

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

December 2015

MICHAEL W. BAUER

**DIE VERWALTUNGSWISSENSCHAFT UND DIE
HERAUSFORDERUNG DER DENATIONALISIERUNG**

Publication Details:

Michael W. Bauer, 2015: Die Verwaltungswissenschaft und die Herausforderungen der Denationalisierung, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/2015, Jahrgang 56, 648-671.

Public Administration and the Challenge of Denationalization

Abstract: The article takes stock of Public Administration (PA) research about the internationalization (“denationalization”) of national public administrations by analyzing articles published in the top fifteen PA journals over the last 24 years. Surprisingly few articles focus on the complex interaction between globalization processes and the intensification of multilateral cooperation of national administrations. Disciplinary deficits are identified and options are developed how traditional PA questions may be reframed to meet the challenges posed by intensifying globalization pressures.

Keywords: Public Administration, Internationalization, Denationalization

Schlagwörter: Verwaltungswissenschaft, Internationalisierung, Denationalisierung

1. Einleitung¹

Seit geraumer Zeit bildet die Analyse der Antriebskräfte, Zusammenhänge und Konsequenzen dessen, was als Globalisierung oder Internationalisierung² bezeichnet wird, ein zentrales Thema der Gesellschaftsforschung. In den staatszentrierten Sozialwissenschaften wird in diesem Zusammenhang der *Denationalisierungsthese* besondere Aufmerksamkeit geschenkt (Held 1995; Zürn 1998). Denationalisierung beschreibt eine Tendenz zur Transformation des modernen Staates. Wan-

1 Dieser Artikel ist im Kontext des Projektes „Determinants and Consequences of Bureaucratic Autonomy of International Public Administrations“ entstanden, das innerhalb der Forschergruppe „International Public Administration“ durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft gefördert wird (FOR # 1745 TP 02 BA 3658/5-1). Alena Kern danke ich für die gemeinsame Arbeit an einem Literaturbericht, auf den sich der folgende Beitrag stützt. Mark Berges, Jörn Ege und Rahel Schomaker bin ich zudem für weitere Auswertungen und hilfreiche Kommentare dankbar.

2 In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden die Begriffe „Internationalisierung“ und „Globalisierung“ gewöhnlich synonym benutzt. Wenn im Folgenden Positionen dieser Literatur wiedergegeben werden, scheint es daher angebracht auch deren Begriffe zu verwenden. Ansonsten wird der Begriff „Denationalisierung“ bevorzugt, da dieser – wie noch auszuführen sein wird – die gegenwärtigen Veränderungen als differenzierende Effekte im nationalen politisch-administrativen System konzipiert. Der vorliegende Artikel bietet also *eine* mögliche Position: Globalisierung und Internationalisierung bewirken Veränderungen, deren Effekte auf nationale politisch-administrative Systeme als Denationalisierung konzeptionalisiert werden können. Dass es sich bei Internationalisierung, Globalisierung und Denationalisierung aber um umstrittene und je nach Anschauung um teilweise überlappende Konzepte handelt, sollte bei der Lektüre beachtet werden.

del wird dabei vor allem im Hinblick auf jene idealtypische Trias festgemacht, die bislang die besondere *nationalstaatliche* Ausformung von Staatlichkeit geprägt hat. Demnach zeichnen sich moderne Staatswesen gerade nicht mehr durch die Einheit eines bestimmten Gebietes, der dort ansässigen Bevölkerung und einer Staatsgewalt aus, die innerhalb dieses Territoriums die einzig legitime politische Herrschaft ausübt (Jellinek 1905). Vielmehr diagnostiziert Denationalisierung die Ausbreitung verdichteter gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge über staatliche Grenzen hinweg, die zu einer Herausforderung nationaler Gesellschaften und ihrer spezifischen politischen Institutionen führen (Zürn 2013, S. 31). Beispielsweise rufen internationale Organisationen oder globale zivilgesellschaftliche Akteure mittlerweile nationale politische Folgebereitschaft hervor, transnationale soziale Bewegungen und Kommunikationsformen bilden sich heraus und die politische Autorität nationaler Staatsorgane hängt immer öfter von Kooperationserfolgen in inter- und supranationalen Verhandlungen ab (Ecker-Erhard u. Wessels 2013; Roth 2001). Damit rückt einerseits die Gefahr eines relativen Macht- und Bedeutungsverlusts nationalstaatlicher Institutionen im Zuge der Globalisierung in den Vordergrund; andererseits werden diese Prozesse zugespitzt auch als eine „schöpferische Selbstzerstörung des Nationalstaates“ (Beck 2002) interpretiert, die das Aufkommen neuer, womöglich kosmopolitischer Handlungsformen – beispielsweise über universale Normgenese, neue transnationale zivilgesellschaftliche Akteure oder supranationale Autoritäten – wenn nicht versprechen so zumindest andeuten (Beck u. Grande 2004; Benz 2008). Diese Diagnosen und die dahinter vermuteten Kausalzusammenhänge sind Gegenstand kontroverser Debatten (Beisheim et al. 1999; Marschall 2002; Sassen 2003; Jachtenfuchs 2006; Zürn u. Ecker-Erhard 2013). Unstrittig ist aber, dass die Regierungsinstitutionen der am Modell der repräsentativen Demokratie ausgerichteten politischen Systeme gegenwärtig einen Bedeutungswandel durchmachen. Dieser Aspekt von Denationalisierung findet seine Entsprechung u. a. in der Governance-Forschung, und dort insbesondere in der Multilevel Governance Debatte (Hooghe u. Marks 2001; Benz 2004; Enderlein et al. 2010; Grande 2012). Mit Blick auf die nationale Exekutive wird in diesem Zusammenhang eine Transformation von Legitimationspotenzialen und Steuerungsressourcen diagnostiziert (Strange 1995, S. 56).

Vor dem Hintergrund dieser produktiven wie vielschichtigen Diskussionen erstaunt, dass Analysen mit Fokus auf die öffentliche Verwaltung und auf den Verwaltungsstaat im Allgemeinen sowie auf die Ministerialverwaltung im Besonderen in diesen Diskussionen nur spärlich präsent sind. Bei dieser Beobachtung setzt der vorliegende Artikel an. Ziel ist es eine erste Bestandsaufnahme und eine konstruktive Kritik von Forschungsanstrengungen der empirischen Verwaltungswissenschaft – oder anglo-amerikanisch: „Public Administration“ – im Bereich Internationalisierung bzw. Globalisierung zu liefern. Hierzu werden alle einschlägigen Aufsätze analysiert, die zwischen 1990 und 2014 in den fünfzehn meist zitierten Public Administration Zeitschriften veröffentlicht wurden. Sodann wird ein Raster aus der vergleichenden Verwaltungswissenschaft eingeführt, mit dessen Hilfe die identifizierte Literatur im Hinblick auf relevante Aspekte systematisch ausgewertet werden kann. Die Auswertung der Forschungsarbeiten legt nahe, dass weder übergeordnete genuin verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen zur De-

nationalisierung der öffentlichen Verwaltung vorhanden sind, noch dass sich ein kohärentes auf Theorieentwicklung abzielendes Forschungsprogramm zur Analyse der Internationalisierungsbedingungen oder den Internationalisierungseffekten der nationalen Verwaltungen abzeichnet. Auch wenn sich die Literaturanalyse vornehmlich auf eine Auswertung des in internationalen Zeitschriften veröffentlichten Outputs stützt, drängt sich die Einsicht auf, dass die Verwaltungswissenschaft der Internationalisierungsproblematik bislang verblüffend wenig systematische Beachtung geschenkt hat. In programmatischer Absicht wird daher anschließend versucht, mit Blick auf interne Strukturen und Akteure, politisch-administrative Beziehungen und zivilgesellschaftliche Interaktion zentrale Aspekte herauszuarbeiten, denen sich die Verwaltungswissenschaft mit Blick auf die Denationalisierungsproblematik zuwenden sollte. Der Schwerpunkt liegt dabei auf jenen Fragestellungen, die die komplexen Wechselwirkungen zwischen veränderten Problemlagen globalisierten Wirtschaftens und Regulierens in zunehmend transnationalisierten Gesellschaften und der zu Steuerungszwecken notwendigen Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen nationalen Verwaltungen systematisch erfassbar und empirisch erforschbar machen.

2. Verwaltungswissenschaft als Disziplin

Da im Folgenden von Verwaltungswissenschaft als akademischer Disziplin die Rede ist, erscheint eine kurze Erläuterung des Gebrauchs dieses Begriffes angezeigt. Das ist deshalb sinnvoll, weil sich in einigen Ländern, darunter auch Deutschland, „Verwaltungswissenschaft“ nicht als eigenständige universitäre Disziplin etablieren konnte. Die Gründe dafür, dass Verwaltungswissenschaft häufig als Teilgebiet der Rechtswissenschaft, Betriebswirtschaft, der Soziologie oder eben der Politikwissenschaft betrieben wird, sind in den Entwicklungsgeschichten der nationalen Bildungssysteme und insbesondere in der jeweils vorherrschenden Konfiguration der entstehenden Fächerkonkurrenz zu suchen (König 1970; Bogumil u. Jann 2009; Bohne 2014). Die häufig anzutreffende „Diasporasituation“ nationaler Verwaltungswissenschaften berührt jedoch nicht deren Forschungsprogramm. „Verwaltungswissenschaft“, „Science Administrative“ oder „Public Administration“ wird im Übrigen überall als multidisziplinäres und eklektisches Projekt betrieben.³ Welcher konkreten universitären Denomination die Produzenten von Verwaltungswissenschaft im Einzelnen zuzuordnen sind, ist daher für diesen Überblick nicht von Bedeutung. Unterstellt wird vielmehr ein „offener“ Disziplinbegriff, der Verwaltungswissenschaft als ein Forum derjenigen

³ Allerdings ist der Zwang zur Selbstlegitimation hierzulande sicherlich höher, weil der berufsverbandliche Überbau fehlt (was insbesondere den Ressourcenzugriff und damit die Setzung von eigenen Forschungsthemen erschwert) und zudem jene, die Verwaltungswissenschaft betreiben, ihre disziplinäre Loyalität bzw. berufliche Energie nicht ausschließlich auf dieses fachliche Teilgebiet verwenden können, sofern sie ihre individuellen wissenschaftlichen Karrieren im Blick behalten müssen. Hinzu kommt, dass in Deutschland, da der öffentliche Dienst in einer legalistischen Tradition steht und nach wie vor Juristen bevorzugt rekrutiert werden, die Spaltung zwischen rechtswissenschaftlicher Verwaltungslehre und sozialwissenschaftlicher Verwaltungsforschung besonders prägend wirkt.

betrachtet, die die öffentliche Verwaltung und ihre Rolle im politischen System bzw. in der Gesellschaft systematisch verstehen wollen und die ihre Erkenntnisse mit wissenschaftlich anerkannten Methoden erzeugen. Daher erscheint es auch zulässig, wie im folgenden Abschnitt ausgeführt wird, als verwaltungswissenschaftliche Produktion die Veröffentlichungen in jenen Zeitschriften zu werten, die sich selbst als Publikationsorgane der „Public Administration“ verstehen.

