

Holtkamp, L. & Garske, B. (2025). *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. (2. vollständig überarbeitete Auflage). Wiesbaden: Springer VS. 284 Seiten. ISBN 978-3-658-46640-4 (Print). ISBN 978-3-658-46641-1 (eBook).

Marc Seuberlich

Abstract: The textbook *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (engl: *Administrative Reforms: A Problem-Oriented Introduction to Administrative Science*) takes a consistently problem-oriented and empirically grounded approach to administrative reforms, thereby deliberately distancing itself from normative reform narratives. In terms of content, the book focuses on municipal reform processes in the German context, with particular emphasis on budgetary drivers and institutional veto positions. Particularly noteworthy are the systematic integration of theoretical perspectives, the updated coverage of German-language research, and repeated references to existing research gaps. Critical points include the book's limited international scope, occasional conceptual inconsistencies in newly added chapters, and its distinctly traditional didactic approach. Overall, the work is primarily aimed at advanced students, researchers, and practitioners, and it makes an important contribution to a realistic and analytical discussions about administrative reforms.

In Zeiten einer vielfach diagnostizierten dysfunktionalen und überforderten öffentlichen Verwaltung erscheint eine aktualisierte Auflage eines inzwischen über zehn Jahre alten Lehrbuchs zu Verwaltungsreformen besonders anschlussfähig. Die Frage, warum seit Jahrzehnten über Verwaltungsreformen gesprochen wird und sich zugleich gefühlt wenig verändert, gehört zur zentralen Problemstellung der Verwaltungswissenschaft und gewinnt unter den Bedingungen einer anhaltenden Polykrise zusätzlich an Brisanz.

Das erstmals 2012 von Lars Holtkamp vorgelegte Lehrbuch verfolgte von Beginn an einen dezidiert problemorientierten Zugang: Es fragte weniger nach normativen Idealmodellen, sondern danach, warum Reformen tatsächlich zustande kommen oder scheitern. Mit der nun vorliegenden, deutlich überarbeiteten Neuauflage knüpfen die Autoren – Holtkamps langjähriger Mitarbeiter und Publikationskollege Benjamin Garske ist nun Koautor – an diesen Anspruch an. Überholte Inhalte wurden gestrichen, neue Themen ergänzt, ohne dass das Werk unnötig an Umfang gewonnen hätte. Herausgekommen ist ein konzeptionell konsistentes Lehrbuch, das sich bewusst von jenen Publikationen abhebt, die optimistische, stärker normativ geprägte Reformnarrative verbreiten (S. 6). Stattdessen wirft das Buch einen nüchternen, empirisch fundierten Blick auf den Verwaltungswandel.

Das Lehrbuch gliedert sich in neun thematisch unterschiedliche Kapitel, die keinem strikt linearen roten Faden folgen. Vielmehr handelt es sich um eine Sammlung problemzentrierter Zugänge zu verschiedenen Facetten von Verwaltungsreformen. Gegenüber der ersten Auflage wurden Kapitel zur Verwaltungsdigitalisierung (Kap. 7) und zu Vetopositionen (Kap. 8) neu aufgenommen. Die neu integrierten Texte sind dabei sprachlich und konzeptionell als solche erkennbar. So hebt sich das Digitalisierungs-Kapitel durch eine dichte Verwendung techni-

scher Begriffe sowie durch detaillierte Bezüge auf aktuelle Gesetzgebungsvorhaben und Implementationsstände ab, die naturgemäß rasch an Aktualität verlieren. Im Kapitel zum „inkrementellen Abbau von Vetopositionen“ wird – etwas kontraintuitiv – vor allem das direktdemokratische Droh- und Vetopotenzial auf lokaler Ebene thematisiert, während die Vetopositionen der übergeordneten Ebenen vergleichsweise wenig Beachtung finden. Gleichwohl überzeugt dieses Kapitel durch die Verbindung aktueller Forschungsergebnisse mit lehrreichen Beispielen. Lediglich die stark legalistische Ausrichtung des Abschnitts 8.4 zur Verfahrensbeschleunigung bei Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien wirkt argumentativ etwas fremd.

Die Forschungsschwerpunkte der beiden Autoren spiegeln sich deutlich in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung des Werkes wider. Verwaltungsreformen werden primär auf kommunaler Ebene analysiert, was angesichts der akademischen und politpraktischen Expertise von Holtkamp und Garske plausibel und nachvollziehbar begründet ist (S. 13), zugleich aber auch eine analytische Begrenzung darstellt. Wer vertiefte Auseinandersetzungen mit Reformen auf EU-, Bundes- oder Länderebene erwartet, findet entsprechend weniger Anschauungsmaterial. Besonders markant ist zudem der starke Fokus auf haushaltspolitische Fragen, wobei insbesondere die Haushaltskonsolidierung als „wesentlicher Treiber der meisten Verwaltungsreformen“ (S. 4) herausgestellt wird.

