Nadin Fromm

McCowan, Martina (2019). *Public Administration in Times of Transnationalisation and Crisis. The Dynamics of Organisational Change in Ministries of Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. Paperback, 238 Seiten, ISBN: 9783848755592 (Print).

Abstract

Recent policy and public administration studies have explored the emergence of organisational change of central government in turbulent times of reforms or crises to conclude repeatedly their manifest and persistent character. This book explores the influence of transnationalisation in fiscal policy and the European financial crisis on ministerial bureaucracies by comparing the German Federal Ministry of Finance and the Danish Ministry of Finance during the time period 1998 to 2014. The analysis is focusing on changes in organisational structure, civil servants' behavior and levels/mode of coordination. Two types of change are distinguished: change in terms of path dependencies and profound change. The study reveals that transnationalisation as reform leads to smaller adaptations and incremental change in the first phase of the study period (1998-2007). The financial crisis in the second phase (2008-2014), however, provokes profound changes in terms of structure, behaviour and coordination in both countries.

Die Fragen, ob sich die interne Organisationsstruktur öffentlicher Verwaltung angesichts einer Reform oder einer Krise wandelt und welche Folgen sich daraus für die internen Vollzugs- und Entscheidungsprozesse ergeben, dürfen als ein Kardinaldilemma der deutschen Verwaltungswissenschaft bezeichnet werden. Die (deutsche) Ministerialverwaltung ist hierbei weniger häufig Gegenstand der wissenschaftlichen Debatte (Veit, 2018, S. 121 f.), und es gibt bezüglich ihrer Wandlungs- und Innovationsfähigkeit unterschiedliche Befunde. Gemeinhin gilt, dass sich die Ministerialverwaltung aufgrund ihrer Autonomie im Gegensatz zu Verwaltungen auf Kommunal- und Landesebene eher als „resistent“ gegenüber Reformen charakterisiert (Bogumil & Jann, 2009, S. 259), sie „starke Beharrungskräfte“ beweist (ebenda) und ihre Mitglieder teilweise aktive Ablehnung zeigen (Hustedt & Veit, 2014). Demgegenüber belegen die Ergebnisse anderer Studien, dass sich ihre Organisationsstrukturen durchaus im Zeitverlauf verändern. Das betrifft insbesondere die Größe sowie die Ausdifferenzierung ihrer Aufbauorganisation, was als die zunehmende „Spezialisierung“ der Ministerialverwaltung angesichts eines externen Anpassungsdrucks einer immer komplexeren Umwelt bewertet wird (Bertels & Schulze-Gabrechten, 2019, S. 13, siehe dazu auch Hösl, Irgmaier & Kniep, 2019). Angesichts der scheinbar gegensätzlichen Erkenntnisse dreht sich die aktuelle wissenschaftliche Debatte insbesondere um die Frage, inwie-

fern Unterschiede im externen Anpassungsdruck erklärungskräftig für einen Wandel der Organisationsstruktur der Ministerialverwaltung und des Koordinationsverhaltens ihrer Mitglieder sind. Dies ist das Forschungsdesiderat, an dem die vorliegende Veröffentlichung mit dem Titel „Public Administration in Times of Transnationalisation and Crisis“ von Martina McCowan anschließt.

Die Publikation fasst die Ergebnisse des empirisch angelegten Forschungsprojektes mit dem Titel „Institutional Change within Governmental Organisations“ zusammen, welches am Munich Center on Governance, Communication, Public Policy and Law durchgeführt, als Dissertationsschrift im Jahr 2015 an der Ludwig-Maximilian-Universität München eingereicht wurde (McCowan, 2015) und nun als Monographie vorliegt. Die Veröffentlichung umfasst 238 Seiten und unterteilt sich in drei größere Teile (Einleitung, Haupt- und Schlussteil), jeweils durch zahlreiche Unterkapitel untergliedert. Im einführenden Textabschnitt werden der Forschungskontext, der heuristische sowie der theoretische Rahmen vorgestellt. Auf der Basis schließen sich die theoretisch-fundierte Herleitung der Vorannahmen und Hypothesen sowie die empirische Analyse an. Im Schlussteil werden die Ergebnisse zusammengefasst und Prämissen für die zukünftige Forschung umrissen. Die Untersuchung ist als komparative Fallstudie (auf Basis einer empirischen Untersuchung durch Interviews) angelegt und vergleicht die deutsche Ministerialverwaltung mit der Dänemarks im Zeitraum 1998-2014 (1998-2007 Reformphase der Transnationalisierung; 2008-2014 Finanzkrise) hinsichtlich der eingangs skizzierten Problemstellung.

