

Ironie des Schicksals: Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance

Wegrich, Kai

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wegrich, K. (2017). Ironie des Schicksals: Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10(1), 3-30. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i1.01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Kai Wegrich

Ironie des Schicksals Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance

Zusammenfassung

Die sich seit den späten 60er-Jahren etablierende politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft hat eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Governance-Perspektive und -Debatte gespielt, vor allem durch das Entmystifizieren überkommener Vorstellungen hierarchischer Steuerung und in der Durchsetzung eines Verständnisses von politischer Steuerung als tendenziell horizontale Interaktion von institutionellen Akteuren („kooperativer Staat“, „kooperative Verwaltung“). Die zentrale These dieses Beitrages ist, dass die Verwaltungswissenschaft, und insbesondere die policy-orientierte Verwaltungsforschung, im Ergebnis der Durchsetzung der Governance-Perspektive, zu der sie wesentlich beitrug, an Bedeutung verloren hat – sowohl in anwendungsorientierten Debatten im Kontext von Governance, als auch in Bezug auf die Erforschung von Kernthemen der Teildisziplin. Basierend auf Literatur- und Dokumentenanalysen sowie Interviews zeichnet der Beitrag diese Entwicklung als Zusammenspiel von wissenschaftsinternen Konzeptentwicklungen und reformpolitischen Debatten nach und zeigt, dass der analytische Kern der policy-orientierten Verwaltungsforschung geschwächt aus dieser Entwicklung hervorgegangen ist.

Schlagworte: Verwaltungswissenschaft, Governance, Reformkoalitionen, Policy

Abstract

An ironic twist of fate: Public Administration in the age of Governance

The policy-oriented public administration research that has developed since the late 1960s has played a critical role in the development of the governance perspective and debate, mainly by way of demystifying received wisdom concerning hierarchical steering and contributing to an understanding of political governance as a mostly horizontal interaction of institutional actors (“cooperative state”, “cooperative administration”). The key argument of this article is that Public Administration, in particular its policy-oriented branch, has lost significance in the wake of the rise of the governance paradigm to which it made a critical contribution – both in practice-oriented debates and in terms of contributions to core themes of Public Administration. Based on a review of the literature, document analysis and interviews, the article explores this development as the result of interaction between scholarly concept development and political reform debates. It shows that the analytical core of policy-oriented Public Administration was weakened as a result of this development.

Keywords: Public Administration, Governance, Reform Coalitions, Policy

1 Einleitung¹

Der vorliegende Beitrag versucht sich an einer Diagnose des Stellenwertes der Verwaltungswissenschaft in einem durch die Governance-Debatte geprägten Kontext. Dabei

richtet sich der Beitrag vorwiegend auf die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft, wie sie sich im Kontext der Reformpolitik der späten 1960er/frühen 1970er-Jahre herausgebildet hat und insbesondere mit den Arbeiten von *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* verbunden ist. Die Besonderheit dieser Verwaltungsforschung besteht in ihrer Policy-Orientierung. Es ging ihr um die Rolle der Verwaltung bei der Formulierung und Implementation politischer Programme. Diese policy-orientierte Verwaltungsforschung – von *Scharpf* Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft genannt (*Scharpf* 1973(1971)) – blieb lange der dominierende Part der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft insgesamt und wurde zugleich zu einem einflussreichen Teilbereich der multidisziplinären Verwaltungswissenschaften.²

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ist die Rolle einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive für die Governance-Debatte (und die Rückwirkung dieser Debatte auf die Verwaltungsforschung) nur im Rückblick auf diese prägende Phase und die darauf folgende Entwicklung von Forschungsfragen, analytischen Perspektiven und empirischen Ergebnissen sinnvoll zu behandeln. Diskutiert werden soll die Bedeutung der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive für Governance und auch die Rückwirkungen von Governance auf die Verwaltungswissenschaft. Und hierbei wird es darum gehen, sowohl die wissenschaftliche Konzeptentwicklung zu skizzieren als auch die Interaktion von Wissenschaft und Praxis, die für die „Reformwissenschaft“ (*Jann* 2006, S. 122) besonders bedeutend ist, zu analysieren.

