

Rainer Prätorius

Stazyk, Edmund C. & Frederickson, H. George (Ed.) (2018).
Handbook of American Public Administration. Cheltenham,
UK/Northampton, Ma, USA: Edward Elgar. XVIII/552 Seiten,
ISBN: 9781 78643 206 3

Abstract:

This book offers a good overview of the current advances in research, its value as a source of reference and for teaching is limited at best. It is significant in its departure away from older (normative, holistic, comparative) perspectives. The focus is on the administrative contribution to the formation and success of programs. "Performance" has emerged as the key-term of a self-understanding that places Public Administration closer to Policy Sciences and Organizational Theory than to some traditions of the discipline.

Die Bezeichnung „Handbook“ kann verschiedene Nutzwerte versprechen, die einander nicht ausschließen müssen. Es kann sich beispielsweise um ein Nachschlagewerk handeln; es kann ein disziplinärer Aufriss vorliegen, der von Grundlagen zu breit ausfächernden Vertiefungspfaden für das Selbststudium voranschreitet; es kann aber auch eine Revue des aktuellen Forschungsstandes in den Teilgebieten des Faches geboten werden, die Literatur erschließt und Desiderate markiert. Dieser Band eignet sich kaum für den ersten Zweck, dafür ist allein schon das Register zu schlank. Er ist auch nicht didaktisch für den zweiten Zweck durchstrukturiert. Immerhin enthält er einen ersten Abschnitt „Foundations“, doch dieser thematisiert voraussetzungsreich die Diskussion um rechtliche und theoriegeschichtliche Dimensionen des amerikanischen Verwaltens, das institutionenkundige Basiswissen müssen die Leser*innen bereits mitbringen. Das Buch siedelt am nächsten an der dritten Variante; dafür sorgen vor allem die zahlreich vertretenen Nachwuchswissenschaftler*innen, denen naturgemäß viel daran gelegen ist, sich am „cutting edge“ zu platzieren und Perspektiven für ihre nächste Antragstellung aufzuzeigen.

Insgesamt 46 Autor*innen haben an den 31 Kapiteln mitgewirkt; einsortiert sind diese in vier Hauptabschnitte: „Managing Organizations and People“, „Social Equity, Publicness, and Diversity“, „Networks, Collaborations, and Participation“ sowie „Finance, Performance Measurement, Program Implementation, and the Public Policy Intersection“; dazu kommen die Grundlagen und eine Schlussbetrachtung der Herausgeber. Angesichts dieser Fülle ist es gewiss schäbig, auf etwa fehlende Beiträge zu sinnen. Das soll hier dennoch geschehen, denn es erscheint als ein instruktiver Weg, um die Ausrichtung des Buchs anschaulich zu machen.

Erstens findet sich kein Beitrag, der sich dezidiert der Lehre im Fach Public Administration annimmt. Dies ist frappierend, da das Buch es in der Schwebelage belässt, ob mit „PA“ immer der Gegenstand oder die ihm gewidmete Disziplin gemeint ist – beide Verständnisse lassen sich hinreichend belegen. Das ist nicht schlimm, denn man kann ja genug über den Gegenstand in der prismatischen Brechung der Disziplin erfahren – nur wäre es schön, dafür mehr über jenes Prisma zu wissen, das sich ja schließlich nicht allein über die Forschung legitimiert.

Die Arroganz gegenüber der Lehre verbindet sich mit der Nichtbeachtung von Außenperspektiven: Es gibt zweitens keinen Beitrag darüber, wie sich die US-Verwaltung im Lichte der komparativen Forschung ausnimmt oder wie sich die Verwaltungswissenschaft mit ihren Themen im internationalen Kontext darstellt. Diese Selbstgenügsamkeit könnte zu polemischen Fragen verleiten: Haben sich hier Menschen zu oft an der Lektüre von internationalem Hochschulranking ergötzt, wohl vergessend, dass es nicht die Public-Administration-Programme waren, die als Lokomotiven für den Vorsprung der US-Universitäten sorgten? Solche Polemik würde aber interessantere Aspekte verdecken.

Das Interesse am vergleichenden Blick und an den historisch-kulturellen Prägungen der US-Verwaltung ging nämlich in der Vergangenheit einher mit einer eher holistischen Perspektive, die aus der Verfassung und aus Politiktraditionen ethische Gebote und Strukturprinzipien des Verwaltens ableitete. Beispielhaft dafür waren die Schriften der Blacksbury-Schule, die in diesem Buch praktisch nicht mehr rezipiert werden. Fand man hier eine Reflexion, die sich vom politischen System und von der normativen Ordnung des Verwaltens her auf die Einzelphänomene richtete, macht sich nun eine eher segmentierte Betrachtung breit.

