenig Respekt vor nicht mehrheitlichen demokratischen Schutzmechanismen und Gegengewichten zur Exekutivmacht (Bauer 2023a: 1f.). Wenngleich

Populisten versuchen, sich grundlegend an ihre politischen Verpflichtungen zu halten, unterscheidet sich ihr Entscheidungsprozess erheblich von dem in liberalen Demokratien: Populistische Regierungen zeichnen sich aufgrund der Ausklammerung von Vetospielern durch einen schnelleren und weniger konsensbasierten Entscheidungsprozess aus. Dies beschleunigt das Tempo politischer Maßnahmen und führt zu unvorhersehbaren Zeitabläufen (Bartha et al. 2020: 74). Dieser Stil der populistischen Politikgestaltung wird als politische Heterodoxie bezeichnet, der eine „starke Bereitschaft zur Verabschiedung paradigmatischer Reformen und ein übermäßiges Eingehen auf mehrheitliche Präferenzen“ zeigt (Bartha et al. 2020: 78).

Der häufig zentralisierte Charakter populistischer Regierungen verringert die Autonomie in vertikal und horizontal differenzierten Systemen, da traditionelle Institutionen umgangen werden. Ein zentrales Merkmal einer populistischen Regierung ist die Machtzentralisierung im Führer, der eine unmittelbare Politikgestaltung bevorzugt. Diese Strategie der Zentralisierung stärkt die Befehlsgewalt des Führers, bündelt die Zuständigkeiten in der Exekutive und führt zu einem Abbau der Autonomie der Behörden (Drápalová 2021: 133f.). Der Präsident oder Premierminister gewinnt somit eine stärkere persönliche Kontrolle über das Budget und die Autonomie der Ministerien. Wenn die finanzielle Autonomie der nachgeordneten Verwaltungseinheiten und deren Leiter ebenfalls eingeschränkt wird, resultiert das in weniger Pluralismus. Populisten zentralisieren die Verwaltung aufgrund von Misstrauen in die Bürokratie und dem Streben nach mehr Kontrolle. Zentralisierung geht somit aus dem Gefühl der Isolation in einem feindlich gesinnten System hervor oder aus dem Bedürfnis, diesem System ein Veränderungsprogramm aufzuzwingen (Peters & Pierre 2019: 1528). Dies kann auch einen Prozess von unten nach oben implizieren, wenn die unteren Verwaltungsebenen die Verantwortung für die Entscheidungsfindung abgeben müssen und die Entscheidungen in der Hierarchie nach oben wandern (Boda & Hajnal 2021: 84ff.). Populisten sind weniger um eine effektive Regierungsführung besorgt als um die Vereinnahmung, Sabotage, Ausgrenzung oder Demontage bürokratischer Institutionen (Dussauge-Laguna 2022: 780).

Populistische Führer treten oft für unkonventionelle Lösungen für Regierungsprobleme ein, die sich stark von den konventionellen Ansätzen der öffentlichen Bürokratie unterscheiden. Diese verfügt über Fachwissen, das eher inkrementelle Lösungen als den radikaleren Wandel unterstützt, den Populisten oft propagieren (Peters & Pierre 2022: 634). Die Bürokratie wird somit zum

Symbol für einen unerwünschten Status quo, der gegen einen weitgehend unbestimmten Volkswillen durchgesetzt wird. Daher streben Populisten nach einer Verkleinerung der Bürokratie bzw. nach einer Aushöhlung der bürokratischen Kontrollmöglichkeiten als Gegengewicht zur Exekutive. Eine solche strukturelle Deformation zielt auf eine Schwächung der *Checks and Balances* innerhalb des Regierungssystems ab. Daher schalten Populisten unabhängige oder potenziell konkurrierende Autoritätsquellen aus und delegitimieren anfällige Institutionen wie die unabhängigen Medien. Die Folgen dieser Politik sind Entscheidungen von Populisten, die oft ohne Überprüfung, ohne Bezugnahme auf Präzedenzfälle und ohne rechtliche oder institutionelle Grundlage getroffen werden. Dies führt zu einem Mangel an glaubwürdigem Engagement und einer Politik, die stark von persönlichen Präferenzen und Interessen geprägt ist (Rockman 2019: 1563ff.).

Darüber hinaus versuchen einige populistische Regierungen, die Verfassung im Sinne des Volkes und seiner Bedürfnisse umzuschreiben und nicht wettbewerbsfähige Wahlen als radikale politische Veränderungen einzuführen. Das korrespondiert mit der illiberalen Agenda der Populisten, wofür bürokratische Organisationen entweder umgestaltet oder administrativ deformiert werden. Dafür müssen Populisten wissen, wie sie den Exekutivapparat einsetzen können. Eine Entscheidung für die Nutzung der etablierten Bürokratie impliziert, die Verwaltung in neue, illiberale Formen zu bringen. Wenn Populisten die etablierte Bürokratie abschaffen wollen, können sie neue Institutionen von Grund auf entwerfen (Bauer et al. 2021c: 2). Die traditionellen bürokratischen Strukturen werden schließlich verdrängt und die Autonomie unabhängiger Agenturen untergraben.

Populisten wenden administrative Transformationstaktiken an, um die Auswirkung ihrer Politik zu verändern. Sie hebeln beispielsweise bürokratische Kapazitäten aus, um zeitaufwändige Revisionen unerwünschter Gesetze im Parlament zu umgehen. Das tun sie jedoch verdeckt, um keine Diskussion über die Ziele eines Politikwechsels zu provozieren und das Risiko eines Rückschlages zu verringern. Solche negativen Strategien beeinträchtigen aufgrund von öffentlichem Bashing der Verwaltungsmitarbeiter, der Entlassung von Experten, und Budgetkürzungen für operative Agenturen kurzfristig die Arbeitsfähigkeit der Bürokratien. Langfristig haben die daraus resultierenden administrativen Veränderungen einen erheblichen Einfluss auf die Politikgestaltung. Populisten nützen bürokratische Umgestaltungen als Abkürzungen, um politische Ziele durch Täuschung und Umgehung demokratischer Prozesse zu erreichen (Bauer 2023b: 3).

Populisten verändern die Bürokratie, um ihre Kontrolle zu festigen und unabhängige Teile der Verwaltung zu schwächen. Sie zentralisieren die Verwaltungsstrukturen und verstärken die *top-down*-Kontrolle, untergraben demokratische Normen und verringern die Transparenz sowie die demokratische Kontrolle. Dies erfolgt durch Reduzierung der externen Rechenschaftspflicht und der gesellschaftlichen Interaktion (Bauer 2023b: 2). Zudem manipulieren Populisten das Verwaltungshandeln durch die gezielte Umverteilung von Ressourcen, indem sie Finanzmittel, administrative Ressourcen und Informationen nach politischen Kriterien zuweisen. Dies kann durch Budgetkürzungen, Personaleinschränkungen oder übermäßige administrative Anforderungen geschehen, wodurch die Arbeitsfähigkeit und Unabhängigkeit der Bürokratie beeinträchtigt werden (Bauer et al. 2021c: 3).

Bürokraten befinden sich in strategischen Gatekeeper-Positionen, wenn sie populistischen Projekten ausweichen oder diese sabotieren. Diese Reaktionen bergen ein persönliches Risiko. Sie können aber zur Stabilität der demokratischen Institutionen beitragen, wenn Bürokraten sich weigern, den Willen des Führers umzusetzen, und als Vetospieler fungieren (Guedes-Neto & Peters 2021: 221). Indem Regierungsangestellte eine undemokratische Agenda unterstützen, handeln diese gegen das kollektive Interesse der Bevölkerung. In Brasilien neigen Bürokraten eher dazu, undemokratische Projekte zu sabotieren, als sich aus der Verantwortung zu ziehen. Wenn sowohl Sabotage als auch demokratische Rückschritte salient sind, entsteht ein zusätzlicher Anreiz, gegen andere unerwünschte Projekte zu kämpfen (Guedes-Neto & Peters 2021: 235).

Populisten in der Regierung untergraben oft die bürokratischen Fähigkeiten zur Umsetzung liberaler Politiken durch Ausweichmethoden. Dazu gehört die Einsetzung einer antagonistischen Verwaltungsführung, insbesondere wenn andere Wege zu zeitaufwendig sind, die parlamentarische Unterstützung fehlt oder internationale Vereinbarungen im Weg stehen. Formale politische Standards, etwa im Umweltschutz, bleiben oft unangetastet, während tatsächliche Verstöße kaum verfolgt werden (Bauer 2023a: 6). Populisten misshandeln demnach die Bürokratie und betrachten sie als Werkzeug, um ihre Ziele zu erreichen. Es kann also von folgendem Szenario ausgegangen werden:

*H3: Eine populistische Regierungsbeteiligung resultiert eher in einer Untergrabung der Bürokratie, um einen Politikwandel durchzusetzen.*

### 3. Methoden

Im Rahmen dieser Studie wurde ein quantitativer und nicht experimenteller Ansatz gewählt. Das Ziel ist, durch eine analytische Beschreibung die Leistung der staatlichen Verwaltungen (Y) während einer populistischen Legislatur (X) zu rekonstruieren. Die Methode basiert auf der Ermittlung von Korrelationen und längsschnittlichen Trends in verschiedenen Datensätzen. Die Verwaltung wird daher in einzelne Bestandteile zerlegt und deren Entwicklung im Vergleich analysiert. Das Forschungsdesign ist X-zentriert und untersucht den Einfluss eines spezifischen Erklärungsfaktors - der populistischen Regierungsbeteiligung - auf das Phänomen der Leistung der öffentlichen Verwaltung. Welche Wirkung hat der Populismus auf die Verwaltung? Verursacht eine populistische Regierungsbeteiligung eine sinkende Leistung der staatlichen Verwaltung? Der Mechanismus zwischen Ursache und ihrer Folge soll aufgedeckt werden.

Es handelt sich demnach um eine Mustersuche, die den Effekt von verschiedenen Faktoren auf die abhängige Variable untersucht (siehe Abb. 1). Diese Faktoren müssen operationalisiert und passende Indikatoren gefunden werden. Das setzt die Auswertung von Daten voraus. Diese makrokomparative Studie konzentriert sich auf allgemeine Muster und Trends in mehreren Ländern. Die Einheit der Analyse sind populistische Legislaturperioden. Die Fälle als spezifische Einheiten der Untersuchung sind unter 3a) aufgelistet und umfassen mehrere Beobachtungen, da die abhängigen Variablen unterschiedliche Werte annehmen. Daher müssen alle erforderlichen abhängigen Variablen mit ihren entsprechenden Werten für die beobachteten Legislaturperioden erhoben werden, um zu analysieren, wo und wann es z. B. einen Qualitätsverlust aufgrund einer populistischen Regierungsführung gab und wie intensiv dieser war.

Das Untersuchungsdesign basiert auf einer mittleren Anzahl von Fällen, sodass Hypothesen in allen Fällen mit statistischen Tests überprüft werden. Medium-n-Studien zielen auf eine hohe externe Validität ab, da die Befunde generalisierbar sein sollen. Es ergeben sich durchschnittliche Effekte, sodass nicht einzelne Fälle erklärt werden und eine einzige abweichende Beobachtung nicht für eine Falsifikation der Hypothesen ausreicht. Die Anwendung der Ex-post-Methode ermöglicht die Diskussion von abweichenden Fällen, die signifikante Änderungen beinhalten.

Die Beobachtung unterschiedlicher Werte für verschiedene populistische Legislaturen ermöglicht es dem Forscher, die Auswirkungen der Beziehung zwischen Populismus und der Leistung der öffentlichen Verwaltung zu schätzen. Durch eine OLS-Regression (Ordinary Least Squares) können

mögliche Korrelationen überprüft werden, um die Zuverlässigkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. OLS-Regressionen minimieren die Residuen-Quadrate, um die besten linearen, unverzerrten Schätzer für die Koeffizienten zu liefern. Die Beziehung zwischen einer abhängigen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen wird geschätzt, indem der durchschnittliche Effekt einer Einheitserhöhung der unabhängigen auf die abhängige Variable angegeben wird. Die OLS-Regression berücksichtigt grundsätzlich nur lineare Beziehungen zwischen den Variablen und setzt bestimmte Annahmen voraus, wie Linearität, Homoskedastizität (gleiche Varianz der Fehler), Unkorreliertheit und eine Normalverteilung der Fehler. Wenn diese Annahmen verletzt werden, können die Schätzungen verzerrt sein und die Inferenz unzuverlässig werden.

Sobald die Regression mit mehr als einer unabhängigen Variable geschätzt wird, handelt es sich um eine multivariate Regressionsanalyse. Als Signifikanzniveau wird  $\alpha = 0,05$  festgelegt. Die t-Statistik und der p-Wert für die unabhängige Variable „Jahr“ der populistischen Legislaturperiode werden aus der Zusammenfassung der Regression extrahiert. Ein t-Test prüft die Signifikanz einzelner Variablen. Der p-Wert gibt die Wahrscheinlichkeit an, das Ergebnis bei Gültigkeit der Nullhypothese zu erhalten. Die Nullhypothese nimmt an, dass der geschätzte Zusammenhang nicht in der Grundgesamtheit besteht, sodass dieser zufällig ist. Beispielsweise müssten die Datensätze zeigen, dass nur in einer nicht signifikanten Anzahl von Legislaturperioden ein Verlust von Bürokraten während der populistischen Führung auftrat, um die zweite Hypothese zu falsifizieren. Nur wenn dies in einer ausreichenden Anzahl von Beobachtungsländern der Fall ist, kann die Hypothese akzeptiert und eine probabilistische Inferenz nachgewiesen werden.

Allerdings ist es aufgrund des Einflusses unbeobachteter Faktoren nur bedingt möglich, von Korrelationsdaten auf kausale Zusammenhänge zu schließen. Wenn nicht alle relevanten unabhängigen Variablen ins Modell aufgenommen werden und diese mit den aufgenommenen unabhängigen Variablen korrelieren, führt das zu einem *omitted variable bias*. Dieser Verzerrungsfaktor kann die Validität der Ergebnisse beeinträchtigen. Bei der Berücksichtigung mehrerer unabhängiger Variablen besteht zudem das Risiko der Multikollinearität, wenn diese stark miteinander korreliert sind. Das Modell kann dann nicht mehr geschätzt werden, da die Standardfehler der Koeffizienten sehr groß sind, was zu einer verringerten statistischen Signifikanz beiträgt. Zusätzlich ist die OLS-Regression empfindlich gegenüber Ausreißern, die die Schätzungen stark beeinflussen können. Verzerrung tritt ebenso durch Endogenität ein, wenn die unabhängigen Variablen sowohl

von anderen unabhängigen Variablen als auch von der abhängigen Variable beeinflusst werden. Das erschwert die Kausalitätsinterpretation.

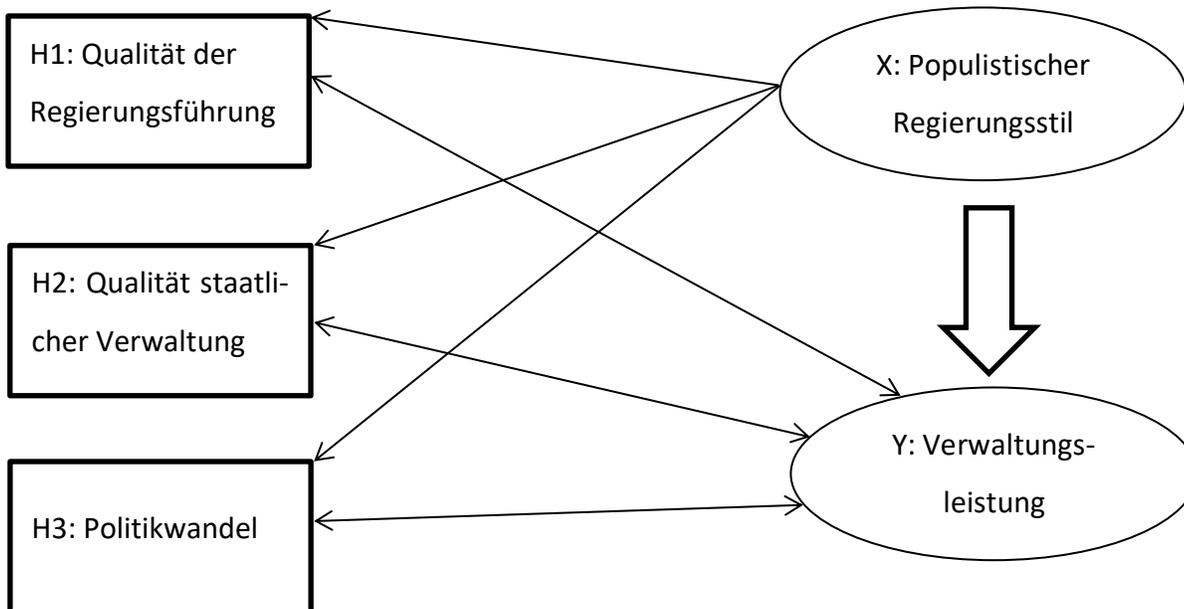


Abbildung 1: Variablenbeziehung

Daher müssen geeignete Kontrollvariablen hinzugefügt werden, um sicherzustellen, dass die Auswirkungen populistischer Regierungen nicht durch andere Faktoren wie das Alter der Demokratie (gemessen an der Durchführung der ersten demokratischen Wahl in einem Land), der demokratischen Regierungsform (präsidientielle oder parlamentarische Systeme), das Wahlsystem (Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht), den Gini-Index und das BIP-Wachstum (gemessen am aktuellen US-Dollar) verzerrt werden (Abouzied et al. 2022: 415; The World Bank 2024a, b).

Frühere Analysen zeigen, dass Einkommen und Wohlstand entscheidende Determinanten für die Qualität der Regierungsführung sind. Länder mit niedrigerem Wirtschaftseinkommen stehen vor kritischen Herausforderungen in der Regierungsführung. Sozioökonomische Faktoren, wie der Gini-Koeffizient, der die Einkommens- und Vermögensungleichheit in einer Gesellschaft misst, können ebenfalls relevant sein. Ein hoher Gini-Koeffizient weist auf eine hohe Ungleichheit hin, die möglicherweise den Aufstieg populistischer Bewegungen erklärt. Populistische Regierungen können nach einem Wahlsieg Ressourcen umverteilen, um bestimmte Bevölkerungsgruppen zu begünstigen oder politische Unterstützung zu sichern. Eine hohe Ungleichheit ist oft mit einem hohen Maß an Korruption verbunden. Diejenigen, denen mehr Ressourcen zur Verfügung stehen,

nutzen ihre politische Macht eher zur Förderung eigener Interessen. Populistische Regierungen können diese Tendenz verstärken oder abschwächen, abhängig von ihrer Agenda und Fähigkeiten, die öffentliche Verwaltung zu reformieren oder zu kontrollieren. Ein hohes BIP bzw. ein starkes BIP-Wachstum kann populistischen Regierungen Legitimität verleihen und ihre Unterstützung im Volk sichern. Wirtschaftliche Ressourcen könnten jedoch auf kurzfristige Maßnahmen konzentriert und langfristige Investitionen in die öffentliche Verwaltung vernachlässigt werden. Die Effizienz der Verwaltung hängt von den in sie investierten Ressourcen ab, um Reformen durchzuführen. Wenn die Verwaltungen stattdessen politisiert und politische Loyalität über Kompetenz gestellt wird, sinkt ihre Leistungsfähigkeit.

Bei der Regierungsform und Wahlregeln handelt es sich um binäre Variablen, sodass diese als Dummy-Variablen in die Regression implementiert werden können. Darauf wird aber verzichtet, da diese über die Zeit nicht variieren und daher keine Unterschiede in der abhängigen Variable erklären. Stattdessen werden diese nur in die Interpretation der Ergebnisse miteinbezogen. Das gilt ebenso für das Alter der Demokratien, das mit der unabhängigen Variabel „Jahr“ perfekt korrelieren würde, da eine lineare Abhängigkeit besteht und eine Schätzung stört. Daher kann das Jahr in der Interpretation als Indikator dienen, ob eine Demokratie eher jung oder alt ist und ob darauf auch die Robustheit einer staatlichen Verwaltung zurückgeführt werden kann.

#### **a) Fallauswahl**

Eine Analyse der Auswirkungen populistischer Regierungen auf die Leistung der öffentlichen Verwaltungen in verschiedenen Regionen der Welt ist möglich, da die Fälle von populistischen Legislaturperioden begrenzt sind. Zunächst ist es eine notwendige Bedingung, dass diese Länder Demokratien sind, damit die populistischen Führer demokratisch gewählt werden konnten. Auf diese Weise werden Fälle von Populismus, die in halbdemokratischen oder autoritären Umfeldern entstanden sind, ausgeschlossen. Die Datenbank „Global Populism in Power“ erfasst alle Legislaturperioden, in denen Populisten zwischen 1990 und Ende 2019 an der Macht waren. Die Datenbank zählt 47 Legislaturperioden ( $n = 47$ ), in denen dieses Phänomen seit 1996 auftrat oder in denen populistische Führer noch an der Macht sind. Dazu zählen:

Nestor Kirchner (2003-2007) und Cristina Fernández der Kirchner (2007-2015) in Argentinien, Alexander Lukaschenko (seit 1994) in Belarus, Evo Morales (2006-2019) in Bolivien, Jair Bolsonaro (2019-2022) in Brasilien, Boyko Borisov (2009-2013, 2014-2021) in Bulgarien, Lucio Gutiérrez

(2003-2005) und Rafael Correa (2007-2017) in Ecuador, Micheil Saakaschwili (2004-2013) in Georgien, die Syriza (2015-2019) in Griechenland, Narendra Modi (seit 2014) in Indien, Benjamin Netanyahu (1996-1999, seit 2009) in Israel, Silvio Berlusconi (2001-2006, 2008-2011) und die Fünf-Sterne Bewegung (2018-2021) in Italien, Junichiro Koizumi (2001-2006) in Japan, Nikola Gruevski (2006-2016) in Nordmazedonien, Andrés Manuel López Obrador (2018-2014) in Mexiko, Daniel Ortega (seit 2007) in Nicaragua, Fernando Lugo (2008-2012) in Paraguay, Alberto Fujimori (1990-2000) in Peru, Joseph Estrada (1998-2001) und Rodrigo Duterte (2016-2022) auf den Philippinen, die PiS (2005-2010, 2015-2023) in Polen, Traian Basescu (2004-2014) in Rumänien, Michael Sata (2011-2014) in Sambia, Aleksandar Vučić (seit 2014) in Serbien, Robert Fico (2006-2010, 2012-2018, seit 2023) in der Slowakei, Janez Jansa (2004-2008, 2012-2013) in Slowenien, Jacob Zuma (2009-2018) in Südafrika, Mahinda Rajapaksa (2005-2015) und Gotabaya Rajapaksa (2019-2022) in Sri Lanka, Chen Shui-bian (2000-2008) in Taiwan, Thaksin Shinawatra (2001-2006) und Yingluck Shinawatra (2011-2014) in Thailand, Milos Zeman (1998-2002) und Andrej Babis (2017-2021) in der Tschechischen Republik, Recep Tayyip Erdoğan (seit 2003) in der Türkei, Victor Orbán (seit 2010) in Ungarn, Donald Trump (2017-2021) in den USA und Hugo Chávez (1999-2013) und Nicolás Maduro (seit 2013) in Venezuela (Tony Blair Institute 2020).

Die Beobachtung all dieser Fälle und ihre Überprüfung anhand spezifischer bürokratischer Indikatoren führen zu verallgemeinerbaren Ergebnissen und einer hohen externen Validität. Die Prüfung der Hypothesen an Legislaturperioden auf fünf verschiedenen Kontinenten schließt somit verschiedene Formen des Populismus (links- und rechtsorientiert sowie autoritär oder demokratisch) ein, was zu robusteren Ergebnissen führt. Die geografische Vielfalt repräsentiert zudem eine Vielzahl an politischen Systemen und wirtschaftlichen Kontexten, wodurch erkennbar wird, in welchen Systemen der Populismus die staatliche Verwaltung leichter angreifen kann. Da jedes Land unterschiedlich mit Populismus und besonders mit populistischen Regierungen umgeht, können diverse Erfahrungen mit dessen Auswirkungen analysiert werden. Essenziell ist der Einblick über einzelne Regionen hinaus, damit der zugrunde liegende Mechanismus erforscht wird. Eine Beschränkung der Untersuchung nur auf Europa oder Lateinamerika hätte verschiedene Vorteile: Die Homogenität der Daten bezüglich sozioökonomischer und politischer Faktoren wäre im Vergleich zu anderen Kontinenten größer, sodass einfacher Muster zu identifizieren wären. Zudem wäre die Anzahl der beobachteten Fälle geringer, was tieferegehende Analysen mit

spezifischeren Faktoren bzw. unabhängigen Variablen ermöglichen würde. Anhand des politischen Kontextes der Länder und Vergleichsmöglichkeiten in einer Region könnten Forscher analysieren, warum eine populistische Regierung Einfluss auf die Leistung der staatlichen Verwaltung nehmen kann. Allerdings könnte das regionale Beschränken der Untersuchung auch Nachteile mit sich bringen, wie eine eingeschränktere externe Validität der Ergebnisse und eine geringere Vielfalt an Fallstudien.

### **b) Operationalisierung**

Für diese Analyse ist es unerlässlich, eine Datenbank zu wählen, die Regierungen als populistisch oder nicht-populistisch klassifiziert. Wie bereits oben erwähnt, kann die unabhängige Variable „populistischer Regierungsstil“ mittels der Datenbank „Populism in Power“ gemessen werden. Diese kann als binäre Variable dargestellt werden, die angibt, ob eine Regierung als populistisch eingestuft wird oder nicht. Die populistischen Parteien und Führer, die zwischen 1996 und 2019 in zumindest einigermaßen demokratischen Staaten die Exekutivgewalt erlangten, sind der Hauptgegenstand der Bewertung populistischer Regime (Abouzied et al. 2022: 394). Es ist von Vorteil, dass dieser Datensatz Informationen auf globaler Ebene und nicht nur für Europa enthält. Durch die Verwendung dieser unabhängigen Variable kann man ihren Einfluss auf die öffentliche Verwaltung testen. Das Explanans ist somit klar definiert und kann durch diesen Datensatz operationalisiert werden. Allerdings unterscheiden sich verschiedene Datensätze bei der Einstufung von Regierungen als populistisch. Der Populismus bleibt ein komplexes Phänomen, sodass die Verwendung einer einzigen Variable dessen Vielschichtigkeit vereinfachen und wichtige Unterschiede zwischen populistischen Regierungen übersehen könnte. Nicht auszuschließen ist auch eine Korrelation mit anderen Variablen, die ebenfalls Einfluss auf den Populismus haben, wie z. B. politische Stabilität oder die Einstellung gegenüber Migration. Außerdem führt die Verwendung dieser Variable zu einer Stigmatisierung bestimmter Regierungen. Ohne die Hintergründe zu berücksichtigen, wirft man diesen Regierungen im Vergleich zu nicht-populistischen Regierungen eine schlechtere Arbeitsweise vor. Letztlich wird auch die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse beschränkt, die nicht auf andere politische Kontexte übertragen werden können.

