

Peters, B. G., Knox, C., Panizza, F., Larraburu, C. R., & Staroňová, K. (Eds.) (2025). *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Cheltenham: Edward Elgar. 626 Seiten, ISBN: 978 1 03532 623 5.

Werner Jann

Abstract: The Handbook offers a comprehensive overview of politicization and political patronage in public administration worldwide. Moving beyond the traditional focus on Western democracies, it combines conceptual chapters with twenty country case studies and nine regional overviews covering the Americas, Africa, Asia, and the Middle East. The volume provides an excellent synthesis of key concepts and analytical distinctions and demonstrates, how historical and institutional contexts shape distinct forms of politicization and patronage, while showcasing the remarkable diversity of their empirical manifestations across different political systems and cultures. It reveals that politicization of public administration is both widespread and increasing globally, and that it is often necessary and even beneficial for democratic accountability, yet it also has downsides and limits—particularly when it contributes to democratic backsliding. Where precisely these limits lie, and how they can and should be institutionalized, remains an open and pressing question.

Die Frage nach der Politisierung öffentlicher Verwaltungen, wie sie beschrieben, kategorisiert, gemessen und erklärt werden kann, aber auch wie sie zu bewerten ist, also mögliche Konsequenzen für Demokratie, Legitimation und die Leitungsfähigkeit politisch-administrativer Systeme, ist ein klassisches Thema der Politik- und Verwaltungswissenschaft. Ausgangspunkt dieser Frage ist die althergebrachte *politics/administration dichotomy*, und wenn man von einer idealtypischen Unterscheidung der beiden Sphären ausgeht, ist Politisierung per Definition schlecht. PolitikerInnen, mit ihren kurzfristigen Interessen an Machterhalt und Eigeninteressen, mischen sich unzulässigerweise in den Bereich der Verwaltung ein, wo es um Stabilität, Expertise und Professionalität geht.

Die traditionelle Form dieser Politisierung ist ‘the substitution of political criteria for merit based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service’ (S. 2), das, was landläufig als politische Patronage bezeichnet wird. Allerdings gibt es viele andere Formen von Politisierung und auch Patronage, etwa die funktionale Politisierung von Top-Beamten, also die Verschränkung der Aufgaben von Politikern und Beamten an der Spitze von Behörden, die formale und legale Politisierung von Spitzenpositionen und eine Vielzahl von Mechanismen, mit denen Politiker versuchen, bürokratische Organisationen zu steuern und zu kontrollieren. Zentrales Ziel des Handbuchs ist, diese verschiedenen Formen zu unterscheiden, und das wichtigste Ergebnis ist, dass Patronage und Politisierung weltweit zunehmen und keineswegs nur negativ zu bewerten sind, sondern dass es sowohl positive wie negative Beweggründe und Folgen gibt. Politisierung ist nicht nur in vielen Fällen legal, sondern auch demokratisch. Es geht immer um die Balance zwischen politischer Verantwortlichkeit, Kompetenz und Stabilität.

Das Handbuch zeigt überzeugend, dass die jahrzehntelange Beschäftigung mit den typischen Ausprägungen der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung in westlichen Demokratien, also (angeblich) politisch-neutrale Bürokraten im Westminster System, offizielle und umfassende Politisierung der Administration in den USA, Kopplung von Expertise und politischer Loyalität durch politische Beamte in Deutschland, enge Verflechtung beider Bereiche in den napoleonischen Minister-Cabinets, und neuerdings *Executive Triangles* zwischen Politikern, Bürokraten und *Political Advisors* überall, zu sehr viel empirischen Material und generell zu einem besseren Verständnis dieser institutionellen Arrangements geführt hat, aber dass es die Realität der Beziehungen in großen Teilen der Welt nur sehr unvollständig wenn nicht verzerrt einfängt.

Das zentrale Merkmal des Handbuchs liegt daher in der umfassenden Einbeziehung aller anderen, bisher meistens vernachlässigten Weltregionen und auch hier in der Aufbereitung einer Fülle von empirischem Material. Insgesamt umfasst es, nach drei einleitenden Kapiteln, 20 Länder-Fallstudien, neben den *'usual suspects'* aus Europa und den USA, z.B. über Brasilien, China, Ghana, Indien, Irak, Japan, Moldawien, Ungarn bis Südafrika. Diese werden ergänzt durch neun zusammenfassende Darstellungen einzelner Regionen, von den Westminster-Systemen über Nordeuropa, die Cabinet-Systeme der napoleonischen Staaten, die baltischen Staaten, die neuen post-kommunistischen EU-Mitgliedsländer Mittel- und Osteuropas, den westlichen Balkan, Lateinamerika sowie die MENA-Länder in Nordafrika und dem mittleren Osten. Insgesamt haben beinahe 50 Autoren an den 35 Kapiteln mitgearbeitet, darunter viele bekannte Namen (u. a. Askim, Bach, Meyer-Sahling, Rockman, Veit), aber auch viele jüngere KollegInnen aus dem Rest der Welt.

Offensichtlich ist es unmöglich, diese Vielfalt einfach zusammenzufassen, aber einige Lehren und Erkenntnisse drängen sich auf. Was die klassischen westlichen Demokratien angeht, hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, dass *'neutrale'* bürokratische Expertise, das klassische Dienst- und Fachwissen der Beamten, und politische Positionierungen und Erfahrungen kein Nullsummenspiel sind. In allen Fallstudien ist eine zunehmende Politisierung zu erkennen, sowohl die klassische funktionale Politisierung der Aufgaben von Top-Bürokraten, aber auch ein steigender Einfluss der Politik auf Rekrutierung und Karrieren.