Beispielhaft (und durchaus kritisch) illustriert das Brian J. Cook an der Wahrnehmung von „bureaucracy“: Vormalig das Korrelat einer zentral durchsetzungsfähigen Demokratie, wird sie heute in Praxis und Theorie als Arrangement für das Geltendmachen von fragmentierten Ansprüchen an das staatliche Leistungssystem perzipiert (2018, p. 95). Andere Autor*innen gleichen sich diesem Wandel affirmativ an: „public sector“, „public management“, „service delivery“ sind bevorzugte Vokabeln, die oft an die Stelle von Public Administration treten; beliebteste Erörterungsebene ist das Programm; der Verwaltungsbeitrag nicht allein bei der Implementation, sondern schon im Programmdesign findet hinreichend Würdigung (z. B. Nicholson-Crotty & Webeck, 2018, p. 442ff.). Die steilste Karriere widerfährt offensichtlich dem Begriff „performance“: Er signalisiert das, wonach das öffentliche Management strebt, wenn es die Programme durch die Wildwasser der Interessen, Rechtsnormen und Ressourcen navigiert. In dieser Optik erscheinen dann auch die „foundations“: So erörtert Andrew Osorio beispielsweise die rechtlichen Grundlagen nicht als normativen Auftrag, sondern als Einflusspforte, die das Management von justitieller Seite her zusätzlich kompliziert (2018, p. 36f.). Auch die intergouvernementalen Beziehungen beschreibt Ben Merriam als umkämpftes Terrain zwischen politisch polarisierten Ebenen, die sich vor allem durch Gerichtsstreit beharken. Er wünscht sich, dass Verwaltungswissenschaft beratend in diese legalistischen Konflikte eingreifen könne, indem sie z. B. gutachterlich die praktischen Konsequenzen von Entscheidungen und Vergleichen aufzeige (2018, p. 75).

„Expertise“, nicht etwa normative Ermächtigung, gerät somit zum Schlüsselwort, wenn es um die Rechtfertigung eines autonomen Verwaltungsbeitrags in den Policy-

Prozessen geht. Dabei ergibt sich auch eine Distanz zu den – ansonsten beliebten – „principal-agent“-Modellen (dazu Langbein, 2018, p. 137ff.) der Politolog*innen. Diese seien zu sehr vom Parlament her gedacht und qualifizierten von dort aus administrative Macht nur als Widerstand in ihrem kargen Variablengerüst (Resh & Zook, 2018, p. 54). Im Dickicht der Einwirkungen konkurrierender „Prinzipale“ (Kongress, Präsident, organisierte Interessen usw.) sollen die administrativen Gestaltungsräume dadurch entstehen, dass professionelle Kompetenz die Widersprüche in Richtung fachlich tragbarer Resultate glättet (ebenda, p. 62f.). Doch wie kommen diese „Profis“ zu ihrer Kompetenz? Das Universitätsstudium kann ja wohl nicht ganz schuldlos daran sein. Darum verwundert die oben monierte Lücke noch ein bisschen mehr.

Die fachkompetente „performance“ in segmentären Programmen ist freilich nicht die einzige Erwartung, die sich hier akademisch an die Verwaltung richtet. In einem kennzeichnenden Bereich wird sehr wohl generelle Normativität angemeldet: In den Kapiteln zu Diversität, (Nicht-)Diskriminierung und „equity“ als Verwaltungsziel. Eine bekannte Reaktionsweise der Disziplin auf die Minderheitenproblematiken war die Diskussion um „representative bureaucracy“. Diese wird durch Leisha DeHart-Davis et al. (2018, p. 272ff.) referiert, aber als ergänzungsbedürftig durch die Forschung zu „diversity management“ bezeichnet. Neben sicherlich guten inhaltlichen Gründen wirkt darin vor allem eine disziplinäre Motivation: Der Wunsch, anschlussfähig an die allgemeine Organisationsforschung, insbesondere außerhalb des öffentlichen Sektors, zu werden. Neben der segmentären Programmorientierung ist dies die zweite Tendenz, in dem eine Selbstverortung der hier versammelten Autorenschaft erkennbar wird.

Das Buch ist wertvoll für alle, die wissen wollen, wohin sich der Tross des verwaltungswissenschaftlichen Mainstreams mit seinen Forschungsinteressen bewegt. Praktiker*innen werden punktuell für sie Relevantes finden, doch es ist ihnen Geduld bei der Lektüre anzuraten. Wenig Freude werden Studierende im Anfangsstadium am Buch haben, doch sein Erwerb ist ohnehin nicht erschwinglich für sie.

Anschrift des Autors:

Prof. (i. R.) Dr. Rainer Prätorius, priv.: Lahnweg 24, 35216 Biedenkopf
E-Mail: w_Praeto@hsu-hh.de