3. Auswahl der Stichprobe

Die vorangegangenen disziplinsoziologischen Einlassungen legen nahe, die Einschlägigkeit der für einen Überblick auszuwertenden verwaltungswissenschaftlichen Forschungsliteratur möglichst an „formale“ Kriterien zu knüpfen. Denn Fachgrenzen sind notwendig durchlässig und eine beispielsweise auf individueller Reputation oder Wirkungsvermutungen fußende Auswahl dürfte schwer zu begründen sein. Daher sollen für diesen Überblick als Ertrag verwaltungswissenschaftlicher Debatten und Forschungsleistungen ausschließlich Beiträge herangezogen werden, die in den anerkannten Publikationsorganen erschienen sind. Der Fokus auf „peer refereed international journal articles“ liegt daher nahe. Ein solches Verfahren hat Vor- und Nachteile, auf die an dieser Stelle kurz einzugehen ist. Nachteilig kann sich bei diesem Auswahlverfahren auswirken, dass man zur Identifikation der Artikel bestimmte Stichworte nutzen muss, in diesem Fall „Internationalisierung“, „Globalisierung“ und so weiter. Mit dieser Stichwortfestlegung geht aber notwendig eine implizite Vorauswahl einher. Im weiteren Sinne „verwandte“ Thematiken, die nicht explizit die ausgewählten Begriffe nutzen, können nicht erfasst werden und fallen womöglich aus dem Raster. Das könnten im hier interessierenden Kontext beispielsweise diffusionstheoretische oder sektorspezifische Arbeiten betreffen, die dann nicht identifiziert werden, sofern die einschlägigen Suchbegriffe nicht im Titel oder im Abstract explizit auftauchen. Ferner besteht die Gefahr, dass über die ausschließliche Betrachtung der Produktion von internationalen „peer-reviewed“ Zeitschriften einem intellektuellen „Mainstreaming“ Vorschub geleistet wird. Kritiker weisen in diesem Zusammenhang auf die Produktionszwänge hin, unter denen Herausgeber, Gutachter sowie Wissenschaftler stehen, insbesondere wenn Karrieren davon abhängen, in bestimmten Journalen zu veröffentlichen. Damit ist gemeint, dass ein bestimmter, eher empirischer Ansatz, die besten Chancen hat, erfolgreich durch das Standard-Reviewverfahren zu kommen. Allerdings sind gerade die Public-Administration-Zeitschriften, die überwiegend in Europa produziert werden, weit von der methodischen und erkenntnistheoretischen Rigidität entfernt, die etwa den politikwissenschaftlichen Top-Journalen in den USA unterstellt wird. Dagegen ist dem Einwand, dass Monographien durch den Fokus auf Zeitschriften unberücksichtigt bleiben, entgegen zu halten, dass, erstens, erfahrungsgemäß grundlegende Einsichten, die möglicherweise zunächst in einer spezifischen Landessprache bzw. in Monographien vorliegen, aufgrund des vorherrschenden Publikations- und Profilierungsdrucks früher oder später – wenn sie handwerklich und inhaltlich dem „state of the art“ entsprechen – sehr wohl in den einschlägigen englischsprachigen Journalen erscheinen; und zweitens wurde für die vorliegende Analyse natür-

lich auch die gängige monographische Produktion über Internationalisierung und Denationalisierung berücksichtigt. Diese ist in den Bereichen der Internationalen Beziehungen, der Governance und der vergleichenden Policy-Analyse auch äußerst ertragreich. Allerdings findet man dort – wie hoffentlich durch die Rezeption wesentlicher Standpunkte in der Einführung und im Schlussteil dieses Artikels deutlich wird – selten explizite Bezüge zu verwaltungswissenschaftlichen Problemen oder Thematiken.

Für den vorliegenden Bericht wurden daher Aufsätze bibliographiert, die in den fünfzehn meist zitierten englischsprachigen Zeitschriften im Bereich „Public Administration“ publiziert wurden.⁴ Konkret wurde folgendermaßen vorgegangen. Zunächst wurde über die auf den Internetseiten der Zeitschriften angebotene Suchfunktion nach den Begriffen „international*“, „global*“ und „multilevel“ in den Feldern <Title> und <Abstract> gesucht.⁵ Damit waren bereits sowohl die britische wie auch amerikanische Schreibweise der einschlägigen Begriffe in die Suche einbezogen.

Die Vorteile dieser Selektion liegen auf der Hand. Sie liegen in der Transparenz und darin, dass (unbewusste) Präferenzen des Forschers die Auswahl nicht beeinflussen können. Zudem darf das Vorliegen wissenschaftlicher Mindeststandards für die identifizierte Literatur wohl vorausgesetzt werden. Die gewählten Auswahlkriterien mögen rigide erscheinen, ihr formaler Charakter schützt aber eben auch vor unbekanntem Störgrößen. Letztendlich gibt es aber bei einer Anzahl von ca. 15.000 in den Jahren 1990 bis 2014 in den Top-15-Journals der Disziplin veröffentlichten Aufsätzen⁶ zu einer formalen Vorgehensweise bei der Auswahl einschlägiger Arbeiten wohl keine Alternative. Klar ist aber auch, dass es sich bei den identifizierten Artikeln um eine Art „Stichprobe“ handelt. Sie bleibt damit eine „Teilmenge“ einer schwer zu bestimmenden Grundgesamtheit der verwaltungswissenschaftlichen Produktion zur Problematik der Denationalisierung. Dass diese Teilmenge in ihren Charakteristika, die Charakteristika der Grundgesamt-

4 Dabei stützt sich die Auswahl auf den „5 Year Impact Factor“-Index, der von dem Medienkonzern Thompson Reuters in den Journal Citation Reports (JCRs) vorgelegt wird. Die JCRs, die seit 1975 jährlich publiziert werden, sind das meistgenutzte Ranking für die wissenschaftliche Exzellenz von Zeitschriften. Der „5 Year Impact Factor“ misst die Anzahl der Zitationen im aktuellen und den vier vorhergegangenen Jahren geteilt durch die Anzahl der in den fünf Jahren publizierten und somit potentiell zitierbaren Aufsätzen einer Zeitschrift. Der sich dabei ergebende Wert spiegelt die wissenschaftliche Relevanz einzelner Zeitschriften wieder. Diesem Beitrag liegt das Public-Administration-Ranking von 2012 zugrunde, welches folgende Zeitschriften als die fünfzehn meist zitierten benennt (in Klammern der Wert des Indexes): 1. Journal of Public Administration Research and Theory (3.337), 2. Philosophy & Public Affairs (2.762), 3. Journal of Policy Analysis and Management (2.281), 4. Governance (2.129), 5. Journal of European Social Policy (2.042), 6. Policy Sciences (1.779), 6. Regulation & Governance (1.779), 8. Climate Policy (1.679), 9. Journal of European Public Policy (1.667), 10. Public Administration (1.583), 11. Public Administration Review (1.546), 12. Environment and Planning C (1.386), 13. Public Management Review (1.291), 14. American Review of Public Administration (1.257), 15. Journal of Social Policy (1.195).

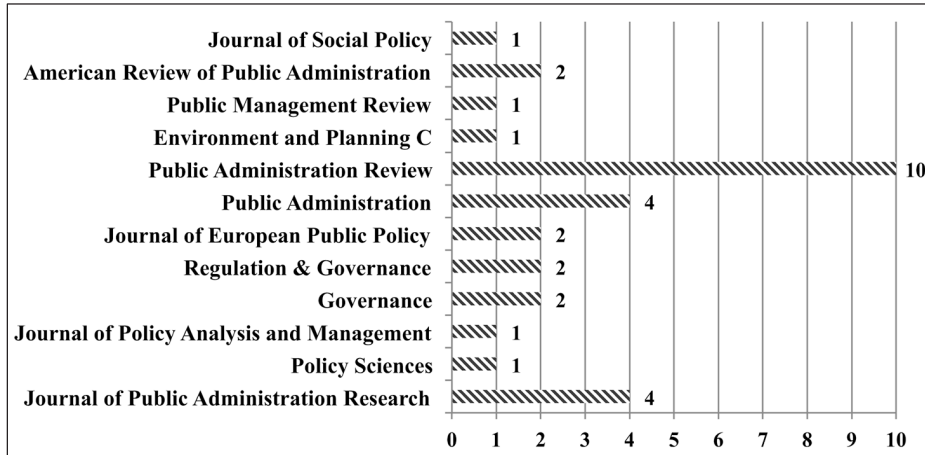
5 Nach Schlagwörtern konnte nicht gesucht werden, da nicht alle Journal die Schlagwörter *international** und *global** ausweisen. Die Suche über Inhalte der Abstracts macht aber das Übersehen einschlägiger Artikel unwahrscheinlich.