Der übergeordnete Forschungskontext der Untersuchung ist die Transnationalisierung im Rahmen einer europäischen Finanzpolitik: Die Umsetzung der (gesamt-)europäischen Wirtschafts- und Währungsunion seit dem Jahr 1990 hat zur Folge, dass sich nationale Grenzen innerhalb der Europäischen Union hinsichtlich der Schaffung einer gemeinsamen Wirtschafts-, Fiskal- und Währungspolitik nach und nach auflösen. Damit besteht bei den (nationalen) Ministerialverwaltungen, insbesondere bei den Finanzministerien, die „funktionale Notwendigkeit“ (McCowan, 2019, p. 14) eines organisationalen Wandels sowie ein erhöhter Koordinationsbedarf. Um die Erklärungsfaktoren des externen Anpassungsdruckes eingehender studieren zu können, wird der Kontext um das interessante Momentum der Krise, hier die Europäische Finanzkrise im Jahr 2009/2010, ergänzt. Im Gegensatz zur Reform durch Transnationalisierung bedeutet die europäische Finanzkrise für die Finanzministerien, dass in kürzester Zeit Gegenmaßnahmen prompt, spontan und potentiell angemessen strategisch geplant und initialisiert werden (McCowan, 2019, p. 22). Dabei kann sich ein Wandel, gemäß der Autorin, auf unterschiedlichen Ebenen der Ministerialverwaltung (Organisationsstruktur, individuelles Entscheidungsverhalten des Personals) vollziehen, um mit dem erhöhten Koordinationsbedarf umzugehen. Im Rahmen der vorliegenden Veröffentlichung wird dies als „integrativer“ Erklärungsansatz klassifiziert und beschrieben (McCowan, 2019, pp. 55-57).

Als Folge fortschreitender europäischer Integration ist das deutsche Finanzministerium vor die Bewältigung einer Vielzahl neuer (transnationaler) Aufgaben gestellt und avanciert im Laufe der Zeit zur Durchsetzung nationaler Interessen zu einem zentralen Akteur der Koordination und der Umsetzung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Dies wird von den Interviewpartnern unisono bestätigt. Es zeigen sich trotz der zunehmenden Bedeutung und des Querschnittscharakters der Europäisierung keine Überschneidungen zwischen nationalen und europäischen Themengebieten we-

der auf Organisations- noch auf Handlungsebene, was laut Autorin eine Koordination je Einzelfall notwendig macht (McCowan, 2019, p. 99). Organisational führt die Europäisierung dazu, dass das hierarchisch-bürokratische Modell in seinen Grundsätzen weiterhin existiert, dabei durch u. a. neue Abteilungen und Referate ergänzt wird. Interessanterweise offenbart die hierarchische Struktur dabei Spielräume informellen Handelns (im Schatten der Hierarchie), welche sich in Form eines informellen Netzwerkes (entgegen der ursprünglichen Annahme) teilweise als flexibel im Umgang mit den ihnen gestellten Aufgaben erweist. Dies führt in der Reformphase, erstens, zu einer Entkopplung von Struktur und Koordinationsverhalten sowie, zweitens, zu einem Wandel, der im Rahmen einer (historisch bedingten) Pfadabhängigkeit beschrieben werden kann. In der europäischen Finanzkrise zeigt sich, dass angesichts eines hohen externen Drucks notwendig gewordene Sofortmaßnahmen und Sanktionen (u. a. für das in Finanznot geratene Griechenland) initialisiert werden. Das hat zur Folge, dass sich bestehende Abteilungen weiter ausdifferenzieren sowie neue Abteilungen eingerichtet werden. Im Gegensatz zur Reformphase bedeutet die Phase der Krise für das Bundesfinanzministerium, dass die Veränderungen auf organisationaler Ebene den Handlungen folgen (McCowan, 2019, p. 123). Die hierarchisch aufgebaute Organisationsstruktur erweist sich als probates Mittel, um (informelle) Netzwerk- und Kollektivstrukturen tatsächlich durchzusetzen. Der Wandel vollzieht sich hier nicht im Rahmen einer Pfadabhängigkeit, sondern zeigt Anzeichen tiefgreifender Veränderungen, insbesondere bei der „Identität“ der Ministerialbeamten: „Only through the catalysing factor of crisis do we observe a transnationalisation of the German ministerial bureaucracy, denoting the modification of the border between national and the transnational sphere, which takes the form of a cosmopolitanisation of identities” (McCowan, 2019, p. 147).