Der Hauptdatensatz dieser Analyse sind die „Worldwide Governance Indicators“ (WGI) der Weltbank. Der WGI-Datensatz umfasst sechs aggregierte *Governance*-Indikatoren für über 200 Länder und Gebiete im Zeitraum 1996-2022 (Kaufmann & Kraay 2023). Diese Indikatoren messen die

Mitsprache und Rechenschaftspflicht, politische Stabilität, Effektivität der Regierung, Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle. Ein Rückgang der Regierungseffektivität wurde beispielsweise in Venezuela seit 1998 oder in Ungarn und Polen seit den 2010er Jahren beobachtet (Abouzed et al. 2022: 399). Diese Entwicklung ermöglicht die Untersuchung der Leistung der öffentlichen Verwaltung anhand dieses Indikators. Die abhängige Variable „Qualität der Regierungsführung“ (H1) wird daher anhand des Index „Effektivität der Regierungen“ operationalisiert. Dieser wird in Standardeinheiten angegeben, die von -2,5 bis 2,5 reichen. Die Regierungseffektivität umfasst die Wahrnehmung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, die Qualität des öffentlichen Dienstes und den Grad seiner Unabhängigkeit von politischem Druck, die Qualität der Politikformulierung und -umsetzung sowie die Glaubwürdigkeit des Engagements der Regierung für diese Politik. Die anderen WGI-Indikatoren bewerten eher die Qualität der Demokratie in einem Land. Daher fällt die Entscheidung auf die Regierungseffektivität als etablierten Indikator, der Trends über verschiedene Länder und Zeiträume hinweg identifiziert. Die Qualität der Regierungsführung ist ein wichtiger Aspekt für das Funktionieren demokratischer Institutionen und die Zufriedenheit der Bürger mit ihrer Regierung. Eine hohe Qualität der Regierungsführung kann zu stabileren politischen Systemen und effizienteren öffentlichen Dienstleistungen führen. Dennoch stellt die Effektivität der Regierung nur einen Aspekt der Qualität der Regierungsführung dar und erfasst nicht alle relevanten Dimensionen, wie Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Partizipation oder Korruptionsbekämpfung. Es tritt ein Endogenitätsproblem auf, bei dem die Auswirkungen der unabhängigen Variable auf die abhängige Variable aufgrund fehlender Ursachen nicht problemlos interpretiert werden können, da sonst verzerrte Schätzungen entstehen. Die Einbeziehung mehrerer Indikatoren für die Messung einer abhängigen Variable wäre für diese Analyse jedoch zu weit gefasst.

Darüber hinaus bietet die Weltbank in ihrem Datensatz „Worldwide Bureaucracy Indicators“ (WWBI) Informationen über die Größe der Verwaltung an. Die Datenbank reicht von 2000-2020 und umfasst länderübergreifende Daten über die Beschäftigten im öffentlichen Sektor, abgeleitet aus Verwaltungsdaten und Haushaltserhebungen (The World Bank 2022a). Ein zentraler Indikator für die abhängige Variable „Qualität der staatlichen Verwaltungen“ (H2) ist der Anteil der Beschäftigung im öffentlichen Sektor an der Gesamtbeschäftigung. Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst wird als Prozentsatz der Gesamtbevölkerung angegeben. Erfasst wird die Zahl der

Lohnempfänger im öffentlichen Sektor/die Anzahl aller Beschäftigten, einschließlich Lohnempfängern, unbezahlten Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Selbständigen und anderen Arbeitnehmern (The World Bank 2022b). Dieser Indikator erfasst Veränderungen in der Beschäftigung, die während populistischer Regierungen auftreten könnten, insbesondere durch politisch motivierte Personalfluktuationen. Auf diese Weise lässt sich überprüfen, ob es im Vergleich zu nicht populistischen Regierungen einen Personalverlust im öffentlichen Sektor gab, der die Qualität der Verwaltung beeinträchtigt. Es spiegelt möglicherweise Veränderungen in der Kompetenz, Professionalität und Unabhängigkeit der Verwaltung wider, die die Qualität der Dienstleistungen und die Effizienz der Regierung beeinflussen können.

Die Qualität der staatlichen Verwaltungen ist ein wichtiger Indikator für die Leistungsfähigkeit und Effektivität der Regierungstätigkeit. Eine hohe Verwaltungsqualität trägt zu effizienteren öffentlichen Dienstleistungen, einer besseren Umsetzung von Politikmaßnahmen und einer höheren Zufriedenheit der Bürger bei. Diese Variable wird jedoch nicht nur von einer populistischen Regierung beeinflusst, was zu Endogenitätsproblemen führen könnte. Außerdem ist die Qualität der staatlichen Verwaltungen ein multidimensionales Konzept, das nicht allein durch die Größe der Verwaltung oder den Verlust von Verwaltungspersonal erfasst werden kann. Eine Reduzierung des Personals könnte sowohl auf eine notwendige Umstrukturierung als auch auf eine Untergrabung der politischen Neutralität und Effizienz der Verwaltung hindeuten. Daher ist es herausfordernd, eine klare Kausalität zwischen der Personalanzahl und der Qualität der Verwaltung herzustellen, da mit weniger Personal evtl. auch bürokratische Strukturen abgebaut und effizienter gearbeitet werden könnten. Dennoch stützt sich die Entscheidung auf die Verfügbarkeit quantitativer Daten, die die empirische Evidenz unterstützen: Populistische Regierungen neigen, insbesondere in Schlüsselpositionen, zu einem Austausch von Verwaltungspersonal.

Daher wird zusätzlich die OECD-Datenbank „Governance at a Glance 2023“ verwendet, um die „Qualität der staatlichen Verwaltungen“ (H2) zu messen. Dieser jährliche Bericht ist seit 2017 für alle OECD-Länder verfügbar. Er enthält mehrere Indikatoren zur Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung in den OECD-Ländern anhand von national repräsentativen Umfragedaten, die in 22 Ländern durchgeführt wurden. Der Bericht liefert zuverlässige, international vergleichbare Indikatoren zu staatlichen Aktivitäten und deren Ergebnissen. Soweit möglich, werden auch Daten für ausgewählte Nicht-Mitgliedsländer angegeben (OECD 2023). Der entsprechende Indikator für

den Hypothesentest ist die Zufriedenheit der Bürger mit den öffentlichen Dienstleistungen („Satisfaction with public services“). Diese Dienstleistungen sind direkte Berührungspunkte zwischen Bürgern und staatlichen Einrichtungen, sodass die Zufriedenheit verschiedene Aspekte wie Zugänglichkeit, Erreichbarkeit, Höflichkeit und Pünktlichkeit widerspiegelt. Die Zufriedenheit der Bürger mit den öffentlichen Dienstleistungen bietet somit ein aggregiertes Maß für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung aus der Perspektive der Bürger. Die quantitative Erfassung durch Umfragen ermöglicht es, die Qualität der Dienstleistungen und die Zufriedenheit der Bürger über verschiedene Zeiträume und in verschiedenen Legislaturperioden zu vergleichen. Die Qualität der Dienstleistungen gibt Einblicke in die Effektivität der Verwaltung bei der Erfüllung der Bedürfnisse und Erwartungen derjenigen, die sie nutzen. Die Zufriedenheit der Bürger mit den öffentlichen Dienstleistungen kann aber auch von anderen Faktoren beeinflusst werden, die nicht direkt mit der Qualität der Verwaltung zusammenhängen, wie z. B. dem sozioökonomischen Status oder persönlichen Erfahrungen. Die zweite Hypothese wird folglich anhand zwei verschiedener Indikatoren getestet. Wenn eine populistische Regierung mehr Verwaltungspersonal einstellt, aber die Zufriedenheit sinkt, ist das auch ein Nachweis für eine reduzierte Qualität der öffentlichen Verwaltung. Die Verwendung eines Interaktionsterms zwischen der Personaldimension sowie Zufriedenheit ermöglicht eine valide Messung der Qualität der Verwaltung.

Zuletzt stellt der Internationale Währungsfonds (IWF) Daten zur steuerlichen Dezentralisierung bereit. Von 1972 bis 2020 umfasst dieser 86 Länder weltweit, die für mindestens ein Jahr Finanzdaten für eine subnationale Regierungsebene gemeldet haben. Die Datenbank untersucht die Verteilung von Einnahmen- und Ausgabenfunktionen zwischen zentralen und subnationalen Regierungsebenen, um zu beurteilen, ob ein Land eine zentralisierte Struktur aufweist (International Monetary Fund 2022). Die dritte Hypothese kann durch die Operationalisierung der abhängigen Variable „Politikwandel“ in Bezug auf die Geschwindigkeit und Effizienz der Politikumsetzung gemessen werden. Dieses Explanandum erfasst politische Veränderungen unter populistischen Regierungen. Die zugrundeliegende Annahme ist, dass populistische Führer einfacher den Umsetzungsprozess beschleunigen und falls nötig die Bürokratie untergraben können, wenn die Politikgestaltung zentralisiert ist. Der entsprechende Indikator ist die „fiskalische Dezentralisierung durch Dezentralisierung der Steuereinnahmen“ (als Anteil am Gesamtstaat). Ein höherer Zentralisierungsgrad könnte auf eine effizientere und schnellere Politikumsetzung hinweisen, während

ein niedrigerer Grad eine fragmentierte und möglicherweise langsamere Umsetzung impliziert. Jedoch wird ein Politikwandel von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst und ist nicht unbedingt eine populistische Strategie. Der Zentralisierungsgrad ist ein komplexes Konzept mit verschiedenen Dimensionen, wie politische, administrative, fiskalische oder institutionelle Zentralisierung. Die Wahl eines bestimmten Indikators zur Messung des Zentralisierungsgrads kann daher nur einen Teil der Gesamtdynamik erfassen. Des Weiteren könnte ein hoher Zentralisierungsgrad in einigen Ländern als effizient angesehen werden, während er in anderen Staaten als autoritär oder undemokratisch betrachtet wird. Ob eine klare Kausalität zwischen dem Zentralisierungsgrad und der Dynamik politischer Veränderungen besteht, bleibt fraglich. Denn auch andere Faktoren wie politische Stabilität beeinflussen schnelle politische Änderungen.

### **c) Analyse**

Um die erste Hypothese zu testen, wird zuerst der WGI-Datensatz auf die Variable „*government effectiveness*“ sowie die beobachteten Legislaturperioden im Zeitraum 1996-2022 angepasst. Zur Visualisierung der Veränderung der Regierungseffektivität über die Jahre werden auf R Histogramme erstellt (siehe Tabelle 1). Die Jahre werden auf der x-Achse und die Intensität (der Regierungseffektivität) auf der y-Achse dargestellt. Jeder Balken im Histogramm repräsentiert die Intensität für ein bestimmtes Jahr. Für 1997, 1999 und 2001 weist der WGI-Datensatz keine Daten vor, weshalb in diesen Jahren in den Histogrammen Balken fehlen. Die Zeiträume werden rot hervorgehoben, in denen es eine populistische Regierungsbeteiligung gab. Da die Effektivität in den meisten Fällen während der Legislaturperiode(n) schwankt, ermöglichen die Histogramme eine erste visuelle Einschätzung möglicher Trends. Eine OLS-Regression schätzt anschließend den Zusammenhang zwischen der Regierungseffektivität als abhängige Variable sowie dem Zeitraum als unabhängige Variable und den oben genannten Kontrollvariablen. Zur Erzielung eines validen Ergebnisses werden einige Werte für die Kontrollvariablen aufgrund von Schätzproblemen (Singularitäten) aus der Regression entfernt. Die Richtung und Signifikanz des Koeffizienten für den Zeitraum geben schließlich Aufschluss darüber, wie sich die Qualität der Regierungsführung während der Amtszeiten von Populisten verändert hat. Ein negativ signifikanter Koeffizient weist darauf hin, dass die Regierungseffektivität während der Amtszeiten populistischer Regierungen statistisch signifikant gesunken ist, was die erste Hypothese stützen würde. Basierend auf dem

festgelegten Signifikanzniveau wird entschieden, ob die Steigung statistisch signifikant ist oder nicht. Die genauen Regressionstabellen sind im R-Output vorhanden.

Basierend auf den WGI-Daten und den durchgeführten Analysen zeigt sich, dass die Regierungseffektivität in folgenden populistischen Legislaturperioden signifikant abgenommen hat: in Ungarn (Viktor Orbán), Südafrika (Jacob Zuma), Türkei (Recep Tayyip Erdoğan) und Venezuela (Hugo Chávez und Nicolás Maduro) (siehe Tabelle 1). In Ungarn verringerte sich die Regierungseffektivität mit jedem Jahr um etwa 0,02943 Einheiten. Basierend auf dem p-Wert für die Steigung des Koeffizienten „Jahres“ von 0,00863, der kleiner als das Signifikanzniveau von 0,05 ist, gab es eine statistisch signifikante Abnahme der Regierungseffektivität im Zeitraum von 2010 bis 2022. Die multivariate Regression für Südafrika von 2009 bis 2018 zeigt eine Steigung pro Jahr von -0,02247 Einheiten. Das bedeutet, dass sich die Regierungseffektivität im untersuchten Zeitraum statistisch signifikant verringerte. Aufgrund des p-Wertes für die Steigung von 0,0133 ist die Steigung statistisch signifikant. Die Regression, die basierend auf den Daten für die Türkei von 2003 bis 2022 geschätzt wurde, zeigt den stärksten Rückgang der Regierungseffektivität mit einer Steigung von -0,04436 Einheiten pro Jahr (p-Wert  $2,47e-08$ ). Zudem ist der Koeffizient für das BIP negativ signifikant. Dies bedeutet, dass ein Anstieg des BIPs einen negativen Einfluss auf die Regierungseffektivität hatte. Die Regierungseffektivität hat sich somit im Zeitraum von 2003-2022 mit statistischer Signifikanz verringert. In der Regression für Venezuela von 1999 bis 2022 ergibt sich eine Steigung für jedes Jahr um -0,04056 Einheiten (p-Wert 0,0305), sodass sich die Regierungseffektivität jährlich um diesen Betrag verringerte. Der Koeffizient für das BIP ist hier nicht signifikant. Zusammenfassend hat sich die Regierungseffektivität unter Chávez und Maduro mit statistischer Signifikanz verringert.

Währenddessen lässt sich genau das Gegenteil – ein signifikanter Anstieg der Regierungseffektivität – in Argentinien (2007-2015, Cristina de Fernández Kirchner) um 0,04176 Einheiten pro Jahr feststellen. Die positiv signifikanten Koeffizienten für den Gini-Index und das BIP unterstützen diese Erkenntnis. Zugleich ist eine positive signifikante Steigung in Belarus (1996-2022, Alexander Lukaschenko) um 0,10533 Einheiten pro Jahr, in Polen (2005-2010, PiS) um 0,14922 Einheiten pro Jahr, in Thailand (2011-2014, Yingluck Shinawatra) um 0,0722 Einheiten pro Jahr und in Taiwan (Chen Shui-bian) von 0,05985 Einheiten pro Jahr während einer populistischen Legislaturperiode zu beobachten, wenn alle anderen Faktoren konstant bleiben (siehe Tabelle 1). Dies könnte auf

eine effizientere Regierungsführung und verbesserte Governance-Praktiken hindeuten. In den beschriebenen Fällen kann die Nullhypothese abgelehnt werden, da es eine signifikante Änderung in der Qualität der Regierungsführung während populistischer Legislaturen gibt. Die Histogramme der nicht signifikanten Fälle sind dem Anhang zu entnehmen.



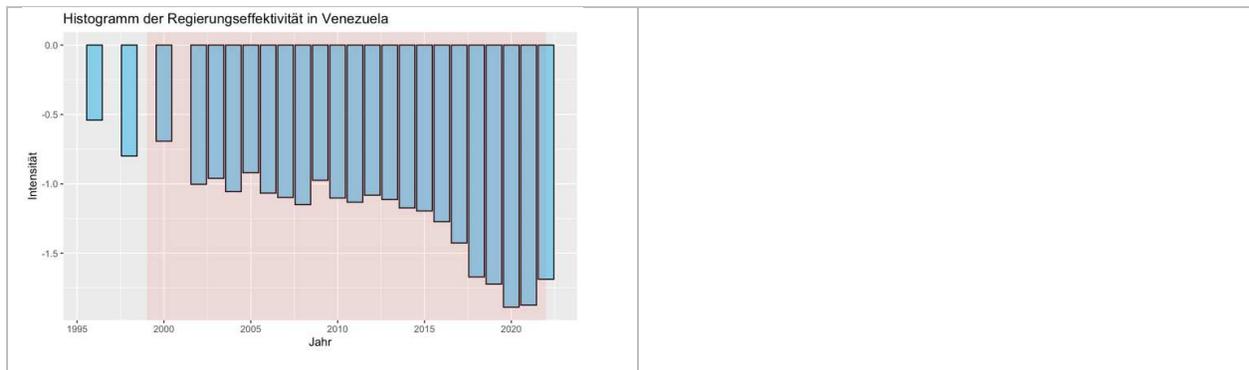


Tabelle 1: Signifikante Änderungen in der Regierungseffektivität

Um die zweite Hypothese zu testen und die Qualität der öffentlichen Verwaltung während einer populistischen Regierungsperiode zu messen, werden die WWBI genutzt. Es wird überprüft, ob es hier zu einem signifikanten Personalverlust kam. Der Datensatz wird wieder auf die beobachteten Länder gefiltert, wobei dieser keine Daten oder nicht für die relevanten Zeiträume für Belarus, Brasilien, Israel, Japan, Nicaragua, Nordmazedonien, Peru, Taiwan und Thailand beinhaltet. Trotzdem verfügt er über mehr Längsschnittdaten als andere Datensätze. Zur Visualisierung der Veränderungen in der Beschäftigung im öffentlichen Sektor über die Zeit werden wieder Histogramme erstellt, wobei sich hier der Zeitraum gegenüber dem ersten Hypothesentest leicht ändert (siehe Tabelle 2). Durch eine OLS-Regression mit der abhängigen Variable „Personal aus dem öffentlichen Sektor“ und der unabhängigen Variable „Jahr“ sowie Kontrollvariablen kann nun eine potenzielle bürokratische Fluktuation überprüft werden. Fraglich ist, wie sich die Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Sektor im Laufe der Zeit verändert hat und welche Faktoren diese Veränderungen erklären können.

Eine negative, signifikante Änderung im Public Sector Employment findet man in Ecuador (Lucio Gutiérrez), Polen (PiS), Slowakei (2012-2018, Robert Fico), Slowenien (Janez Jansa) und der Türkei (Recep Tayyip Erdoğan), während es einen populistischen Regierungschef gab. Die Gesamtbeschäftigung nahm in Ecuador im betrachteten Zeitraum durchschnittlich um 0,61 Prozentpunkte ab (p-Wert 0,0402), wenn alle anderen Faktoren konstant bleiben. In Polen wurde von 2005-2010 ein jährlicher Rückgang der Gesamtbeschäftigung um etwa 1,807 Prozentpunkte beobachtet, was aufgrund des p-Werts von 0,0185 auf dem 1 %-Niveau negativ statistisch signifikant ist. Von 2015-2020 fiel die Gesamtbeschäftigung in Polen erneut um 0,2845 Prozentpunkte ab. Dieser Personalverlust ist auf dem 5 %-Niveau negativ signifikant. In der Slowakei und Slowenien lagen die Abnahmen pro Jahr bei 0,6475 bzw. 4,017 Prozentpunkten, was jeweils negativ statistisch

signifikant ist. Die Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Sektor in der Türkei hat im betrachteten Zeitraum am stärksten signifikant abgenommen: Jedes Jahr sank diese im Durchschnitt um etwa 4,436 Prozentpunkte, wenn alle anderen Faktoren konstant bleiben. Zusätzlich hat das BIP einen signifikanten positiven Einfluss auf die Gesamtbeschäftigung, sodass ein sinkendes BIP mit weniger Neueinstellungen in der Türkei einherging.

Nur in Ungarn wird seit Orbáns Präsidentschaft signifikant mehr Personal im öffentlichen Sektor eingestellt. Die Gesamtbeschäftigung nimmt hier pro Jahr im Durchschnitt um 0,5096 Prozentpunkte zu, was auf dem 0,1 %-Niveau eine positive statistische Signifikanz darstellt. Der BIP-Koeffizient ist zwar nicht signifikant, aber negativ, sodass eine Zunahme des BIPs mit einer Abnahme der Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Bereich einhergeht. Mehr Budget wird demnach unter Orbán nicht in mehr qualifizierte Bürokraten investiert. Das BIP korreliert mit dem Kontingent an verfügbarem Personal im öffentlichen Sektor, da es hier oft als Erstes zu Einsparungen bzw. Kürzungen kommt, was die Qualität der Verwaltungen beeinflusst. Diese Entscheidung trifft der Regierungschef nach eigenem Ermessen. Die Änderungen im Personalwesen sind folglich auf die hinzugefügten Kontrollvariablen rückzuführen. In den oben beschriebenen Fällen kann  $H_0$  abgelehnt werden, da sich die Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Sektor ändert.

Für einige der beobachteten Legislaturperioden sind keine Daten zur Gesamtbeschäftigung verfügbar, daher wird  $H_2$  zusätzlich anhand der Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen getestet. Die Analyse zielt darauf ab, den Einfluss populistischer Regierungen auf die Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen zu messen, um damit indirekt die Qualität der öffentlichen Verwaltung zu bewerten. „Governance at a Glance“ bietet in seiner Datenerhebung „Satisfaction with public services“ zehn mit dieser Analyse übereinstimmende Legislaturperioden für den Zeitraum 2017-2022. Daher können nur Staaten mit einer kürzlich populistischen Regierungsbeteiligung untersucht werden. Auf Histogramme zur Darstellung wird verzichtet. Stattdessen werden für jede Beobachtungseinheit drei verschiedene Regressionen mit unterschiedlichen abhängigen Variablen durchgeführt: der Zufriedenheit mit dem Gesundheitswesen, den Bildungssystemen und den Gerichten. Die zuständigen Beamten für diese öffentlichen Einrichtungen werden von den Regierungen entsendet. Zusätzlich werden als unabhängige Variablen wieder das Jahr, das BIP und der Gini-Koeffizient eingesetzt.

Die Qualität der staatlichen Verwaltung hat sich gemessen an einer sinkenden Zufriedenheit der Bürger in Brasilien (Jair Bolsonaro), Ungarn (Viktor Orbán), der Türkei (Recep Tayyip Erdoğan) und den USA (Donald Trump) verringert. Die öffentliche Zufriedenheit mit dem Bildungssektor in Brasilien sinkt seit 2019 pro Jahr um 0,67 Einheiten und mit der Justiz um vier Einheiten. In Ungarn sinkt die öffentliche Zufriedenheit mit dem Gesundheitssektor seit 2017 jedes Jahr um drei Einheiten, mit dem Bildungssystem um 4,5 Einheiten und mit den Gerichten um 2,5 Einheiten, obwohl es signifikant mehr Angestellte im öffentlichen Dienst gibt. Das könnte mit der ideologischen bzw. politischen Ausrichtung der Beamten zusammenhängen. In den USA sinkt seit 2017 die Zufriedenheit mit Krankenhäusern und Gerichten pro Jahr um eine Einheit sowie mit Schulen um 1,5 Einheiten. Die stärksten Unzufriedenheiten finden sich wieder in der Türkei: Mit jedem Jahr seit 2017 sinkt die Zufriedenheit mit den Schulen um 8,5 Einheiten, während die Zufriedenheit mit der Justiz um 11,5 Einheiten sinkt. Im ersten Teil der Analyse zu H2 kam heraus, dass es seit Erdoğan's Präsidentschaft eine signifikant geringere Anzahl an Beamten im öffentlichen Sektor gibt, was demzufolge die Unzufriedenheit mit öffentlichen Dienstleistungen intensiviert hat. Währenddessen konnte man seit 2017 in Tschechien (Andrej Babiš) eine Steigerung der Zufriedenheit besonders mit der Justiz beobachten, die sich pro Jahr um zehn Einheiten steigerte. Des Weiteren stieg in Griechenland (Syriza) die Zufriedenheit mit den Schulen pro Jahr um 4,5 Einheiten, während diese auch in Israel (Benjamin Netanyahu) um sechs Einheiten stieg. In Mexiko (Andrés Manuel López Obrador) nahm die öffentliche Zufriedenheit mit der Justiz jährlich um 2,7 Einheiten zu, obwohl das Vertrauen in die Fairness der Verwaltung 2021 nur bei 44,9 % lag. In Polen (PiS) erhöhte sich sowohl die Zufriedenheit mit der Bildung als auch mit den Gerichten um drei Einheiten pro Jahr, trotz einer Reduktion des Personals im öffentlichen Sektor. In der Slowakei (Robert Fico) konnte man eine Zufriedenheitssteigerung mit der Justiz um 6,5 Einheiten pro Jahr feststellen. In diesen Fällen ändert sich die Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen und somit die Qualität der öffentlichen Verwaltungen, sodass H0 abgelehnt werden kann.

