

Bernhard Blanke
Frank Nullmeier
Christoph Reichard
Göttrik Wewer (Hrsg.)

Handbuch zur Verwaltungsreform

4., aktualisierte
und ergänzte Auflage



BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU

Habent sua fata libelli –

Kurze biografisch gefärbte Geschichte des Handbuches zur Verwaltungsreform

Das Schicksal – oder die Geschichte – von Büchern kann sehr unterschiedlich verlaufen. Bücher können grandiose Werke sein, die erst viel später nach ihrer Produktion zu Ruhm kommen: beeindruckend ist etwa das Schicksal des „Kapital“ von Karl Marx. Unter großen Mühen und von Geldnöten geplagt hat der Autor das Werk nicht einmal selbst vollendet und war zu seinen Lebzeiten kein wirklicher Erfolgsautor – ganz im Gegensatz zu seinem Lieblingsgegner, dem – wie er ihn nannte - Vulgärökonom John Stuart Mill. Dieser hat mit seinen „Principles of Political Economy“ einen Blogbuster, wie wir heute sagen würden, auf den Markt geworfen. Das Werk hat schon zu seinen Lebzeiten mehrere Auflagen erreicht. Vom „Kapital“ sind erst im 20. Jahrhundert weltweit Millionen Exemplare verkauft worden.

Aber: ob beide Bücher tatsächlich millionenfach vollständig gelesen oder gar verstanden wurden, kann man bezweifeln. Der Lateiner hat hierfür noch einen anderen Satz „Quis leget haec?“ – Wer liest das? Und diese bohrende Frage stellt sich jeder Autor, Wissenschaftler im Besonderen. Erfreulich ist nun für die Herausgeber, Autorinnen und Autoren unseres „Handbuch zur Verwaltungsreform“, dass dieses Gemeinschaftswerk – wie der Verleger bei der ersten Planung für die jetzt vorliegende 4. Auflage mitteilte – kontinuierlich und konstant gekauft wird. Von der 3. Auflage wurden zuletzt noch im Durchschnitt 20 Exemplare pro Monat abgesetzt. Das sieht nach wenig aus, ist aber 5 Jahre nach der Erstpublikation immer noch erstaunlich. Und das Handbuch wird auch gelesen, man sieht es an den Zitationen. Eine Surfparty bei Amazon zum Beispiel unter meinem Namen hat mir neulich 585 Hinweise zugespielt, bei denen in der Wissenschaft das Handbuch mit Beiträgen verschiedener Autoren erwähnt wird. Dies ist sicher nur eine Zufallsauswahl, die Recherche ließe sich erweitern.

Gelesen wird das Handbuch aber auch fleißig in den Verwaltungen unterschiedlicher Ebenen, wofür ich keine systematische, aber viel anekdotische Evidenz heranziehen kann. Wann immer ich im Büro eines leitenden Verwaltungsbeamten auftauchte, entdeckte ich das Handbuch im Regal, oder der/die Beamte/in kannte es und konnte daraus zitieren, womit unser zentrales ideelles Anliegen anscheinend doch Wirklichkeit geworden ist. Dieses Anliegen habe ich in meiner Einleitung zum Handbuch (allerdings erst in der 3. Auflage) mit „Wissen für die lernende Verwaltung“ bezeichnet. Als die Idee zu einem solchen Handbuch über uns kam (zunächst über mich, erwähne ich mit ein bisschen Stolz), waren auch die vier künftigen Herausgeber (ich, *Stephan von Bandemer*, *Frank Nullmeier* und *Göttrik Wewer*) zwar wissenschaftlich qualifiziert, aber größtenteils in praktischen Zusammenhängen aktiv. Ich war der einzige, der eine feste Stelle an der Universität innehatte, aber in (genehmigten) Nebentätigkeiten einen großen zeitlichen Anteil meines Forschungsdeputats und meiner Freizeit in staatlichen Verwaltungsräumen verbrachte.

Das begann 1991 mit dem „Projekt Sozialbilanz Niedersachsen: Mittelfristige Perspektiven, Neues Steuerungsmodell, Produktivitätssteigerung in der Landessozialpolitik“ (beim Niedersächsischen Sozialministerium) und setzte sich ab 1995 mit der beratenden Mitgliedschaft bei der „Arbeitsgruppe Aufgabekritik“ der Staatskanzlei während der zweiten Legislaturperiode der Regierung Schröder fort. (Der damalige Leiter der Arbeitsgruppe, Heinz Thörmer, ist leider viel zu früh verstorben).