6 Im Jahr 2012 wurden in den Top-15-Journals zusammengenommen 648 Aufsätze veröffentlicht. Dies ergibt, in der Annahme, dass in anderen Jahren ebenso viele Aufsätze publiziert wurden, 15.552 Aufsätze im Zeitraum von 1990 bis 2014.

heit einwandfrei abbildet, wird hier nicht behauptet. Keine andere Vorgehensweise, die sich für den hier verfolgten Zweck anbietet, kann aber für sich in Anspruch nehmen, ähnlich transparent, systematisch und „unobstrusive“ (also im methodischen Sinne „unauffällig“) zu sein.

Interessanterweise ergab die Suche mit dem Wort „global*“ die meisten Treffer. Anders als erwartet waren Funde mit dem Suchwort „international*“ hingegen spärlich.⁷ So konnten insgesamt rund 50 Aufsätze identifiziert werden, von denen sich einige bei der Lektüre jedoch als thematisch nicht einschlägig erwiesen. Nach der Prüfung aller Treffer-Texte wurden schließlich 31 Aufsätze für den Literaturbericht ausgewählt.⁸ Tabelle 1 zeigt wie sich die identifizierten Aufsätze über die in die Recherche einbezogenen Zeitschriften verteilen.

Tabelle 1: Verteilung der identifizierten Aufsätze auf die Zeitschriften der Stichprobe



Quelle: Alena Kern und Rahel Schomaker.

Betrachtet man die Verteilung der Aufsätze nach Zeitschriften fällt eine besondere Häufung beim amerikanischen *Public Administration Review* auf (zehn Artikel und damit etwa ein Drittel aller ausgewählten Aufsätze). Mit jeweils vier Funden waren auch das *Journal of Public Administration Research and Theory* sowie *Public Administration* ergiebige Quellen. In vier der Zeitschriften, nämlich *Philosophy & Public Affairs*, dem *Journal of European Social Policy* und der Zeitschrift *Climate Policy* wurde hingegen überhaupt kein für diesen Literaturbericht

7 Die Europäisierungsliteratur spielt in diesem Zusammenhang übrigens keine wesentliche Rolle. Analog zum geschilderten Vorgehen wurden die 15 Referenzjournale systematisch nach Artikeln durchsucht, die die Kombination „Europeanization“ und „Public Administration“ bzw. „Europeanization“ und „Bureaucracy“ in Titeln oder Schlagwörtern aufweisen. Es gab fünf Treffer. Von diesen fünf können nur zwei als einschlägig für die hier verfolgte Fragestellung angesehen werden (Lippert et al. 2001; Trondal 2007). Jedenfalls erscheint die Gefahr eines Bias durch den Fokus auf „International“ und „Global“ anstatt auf die Europäisierung für die hier einzunehmende verwaltungswissenschaftliche Perspektive gering.

8 Die bibliographischen Angaben zu den Aufsätzen befinden sich im Anhang.

einschlägiger Aufsatz gefunden. Mit jeweils fünf publizierten Artikeln stechen ferner die Jahre 2001, 2005 und 2011 hervor, während es in anderen Jahren oftmals nur eine oder keine Veröffentlichung gab. Ein klarer Zeittrend fehlt jedoch, vielmehr ist in den letzten Jahren die Debatte wieder deutlich abgeflaut. Konzeptionelle Arbeiten, die der Diskussion innerhalb der Disziplin möglicherweise Orientierung hätten geben können, finden sich praktisch nicht mehr. Stattdessen ist in der untersuchten Literatur eine immer größere Detailverliebtheit bei der Auswahl der Forschungsfragen zu beobachten.

4. Untersuchungsheuristik

Jon Pierre hat in seinem Standardwerk zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft „Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration“ (1995) ein Analyseraster entwickelt (siehe Brans 2003 mit weiteren Referenzen), das auch für Denationalisierungsfragen fruchtbar gemacht werden kann. Es beinhaltet drei Hauptbestandteile. Erstens wird ein Fokus auf intra-organisationalen Faktoren und Dynamiken gelegt, die insbesondere durch Akteure, ihre Verhaltensweisen und binnenadministrative Strukturen beschrieben werden. Zweitens wird dem Verhältnis zwischen auf Zeit gewählten Politikern und den festangestellten Top-Bürokraten besondere Bedeutung zugemessen. Drittens sollen auch die Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und der (weit zu fassenden) Zivilgesellschaft erfasst werden. Diese drei Bereiche stehen in einem komplexen wechselseitigen Einflussverhältnis. So kann beispielsweise der Austausch mit organisierten gesellschaftlichen Interessen (Lehmbruch 1987) die Verwaltung im Verhältnis zur Politik stärken; andererseits kann eine durchsetzungsstarke Politik immer auch den administrativen Apparat als solchen und damit die intra-organisationalen Dynamiken zu ihren Gunsten verändern (Niskanen 1975).⁹ Gerade weil dieser Rahmen jenseits von bestimmten Theorieansätzen als Vergleichsraster nationaler Verwaltungssysteme entwickelt worden ist, liegt es nahe, ihn auch zur Einordnung der Ergebnisse der verwaltungswissenschaftlichen Internationalisierungsliteratur heranzuziehen. Die Auswertung beginnt jedoch mit einem Überblick wie das Denationalisierungsphänomen selbst in den Referenzartikeln konzeptionalisiert bzw. beschrieben wird.

4.1 Internationalisierungskonzeptionen

Globalisierung oder Internationalisierung werden in der ausgewählten Referenzliteratur als „transcending phenomenon“ (Farazmand 1999, S. 512) oder als „multidimensional process“ (Baltodano 1997, S. 623) dargestellt, welche immer mehr die Fähigkeit des Staates beschränken, Ursachen und Konsequenzen sozialer, ökonomischer und politischer Veränderungen unter seiner *unilateralen* Kontrolle zu halten. Die öffentliche Verwaltung als organisationaler „Maschinenraum“

⁹ Auf die Zentralität und allgemeine theoretische Bedeutsamkeit gerade dieser Elemente und Beziehungen für die vergleichende Verwaltungswissenschaft kann hier nicht weiter eingegangen werden. Siehe aber Pierre (1995, S. 9-32).

(Baltodano 1997, S. 624) des modernen Staates kann dieser Transformation selbstverständlich nicht entgehen. Globalisierung wirke indirekt über Veränderungen in den politischen, ökonomischen und sozialen Teilsystemen sowie über direkte Zwänge und neue Aufgabendelegation an die nationalen Verwaltungen (Welch u. Wong 1998, S. 43). Als Indikatoren für den Wandel werden insbesondere angeführt, dass sich territoriale Grenzen auflösen, sich direkter horizontaler Austausch intensiviert und netzwerkförmige Steuerungsformen an Bedeutung gewinnen (Hood 1995; Huddleston 2000). Die größte Übereinstimmung in den Studien findet sich bei der Beschreibung der veränderten Rahmenbedingungen und Problemerkundungen, denen die nationale Verwaltung aufgrund zunehmender Internationalisierung gegenüberstehe. Internationale Kräfte, so wird häufig befürchtet, würden die Möglichkeiten der Verwaltung auf nationale Bedürfnisse und Anforderungen einzugehen, einschränken. Zudem führten länderübergreifende Problemlagen dazu, dass Verwaltungen zukünftig lernen müssten, in „spreading networks“ (Baltodano 1997, S. 624) und „intertwined“ (Koppell 2010, S. 51) mit globalen Akteuren zu agieren. Einigkeit herrscht auch darüber, dass Internationalisierung für die nationalen Verwaltungen bedeutet, sich auf veränderte Verantwortungsbeziehungen und Legitimitätsmuster einstellen zu müssen (Haque 2001, S. 71-72; Haque 1996). Konkret haben denn auch immer mehr Aufgaben der nationalen Verwaltung ihren Ursprung auf internationaler Ebene – etwa von Seiten internationaler Organisationen oder transnationaler Aktionsbündnisse – mit den entsprechenden Problemen der Verantwortungszurechenbarkeit zu nationalen politischen Institutionen (Huddleston 2000, S. 671). Es geht also um Überlapung, Wettbewerb, Desintegration, Ebenen und Arenen übergreifenden Austausch, wo früher Arbeitsteilung, Monopole, Zentralisierung und strikter Dienstweg dominierten. Internationalisierung, so die gängige Lesart, löst hierarchische Strukturen auf und trägt so zur Schwächung des Nationalstaates und seiner Verwaltung bei (Christensen 2012). In Teilbereichen kann es allerdings bisweilen zu sektoraler Reintegration kommen, die meist aber allein auf eine themenspezifische Problemlösung abzielt und durch relativ offene Kommunikation sowie durch das Primat von Überzeugungsstrategien innerhalb von Verhandlungssystemen charakterisiert ist (Jreisat 2005, S. 235). Die Würdigung potentiell positiver Effekte der Denationalisierung ist aber ausgesprochen selten. Insgesamt überwiegen in der Referenzliteratur deutlich die kritischen Einschätzungen; wobei vielfach ein direkter Zusammenhang zwischen Globalisierung sowie neoliberaler Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung unter dem New-Public-Management-Paradigma gesehen wird (Kettl 2000, S. 490). Angesichts der Vielgestaltigkeit der konkreten Fragestellungen und empirischen Blickwinkel, die die gesampelten Artikel einnehmen, kann nicht wirklich überraschen, dass sich keine einheitliche Definition einer „internationalisierten Verwaltung“ oder des Phänomens der „Internationalisierung“ bzw. „Globalisierung“ (von Denationalisierung wird explizit in keinem der Artikel gesprochen) in Bezug auf öffentliche Verwaltung findet oder auch nur tendenziell andeutet. Es erstaunt aber dennoch, dass Globalisierungsphänomene

– bis auf die Ausnahme Welch und Wong (1998)¹⁰ – überwiegend deskriptiv behandelt werden und kein Versuch unternommen wird, Heuristiken oder analytische Definitionen – sei es auch nur für einzelne Aspekte administrativer Internationalisierung – zu entwickeln. Angesichts solcher Defizite muss der Untersuchungsgegenstand vage bleiben. Hier könnte auch ein wesentlicher Grund dafür liegen, dass eine systematische Diskussion von Internationalisierung in der Verwaltungswissenschaft bislang ausgeblieben ist.