Das diesem Beitrag zugrunde liegende Verständnis von Governance beschränkt sich dabei nicht auf eine rein analytische Verwendung des Begriffs, sondern umfasst die mit der Governance-Perspektive verbundene Diagnose eines Wandels politischer Steuerung, die mit den Stichworten wie Enthierarchisierung, Entstaatlichung, Verhandlungssysteme etc. wissenschaftlich beschrieben wird und die zugleich Ausgangspunkt reformpolitischer Leitbilder ist. Der Governance-Begriff signalisiert die Überwindung eines Verständnisses politischer Steuerung, das sich auf staatliches Handeln beschränkt oder in dessen Zentrum staatliches Handeln steht. Zugleich ist mit dem Begriff eine Reformhoffnung verbunden, die sich aus dem wahrgenommenen Innovationspotenzial neuer Formen der Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure und Organisationen speist. Eine rein analytische Perspektive von Governance im Sinne von unterschiedlichen Governance-Formen (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft und zahlreiche Varianten) versucht sich zwar von diesen normativen Debatten fern zu halten (*Mayntz* 2006), passt aber zugleich dazu, weil politische Steuerung mit diesen Kategorien als institutionalisierte Akteursbeziehung ohne Steuerungszentrum oder sogar als akteurlose Regelungsstruktur analysiert werden kann (*Zürn* 2008; vgl. kritisch *Offe* 2008) und somit die Abkehr von der klassischen „grammatischen“ Sicht der Steuerungstheorie, die zwischen Steuerungsobjekt und -objekt unterschieden hat, möglich wurde.

Ohne die Konzeptentwicklung der policy-orientierten Verwaltungsforschung – die Abfolge von Fragestellungen, theoretischen Perspektiven und Forschungsergebnissen und darauf folgenden Weiterentwicklungen von Konzepten und Fragestellungen – ist Governance nicht zu verstehen, aber ohne den Bezug zur politischen (Reform-)Praxis, den Themenkonjunkturen und Reformentwicklungen auch nicht. Sie prägen die Resonanzfähigkeit wissenschaftlicher Konzepte. Und während die Governance-Debatte in Deutschland Teil einer internationalen Entwicklung ist, die die Popularität des Begriffs begründet, so lässt sich doch ein spezifischer Akzent in dieser Debatte identifizieren. Kennzeichnend für Governance in Deutschland ist das Zusammentreffen einer wissenschaftlichen Konzeptentwicklung mit einer politischen Reformkonjunktur, das sich Ende der 1990er/Anfang der 2000er-Jahre in

politischen Reformkonzepten mit direktem Bezug zu sozialwissenschaftlichen Konzepten und auch in der Institutionalisierung von Ausbildungsprogrammen, wie den Governance-Schools, manifestierte. Seit dieser Hochkonjunktur hat zwar Governance als Schlagwort wenig an Bedeutung verloren, allerdings ist das Gewicht einer policy-orientierten Verwaltungsforschung gerade in den Teildiskursen von Governance, die sich mit Policy-Making, institutionellen Innovationen und öffentlichen Dienstleistungen befassen, eher zurückgegangen. Wie ich im Folgenden zeigen will, ist diese „Ironie des Schicksals“ auch wissenschaftsinternen Entwicklungen geschuldet. Die Konzeptentwicklung, die den Weg zu Governance bereitet hat, brachte zugleich eine Schwächung des vormals klaren Paradigmas der policy-orientierten Verwaltungsforschung mit sich. „Schwächung“ bezieht sich dabei einerseits auf die Bedeutung verwaltungswissenschaftlicher Konzepte und Inhalte in aktuellen Governance-Debatten und lässt sich anhand ihrer aktuellen Schwerpunkte – im Vergleich zur frühen Phase der Governance-Debatten – erkennen. Andererseits bezieht sich Schwächung auf die Position der policy-orientierten Verwaltungsforschung, ihre Themen und Konzepte innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft insgesamt. Hier kann die Schwächung an „Kollateralschäden“ der Konzeptentwicklung erkannt werden, d.h. an vormals zentralen Themen und Problemen, die in der aktuelleren Verwaltungswissenschaft nur noch eine geringe Rolle spielen.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, diese Entwicklung nachzuzeichnen und die wissenschaftsinternen und -externen Faktoren und das Zusammenwirken wissenschaftlicher und politisch-praktischer Faktoren dieser Entwicklung zu analysieren. Insbesondere für die Analyse der Interaktion wissenschaftlicher und politischer Debatten greife ich auf das Konzept der „Diskurskoalitionen“ (Wagner 1990) bzw. „Reformkoalitionen“ (Wollmann 1996) zurück, das die Kongruenz wissenschaftlicher und politischer Debatten und Konzepte als wichtigen Faktor für die Durchsetzung wissenschaftlich begründeter Reformkonzepte erkennt. Der Aufsatz kann dabei keinen umfassenden wissenschaftssoziologischen Anspruch stellen, versucht aber die Darstellung der Konzeptentwicklung mit einer Analyse politischer Reformkonzepte zu verbinden – und wissenschaftliche Diskurse und Institutionalisierungsformen im Lichte des Zusammenspiels von Wissenschaft und politischer Praxis zu betrachten.