Aber wie passt diese Erkenntnis der sinnvollen Politisierung zum Phänomen des *democratic backsliding*, zu den zunehmenden Erfolgen populistischer Regime, die sich gerade dadurch auszeichnen, dass sie keine Hemmungen haben, zur Durchsetzung ihrer autoritären Ziele öffentliche Verwaltungen (aber z. B. auch Presse und Judikative) unter ihre Kontrolle zu bringen (in den Beiträgen über die USA, Polen und Ungarn im Handbuch im Detail dokumentiert). Die Balance zwischen guter und schlechter Politisierung ist offenbar gerade auch in den westlichen Demokratien alles andere als offensichtlich. Ich hätte mir ein gesondertes Kapitel über *democratic backsliding* gewünscht.

Wie stark die Politisierung von Verwaltungen und vor allem politische Patronage von grundlegenden historischen Weichenstellungen und institutionellen Merkmalen der jeweiligen politischen Systeme und Gesellschaften abhängen, wird in den 18 Kapiteln deutlich, die sich mit Ländern und Regionen außerhalb Europas beschäftigen. Insgesamt eine faszinierende Lektüre, und erst hier versteht man richtig, welche unterschiedlichen Formen Patronage annehmen kann und dass auch Patronage durchaus positive Effekte, sogar für die demokratische Stabilität von Ländern und Kulturen haben kann. Die implizite Annahme der *'guten'* Bürokraten und *'schlechten'* Politiker trifft weder die empirische Realität noch die normativen Grundlagen der untersuchten Länder. Machtmissbrauch gibt es sowohl bei Politikern wie

Bürokraten. Ein Manko des Forschungsstandes, auf das auch gelegentlich hingewiesen wird, ist die weitgehende Konzentration auf die oberste Ebene von Verwaltungen, also auf zentrale Exekutiven und deren Top-Positionen. Viel weniger wissen wir über Formen und Auswirkungen von Politisierung auf regionalen oder lokalen Ebenen, bis hin zu den beliebten *Street-Level-Bureaucrats*.

Und schon dieser Hinweis zeigt, je besser ein Buch ist, je mehr Wünsche lässt es offen. Das Handbuch wird eingeleitet durch drei konzeptionelle Kapitel der HerausgeberInnen, in denen verschiedene klassische Beschreibungen und Typologien, also etwa die vier 'Images' von Aberbach/Putnam/Rockman, Guy Peters Unterscheidung von '*formal legal, village life, functional, adversarial, administrative*', oder auch die Typen von Hoods '*public service bargains*' jeweils kurz und informativ vorgestellt werden. Weiter geht es mit der Unterscheidung von Politisierung in verschiedenen Dimensionen, sieben bei Peters (*direct, professional, internal, parallel, reorganization, public management, anticipatory*, S. 6 ff.), oder vier bei Staranova/Knox (*appointment, recruitment, behavior; structural*, S. 21 ff.), und einer informativen Patronage Matrix mit sechs Feldern von Panizza/Larraburo (S. 50), aber am Ende bleiben diese Konzeptionalisierungen nebeneinander stehen und werden in den empirischen Kapiteln mehr oder weniger systematisch angewendet. Der Versuch der Integration und Synthese bleibt daher unvollständig. Vielleicht ist das auch zu viel verlangt von einem Handbuch. Es ist trotzdem bedauerlich, denn es gibt, außer einer kurzen Einleitung, kein zusammenfassendes Kapitel. Abgeschlossen wird das Handbuch mit drei informativen Kapiteln über Herangehensweisen und Herausforderungen empirischer Forschungen in diesem Bereich.

Der Strom von Handbüchern im Bereich Public Policy, Administration and Management ist offenbar ungebrochen. Allein bei Edward Elgar sind im Jahr 2025 neben dem hier angemeldeten noch zwei weitere zu *Policy Advice* und *Bureaucratic Autonomy* erschienen. Offenbar sind diese Handbücher für Verlage attraktiv, denn sie sind nicht billig und zumindest Universitätsbibliotheken fühlen sich vermutlich verpflichtet, sie in elektronischer Form anzuschaffen. Es stellt sich umso mehr die Frage, wie ihr Nutzen für die akademische Community einzuschätzen ist, oder ob sie gar für die politisch-administrative Praxis relevant sind.

Der Nutzen dieses Handbuchs ist offenkundig; es liefert einen hervorragenden Überblick sowohl über die verschiedenen Konzeptionen und Unterscheidungen von Politisierung und Patronage, und ganz besonders über die faszinierende Vielfalt ihrer empirischen Ausprägungen weltweit. Es sollte daher gerade auch in Kursen der vergleichenden Politikwissenschaft seinen festen Platz finden. Der Befund ist am Ende wie immer: '*More research is needed*', und das Handbuch ist eine hervorragende Grundlage und tatsächlich eine Aufforderung, diese verschiedenen empirischen und theoretischen Zugänge und Ergebnisse weiter zu integrieren und zusammenzuführen. Politisierung der Verwaltung ist notwendig und nützlich, aber sie hat Grenzen. Wo genau diese liegen und wie sie durchgesetzt werden können und sollen, bleibt weiter offen.

Literaturverzeichnis

- Howlett, M. & Mukherjee, I. (2025). *Handbook of Policy Advice*. Edward Elgar.
Peters, B. G. (2025). *Handbook of Bureaucratic Autonomy*. Edward Elgar.

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.