4.2 Intra-organisationale Faktoren

Die intra-organisationale Perspektive beinhaltet die bürokratischen Akteure und deren Verhalten auf der einen sowie Organisationsstrukturen auf der anderen Seite. Die Bedeutung administrativer Akteure (weit gefasst als „public managers“, siehe Kettl 1997, S. 451) für mit Internationalisierung im Zusammenhang stehenden Organisationswandel kann nicht hoch genug eingeschätzt werden (Lodge 2005, S. 654). Sie setzen Veränderungsanforderungen um und überführen diese damit in nationale Organisationsroutinen (Agranoff 2013, S. 12). Jenseits dieser eher im Allgemeinen bleibenden Beobachtungen stellen einige Autoren einen spezifischen verhaltensprägenden Zusammenhang zwischen Globalisierung und bürokratischem Verhalten her. Demnach steht der Verwaltungsstaat nicht zuletzt durch die Reformen des New Public Management immer mehr unter Effizienzdruck: „public administrators must perform the impossible task of high output under severe psychological conditions of fear and downsized personnel“ (Farazmand 1999, S. 517). Mit administrativer Internationalisierung gehe demnach eine „Ökonomisierung“ des Verhaltens einher, die den hergebrachten Wertekodex der bürokratischen Eliten nachhaltig verändert (Baltodano 1997; Haque 2001). Der durch die Internationalisierung befeuerte Primat des ökonomischen Denkens zerstöre letztendlich, so die Befürchtung, das besondere Ethos der nationalen Verwaltungseliten. In diesem Sinne wird Globalisierung als eine Ideologie wahrgenommen, die die Erwartungen an die Individuen im öffentlichen Dienst grundlegend verändert. Ihre Rollen und ihr Verhalten richten sich immer mehr an ökonomischen Effizienzkriterien aus und immer weniger an solidarischen Gemeinschaftswerten (Kettl 2000, S. 490). Mit Blick auf administrative Organisationsstrukturen wird zudem eine zunehmende Lücke konstatiert. Denn die Regierungsbürokratien haben sich kaum verändert, sie bleiben einem traditionellen Planungs- und Implementationsideal verhaftet, das auf hierarchische Organisation und „top-down“ auf die Umsetzung flächendeckender Programme ausgelegt ist. In vielen Teilbereichen ändert sich unter Globalisierungsdruck aber die Regierungspolitik notwendigerweise. Unabhängig von traditionellen Arrangements müssen neue, immer häufiger grenzüberschreitende Allianzen eingegangen sowie gesellschaftliche Widerstände antizipiert und auf dem Verhandlungsweg über-

10 Welch und Wong schlagen vor, die Effekte der Globalisierung auf die Verwaltung insbesondere in den Bereichen „bureaucracy-structure“, „scope“, „autonomy“ und „management“ (Welch u. Wong 1998, S. 45) zu untersuchen. Allerdings werden diese Kategorien in der Literatur nirgendwo aufgegriffen und vermochten daher auch nicht die Debatte zu prägen.

wunden werden (Kayaalp 2012, S. 236). Die sich wandelnde sozioökonomische Rolle des Verwaltungsstaates, die immer komplexer werdende Zuordnung von politischer Verantwortlichkeit (Accountability) und die sich neu stellende Frage, wie in einer differenzierten Gesellschaft genügend Vertrauen in bürokratische Institutionen und Strukturen generiert werden kann, werden aber nur vereinzelt in der Literatur gestreift (Welch u. Wong 1998; Haque 2001).

4.3 Das Verhältnis Politik und Verwaltung

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist das Verhältnis zwischen Politikern und Karrierebeamten als besonders sensibel und theoretisch bedeutsam einzuordnen. Denn Organisationserfahrung und fachliche Expertise eröffnen Top-Bürokraten informelle Möglichkeiten und Anreize, sich der Steuerung durch die Politik gegebenenfalls zu entziehen. Schon Max Weber sah in der Bürokratisierung der Politik im Sinne einer immer größeren Autonomie des Verwaltungsapparates, der seine eigenen Ziele anstatt jene der gewählten Politiker verfolgt, eine Gefahr für die republikanische Demokratie (Weber 1956). Vor diesem Hintergrund ist die Frage, wie denn die Internationalisierung dieses prekäre Verhältnis womöglich verändert, zweifelsohne von großem Belang. Angesichts seiner grundlegenden Bedeutung finden sich in den gesammelten Zeitschriftenartikeln aber erstaunlich wenige Ausführungen zu diesem Verhältnis. Zwar weist Kettl darauf hin, dass Internationalisierung „radically transforms [...] the relationship between elected officials and administrators“ (Kettl 1997, S. 459). Aber weder Kettl noch die wenigen anderen Autoren, die sich zu dem Zusammenhang unter dem Gesichtspunkt der Globalisierung äußern, stellen ausgiebige oder gar systematische Überlegungen zu diesem Thema an. Vereinzelt wird darauf verwiesen, dass es insbesondere das spezielle Fachwissen ist, das Politiker wie auch Verwaltungskader benötigen, wenn sie die Interessen ihrer Konstituenten auch international verfolgen wollen (Rodríguez-Pose u. Gill 2003, S. 343). Relative Einigkeit besteht allerdings darin, dass es nicht hierarchische Unterordnung, sondern Verhandlungen sind, welche die neue Zeit prägen (Radaelli 2005; Agranoff 2013; ähnlich Haque 2001). Politiker und hohe Verwaltungsbeamte agieren insbesondere in internationalen Verhandlungen in grundsätzlich ähnlicher Weise, und ihre jeweiligen Aufgaben scheinen sich „unentwirrtbar zu vermischen“ (Agranoff 2013, S. 7). Wie genau, unter welchen Bedingungen und mit welchen Folgen diese *Vermischung* und *Transformation* geschieht, bleibt dabei offen. Die traditionelle Hybridisierungsthese wäre damit unter veränderten Rahmenbedingungen aber wieder auf die Agenda gesetzt (Aberbach et al. 1981).

4.4 Die Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und der Gesellschaft

Der Trend zu größerer Mitwirkung der Bürger in Verwaltungsangelegenheiten (auch jenseits der Planung und Realisierung von Großprojekten) wird ebenfalls als Kennzeichen von internationalisiertem Verwaltungshandeln gesehen. Wobei nicht nur Bürger, sondern Nichtregierungsorganisationen ebenso wie subnationale Regierungen oder betroffene lokale Behörden in Abstimmungs- und Verhand-

lungsprozesse kooptiert werden (Kettl 2000, S. 496). Der Politikmodus der Aushandlung und der Fokus der beteiligten Akteure auf das Lösen von Sachproblemen scheinen gerade in transnationalen Konstellationen traditionelle Hierarchien aufzulösen sowie einer Vermischung von Verwaltungssphäre und Zivilgesellschaft Vorschub zu leisten (O'Toole u. Hanf 2002, S. 115). Zumindest eine Studie sieht hier sogar eine neuartige Machtposition für das Verwaltungspersonal entstehen, denn dieses hätte unter den gegebenen Bedingungen der Internationalisierung „a unique opportunity to become the direct conduit for the public's voice in policy making, implementation, and enforcement“ (Bingham et al. 2005, S. 550). Denn es sind die modernen Verwaltungskader, die Teil der vertikal organisierten Regierungshierarchie sind und die gleichzeitig den horizontalen Austausch zwischen der Staatsautorität und den Bürgern anbahnen und diese Beziehungen oft über langwierige und komplexe transnationale Verhandlungsprozesse aufrechterhalten. Aus diesen multiplen Funktionen erwachsen neue Handlungsoptionen und womöglich auch Machtressourcen.

4.5 Mechanismen, Mehrebenenproblematik und Methodenreflexion

Das an die Artikel angelegte Auswertungsraster ermöglicht es, Inhalte unter den Pierre'schen Schwerpunktsetzungen sichtbar zu machen und einzuordnen. Dass relativ wenige *theoretische* Aussagen – und diese zudem noch von einer überschaubaren Gruppe von Autoren – kompiliert werden konnten, stellt bereits eine interessante Erkenntnis dar. Zugute halten muss man den Autoren allerdings, dass die große Mehrheit nicht explizit auf verallgemeinerbare analytische Aussagen im Hinblick auf eine mögliche Theorie der administrativen Internationalisierung abzielt. Eine andere Frage, die sich in dem Zusammenhang stellt, betrifft allerdings die Fokussierung der Auswertung auf eine Heuristik der im Pierre'schen Sinne *ländervergleichenden* Verwaltungswissenschaft. Ist diese unter Gesichtspunkten der Internationalisierung möglicherweise ergänzungsbedürftig? Drei Aspekte drängen sich auf. Zum einen könnte im Mehrebenencharakter der administrativen Akteursbeziehungen ein Spezifikum liegen; zum zweiten verfolgen die ausgewählten Artikel, wie oben bereits erwähnt, ihre eigenen Fragestellungen. Daher könnte über die Erfassung der unterschiedlichen Untersuchungskonzepte und Wandelerklärungen womöglich ein Mehrwert erzeugt werden. Schließlich ist die Frage von Bedeutung, ob Denationalisierung auch als methodische Herausforderung wahrgenommen wird und welche Überlegungen die Autoren in diesem Zusammenhang anstellen. Diese drei Aspekte sollen im Folgenden diskutiert werden. Die Mehrebenenproblematik wird in einer Reihe von Arbeiten aufgegriffen. Durch die Übernahme von Regulierungsaufgaben durch internationale Organisationen und Agenturen ist ein Teil der Verantwortlichkeit für öffentliche Politikgestaltung, die früher ausschließlich dem nationalen politisch-administrativen System oblag, in die internationale Sphäre diffundiert (Christensen 2012, S. 641). Das Dilemma wird zumeist darin gesehen, dass Regierungen Policy-Probleme von internationalem oder gar globalem Charakter nicht mehr innerhalb nationalstaatlicher Jurisdiktionen bearbeiten, geschweige denn lösen können (Huddleston 2000, S. 674). Die nationalen Bürokratien bleiben aber in den nationalstaatlichen Institu-

