

Tim Jäkel

Sager, Fritz, Rosser, Christian, Mavrot, Céline & Hurni, Pascal Y. (2018). *A Transatlantic History of Public Administration. Analyzing the USA, Germany and France*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. 210 Seiten, ISBN-13: 978-1-78811-374-8 (Hardcover), 978-1-78811-374-5 (eBook).

Abstract:

The construct of administrative traditions is at the heart of public administration. Investigating the spread of intellectual ideas between German, French and US scholars over the period 1870 – 1970, the study demonstrates that “it is more realistic to interpret intellectual traditions as crossbreeds, instead of distinctively and uniquely German, French and US breeds” (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 3). The study supports the notion that intellectual innovation requires strong publication output, a scientific network, and institutional support.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel ist der Begründer der westlichen Bürokratietheorie. Mit den amerikanischen Studenten¹ aus Heidelberg überquerte Hegels Staatsphilosophie Ende des 19. Jahrhunderts den Atlantik und wurde dort angesichts eines desolaten *spoils systems* begierig aufgenommen. Fritz Sager und Christian Rosser (2009) haben das vor zehn Jahren im *Public Administration Review* nachgewiesen. Zusammen mit Céline Mavrot und Pascal Y. Hurni legen beide nun einen kompletten Forschungsansatz, den *transfer-of-ideas approach* und eine ausgedehnte empirische Analyse darüber vor, wie, wann und warum sich Vorstellungen von guter und schlechter Verwaltung über Ländergrenzen hinweg verbreiten. Die Autoren weisen erneut nach: Die normative Trennung zwischen Parteipolitik und Verwaltungshandeln (*politics-administration dichotomy*), Dreh- und Angelpunkt der US-amerikanischen Verwaltungswissenschaft, basiert auf dem Transfer von Hegels Konzept des *organic state* aus Deutschland in die USA (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, pp. 23-38, 131). Die Autoren knüpfen an eigene Studien (Rosser & Mavrot, 2016; Rosser, 2014) zur Ideengeschichte und die z. B. von Susan Richter (2014) oder Alasdair Roberts (2019) an. Der breitere inhaltliche und methodische Kontext ist die Innovations- und Diffusionsforschung sowie die Netzwerkanalyse.

Kapitel 1 beschreibt die Motivation und den *transfer-of-ideas approach* der Studie. Verwaltungstraditionen sind eine beliebte Erklärung, wenn man nicht so richtig erklären kann, warum Verwaltung in einem Land so funktioniert, in einem anderen aber ganz anders. Wie scheinbar geheimnisvolle Zauberkräfte – man weiß nicht so recht, woher sie kommen; eindeutig ist nur, dass diese grauen Eminenzen unglaublich wirkungsmächtig sind und gerne Reformen verhindern. Kapitel 2 fasst zunächst den For-

schungsstand über die Merkmale einer deutschen, französischen und US-amerikanischen Verwaltungstradition zusammen. Aber wie empirisch fundiert sind diese „*conceptual maps*“ eigentlich (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 1)? Dieser Frage geht die Studie nach. Die Studie macht Verwaltungskultur von der erklärenden zur abhängigen Variable.

Keine Verwaltungstradition ist statisch – das ist der Hauptbefund der Studie. Die Autoren belegen diese Schlussfolgerung anhand von neun Ideentransfers zwischen Deutschland, Frankreich und den USA im Zeitraum von 1870 bis 1970. Sie zeigen, dass die Verwaltungstraditionen, das Netz der Anschauungen und Meinungen des „Feldes“ (Csikszentmihalyi, 1997), sich in allen drei Ländern beständig wandeln. Ideen wandern, jedes Feld nimmt neue Ideen und Konzepte auf, in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichem Zeitverzug.

