

Nadin Fromm

Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2019). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Second Edition. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing. Paperback, 431 Seiten, ISBN: 9781786436726.

Abstract

The second edition of "Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe" updates its predecessor by completing the four case studies (UK, France, Germany, Sweden). It elaborates the consequences of reforms and exposes further trends in public administration from a comparative perspective. Cross-country comparisons provide therefore in-depth knowledge whether public administration converge, diverge or remain persistent regarding reform challenges. Meant as a textbook for students in public administration, the volume explains – by its logical structure and precise language – the complex but diverse nature of comparative public administration.

Als die erste Auflage von „Introduction to Comparative Public Administration“ im Jahr 2014 erschien (ein Jahr nach der deutschen Ausgabe), waren sich die Kritiker¹ darin einig, dass eine vollumfängliche Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft längst überfällig war. In den Buchbesprechungen wurde aber nicht nur die Relevanz der Edition betont, sondern auch die strukturierte und präzise Vorgehensweise der Autoren. Nun legen Sabine Kuhlmann, Professorin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, und Hellmut Wollmann, Professor emeritus für Verwaltungslehre, Humboldt-Universität zu Berlin, die zweite Auflage (zunächst in englischer Sprache) vor. Die Autoren betonen in der Einleitung, dass es ihnen darum gehe, die erste Auflage des Buches um weiterführende Fakten zu den Länderbeispielen zu ergänzen und um Analysen bezüglich der Evaluation der *New Public Management*-Reformen zu komplettieren. Darüber hinaus werden die Auswirkungen der Finanzkrise und der Trend zur Rekommunalisierung staatlicher Aufgaben vor dem Hintergrund des Vergleichs nun stärker berücksichtigt.

In gewohnter Manier untergliedert sich das Buch in eine Einführung (Kap. 1) sowie drei Hauptteile (Kap. 2-4) und schließt mit einer Zusammenfassung (Kap. 5) sowie einem finalen Kapitel, wo zukünftige Herausforderungen für die vergleichende Verwaltungswissenschaft (Kap. 6) formuliert werden. Jedes Kapitel beginnt mit einer kurzen Zusammenfassung sog. Lernziele, da das Buch als Lehr- und Arbeitsbuch für Studierende angelegt ist. Eine (aktualisierte) kommentierte Liste mit relevanten Literaturempfehlungen sowie ein Stichwortverzeichnis sind dem Werk beigelegt.

Nach der Einleitung, in welcher die inhaltlichen Grundzüge und Forschungsprämissen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft kurz skizziert werden, folgt ein Kapitel mit den konzeptionellen Grundlagen und analytischen Ansätzen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft. Dieses Kapitel ist für das weitere Verständnis substantiell, legt es doch die begrifflichen, methodologischen sowie theoretischen Grundlagen. Der Leser erhält hier einerseits einen Einblick in die recht junge verwaltungswissenschaftliche Subdisziplin. Darüber hinaus ist dieses Kapitel das „Rezeptbuch“, um die weitere Vorgehensweise der Autoren beim Ländervergleich sowie im Rahmen der Vergleichsanalysen zu verstehen. Hier werden dann – wie bereits in der ersten Auflage des Buches – in klarer und präziser Sprache die unterschiedlichen Ländergruppen und -typologien vor dem Hintergrund eines Vergleichs von Verwaltungssystemen und der Reformen (Europa) der letzten Jahre hergeleitet. Die Verwaltungssysteme und ihre Reformen stellen das übergeordnete Thema des Buches dar, weshalb die Autoren darauf Bezug nehmend hier zentrale Vergleichsdimensionen ableiten (u. a. Verwaltungstraditionen; politisch-institutionelle Merkmale des Verwaltungsaufbaus) und mögliche Vergleichskategorien operationalisieren. Auf diese Weise soll eine Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Verwaltungssystemen Europas gewährleistet werden, um so zahlreiche Fakten zusammenzutragen, die sich dann zu den genannten (geographischen) Verwaltungsprofilen aggregieren.