tionengefügen „gefangen“ und haben daher mit den gleichen Beschränkungen wie andere nationale Institutionen (Parteien, Parlamente, Gerichte etc.) zu kämpfen. Der überwiegend vertikal angelegte nationale Regierungsprozess kollidiert also mit den funktionalen Notwendigkeiten horizontaler Koordination und sektoraler Re-Integration jenseits traditioneller Arrangements (Kettl 2000, S. 495). Die räumliche Dimension von Politik verschwindet zwar nicht, sondern bleibt wichtiger Referenzpunkt nationaler Verwaltungspraxis. Aber durch die unzureichende Ressourcenausstattung und die Überforderung rein nationaler Problemlösungskapazitäten wird die ebenen- wie sektoren-übergreifende transnationale Kooperation insbesondere zwischen öffentlichen und privaten Akteuren unerlässlich (Howlett 2009, S. 75). „The development of problem-specific arrangements, each with a different spatial reach, is now a major fact of politico-administrative life, with consequences for the conduct of administration“ (O’Toole u. Hanf 2002, S. 115). Welche Konsequenzen das entstehende komplexe Mehrebenensystem, das private wie öffentliche Akteure aus verschiedenen Bereichen zur Problemlösung auf dem Verhandlungsweg zusammenbringt, für die nationalen öffentlichen Verwaltungen im Hinblick auf die Pierre’schen Elemente einer vergleichenden Verwaltungswissenschaft hat, wird allerdings nirgendwo systematisch behandelt.

Zweitens wird Verwaltungswandel in der analysierten Literatur auch häufig aus einer policyanalytischen Veränderungsperspektive heraus untersucht und betrifft im weitesten Sinne die „Diffusion“ administrativer Praktiken und Optimierungsstrategien (Hood 1995; Radaelli 2005). Durch erhöhten Kontakt zwischen den Systemen sowie durch steigenden Effizienzdruck angesichts leerer Staatskassen werden nationale Verwaltungsstrukturen und -prozesse in ein internationales Benchmarking gezwungen. Als Paradebeispiel kann die New-Public-Management-Bewegung angeführt werden, die denn auch in einigen der hier analysierten Studien prominent vertreten ist (Pollitt 2000; Wollmann 2000; Phillips et al. 2006). Andere, ähnlich gelagerte Themen sind „better regulation“, „regulatory impact assessment“ oder „good governance“. Als Mechanismen, mit denen „what works elsewhere“ (Lodge 2005, S. 261) in den nationalen Verwaltungsapparat transportiert wird und dann womöglich auf systemischer Ebene zu isomorphen Anpassungen führt, werden insbesondere „learning“, „transnational communication“, „discourse“ und „imposition of international organizations“ genannt. Zwar ist nicht immer klar, ob Konvergenz die Voraussetzung oder das Resultat dieser Prozesse ist. Es zeichnet sich aber eine Forschungsagenda im Bereich „diffusion“, „transfer“ und „learning“ ab, die untersucht unter welchen Bedingungen externe Kräfte – über welche transnationale bzw. transgouvernementale Transmissionsmechanismen auch immer – nationale Standards und Kulturen verändern (Keohane u. Nye 1974; Slaughter 1997). Das spezifisch Nationale der heimatlichen Verwaltungssysteme verschwindet dabei nicht ohne weiteres unter internationalem Druck, sondern definiert den „Korridor“ möglicher Veränderungen, die von außen kommend in die nationalen Prozesse und Arrangements integriert werden können oder eben hohe Anpassungskosten verursachen (Knill 2001).

Schließlich fällt auf, dass eine systematische Reflexion über die Adäquanz der verwandten Forschungsdesigns hinsichtlich der aufgeworfenen Fragestellung – gelinde gesagt – selten ist. So machen nur wenige Autoren transparent, unter

welchen theoretischen Grundannahmen ihre Thesen entstanden sind (Ausnahmen Kayaalp 2012; Radaelli 2005; Wollmann 2000) und wie die präsentierten empirischen Ergebnisse in die allgemeine Debatte rückgekoppelt werden könnten. Es mangelt insbesondere an Studien, die sich mit Verwaltungsentwicklungen im Zeitverlauf auseinandersetzen (Baltodano 1997, S. 616). Die Akkumulation theoretischer Einsichten im Hinblick auf Erklärungen von Denationalisierungsphänomenen ist daher schwierig. Begründungen für diesen unbefriedigenden Zustand werden keine gegeben. Aber das Defizit kann damit in Zusammenhang gebracht werden, dass die Verwaltungswissenschaft als ein „prisoner of the word ‚state‘“ (Baltodano 1997, S. 618) porträtiert wird, da man den Nationalstaat zu lange als den natürlichen und einzigen Kontext verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen betrachtet habe. Mit der Globalisierung als neue weltverändernde Dynamik sei es jedoch nun geboten, die bisherige Theorielandschaft insbesondere um komparative und internationale Perspektiven zu erweitern (Farazmand 1999, S. 518). In der Tat legen die Ergebnisse der untersuchten Arbeiten nahe, dass Internationalisierungsprozesse äußerst unterschiedlich und differenzierend auf nationale Verwaltungssysteme und -akteure wirken. Vor diesem Hintergrund steigt die Bedeutung von systematisch fallvergleichenden Forschungsdesigns. Denn komparative Untersuchungsstrategien sind gerade dann opportun und vonnöten, wenn die Wirkung von bestimmten Faktoren und Konstellationen unter unterschiedlichen Bedingungen auf unterschiedliche Systeme untersucht werden soll. Mithilfe vergleichender Fallstudien könnte also durchaus der Einfluss globaler Trends auf unterschiedliche nationale Verwaltungen adäquater identifiziert werden (Jreisat 2005, S. 231). Tatsächlich aber finden sich fast keine systematisch qualitativ-vergleichenden oder quantitativ-hypothesentestenden Arbeiten. Länder- oder Sektorenvergleiche im Hinblick auf die Analyse von verwaltungswissenschaftlichen Internationalisierungsphänomenen verwenden nur zwei der untersuchten Artikel.

5. Diskussion

Dieser Auswertung liegen 31 wissenschaftliche Aufsätze zugrunde, die sich – in variierender Intensität und aus unterschiedlichen Perspektiven – mit der Internationalisierung nationaler Verwaltungen beschäftigen. 31 Aufsätze von 15.000 – und damit nur 0,2% der in den Referenzjournalen veröffentlichten verwaltungswissenschaftlichen Produktion – ist eine verschwindend kleine Zahl, wenn man die Bedeutung bedenkt, die der Denationalisierungsthematik in den Sozialwissenschaften ansonsten beigemessen wird. Zum Vergleich: mit ähnlichen Internationalisierungstichworten finden sich im gleichen Zeitraum in den Top-15 volkswirtschaftlichen Journalen 1004 und in den Top-15 Journalen der Politikwissenschaft immerhin noch 176 Artikel und damit ein Vielfaches des identifizierten verwaltungswissenschaftlichen Outputs.¹¹ Vor diesem Hintergrund scheint es also durchaus gerechtfertigt von einer relativen Vernachlässigung der Thematik durch die

11 Die Zahlen wurden dankenswerter Weise von Rahel Schomaker erhoben.

Verwaltungswissenschaft zu sprechen. Inhaltlich ergibt sich zudem ein gemischtes Bild. Es dominieren spekulativ-deskriptive Abhandlungen über die Bedeutung der Internationalisierung für die öffentliche Verwaltung sowie einzelne Fallstudien über den Einfluss regulativer internationaler Politik auf nationale administrative Institutionen. Nur vereinzelt können in dieser Literatur übergeordnete genuin verwaltungswissenschaftliche bzw. bürokratiethoretische Fragestellungen ausgemacht werden. Ein kohärentes, auf Theorieentwicklung abzielendes Forschungsprogramm zur Analyse der Internationalisierungsbedingungen oder den Internationalisierungseffekten der nationalen Verwaltungen zeichnet sich jedenfalls nicht ab. Zumindest geben aber die analysierten Artikel im Hinblick auf intra-organisationale Faktoren, auf das Verhältnis Politik und Verwaltung sowie auf die Beziehung Verwaltung und Gesellschaft Anregungen und werfen plausible Fragen auf. Die Denationalisierung der nationalen Verwaltung wird also durchaus als verwaltungswissenschaftliche Forschungsaufgabe wahrgenommen. Doch muss konstatiert werden, dass im Untersuchungszeitraum weder inhaltliche noch theoretische oder methodisch überzeugende Wege aufgezeigt (oder gar systematisch verfolgt) wurden, wie die mit einem Forschungsprogramm Denationalisierung verknüpften Herausforderungen für die Disziplin bewältigt werden könnten. Jenseits einiger diffusions- bzw. konvergenztheoretischer Arbeiten (die allerdings die Resistenz nationaler Verwaltungen gegenüber Veränderungen im Sinne von „sticky institutions“ als unabhängigen Erklärungsfaktor behandeln und administrative Wandelphänomene im Globalisierungsprozess daher gerade nicht als abhängige Variable reflektieren) und der Debatte über die unterschiedlichen Auswirkungen der NPM-Reformen können denn auch kaum substantielle Ergebnisse dargeboten werden. Auf kumulativen Erkenntnisfortschritt ist vor diesem Hintergrund also kaum zu hoffen. Dabei birgt gerade die Denationalisierungsproblematik die Chance, die Verwaltungswissenschaft aus ihrer parochialen Verklammerung mit nationalstaatlichen Erklärungsmodellen zu lösen und wieder als produktiven Teil einer modernen „Staatswissenschaft“ zu etablieren (Scharpf 1973).