Im Gegensatz zum deutschen Ministerium ist das dänische Finanzministerium anfangs nicht als zentraler Akteur in die Umsetzung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion involviert.¹ Das ändert sich im Jahr 2001 mit einem Regierungswechsel. Nach dem Wahlsieg der konservativ-liberalen Partei „Venstre“ bringt sich die neu gewählte Regierung unter Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen (2001-2009) stärker gestaltend in europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik ein. Das hat Auswirkungen für das dänische Finanzministerium, welches nun einen Wandel „nachholt“, der sich in anderen EU-Mitgliedstaaten schon längst vollzogen hat: Zuständigkeiten werden transferiert (z. B. für das EU-Budget vom Außen- zum Finanzministerium) (McCowan, 2019, p. 150) und in Folge des Bedeutungsgewinns der Themen für das Finanzministerium etablieren sich neue Abteilungen und Referate (McCowan, 2019, p. 151). Ähnlich der deutschen Ministerialverwaltung gestaltet sich der Wandel auf organisationaler Ebene im Sinne einer Pfadabhängigkeit, hier ausgehend von einer Grundstruktur, die sich historisch am Weberianischen Bürokratiemodell anlehnt, welches im weiteren Verlauf erodiert und hin zu einer Netzwerkorganisation entwickelt, die sich durch Kollektiventscheidung kennzeichnet und nur dann Gebrauch von der Hierarchie macht, wenn die Notwendigkeit besteht. Die Flexibilität einer solchen Organisationsstruktur erweist sich auch auf Handlungsebene, also im Koordinationsverhalten zur Umsetzung der transnationalen Aufgaben, als Vorteil. Neue Aufgaben werden in bestehende Strukturen und Verhaltensweisen adaptiert. Anzeichen eines grundlegenden Wandels zeigen sich erst mit der Finanzkrise und äußern sich wie im deutschen Fall als ein Verschwinden der Grenzziehungen zwischen nationaler und europäischer Politik bei der Identität des Personals. Die Krise „befähigt“ die Ministerialbeamten, eine trans-

nationale Perspektive in Entscheidungsprozessen einzunehmen, was aus Sicht der Autorin zur Folge hat, dass Dänemark „becomes even more integrated in the aftermath of the crisis“ (McCowan, 2019, p. 185).

Aufgrund des umfangreichen wie auch komplexen Forschungsdesigns, welches zunächst von den graduellen Unterschieden beim externen Anpassungsdruck (Reform versus Krise) ausgeht und den potentiellen Wandel der Modi der Koordination im Hinblick auf organisationale Struktur und Entscheidungsverhalten des Personals der Ministerialverwaltung untersucht, fällt es dem Leser² nicht immer leicht, dem roten Faden der Argumentation zu folgen. Der Eindruck verstärkt sich, da alle (möglichen) Forschungsperspektiven (empirisch, theoretisch-konzeptionell, analytisch) gleichermaßen berücksichtigt werden und sich die Autorin beim Design der Studie nicht für ein heuristisches Erkenntnisinteresse entschieden hat, sich damit entsprechend methodologisch positioniert und somit riskiert, eine Ebene auszublenden. Es wird strukturell versucht, der Verwirrung des Lesers entgegen zu wirken und mit einer feingliedrigen, logischen Struktur, zahlreichen Zwischenüberschriften sowie grafischen Darstellungen des Forschungsdesigns zur besseren Systematik beizutragen (u. a. McCowan, 2019, pp. 31, 37). Hier muss anerkennend hinzugefügt werden, dass es der Autorin gelingt, sämtliche Perspektiven konsequent zu berücksichtigen. Mit einer kleinen Einschränkung: Leider wird wenig zum methodischen Vorgehen im Rahmen der empirischen Untersuchung gesagt.