Die Länderbeispiele, die dann im nachfolgenden Kapitel 3 beispielhaft für das jeweilige Verwaltungsprofil detailliert beschrieben werden, entsprechen der Auswahl der ersten Ausgabe. Dabei handelt es sich um das kontinentaleuropäisch-napoleonische (Frankreich), das kontinentaleuropäisch-föderale (Deutschland), das skandinavische (*nordic*) (Schweden), das angelsächsische (Vereinigtes Königreich) sowie das mittelost- bzw. süd-osteuropäische (Ungarn) Verwaltungsprofil. Die Länderstudien wurden bei der Überarbeitung um Hintergrundinformationen sowie um aktuelle Trends ergänzt. So werden beispielsweise im Kapitel zum Vereinigten Königreich (UK) die „*policy of devolution*“ vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Debatte um einen „Quasi-Föderalismus“ analytisch stärker in den Blick genommen und die Angaben zum Aufbau der Regionalverwaltung in UK vervollständigt (S. 104 ff.). In der ersten Ausgabe hatte man sich vor allem auf England konzentriert, dabei Schottland, Wales und Nordirland ausgeklammert. Das Kapitel endet mit einem länderübergreifenden Vergleich (*cross-country comparison*) hinsichtlich der zentralen Schlüsselthemen (Größe, Ausgaben des öffentlichen Sektors, Struktur des Verwaltungssystems, etc.) und zielt damit darauf ab, nicht nur vergleichbare Themen aufzugreifen (in Form von Einzelstudien), sondern tatsächlich vergleichend zu arbeiten (*comparable vs. comparative*, in Anlehnung an die Kritik von Hans-Ulrich Derlien (1992)).

Mit diesen einführenden Kapiteln ist die Grundlage für das Kapitel 4 gelegt, in dem sich die Autoren dem Kernthema des Buches widmen. Aus vergleichender Perspektive werden nun zahlreiche Reformen der öffentlichen Verwaltung beschrieben und diskutiert. Die Autoren steigen in das Kapitel ein, indem zunächst die dominanten Reformdiskurse der letzten Jahrzehnte aus neo-institutionalistischer Perspektive betrachtet werden. Beispielhaft werden so Treiber und Merkmale der Reform- und Modernisierungsbemühungen angesprochen. So waren beispielsweise in Großbritannien der parteipolitische Kontext und die Interaktionen zwischen den politischen Akteuren ausschlaggebend für die Privatisierung staatlicher Aufgaben (z. B. britisches Bahnwesen in den 1980er Jahren). Die Autoren beabsichtigen mit dieser Einführung, dem Le-

ser einen theoretisch fundierten Orientierungsrahmen hinsichtlich des Reformdschungels zu vermitteln und gleichzeitig die Vielzahl an unterschiedlichen Variablen herauszustellen, die potentiell Einfluss auf die Reformverläufe in den Ländern nehmen. Insgesamt subsumieren die Autoren vier dominante Reformdiskurse: (1) Innerstaatliche Reformen (Dezentralisierung, Regionalisierung, Föderalisierung); (2) Territorialreformen; (3) Verwaltungsreform zwischen Staat und Markt (Privatisierung, Re-Kommunalisierung); (4) Personalreformen. Ähnlich wie auch in der ersten Auflage definieren die Autoren die jeweilige Reform und fassen die wesentliche Charakteristik zusammen. Anschließend werden die Reformen zunächst als kurze Einzelstudien in unterschiedlichen Ländern vorgestellt. Das jeweilige Unterkapitel, welches eine der genannten Reformen zum Gegenstand hat, schließt mit einem länderübergreifenden Vergleich und geht dann vertiefend auf die Frage ein, inwiefern das jeweilige Verwaltungssystem konvergierend, divergierend oder persistent sich gegenüber einer Reform zeigt. In Ergänzung zur ersten Auflage wird diese Diskussion auf Basis aktueller Forschungsergebnisse um weitere Erklärungsfaktoren ergänzt. Das fünfte Kapitel greift in Form einer vergleichenden Zusammenfassung den zentralen Themenaspekt der Reformdiskurse noch einmal auf und stellt eine mögliche Länderklassifikation vor, um die unterschiedlichen Stadien der Implementierung der genannten Reform(diskurse) zu erfassen. Gleichzeitig geht es noch einmal darum, die Entwicklungspfade und -verläufe von Reformen im europäischen Vergleich aus neo-institutionalistischer Perspektive zu resümieren.