6. Perspektiven

Globalisierung und Internationalisierung bewirken ökonomische, soziale, kulturelle und politische Veränderungen, deren Effekte auf nationale politisch-administrative Systeme als Denationalisierung konzeptionalisiert werden können. Denationalisierung umfasst dabei einerseits indirekte Wirkungen, die überwiegend als Anpassungsdruck aus globalen Prozessen resultieren; andererseits bilden sich neue supranationale und transnationale Akteure heraus, die direkt Handlungsdruck ausüben und mitunter auch konkrete Aufgabenstellungen für die nationale Verwaltung formulieren. Die Umsetzung dieser Aufgaben im nationalen Verwaltungsgefüge wird von diesen Akteuren aus speziellen Funktionen und Interessen heraus begleitet und kontrolliert. Der sich vollziehende Wandel wird daher zu Recht als Transformation von Staatlichkeit wahrgenommen. Je staatstranszendierender diese Prozesse ausfallen, desto stärker wird auch die Rolle der Verwaltung und der bürokratischen Eliten berührt und verändert. Man kann es daher folgerichtig finden, dass staatliche Bürokratien erst jetzt in den Mittelpunkt einer

Denationalisierungsperspektive rücken. Denn der Verwaltungsapparat selbst darf als letztes Reservoir staatlicher Steuerungssouveränität in klassisch hierarchischer Manier gelten. Empirische Evidenz für die Transformation von „national Government“ zu „transnational Governance“ hat man zunächst und zu Recht in anderen Bereichen gesucht. Hinzu kommt ein konzeptionelles Problem. Unser Verständnis von Verwaltung und Bürokratie ist ohnehin auf das Engste verknüpft mit der Entwicklung republikanischer Nationalstaaten und ihrer Demokratisierung. Es ist diese demokratisch-republikanische Konstellation, die auch Weber vor Augen hatte, und die unsere Konzeption von Verwaltung, Bürokratie und deren Beziehung zu politischer Herrschaft bis heute nachhaltig prägt. Aber in der Konzeptionalisierung von administrativer Denationalisierung scheinen nun die Grenzen des Weberschen Bürokratiemodells auf. Verwaltungsstaatlichkeit, die geprägt ist von horizontalem Ressourcentausch über Staatsgrenzen hinweg, von vertikalen Kompetenzverflechtungen, von Phänomenen institutioneller Teilintegration, von Wettbewerbskonstellationen zwischen öffentlichen und privaten Trägern staatlicher Autorität sowie von neuen Formen der Partizipation (transnationaler) zivilgesellschaftlicher Gruppen an der nationalen Politikformulierung und -integration (Bach 1999, S. 91), lässt sich mit dem in Auseinandersetzung mit Webers Werk entwickelten klassischen Instrumentarium der Disziplin jedenfalls kaum mehr auf den Begriff bringen. Die Reflexion der Verwaltungswissenschaft über diese Veränderungen ist offenkundig bislang unzureichend geblieben. Das heißt nicht, dass es keine Studien oder Standpunkte zu diesen Themen gäbe. Man hat aber noch keinen analytischen Bezugsrahmen gefunden, mit dessen Hilfe sich Teilergebnisse zu einem größeren Bild zusammensetzen ließen. Eine Theoretisierung der Veränderungen durch Internationalisierung hat daher noch nicht in ausreichendem Maße stattfinden können. Um Missverständnissen vorzubeugen sei betont, dass eine verwaltungswissenschaftliche „Großtheorie“ der Denationalisierung dabei selbstredend keine realistische Option ist. Aber es finden sich eben auch kaum substantielle Vorarbeiten für bürokratiethoretische Theorien „mittlerer Reichweite“ im Denationalisierungskontext. Um diesen Mangel zu korrigieren, sollten gezielt ausgewählte Forschungsschwerpunkte besetzt werden, damit wenigstens in begrenzten Feldern analytische Ansätze als Grundlage für die Durchführung empirischer Studien entwickelt bzw. adaptiert werden können. Ferner bedarf es einer gemeinsamen verwaltungswissenschaftlichen Terminologie, die dann eine Konvergenz von Forschungsagenden und womöglich den systematischen Aufbau von komplementären Forschungsprojekten oder sogar empirischen Datenbanken ermöglichen könnte. Die Pierre'sche Heuristik, mit deren Hilfe die Forschungsergebnisse des ausgewählten Samples geordnet wurden, bietet sich als Ausgangsbasis für erste Schritte in diese Richtung an. Insbesondere wenn sie um Aspekte von Mehrebenenkonstellationen systematisch ergänzt wird. Einige Ausführungen müssen zur Illustration des Gemeinten im Folgenden genügen. In der intra-organisationalen Perspektive könnte ein Fokus auf die Herausbildung einer neuen Verwaltungselite liegen. Top-Bürokraten in den wichtigen nationalen Ministerien rücken als Teil der tonangebenden „epistemic communities“ in eine zentrale transgouvernementale Wächterrolle, die auch bereits von Peter M. Haas klar beschrieben worden ist (1992, S. 4). Denn Ideen und Problemlösungswissen zirkulieren zwar relativ frei

in transnationalen Netzwerken, aber die Erkenntnisse der epistemischen Gemeinschaften müssen erst durch einflussreiche Bürokraten in die Regierungsapparate eingespeist werden, um über den nationalen Verwaltungsapparat umfassend gesellschaftspolitisch wirksam zu werden. Hier könnten sich auch Anhaltspunkte ergeben, ob sich das Verhältnis zwischen Politik und Bürokratie auf dieser Ebene durch die zunehmende Denationalisierung nachhaltig verändert. Bedenkt man beispielsweise, dass Verwaltungskontrolle national faktisch eine nicht unwesentliche parteipolitische Dimension hat, so ist zu konstatieren, dass in internationalen Konstellationen – insbesondere angesichts der Schwierigkeit nationaler Parteiführer, sich über mögliche Politikalternativen anders als durch den Filter der eigenen Staatsbürokratie zu unterrichten – parteipolitische Kontrolle transnationaler Optionen durch die nationale Opposition fast gänzlich entfällt. Man kann daher mit guten Gründen bezweifeln, dass sich unsere verwaltungswissenschaftlich fundierte bürokratische Kontrollkonzeption ohne weiteres auf „Denationalisierungskontexte“ übertragen lässt. Die Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft sind ebenfalls im Fluss. Von großem Interesse ist hier beispielsweise, ob und unter welchen Bedingungen die „administrative Interessenaggregation“ (Lehmbruch 1987) transnationale oder gar fremdnationale Gruppen einschließt und welche demokratietheoretischen Implikationen diese Partizipationserweiterung in den internationalen oder transnationalen Raum hat. Abschließend soll noch auf zwei Aspekte näher eingegangen werden, die systematischer als bislang verfolgt werden müssen, soll die Debatte über administrative Denationalisierung an Dynamik gewinnen. Erstens bedarf es einer Definition dessen, was unter „administrativer Denationalisierung“ genau zu verstehen ist. Zweitens müssen konkurrierende erkenntnisleitende Thesen formuliert werden; denn ohne solche analytischen „Fluchtpunkte“ laufen empirische Untersuchungen allzu häufig ins Leere.

Eine klare Begriffsbildung administrativer Internationalisierung, geschweige denn administrativer Denationalisierung sucht man in den analysierten Artikeln, wie gezeigt wurde, vergeblich. Dabei lässt sich eine Arbeitsdefinition sehr wohl aus den vorliegenden Beiträgen ableiten. Implizit kann unter „administrativer Denationalisierung“ ein Prozess verstanden werden, der Organisationsstrukturen, bürokratische Interaktionsformen sowie Handlungsoptionen des Verwaltungspersonals aus hergebrachten nationalen Kontexten herauslöst und damit die traditionellen bürokratischen Kontroll- und Arbeitsbeziehungen transformiert und so die Exklusivität der territorialen Gebundenheit der öffentlichen Verwaltung (oder von besonderen Teilen der öffentlichen Verwaltung) an ein bestimmtes Staatswesen erodieren lässt. Geprägt wird diese Transformation durch das Auftreten von grenzüberschreitenden, inter-administrativen Netzwerken, dem gleichzeitigen Ausüben von multiplen Rollen (z. B. innerhalb der nationalen Staatsbürokratie und in zwischen- bzw. überstaatlichen Verhandlungssystemen), durch die Bedeutungszunahme von Austauschbeziehungen zwischen administrativen Experten (unterschiedlicher staatlicher und überstaatlichen Ebenen), Regulierungsadressaten und Zivilgesellschaft jenseits des eigenen Staates und durch Kooptation in neue Formen grenzüberschreitender Steuerungssysteme und schließlich durch die Verminderung der Effektivität traditioneller Steuerungsmedien wie Recht, Hierar-

chie, und Parteipolitisierung. Eine solche definatorische Auslegung rückt die durch neue Einflussoptionen, Organisationsformen sowie Verfahrensweisen veränderten *Beziehungsmuster* zwischen Verwaltung, Politik und Gesellschaft sowie die *Verhaltensweisen* administrativer Akteure in den Mittelpunkt. Denn eine solche gleichermaßen akteurs- wie institutionen-orientierte Steuerungsperspektive markiert das spezifisch politikwissenschaftliche Interesse an verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen.