Der Beitrag basiert sowohl auf einer recht umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse (u.a. Archiv des WZB und der Hertie School of Governance) sowie Interviews mit acht Protagonist*innen und Beobachter*innen aus den unterschiedlichen Entwicklungsphasen (siehe Anhang). Zentrale Themen der Interviews waren die wissenschaftliche Konzeptentwicklung im Zusammenhang mit dem jeweiligen reformpolitischen Kontext sowie die Hintergründe zur institutionellen Entwicklungen der Forschung.

Im Folgenden gehe ich weitgehend chronologisch vor und beginne mit der Gründung und Etablierung, um dann die Schwächung der policy-orientierten Verwaltungsforschung im Zuge der Neuorientierung der Policy-Forschung im Kontext der „Steuerungsdiskussion“ darzustellen. Anschließend komme ich zu dem „Zwischenhoch“ der Verwaltungswissenschaft in Folge des Aufstiegs von Governance, um abschließend „Kollateralschäden“ dieser Entwicklung zu behandeln, d.h. darzulegen, welche vormals relevanten Themen und Fragestellungen vernachlässigt und anderen Disziplinen oder Teildisziplinen kampflos überlassen wurden. Dabei soll auch immer wieder aufgezeigt werden, wie in den einzelnen Phasen die Konzeptentwicklung und die materiellen Forschungsergebnisse Wegbereiter für das Governance-Paradigma waren und wie sich mit dieser Entwicklung die Verwaltungswissenschaft verändert hat.

2 Profilierung der policy-orientierten Verwaltungsforschung in Reformkoalitionen

Wie vielfach beschrieben (*Bogumil/Jann* 2009), hat sich in Deutschland eine eigenständige sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung seit Mitte der 1960er-Jahre entwickelt. In Abgrenzung zu einer normativen Verwaltungslehre der Rechtswissenschaften und einer vorwiegend an der Inputdimension des politischen Prozesses interessierten Politikwissenschaft, die sich ebenfalls noch im Wiederaufbau befand, bestand die gemeinsame Orientierung unterschiedlicher verwaltungswissenschaftlicher Beiträge in einer empirischen Analyse von administrativen Strukturen und Prozessen. Neben (organisations-) soziologischen Beiträgen ging es den politikwissenschaftlichen Vertreter*innen der Verwaltungsforschung darum, die Rolle des arbeitenden Staates und die Relevanz administrativer Strukturen und Prozesse innerhalb des Institutionengefüges der (noch neuen) Bundesrepublik herauszustellen. Neben den Lehrbüchern von *Ellwein* (1966) und *Morstein-Marx* (1965) wird in diesem Kontext immer wieder die programmatische Schrift von *Wilhelm Hennis* (1965) zitiert, wobei die dezidiert normative Perspektive von *Hennis* nicht über eine Außenseiterrolle hinaus kam.

Diese Arbeiten können also als Beleg für ein zunehmendes Interesse an der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Verwaltung gelten – eine wissenschaftliche Entwicklung, die bereits in den 1960er-Jahren durch das wachsende Interesse der politischen Praxis an der Rolle der Verwaltung angestoßen wurde. Das betrifft insbesondere die Ausweitung von Staatsaufgaben nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern auch hinsichtlich der qualitativen Anforderungen an Verwaltungshandeln in einem politischen Kontext, der zunehmend ambitionierte Ziele formulierte. In den genannten Arbeiten von *Ellwein* und Anderen ist aber nicht der entscheidende Bezugspunkt für die Konzeptbildung einer policy-orientierten Verwaltungsforschung zu finden. Dieser bestand in der sich in den USA bereits durchsetzenden „Policy-Orientierung“ – einem Verständnis von Politik als „Prozeß also, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (*Scharpf* 1973, S. 15). Eine wichtige Rolle dürfte dabei gespielt haben, dass zentrale Protagonist*innen der sich herausbildenden policy-orientierten Verwaltungsforschung wiederholt Studien- und Forschungsaufenthalte in den USA durchführten.