Aus Sicht der Studierenden (im Modul „Internationaler Governance- und Vergleichungsvergleich“ des Masterstudiengangs Public Administration, Universität Kassel) ist der Eindruck ein positiver: Das Lehrbuch sei „übersichtlich gestaltet“, gebe „die komplexen Sachverhalte komprimiert, aber verständlich wieder“ und biete „eine Vielzahl an tabellarischen Vergleichen unterschiedlicher Nationen und Regionen anhand von quantitativen sowie qualitativen Merkmalen“. Für die Studierenden ist ein verwaltungswissenschaftlicher Vergleich im Rahmen von Haus- oder Masterarbeiten nicht immer leicht zu bewerkstelligen. Denn zwei unterschiedliche Verwaltungssysteme zu vergleichen, verlangt, dass zunächst eine Vergleichbarkeit „hergestellt“ und Vergleichskategorien/-dimensionen entwickelt werden: Diese ergeben sich auf Basis einer Frage- und Problemstellung und in Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Diskussion. Dies setzt bei den Studierenden ein klares Verständnis für das wissenschaftliche Arbeiten voraus und erfordert Kenntnisse hinsichtlich der Vorgehensweise bei einem verwaltungswissenschaftlichen Vergleich. Beim Letzteren erweist sich das Kompendium daher auch so als nützlich; es kann als Nachschlagewerk von den Studierenden genutzt werden, um sich mit den notwendigen Hintergrundinformationen zu versorgen. Jedoch ist es aufgrund der erforderlichen Vorkenntnisse weniger für Studierende der ersten Semester geeignet.

Trotz der positiven Rückmeldungen der Studierenden und des ebensolchen Gesamteindrucks gibt es einige wenige kritische Anmerkungen, die sich teilweise auf formale Aspekte beziehen: Im Inhaltsverzeichnis fehlen die dritte und die vierte Untergliederungsebene. Das erschwert den Umgang mit dem Studienbuch. Darüber hinaus ist die Platzierung der zahlreichen Abbildungen und Tabellen nicht immer glücklich gewählt. Es kann beispielsweise passieren, dass eine Abbildung oder eine Tabelle erst Seiten später auftaucht, wenn sich der Text inhaltlich schon wieder auf den nächsten Aspekt bezieht (u. a. S. 36). Aufgrund der inhaltlichen Dichte des Textes führt das an einigen Stellen zu Verwirrung. Aus inhaltlicher Sicht wäre ein Ausbau des konzeptio-

nellen Kapitels (Kap. 2) in Bezug auf die Methodik des Vergleichens (Längsschnitt-versus Querschnittsvergleich) sinnvoll. Für den Leser muss verständlich sein, worauf es beim Vergleichen ankommt bzw. wie ein Vergleich durchgeführt wird. Gegenwärtig fehlt diese Brücke zwischen den konzeptionellen Grundlagen, analytischen Ansätzen sowie der „praktischen“ Umsetzung in Form der Verwaltungsprofile. Die Autoren gehen zwar an einigen Stellen darauf ein (beispielsweise betonen sie, welche Herausforderungen sich im Rahmen eines verwaltungswissenschaftlichen Vergleichs u. a. durch den Mangel an verfügbaren Daten und ggf. problematische Transfers von Begrifflichkeiten/ Terminologien stellen). Trotzdem setzen sie an einigen Stellen Methodenwissen voraus, das bei den Studierenden nicht immer vorhanden ist.

Aufgrund seines Stellenwerts als Grundlagenwerk der vergleichenden Verwaltungswissenschaft wäre es wünschenswert, wenn sich die Autoren in einer nächsten Auflage auch auf Verwaltungssysteme außerhalb von Europa bezögen. Denkbar wären beispielsweise die USA (präsidentielles System) oder auch Japan (konstitutionelle Monarchie/ Zentralstaat). Hier verfügt die vergleichende Verwaltungswissenschaft in Form einer Gesamtschau über einen blinden Fleck und greift auf Erkenntnisse der benachbarten Politikwissenschaft zurück.

Das Buch ist aufgrund der großen Diversität der Themen als Lehr- und Handbuch zu verstehen, das in der zweiten Auflage um aktuelle Forschungserkenntnisse ergänzt wurde und sicherlich weiter ausbaufähig ist. Damit verstehen die Autoren die Forschungsperspektive, welche sie für die Subdisziplin im letzten Kapitel formulieren, für sich als Forschungsauftrag. Das Grundlagenwerk zielt darauf ab, einen Beitrag zum Ausbau der konzeptionellen Grundlagen für die vergleichende Verwaltungswissenschaft zu leisten. Das ist verdienstvoll, ambitioniert und letztlich konsequent, bedenkt man, welche Bedeutung und Notwendigkeit die Gegenüberstellung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten unterschiedlicher Verwaltungssysteme gegenwärtig hat, will man kausale Zusammenhänge und Erkenntnisse u. a. hinsichtlich der Wirkung einer Reform erzielen oder zukünftige Trends erschließen und diskutieren.

Anmerkung

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

Derlien, Hans-Ulrich (1992). Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe – Rather Comparable than Comparative. *Governance*, 5, 279-311.

Anschrift der Autorin:

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstraße 3, 34109 Kassel, E-Mail: nfromm@uni-kassel.de.