

Tanja Klenk

Kuhlmann, Sabine, Proeller, Isabella, Schimanke, Dieter & Ziekow, Jan (Eds.) (2020). *Public Administration in Germany*. Basingstoke: Palgrave MacMillan. Hardcover & open access, 416 Seiten, ISBN 978-3-030-53696-1 ISBN 978-3-030-53697-8 (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8>.

Abstract

The book “Public Administration in Germany” provides an encompassing overview about both the historical foundations and the basic principles of the ‘German Model’ of Public Administration. Furthermore, readers learn about the most recent challenges of this model, e.g., a severe backlog with respect to digitalization of public administration and public service provision. The editors have provided a well-coordinated compilation of 22 chapters written by 31 authors. The book addresses the international community of Public Administration scholars: it can be recommended for practitioners, researchers and, in particular, for lecturers teaching Public Administration in Germany in an international context. It is a valuable source for everyone who wants to understand why this model was – and still is – highly influential for the development of Public Administration in the Western sphere.

„Wie nehmen Sie die Verwaltung in Deutschland von außen wahr?“ Dies war eine der Fragen, die die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in ihrer Studie „Deutschland in den Augen der Welt“ den Teilnehmer:innen der Studie gestellt hat. Die Antworten sind erwartbar und wenig überraschend. Das Bild der ‚bürokratischen Amtsstube‘ – mal negativ, mal positiv konnotiert – zieht sich wie ein roter Faden durch die Antworten: »In Deutschland dauert alles unendlich lang. Das liegt an den vielen Regeln und Prozessen, die dahinterliegen.« Die Formalität von Prozessen wird mitunter als erdrückend erlebt: „Auch wenn man schon viele Dokumente ausgefüllt hat, kann man sicher sein, dass es noch mehr davon gibt“. Eine der Befragten ist sich auch sicher, dass die öffentliche Verwaltung eine „urdeutsche Erfindung“ ist. Und: »Deutschland ist zwar bürokratisch, aber die Dinge funktionieren. Das hängt damit zusammen, dass das Verständnis von Verwaltung in Deutschland Teil der Kultur ist.«

Die Frage, ob dies lediglich Klischees oder zutreffende Realitätsbeschreibungen sind, ist müßig und an dieser Stelle auch nur sekundär. Entscheidend ist, dass es diese Wahrnehmungen gibt und dass sie den Erwartungshorizont und die Handlungsorientierungen von Entscheidungsträger:innen aus anderen Ländern, die von außen in Interaktion mit dem politisch-administrativen System in Deutschland treten, prägen.

Sich dies in Erinnerung zu rufen ist relevant, da Regieren und Verwalten zu Beginn des 21. Jahrhunderts globale Interdependenz, internationale Arbeitsteilung, Vernetzung und Verflechtung bedeutet. Ob Regieren und Verwalten – im nationalen wie im inter-

nationalen Rahmen – gelingt, hängt angesichts der interdependenten Akteurskonstellationen ganz maßgeblich davon ab, wie Akteure von außen Politik und Verwaltung in Deutschland wahrnehmen und welches Wissen sie über den Aufbau und die Funktionsweise des politisch-administrativen Systems verfügen.

Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke und Jan Ziekow haben als Herausgeber:innen von *Public Administration in Germany* nun ein Buch vorgelegt, das eine umfassende und differenzierte Darstellung und Analyse der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bietet. Es richtet sich an Verwaltungswissenschaftler:innen und Verwaltungspraktiker:innen aus dem Ausland, die ihr Wissen über das politisch-administrative System in Deutschland vertiefen wollen. Eine weitere wichtige Zielgruppe sind aber auch deutsche Verwaltungswissenschaftler:innen und Verwaltungspraktiker:innen, die im Rahmen von *institution* und *nation building*-Prozessen Beratung zum Verwaltungsaufbau und zur Verwaltungsreform in anderen Ländern leisten und sich dabei am deutschen Modell orientieren. Die GIZ hat die Entstehung und Publikation des Bandes daher maßgeblich unterstützt.

Das Buch ist als englischsprachiges Handbuch konzipiert und wird mit einem Beitrag der vier Herausgeber:innen, der den Leser:innen den Hintergrund der Publikation und die Herangehensweise der Herausgeber:innen erläutert, eröffnet. Neben dem einleitenden Beitrag enthält der Band 21 weitere Kapitel, die in vier große Abschnitte untergliedert sind. Im ersten Abschnitt werden zunächst die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat (Karl-Peter Sommermann) sowie die Struktur des Verwaltungsaufbaus im Mehrebenensystem dargestellt. Dabei wird zum einen die vertikale Dimension berücksichtigt (Verwaltung auf Ebene des Bundes (Julia Fleischer), der Länder (Ludger Schrapper) und der Kommunen (Kay Ruge und Klaus Ritgen), sowie Europäisierung der öffentlichen Verwaltung (Hans Hofmann)). Zum anderen werden horizontale Mechanismen (Koordination zwischen den Ländern (Nathalie Behnke und Sabine Kropp)) und Formen der funktionalen Strukturierung (Verwaltung des Inneren auf Bundesebene (Hans-Heinrich von Knobloch) und des Sozialstaats (Dieter Schimanke)) vorgestellt.

Der zweite Teil trägt den Titel ‚*Politics, Procedures and Resources*‘ und geht zunächst auf das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung ein (Werner Jann und Sylvia Veit), sowie auf die besondere Bedeutung von Verwaltungsverfahren und prozedurale Regeln für den Verwaltungsvollzug in Deutschland (Jan Ziekow). Diskutiert werden darüber hinaus die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und Herstellung von Rechenschaft durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Rechnungshöfe (Veith Mehde) sowie die Ressourcen der öffentlichen Verwaltung (Personal (Christoph Reichard und Eckhard Schröter)) und Finanzen (Gisela Färber).