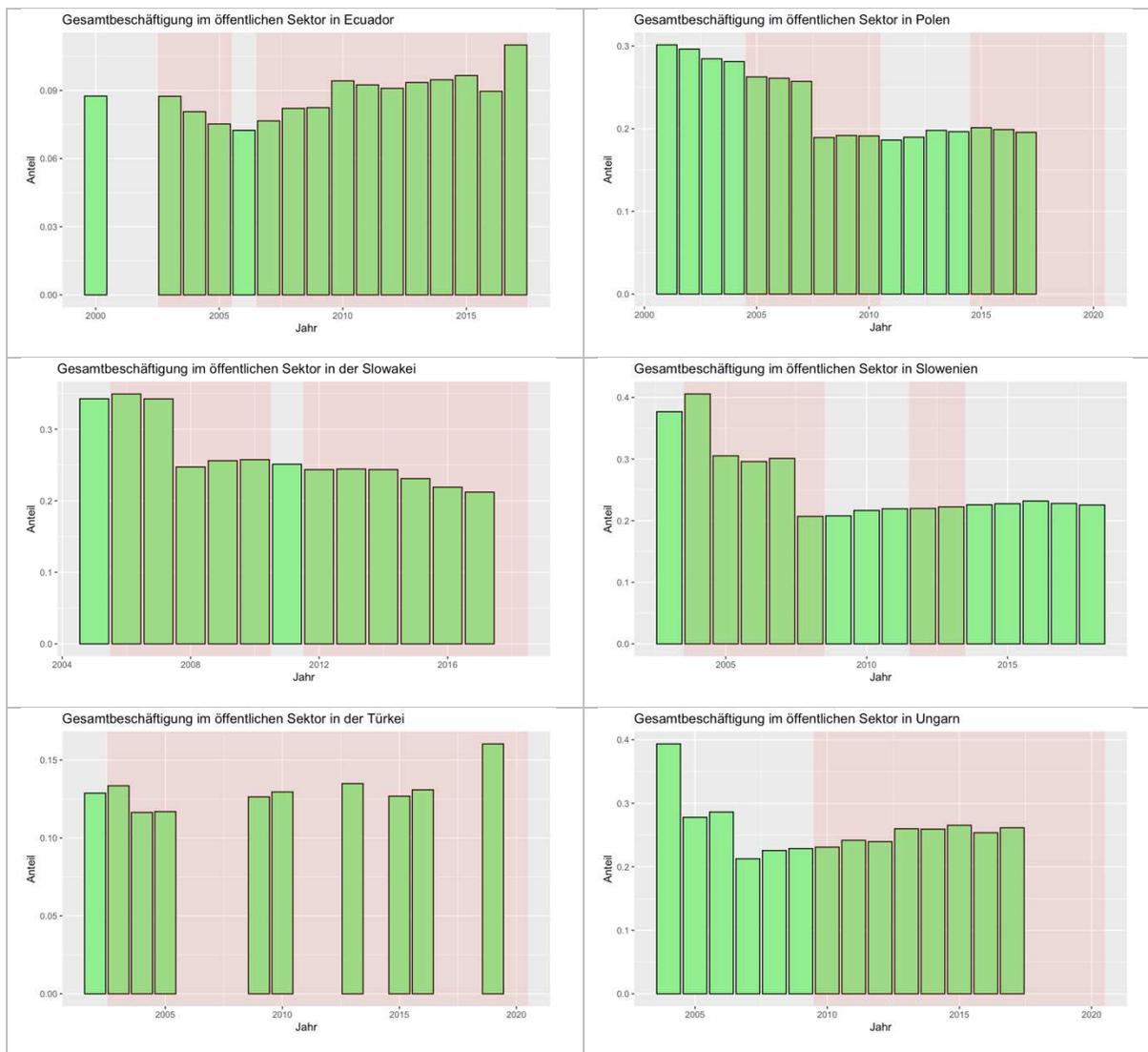


Tabelle 2: Signifikante Änderungen in der Qualität der staatlichen Verwaltungen

Die dritte Hypothese wird anhand von IWF-Daten zur Veränderung der Dezentralisierung zwischen 1996-2020 getestet. Für 30 der analysierten Legislaturperioden sind Werte in diesem Datensatz verfügbar. Nach der Erstellung von Histogrammen zum Verlauf der Zentralisierung in einem Land (siehe Tabelle 3) wird eine multivariate Regression für diesen Trend geschätzt und die Ergebnisse unter der folgenden Annahme interpretiert: Je zentralisierter ein Staat ist, desto schneller können politische Reformen durchgeführt und die Bürokratie umgangen werden. In den Regressionen werden die Entwicklung der Dezentralisierung (angegeben in Prozent) als abhängige Variable und der Gini-Koeffizient sowie das BIP als Kontrollvariablen für den entsprechenden Zeitraum berücksichtigt.

Eine statistisch signifikante Zunahme der Zentralisierung während einer populistischen Regierungsbeteiligung findet man in der Türkei zwischen 2008 und 2020 unter Erdoğan. Die Zentralisierung nimmt im Durchschnitt um 0,07032 Prozentpunkte jährlich zu, was statistisch signifikant ist (p-Wert: 0,0001634). Das BIP hat einen negativ signifikanten Effekt auf die Zentralisierung, sodass diese mit zunehmendem BIP abnimmt. Das Gesamtmodell von Israel zeigt ebenso einen signifikanten Zentralisierungstrend (2009-2022, Netanyahu). Die Zentralisierung nimmt in Israel jedes Jahr um 0,0242 Prozentpunkte zu, wenn alle anderen Faktoren konstant bleiben. Der Schätzer für den Gini-Koeffizienten beträgt -0,003930 Einheiten, sodass eine Zunahme des Gini-Koeffizienten um eine Einheit mit einer Dezentralisierung verbunden ist. Dieser Effekt ist statistisch signifikant (p-Wert 0,00685). Zusammenfassend hat eine steigende Ungleichheit einen signifikanten Einfluss auf die Zentralisierung in Israel, während das BIP keinen signifikanten Effekt zeigt.

Gleichzeitig zeigen andere populistische Regime Trends hin zu mehr Dezentralisierung, was lokale Behörden und Regierungen stärkt, aber die Staatsregierung an Macht verlieren lässt. In Georgien (2004-2013, Micheil Saakaschwili) wurde das System jedes Jahr um 0,404 Prozentpunkte dezentralisiert, was eine statistisch signifikante Änderung (p-Wert 0,000239) darstellt. Der Gini-Koeffizient hat ebenfalls einen negativ signifikanten Effekt auf die Zentralisierung, sodass diese mit einer höheren Ungleichheit abnimmt. Das BIP hat hingegen einen positiv signifikanten Effekt auf die Zentralisierung, was bedeutet, dass diese mit einem höheren BIP zunimmt. Ähnliche Dezentralisierungstendenzen sind in Südafrika unter Jacob Zuma zwischen 2009-2018 zu beobachten. Die Zentralisierung nahm im Durchschnitt um 0,1969 Prozentpunkte pro Jahr ab, was statistisch signifikant ist (p-Wert: 2.269e-05). Das BIP hat in diesem Fall keinen signifikanten Einfluss auf die Dezentralisierung.

Obwohl die Änderungen in den meisten der beobachteten Fälle während der populistischen Regierungszeit nicht signifikant waren, zeigen viele Länder dennoch einen positiven Zentralisierungstrend. Besonders in Belarus, Bulgarien, Ungarn, Italien, Japan, Mexiko, Paraguay, Peru, Polen, Serbien und Slowenien strebten populistische Regierungen nach mehr Zentralisierungsstrukturen. Die Nullhypothese, dass Populisten keine schnellen politischen Änderungen implementieren können, wird somit abgelehnt. Der Aufbau von Zentralisierungsstrukturen in vielen Ländern kann eine Unterminierung der Bürokratie fördern.

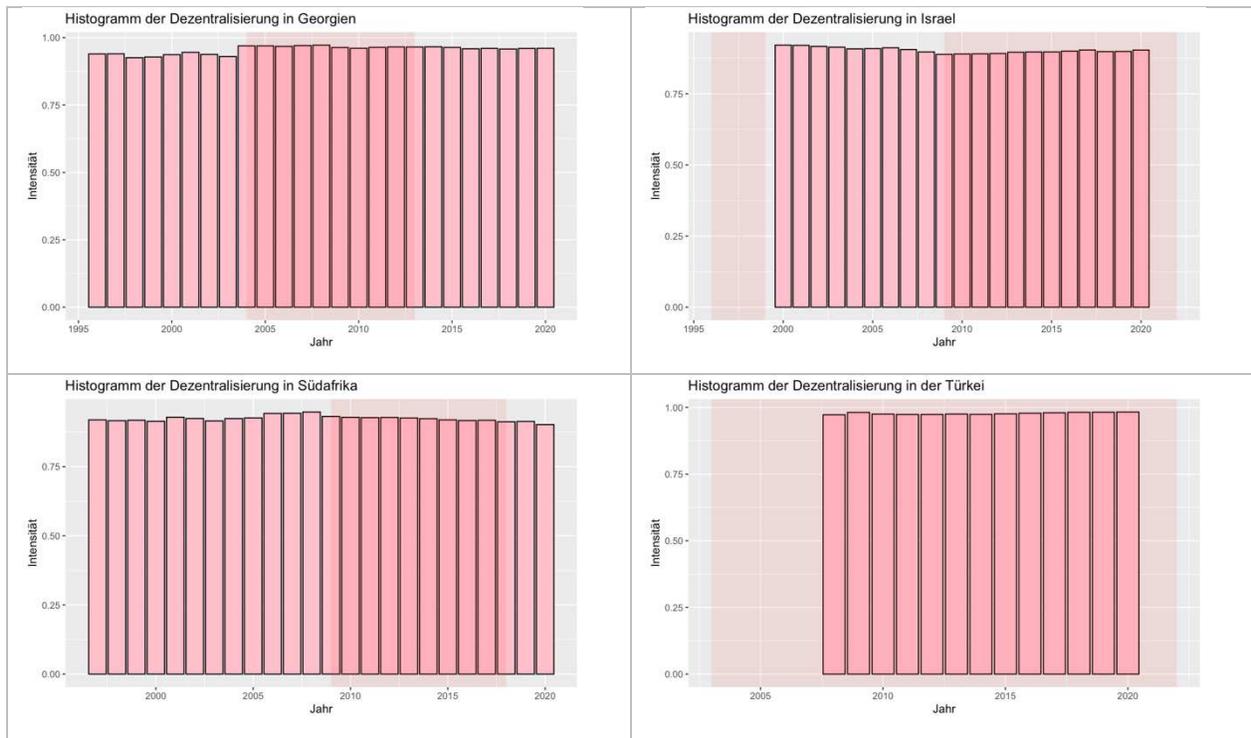


Tabelle 3: Signifikanter Politikwandel

#### 4. Ergebnisse

Nun soll dargestellt werden, welchen Einfluss eine populistische Regierung auf die Leistung der öffentlichen Verwaltung nimmt. Zum einen beeinflusst die geografische Region den populistischen Regierungsstil und dessen Auswirkungen auf sozioökonomische Faktoren. Variationen im *Outcome* entstehen, weil einige Populisten in von sozialer Ausgrenzung geprägten Ländern an die Macht kommen. Diese nutzen einen starken Regierungsstil, um mehr Integration zu schaffen. Andere demontieren demokratische Kontrollmechanismen und unterwerfen jede Opposition von Anfang an. Populisten können zudem unabhängige Institutionen und demokratische Prozesse untergraben, während sie für Wirtschaftswachstum sorgen (Abouzied et al. 2022: 406). Signifikante Ergebnisse werden auf allen Kontinenten gefunden, sodass keine Region von dem Einfluss populistischer Regierungen ausgenommen ist.

Des Weiteren sind die Auswirkungen eines parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystems auf die Qualität der Regierungsführung zentral. Parlamentarische Systeme können die Qualität des Regierungssystems durch ihre demokratische Rechenschaftspflicht sowie stärkeren politischen Parteien und die Möglichkeit zur Bildung von Koalitionskabinetten fördern. Regierungsversäumnisse populistischer Parteien, insbesondere aus dem rechten Spektrum, resultieren oft daraus, dass sie von anderen politischen Parteien gemieden werden. Parlamentarische Systeme basieren auf Koalitionsbildung, sodass populistische Parteien häufig nur in der Opposition beim Regieren bleiben. Wenn sie jedoch einen bedeutenden Anteil der Sitze im Parlament gewinnen, erschweren sie die Koalitionsbildung für die anderen Parteien und erzwingen oft große Koalitionen, anstatt ideologisch homogenere Koalitionen (Peters & Pierre 2019: 1523). Präsidialsysteme unterstützen hingegen die Regierungsführung durch einen korporatistischen Pluralismus sowie effektivere *Checks and Balances*. Dennoch führen präsidentielle Systeme oft zu niedrigeren Wohlfahrtsausgaben, einer geringeren Produktivität und schlechteren makroökonomischen Ergebnissen. Dies unterstreicht ebenso eine geringe Regierungseffektivität.

Das Wahlsystem beeinflusst ebenfalls die Regierungsqualität. Befürworter des Verhältniswahlrechts argumentieren, dass es die Wahlbeteiligung und eine gerechtere Vertretung von Minderheitenparteiern fördert. Zudem betont Arend Lijphart, dass ein proportionales Wahlrecht die Qualität des Regierens erhöht. Andererseits fördern Mehrheitswahlsysteme die politische Stabilität und die Rechenschaftspflicht, die jedoch meist durch eine Ein-Parteien-Regierung praktiziert

wird. Ihre Leistung wird durch die Formulierung konkreter politischer Maßnahmen und die schnelle Umsetzung von Gesetzen verbessert. Ebenso spielt das Alter der Demokratie eine Rolle in der Übernahme politischer Verantwortung und Korruptionsbekämpfung. Je länger die demokratische Erfahrung, desto besser ist die Regierungsqualität. Etablierte demokratische Institutionen können zwar korruptes Handeln untergraben, bieten aber keine Garantie gegen Korruption (Abouzied et al. 2022: 408).

Populistische Regierungen haben in einigen Fällen eine negativ signifikante Auswirkung auf die anhand des WGI-Datensatzes gemessene Qualität der Regierungsführung im Vergleich zu der Ausgangssituation vor ihrer Machtübernahme. Die Effektivität der Regierungen in Ungarn, Südafrika, der Türkei und Venezuela nahm gemäß den Analyseergebnissen signifikant ab. Nur in diesen Fällen kann H1 vollständig angenommen werden. Die Regierungseffektivität war zudem im Vergleich besonders niedrig in Bolivien, Serbien und den USA (siehe Abb. 2). Auffällig ist, dass die Mehrheit der beobachteten Legislaturperioden einen negativen Regressionskoeffizienten aufweist, sodass H1 nicht falsifiziert werden kann. Zur Kenntnis genommen werden soll, dass die negativen Auswirkungen des Populismus auf die Qualität der Regierungsführung hauptsächlich in Europa auftreten und meist parlamentarische Regierungssysteme betreffen. Das gilt bis zur Umwandlung der Türkei in ein Präsidialsystem 2018. Die Qualität der Regierungsführung scheint bis dahin in einem negativen Zusammenhang mit parlamentarischen Regierungssystemen zu stehen, da populistische Parteien in diesem Wahlsystem leichter zur Regierungspartei werden und die Regierungsführung negativ beeinflussen. Auf der anderen Seite zeigt die Analyse, dass Populismus auch mit einer erhöhten Regierungseffektivität, insbesondere in Belarus, Polen und Thailand, verbunden ist. Demnach kann Populismus ebenso in Europa positiv die Regierungsqualität beeinflussen.

Generell hat die Qualität der Regulierungen unter dem Populismus stark nachgelassen, insbesondere in Argentinien, Bolivien, Griechenland, Sri Lanka und Ungarn. In anderen Fällen, wie in Georgien und Serbien, erwiesen sich Regierungen jedoch als fähig, die Entwicklung des Privatsektors zu fördern. Populistische Regierungen neigen dazu, die Kontrollmechanismen abzuschaffen, Minderheitenrechte einzuschränken und unabhängige Institutionen wie die Justiz, den öffentlichen Dienst und die öffentlichen Medien zu untergraben. Darüber hinaus schränken sie häufig den

politischen Wettbewerb ein, indem sie Gegnern die Mitsprachemöglichkeiten sowie deren Zugang zu den Medien und zum Wahlkampf beschränken (Abouzed et al. 2022: 401ff.). Dazu kommen prägende Ereignisse wie die Finanzkrise 2007-2008 und die Migrationskrise ab 2015 in Europa, welche die Wahl von Populisten intensivierten und folglich auf einen Verfall der Qualität der Regierungsführung rückschließen lassen. Zusammenfassend stützen diese Belege eher die Ansicht, dass der Populismus eine Bedrohung für die Qualität der Regierungsführung darstellt. Obwohl die Beziehung zwischen den Variablen stark und in einigen Fällen signifikant ist, gibt es immer noch zahlreiche Ausnahmen. Ausreißer gibt es sowohl in die positive als auch in die negative Richtung der Regierungsqualität. Neben den bereits erörterten Faktoren könnten auch andere relevante Faktoren eine Rolle spielen.

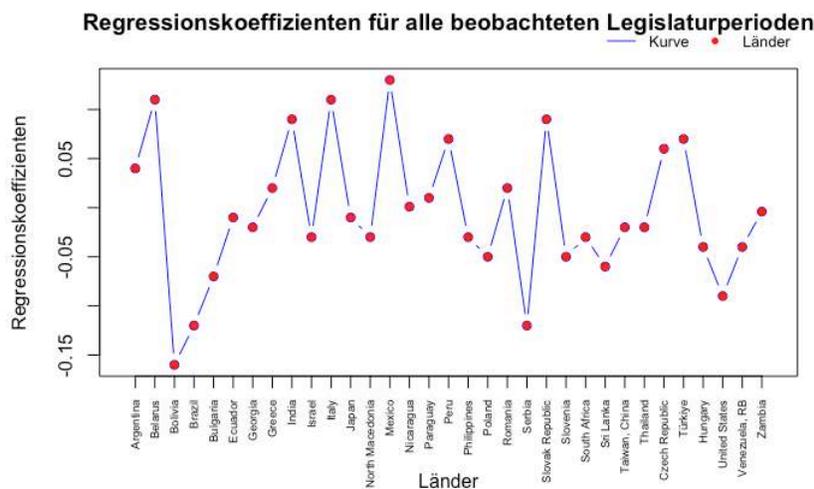


Abbildung 2: Übersicht H1 (Regierungseffektivität)

Populistische Regierungen können ebenso eine negativ signifikante Auswirkung auf die anhand des Weltbank-Datensatzes gemessene Qualität der staatlichen Verwaltungen im Vergleich zu ihrer Ausgangssituation haben. Die Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Sektor sank während populistischer Legislaturen besonders in Argentinien, Indien, Slowenien und der Türkei (siehe Abb. 3). Auffällig ist, dass mehr Länder einen Verlust von Regierungspersonal verzeichnen als einen Gewinn, sodass H2 nicht falsifiziert werden kann. Die Analyseergebnisse zeigen einen signifikanten Personalverlust in Ecuador, Polen, Slowakei, Slowenien und der Türkei während populistischer Regierungszeiten. Bei diesen Fällen handelt es sich überwiegend um europäische Länder mit einem parlamentarischen Regierungssystem und Verhältniswahlrecht. Parlamentarische

Systeme sind oft anfälliger für politische Instabilität, was wiederum zu einem erhöhten Personalabbau im öffentlichen Sektor führen kann. Außerdem sind politische Parteien in parlamentarischen Systemen enger miteinander verbunden, was den Einfluss politischer Parteien auf Personalentscheidungen im öffentlichen Sektor verstärkt. Populistische Parteien neigen dazu, den öffentlichen Dienst mit politisch loyalen Anhängern zu besetzen und qualifizierte Fachkräfte zu verdrängen (Peters & Pierre 2022: 629). Des Weiteren herrscht eine geringe institutionelle Stabilität im Vergleich zu präsidentiellen Systemen, sodass dieses System anfällig für abrupte Veränderungen ist. Daher können populistische parlamentarische Regierungen schnellere und drastischere Personalentscheidungen treffen, ohne ausreichende Überprüfung oder Kontrolle. In Ländern mit Verhältniswahlrecht führt die größere Anzahl von politischen Parteien im Parlament zu einer Fragmentierung der politischen Landschaft. Populistische Bewegungen könnten diese nutzen, um in kurzer Zeit erhebliche Veränderungen im öffentlichen Sektor vorzunehmen, einschließlich Personalentlassungen und -ersetzungen. Nur unter diesen Voraussetzungen kann H2 vollständig angenommen und von einer gesunkenen Qualität der staatlichen Verwaltungen ausgegangen werden. Währenddessen gibt es nur einen positiven Ausreißer in Ungarn, wo seit Orbáns Präsidentschaft signifikant mehr Personal eingestellt wurde. Es könnte sein, dass der Verlust von Verwaltungspersonal kompensiert werden musste und mehr direkte Orbán-Unterstützer eingestellt wurden. Wenn das Personal über kein positionsspezifisches Wissen verfügt, führen Neueinstellungen nicht zu einer Verbesserung der Qualität der öffentlichen Verwaltung. In den restlichen beobachteten Legislaturperioden gab es keine signifikante Änderung in der Gesamtbeschäftigung, sodass es sich bei den Fällen mit einer starken Beziehung zwischen den Variablen vermutlich um Ausnahmen handelt.

In die Bewertung von H2 kann nun noch die Messung der öffentlichen Zufriedenheit mit der Bereitstellung von Dienstleistungen einfließen. In zwei der Legislaturperioden mit einer signifikanten Personaländerung - der Türkei und Ungarn - nahm die Zufriedenheit in allen drei gemessenen Bereichen (Gesundheitsversorgung, Bildung, Justiz) im gleichen Zeitraum ab. Ein Personalabbau kann die Servicequalität und -effizienz beeinträchtigen: Weniger Mitarbeiter bedeutet oft längere Wartezeiten, weniger verfügbare Ressourcen für Bürgeranfragen und eine geringere Kapazität, um den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden. Dies führt zu Frustration und Unzufriedenheit bei den Bürgern, besonders wenn diese feststellen, dass die Qualität der Dienstleistungen

abnimmt. Der Verlust qualifizierter Mitarbeiter wie in der Türkei impliziert einen Mangel an Fachkenntnissen und Expertise, besonders in Bereichen, die spezialisierte Dienstleistungen erfordern. Dies wirkt sich negativ auf die Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen aus und mindert das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit der Regierung. Ein Personalabbau kann zu einer Vernachlässigung notwendiger Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten führen, sodass die Zufriedenheit der Bürger weiter sinkt. Zusammenfassend kann eine Regierung mit weniger Personal weniger schnell und effektiv auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bürger reagieren. Dies führt zu einer Reduzierung der Qualität der Verwaltung.

Auf der anderen Seite kann ein übermäßiger Personalbestand, wie in Ungarn, zu einer erhöhten Bürokratie und Trägheit führen, da Entscheidungen durch mehr Mitarbeiter getroffen werden müssen. Dieser verursacht längere Wartezeiten, ineffiziente Prozesse und eine allgemeine Unzufriedenheit mit der Leistung des öffentlichen Sektors. Die Einstellung von mehr Personal impliziert auch höhere Kosten für die Regierung, was zu höheren Steuern oder einer größeren Belastung der öffentlichen Finanzen führen kann. Dies kann wiederum bei Bürgern Unzufriedenheit über die Verwendung der Steuergelder auslösen. Außerdem könnten Personalstellen aufgrund von Vetternwirtschaft geschaffen werden, statt aufgrund von tatsächlichem Bedarf oder Qualifikationen. Ein übermäßiger Personalbestand kann weiterhin in einer Überlappung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten enden. Dies kann in Ineffektivität und Unzufriedenheit bei den Bürgern resultieren.

Das konträre Szenario findet man in Polen und der Slowakei. Dort stieg ab 2017 die öffentliche Zufriedenheit mit den Dienstleistungen trotz Personalreduzierungen. Das impliziert eine Steigerung der Qualität der öffentlichen Verwaltung, da weniger Personal die Effizienz der Regierung erhöhen und schnellere Entscheidungen herbeiführen kann. Kürzere Wartezeiten und schnellere Bearbeitungszeiten können die Zufriedenheit der Bürger steigern, wenn ihre Anliegen schneller bearbeitet werden. Mit einem reduzierten Personalbestand kann die Regierung zudem oft transparenter und effektiver arbeiten. Weniger Mitarbeiter bedeuten oft klarere Verantwortlichkeiten und weniger Bürokratie. Die verbliebenen Mitarbeiter können sich infolgedessen spezialisieren und sich auf ihre Fachgebiete konzentrieren, sodass sich die Qualität der Dienstleistungen verbessert. Zuletzt führt ein geringerer Personalbestand zu einer Kostenersparnis, wodurch verfügbare Mittel effizienter verwendet werden können, um die Bedürfnisse der Bürger zu erfüllen.

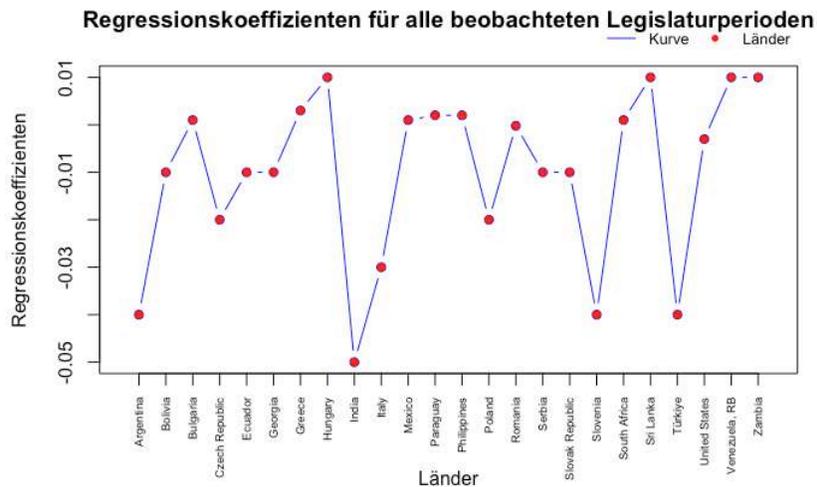


Abbildung 3: Übersicht H2 (Verwaltungsqualität)

Populistische Regierungen zeigen ebenso eine signifikante Auswirkung auf die anhand des IWF-Datensatzes gemessene Möglichkeit eines Politikwandels. In Abb. 4 bedeutet ein positiver Regressionskoeffizient eine Zentralisierungstendenz, während ein negativer Koeffizient auf eine Dezentralisierung hinweist. Im Vergleich weisen besonders Japan und Paraguay höhere Zentralisierungsstrukturen auf, während Brasilien und Thailand stärkere dezentralisierte Strukturen zeigen. Eine signifikante Zunahme der Zentralisierung und der daraus resultierenden höheren Wahrscheinlichkeit für die Durchführung von Reformen durch eine populistische Regierung gab es in der Türkei und Israel. Bis 2018 hatten beide Staaten ein parlamentarisches System, gekoppelt mit Verhältniswahlrecht. Besonders in parlamentarischen Systemen führen Zentralisierungen dazu, dass die Exekutive mehr Macht und Kontrolle über politische Entscheidungen erhält, um politische Veränderungen durchzusetzen. Dies kann einen Politikwandel erleichtern, bei dem die Regierung neue Gesetze, Richtlinien oder Programme einführt und die Rolle der Bürokratie neu definiert. In einigen Fällen kann eine Zentralisierung dazu führen, dass bürokratische Hindernisse abgebaut werden, um politische Entscheidungen effizienter umzusetzen. Durch eine Zentralisierung kann die Regierung somit eine stärkere politische Kontrolle über die Bürokratie ausüben und die Entscheidungsstrukturen innerhalb der Regierung verändern. Da eine Zentralisierung nur in zwei Fällen nachgewiesen werden kann, ist H3 nicht allgemeingültig.