Bemerkenswert ist dabei, dass der zentrale Bezugspunkt für diese Policy-Orientierung weniger in den Arbeiten des meist als „Gründungsvater“ der Policy-Forschung betrachteten *Harald Lasswell* bestand. Sein Aufruf für eine interdisziplinäre Expert*innenwissenschaft, die zugleich demokratiefördernd sein sollte, spielte in der Konzeptbildung keine zentrale Rolle. Die anwendungsorientierte Policy Analyse und die Modelle rationaler Planung (insbesondere die Budgetplanung, PPBS) waren hingegen wichtige Bezugspunkte – zunächst mit hohen Erwartungen an ihr Wirksamkeitspotenzial³ und recht bald in zunehmend kritischer Auseinandersetzung mit diesen Ansätzen (vgl. *Schmid/Treiber* 1975, S. 39ff). Zwar ging es den Protagonist*innen auch darum, die autonome Handlungskapazität des politisch-administrativen Systems zu erhöhen und die organisatorischen Voraussetzungen für eine „aktive Politik“ (*Mayntz/Scharpf* 1973) zu schaffen. Allerdings rückten rasch die Grenzen rationalistischer Planungsmodelle in den Vordergrund, und es ging darum, die politische Logik von Entscheidungsprozessen innerhalb der Regierungsorganisation erst einmal analytisch zu durchdringen und empirisch zu erforschen, um auf dieser

Grundlage Ansatzpunkte für Erweiterungen der Handlungskapazitäten identifizieren zu können (insbesondere eine Stärkung der politischen Leitung der Ministerien).

Wichtiger als präskriptive Entscheidungsmodelle im Sinne des PPBS wurden Ansätze, die sich mit der Rolle von Institutionen und Entscheidungsprozessen – also dem, was *Scharpf* (2000) später als „interaktionsorientierte“ Dimension der Policy-Forschung bezeichnete – befassten (insbesondere *Lowi* 1964 mit weiteren Nachweisen). Die US-amerikanische „Public Administration“ kritisierte *Scharpf* als „präskriptive Kunstlehre vom effizienten Verwalten“ (1973, S. 10). Während die Arbeiten von *Ellwein* gewisse Anknüpfungspunkte boten, fungierte das systemtheoretische Konzept einer Verwaltungswissenschaft von *Luhmann* vor allem als Kontrapunkt für die eigene Konzeptentwicklung, d.h. diente zur Herausstreichung von Unterschieden im Grundverständnis von Verwaltung und Politik und dem Verhältnis der beiden zueinander. *Luhmanns* Konzeption von Verwaltung als eigenes gesellschaftliches Teilsystem, das ja nicht nur die Verwaltung im engeren Sinne, sondern auch Regierung und Parlament einschloss, erschien *Scharpf* als zu umfassend, und vor allem konnte die Beschränkung der Rolle von Politik auf quasi inhaltsleere Legitimationsbeschaffung nicht überzeugen. Anknüpfend an die Verwendung des Policy-Ansatzes für Entscheidungsprozessstudien in der Stadtentwicklung (Verkehrsplanung) durch den Konstanzer Kollegen *Rolf-Richard Grauhan* (1970a, 1970b)⁴ ging es vielmehr darum, die in ersten empirischen Untersuchungen (z. T. durchgeführt in Projektseminaren an der Universität Konstanz⁵) deutlich werdende Rolle der Verwaltung bei der Vorprägung und Durchsetzung politischer Entscheidungen konzeptionell und empirisch zu erfassen. Hierin besteht der Kern der sich herausbildenden policy-orientierten Verwaltungsforschung, die *Scharpf* Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft genannt hat und dessen Orientierung er folgendermaßen zusammenfasst:

