Ladner, Andreas & Sager, Fritz (Eds.) (2022). Handbook on the Politics of Public Administration. Edward Elgar Publishing. 428 Seiten. ISBN-978-1839109430.

Werner Jann

Abstract: The relationship between politics and administration is a classic theme of public administration, while it has been rather ignored in political science. The handbook provides an excellent overview of their interdependencies. It is useful both as a reference to inform oneself quickly and reliably about their relationship in all kinds of fields (and countries, from the US over Russia, China, Japan to Mexico etc.) but it should be particularly valuable as a supplementary textbook, especially in the wake of the (New) Public Management fashion, which often thrived on simple, not to say naive, ideas of the separation of politics and administration. Whether one is interested in e.g. bureaucracy, decentralization, new public governance, administrative reform, implementation, evaluation, regulation, administrative law, international administration, evidence-based policy making, performance management, staffing, accountability or digitalization, one finds short, concise contributions that clarify the political dimensions in these areas, which otherwise are often treated rather technocratically.

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist ein klassisches Thema der Verwaltungswissenschaft, ein Leitmotiv, wie es die Herausgeber ausdrücken, während es in der Politikwissenschaft lange Zeit eher ignoriert wurde. Auf der einen Seite gab es die Vorstellung einer Dichotomie von Politik und Verwaltung, während man auf der anderen Seite mit einem einheitlichen 'politisch-administrativen System' operierte. Und wie bei allen klassischen Themen und Kontroversen wird auch diese Diskussion nie beendet werden. Es ist daher nur zu begrüßen, dass die beiden Schweizer Kollegen Andreas Ladner und Fritz Sager, quasi als Zwischenbilanz, diesem Thema ein neues Handbuch gewidmet haben, und zwar unter dem Motto der *Politics of Public Administration*. Allerdings hat das Konzept der 'Politik der Verwaltung' schon in der deutschen Diskussion zu einiger Verwirrung geführt, weil darunter sowohl die Steuerung und Beeinflussung der Verwaltung durch die Politik verstanden werden kann wie auch die Steuerung oder zumindest Beeinflussung der Politik durch die Verwaltung.

Genau an dieser Zweideutigkeit setzt das Handbuch an, indem es *Public Administration in Politics*, also die Bedeutung der Verwaltung in der und für die Politik, und *Politics within Public Administration* unterscheidet, also die Bedeutung und Relevanz von Politik in der Verwaltung. Beide Aspekte haben offensichtlich sowohl eine analytische, empirische wie normative Dimension: wie sieht diese gegenseitige Beeinflussung aus, wie kann man sie analysieren und beschreiben, und ist sie legitim, ist sie jeweils sinnvoll oder gefährlich?

In einer einleitenden Übersicht im ersten Teil erläutern die Herausgeber zusammen mit Alexander Bastianen diesen Doppelcharakter ihrer Fragestellung und die daraus folgende

Struktur des Handbuchs. Verwaltung wird als Produkt politischer Entscheidungen gesehen, und gleichzeitig als Akteur, der diese Entscheidungen beeinflusst. Es geht zum einen um die Gestaltung und Veränderung der Verwaltung und ihrer Entscheidungen durch Politik, und nicht zuletzt deren Auswirkungen, und zum anderen um die Relevanz von administrativen Strukturen, Prozessen und Akteuren für politische Entscheidungen, also jeweils am Ende um *Policies*, aber auch um die *Polity*, also die institutionellen Grundlagen des Entscheidens. Beide Aspekte lassen sich analytisch auseinanderhalten, aber beeinflussen sich konsequent gegenseitig. Obwohl dies in der Einleitung immer wieder deutlich wird, entscheiden sich die Herausgeber für eine klare Zweiteilung des Handbuchs: Im zweiten Teil soll es um die Rolle der Verwaltung als politischer Akteur gehen, im dritten Teil um die Rolle der Politik in den Strukturen, Prozessen und Entscheidungen der Verwaltung. Der vierte Teil besteht aus einer Reihe von kurzen Länderkapiteln.

So gibt es im zweiten Teil *Public Administration in Politics* u. a. Kapitel über die Evolution der Bürokratie als politischer Akteur, die klassische *Politics-Administration Dichotomy*, aber auch New Public Management, *New Public Governance*, Dezentralisierung, Evidence-based Policymaking, Policy Implementation oder Verwaltungsreformen. Im dritten Teil *Politics within Public Administration* geht es dann u. a. um die Politik bürokratischer Organisationen, Regulierung, Verwaltungsrecht, *Performance Management*, *Accountability*, Evaluation bis hin zum Digital Government. Diese Aufteilung, obwohl sie jeweils erläutert wird, ist zumindest nicht unmittelbar einleuchtend. Warum z. B. Implementation im zweiten Teil, Evaluation im dritten, *Evidence-Based Policymaking* im zweiten, *Performance Management* im dritten, usw.? Immer geht es um beides, wie beeinflussen sich Politik und Verwaltung gegenseitig, welche Folgen hat das, und wie ist das zu bewerten?