Währenddessen findet man eine Dezentralisierung während einer populistischen Legislatur in Georgien und Südafrika, die auch parlamentarische Systeme sind. Daher kann man diesen Trend

nicht nur auf das Regierungssystem zurückführen. Eine Dezentralisierung gibt lokalen Regierungen mehr Entscheidungsbefugnisse. Dies fördert einen regionalen Politikwandel und ermöglicht es, lokale Lösungen für örtliche Probleme zu finden. Gleichzeitig wird die Beteiligung der Bürger an politischen Prozessen gestärkt, indem sie Entscheidungen näher an die Menschen bringt. Ebenso werden die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen verschiedenen Regierungsebenen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor gefördert. Eine Dezentralisierung würde die Ziele einer populistischen Regierung nur dann unterstützen, wenn diese auf regionaler Ebene genügend Verbündete in Entscheidungspositionen hätte. Jedoch ist es eher üblich, dass diese „von oben herab“ ihre Entscheidungsgewalt nutzen, um Reformen schnell durchzusetzen und falls nötig die Bürokratie dabei zu umgehen.

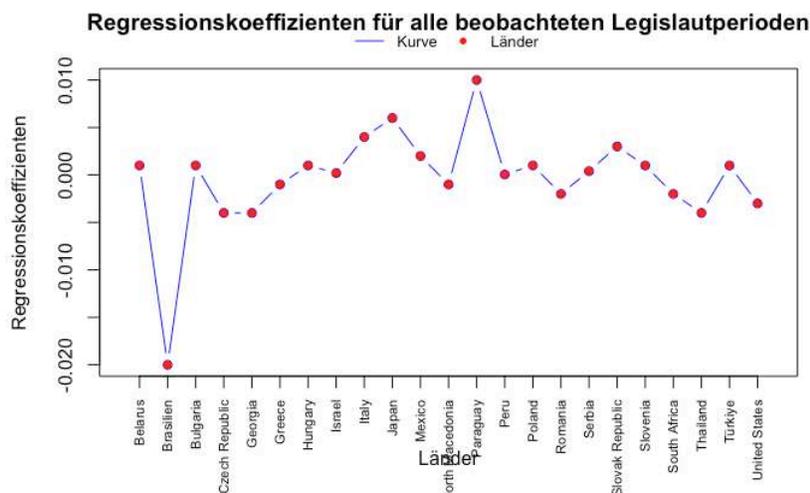


Abbildung 4: Übersicht H3 (Politikwandel)

### a) Fallbeispiel Ungarn

Im Folgenden sollen nun die Ergebnisse aus der Analyse mit der bestehenden Literatur verknüpft werden, um diese richtig einzuordnen. Da in den meisten beobachteten Fällen kein Effekt gefunden wurde, werden nur die zentralen Fälle diskutiert, in denen es zu einer negativ signifikanten Änderung während einer populistischen Legislatur kam.

Der prominenteste Fall einer populistischen Regierung in Europa ist Ungarn unter der Führung von Victor Orbán seit 2010. Die Analyse ordnet die Konsequenzen für die ungarische öffentliche Verwaltung in einem deutlichen Abfall der Regierungseffektivität sowie einer geminderten

Qualität der Verwaltung trotz einer höheren Gesamtbeschäftigung ein, da die Zufriedenheit bei den öffentlichen Dienstleistungen sank.

Der Rückgang der Regierungseffektivität unter Orbán lässt sich auf weitreichende institutionelle Reformen zurückführen. Er ersetzte die wichtigsten Institutionen durch Foren ohne Vetorecht, die lediglich als beratende Instanz für die Regierung fungieren. Außerdem wurden unter seiner Präsidentschaft die Rechte des Verfassungsgerichts abgeschafft (Bartha et al. 2020: 76). Diese Zentralisierung verstärkte die Regierungskontrolle über die Gesellschaft und untergrub die *Checks and Balances* Systeme. Das führte zu einer Schwächung des Rechtsschutzes für öffentliche Bedienstete, Klientelismus und verstärkter politischer Einmischung. Demnach wurden loyale Parteianhänger in allen wichtigen Positionen eingesetzt. Zu den institutionellen Veränderungen zählten auch die radikale Abschaffung des Berufsbeamtentums sowie die drastische Schwächung der Rechtsvorschriften über die Informationsfreiheit. Diese Transformation ging sowohl mit einer Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit als auch der demokratischen Legitimität auf der Input-Seite einher (Boda & Hajnal 2021: 79).

Seit der Reform im öffentlichen Dienst 2006 wurde der administrative Ermessensspielraum für Bürokraten eingeschränkt, was die Qualität der staatlichen Verwaltung beeinflusst. Viele erfahrene leitende Verwaltungsbeamte verließen aufgrund dieser Reform den öffentlichen Dienst. Die Umgestaltungen durch Orbán von 2010 trafen somit auf eine bereits geschwächte Bürokratie, in Bezug auf Fachwissen und Kapazität. Es entstand daraufhin eine bürokratische Anarchie, da die Beamten unsicher waren, welchen Vorschriften sie folgen sollten und wie sie effektiv arbeiten konnten. Es handelt sich folglich um eine ineffiziente „abweichende Bürokratie“ (Boda & Hajnal 2021: 81f.). Um ein leitender Angestellter in der Zentralverwaltung der Orbán-Ära zu sein, muss dieser ideologisch und politisch auf der Seite der Regierungspartei stehen oder zumindest als solcher wahrgenommen werden. Daher passte das Parlament die entsprechenden Gesetze an, sodass eine Entlassung aus Gründen wie „mangelnder Loyalität“ oder „Nichtübereinstimmung mit den Werten des Vorgesetzten“ möglich geworden ist (Boda & Hajnal 2021: 83ff.). Das Personal in der öffentlichen Verwaltung erfuhr seit 2010 eine Zunahme des Patronage Systems auf der Grundlage persönlicher Vertrauensbeziehungen.

Durch die langjährige Amtszeit der Regierung konnte der gesamte öffentliche Sektor reformiert werden, wobei persönliche Loyalität nun wichtiger als Kompetenz ist. Gegenüber unabhängigen

Experten und Institutionen besteht seitdem eine Feindseligkeit. Die geringe berufliche Autonomie und die niedrigen Gehälter in der Verwaltung verschärften die Rekrutierungsprobleme und führten zu einer hohen Fluktuation, v. a. bei erfahrenen Fachleuten (Boda & Hajnal 2021: 89ff.). Die Erwartung an die Bürokraten, instrumentelle Leistungen zu erbringen, und das Streben nach effektiven, militärähnlichen Verwaltungsabläufen implizieren zudem eine Abwertung des bürokratischen Fachwissens und eine Schwächung der Verwaltungsautonomie. Das führte einerseits zu einer niedrigen Arbeitsmoral und Unsicherheit sowie andererseits zu einer mangelnden Initiative der Bürokraten. Orbáns Strategie kann daher als ein Ausweichen oder eine Kaperung der Bürokratie durch Politisierung beschrieben werden. Der Anstieg der Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Sektor seit seinem Amtsantritt dürfte somit auf erhebliche Investitionen zurückzuführen sein. Insbesondere bei der Politikumsetzung könnte ein größerer Personalbestand effizienter sein, aber bedingt im Fall Ungarn eher eine geringe Qualität der Verwaltung (Boda & Hajnal 2021: 85).

Obwohl Orbán bisher keine signifikanten Reformen in Richtung Zentralisierung anstieß, nutzte er andere Strategien, um den Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen. Durch die Verwendung von Einzelanträgen zur Einführung von Gesetzen hatte die Opposition kaum eine Chance, die Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Zwischen 2010 und 2014 wurde kein einziger von den Oppositionsparteien eingebrachter Gesetzentwurf oder eine Gesetzesänderung von der Parlamentsmehrheit unterstützt. Dies ermöglichte es der Regierung, erhebliche Anpassungen zu Beginn der Legislaturperiode mit extremer Geschwindigkeit durchzusetzen. Infolgedessen waren die Beteiligten nicht in der Lage, sich zu organisieren und darauf zu reagieren. Die Ergebnisse der politischen Veränderungen wurden mit Hilfe der Regierungsmehrheit im Parlament und der disziplinierten Fidesz-Parlamentsfraktion, die alle Regierungsinitiativen unterstützt, in Gesetze umgewandelt (Bartha et al. 2020: 76). Diese Vorgehensweise hat zu einer Verringerung der Qualität der politischen Entscheidungsfindung geführt und förderte einen Anti-Institutionalismus sowie die soziale und politische Polarisierung. Gesellschaftliche Gruppen mit schwacher Lobbykraft können leicht von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden, was zu einem Rückgang der partizipativen Demokratie und einer Minderung der Qualität der Politikgestaltung führt (Bartha et al. 2020: 79). Somit gelang es der populistischen Regierung, eine Rekordanzahl von Gesetzen

zu verabschieden: Dazu gehörten Policy-Reformen in den Bereichen Bildung, Energie, Landwirtschaft und Sozialpolitik.

Gleichzeitig verstärkte sie auch die Kontrolle über die Verwaltung durch Zentralisierungstendenzen, welche schnellere Prozesse, mehr Regulierungen, eine Vereinfachung der Implementierung sowie eine flexiblere Bürokratie ermöglichen (Boda & Hajnal 2021: 84). Beispielsweise wurden durch die Zusammenlegung mehrerer zuvor unabhängiger Ministerien „Superministerien“ geschaffen. Das Kabinett besteht nun aus einer kleineren Anzahl von Ministerien und Ministern. Durch diese Zentralisierung wurde außerdem die Position des Premierministers weiter gestärkt. In Ungarns staatlicher Verwaltung findet somit nicht nur eine formelle Zentralisierung, sondern auch ein informeller, *bottom-up* Prozess statt (Boda & Hajnal 2021: 85f.).

Infolgedessen kann man im Fall von Ungarn H1 annehmen, während H2 nur in Bezug auf eine reduzierte Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen gilt. Obwohl H3 durch die Daten falsifiziert wurde, kann man hier schlussfolgern, dass in Ungarn durchaus ein Politikwandel stattfand, indem die Opposition ausgespielt und eine informelle Zentralisierung implementiert wurde.

#### **b) Fallbeispiel Polen**

Für Polen wurden zwei verschiedene populistische Legislaturen untersucht: Zum einen die PiS-Regierung 2005-2010 mit Jaroslaw Kaczynski als Ministerpräsident ab 2006 sowie die PiS-Regierung 2015-2022 unter Andrezej Duda, der Kaczynski sehr nahesteht. 2006 zerbrach die Regierungsmehrheit der PiS, sodass 2007 Neuwahlen folgten und Kaczynski zum Sprecher der parlamentarischen Opposition wurde. Die Analyse ordnet die Konsequenzen für die polnische öffentliche Verwaltung für 2005-2010 in einer signifikanten Steigerung der Regierungseffektivität, aber einer Reduzierung der Qualität der öffentlichen Verwaltung aufgrund einer niedrigeren Gesamtbeschäftigung ein. In der zweiten Periode sank sowohl die Regierungseffektivität als auch der Personalbestand, wobei nur dieser signifikant war. Seit 2017 ist in Polen eine gestiegene Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen zu erkennen.

Die sozialen und politischen Transformationsprozesse nach 1989 in Polen, die europäische Integration sowie das Regieren auf mehreren Ebenen haben alle zum Mythos des schwachen polnischen Staates beigetragen. Populisten wurden gewählt, da sie die Ineffektivität und niedrige Qualität staatlicher Behörden kritisierten. Der Populismus wurde durch das „Nichteinhalten von Versprechen“ seitens der Machthaber, die oligarchischen Verflechtungen, den Einfluss von

Interessengruppen, den unklaren Prozess der Privatisierung öffentlichen Eigentums sowie die mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse genährt (Mazur 2021: 108). 2005 konnte die PiS-Regierung die bereits bestehenden Institutionen nutzen, um eine vollständige ideologische Kontrolle über sie zu erlangen. Da die von der PiS nominierten Personen Loyalität gegenüber der Partei und ihrer Ideologie zeigten, waren diese folglich entschlossen, die von der Regierung gesetzten Ziele zu erreichen. Dies ermöglichte eine effiziente Regierungsführung. Der Wille des politischen Führers ist für das Regieren wichtiger als die formellen Prozessregeln, sodass nur dessen Machtkonzentration über die Formulierung und Umsetzung von *Policies* entscheidet. Daher traf eine kleine Gruppe von politischen Beratern um den Premierminister die wichtigsten Entscheidungen (Mazur 2021: 107). Mittels dieses populistischen Regierungsstils gelang der PiS eine signifikante Steigerung der Regierungsqualität, wobei gleichzeitig der demokratische Prozess eingeschränkt wurde.

Der institutionelle Rückschritt und der Abbau des demokratischen Regierungsmodells führten zur Entstehung einer oligarchischen Verwaltung, in der politische Loyalität Vorrang vor Kompetenz hat. Die Regierungspartei identifizierte sich stark mit dem öffentlichen Interesse, was eine Verzerrung der Rechtsstaatlichkeit durch ihre Instrumentalisierung bedingt (Mazur 2021: 105). Die Verwaltung erfuhr durch die PiS eine Reorganisation, indem die Bürger im Zentrum dieser stehen, um den Staat effizienter und effektiver aufzubauen. Gleichzeitig wurden zahlreiche Positionen in staatlichen Unternehmen mit Mitgliedern und Anhängern der Regierungspartei besetzt. Zudem wurden die Befugnisse sowie Einnahmequellen der Kommunalverwaltungen beschnitten, wodurch sich ihre finanzielle Lage sowie die Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen verschlechterten. Besonders deutlich war dies in den von oppositionellen Parteien geführten Verwaltungen. Beispielsweise war die Höhe der Finanzmittel für Gemeinden, die von PiS-nahen Beamten verwaltet wurden, wesentlich höher als die von Nicht-Parteimitgliedern geführten Gemeinden (Mazur 2021: 104). Die PiS änderte somit die Grundsätze für die Zuweisung von Haushaltsmitteln und Personal, um bestimmte Ämter oder Behörden zu schwächen oder zu stärken. Darunter leidet die Qualität der staatlichen Verwaltung.

Die Bedeutung des politischen Patronats für die Laufbahn in der öffentlichen Verwaltung wuchs, insbesondere durch persönliche Beziehungen zu politischen Führern, die auf den Realsozialismus zurückgehen (Mazur 2021: 106). Der Verwaltungsapparat wurde durch den populistischen

Regierungsstil kolonialisiert und politisiert. Grundsätzlich wich die PiS der Bürokratie aus: Sie misstraute höherrangigen Beamten, sodass zahlreiche Manager ersetzt, der Wettbewerb bei der Besetzung von Führungspositionen abgeschafft und die generellen Anforderungen an Ernennungen herabgesetzt wurden. Freie Stellen wurden nach dem Kriterium der politischen Loyalität oder familiärer Bindung zur Regierungspartei besetzt. Das Kabinett, einschließlich des Premierministers, bestand aus von Kaczynski persönlich ausgewählten oder gebilligten Personen, sodass diese ihm persönlich gegenüber loyal waren. Ideologisch motivierte Loyalitätsbeziehungen waren somit ein Hauptkriterium für den beruflichen Aufstieg innerhalb der Verwaltung. Bei schlechter Leistung erfolgte jedoch eine Kündigung. Seit 2015 waren höhere Positionen im öffentlichen Dienst durch Ernennung zu besetzen. In der Praxis bedeutete dies die Abschaffung der offenen und wettbewerbsorientierten Einstellung. Die Arbeitsverträge mit den Inhabern dieser Positionen wurden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes gekündigt. Weiterhin erfolgte eine Beendigung der Verpflichtung zur Ableistung des Vorbereitungsdienstes und zur periodischen Beurteilung (Mazur 2021: 115).

Die Politisierung des öffentlichen Dienstes untergräbt die ressortübergreifende Koordinierung, da sie die Verwaltung primär als Instrument zur Umsetzung der politischen Agenda der Regierungspartei betrachtet. Neben der Aufteilung der Gewinne und dem Aufbau einer Gruppe politisch loyaler Beamter zielt die Politisierung auch auf die Änderung der institutionellen Regeln ab. Die Qualität der staatlichen Verwaltung wird in als zu unabhängig von der Regierung wahrgenommenen Bereichen durch die Schaffung neuer Ämter geschwächt. Die PiS etablierte daher quasi-unternehmerische Agenturen, die Aufgaben ausführen, die zuvor von der öffentlichen Verwaltung erledigt wurden (Mazur 2021: 107). Die Verabschiedung dieser Rechtsakte führte bis Anfang 2018 zur Entlassung von mindestens 11368 Mitarbeitern (Mazur 2021: 116). Für die verbliebenen Mitarbeiter resultierte daraus eine erhöhte Arbeitsbelastung, die aufgrund der Corona-Pandemie noch verschärft wurde. Die Qualität der Verwaltung nahm durch diese klientelistischen Praktiken insgesamt ab, da die PiS den öffentlichen Dienst vollständig der Regierung unterordnete.

1989 wurde in Polen die einheitliche, hierarchische Organisation des Verwaltungsapparates abgeschafft und die kommunale Selbstverwaltung eingeführt. In der Praxis der PiS-Regierung spiegelt sich trotzdem die Idee der Verstaatlichung in einer formalen Stärkung der Zentralregierung und einem zunehmenden Staatsinterventionismus wider. Dies führte zu einer intensiven

Politisierung der Wirtschaft, indem Verwaltungsbefugnisse ausgeweitet wurden, um einen stärkeren staatlichen Einfluss auf die Wirtschaft sicherzustellen (Mazur 2021: 104). Die Zentralisierungstendenzen zeigten sich ebenso in den hierarchischen und direkten Methoden der Regierungspartei: Zum einen stärkte die PiS die Position des Premierministers, während die Regierung durch die Konzentration der Entscheidungsmacht in den Händen von Kaczynski deinstitutionalisiert wurde. Die Befugnisse der Zentralregierung wurden zudem durch die Einrichtung neuer Ministerien erweitert. Gleichzeitig wurde die Anzahl von Ministerien von 21 auf 12 reduziert, um die Koordinationsfähigkeit der Regierung zu stärken. Weiterhin setzte die PiS eine Begrenzung der horizontalen Machtverteilung sowie eine Einschränkung der Autonomie der unteren Verwaltungsebenen durch (Mazur 2021: 111). Die Autonomie des öffentlichen Dienstes wurde folglich durch die Zentralisierung seiner Verwaltungsmechanismen eingeschränkt.

Infolgedessen kann man im Fall von Polen H1 falsifizieren, während H2 in Bezug auf die signifikante Entlassung von Verwaltungspersonal gilt. Obwohl H3 durch die Daten zur Zentralisierung falsifiziert wurde, bedingten die Zentralisierungstendenzen der PiS den radikalen Politikwandel und das *democratic backsliding*.

### **c) Fallbeispiel Türkei**

In der Türkei wurden nach 19 Jahren der Herrschaft der Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) die anfänglichen Versprechen demokratischer Reformen durch eine autoritäre Politik und Verfahren ersetzt, die die Rechtsstaatlichkeit untergraben. In seinem ersten Jahrzehnt an der Macht hatte sich Erdoğan in der Lage präsentiert, Islam und Demokratie miteinander zu vereinbaren. Er war anfangs auch bereit, die Rechte von Minderheiten zu respektieren, der EU beizutreten und deren Grundsätze anzuerkennen. Doch schließlich gab er seine gesetzeskonforme Politik auf und nutzte den Putschversuch von 2016 als Vorwand, um die Rechtsstaatlichkeit zu zerschlagen und systematisch zu demontieren (Abouzied et al. 2022: 403). Die Analyse ordnet dessen Folgen bei einer signifikanten Reduzierung der Regierungseffektivität sowie der Qualität der staatlichen Verwaltung ein. Zudem erkennt man eine signifikante Zentralisierungstendenz, wodurch ein Politikwandel wahrscheinlicher wird.

Der autoritäre Populismus der AKP bildet die Regierungsagenda. Da Erdoğan bereits seit 2003 an der Macht ist, haben seine Anhänger die zentralen Prämissen des Populismus verinnerlicht. Die institutionellen Veränderungen der Regierung zielten vordergründig auf die Stärkung der Macht

der Exekutive ab. Seit den 2000er-Jahren durchdrang die AKP die Staatsapparate als Erbe des alten Establishments, was jedoch nur die Oppositionspartei CHP kritisierte, nicht aber die internationalen Diskurse beeinflusste. Der Präsident wird seit 2007 direkt vom Volk und nicht mehr durch das Parlament gewählt. Das Verfassungsreferendum 2010 weitete den Einfluss des Präsidenten und seines Regierungspersonals noch deutlicher aus, was eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Justiz zur Folge hatte. Da keine dieser Änderungen im Parlament im Konsens angenommen wurden, resultierten diese Reformen in einer Schwächung der horizontalen Rechenschaftspflicht (Aytac & Elci 2019: 100). Die AKP hat sich zunehmend auf Sammelgesetze konzentriert, durch die eine große Anzahl unterschiedlicher, nicht zusammenhängender Gesetze gemeinsam geändert werden kann. Solche Omnibus-Gesetze wurden oft in nächtlichen Dringlichkeitssitzungen verabschiedet, um die Gesetzgebungsprozesse zu beschleunigen, obwohl die AKP ohnehin die Mehrheit der Sitze hat. Diese verhinderten eine sinnvolle Debatte und eine sorgfältige Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen.

Aufgrund der Weltwirtschaftskrise 2008 verzeichnete die Türkei einen Einbruch des BIPs um 4,8 %, aber keine Kollabierung des Finanzmarktes (Gehring 2018: 148ff.). Lokales Wirtschaftswachstum wurde durch Großprojekte der Stadterneuerung und Infrastruktur gefördert. Die dafür verantwortlichen Institutionen wurden direkt an die Exekutive übertragen, sodass die regulären Regulierungsinstanzen keinen Zugriff auf diese Projekte hatten. Es erfolgte eine Gleichsetzung der charismatischen Führungsrolle Erdoğan's mit diesen Großprojekten, um die Wirtschaftspolitik zu beeinflussen (Gehring 2018: 150). Die Qualität der Regierungsführung litt folglich unter diesem populistischen Regierungsstil.

Der Vertrauensverlust zwischen der AKP und den türkischen militärischen sowie judikativen Eliten stieg kontinuierlich, sodass diese Institutionen schließlich vom Staat vereinnahmt wurden. Im gleichen Zuge erklärte Erdoğan die CHP, Akademiker, Journalisten und den Westen zum Feind. In der Türkei sind auch die Kontrolle der Medien sowie eine systematische Delegitimierung der Justiz zu Mitteln der Ausübung politischen Einflusses geworden. Die Medienunternehmen sind abhängig von der Regierung, sodass diese AKP-freundlich ausgerichtet sind und oppositionelle Medien beschlagnahmt wurden, wozu auch die Kriminalisierung von kritischen Journalisten gehört (Baudner 2016: 43ff.). Der Angriff auf die Unabhängigkeit der Institutionen wurde durch den Vorwurf

der Existenz illegaler Organisationen innerhalb der Justiz gerechtfertigt, die von der Opposition infiltriert worden sein sollen (Baudner 2016: 56f.).

Die Regierungseffektivität der Erdoğan-Regierung leidet unter ihrem konservativen *Bias*, der die Vergangenheit als Maßstab für die Ereignisse im Land verwendet, um die Kontinuität von Strukturen, Institutionen und Kultur zu betonen (Baudner 2016: 40). Dazu gehört auch der Wechsel von der pro-europäischen Politik, wodurch die AKP erst große Popularität gewann, zu der EU-skeptischen Politik der AKP, die bereits ab 2007 initiiert wurde. Die EU-Reformen stellten jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Konzentration der politischen Macht in der Regierungspartei dar. Es erfolgte keine Demokratisierung der *Checks and Balances*, was bereits damals die autoritäre Agenda der AKP unterstrich (Gehring 2018: 147f.). Der Populismus ist aufgrund der Schwäche der türkischen Opposition erfolgreich geblieben, da diese keine politischen und sozialen Konfliktlinien überwinden konnten (Baudner 2016: 56). Die Führungsfigur wurde somit bisher weder von einer innerparteilichen Demokratie noch von einer starken Opposition gehindert, Institutionen anzugreifen, wodurch die Qualität der Regierungsführung signifikant sinkt. H1 kann somit angenommen werden. Die AKP zeigt sich jedoch zunehmend unfähig, langfristig Zustimmung in der Bevölkerung zu organisieren, sodass sich ihre Diskurse immer mehr abnutzen.

Die Gezi-Park-Protteste von 2013 symbolisierten einen Wendepunkt in den Auswirkungen der Regierungspolitik auf die Verwaltungsstrukturen. Erdoğan stand 2013 im Mittelpunkt eines Korruptionsskandals, auf den er mit Suspendierungen, Versetzungen und Entlassungen von Staatsanwälten sowie Polizeioffizieren reagierte. Das Justizsystem erfuhr eine Säuberung von einem Parallelstaat (Baudner 2016: 38). Die Protteste wurden zum Symbol für den zivilgesellschaftlichen Widerstand gegen Erdoğan, sodass auch die westliche Welt die autoritäre Wende der AKP wahrnahm. Die Mobilisierung endete durch den gescheiterten Militärputsch 2016 und den darauffolgend verhängten Ausnahmezustand bis 2018. Der Putschversuch wurde der Gülen-Bewegung zugeschrieben, woraufhin der gesamte türkische Verwaltungsapparat gesäubert wurde. Es folgte eine Entlassung von 150000 Beamten, die durch Erdoğan-treue Staatsbedienstete ersetzt wurden. Die staatliche Verwaltung wurde dadurch stark geschwächt, da ein sofortiger Austausch und eine Ersetzung der Beamten nicht möglich waren. Auch darüber hinaus herrschte in der türkischen Verwaltung eine Stimmung von Misstrauen und Unsicherheit. Die Entlassungen legten nicht nur die Bürokratie lahm, sondern hüllten auch die kommunale Selbstverwaltung aus. Denn es wurden

100 Bürgermeister durch vom Innenministerium eingesetzte Zwangsverwalter ersetzt und 90 Bürgermeister in den kurdischen Gebieten entlassen. Genauso wurden einige gewählte AKP-Bürgermeister aus strategischen Gründen aufgefordert, für Parteikollegen den Posten zu räumen, was die lokale Demokratie signifikant untergrub. 2019 lebte somit die Hälfte der Türken nicht unter ihrer gewählten, sondern vom Staat eingesetzten Kommunalverwaltung (Tekin 2020: 337). Die Unzufriedenheit der türkischen Verwaltung mit der Qualität der Verwaltung stieg daraufhin an. Das 2018 eingeführte Präsidialsystem kann durch die Ideologie Erdogans erklärt werden, der sich selbst als Verkörperung der Identität und Intention der Religionsnation sieht. Die Reform bedingte eine Formierung einer politischen Opposition aus unterschiedlichen Parteien, die den politischen Gestaltungsspielraum Erdogans trotz Machtzentralisierung einschränkte. Erdoğan verlor daraufhin Istanbul bei den Kommunalwahlen 2019 trotz angeordneter Wahlwiederholung. Infolgedessen wurden 15 Bürgermeister aus der Süd-Ost Türkei ohne Neuwahlen durch den zweitplatzierten Kandidaten ausgetauscht (Tekin 2020: 338f.).