In so angelegten Untersuchungen kann der Entscheidungsbeitrag der Bürokratie heraus gearbeitet werden; es kann gezeigt werden, welche Probleme verdrängt, welche Ziele vernachlässigt und welche Handlungsalternativen in der Phase der Entscheidungsvorbereitung von der Verwaltung bereits ausgeschlossen wurden, ehe irgendein verantwortlicher Politiker mit dem Entscheidungsvorschlag befasst war. Untersuchungen dieser Art brauchen auch nicht bei der formellen Entscheidung einer gesetzgebenden Körperschaft oder eines Ministers ihr Ende finden, sondern sie können in die Durchführungsphase hinein ausgedehnt werden und dann zeigen, wie viele Fragen durch die formelle politische Entscheidung noch nicht entschieden wurden und wie nun der engere oder weitere Handlungsrahmen durch die Verwaltung inhaltlich ausgefüllt oder verändert wird. (*Scharpf* 1973, S. 16)

Diese im Aufbau befindliche policy-orientierte Verwaltungsforschung erhielt Ende der 1960er-Jahre den entscheidenden Schub durch die Zusammenarbeit mit der politischen Praxis. Beginnend zu Zeiten der Großen Koalition (1966-69) und intensiviert im Rahmen der sozialliberalen Koalition seit 1969 öffnete sich der Regierungsapparat für eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialwissenschaften generell und den Verwaltungswissenschaften im Besonderen. Die schulbildenden Studien von *Mayntz* und *Scharpf* zur Programmentwicklung in der Ministerialverwaltung sind im Rahmen der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR), die 1968 von Kabinett Kiesinger eingesetzt wurde und bis 1975 aktiv war, durchgeführt worden. Diese Zusammenarbeit mit der Praxis ermöglichte den Wissenschaftler*innen den notwendigen Zugang, um Entscheidungsprozess-Studien im Sinne der policy-orientierten Verwaltungsforschung überhaupt durchführen zu können.⁶

Diese Zusammenarbeit im Rahmen der PRVR hat *Peter Wagner* (1990: S. 391-398) in seiner historischen Studie über die Ko-Entwicklung von Sozialwissenschaften und

Staat als „Diskurskoalition“ bezeichnet. Er demonstrierte dabei, dass die „Koalitionspartner“ aus einer Position der Schwäche heraus diese Koalition eingegangen sind, die Politik, um sich wissenschaftliche Legitimation für ein umstrittenes Projekt zu holen (und auch das Reformprojekt der Sozialdemokratie zu stärken), die Wissenschaft, um Legitimation für eine ebenfalls noch neue und umstrittene Teildisziplin zu erhalten. Zudem analysiert *Wagner*, dass die Diskurskoalitionen durch überhöhte Erwartungen vor allem von Seiten der Politik an die Wissenschaft geprägt waren und somit eine Enttäuschung vorprogrammiert war. So ist es wohl dem persönlichen Einsatz von Horste Ehmke als Chef des Kanzleramts in der sozialliberalen Bundesregierung unter Willy Brandt zu verdanken, dass die Arbeit der Projektgruppe trotz erster Enttäuschungen über die Praxis ehrgeiziger planungspolitischer Reformvorhaben, insbesondere dem System der ressortübergreifenden Aufgabenplanung (vgl. *Der Spiegel* 1971), fortgesetzt und dem Forscherteam um *Mayntz* und *Scharpf* weiterhin Zugang zu den Ministerien ermöglicht wurde.⁷ Nachdem sich erste Versuche einer umfassenden Einführung moderner Planungs- und Entscheidungstechniken schnell als zu ambitioniert erwiesen und die Wissenschaftler*innen auch die Grenzen dieser Verfahren in der Praxis der Programmentwicklung erkannten, versuchten die späteren Projekte im Rahmen der PRVR viel stärker, selektiv politische Schwerpunktsetzungen organisatorisch umzusetzen.⁸ Aber auch die avisierte Reform der Abteilungsstrukturen im Bundesverkehrsministerium, weg von einer Orientierung an den Verkehrsträgern, erwies sich als nicht durchsetzbar (vgl. auch *Garlichs/Müller* 1977).