Der dritte Teil zu ‚*Redrawing Structures, Boundaries and Service Delivery*‘ stellt Transformationsprozesse der öffentlichen Verwaltung in den vergangenen zwei Dekaden vor. Beleuchtet werden die Transformation der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung (Hellmut Wollmann), die Neuordnung von Verwaltungsaufgaben und territorialen Zuschnitten im Mehrebenensystem (Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil), der Wandel der öffentlichen Leistungserbringung durch Vermarktlichung, Privatisierung und Re-Kommunalisierung (Benjamin Friedländer, Manfred Röber und Christina Schaefer) sowie Reformen im Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und Bürger:innen durch die Stärkung von Partizipation und Ko-Produktion (Stephan Grohs).

Der vierte Teil (*Modernizing Processes and Enhancing Management Capacities*) befasst sich schlussendlich mit den Binnenreformen der öffentlichen Verwaltung durch Digitalisierung (Ines Mergel), Bürokratieabbau und Better Regulation (Sabine Kuhlmann und Sylvia Veit), Personalmanagement (John Siegel und Isabella Proeller) und neue Steuerungs- und Finanzierungsmodelle (Isabella Proeller und John Siegel).

Das Verdienst der Herausgeber:innen ist es, den 22 Beiträgen mit ihren 31 Autor:innen eine einheitliche Struktur zu verleihen: Alle Beiträgen verknüpfen eine deskriptive Darstellung der zentralen Merkmale des jeweils diskutierten Verwaltungsbereichs mit einer stärker analytischen und problemorientierten Betrachtung jüngster Reform(-erwartungen). In einem abschließenden Abschnitt zu *lessons learned* werden die wesentlichen Ergebnisse des Beitrags für die internationale Leserschaft zusammengefasst, insbesondere was die Möglichkeiten des Transfers institutioneller Arrangements und des Lernens von *good practices* betrifft.

Das Buch schließt eine wichtige Lücke: Zwar haben bereits Klaus König, Hans Joachim von Oertzen und Frido Wagener 1983 ein Buch zu *Public Administration in Germany* konzipiert. 2001 hat dann Klaus König gemeinsam mit Heinrich Siedentopf noch einmal einen grundlegend aktualisierten Band herausgegeben. Gerade aber in den letzten zwei Dekaden haben sich in der Folge der Wiedervereinigung, der zunehmenden Globalisierung und Internationalisierung, der Digitalisierung und der Verschiebung der Verantwortungs- und Regelungsstrukturen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Verwaltungsstrukturen und -prozesse zum Teil stark verändert, sodass eine vollständig überarbeitete Neuauflage dringend erforderlich war. Als *open access*-Publikation kann zudem nun viel leichter eine viel größere Zahl an internationalen Leser:innen adressiert werden.

Das Buch bietet für die internationale Leserschaft interessante Einblicke in die Struktur und Funktionsweise der deutschen Verwaltung. Man erfährt beispielsweise, dass der für Deutschland charakteristische dezentrale Verwaltungsaufbau nicht nur die vertikale Struktur bestimmt, sondern auch die funktionale Aufteilung von Aufgabenbereichen. So ist das Prinzip der (nur) mittelbaren Staatsverwaltung mit rechtlich selbstständigen Verwaltungsträgern insbesondere für die Bereiche des Sozialstaats von hoher Relevanz. Interessant für eine internationale Leserschaft dürfte des Weiteren sein, dass es trotz des stark dezentralen Verwaltungsaufbaus ein hohes Maß an Einheitlichkeit im Verwaltungsvollzug gibt, die beispielsweise durch Mechanismen der horizontalen Koordination zwischen Ländern hergestellt wird.

Freilich lässt sich auch auf 416 Seiten die Verwaltung in Deutschland nicht in ihrer gesamten Differenziertheit darstellen. Leser:innen, die mit der Verwaltung in Deutschland von innen vertraut sind, vermissen womöglich weitere Beiträge, die die Unterschiede von Verwaltungsarrangements in verschiedenen Politikfeldern (z. B. Migration, Umwelt, Justiz) vorstellen. Denkbar wäre auch ein abschließendes Kapitel gewesen, in dem kritisch reflektiert wird, inwieweit das Verwaltungsmodell Deutschland sich überhaupt noch als Orientierungsmaßstab für den Institutionentransfer eignet und das insbesondere auf Reformstillstand, Beharrungskräfte, mangelnde Anpassungsfähigkeit und fehlende Resilienz eingeht. Dass es diese Probleme, neben allen Transformationsleistungen, auch gibt, hat uns die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Erfahrungen von administrativem Versagen erst jüngst eindrücklich vor Augen geführt.

Dessen ungeachtet wünscht man dem Buch einen breiten Kreis an Leser:innen und eine vielfältige Verwendung in Lehre, Forschung und Verwaltungspraxis. Besonders

relevant erscheint das Buch für Lehrende an ausländischen Hochschulen, die in *Public Administration* und *Public Policy*-Studiengängen zukünftige Entscheidungsträger:innen in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ausbilden. Man darf gespannt sein, ob die Teilnehmer:innen der nächsten GIZ-Studie „*Deutschland in den Augen der Welt*“ neben bürokratischen Prozessen auch von gelungenen Beispielen des Bürokratieabbaus zu berichten wissen.

Literatur

König, Klaus, von Oertzen, Hans Joachim, Wagener, Frido (Hrsg.) (1983). *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. Deventer: Kluwer.

König, Klaus & Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) (2001). *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Tanja Klenk, Professur für Verwaltungswissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg,
E-Mail: tanja.klenk@hsu-hh.de.