Diese ausufernde Personalpolitik der AKP ist eng mit ihrer zunächst erfolgreichen Wirtschaftspolitik verbunden, die aber aufgrund der Grenzen des Klientelkapitalismus an ihre ökonomischen Grenzen stieß. Probleme entstanden durch die inflationäre Nutzung von Konsumkrediten, das abnehmende Vertrauen der Investoren wegen sozialer Unruhen in der Türkei sowie die steigenden Zinsen der US-Notenbank. Die Großprojekte fördern zwar den Klientelkapitalismus, aber nicht die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Baudner 2016: 59). Ohne Frage leidet die Qualität der staatlichen Verwaltung unter diesen klientelistischen Praktiken und der Entlassung von Personal, sodass auch die Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen seit 2017 signifikant sinkt. H2 gilt folglich auch für die Türkei.

Die Türkei ist einer der zentralisiertesten Staaten in Europa, in dem nur 13 % der öffentlichen Bediensteten auf lokaler Ebene angesiedelt sind. Erdoğan förderte die Entwicklung des türkischen Einheitsstaats, aufgrund seines Verständnisses der Türkei als einheitliche und unteilbare Nation. Dazu gehört die Transformation einer parlamentarischen Demokratie in ein exekutives Präsidialsystem 2018. Erdoğan benutzt zur Rechtfertigung den Vergleich mit dem politischen System der USA, in welchem jedoch auch Entscheidungen ohne die Zustimmung des Präsidenten getroffen werden. Gegen frühere Dezentralisierungsversuche der AKP leistete die Staatselite noch Widerstand (Baudner 2016: 57). Das Interesse der Bevölkerung an kommunaler Selbstverwaltung wird

durch die sehr hohe Wahlbeteiligung insbesondere bei Kommunalwahlen unterstrichen. Das geht mit einer starken demokratischen Resilienz, einer Mobilisierung der Zivilgesellschaft sowie der Protestmöglichkeiten gegen das System und Erdoğan einher (Tekin 2020: 331f.).

Die zentralistische Ausprägung ist im unabhängigen Prinzip der Vormundschaft („tutelage“) der Zentralregierung über die kommunalen Ebenen in Art. 126 und 127 der türkischen Verfassung verankert. Die Verfassung steht somit einer Dezentralisierung entgegen. Ursprünglich zielte eine Zentralisierung auf die Einhegung des politischen Islams sowie auf die Verhinderung von Sezessionsbestrebungen durch ethnische Minderheiten der Kurden bzw. der PKK ab. Es förderte hingegen den Klientelismus und eine schwach ausgeprägte Zivilgesellschaft. Die Provinzen sind nach dem Dekonzentrationsprinzip durch lokale Verwaltungen ohne eigene Entscheidungskompetenz organisiert. So werden die Gouverneure direkt vom Innenministerium ernannt. Währenddessen existieren in größeren Städten Metropolgemeinschaften oder Großstadtverwaltungen, deren Oberbürgermeister direkt gewählt werden. Diese zwei Systeme bedingen eine Heterogenität in den türkischen Verwaltungsstrukturen, die durch fehlende Koordinierungsmechanismen verstärkt wird und das Regieren im Mehrebenensystem erschwert.

Die EU-Kommission empfiehlt daher die Einrichtung regionaler und lokaler Entwicklungsbehörden, um eine Dezentralisierung zu fördern (Tekin 2020: 332ff.). Trotz eines hohen Vertrauens der Bevölkerung in die türkischen Verwaltungsinstitutionen verursachte der externe Reformdruck einige Verwaltungsreformen seit den 2000er Jahren. Denn der *Misfit* auf regionaler Ebene war so groß, dass es dort keine regionale Identitätsbildung oder gültige territoriale Gliederung gab. Die Reformen konzentrierten sich daher auf eine strukturelle Änderung in der öffentlichen Verwaltung und eine verstärkte verwaltungstechnische Autonomie auf kommunaler Ebene. Die Anzahl der Kommunalverwaltungen wurde aber reduziert, während die Anzahl der Großstadtverwaltungen erhöht wurde. Dies kritisierte der Europarat als Re-Zentralisierungstrend. Dazu zählt auch das Recht des Innenministers, Mitglieder lokaler Organe im Fall einer Strafverfolgung zu suspendieren und durch staatliche Vertreter zu ersetzen (Tekin 2020: 335f.). Die zunehmende Zentralisierung schränkt schließlich demokratische Rechte, die Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit ein, so dass sich die Türkei weiter von den EU-Werten entfernt und Reformbedarf im Bereich der Verwaltungskapazitäten besteht. Schließlich gilt auch H3 für die Erdoğan-Regierung.

Infolgedessen ist die Türkei der einzige Fall der Untersuchung, bei dem alle drei Hypothesen angenommen werden können. Es existiert ein signifikanter negativer Einfluss der populistischen Regierung auf die Leistung der öffentlichen Verwaltung.

#### **d) Fallbeispiel USA**

Der populistische Regierungsstil Donald Trumps demontierte die öffentliche Verwaltung. Die Ergebnisse dieser Analyse bestätigen eine gesunkene Zufriedenheit der Bevölkerung mit den öffentlichen Dienstleistungen, was auf eine geminderte Qualität der Verwaltung hindeutet. Ein Verlust an Verwaltungspersonal kann aufgrund der Begrenztheit der Daten, die nur für 2017 und 2018 verfügbar sind, nicht ausreichend getestet werden. Des Weiteren sank zwischen 2017 und 2021 die Qualität der Regierungsführung in den USA, wenn auch nicht signifikant.

Die Regierung von Trump agierte in einem Umfeld, in dem der Glaube der Öffentlichkeit an Verschwörungstheorien und nichtfaktischen Desinformationen weit verbreitet war. Trump versuchte, die jahrzehntelange Entwicklung zwischen Staat und Gesellschaft rückgängig zu machen, indem er die anderen Regierungszweige schwächte, Angriffe auf demokratische Wahlen führte und die fachliche Kompetenz im öffentlichen Dienst unterdrückte (Box 2021: 1463). Der dysfunktionale Charakter von Trumps Politikgestaltung zeigte sich deutlich anhand des „Muslim Ban“. Dieser blockierte 2017 die Einreise für alle Flüchtlinge aus beliebigen Gründen sowie die Immigration von Nicht-US-Bürgern aus dem Iran, Irak, Libyen, Jemen, Somalia, Sudan und Syrien. Der Einreisestopp trat mitten am Tag in Kraft, wodurch ein Chaos an allen US-Flughäfen entstand. Die Beamten des Zoll- und Grenzschutzes hatten weder genaue Anweisungen zum Vorgehen noch hatten die Fluggesellschaften Vorwarnung über diese Verordnung erhalten. Selbst in Washington DC war darüber kaum jemand informiert.

Spätere politische Entscheidungen Trumps demonstrierten erneut, wie das Fehlen fortschrittlicher politischer Konsultation und Planung nicht nur zu administrativem Chaos, sondern auch zu unerwarteten und nicht nachhaltigen Ergebnissen führen kann. Ein Beispiel ist die von Trump über mehrere Wochen getwitterte „Nulltoleranz-Haltung an der Südgrenze“. Demnach wurden 2018 alle volljährigen Immigranten nach dem illegalen Überqueren der Grenze sofort inhaftiert, um Ermittlungen und Strafverfolgung zu verhindern. Sie begleitende Kinder, die man nach dem Gesetz nicht inhaftieren durfte, wurden von ihren Eltern getrennt und landesweit in Internierungseinrichtungen gebracht. Nach enormen Protesten aus der amerikanischen Gesellschaft

lenkte Trump ein und beendigte die Maßnahme nach sechs Wochen. Die Rückführung der Kinder zu ihren Eltern stellte einen enormen bürokratischen Aufwand dar, da diese vor der Trennung nicht ausreichend identifiziert worden waren (Goodsell 2019: 872f.).

Weiterhin deutet die Verachtung der Regierung für Begriffe wie „evidenz- oder wissenschaftsbasiert“ und die Leugnung des Klimawandels auf eine schwache Beziehung zwischen Trumps Rechtspopulismus und der Wissenschaft hin. Die Beratungsgremien, bestehend aus unabhängigen Forschern und Experten, kamen während seiner Präsidentschaft seltener zusammen oder wurden pausiert. Daher stützte sich die Administration in geringerem Maße als erwartet auf wissenschaftliche Erkenntnisse. Zudem beantragte die Environmental Protection Agency (EPA) 2018 eine Stärkung der Transparenz in der Wissenschaft, indem alle verwendeten Studien von anderen Forschern veröffentlicht sein müssen. Das hätte eine Entfernung aller unveröffentlichten klinischen Studien mit privaten Daten bedingt. Trumps Haushaltsplan für 2020 kürzte der National Science Foundation infolgedessen die Zuschüsse um eine Milliarde US-Dollar. Kurz nach seinem Amtsantritt kündigte Trump an, im Rahmen seines Wahlkampfversprechens die öffentliche Infrastruktur des Landes zu modernisieren. Er forderte daher weniger und kürzere Umweltverträglichkeitsprüfungen. Trump ratifizierte nicht das Pariser Klimaabkommen und ignorierte jegliche staatliche Klimaforschungen (Goodsell 2019: 877f.).

„Make America great again“ implizierte außerdem ein Rückgängigmachen der Obama-Politik, so dass die Regierung eine antagonistische Haltung gegenüber europäischen Verbündeten einnahm, die Einwanderung begrenzte und eine große Steuersenkung für die Wohlhabenden verabschiedete. Trump gelang es, dass der Senat seine Ernennungen von Richtern bestätigte. Auf der anderen Seite war er nicht in der Lage, viele Gesetze, abgesehen vom Steuergesetz, aus dem Kongress herauszuholen (Rockmann 2019: 1565). Als Außenstehender in der Regierung und ein Präsident, der sein Weißes Haus mit wenigen Insidern über den Verwaltungsstaat besetzt hat, wusste Trump nicht, wo die Macht in der Exekutive liegt und wie er sie effektiv nutzen kann. Obwohl Trumps eigene Managementfehler die unmittelbare Reichweite und die Dauerhaftigkeit seiner Maßnahmen begrenzten, fügte er der Infrastruktur der Regierung schweren Schaden zu. Um die von ihm bevorzugte Politik durchzusetzen, implementierte der Präsident Exekutivanordnungen unter Umgehung der normalen Verfahren und Vorschriften der Behörden (Lewis 2019: 779ff.). Die Trump-Administration fungierte als autoritäres populistisches Regime, das versuchte, die Institutionen

der pluralistischen Demokratie zu erniedrigen, zu delegitimieren und zu schwächen (Box 2021: 1467).

Es bleibt jedoch unklar, ob Trumps Handlungen eine kalkulierte politische Strategie waren oder das Ergebnis unhaltbarer Versprechungen, die ein uninformierter und unerfahrener Kandidat und Präsident spontan machte. Häufig wussten die US-Regierungsinstitutionen ebenso wenig wie andere Regierungen, was die Position der Trump-Regierung war: „Ist es das, was der Präsident impulsiv sagt, oder das, wozu sich die Institutionen durch frühere Verträge und Praktiken verpflichtet haben“ (Rockmann 2019: 1566)? Die Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik war demnach beschränkt. Für Trump war somit der Wunsch nach Kontrolle und Loyalität wichtiger als eine Verbesserung der Qualität der Regierung (Moynihan 2022: 46). Die Fähigkeit der Regierung, effektiv zu arbeiten, verringerte sich zunehmend, was für die Annahme von H1 sprechen würde. Dennoch haben die demokratischen Institutionen der USA das Land vor einem signifikanten Verlust der Regierungseffektivität bewahrt.

Bei der Besetzung von Ämtern in der Trump-Administration kam es zu einer auffallend hohen Fluktuation, die multikausal bedingt war. Einerseits erzeugte Trumps durch Tweets geprägte Politikgestaltung nicht nur Verwirrung innerhalb der Verwaltung, sondern erweckt auch den Eindruck einer Regierung, die keine klare Linie verfolgt (Goodsell 2019: 873). Zudem untergrub Trump die Aufgaben und Integrität der Agenturen, die er persönlich verachtete, indem er loyale Führungskräfte ohne Erfahrung einsetzte. Betroffen von dieser Sabotage waren insbesondere die EPA und das Consumer Financial Protection Bureau. Opfer wurde auch das Bildungsministerium, indem das Weiße Haus dessen lokalen Befugnisse begrenzte. Dass der Klientelismus schwerwiegende Folgen haben kann, soll beispielhaft am Bildungssektor verdeutlicht werden, da hier die öffentliche Zufriedenheit signifikant unter Trump sank. Betsy DeVos wurde zur Bildungsministerin ernannt, nachdem ihr Bruder viel für Trumps Wahlkampf gespendet hatte. Sie selbst hatte keinerlei Erfahrung im öffentlichen Schulwesen. Sie kündigte an, die Behörde zu verkleinern, Vorschriften aus der Obama-Ära aufzuheben und die Privatwirtschaft im Bildungsbereich zu fördern. Dementsprechend forderte sie paradoxerweise eine Kürzung ihres eigenen Haushalts um 9,2 Milliarden US-Dollar. Zudem wurden Leitfäden zurückgenommen, die geschlechtsneutrale Toiletten für Transgender-Schüler vorschrieben. Die Rechte von Opfern sexueller Übergriffe auf dem Campus wurden beschnitten und der Personalabbau führte dazu, dass mutmaßliche Übergriffe

anstiegen. Lösung für die hohen Studiengebühren bestand darin, mehr High-School-Absolventen davon abzuhalten, aufs College zu gehen. Sie forderte die Schulen auf, Schüler ohne Papiere bei der Einwanderungs- und Zollbehörde zu melden, und brachte die Idee ein, Bildungszuschüsse für den Kauf von Waffen zu verwenden (Goodsell 2019: 873ff.).

Genauso war die Unabhängigkeit der Federal Reserve (Fed), der zentralen Staatsbank, bedroht, da der Präsident zwei unqualifizierte, aber loyale politische Verbündete für den Gouverneursrat nominierte. Trump machte deutlich, dass die Fed den Aktienmarkt in Schwung halten und die Wirtschaft in Vorbereitung auf die Wahl 2020 ankurbeln sollte. Trumps Misstrauen gegenüber der Intelligence Community, die täglich Berichte über nationale und internationale Bedrohungen der Sicherheit der USA erstellt, spiegelte seinen Wunsch nach einer Delegitimierung eines ganzen Verwaltungsbereichs wider. Zugleich missbrauchte Trump den Census, um Daten über illegale Einwanderer zu sammeln. Er wies die Bürokratie an, allgemein keine Begriffe zu verwenden, die gegen ihn sprechen könnten (Goodsell 2019: 875ff.). Die meisten Mitglieder von Trumps Kabinett verfügten somit über wenig Erfahrung oder standen den Aufgaben ihrer Behörden entgegen. Aufgrund dieser vorsätzlichen Sabotagen der Verwaltungsinstitutionen werden Jahre benötigt, um die Regierungsbehörden personell und moralisch wieder aufzubauen.

Präsident Reagan hat den Weg für Trump geebnet, indem er die staatliche Verwaltung als „tiefen Staat“ bezeichnete. Beamte werden in dieser populistischen Darstellung ausdrücklich als Teil der Eliten betrachtet, die Amerika untergraben wollen. Während seiner Präsidentschaft nutzte Trump diese Delegitimierungsstrategie und bezeichnete Beamte als Staatsfeinde des Volkes, um die regierungsfeindliche Rhetorik zu verstärken. Dies erschwerte die Arbeit von Bürokraten, da diese folglich mit dem von der Regierung geschürten Misstrauen der Gesellschaft umgehen mussten (Moynihan 2022: 38). Trump nutzte auch das Instrument der politischen Kontrolle, sodass Loyalität gegenüber dem politischen Führer unerlässlich wurde. Der strukturelle Schutz von Beamten und die Fähigkeit von Regierungsbehörden, auf andere Quellen demokratischer Kontrolle wie den Kongress zu reagieren, wurden somit geschwächt (Moynihan 2022: 36). Zusätzlich zentralisierte der Präsident die politische Entscheidungsgewalt, indem er Abteilungen verlagerte und damit Mitarbeiter zur Kündigung zwang (Moynihan 2022: 43).

In den Vereinigten Staaten existieren Positionen in der Regierung, die rechtlich für politische Ernennungen zur Verfügung stehen und somit auch von einem populistischen Führer besetzt

werden können. In anderen Fällen können politische Führer Parallelstrukturen zum öffentlichen Dienst etablieren, um diesen im Wesentlichen auszuschalten. Sie können ebenso versuchen, die Gesetze so zu ändern, dass sie mehr Anhänger ernennen können. Dann können Politiker jedoch ihre Misserfolge nicht mehr auf kontraproduktive Beamte schieben. Die Bürger können folglich mit Sicherheit erkennen, wer für die Politik und ihre Ergebnisse verantwortlich ist, und die Leistung ihrer Regierung rückwirkend beurteilen (Peters & Pierre 2022: 634).

Die Neueinstellungen in der Verwaltung unter Trump wurden gestoppt, um die Belegschaft zu schwächen. Trump stellte ca. 100 Personen weniger als seine Vorgänger in der Verwaltung ein und war gleichzeitig von einer hohen Fluktuation betroffen. Da viele Bürokraten unzufrieden mit der Trump-Regierung zurücktraten oder vorzeitig in den Ruhestand gingen, wurden diese teils durch politische Beamte ersetzt. Die verzögerten politischen Ernennungen von den Positionen, die für das Funktionieren der Regierung entscheidend sind, schwächten die Verwaltung. Ohne diese Ernennungen sind die Kabinettssekretäre vom öffentlichen Dienst isoliert und die Beamten von der neuen Verwaltung abgekoppelt. Der Senat bestätigte bis 2019 nur 54 % von Trumps Normierungen, wodurch Behörden in eine Stagnationsphase gerieten. Dies generierte auch unter den Beamten Unsicherheit (Goodsell 2019: 871f.). Die personellen Probleme des Präsidenten führten schließlich zu Umsetzungsproblemen in den Behörden, weil Anordnungen ohne angemessene Prüfung erlassen wurden, kein klarer Kommunikationsplan vorhanden war und es daher für die Behörden unklar war, was genau beschlossen wurde. Nach zwei Jahren blieb Trump auch bei der Besetzung von Schlüsselpositionen in der Verwaltung hinter allen seinen Vorgängern zurück (Lewis 2019: 781).

Trump positionierte sich außerdem als einziger Entscheidungsträger, sodass er Entscheidungen eher aus Instinkt als aus fundiertem Wissen traf. Dies ermöglichte es ihm, die Fachleute aus dem öffentlichen Dienst zu ignorieren, deren Fachwissen seinen politischen Präferenzen widersprach. Expertise wurde somit zum Hindernis gegenüber seinem politischen Willen (Box 2021: 1470). Die Regierung plante daher, Fachwissen bei der Gestaltung oder Umsetzung von *Public Policies* weitgehend auszuschalten. Trump unterzeichnete die Durchführungsverordnung „Schedule F“, welche eine neue Kategorie für Beamte schuf, die nicht mehr unter den Schutz des öffentlichen Dienstes fallen und ohne Verfahren entlassen werden können. Der Fortschritt beim Aufbau einer politisch neutralen Bundesbelegschaft würde dadurch rückgängig gemacht werden. Am Ende der

Trump-Administration hatte der Direktor des Office of Management and Budget 88 % seiner Belegschaft, d. h. 425 Personen, als geeignet für eine Versetzung in Schedule F identifiziert (Box 2021: 1471).

Bürokraten können sich dieser Art von Rechts- und Normverstößen widersetzen, die mit einem Wandel zum Autoritarismus einhergehen. Berufsbeamte machten während der Trump-Administration auf zahlreiche Verfehlungen aufmerksam und positionierten sich in seinem ersten Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten. Das führte dazu, dass Trump diese Beamten bestrafte und versuchte, eine noch direktere Kontrolle über den öffentlichen Dienst auszuüben (Moynihan 2022: 37). Trumps Dekonstruktionsansatz untergrub schließlich die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die Verwaltungskapazität und den Einsatz nichtstaatlicher Akteure. In der Folge nahm die Autonomie der öffentlichen Verwaltung ab, da Schlüsselpositionen deprofessionalisiert wurden (Moynihan 2022: 41). Im Fall der USA kann H2 gänzlich angenommen werden, nachdem die Gesellschaft den Personalabbau mit einer gestiegenen Unzufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen abstrafte.

Trump trat sein Amt mit der Überzeugung an, dass der amerikanische Verwaltungsstaat zu groß und ineffizient sei, da dieser von Verschwendung, Betrug und Missbrauch durchzogen sei. Seine Maßnahmen sollten die Behörden dazu zwingen, sich umzuorganisieren, zu verkleinern und den Schutz des öffentlichen Dienstes abzuschaffen (Lewis 2019: 780). Für erfahrene öffentliche Verwalter war Trumps Nutzung von Twitter als neues Kommunikationsmedium besonders herausfordernd. Seine spontanen Tweets kündigten öffentliche Politiken ohne die Involvierung von Nachrichtenorganisationen an. So hatten die zuständigen Behörden oft nicht die notwendige Vorbereitungszeit, um rechtliche Mängel zu vermeiden oder effektive Umsetzungen zu planen (Goodsell 2019: 872). Trump hatte erhebliche Möglichkeiten, die Unabhängigkeit der Bundesgerichtsbarkeit und der Bürokratie zu untergraben. Seine Behörden- und Abteilungsleiter trieben diese Bemühungen maßgeblich voran (Rockmann 2019: 1559). Die Bürokratie wurde durch eine direktere Kontrolle des öffentlichen Dienstes unterminiert und deren Institutionen sowie Werte durch Trump beschädigt.

Die Literatur gibt keine Auskunft über mögliche Zentralisierungstendenzen unter Trump. Denn die USA verfügen über ein stark föderales System, dessen Strukturen sich nicht ohne umfangreiche Expertise aufbrechen lassen. Der Politikwandel in den USA wurde eher durch die bewusste

Besetzung oder Nichtbesetzung von Personal in den entscheidenden Positionen herbeigeführt. Dabei wurde die Bürokratie nur als zweitrangig angesehen und untergraben. Wenn ein undemokratischer, skrupelloser Populist selbst in den USA, einer der ältesten Demokratien der Welt, liberale Verwaltungsstrukturen demontieren kann, könnte dies weltweit leicht nachgeahmt werden.

#### **e) Fallbeispiel Venezuela**

Für Venezuela war es aufgrund der Begrenztheit der Daten nur möglich, H1 vollständig zu testen. Der stark populistischen Regierung unter Chávez und Maduro seit 1999 kann eine signifikante Reduzierung ihrer Qualität nachgewiesen werden. Die existierenden Daten für die Gesamtbeschäftigung bis 2006 weisen eher auf eine Vergrößerung des Personalbestands hin. Für H3 waren keine Daten verfügbar.

Vor der Präsidentschaft von Chávez war die venezolanische Bürokratie durch eine hohe Autonomie gekennzeichnet (Briceño & Muno 2021: 204). Entscheidend für den Wandel war der Streik der Beamten zu Beginn seiner Amtszeit, um Widerstand gegen die neue Regierung zu leisten. Der Chavismo-Madurismo verfolgte das übergeordnete Ziel, alle staatlichen Institutionen, einschließlich der öffentlichen Verwaltung, auszubauen und zu kontrollieren, um sie der sozialistischen Revolution unterzuordnen (Briceño & Muno 2021: 201). Die Bürokratie gilt gemäß des Neopatrimonialismus als Feind, da sie Teil des alten Regimes und der Opposition sei. Zur Marginalisierung der Bürokratie wurden drei Strategien angewandt: Repression und Entlassung, Umgehung und Vernachlässigung durch die Schaffung eines Parallelstaats sowie die Militarisierung der öffentlichen Verwaltung.

Die erste Strategie wird durch die Abschaffung der Karrierebürokratie zugunsten einer Zentralisierung der persönlichen und parteilichen Kontrolle durch Loyalisten deutlich. Außerdem besaßen die Ölgesellschaften ursprünglich viel Autonomie. Die Öleinnahmen in Venezuela dienen nicht nur als wirtschaftliche Ressource, sondern sind auch die Hauptquelle politischer Legitimität für Regierungen. Chávez kontrollierte und verteilte daher die Ölgewinne, obwohl das früher die Aufgabe der staatlichen Verwaltung war. Um die Öleinnahmen für seine Politik zu sichern, entließ Chávez das Management der staatlichen Ölgesellschaft PDVSA und übernahm die direkte Kontrolle über das Unternehmen. 18000 Mitarbeiter wurden folglich aus der Personal- und Finanzabteilung entlassen und diese Positionen wurden mit loyalen Anhängern, ungeachtet ihrer Qualifikationen, besetzt. So stand auch der neue Präsident der PDVSA unter der direkten Kontrolle

von Chávez (Briceño & Muno 2021: 210). Über die Jahre verstaatlichte Chávez die Wirtschaft immer weiter und erhöhte den Einfluss der Regierung auf wirtschaftliche Entscheidungen. Die Kontrolle über die öffentlichen und institutionellen Befugnisse des Staates wurde somit ausgeweitet. Das entspricht einer Manipulation der Verfassungsnormen.

Im Rahmen der zweiten Strategie zur Machtkonsolidierung wurden „Soziale Missionen“ eingeführt, um den Armen direkt ohne bürokratische Hürden zu helfen. Die institutionalisierte, aber als ineffizient wahrgenommene Bürokratie wurde so bewusst umgangen. Die Missionen wurden von einer parallelen Bürokratie mit einer exklusiven Responsivität gegenüber dem Präsidenten ausgeführt. Das Ziel war der Aufbau einer loyalen Verwaltung, welche die Wahlbedingungen und die Opposition zerstören sollte (Briceño & Muno 2021: 208). Die Ausweitung der öffentlichen Ausgaben trug schließlich zur Verringerung der Armut bei. Die Empfänger der Missionen entwickelten sich zu treuen Regimeunterstützern, da die Regierung betonte, dass es sich bei den Initiativen um *Public Policies* handelt, für die ausschließlich und unmittelbar Hugo Chávez verantwortlich ist (Briceño & Muno 2021: 212f.).

Die Armee übernahm zunehmend die Funktion der öffentlichen Verwaltung, indem sie nicht-militärische Aufgaben der Verwaltung ausführte. Chávez unterstrich so sein persönliches Vertrauen gegenüber den Streitkräften und ersetzte gleichzeitig die Bürokratie durch loyale Unterstützer. Dem Militär standen mehr Ressourcen zur Verfügung und ehemalige Offiziere wurden als Gouverneure eingesetzt (Briceño & Muno 2021: 215).