Der Textkorpus der qualitativen Inhaltsanalyse umfasst „ungefähr 100 Bücher“ und Aufsätze von US-Autoren und eine nicht bezifferte Zahl von Veröffentlichungen deutsch- bzw. französischsprachiger Autoren (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 14). Die Autoren unterscheiden bei den Ideentransfers zwischen Vermittlung (*mediation*), Auswahl (*selection*) und Rezeption konkreter Ideen und Konzepte. Aus Deutschland fanden Hegels Philosophie über das Staatswesen (Ende des 19. Jh.) und eine zu rechtgestutzte Version von Max Webers Bürokratietheorie Eingang in die US-Literatur. Aus Frankreich importierte man im Wesentlichen unverändert Henri Fayols Konzept eines *scientific management*. Bei allen übrigen sieben Transfers wurden Konzepte von US-Forschern nach (West-)Deutschland (Planungseuphorie, Kybernetik, normative Trennung von Parteipolitik und Verwaltung bzw. Frankreich (*behavioral organization science*) exportiert, mit jeweils unterschiedlichem Erfolg. Für jeden Fall analysieren die Autoren minutiös anhand der Originaltexte bzw. –quellen, wer eine bestehende Veröffentlichung zitiert (*who?*) und in welchem Rahmen er das tut (auf einer Konferenz, in einer eigenen Publikation, *where?*), welches Argument oder welche Schlussfolgerung genau aus einem Werk zitiert werden (*what?*) und ob die Ideen Eingang in das *web of beliefs* der *Community* findet (*how*). Ideentransfer kann erfolgreich sein (*adoption*) oder scheitern (*rejection*) (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 12).

Das ist der methodisch interessante Teil. Waren Ansteckungseffekte speziell zwischen Deutschland, Frankreich und den USA überhaupt physisch möglich? Ohne solche sozialen Kanäle wäre eine neue Idee nur exogener Schock, der potentiell auf alle Menschen wirkt (nicht nur in den USA), die das betreffende Buch kaufen bzw. lesen konnten. Fayols französische Texte z. B. enthielten gute Gedankengänge, aber keine klare Struktur, sie waren schwer verständlich. Eine Assistentin von Luther Gullick übersetzte 1923 ein Konferenzpapier von Fayol ins Englische und wies Gullick auf den Text hin, der ihn dann in die berühmten *Papers on the Science of Administration* von 1937 aufnahm (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 42). Sager und Koautoren zeigen diese sozialen und physischen Kanäle auf, die es erlauben, tatsächlich von Ideentransfer zu sprechen. Ein anderer Kanal waren die erwähnten US-Amerikaner, die im 19. Jahrhundert an deutschen Universitäten studierten.

Die Autoren unterscheiden drei Motivationen für den Import auswärtiger Ideen:

- Problemdruck: Die *Progressive Movement* in den USA und die Entscheider nach dem zweiten Weltkrieg in Deutschland suchten schnelle Lösungen für dringende Probleme.
- Netzwerke: Vernetzte Forscher werden stärker wahrgenommen als Einzelkämpfer.
- Intrinsisches Forschungsinteresse: Befriedigung durch neuartige, abweichende Gedanken.

Es gibt auch Bremskräfte. Nicht alle Ideen, die rezipiert werden, setzten sich auch dauerhaft durch. Sager, Rosser, Mavrot und Hurni bringen als Beispiel das Institut technique des administrations publiques (ITAP) in Frankreich unter der Leitung von Michel Crozier. Das soziologisch und verhaltenswissenschaftlich ausgerichtete Institut konnte sich nicht dauerhaft gegen die dominante Tradition des öffentlichen Rechts durchsetzen.

Drei Antriebsfaktoren ermöglichen erfolgreichen Ideentransfer, so die Autoren: Ideen wandern auf Grund von Problemdruck, wenn es ein Unterstützernetzwerk gibt und wenn sie es in die offiziellen Lehrpläne der Universitäten schaffen. Quantitative Studien darüber, wie sich bestimmte *public policies* oder Managementroutinen etwa unter Kommunen ausbreiten, kommen interessanterweise zu ganz ähnlichen Befunden (Jäkel, 2019). Problemdruck (hohe Arbeitslosigkeit, Inflation oder Verschuldung), Unterstützernetzwerke (politische Mehrheiten in Parlamenten oder Gemeinderäten) und der Praxistest (ein Programm muss zur gängigen Verwaltungspraxis passen) entscheiden über Annahme oder Ablehnung neuer Instrumente. Einen Punkt muss man hier m. E. ergänzen: Ideentransfer ist nicht ideologieoffen. Es gab und gibt immer ideologische rote Linien. Die Eliten der späten Weimarer Republik wären nie auf die Idee gekommen, Josef Stalins Fünf-Jahrespläne zu kopieren, um die Wirtschaftskrise durch Planwirtschaft zu überwinden. Aber vom technokratischen Ansatz des *New Deal* und dessen staatlichen Konjunkturprogrammen waren sie „begeistert“, weil es eine systemkonforme Alternative war.