Die analytische Qualität einer Definition ist zunächst einmal im Hinblick auf die konkrete Fragestellung zu bewerten, auf die sie abzielt. Mangels einer bereits etablierten bzw. allgemein akzeptierten Sichtweise auf das Denationalisierungsphänomen in der Verwaltungswissenschaft könnte der ausgeführte Definitionskontext aber zumindest heuristischen Wert entfalten, da er ein Orientierungsraster bietet, mit dessen Hilfe die Ergebnisse und Fragestellungen einzelner Forschungsbeiträge einerseits eingeordnet werden können und damit andererseits auch eine Grundlage für generalisierende Aussagen zu entwickeln möglich wird.

Was aber könnte einen theoretischen Fluchtpunkt für Verwaltungsanalysen markieren, wenn diese sich auf eine solche Definition einlassen und Transformationsphänomene untersuchen, welche sich auf dem Pierre'schen Raster einordnen lassen? Ich möchte hierzu abschließend drei konkurrierende Thesen formulieren, die auf das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung und damit auf den Kernbereich verwaltungswissenschaftlicher Steuerungsanalyse abzielen.

Die erste These geht von einem „gemeinsamen Niedergang“ aus. Demnach treibt die Globalisierung die Denationalisierung derart beschleunigt voran, dass alle nationalstaatlichen Institutionen an Steuerungskapazität bzw. Legitimationspotenzial einbüßen. Für die nationale Politik und Verwaltung gleichermaßen führt dieser Weg in die relative Machtlosigkeit. Der Niedergang des Nationalstaates brächte demnach notwendigerweise auch die politisch-administrative Steuerungsunfähigkeit mit sich.

Die zweite These erwartet eine „Umverteilung“ von Einflusspotenzial im Sinne einer differenzierenden Ermächtigung der Bürokratie. Weil die politische Klasse in der Tendenz nationalen Konstellationen verhaftet bleibt, die Verwaltung aber als Träger der eigentlichen Policy-Expertise zumindest auf den hohen Rängen der Ministerialbürokratie in die sachpolitischen Problemlösungsstrukturen internationaler und transnationaler Foren eingebunden ist, kommt es zu einer Umverteilung von Steuerungsmacht von der nationalen Politik hin zu der internationalisierten Verwaltung in jenen Politikbereichen, die der Denationalisierung am stärksten ausgesetzt sind (siehe ähnlich Goetz 2006; Eberlein u. Grande 2005).

Schließlich geht die dritte These von einer umfassenden Transformation aus, die aber a priori keine eindeutige Aussage im Hinblick auf relative Macht- bzw. Kontrollverluste oder -gewinne für die Verwaltung zulässt. Die administrative Denationalisierung wird dabei nicht als ein einheitlicher monolithischer Prozess konzipiert, an dessen Ende automatisch eine Ermächtigung oder die völlige Wirkungslosigkeit des Nationalstaates und seiner administrativen Institutionen steht. Stattdessen beobachten wir komplexe Entwicklungen, deren vielfältige Auswirkungen sorgfältig erfasst und analysiert werden müssen (Held 2007). Im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung beobachten wir die Entstehung eines polyzentri-

schen administrativen Mehrebenensystems. Wo früher arbeitsteilige Hierarchien, klar abgrenzbare Zuständigkeiten und territoriale Grenzen vorherrschten, prägen nun Kompetenzverflechtung, informaler Austausch und ebenen- und staatenübergreifende Koordination die nationale Verwaltungswirklichkeit. Internationale Institutionen und Normen transformieren die Staatengefüge und Rechtsordnungen und gleichzeitig beeinflussen sich nationale Verwaltungskulturen gegenseitig und wirken wiederum in bestimmten Bereichen beispielgebend auf die überregionale und globale Ebene zurück. Die Verwaltung ist immer mehr gefordert, unter einem bestimmten Mandat zu agieren, sich aber relativ selbständig nach unten, oben und seitwärts abzustimmen (Strange 1995; Slaughter 1997). Dieser durch Denationalisierung steigenden Verwaltungsautonomie stehen aber auch – zumindest theoretisch – die Emergenz innovativer Kontrollmöglichkeiten durch neue technische Kommunikationsformen sowie durch eine intensivierte transnationale Koordination gesellschaftlicher Kräfte gegenüber. Die Vision international erneuerter Steuerungs- und Kontrollpotenziale mag aus heutiger Sicht naiv erscheinen. Aber es gilt zu bedenken, dass die supranationale und internationale Institutionenbildung gerade auf die Rückgewinnung national verlorengangener Handlungspotenziale abzielt. Jedenfalls ist es denkbar, dass Entscheidungsmacht, Staatsstrukturen, Distributionseffekte und Verwaltungsinstitutionen sich in diesem Sinne auch positiv – also steuerungsintensivierend und nicht nur steuerungsreduzierend – wandeln lassen. Die administrative Internationalisierung muss also nicht notwendigerweise oder dauerhaft zu einem Kontrollverlust „der Politik“ gegenüber „der Verwaltung“ führen. Jene Prozesse, die bedingen, dass administrative Hierarchien aus ihrem angestammten territorialen Kontext herausgelöst werden und der Entstehung neuer Konfigurationen der Interaktion zwischen lokalen, nationalen, internationalen und transnationalen Akteuren und Foren Vorschub leisten, könnten in anderen Kontexten Informationsabhängigkeiten und Machtbeziehungen auch zugunsten einer (dann wahrscheinlich internationalisierten) Politik transformieren. In der Identifikation dieser Potenziale bestünde eine wesentliche Aufgabe der ausstehenden Denationalisierungsdebatte in der Verwaltungswissenschaft.

Vielleicht helfen die angestellten Überlegungen, neue verwaltungswissenschaftliche Fragen aufzuwerfen beziehungsweise traditionelle Fragestellungen im Hinblick auf eine Denationalisierungsanalyse fruchtbar zu machen. Sicherlich kann man sich dem Phänomen der administrativen Denationalisierung auch anders nähern als hier ausgeführt. Werden die konzeptionellen wie theoretischen Herausforderung der Denationalisierung von der Verwaltungswissenschaft allerdings weiter vernachlässigt, wird die Disziplin an sozialwissenschaftlicher Anschlussfähigkeit verlieren und so bei einem entscheidenden Zukunftsthema im Hinblick auf den Wandel des Staates ins Abseits geraten. Die empirische Verwaltungswissenschaft wäre daher gut beraten, sich intensiver und systematischer als bisher der administrativen Denationalisierung zu widmen.

Literatur

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, und Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Agranoff, Robert. 2013. Local Governments in Multilevel Systems. Emergent Public Administration Challenges. *American Review of Public Administration* 44: 47S-62S. DOI: 10.1177/0275074013497629.
- Bach, Maurizio. 1999. Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Baltodano, Andrés. 1997. The Study of Public Administration in Times of Global Interpenetration. A Historical Rationale for a Theoretical Model. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7: 615-638.
- Beck, Ulrich. 2002. *Macht und Gegenmacht im Globalen Zeitalter. Neue Weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich, und Edgar Grande. 2004. *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beisheim, Marianne, Sabine Dreher, Gregor Walter, Bernhard Zangl, und Michael Zürn. 1999. *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur. 2004. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In ders.: *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*, 11-28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: 10.1007/978-3-531-90171-8_1.
- Benz, Arthur. 2008. *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*. 2. Auflage. München: Oldenbourg.
- Bingham, Lisa, Tina Nabatchi, und Rosemary O'Leary. 2005. The New Governance. Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review* 65: 547-558. DOI: 10.1111/ j.1540-6210.2005.00482.x.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: 10.1007/978-3-531-91341-4.
- Bohne, Eberhard. 2014. Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft. *Die Verwaltung* 47: 159-195. DOI: 10.3790/ verw.47.2.159.
- Brans, Marleen. 2003. Comparative public administration. From general theory to general frameworks. In *Handbook of Public Administration*, Hrsg. Guy Peters und Jon Pierre, 424-439. London: Sage. DOI: 10.4135/9781848608214.
- Christensen, Tom. 2012. Global Ideas and Modern Public Sector Reforms. A Theoretical Elaboration and Empirical Discussion of a Neoinstitutional Theory. *American Review of Public Administration* 42: 635-653. DOI: 10.1177/0275074012452113.
- Eberlein, Burkard, und Edgar Grande. 2005. Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state. *Journal of European Public Policy* 12: 89-112. DOI: 10.1080/1350176042000311925.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias, und Bernhard Wessels. 2013. Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und

- Leistung, In *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Hrsg. Michael Zürn und Matthias Ecker-Ehrhard, 36-60. Berlin: Suhrkamp.
- Enderlein, Henrik, Sonja Wälti, und Michael Zürn. 2010. *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781849809047.
- Farazmand, Ali. 1999. Globalization and Public Administration. *Public Administration Review* 59: 509-522.
- Goetz, Klaus H. 2006. Europäisierung der öffentlichen Verwaltung oder europäische Verwaltung? *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 37: 472-490.
- Grande, Edgar. 2012. Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme. *Politische Vierteljahresschrift* 53: 565-592.
- Haas, Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46: 1-35. DOI: 10.1017/S0020818300001442.
- Haque, Shamsul. 1996. Public Service under Challenge in the Age of Privatization. *Governance* 9: 186-216. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1996.tb00238.x.
- Haque, Shamsul. 2001. The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review* 61: 65-82. DOI: 10.1111/0033-3352.00006.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitical Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David. 2007. *Soziale Demokratie im globalen Zeitalter*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hood, Christopher. 1995. Emerging Issues in Public Administration. *Public Administration* 73: 165-183. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00822.x.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 42: 73-89. DOI: 10.1007/s11077-009-9079-1.
- Huddleston, Mark. 2000. Onto the Darkling Plain. Globalization and the American Public Service in the Twenty-First Century. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 665-684.
- Jachtenfuchs, Markus. 2006. Das Gewaltmonopol: Denationalisierung oder Fortbestand? In *Transformation des Staates?*, Hrsg. Stephan Leibfried und Michael Zürn, 69-91. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Jellinek, Georg. 1905. *Allgemeine Staatslehre*. 2. Auflage. Berlin: Häring.
- Jreisat, Jamil. 2005. Comparative Public Administration is back in, prudently. *Public Administration Review* 65: 231-242. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00447.x.
- Kayaalp, Ebru. 2012. Torn in Translation. An Ethnographic Study of Regulatory Decision-Making in Turkey. *Regulation & Governance* 6: 225-241. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2012.01135.x.
- Keohane, Robert O., und Joseph S. Nye. 1974. Transgovernmental relations and international organizations. *World Politics* 27: 39-62. DOI: 10.2307/2009925.
- Kettl, Donald. 1997. The Global Revolution in Public Management. Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management* 16: 446-462.
- Kettl, Donald. 2000. The Transformation of Governance. Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review* 60: 488-497. DOI: 10.1111/0033-3352.00112.