Die venezolanischen Populisten disziplinierten die Bürokratie durch die Umverteilung von Ressourcen, die Rekrutierung von Loyalisten, die Entwertung der Neutralitätsnorm und die Beschneidung von Rechenschaftsmechanismen (Briceño & Muno 2021: 217). Venezuela ist somit nicht nur ein Fall von *democratic backsliding* unter einer populistischen Regierung, sondern ist auch von einer gesunkenen Regierungseffektivität (H1) betroffen. Eine professionelle öffentliche Verwaltung ist entscheidend für den Schutz politischer Institutionen.

#### **f) Fallbeispiel Brasilien**

Die Ergebnisse der Analyse für H1 zeigen die Entwicklung einer negativen, aber nicht signifikanten Regierungseffektivität unter Bolsonaro. Für die Gesamtbeschäftigung liegen keine Daten für Brasilien vor, sodass die Qualität der öffentlichen Verwaltung nur anhand der Zufriedenheit der Gesellschaft mit den bereitgestellten Dienstleistungen gemessen werden konnte. Die Zufriedenheit

sank seit 2019 im Bereich der Justiz und Bildung. Eine leichte Dezentralisierungstendenz konnte zwischen 2019 und 2020 nachgewiesen werden, jedoch waren auch hier für ein valides Ergebnis zu wenige Daten vorhanden. Der Forschungsstand wirft währenddessen Bolsonaro eine Demontage der Verwaltung durch seinen populistischen Regierungsstil vor (de Sá e Silva 2022: 273).

Auf das Amtsenthebungsverfahren von Dilma Rousseff 2016, das auch als Staatsstreich bezeichnet wird, reagierten mehrere Beamte mit dem Verlassen der staatlichen Verwaltung oder dem Wechsel in eine andere Institution, die ihnen mehr Schutz vor potenzieller Verfolgung bieten sollte. Diese Beamten waren nicht bereit, mit einer ihrer Meinung nach illegitimen Regierung zusammenzuarbeiten. Nur 31 % der Beamten verbleiben in der gleichen Position und der gleichen Institution seit 2018. Diese Entwicklung war somit nicht nur das Ergebnis individueller Präferenzen, sondern auch Ausdruck einer kollektiven Wahrnehmung, dass der politische Kontext für die Arbeit gefährlich oder unangemessen geworden war. Die beobachteten Abbauprozesse in den verschiedenen Institutionen ließen eine negative Kettenreaktion entstehen, denn der Abbau von politischen Instrumenten führte bei Beamten zum Ausstieg aus der Bürokratie und somit zur Festigung von Strukturen für weitere Demontagen. Die Regierung von Bolsonaro verstärkte das schon existierende Misstrauen und die Verachtung gegenüber Beamten. In bestimmten Sektoren arbeiteten Bürokraten aber bereitwillig mit der Bolsonaro-Regierung zusammen, um einen Status und höhere Gehälter zu erzielen (de Sá e Silva 2022: 281ff.). Loyalität scheint historisch gesehen die übliche Reaktion der brasilianischen Bürokraten zu sein (Peci 2021: 31).

Die populistische Politik von Bolsonaro sorgte für eine Umformung der Verwaltungsstrukturen, darunter eine Umverteilung der Ressourcen, eine Unterdrückung des Personals, die Verbreitung illiberaler Normen und die Abschaffung der Rechenschaftspflicht. Die Kontrolle des Personals und die Aufhebung der Rechenschaftspflicht sind eng miteinander verbundene und sich selbst verstärkende Prozesse (de Sá e Silva 2022: 276). Die Beziehung der Populisten zur Verwaltung ist sehr komplex, da die Bürokratie für die Politikgestaltung notwendig ist. Konträr zu anderen lateinamerikanischen Ländern fand Bolsonaro einen starken und wettbewerbsorientierten „werbischen“ bürokratischen Sektor vor. Neben Klientelismus beeinflussen aber auch Heterogenität sowie interne Ungleichheit die brasilianische Verwaltungsleistung (Peci 2021: 27ff.).

Im Gegensatz zu der langsamen Personalernennung von Trump besetzte Bolsonaro schnell die höchsten politischen Positionen in der Bundesregierung mit loyalen Anhängern, ausgewählt nach

politischen und ideologischen Aspekten. Das gefährdete sowohl die Fachkompetenz als auch die Professionalisierung der Verwaltung. Der Bolsonarismus forderte die bürokratischen Akteure heraus, indem er bürokratische Kapazitäten und Schlüsselinstitutionen in verschiedenen Politikbereichen unterbrach. Zentral für die Benennung von politischen Positionen waren Repräsentative aus dem Militär, die in ein Drittel der hochrangigen Positionen in verschiedenen Ministerien eingesetzt wurden, und Vertreter einer ultrakonservativen Ideologie, zu der auch Bolsonaros Sohn gehört. Die Ersetzung von beruflicher durch militärische Expertise spiegelte einen Wandel vom werberischen Beamtenethos hin zu Gehorsam, Respekt und Autorität gegenüber dem Präsidenten und Oberbefehlshaber wider. Es erfolgte ähnlich wie in Venezuela eine Militarisierung der Verwaltung. Zudem wurden Sekretäre für eine Entbürokratisierung ernannt, die auf eine neoliberale Agenda ausgerichtete Verwaltungsreformen einleiteten (Peci 2021: 30f.). Es besteht folglich eine klare Verbindung zwischen der Entfernung von Beamten aus bestimmten Positionen und dem von der Bolsonaro-Regierung beabsichtigten Abbau von Politiken. Der Abbau ist nicht ein Mittel zum Erlass neuer Politiken, sondern vielmehr das Ziel an sich.

Bolsonaro führte ähnlich wie Trump eine Schedule F ein, die eine Veränderung der Dynamik des brasilianischen öffentlichen Dienstes, insbesondere durch die Abschaffung des Kündigungsschutzes für wichtige Teile der Bürokratie, auslöste. Seine willkürliche Zentralisierung der institutionellen Prioritäten und des Budgets untergrub die grundlegenden Verwaltungsprinzipien. Die Politik von Bolsonaro führte zu einem massiven Ausstieg von Beamten aus der Verwaltung, insbesondere als Reaktion auf seine Personalpolitik (Peci 2021: 33). Zusätzlich erhielt die föderale Zivilbürokratie keine Wertschätzung, da diese als links, kommunistisch oder „petista“ (Anhänger der Arbeiterpartei PT) galt. Bereits am dritten Tag im Amt entließ Bolsonaro 3500 Angestellte auf Bundesebene. Bei jeder neuen Ernennung führte das Präsidium seitdem eine Hintergrundüberprüfung durch, ob die betreffende Person ein Anhänger der PT ist und ob die Person in einer der vorherigen Regierungen ein politisches Amt innehatte (de Sá e Silva 2022: 283ff.).

Infolgedessen könnte im Fall von Brasilien H2 angenommen werden, da sich die Qualität der Verwaltung aufgrund der Personalpolitik von Bolsonaro minderte. Die umstrittenen Ziele von Bolsonaro untergruben die Bedingungen für bürokratische Politikgestaltung und Leistung. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die politische Fluktuation die Qualität der öffentlichen

Dienstleistungen beeinträchtigen kann, wenn die Bürokratie nicht vom politischen Prozess abgeschirmt ist. H1 und H3 werden falsifiziert.

### **g) Fallbeispiel Südafrika**

Im Fall von Südafrika konnte eine negativ signifikante Regierungseffektivität gemessen werden. Der Fokus soll aber auf dem Analyseergebnis der Dezentralisierungstendenz liegen, welches nicht mit der demokratischen Zentralismus-Idee der populistischen Regierungspartei ANC übereinstimmt (Venter 2017: 150).

Südafrika ist gemäß seiner Verfassung ein föderaler Staat, der aus zwei Ebenen besteht: der nationalen Ebene und den subnationalen Gebietskörperschaften, die durch lokale Regierungen repräsentiert werden. Die Souveränität liegt beim Föderalstaat, die Provinzen sind durch die Verfassung geschützt und die Legislative besteht aus zwei Kammern, sodass die zweite Kammer die Interessen der Provinzen vertritt. Die Identität der Nation wird durch die Eigenschaften der Föderation gebildet (Venter 2017: 149). In Südafrika geht die klare Befehlsstruktur vom Zentrum aus und umfasst die Gerichte, die Polizei und die Verteilung von Haushaltsmitteln als nationale, hierarchische Institutionen. Wichtige politische Entscheidungen werden daher zentral getroffen, sodass sich die Peripherie unterordnen muss. Die öffentliche Verwaltung ist somit durch einen institutionellen Unitarismus geprägt. Südafrika ist bereits seit seiner Gründung hochzentralisiert und war auch während der 84 Jahre Apartheid ein starker, hierarchischer Einheitsstaat. Erst nach Ende der Unterdrückung wurde Südafrika in neun Provinzen zum Zweck der Verwaltbarkeit gegliedert.

In föderalen Systemen ist die Verwaltung meist dezentralisiert, bei welcher es sich dann um eine aufgeteilte Verwaltung ohne durchgängige hierarchische Befehlsstruktur handelt. Eine klare Trennung der Machtbefugnisse und Gewaltenteilung ist in Südafrika nicht gegeben. Die ANC kann daher oft ehemalige Politiker im staatlichen Verwaltungsapparat unterbringen (Venter 2017: 155). Die ANC vertritt zudem die Idee, dass Föderalismus die Apartheid aufrechterhalten und die Macht des Zentrums schwächen würde. Sie ist somit eine zentral gesteuerte Partei, die seit 1994 bereits einige provinzielle Parteiführungen auflöste (Venter 2017: 150f.). Es wird deutlich, dass die Realpolitik eher zentralistisch als föderalistisch geprägt ist. Der Prozess der Regierungsarbeit weist nur auf ein geringes föderales System hin, da die zweite Kammer der Legislative schwach ist und

finanzieller Föderalismus nicht existiert. Der formal angelegte Föderalismus des südafrikanischen Staates schwächt jedoch die Macht des Zentrums.

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Föderalismus aus der Verfassung und der Zentralismus der politischen Prozesse in mancher Hinsicht widersprüchlich sind (Venter 2017: 157). Infolgedessen kann H1 angenommen werden, während für H2 keine signifikante Änderung nachgewiesen werden kann. H3 muss gemäß den Daten falsifiziert werden, obwohl ein Politikwandel wohl trotz Dezentralisierungstendenzen durchgesetzt wurde. Denn letztlich hat die zentralisierte Regierungspartei ANC die alleinige Entscheidungsmacht, da die Gewaltenteilung nicht genau eingehalten wird, und kann so schnelle politische Änderungen implementieren. Bereits kleine Reformen in Richtung Dezentralisierung können in einem hochzentralisierten Staat signifikant sein.

#### **h) Zusammenfassung**

Die folgenden Tabellen sollen abschließend einen Überblick über alle Länder mit einer populistischen Regierung geben, in welchen es eine signifikante Änderung in der Verwaltungsleistung gab. Untersucht wurden Schwankungen in der Regierungseffektivität, die Qualität staatlicher Verwaltungen und die Wahrscheinlichkeit eines Politikwandels. Tabelle 4 hebt alle populistischen Legislaturperioden mit einer negativ signifikanten Änderung hervor. Diese sind in Tabelle 5 erneut grau hervorgehoben und durch die Kontrollvariablen ergänzt. Zusätzlich sind die Legislaturperioden mit positiv signifikanten Änderungen aufgeführt. Das Alter der Demokratien ist gemäß dem Jahr berechnet, in welchem die populistische Regierung gebildet wurde. Zu Einschnitten kommt es sowohl in jüngeren als auch in älteren Demokratien. Mit gemischten Wahlsystemen ist eine Kombination aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht gemeint (Center for Systemic Peace 2014). Veränderungen sind häufig auf Verhältniswahlsysteme zurückzuführen.

Am öftesten konnte eine sinkende Qualität der öffentlichen Verwaltung beobachtet werden (siehe Tabelle 4). Der Einfluss populistischer Regierungen auf Verwaltungen ist global betrachtet nicht signifikant, obwohl ein negativer Effekt zu erwarten wäre. Denn nur in 13 von 47 Legislaturperioden existiert mindestens eine negativ signifikante Veränderung. Die Ergebnisse gelten aber nur für demokratisch gewählte Populisten, da die Bürokratien hier über resiliente pluralistische Institutionen verfügen, die sich populistischen Umstrukturierungen widersetzen können.

Legislaturperiode	Sinkende Qualität der Regierungsführung	Sinkende Qualität der öffentlichen Verwaltung	Politikwandel
Ungarn unter Victor Orbán	✓	✓	
Polen unter der PiS-Regierung		✓	
Türkei unter Recep Tayyip Erdoğan	✓	✓	✓
USA unter Donald Trump		✓	
Venezuela unter Hugo Chávez, Nicolas Maduro	✓		
Brasilien unter Jair Bolsonaro		✓	
Ecuador unter Lucio Gutiérrez		✓	
Südafrika unter Jacob Zuma	✓		
Israel unter Benjamin Netanyahu			✓
Slowenien unter Janez Jansa 2004-2008		✓	
Slowakei unter Robert Fico 2012-2018		✓	
Alle anderen beobachteten Legislaturperioden (n = 34)			

Tabelle 4: Zusammenfassung negative Ergebnisse

Legislaturperiode	Änderung	Alter Demokratie	Regierungsform	Wahlsystem	Region
Argentinien <i>Kirchner</i>	Regierungseffektivität	24-32	Präsidentiell	Verhältnismahlrecht	Südamerika
Belarus <i>Lukaschenko</i>	Regierungseffektivität	0-26	Präsidentiell	Mehrheitswahlrecht	Europa
Brasilien <i>Bolsonaro</i>	Qualität staatlicher Verwaltungen	34-37	Präsidentiell	Verhältnismahlrecht	Südamerika
Ecuador <i>Gutiérrez</i>	Qualität staatlicher Verwaltungen	24-26	Präsidentiell	Verhältnismahlrecht	Südamerika
Georgien <i>Saakaschwili</i>	Politikwandel	13-22	Parlamentarisch	Gemischt	Europa
Griechenland <i>Syriza</i>	Qualität staatlicher Verwaltungen	50-52	Parlamentarisch	Gemischt	Europa
Israel <i>Netanyahu</i> 2009-2022	Politikwandel	61-74	Parlamentarisch	Verhältnismahlrecht	Asien
Mexiko <i>López Obrador</i>	Qualität staatlicher Verwaltungen	102-104	Präsidentiell	Gemischt	Nordamerika
Polen <i>PiS</i>	Regierungseffektivität (positiv), Qualität staatlicher Verwaltungen	14-19	Parlamentarisch	Verhältnismahlrecht	Europa

Slowakei <i>Fico</i> 2012-2018	Qualität staatlicher Verwaltungen	19-25	Parlamentarisch	Verhältnis- wahlrecht	Europa
Slowenien <i>Jansa</i> 2004-2008	Qualität staatlicher Verwaltungen	13-17	Parlamentarisch	Verhältnis- wahlrecht	Europa
Südafrika <i>Zuma</i>	Regierungseffektivität, Politikwandel (positiv)	15-24	Parlamentarisch	Verhältnis- wahlrecht	Afrika
Taiwan <i>Shui-bian</i>	Regierungseffektivität	8-16	Präsidentiell	Gemischt	Asien
Thailand <i>Shinawatra</i> 2011-2014	Regierungseffektivität	19-22	Parlamentarisch	Gemischt	Asien
Tschechien <i>Babis</i>	Qualität staatlicher Verwaltungen	24-28	Parlamentarisch	Verhältnis- wahlrecht	Europa
Türkei <i>Erdoğan</i>	Regierungseffektivität, Qualität staatlicher Verwaltungen, Politikwandel	20-39	Parlamenta- risch/Präsidenti- ell ab 2018	Verhältnis- wahlrecht	Europa
Ungarn <i>Orbán</i>	Regierungseffektivität, Qualität staatlicher Verwaltungen	20-32	Parlamentarisch	Gemischt	Europa
USA <i>Trump</i>	Qualität staatlicher Verwaltungen	218-222	Präsidentiell	Gemischt	Nordamerika
Venezuela <i>Chávez,</i> <i>Maduro</i>	Regierungseffektivität	41-64	Präsidentiell	Gemischt	Südamerika

Tabelle 5: Zusammenfassung Ergebnisse

## 5. Diskussion

Aufgrund der Vielzahl an Fällen ist es sinnvoll, die Ergebnisse prägnant zusammenzufassen. H1, eine negative Auswirkung auf die Qualität der Regierungsführung, kann im Fall von Ungarn, Südafrika, der Türkei und Venezuela angenommen werden. Institutionelle Veränderungen bedingen meist einen Rückgang der Regierungseffektivität. In den anderen Fällen muss diese Hypothese falsifiziert werden. Eine negative Auswirkung auf die Qualität der öffentlichen Verwaltung gemäß H2 kann durch den Verlust an Regierungspersonal in folgenden Fällen angenommen werden: Ecuador (2003-2005), Polen, der Slowakei (2012-2018), Slowenien und der Türkei. Eine geminderte Qualität der Bürokratie spiegelt sich auch anhand einer gesunkenen öffentlichen Zufriedenheit mit den bereitgestellten Dienstleistungen in Brasilien, der Türkei, Ungarn und den USA wider. Diese Entwicklung ist grundsätzlich auf den Klientelismus zurückzuführen, da Fachpersonal durch loyale Parteianhänger ersetzt wurde. Verbündete werden häufig in politische Positionen ernannt, sodass in populistischen Regierungen die Kompetenz nur zweitrangig ist und dadurch die Qualität der Dienstleistungen leidet (Hammarén 2020: 3). H3, eine Untergrabung der Bürokratie mit dem Ziel eines Politikwandels, lässt sich nur im Fall von Israel und der Türkei beobachten. Beide Staatsoberhäupter streben eine Zentralisierung ihrer Macht an und sind dafür auch bereit, bürokratische Strukturen zu umgehen. Folglich werden alle Hypothesen anhand der Türkei bestätigt, die somit die stärksten negativen Auswirkungen auf der Verwaltungsebene durch eine populistische Regierung zeigt. Das ist auch durch die lange Amtszeit von Erdoğan begründet, der seit über 20 Jahren Einfluss auf die Verwaltungsleistung hat. Ähnlich lange Legislaturperioden gelten für die rechtspopulistische Regierung von Orbán in Ungarn, für den Chavismus in Venezuela, die PiS in Polen oder Netanyahu in Israel.

Die Begrenztheit dieser Studie besteht primär darin, dass die Leistung einer Verwaltung nicht nur durch drei Variablen beeinflusst wird, sondern multikausal bedingt ist. Weiterhin sind diese Variablen sehr breit gefasst und daher schwer zu operationalisieren. So erfolgt die Messung eines Politikwandels ausschließlich über die Feststellung einer Zentralisierungstendenz, wobei auch andere Indikatoren aussagekräftig wären, wie die Anzahl der neuen Gesetze oder Reformen, die von populistischen Regierungen eingeführt wurden. Zudem wird der Indikator „*Citizen satisfaction*“ zwar häufig für die Bewertung der Qualität der öffentlichen Verwaltung verwendet, jedoch

spiegelt dieser mehr eine subjektive Wahrnehmung der Bürger wider. Zwei Bürger können beispielsweise bei der gleichen Dienstleistung unterschiedliche Zufriedenheitsniveaus angeben. Bei sehr hohen Erwartungen kann auch eine qualitativ hochwertige Dienstleistung als unzureichend wahrgenommen werden. Zudem können die Antworten der Befragungen durch soziale Erwünschtheit verzerrt sein. Genauso beeinflussen externe Faktoren, die außerhalb der Kontrolle der Verwaltung liegen, die öffentliche Zufriedenheit, die nicht immer die langfristige Qualität einer Dienstleistung widerspiegeln, sondern auch auf Übergangsphasen hindeuten kann. Eine hohe Zufriedenheit der Bürger bedeutet nicht zwangsläufig eine hohe Verwaltungsqualität, sodass der Indikator nicht isoliert betrachtet werden sollte. In Bezug auf H2 muss noch angemerkt werden, dass ein Verlust von Personal nicht kausal für eine niedrige Verwaltungsqualität ist, da weniger Personal auch eine Effizienzsteigerung bedeuten kann. Infolgedessen ist die Interpretation der Ergebnisse hierbei wichtig. Zudem ist die Einordnung als populistische Regierung in manchen Fällen kritisch, wie etwa im Fall der USA, da die Republikaner per se keine populistische Partei wie Trump selbst sind. Eine populistische Partei subsumiert meist nur die Anhänger eines populistischen Führers.

Zusätzlich muss man die Begrenztheit der Daten berücksichtigen, da nur H1 in allen beobachteten Legislaturperioden getestet werden konnte. An Nordmazedonien und Nicaragua konnte nur H1 getestet werden, während für neun weitere Legislaturperioden keine Daten zur Dezentralisierung (H3) vorliegen. Die Ausnahmen bilden Bulgarien, Italien und Rumänien, weil hier trotz der Verfügbarkeit aller Datensätze keine signifikanten Änderungen nachgewiesen werden konnten. Das ist mit der institutionellen Robustheit der EU-Mitgliedstaaten erklärbar. Die Daten für die Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Sektor für H2 hingegen waren für neun Legislaturperioden nicht verfügbar und die Zufriedenheit der Bürger ist aufgrund des OECD-Datensatzes erst ab 2017 in zehn Legislaturperioden testbar. Außerdem ist in Ländern mit zwei verschiedenen populistischen Legislaturperioden meist nur eine Periode von einer signifikanten Änderung geprägt, sodass man eine pauschale Zuordnung auf das Land vermeiden sollte. Stattdessen sollten die genauen Umstände wie *Country-* und *time-fixed Effects* analysiert werden. Diese könnten anhand eines nicht länderspezifischen Paneldatensatzes gemessen und regressiert werden.

Dass auf zahlreiche populistische Regierungen keine Hypothese zutrifft, könnte entweder auf einen fehlenden Einfluss oder auf Varianzen in der Radikalität des Populismus sowie in der Länge

der Legislaturperioden hindeuten. Die Änderungen in der Verwaltungsleistung variieren zwar zwischen den Legislaturperioden, dennoch lässt sich ein allgemeines Muster erkennen. Die meisten signifikanten Änderungen treten in Europa auf und sind auf rechtspopulistische Regierungen zurückzuführen. Am öftesten konnte ein Personalabbau bestätigt werden, da die Entlassung von Fachpersonal häufig eine der ersten Maßnahmen einer populistischen Administration ist. Die Auswirkungen auf die Qualität der Regierungsführung benötigen jedoch einige Jahre, um spürbar zu werden. Je länger eine populistische Regierung an der Macht ist, desto stärker beeinflusst diese auch die staatliche Verwaltung. Diese ist folglich anfälliger und weniger resilient nach einer längeren populistischen Amtszeit. Auch hier gibt es aber Ausnahmen wie Ecuador, Brasilien oder die USA, wo bereits kurz nach Amtsantritt signifikante negative Änderungen sichtbar wurden. Je stärker populistisch eine Regierung eingestellt ist, desto wahrscheinlicher ändert diese auch das Umfeld, in dem die öffentliche Verwaltung tätig ist. Andererseits kann man in stark populistisch geprägten Ländern wie Italien oder Bolivien keine eindeutige Änderung in der Verwaltungsleistung finden.

Festzuhalten ist, dass es sich bei den signifikanten Änderungen um Ausreißer handeln könnte, da man keinen flächendeckenden Einfluss der unabhängigen auf die abhängige Variable auf globaler Ebene finden kann. Diese Ergebnisse gelten somit nur für Einzelfälle und belegen keinen pauschalen negativen Einfluss einer populistischen Regierungspartei auf die Verwaltungsleistung. Eher findet man genau in den Ländern eine signifikante Änderung, in welchen es aufgrund der populistischen Führungsfigur schon zu erwarten war. Zu beachten ist aber das Ausgangsniveau der Verwaltung, da „schwache“ Verwaltungssysteme bereits anfälliger für populistische Reformen sind. Die positiven Änderungen in der Verwaltungsleistung, z. B. in Argentinien oder Tschechien, falsifizieren schließlich die Hypothesen. In 26 der beobachteten Legislaturperioden fehlt ein signifikanter Einfluss einer populistischen Regierung auf die Verwaltungsordnung, was aber auch durch die Verfügbarkeit von Daten bedingt wird.

Diese Studie liefert einen Beitrag zur Forschung, indem sie die Verwaltungsleistung in drei verschiedene Bereiche aufteilt und die Auswirkung von populistischen Regierungen längsschnittlich analysiert. Sie untersucht 47 Legislaturperioden weltweit und ermöglicht somit zukünftig eine qualitative und individuelle Betrachtung von populistischen Legislaturen mit signifikanten

Änderungen. Die Analyse inkludiert somit alle Formen des Populismus. Ein wesentlicher Beitrag dieser Arbeit liegt in der empirischen Überprüfung und Bestätigung theoretisch fundierter Annahmen, dass Populismus sich auf die öffentliche Verwaltung auswirken kann. Als neue Erkenntnisse können die verringerte Qualität der Regierungsführung, die reduzierte Qualität staatlicher Verwaltungen und die Möglichkeit eines Politikwandels in 13 verschiedenen Legislaturperioden identifiziert werden, nachdem populistische Parteien zur Regierungspartei gewählt wurden. Ebenso sind in der Literatur bisher auch weniger die potenziellen positiven Auswirkungen auf die Verwaltungsleistung diskutiert worden, die hier skizziert werden. Es handelt sich aber um *preliminary Findings*, da sich die Forschung noch in ihrer Anfangsphase befindet und die Schlussfolgerungen daher nicht endgültig sein müssen. Es ergibt sich noch ein unklares Bild über die ganzheitliche Auswirkung einer populistischen Regierungsbeteiligung. Wenn mehr Daten gesammelt und geprüft werden, könnten sich die Ergebnisse ändern.