Das ambitionierte Projekt der planungspolitischen Reformen scheiterte trotz der fortgesetzten Arbeit der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform sowie weiterer zentraler Reformkommissionen (insbesondere der Kommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, der Kommission zur Erforschung des Wirtschaftlichen und Sozialen Wandels sowie der Enquete-Kommission Verfassungsreform). „Scheitern“ bezieht sich allerdings vor allem auf den Anspruch und Ansatz einer umfassenden ressortübergreifenden Aufgabenplanung, die sich nicht nur an den Widerständen der Ressorts die Zähne ausbiss, sondern sich auch als wenig nutzbringend für die Vorbereitung politischer Entscheidungen erwies. Bei der Bewertung dieses Reformansatzes ist zudem zu bedenken, dass es den Akteur*innen vor allem um eine Stärkung der Kontroll- und Koordinationsfunktion des Kanzleramts ging, und das System der Aufgabenerfassung hauptsächlich als ein Frühwarnsystem für Initiativen der Ressorts diente, nachdem die zu Adenauers Zeiten noch effektiven informellen Kanäle durch persönliche Netzwerke schon zu Zeiten Kiesingers nicht mehr ausreichend funktionierten. Nach Einschätzung von *Fritz W. Scharpf* konnte sich Helmut Schmidt nach Einstellen der umfassenden Aufgabenerfassung wieder verstärkt auf ein gut funktionierendes informelles Netzwerk seines Kanzleramtschefs Schüler stützen.⁹ Auf organisatorischer Ebene haben die planungspolitischen Reformen zudem durchaus zur Stärkung sowohl der Analysekapazitäten in den Ressorts (vgl. *Wollmann* 1989) als auch der Koordinationskapazität des Bundeskanzleramts geführt.

Unabhängig von der Bewertung der planungspolitischen Reformen hat die policyorientierte Verwaltungsforschung ihre Etablierung wesentlich diesem Kontext und der Zusammenarbeit in der Reform- oder Diskurskoalition zu verdanken. Auch wenn die praktische Zusammenarbeit zwischen der Ministerialverwaltung und den wissenschaftlichen Expert*innen durch zahlreiche Spannungen und Missverständnisse geprägt war (vgl. *Hegelau* 1977; *Schatz* 1977), hat diese Reformkoalition nicht nur einen Legitimationsschub für die Verwaltungswissenschaft bewirkt, sondern mit dem außerordentlichen Feldzugang auch eine zentrale Voraussetzung für die praktische Machbarkeit des policy-

orientierten Ansatzes zur Untersuchung des „Entscheidungsbeitrags“ der Verwaltung geschaffen. Die im Kontext der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform durchgeführten Studien zur Programmentwicklung in der Ministerialverwaltung (*Scharpf* 1973; *Mayntz/Scharpf* 1975) haben den Kern einer policy-orientierten Verwaltungsforschung definiert und nicht wenige Nachwuchswissenschaftl*innen akademisch sozialisiert. Die in diesem Kontext entwickelten Konzepte haben die theoretische Orientierung dieser Forschung auf Jahre geprägt. Insbesondere die Unterscheidung von positiver und negativer Koordination, die eine Formalisierung der empirisch beobachteten Formen der Ressortkoordination darstellt, ist nicht nur von *Scharpf* weiterverwendet und -entwickelt worden, sondern gilt bis heute als konzeptioneller Fixpunkt von Arbeiten zur Politikkoordination (vgl. etwa *Hustedt/Seyfried* 2016; *Bogumil/Jann* 2009). Neben dem analytischen Wert von positiver und negativer Koordination trugen die Arbeiten von *Mayntz* und *Scharpf* zur Ressortkoordination aber auch zur Entmystifizierung überkommener Vorstellungen von politischer Steuerung bei. Vor allem zeigten die Arbeiten die Grenzen einer hierarchischen Steuerung im Verhältnis von Exekutivpolitiker*innen und Ministerialbeamte*innen, das eher dem Modell eines (oft stillen) Dialoges als einem strikt hierarchischen Verhältnis entspricht (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1975, S. 100). Auch im Verhältnis zwischen Organisationseinheiten eines Ressorts und zwischen Ministerien zeigte sich, dass horizontale Selbstkoordination eine viel prägendere Rolle spielt als hierarchische Koordination (Beleg).