Diese Tätigkeit bedeutete für mich teilweise eine „Wende“ von der Policy-Forschung zur Verwaltungswissenschaft.

Denn aufgefallen ist mir während der Beratungsarbeit vielerlei:

1. Ich selbst wusste viel zu wenig von den Materien, musste also noch eine ganze Menge von den gebildeten Ministerialbürokraten lernen.
2. Deren umfangreiches Sachwissen war jedoch – sagen wir es mal so – konzeptionell und methodisch wenig durchgearbeitet, außer im Rahmen des juristisch-dogmatischen Denkens. Die wichtigste Bildungsquelle war damals die DHV Speyer.
3. Das Neue Steuerungsmodell war zwar schon auf dem Markt, konnte aber nur mit Mühe (und mit Verbiegungen) auf die Landespolitik und die Landesministerien übertragen werden, obwohl im eher instrumentellen Bereich vieles rezipiert wurde (SIN-Projekte).
4. Die managerielle Welle, nahezu ausschließlich an Vorbildern der Großen Industrie und der so genannten Vorreiterländer (Neuseeland etc.) orientiert und vor allem durch externe Beratungsunternehmen vorangetrieben, begann das „hergebrachte“ deutsche Staatsdenken massiv zu erschüttern.
5. Und schließlich gab es in Deutschland erst wenige durch neuere Theorien geleitete Veröffentlichungen zum Thema „Staats- und Verwaltungsreform“. Nicht zu vergessen ist jedoch, dass bereits vor der deutschen Einigung, vor allem in den 1980er Jahren eine vielfältige Reformdebatte zugange war.

Die einflussreichsten Schriften der „neuen“ Zeit kamen aus dem angelsächsischen Raum, die ich zum Teil bei längeren Aufenthalten in Großbritannien (1994/95) kennenlernte. In Deutschland kamen die aus meiner Sicht zunächst wichtigen Schriften von *Frieder Naschold* (ebenfalls früh verstorben), aus einem Verbundprojekt von Bertelsmann- und Hans Böckler Stiftung (siehe die Buchreihe Modernisierung des Öffentlichen Sektors). Später dann entdeckte ich die deutsche Version der Managementwelle bei PUMA (eingebunden in eine OECD-Kampagne), ein Hort der Öffentlichen Betriebslehre. Soweit zum eher theoretischen Bestand in den Anfängen des Handbuches. Die Jahre 1994/95 können allerdings auch verwaltungspolitisch in Deutschland als Zäsur betrachtet werden, weil einerseits drei wichtige sozialdemokratische Landesregierungen (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und NRW) in den Prozess der Reform eingestiegen sind, und andererseits mit dem Leitbild des „Schlanken Staat“ eine CDU/FDP-Variante auf Bundesebene einflussreich wurde. Die grobe Linie des Handbuches folgte allerdings weniger dem schlanken Staat, wenngleich im betriebswirtschaftlich-instrumentellen Bereich erhebliche gemeinsame Schnittmengen bestanden, sondern entstammte sozialdemokratischer Provenienz. Im Rahmen der damaligen Leitbilddebatte schälte sich dann als neues Konzept der „Aktivierende Staat“ heraus, der eine Weile zum Leitbild der Reformen der Rot-Grünen Koalition ab 1998 wurde. Mittlerweile sind diese ‚Frontlinien‘ abgeschliffen und einem eher pragmatischen Umgang mit den wesentlichen Konzepten und Maßnahmen gewichen.

Der Erfolg der ersten Auflage (1998, Seitenumfang 387) war bei insgesamt 3.500 verbreiteten Exemplaren nicht zu übersehen. Dem damaligen Verleger *Edmund Budrich* sei Dank. Er hat auch sofort zugestimmt, als wir die zweite Auflage bald danach in Angriff nahmen. Dieses 2001 erschienene Buch hat sich von der Grundkonzeption kaum wesentlich verändert, der Autorenstamm blieb nahezu identisch, es war eine „durchgesehen und erweiterte“ Auflage mit einem größeren Umfang (439 Seiten), die sich ebenfalls zufriedenstellend verkaufte. Die 3., „völlig überarbeitet und erweiterte“ Auflage von 2005 (nunmehr beim VS Verlag) unterschied sich dann nicht nur im Umfang (526 Seiten), sondern auch von der Konzeption und dem Inhalt her von den vorherigen.