Trotz seines problemorientierten Zuschnitts misst das Buch theoretischen Perspektiven einen hohen Stellenwert bei. In den Kapiteln zwei bis fünf werden unterschiedliche Theorieansätze systematisch eingeführt und gegenübergestellt. Die Autoren positionieren sich explizit gegen eine atheoretische Beschäftigung mit Verwaltungsreformen und wenden sich zugleich gegen den von ihnen kritisierten „Modellplatonismus“ (S. 8) der normativen Verwaltungswissenschaft. Dieser Anspruch wird überwiegend erfüllt, im Kapitel zur Verwaltungsdigitalisierung jedoch nur teilweise: Hier treten theoretische Erklärungen für Reformhemmnisse zugunsten eines teils appellativen Duktus in den Hintergrund, etwa im Exkurs zu Open-Source-Software in der Verwaltung (S. 173 ff.). Auch fallen vereinzelt inhaltliche Redundanzen oder (vernachlässigbare) Unstimmigkeiten auf, etwa bei der divergierenden Angabe der Zahl deutscher Kommunen als Erklärungsfaktor für Digitalisierungsprobleme (10.752 auf S. 150 bzw. 10.775 auf S. 159).

Obwohl der disziplinäre Schwerpunkt klar in der Politikwissenschaft liegt, zeigen sich die Autoren offen für angrenzende Perspektiven aus der Verwaltungswissenschaft, der Rechtswissenschaft und der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Diese Breite wird insbesondere in der Auseinandersetzung mit Reformkonzepten wie New Public Management oder der Bürgerkommune überzeugend eingelöst. Positiv hervorzuheben ist zudem, dass die Autoren wiederholt auf Forschungslücken in der deutschen Verwaltungsforschung hinweisen und diese nicht nur diagnostizieren, sondern als forschungspraktischen Appell formulieren. Ergänzt wird dies durch instruktive methodische Hinweise, die neben einem besonders gelungenen Methodenabschnitt (Kap. 4) teilweise eher beiläufig in die Darstellung integriert sind und daher leicht übersehen werden können (z. B. S. 37).

Bereits die Einleitung macht deutlich, dass die Autoren ein gewisses Grundwissen in Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse voraussetzen. Auf Leitbilder wie New Public Management oder Public Governance wird direkt auf der ersten Seite ohne nähere Erläuterung verwiesen. Auch im weiteren Verlauf, z. B. in Kapitel zwei zur Neuen Politischen Ökonomie, bleibt der Anspruch hoch. Der im Untertitel verwendete Begriff der „Einführung“ ist daher

mit Vorsicht zu lesen: Das Buch richtet sich weniger an absolute Neulinge als an fortgeschrittene Studierende sowie an Forschende und Praktiker:innen mit thematischer Vorbildung.

Etwas kritisch zu sehen ist schließlich die begrenzte internationale Anschlussfähigkeit des Werkes. Der Blick bleibt stark auf den deutschen Kontext beschränkt; internationale oder zumindest europäische Vergleiche werden nur punktuell angedeutet. Verweise auf englischsprachige Literatur finden sich vor allem bei verwaltungswissenschaftlichen Klassikern, während neuere internationale Studien eher weniger rezipiert werden. Gerade angesichts global verbreiteter Reformkonzepte wäre hier eine stärkere Öffnung analytisch gewinnbringend gewesen. Positiv zu vermerken ist hingegen die sorgfältige Aktualisierung des Forschungsstandes für die deutschsprachige Empirie.

Didaktisch bleibt das Lehrbuch klassisch. Das Fehlen von Lernzielen, Aufgaben, Marginalien oder kurzen „Erklärboxen“ sowie die nur spärlichen Visualisierungen (Tabellen, Abbildungen) sind der Zugänglichkeit und Nutzung im grundständigen Studium etwas abträglich. Die Autoren setzen – legitimerweise – eine hohe Bereitschaft zur selbstständigen, konzentrierten Lektüre voraus. Hier zeigt sich erneut die Spannung zwischen dem Anspruch einer „Einführung“ und der faktischen Ausrichtung auf ein vorgebildetes Publikum. Aufgrund der heterogenen Themenzuschnitte eignet sich das Buch zudem weniger als durchgängig zu lesendes Seminarbegleitwerk, wohl aber als Fundus für einzelne Abschnitte und Fallbeispiele, die man Studierenden problemlos vorlegen kann.

Verwaltungsreformen von Holtkamp und Garske ist ein eigenständiges, durch seine analytische Nüchternheit profiliertes Lehrbuch, das sich wohltuend von stärker normativ ausgerichteten deutschsprachigen Einführungen abhebt. Gerade wegen dieses realistischen Zugriffs ist die Lektüre ein Gewinn – sowohl für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Verwaltungsreformen als auch für interessierte Fachpolitiker und Verwaltungsbeschäftigte. Besonders zu wünschen ist eine breite Rezeption auch in Nachbardisziplinen, etwa im Verwaltungsmanagement, im Verwaltungsrecht oder in der politikwissenschaftlichen Partizipationsforschung (u. a. wegen des neuen Kapitels zu den Vetopositionen). Trotz seiner inhaltlichen Engführungen auf die kommunale Ebene, Haushaltsfragen und den deutschen Kontext bietet das Werk zahlreiche instruktive Einsichten und leistet einen wichtigen Beitrag zu einer realistischeren, weniger normativ aufgeladenen Diskussion von Verwaltungsreformen. Für eine künftige Auflage wäre insbesondere eine noch passgenauere Integration der neu aufgenommenen Kapitel in das Gesamtkonzept dieses Lehrbuchs wünschenswert.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Marc Seuberlich, c/o Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Am Stadtholz 24, 33609 Bielefeld, E-Mail: marc.seuberlich@hspv.nrw.de