-
- Knill, Christoph. 2001. *The Europeanisation of national administrations: Patterns of institutional change and persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- König, Klaus. 1970. *Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Koppell, Jonathan GS. 2010. Administration without borders. *Public Administration Review* 70: 46-55. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02245.x.
- Lehmbruch, Gerhard. 1987. Administrative Interessenvermittlung. In *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*, Hrsg. Adrienne Windhoff-Hértier, 11-43. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lippert, Barbara, Gaby Umbach, und Wolfgang Wessels. 2001. Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power. *Journal of European Public Policy* 8: 980-1012. DOI: 10.1080/13501760110098314.
- Lodge, Martin. 2005. The Importance of Being Modern. International Benchmarking and National Regulatory Innovation. *Journal of European Public Policy* 12: 649-667. DOI: 10.1080/13501760500160151.
- Marschall, Stefan. 2002. „Niedergang“ und „Aufstieg“ des Parlamentarismus im Zeitalter der Denationalisierung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33: 377-390.
- Niskanen, William A. 1975. Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics* 18: 617-643.
- O'Toole, Laurence, und Kenneth Hanf. 2002. American Public Administration and Impacts of International Governance. *Public Administration Review* 62: 158-169. DOI: 10.1111/1540-6210.62.s1.26.
- Phillips, Richard, Jeffrey Henderson, Laszlo Andor, und David Hulme. 2006. Usurping Social Policy. Neoliberalism and Economic Governance in Hungary. *Journal of Social Policy* 35: 585-606. DOI: 10.1017/S0047279406000092.
- Pierre, Jon (Hrsg.). 1995. *Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham: Elgar.
- Pollitt, Christopher. 2000. Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management* 2: 181-199. DOI: 10.1080/146166700411229.
- Radaelli, Claudio. 2005. Diffusion without Convergence. How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12: 924-943. DOI: 10.1080/13501760500161621.
- Rodríguez-Pose, Andrés, und Nicholas Gill. 2003. The Global Trend towards Devolution and Its Implications. *Environment and Planning C* 21: 333-351. DOI: 10.1068/c0235.
- Roth, Roland. 2001. NGO und transnationale soziale Bewegungen. Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“? In *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Hrsg. Ulrich Brand, Alex Demirovic, Christoph Görg und Joachim Hirsch, 43-64. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Sassen, Saskia. 2003. Globalization or denationalization? *Review of International Political Economy* 10: 1-22. DOI: 10.1080/0969229032000048853.
- Scharpf, Fritz W. 1973. Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In ders.: *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, 9-32. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Slaughter, Anne-Marie. 1997. The real new world order. *Foreign Affairs* 76: 183-197. DOI: 10.2307/20048208.

- Strange, Susan. 1995. The defective State. *Deadalus* 124: 55-74.
- Trondal, Jarle. 2007. The public administration turn in integration research. *Journal of European Public Policy* 14: 960-972. DOI: 10.1080/13501760701498061.
- Weber, Max. 1956. *Staatssoziologie*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Welch, Eric, and Wilson Wong. 1998. Public Administration in a Global Context. Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations. *Public Administration Review* 58: 40-49. DOI: 10.2307/976888.
- Wollmann, Hellmut. 2000. Local Government Modernization in Germany. Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration* 78: 915-936. DOI: 10.1111/1467-9299.00237.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael. 2013. Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen. In *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Hrsg. Michael Zürn und Matthias Ecker-Erhardt, 7-35. Berlin: Suhrkamp
- Zürn, Michael, und Matthias Ecker-Erhardt (Hrsg.). 2013. *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*. Berlin: Suhrkamp.

Autorangaben

Professor Dr. Michael W. Bauer
Mitglied im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer Inhaber
des Jean Monnet Lehrstuhls für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-
Analyse
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2
Postfach 1409 - D-67324 Speyer
Email: michael.bauer@uni-speyer.de

Anhang

Die Folgenden 31 Aufsätze wurden für den Literaturbericht ausgewählt.

- Abonyi, George, und David Van Slyke. 2010. Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century. *Public Administration Review* 70: 33-44.
- Agranoff, Robert. 2013. Local Governments in Multilevel Systems. Emergent Public Administration Challenges. *American Review of Public Administration* 44: 47S-62S. DOI: 10.1177/0275074013497629.
- Baltodano, Andrés. 1997. The Study of Public Administration in Times of Global Interpenetration. A Historical Rationale for a Theoretical Model. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7: 615-638.
- Bingham, Lisa, Tina Nabatchi, und Rosemary O'Leary. 2005. The New Governance. Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review* 65: 547-558. DOI: 10.1111/ j.1540-6210.2005.00482.x.
- Candler, Gaylord George, Ariston Azevêdo, und Renata Ovenhausen Albernaz. 2010. Towards Global Scholarship in Public Affairs. *Public Administration* 88: 836-850. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01842.x.
- Cheung, Anthony. 2005. The Politics of Administrative Reform in Asia. Paradigms and Legacies, Paths and Diversities. *Governance* 18: 257-282. DOI: 10.1111/ j.1468-0491.2005.00275.x.
- Christensen, Tom. 2012. Global Ideas and Modern Public Sector Reforms. A Theoretical Elaboration and Empirical Discussion of a Neoinstitutional Theory. *American Review of Public Administration* 42: 635-653. DOI: 10.1177/0275074012452113.
- Farazmand, Ali. 1999. Globalization and Public Administration. *Public Administration Review* 59: 509-522.
- Gulrajani, Nilima, und Kim Moloney. 2012. Globalizing Public Administration. Today's Research and Tomorrow's Agenda. *Public Administration Review* 72: 78-86. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x.
- Haque, Shamsul. 1996. Public Service under Challenge in the Age of Privatization. *Governance* 9: 186-216. DOI:10.1111/j.1468-0491.1996.tb00238.x.
- Haque, Shamsul. 2001. The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review* 61: 65-82. DOI: 10.1111/0033-3352.00006.
- Hood, Christopher. 1995. Emerging Issues in Public Administration. *Public Administration* 73: 165-183. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00822.x.
- Hou, Yilin, Anna Ya Ni, Ora-orn Poocharoen, Kaifeng Yang, und Zhirong J. Zhao. 2011. The Case for Public Administration with a Global Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: i45-i51. DOI: 10.1093/jopart/muq070.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 42: 73-89. DOI: 10.1007/s11077-009-9079-1.

- Huddleston, Mark. 2000. Onto the Darkling Plain. Globalization and the American Public Service in the Twenty-First Century. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 665-684.
- Jreisat, Jamil. 2005. Comparative Public Administration is back in, prudently. *Public Administration Review* 65: 231-242. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00447.x.
- Kayaalp, Ebru. 2012. Torn in Translation. An Ethnographic Study of Regulatory Decision-Making in Turkey. *Regulation & Governance* 6: 225-241. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2012.01135.x.
- Kettl, Donald. 1997. The Global Revolution in Public Management. Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management* 16: 446-462.
- Kettl, Donald. 2000. The Transformation of Governance. Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review* 60: 488-497. DOI: 10.1111/0033-3352.00112.
- Koppell, Jonathan GS. 2010. Administration without borders. *Public Administration Review* 70: 46-55. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02245.x.
- Lodge, Martin. 2005. The Importance of Being Modern. International Benchmarking and National Regulatory Innovation. *Journal of European Public Policy* 12: 649-667. DOI: 10.1080/13501760500160151.
- O'Toole, Laurence, and Kenneth Hanf. 2002. American Public Administration and Impacts of International Governance. *Public Administration Review* 62: 158-169. DOI: 10.1111/1540-6210.62.s1.26.
- Peci, Alketa, and Filipe Sobral. 2011. Regulatory Impact Assessment. How Political and Organizational Forces Influence its Diffusion in a Developing Country. *Regulation & Governance* 5: 204-220. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2011.01105.x.
- Phillips, Richard, Jeffrey Henderson, Laszlo Andor, and David Hulme. 2006. Usurping Social Policy. Neoliberalism and Economic Governance in Hungary. *Journal of Social Policy* 35: 585-606. DOI: 10.1017/S0047279406000092.
- Pollitt, Christopher. 2000. Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management* 2: 181-199. DOI: 10.1080/146166700411229.
- Radaelli, Claudio. 2005. Diffusion without Convergence. How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12: 924-943. DOI: 10.1080/13501760500161621.
- Rodríguez-Pose, Andrés, and Nicholas Gill. 2003. The Global Trend towards Devolution and Its Implications. *Environment and Planning C* 21: 333-351. DOI: 10.1068/c0235.
- Stoker, Gerry. 2011. Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration* 89: 15-31. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x.
- Walker, Richard M. 2011. Globalized Public Management: An Interdisciplinary Design Science? *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: i53-i59. DOI: 10.1093/jopart/muq064.
- Welch, Eric, and Wilson Wong. 1998. Public Administration in a Global Context. Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations. *Public Administration Review* 58: 40-49. DOI: 10.2307/976888.
- Wollmann, Hellmut. 2000. Local Government Modernization in Germany. Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration* 78: 915-936. DOI: 10.1111/1467-9299.00237.