1. Die Neuerungen in der Wissenschaft wurden eingearbeitet, z.B. taucht prominent der „Gewährleistungsstaat“ auf. Auch neuere Themen wurden präsentiert, wobei sich

wissenschaftliche Paradigmen sowohl als neue herauschälten als auch mit einander partiell verschmolzen.

2. Mit einem neuen Kapitel „Erfahrungen und Perspektiven“ wurde auf Ergebnisse des Gesamtprojektes Verwaltungsreform kritisch reflektierend eingegangen, das Thema Evaluation hervorgehoben und die Dimension der Europäisierung eingeführt.
3. Insgesamt verlor das Handbuch seinen stark präskriptiven Charakter und wurde sowohl analytischer als auch empirisch und vergleichend reichhaltiger. Immerhin lagen schon 10 Jahre umfangreicher Praxiserfahrungen vor. Aus diesen kamen neue Themen, wie Rechtsvereinfachung, E-Government, Gesetzesfolgenabschätzung, Werte im öffentlichen Dienst, Change Management etc.
4. Das bedeutete auch einen Zuwachs an Autoren. Dabei handelte sich zum größten Teil um Autoren aus der Praxis einerseits und wissenschaftlichen Nachwuchs andererseits.

In der nunmehr vorliegenden 4., durchgängig überarbeiteten und erheblich erweiterten Auflage unseres Handbuches werden die Veränderungen der vergangenen 6 Jahre in Wissenschaft und Praxis in ihrem wechselseitigen Verhältnis aufgenommen. Mit 636 Seiten hat sich gefühlsmäßig der Umfang des Buches seit 1998 verdoppelt. Von den 66 Beiträgen von 72 Autoren ist die Hälfte neu. Einige ältere sind entfallen, die übrigen sind bearbeitet und aktualisiert worden. Eine Vielzahl neuer Autoren ist hinzugekommen, insbesondere Juristen (!), wobei auch erkennbar ist, wie sich das ehemals stark reformpraktisch geprägte Netzwerk zu einem Netzwerk wissenschaftlicher Standorte weiterentwickelt hat. Viele Autoren, die selbst zu Beginn noch zum wissenschaftlichen Nachwuchs zu zählen waren, sind mittlerweile gut etablierte und international renommierte Professoren geworden, die in erheblichem Maße dem Handbuch wissenschaftlichen Nachwuchs zugeführt haben. Zudem hat sich ein neuer Mitherausgeber zu uns gesellt; *Christoph Reichard*, für dessen erhebliches Engagement bei gründlichen Revisionen und Einwerbung von weiteren prominenten Autoren wir dankbar sind. Der direkte Beitrag aus der Praxis ist etwas geschrumpft, dafür haben die Wissenschaftler selbst mehr reflektierte Praxiserkenntnisse einbringen können. Tempora mutantur, nos et mutamur in illis.

Das Handbuch demonstriert in seinem heutigen bordeauxfarbenen Umschlag, wie sehr es sich mit den Umweltveränderungen selbst verändert, seit seinem ersten Erscheinen kontinuierlich weiterentwickelt und an Umfang sowie Tiefe gewonnen hat. Die Ansätze haben sich differenziert: war zunächst das Neue Steuerungsmodell eine wesentliche Referenzkonzeption, deren Komponenten sich jetzt erheblich verfeinert wiederfinden, wurde diese zunehmend – auch kritisch – in erweiterte verwaltungswissenschaftliche, einschließlich policy-analytischer, rechtswissenschaftlicher und organisationstheoretischer, Kontexte eingebunden. Insgesamt greifen die vorliegenden Beiträge auf einen erweiterten umfangreichen Erfahrungsschatz und valide empirische, vor allem international vergleichende, Untersuchungen zurück. Der Zugang von Beiträgen aus dem ganzen deutschsprachigen Raum (Schweiz und Österreich) ist bemerkenswert.

Hannover, 11. November 2010