Während mich die Gliederung des Bandes also letztendlich nicht überzeugt, gilt das Gegenteil für die Beiträge, die jeweils einen guten Überblick über den Stand und die zentralen Grundlagen der Diskussion geben und diese oft auch weiter führen. Bei den AutorInnen gibt es viele bekannte Namen, und die Beiträge sind eher kurz, meistens 10–12 Seiten, was sich als großer Vorteil bezüglich Lesbarkeit und Prägnanz der Argumentation herausstellt. Bei insgesamt 38 Beiträgen von beinahe 50 AutorInnen ist es unmöglich, alle zu würdigen, aber einige sollen beispielhaft genannt werden.

Der zweite Teil, *Public Administration in Politics*, beginnt mit einem kurzen historischen Überblick über die Evolution der Bürokratie als politischer Akteur von Jos Raadschelders. Fritz Sager und Christian Rosser rekapitulieren die *Politics-Administration Dichotomy*, diskutieren ihre Pro- und Kontra-Argumente und zeigen, dass sie empirisch als 'Chimäre' anzusehen ist, dass das normative Postulat der politischen Realität widerspricht, aber dass sie analytisch unverzichtbar ist. Eva Sørensen argumentiert, dass *New Public Governance* sowohl ein Produkt politischer Entscheidungen ist, gleichzeitig aber die politischen Auseinandersetzungen sowohl innerhalb des öffentlichen Sektors, aber auch zwischen privaten und öffentlichen Akteuren verändert. Andreas Ladner erläutert die eminent politische Relevanz von Dezentralisierung, Jörn Ege die internationaler Verwaltungen, und Fritz Sager und Markus Hinterleitner das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung in der Implementation.

Im dritten Teil, *Politics within Public Administration*, geht es zunächst wiederum um die politische Rolle der Bürokratie. Adrian Ritz und Daniela Schädli zeigen systematisch deren formale und informelle Voraussetzungen, Quellen und funktionalen wie dysfunktionalen Folgen. Andreas Lienhard, Peter Bieri und Anna Malandrina argumentieren, dass gerade auch das Verwaltungsrecht nicht von einer unpolitischen, rein ausführenden Rolle der Verwaltung

ausgeht, und Karin Ingold und Paul Cairney wiederum zeigen, wie administrative Akteure zwar durchweg eine zentrale, aber nicht dominierende Rolle im Policy-Making wahrnehmen. Am Beispiel von *Performance Management* erläutert Wouter van Dooren den eminent politischen Charakter von Quantifizierungen und Messungen. Thomas Schillemans argumentiert, dass *Accountability* als politisierter Bereich verstanden werden muss, in dem selektiv bestimmte Werte bevorzugt werden, und Céline Mavrot und Valérie Pattyn verorten Evaluationen als Teil politischer Prozesse.

Im vierten Teil gibt es schließlich kurze *Country Studies* über die Beziehungen und Entwicklungen zwischen Politik und Verwaltung in vierzehn verschiedenen Ländern. Vertreten sind nicht nur die *usual suspects* der internationalen Diskussion, USA, Frankreich und Deutschland, sondern auch kleinere europäische Länder wie Schweden und die Schweiz, aber vor allem Länder, die in solchen Übersichten normalerweise fehlen, also von China über Indien, Japan, Russland, Israel, Mexiko, Korea und Singapur bis Kolumbien und Venezuela. Die informativen Beiträge zeigen, wie unterschiedlich Werte, Traditionen und Entwicklungen sind, und sind wiederum als erster Einstieg in die jeweiligen Länder sehr geeignet. Aber wie immer führen gute Angebote zum Wunsch nach mehr. Bedauerlich ist das Fehlen mittel- und osteuropäischer Länder, die hier besonders schwere *Legacies* zu tragen haben, und auch der klassischen Westminster-Demokratien, also UK, Australien oder Neuseeland. Gerade diese Länder wären interessant, weil in ihnen das klassische normative Modell der strikten Trennung von Politik und Verwaltung zunehmend unter Druck geraten ist. Aber vielleicht gibt es irgendwann eine zweite Auflage des Handbuchs, das wäre zu wünschen.

Insgesamt gibt das Buch einen hervorragenden Überblick über die Interdependenzen zwischen Politik und Verwaltung. Es eignet sich sowohl als Referenz, wenn man sich schnell und verlässlich über den Stand der Diskussion über diese Verflechtungen in den verschiedensten Bereichen oder Ländern informieren will. Aber ganz besonders ist das Handbuch als ergänzendes Lehrbuch zu empfehlen, gerade auch und immer noch im Nachgang zur (*New*) *Public Management* Mode, die ja durch sehr einfache, um nicht zu sagen naive, Vorstellungen der Trennung von Politik und Verwaltung gekennzeichnet war. Ob man sich im Seminar mit Bürokratie, Dezentralisierung, *New Public Governance*, Ministerialverwaltung, internationaler Verwaltung, Verwaltungsreform, Implementation, Evaluation, Regulierung, Verwaltungsrecht, *Evidence-Based Policy Making*, *Performance Management*, Personal, Reputation, Rechenschaftspflicht oder Digitalisierung beschäftigt, hier findet man kurze, prägnante Beiträge, die die politischen Dimensionen dieser sonst oft sehr technokratisch behandelten Bereiche in den Blick nehmen.

Anschrift des Autors:

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam, E-Mail: jann@uni-potsdam.de.