Die Multiperspektive könnte sich im Rahmen einer wissenschaftlichen Anschlussfähigkeit auch als Vorteil herausstellen. Denn das Werk kann einerseits für Verwaltungswissenschaftler mit Fokus auf organisationalem Wandel interessant sein, andererseits könnte es in den Fokus der Forscher rücken, die sich mit inter- und intraministerieller Koordination in Reform- und Krisenzeiten beschäftigen. Aus theoretischer Perspektive könnte die Studie wiederum Verwaltungswissenschaftler ansprechen, welche sich konzeptionell mit organisationalem Wandel beschäftigen. Schließlich könnten die Erkenntnisse auch für die konzeptionelle Debatte bezüglich einer Transnationalisierung oder bezüglich eines „methodologischen Transnationalismus“ in der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Forschung (u. a. Stone & Lane, 2015) befruchtend sein. Für Studierende der ersten Studiensemester ist die Lektüre jedoch aufgrund der Komplexität weniger geeignet.

Angesichts eines sich ausweitenden Unilateralismus, der die Abschottung und Durchsetzung insbesondere nationaler Interessen zur Folge hat (z. B. in der Klimapolitik), scheinen die positiven Seiten einer Transnationalisierung generell plötzlich obsolet oder überholt. Die kritischen Stimmen gegenüber der Globalisierung, die sich insbesondere auf die negativen Folgen einer neoliberalen Wirtschafts- oder Arbeitsmarktpolitik beziehen, dominieren. Angesichts des derzeitigen Trends einer Re-Nationalisierung befinden wir uns aber nicht unbedingt in der Umkehr der Verhältnisse. Denn trotz der aktuellen Vorzeichen ist die Transnationalisierung oder die kosmopolitische Perspektive in zahlreichen Politikfeldern nicht mehr wegzudenken. Hier würde sich die erneute Lektüre von „Cosmopolitan political science“ (Grande, 2006) empfehlen, um die neu aufkeimenden nationalistischen Tendenzen besser zu verstehen und erneut zu hinterfragen. Dort heißt es: „Cosmopolitanism permanently provokes counter-attacks, and these counter-attacks can well – although they must not necessarily – take the form of the national. This ‘new’ type of the national, the neo-nationalist reaction and counter-movement within cosmopolitanism, constructs and stylizes the same boundaries and

demarcations, which already served as a defence mechanism against the very cosmopolitan transformation.” Dieses Argument verschiebt die Fragerichtung eines gegenwärtigen Analyseanspruchs mehr auf die Ursachen der Re-Nationalisierung und kann den Blick für zukünftige Entwicklungen klären. Vor diesem Hintergrund liest sich das Werk von Martina McCowan weniger als rückwärtsgewandte Auseinandersetzung mit einem sich längst vollzogenen Paradigmenwechsel, sondern mehr als Auftrag für zukünftige Forschung. Offenbar braucht die (Ministerial-)Verwaltung die Krise, damit eine Reform Erfolg hat.

Anmerkungen

- 1 Im Jahr 2000 hatte man sich im Rahmen eines Referendums gegen die Einführung des Euro entschieden. Die Dänische Krone ist seit dem Jahr 1999 an die europäische Währung gekoppelt.
- 2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

- Bertels, Jana & Schulze-Gabrechten, Lena (2020). Mapping the black box of intraministerial organization: An analytical approach to explore structural diversity below the portfolio level, *Governance*, 1–19. <https://doi.org/10.1111/gove.12486> (online first).
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hösl, Maximilian, Irgmaier, Florian & Kniep Ronja (2019). Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_33-1(online first).
- Hustedt, Thurid & Veit, Sylvia (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. *dms – der moderne staat*, 7, 17-36.
- McCowan, Martina (2015). *Transnationalization, Crisis and Organizational Change in Ministerial Bureaucracies. A Comparative Analysis of the German and Danish Ministries of Finance*. Univ. Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität, München.
- Stone, Diane & Ladi, Stella (2015). Global Public Policy and Transnational Administration. *Public Administration*, 93, 4, 839-855.
- Veit, Sylvia (2018). Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In Edgar Grande & Michael W. Bauer (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft* (S. 121-153). Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft. <https://doi.org/10.5771/9783845288567-121>.

Anschrift der Autorin:

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