Die zukünftige Forschung könnte an diese Studie anknüpfen, indem sie die Auswirkungen von unterschiedlichen Populismustypen auf die Verwaltungsleistung untersucht. Hier könnte erforscht werden, wie exklusiver, neoliberaler, inklusiver und rechts- oder linksorientierter Populismus die Verwaltungsleistung stört, basierend auf ihrer Art der Abgrenzung zwischen Volk und Elite. Der nächste Schritt wäre die Ermittlung der Bedingungen, unter denen eine populistische Regierungsbeteiligung zu einer negativen Verwaltungsleistung führt. Hierbei könnte die Länge der Legislaturperiode eine Rolle spielen, ebenso wie der Anteil an Korruption oder Rechtsstaatlichkeit in einem Land. Genauso könnten die Resilienz der öffentlichen Verwaltung und die Intensität des Populismus relevant sein. Die Qualität der Regierungsführung könnte weiterhin an allen sechs Dimensionen des WGI-Datensatzes gemessen werden, um genauere Ergebnisse zu erzielen. Um die Auswirkungen der Beziehungen zwischen Populismus und Verwaltungsleistung zu schätzen, könnte man auch verschiedene OLS-Regressionen durchführen, wobei die abhängige Variable durch einen Index gemessen wird, der mehrere Dimensionen zusammenfasst (Abouzied et al. 2022: 406). Zudem wäre eine *Case study* über die türkische Verwaltung notwendig, da in diesem Fall alle drei Hypothesen dieser Studie angewendet werden können.

## 6. Fazit

Die Auswertung der Ergebnisse verdeutlicht, dass einige Populisten an der Macht versuchen, den Staat zu kolonisieren: Sie ernennen auf allen Ebenen der staatlichen Bürokratie Parteifreunde, greifen liberale Institutionen an und streben final nach einer neuen Verfassungsordnung, welche die Institutionen mit horizontaler Rechenschaftspflicht ersetzt. Amtierende Populisten versuchen, den Staat umzubauen und Regierungsstellen mit politischen Anhängern zu besetzen, um die Kontrolle der populistischen Partei über wichtige Institutionen zu erweitern. Das Ziel dabei ist die Stärkung der Exekutive im Gegensatz zu den Gerichten und der Legislative (Pappas 2019: 73). Der Einsatz von Patronage ist für den Aufbau von Unterstützung und moralischer Legitimität gewinnbringend, um im Amt zu bleiben. Klientelströme hängen von der Vereinnahmung des Staates und der Schwächung der Kontrollinstitutionen ab. Letztlich bedingt jedoch die charismatische Führungspersönlichkeit mit umfassenden Exekutivbefugnissen und einer Strategie der sozialen Polarisierung den Einfluss auf die Verwaltung. Diese ist ein Instrument der Regierung, doch ihre Loyalität und Neutralität sind begrenzt, da sie eine liberale Institution mit eigener Expertise ist. Daher kann sie eine verfassungsbewahrende Wachsamkeit gegenüber ungerechtfertigten mehrheitlichen Forderungen ausüben. Bürokratischer Widerstand gegenüber demokratischen Rückschritten ist demnach normativ gerechtfertigt (Bauer 2023b: 7f.).

Es gibt insgesamt eine Vielzahl von populistischen Strategien, die nicht automatisch zu negativen Folgen für die öffentliche Verwaltung führen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Wirkung populistischer Parteien in der Regierung von den Parteieigenschaften, der Organisation und der politischen Ausrichtung abhängt. Einzelne Strategien sind nicht unbedingt problematisch. In Kombination bergen diese aber das Potenzial, die demokratische öffentliche Verwaltung zu demontieren, wie in der Türkei oder Ungarn. Wenn Populisten an die Macht gewählt werden, gibt es drei Wege: Der Populismus könnte sich etablieren und systemisch werden, wodurch sich schwach liberale Parteien auch in eine populistische Richtung verändern könnten. Der Populismus kann sich auch in eine Autokratie verwandeln oder er wird bei den nächsten Wahlen von liberalen Kräften besiegt, was seinen negativen Einfluss auf die Verwaltung revidiert (Pappas 2019: 74).

Die Unterstützung bei Wiederwahlen für populistische Parteien ist aufgrund des Fehlens greifbarer Ergebnisse sowie der Konflikte zwischen Bürokraten und den populistischen Politikern jedoch gesunken. Das beobachtet man etwa in Indien, da Premierminister Modi hier die absolute

Mehrheit im Parlament 2024 wegen Vorwürfen des Demokratieabbaus verloren hat (Tagesschau 2024). Genauso verlor 2023 die PiS in Polen ihre Regierungsmehrheit. Häufig kommt es auch zu keiner Wiederwahl, da die Verwaltung die Implementierung einer populistischen Agenda behindern konnte und v. a. auf lokaler Ebene Populisten nicht ohne die Zusammenarbeit mit der Bürokratie überleben können (Dráplalová 2021: 149). Andererseits lebt der Linkspopulismus von Andrés Manuel López nun in seiner engen Vertrauten und Nachfolgerin Claudia Sheinbaum in Mexiko weiter (Heinrich-Böll-Stiftung 2024). Genauso bereitet Trump bereits seine Wiederwahl zum Präsidenten 2024 durch das *Project 2025* vor. Dieser Plan ermöglicht eine Umgestaltung der Exekutive parallel mit Trumps Amtseinführung und eine Ersetzung von ca. 50000 Bundesbeamten mit Loyalisten (Project 2025, 2024). Schließlich neigen Populisten in der Regierung dazu, die Regeln zu beugen, um ihre Wahlversprechen umzusetzen. Die wichtigsten Folgen werden für die Bürger erst zu einem späteren Zeitpunkt durch Veränderungen bei öffentlichen Programmen, Dienstleistungen und organisatorischen Regelungen spürbar (Dussauge-Laguna 2021: 178). Die Konsequenzen des populistischen Engagements sind besonders für kleine Gemeinden von Bedeutung (Bellodi et al. 2023: 11).

Es existiert weiterhin nur wenig Unterstützung für die These, dass Populisten in der Regierung als demokratisches Korrektiv fungieren. Vielmehr führt eine populistische Regierungsbeteiligung zum Verfall des Liberalismus und manchmal sogar zum Zusammenbruch der Demokratie, wie etwa in Venezuela. Populisten erreichen solche Ziele, indem sie die formellen und informellen Institutionen der liberalen Demokratie angreifen (Bauer et al. 2021b: 267). Der populistische Regierungsstil kennzeichnet sich häufig durch eine Politisierung des Personals und die Zentralisierung der Strukturen (Bauer et al. 2021b: 281f.). Es gibt jedoch kaum kollektiven oder systematischen Widerstand innerhalb der Bürokratien gegen populistische Umgestaltungen. Die häufigste Reaktion auf die zunehmende Forderung nach einer zentralen Kontrolle der Bürokratie ist Gehorsam, da sich die Bürokraten in eine passive Rolle flüchten. Ein risikoscheues Verhalten wird wahrscheinlicher, wenn Beamte die Gefahr sehen, sich selbst schuldig zu machen, indem sie offensichtlich rechtswidrige Anweisungen befolgen. Der einzelne Bürokrat steht jedoch in den Diensten der Bürger und hat sich verpflichtet, die demokratische Verfassung zu schützen. Wenn Populisten als Regierungspartei langfristige illiberale Projekte verfolgen, dann werden demokratische

Bürokraten entweder aus eigener Entscheidung oder aus strukturellen Spielen der Regierung aus dem Dienst gedrängt (Bauer et al. 2021b: 278f.).

Die bürokratische Autonomie ist für eine effiziente Verwaltung und zur Abfederung populistischer Übernahmen in der Exekutive notwendig. Eine breitere Einbindung politischer Institutionen in die bürokratische Kontrolle verhindert die Machtkonzentration in einer einzigen Exekutivinstanz oder einem einzelnen Herrscher. Parlamente könnten als Schiedsrichter fungieren, um das Risiko populistischer Umgestaltungen im Verwaltungsapparat zu mindern. Eine stärkere soziale Einbettung der Bürokratie durch multilaterale Verträge und Bindungen an die Zivilgesellschaft, Wirtschaft oder Gewerkschaften könnte ein Gegengewicht zu den transformativen populistischen Absichten bilden. In eher korporatistischen öffentlichen Verwaltungssystemen hat die Zusammenarbeit mit organisierten Interessen zur Etablierung starker Institutionen und Formen der kooperativen Selbststeuerung unter der Leitung der Bürokratie geführt. Solche Regelungen können Populisten zwar behindern, sind aber nicht unüberwindbar. Populistische Regierungen, die eine nativistische, globalisierungsfeindliche Ideologie verfolgen, ziehen sich aus internationalen Verträgen zurück, wenn diese in ihren Augen nur einengende Vereinbarungen darstellen. Solch ein Austritt erfordert jedoch Zeit und Planung, um die innenpolitischen Auswirkungen zu begrenzen. Arrangements der bürokratischen Einbettung können die Unterwerfung der Verwaltung unter populistische Agenden vorübergehend verlangsamen (Bauer et al. 2021b: 280). Eine unabhängige und effektive Bürokratie ist für eine liberale Demokratie unerlässlich, die im Falle einer Demontage nicht mehr vor *democratic backsliding* schützen kann.

Um die Widerstandsfähigkeit demokratischer Verwaltungssysteme zu erhöhen, sollten verschiedene Gegenmaßnahmen eingeführt werden: Zum einen könnten die Hürden für die Zentralisierung der Verwaltung und die Umverteilung von Ressourcen erhöht werden. Ebenso muss ein ordnungsgemäßes Verfahren bei der Einstellung und beim beruflichen Aufstieg durch eine verstärkte externe Kontrolle gewährleistet sein. Kontinuierliche Schulungen des Personals festigen zudem das Normbewusstsein für die Unveräußerlichkeit der demokratischen Werte. Die entsprechenden Maßnahmen würden die Bürokratie stärken und damit den Erfolg von Pluralismus-Gegnern erschweren (Bauer et al. 2021c: 9). Abschließend lässt sich festhalten, dass eine populistische Verwaltungspolitik die Demokratie bedroht.

## Literaturverzeichnis

- Abouzied, Ahmed Elshoura; Grassi, Davide; Memoli, Vincenzo (2022): Populist Governments and the Quality of Governance: A Worldwide Comparison. In: *Partecipazione e Conflitto* 15 (2), 390-421.
- Aytaç, S. Erdem; Elçi, Ezgi (2019): Populism in Turkey. In: *Populism Around the World: A Comparative Perspective*, 89-108. Doi: 10.1007/978-3-319-96758-5\_6.
- Bartha, Attila; Boda, Zsolt; Szirka, Dorottya (2020): When Populist Leaders Govern: Conceptualizing Populism in Policy Making. In: *Politics and Governance* 8 (3), 71-81.
- Baudner, Joerg (2016): Populismus und Neopatrimonialismus in den Berlusconi-und Erdoğan-Regierungen. Vom Nutzen der vergleichenden Politikwissenschaft in der Türkeiforschung. In: Dogramaci, Burcu; Köse, Yavuz; Öktem, Kerem; Völker, Tobias (Hg.), *Die Türkei im Spannungsfeld von Kollektivismus und Diversität: Junge Perspektiven der Türkeiforschung in Deutschland*. Springer VS.
- Bauer, Michael W. (2023a): Public Administration under Populist Rule: Standing up against Democratic Backsliding. In: *International Journal of Public Administration*, 1-13. Doi: 10.1080/01900692.2023.2243400.
- Bauer, Michael W. (2023b): Administrative Responses to Democratic Backsliding: When is Bureaucratic Resistance Justified? In: *Regulation & Governance*, 1-15. Doi: 10.1111/rego.12567.
- Bauer, Michael W.; Becker, Stefan (2020a): Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. In: *Perspectives on Public Management and Governance* 3 (1), 19-31.
- Bauer, Michael W.; Becker, Stefan (2020b): Populistische Verwaltungspolitik. Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation. In: *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 13 (2), 1-18. Doi: <https://doi.org/10.3224/dms.v13i2.02>.
- Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (2021a): Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (2021b): Conclusions: Public Administration Under the Rule of Democratic Backsliders. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Bauer, Michael; Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2021c): Pathways to Administrative Resilience: Public Bureaucracies Ruled by Democratic Backsliders as a Transnational Challenge. In: *Publications Office* March 2021. European University Institute. Doi: 10.2870/752884.
- Bellodi, Luca; Morelli, Massimi; Vannoni, Matia (2023): A Costly Commitment: Populism, Economic Performance, and the Quality of Bureaucracy. In: *American Journal of Political Science*, 1-17.
- Boda, Zsolt; Hajnal, György (2021): Illiberal Transformation of Government Bureaucracy in a Fragile Democracy: The Case of Hungary. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.),

- Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge University Press.
- Box, Richard C. (2021): Administrative Neutrality in the Wake of Trumpism. In: *Administration & Society* 53 (9), 1463-1479.
- Briceño, Héctor; Muno, Wolfgang (2021): Venezuela: Sidelining Public Administration under a Revolutionary-Populist Regime. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Center for Systemic Peace (2014): Polity IV Report 2010. Online verfügbar unter <https://www.systemicpeace.org/p4creports.html>; zuletzt überprüft am 11.06.2024.
- Drápalová, Eliska (2021): Technocratic-Populist Mayors and Public Administration in Three European Cities. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Dussauge-Laguna, Mauricio (2021): "Doublespeak Populism" and Public Administration: The Case of Mexico. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Dussauge-Laguna, Mauricio (2022): The Promises and Perils of Populism for Democratic Policymaking: The Case of Mexico. In: *Policy Sciences* 55, 777-803.
- Gehring, Axel (2018): Auf den Schultern des EU-Projektes gegen den „Status Quo“. Autoritärer Populismus in der Türkei und seine Krise. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 48 (190), 137-154.
- González-Vázquez, Alejandro; Nieto-Morales, Fernando; Peeters, Rik (2023): Parabureaucracy: The Case of Mexico's "Servants of the Nation". In: *Governance*, 1–20. Doi: <https://doi.org/10.1111/gove.12807>.
- Goodsell, Charles (2019): The Anti-Public Administration Presidency: The Damage Trump has Wrought. In: *American Review of Public Administration* 49 (8), 871-883.
- Guedes-Neto, Joao Victor; Peters, B. Guy (2021): Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Hammareén, Martin (2020): Populism and Politicization of the Bureaucracy. A Quantitative Analysis of the Effect of Populist Rule Using Data from Europe and Latin America. *QOG Working Paper Series* 2020: 7. University of Gothenburg, 1-40.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2024): Wahlen in Mexiko: Präsidentin Sheinbaum will die Vierte Transformation vorantreiben. Online verfügbar unter <https://www.boell.de/de/2024/06/05/wahlen-mexiko-praesidentin-sheinbaum-will-die-vierte-transformation-vorantreiben>; zuletzt überprüft am 07.06.2024.

- International Monetary Fund (2022): Fiscal Decentralization. Online verfügbar unter <https://data.imf.org/?sk=1c28ebfb-62b3-4b0c-aed3-048eeebb684f>, zuletzt überprüft am 30.06.2024.
- Jenne, Erin K. (2016): How Populist Governments Rewrite Sovereignty and Why. Online verfügbar unter <https://www.ceu.edu/sites/default/files/attachment/event/15587/erinjenne>; zuletzt überprüft am 08.03.2024.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart (2023): Worldwide Governance Indicators, 2023 Update. Online verfügbar unter <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>; zuletzt überprüft am 30.06.2024.
- Lewis, David E. (2019): Deconstructing the Administrative State. In: *The Journal of Politics* 81 (3), 767-1166.
- Mazur, Stanislaw (2021): Public Administration in Poland in the Times of Populist Drift. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Moynihan, Donald (2022): Delegitimization, Deconstruction and Control: Undermining the Administrative State. In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 699 (1), 36-49.
- Mudde, Cas (2004): The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition* 39 (4), 541-563.
- Muno, Wolfgang; Pfeiffer, Christian (2022): Populism in Power – A Comparative Analysis of Populist Governance. In: *International Area Studies Review* 25 (4), 1-19.
- OECD (2023): Satisfaction with Public Services. Online verfügbar unter <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV#>; zuletzt überprüft am 30.06.2024.
- Pappas, Takis S. (2019): Populists in Power. In: *Journal of Democracy* 30 (2), 70-84.
- Peci, Alketa (2021): Populism and Bureaucratic Frictions: Lessons from Bolsonarism. In: *Korean Journal of Policy Studies* 36 (4), 27–35. Doi: <https://doi.org/10.52372/kjps36403>.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2019): Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State. In: *Administration & Society* 51 (10), 1521-1545.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2022): Politicisation of the Public Service during Democratic Backsliding: Alternative Perspectives. In: *Australian Journal of Public Administration* 81, 629–639. Doi: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12561>.
- Project 2025 (2024): Presidential Transition Project. Online verfügbar unter <https://www.project2025.org/>; zuletzt überprüft am 10.07.2024.
- Rockman, Bert A. (2019): Bureaucracy between Populism and Technocracy. In: *Administration & Society* 51 (10), 1546-1575.
- de Sá e Silva, Michelle Morais (2022): Policy Dismantling by Capacity Manipulation in a Context of Democratic Backsliding: The Bureaucracy in Disarray in Bolsonaro's Brazil. In: *International Review of Public Policy* 4 (3), 272-292. Doi: <https://doi.org/10.4000/irpp.3001>.
- Stoker, Gerry (2021): Public Administration: How to Respond to Populism and Democratic Backsliding. In: Bauer, Michael W.; Becker, Stefan; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Yesilkagit, Kutsal (Hg.), *Democratic Backsliding and*

- Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge University Press.
- Tagesschau (2024): Indiens Premier Modi erklärt sich zum Wahlsieger. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/indien-wahl-modi-erklaerung-sieger-100.html>; zuletzt überprüft am 07.06.2024.
- Tekin, Funda (2020): Türkei: Verwaltungsstruktur- und regionalpolitische Entwicklungen. In: *Jahrbuch des Föderalismus* 2020. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 331-340.
- The World Bank (2022a): Worldwide Bureaucracy Indicators. Online verfügbar unter <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132/Worldwide-Bureaucracy-Indicators>; zuletzt überprüft am 11.06.2024.
- The World Bank (2022b): Worldwide Bureaucracy Indicators. Explanatory Note and Codebook. Online verfügbar unter <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132/Worldwide-Bureaucracy-Indicators>; zuletzt überprüft am 11.06.2024.
- The World Bank (2024a): GDP (Current US\$). Online verfügbar unter <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>; zuletzt überprüft am 30.06.2024.
- The World Bank (2024b): Gini Index. Online verfügbar unter <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2015&start=2007&view=map>; zuletzt überprüft am 30.06.2024.
- Tony Blair Institute for Global Change (2020): High Tide? Populism in Power, 1990-2020. Online verfügbar unter <https://www.institute.global/insights/politics-and-governance/high-tide-populism-power-1990-2020>; zuletzt überprüft am 30.06.2024.
- Venter, Albert (2017): Zunehmende Föderalisierung des südafrikanischen Staates? In: De la Fontaine, Dana; Hofmann, Claudia; Leubolt, Bernhard; Müller, Franziska (Hg.), *Das politische System Südafrikas*. Springer VS.

## **Tabellenverzeichnis**

Ehlich, Louisa 2024: Tabelle 1. Signifikante Änderungen in der Regierungseffektivität.

Ehlich, Louisa 2024: Tabelle 2. Signifikante Änderungen in der Qualität der staatlichen Verwaltungen.

Ehlich, Louisa 2024: Tabelle 3. Signifikanter Politikwandel.

Ehlich, Louisa 2024: Tabelle 4. Zusammenfassung negative Ergebnisse.

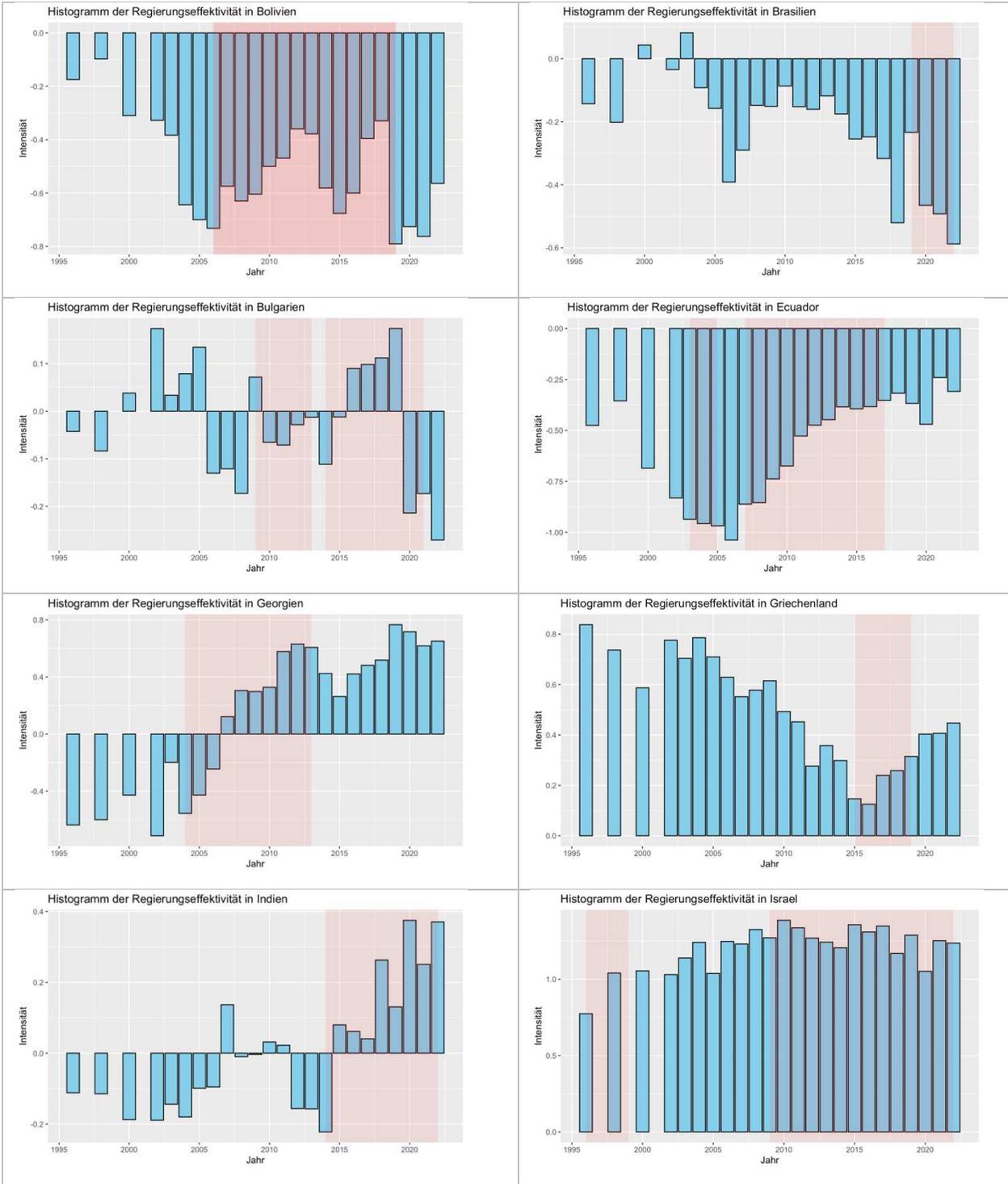
Ehlich, Louisa 2024. Tabelle 5: Zusammenfassung Ergebnisse.

Ehlich, Louisa 2024: Tabelle 6. Änderungen in der Regierungseffektivität.

Ehlich, Louisa 2024: Tabelle 7. Änderungen in der Qualität der staatlichen Verwaltungen.

Ehlich, Louisa 2024: Tabelle 8. Möglichkeit eines Politikwandels.