Das Buch ist klar strukturiert, detailliert und kurzweilig. Kapitel 1, 2 und 7 eignen sich für Studenten aller Sozialwissenschaften als Einstieg in die Theorie der öffentlichen Verwaltung. Für fortgeschrittene Studenten bieten Kapitel 4-6 einen guten Zugang zu den Arbeiten von Hegel, Weber, Fayol und anderen. Für alle Politik- und Verwaltungswissenschaftler, die vergleichende Forschung betreiben, ist das gesamte Buch ein Gewinn. Für Praktiker ist es nicht geeignet, konkrete und tagesaktuelle Verwaltungsprogramme werden nicht behandelt.

Ideentransfers von Frankreich nach Deutschland und in die umgekehrte Richtung werden nicht erwähnt. Es wäre interessant zu erfahren, ob es zwischen diesen direkten Nachbarn Ansteckungseffekte gab. Eine mögliche Folgestudie wären auch Ansteckungseffekte aus Schweden oder Dänemark, Repräsentanten für den skandinavischen Wohlfahrtsstaatstyp.

Was bedeuten die Befunde für die eigene Forschung? Ist Ideentransfer nicht doch irgendwie willkürlich? Hätte Gullicks Assistentin Sarah Geer nicht Fayols französisches Konferenzpapier ins Englische übersetzt, wäre er in den USA doch wahrscheinlich unbekannt geblieben? Was wäre, wenn Talcott Parsons nicht Weber gelesen hätte? Ist es dann nicht doch eher Zufall, ob die eigenen Aufsätze international beachtet werden? Das Buch antwortet darauf mit einem klaren Nein. Alle untersuchten Autoren haben nicht nur viel geschrieben. Sie haben ihre Arbeit mit anderen diskutiert und geteilt.

Das ist die erste Kernaussage. Das wissen wir auch von Mihaly Csikszentmihalyi (1997) aus seinen Studien über den *Flow*-Zustand. Nur wer mit anderen Forschern im Austausch steht, entwickelt durchdachte, neue, innovative oder sogar geniale Ideen – und kann überhaupt erst wahrgenommen werden. Was eine Innovation ist, darüber bestimmt dann das Feld (Teodoro, 2009).

Die Studie hat eine gewichtige methodische Implikation: Dummy-Variablen für angelsächsische, napoleonische und andere Verwaltungstraditionen haben in Regressionsmodellen keine solide theoretische Basis mehr. Sie sind Rechentricks, um in ländervergleichenden Querschnittstudien wenigstens ein paar signifikante Variablen zu bekommen. Alle (untersuchten) Verwaltungstraditionen sind „hybrid“, sie nehmen, in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlicher Zeitverzögerung, neue Ideen auf und passen sich an.

Anmerkung

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen eingeschlossen.

Literatur

- Csikszentmihalyi, Mihaly (1997). *FLOW und Kreativität. Wie Sie Ihre Grenzen überwinden und das Unmögliche schaffen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Jäkel, Tim (2019). Performance Gaps, Peer Effects, and Comparative Behaviour: Empirical Evidence from Swedish Local Government. *Statistics, Politics and Policy*, 10(1), 27-54.
doi: <https://doi.org/10.1515/spp-2018-0004>.
- Richter, Susan (2014). German “Minor” Thinkers? *Administrative Theory & Praxis*, 36(1), 51-72.
doi: 10.2753/atp1084-1806360104.
- Roberts, Alasdair (2019). Shaking Hands with Hitler: The Politics-Administration Dichotomy and Engagement with Fascism. *Public Administration Review*, 79(2), 267-276.
doi: 10.1111/puar.13009.
- Rosser, Christian (2014). Johann Caspar Bluntschli’s Organic Theory of State and Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 36 (1), 95-110. doi: 10.2753/atp1084-1806360106.
- Rosser, Christian & Mavrot, Celine (2016). Questioning the Constitutional Order: A Comparison of the French and the U.S. Politics-Administration Dichotomy Controversies After World War II. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 737-751.
doi: 10.1177/0275074016661629.
- Sager, Fritz & Rosser, Christian (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x.
- Teodoro, Manuel P. (2009). Bureaucratic job mobility and the diffusion of innovations. *American Journal of Political Science*, 53 (1), 175-189.

Anschrift des Autors:

Dr. rer. pol. Tim Jäkel, Assistant Professor, National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Ulitsa, 101000 Moskau, Russische Föderation.
E-Mail: tjkel@hse.ru, ORCID: 0000-0002-2151-2801.