Anhang



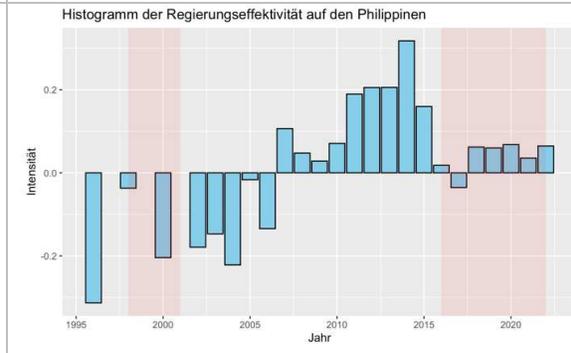
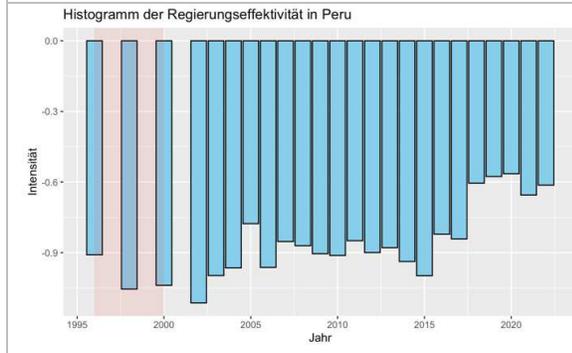
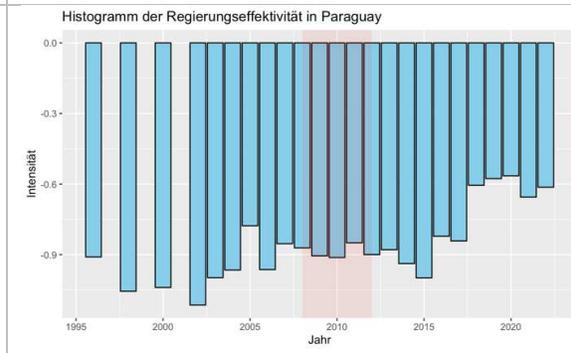
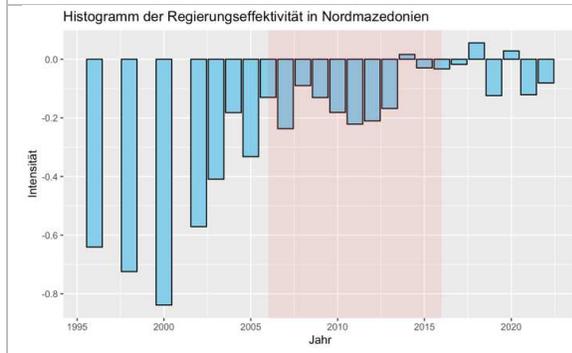
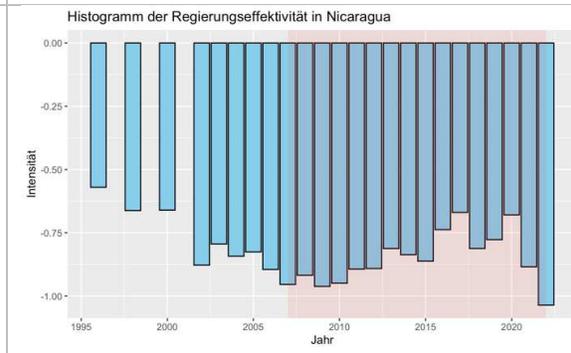
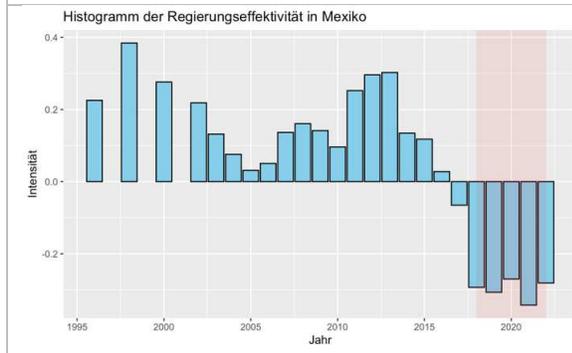
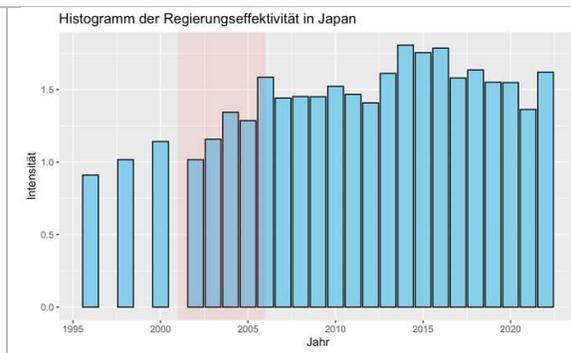
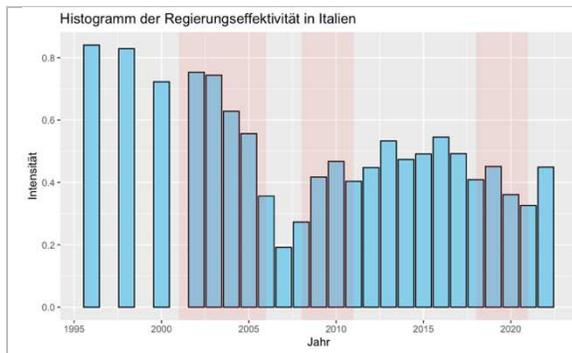
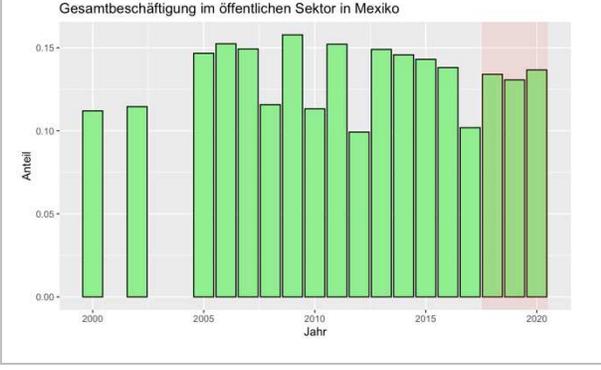
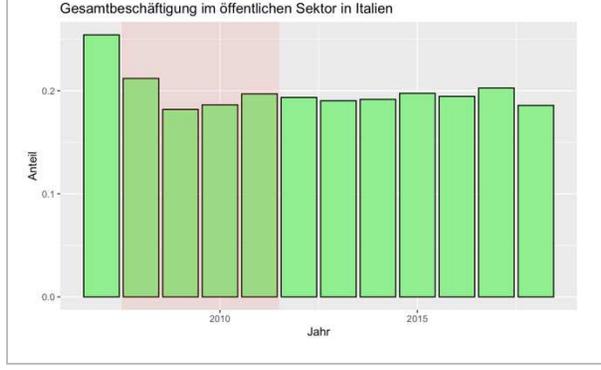
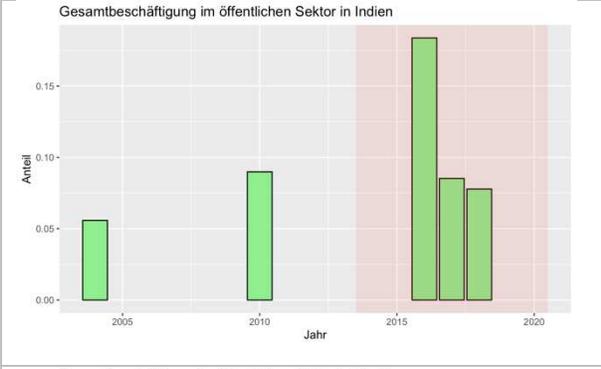
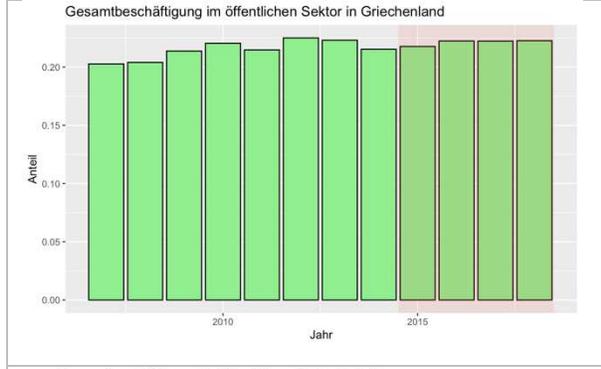
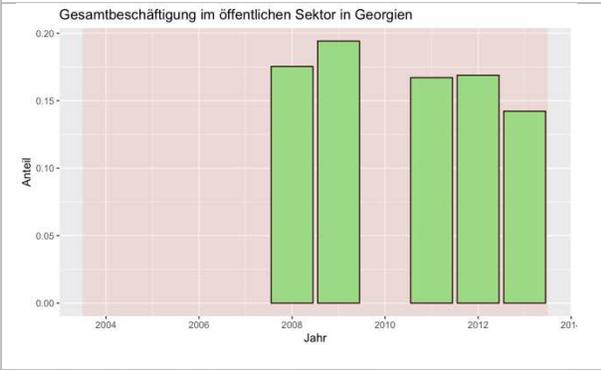
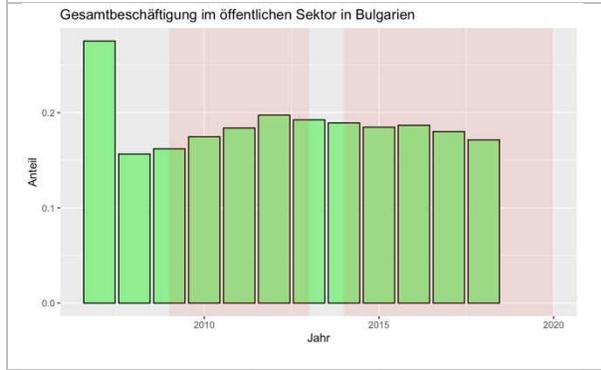
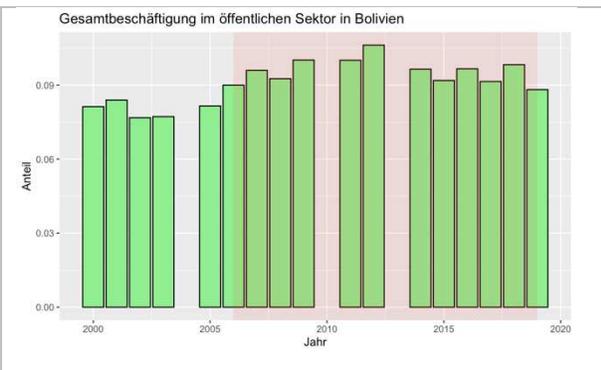
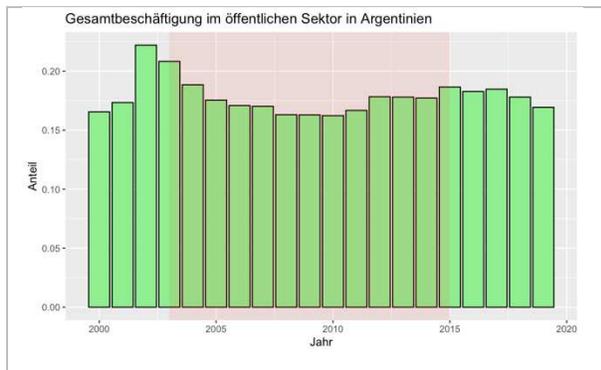
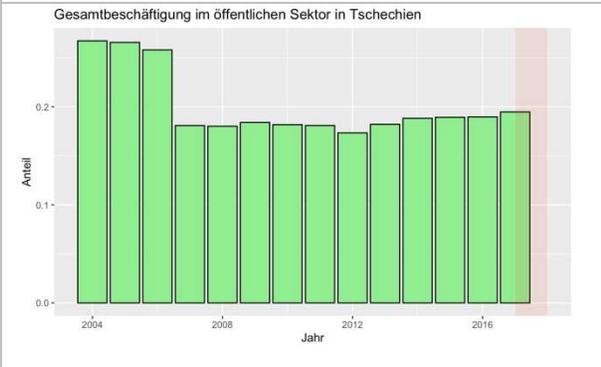
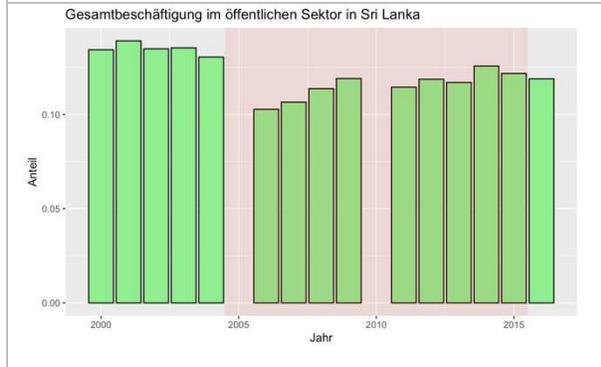
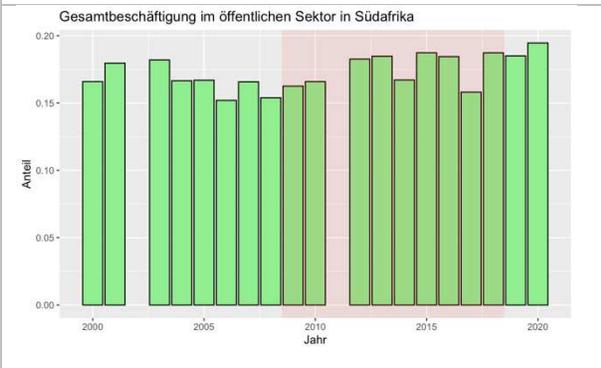
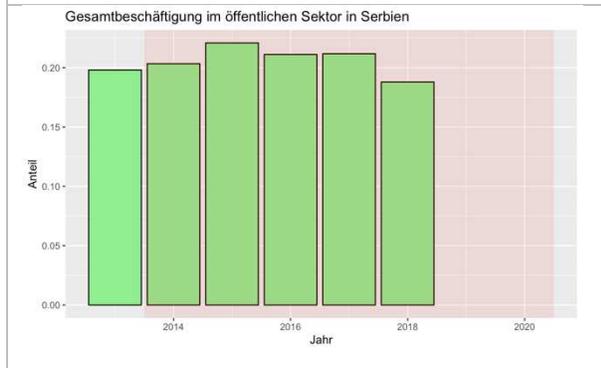
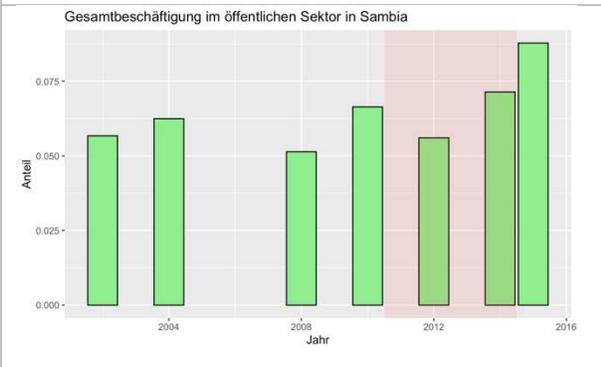
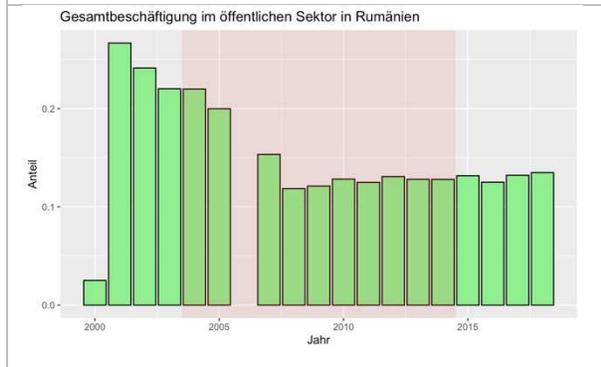
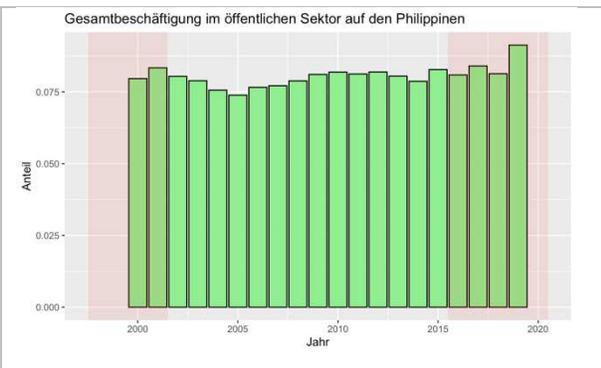
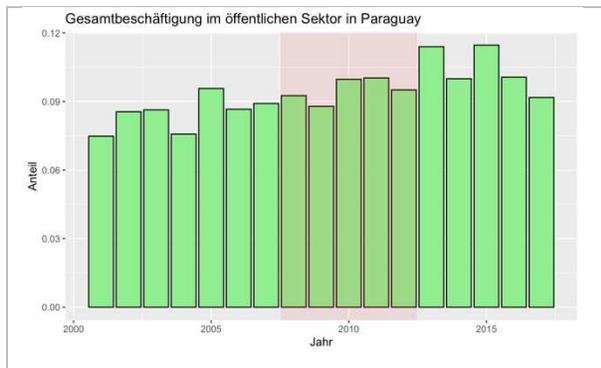




Tabelle 6: Änderungen in der Regierungseffektivität





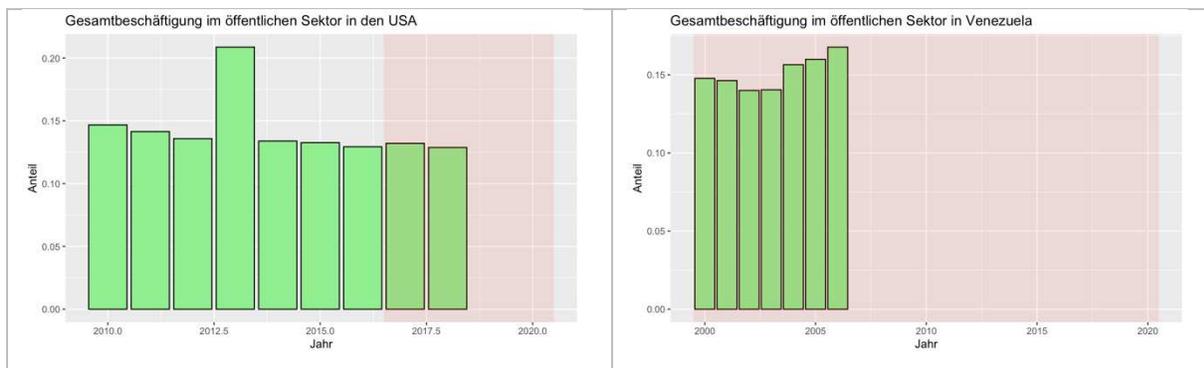
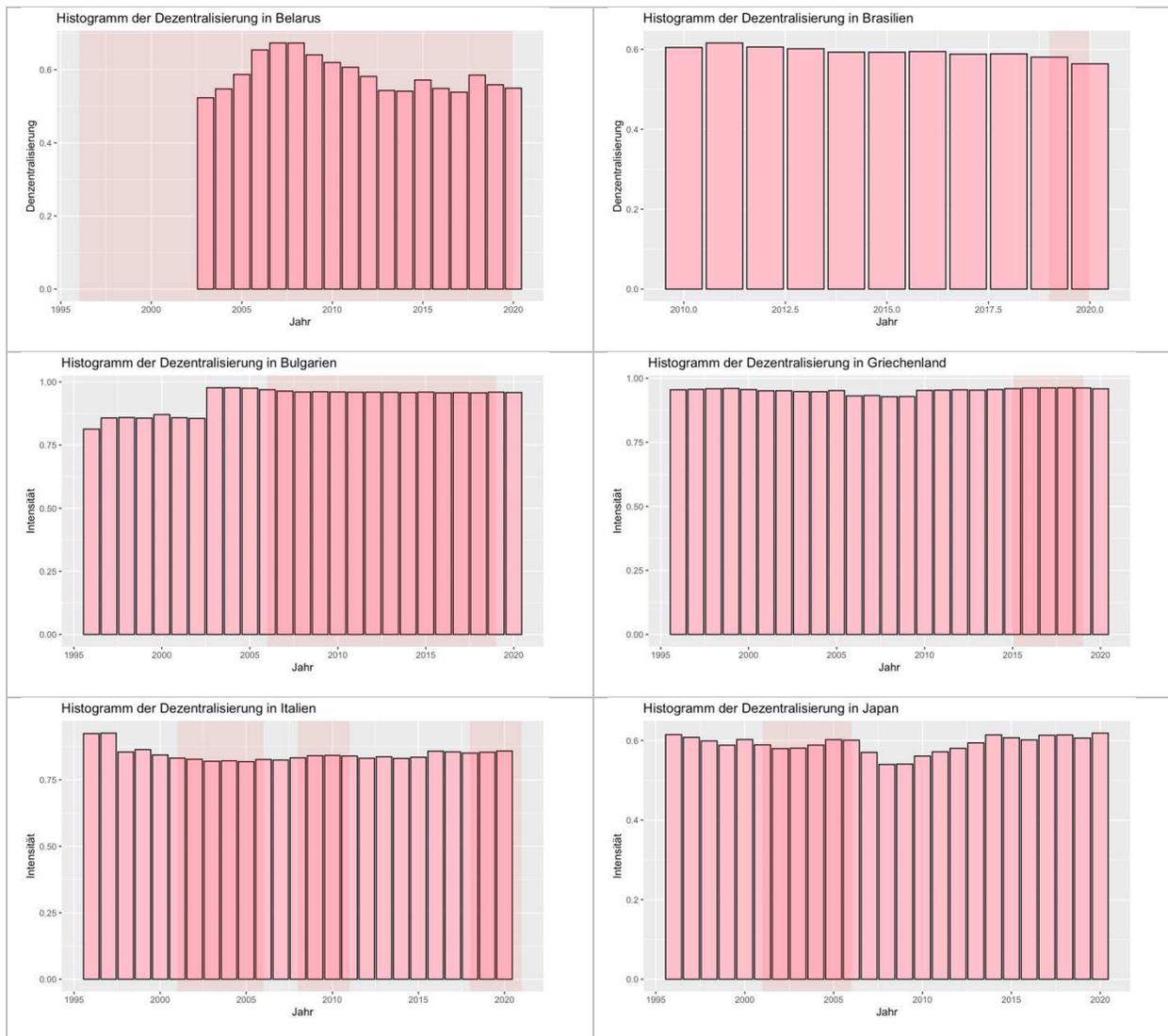
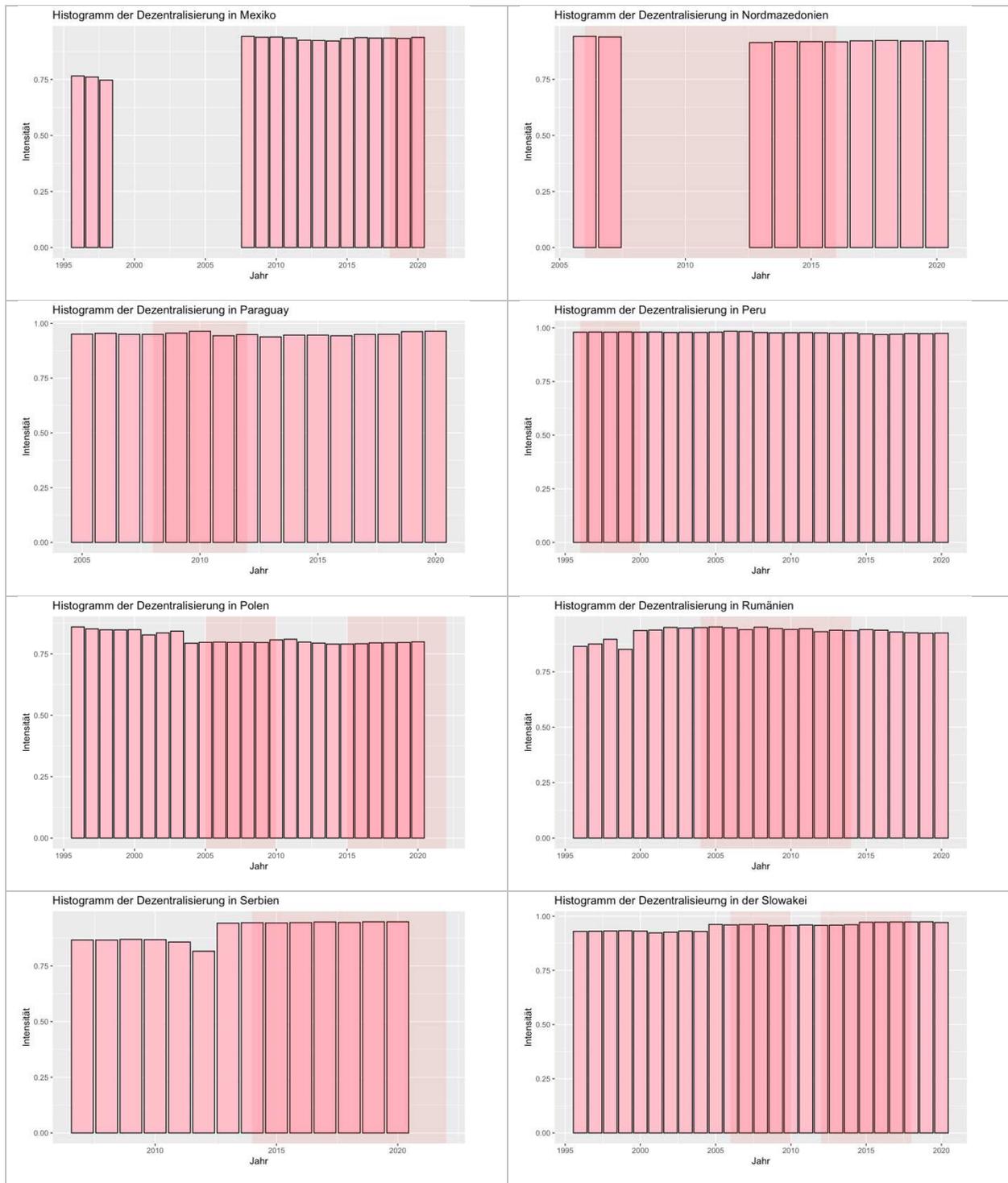


Tabelle 7: Änderungen in der Qualität der staatlichen Verwaltungen





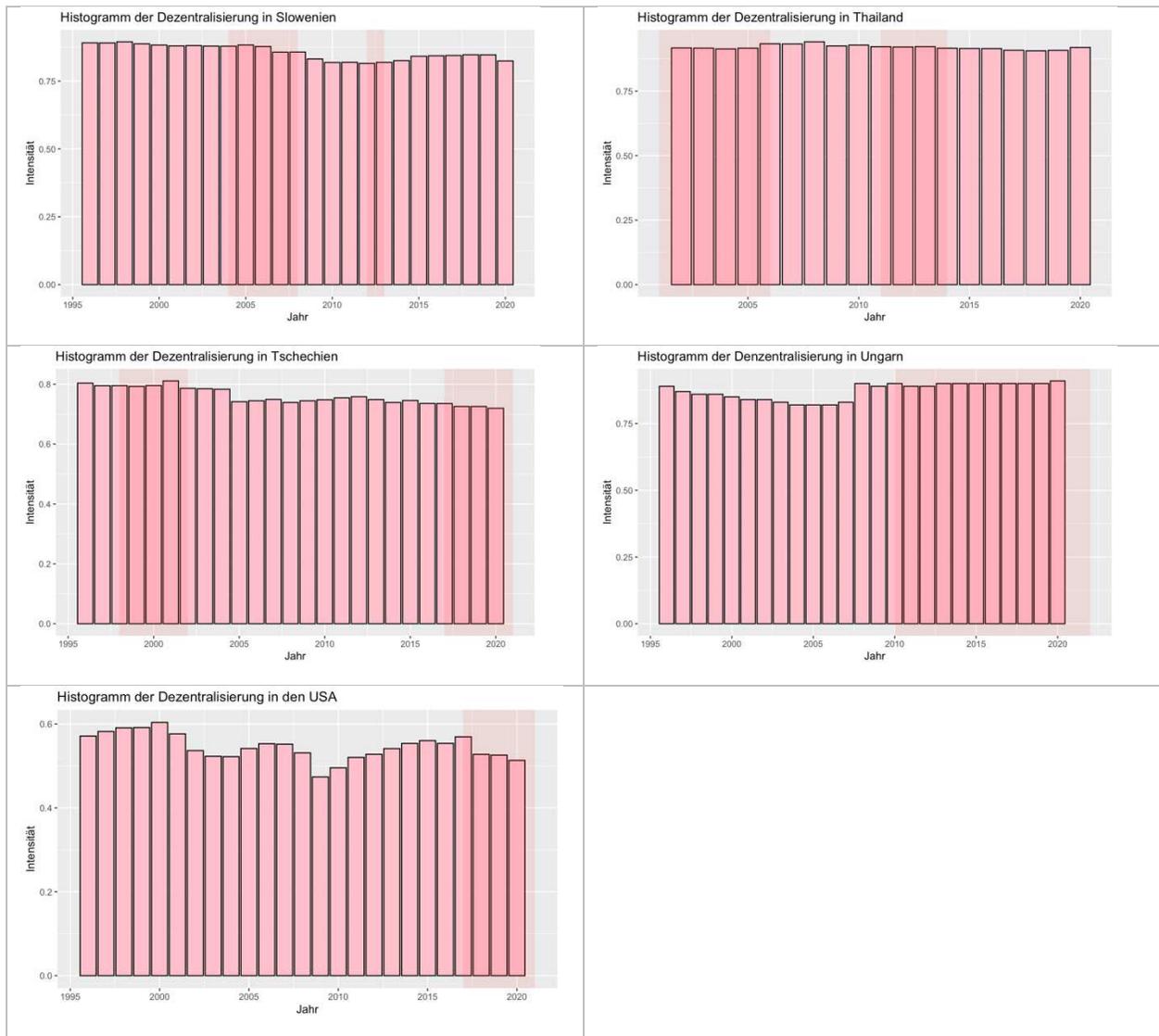


Tabelle 8: Möglichkeit eines Politikwandels