Die Methodik und konzeptionelle Fundierung dieser Studien – obgleich als Projektberichte aufgrund des Vetos des Bundesinnenministeriums nie veröffentlicht – bildeten den Kern der policy-orientierten Verwaltungsforschung, die sich in der Folgezeit auch institutionell etablierte. Nach frühen Institutionalisierungen in der universitären Lehre, insbesondere mit dem 1968 gestarteten interdisziplinären Studiengang Verwaltungswissenschaften an der zu diesem Zeitpunkt ebenfalls noch neuen Universität Konstanz, kam es in den frühen 1970er-Jahren zu weiteren Institutionalisierungen, etwa mit der Übernahme der Leitung des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin durch *Fritz Scharpf* im Jahr 1973. Zugleich wurde der Policy-Orientierung zu diesem Zeitpunkt noch eine große Skepsis, wenn nicht Ablehnung, entgegen gebracht. Sie galt aus Sicht der linken Sozialtheorie als technokratisch und herrschaftsstützend. Aber auch die etablierte Politikwissenschaft insgesamt stand der Policy-Forschung noch sehr lange kritisch gegenüber, wie die Kontroversen des DVPW Symposiums „Policy-Forschung und traditionelle Politikwissenschaft“ (*Hartwich* 1985) zeigten. Gleichwohl etablierte sich die policy-orientierte Verwaltungsforschung auch nach dem Ende der Planungseuphorie und die im folgenden Abschnitt skizzierte Konjunktur der Implementationsforschung spielte hierbei eine wichtige Rolle.

Zusammenfassend ist über diese Gründungsphase der policy-orientierten Verwaltungsforschung festzuhalten,

1. dass ihre Etablierung im engen Zusammenhang mit einer reformpolitischen Konjunktur, der Zusammenarbeit von Praxis und Wissenschaft in Reformkoalitionen und dem hierdurch ermöglichten Zugang zu Entscheidungsprozessen in der Programmentwicklung der Ministerialverwaltung stand,
2. dass ihre Konzeptentwicklung zwar durch die Policy-Analyse aus den USA angeregt wurde, aber mit dem Fokus auf den Entscheidungsbeitrag der Verwaltung (unter Rückgriff auf organisationswissenschaftliche Konzepte) einen konzeptionellen Kern entwickelt hat und

3. dass die frühen Forschungen im Ergebnis zur Entmystifizierung von Stereotypen über die Rolle und Funktionsweise der Ministerialverwaltung geführt haben, insbesondere in Bezug auf ihre Rolle in der Programmentwicklung (im Verhältnis zur politischen Führung) und die geringe Bedeutung hierarchischer Steuerung.

3 Stärkung der Policy-Orientierung in der Implementationsforschung

Das rasche Abflauen der planungspolitischen Reformen aufgrund enttäuschender Erfahrungen mit ihren Instrumenten und auch angesichts der erneuten ökonomischen Krisenstimmung¹⁰ (Ölpreiskrise) hat, wie gesagt, nicht zu einer Schwächung des Policy-Ansatzes geführt. Einerseits wirkten die Untersuchungen von *Mayntz* und *Scharpf* im Kontext der Projektgruppe als Anstoß für weitere Studien über die Rolle der Ministerialverwaltung in der Politikformulierung und ihre Reformfähigkeit.¹¹ Andererseits rückte zunehmend die Vollzugsebene in den Mittelpunkt. Die „Entdeckung“ der Implementationsphase als – womöglich entscheidende – Phase des Policy-Making wird dabei der Arbeit von *Pressman* und *Wildavsky* (1973) zugeschrieben (vgl. *Wegrich* 2015a), und die Studie wirkte auch auf deutsche Verwaltungswissenschaftler als „Augenöffner“. Forschungs- und Beratungsaufträge aus der Regierung gaben dann erneut den Anstoß für eigene empirische Studien (vgl. *Wollmann* 1985): Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat das bekannte Gutachten von *Renate Mayntz* und Mitarbeiter*innen über Vollzugsprobleme der Umweltpolitik in Auftrag gegeben, das Bundesbauministerium hat die Implementation des Städtebaurechts und das Bundesarbeitsministerium den Erfolg von Beschäftigungsprogrammen per Auftragsforschung untersuchen lassen. Der Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis im Rahmen der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, die ja noch bis 1975 aktiv blieb, war wohl ein wichtiger Generator für diese Aufträge aus der Bundesregierung.¹² Mit anderen Worten, die „alte“ Reformkoalition schob auch nach dem Abflauen der Planungseuphorie noch die neue Phase der Implementationsforschung an.

Eine stärker wissenschaftlich eigenständig verfasste Implementationsforschung etablierte sich ab Mitte der 1970er-Jahre auf Grundlage dieser anwendungsorientierten Auftragsforschung, insbesondere im Rahmen des vom Bundesforschungsministerium geförderten DFG Forschungsverbundes, in dessen Rahmen die von *Renate Mayntz* herausgegebenen Sammelbände (1980, 1983) entstanden, aber auch im Kontext des DVPW Arbeitskreises lokale Politikforschung (*Wollmann* 1980a). Auch am Internationalen Institut für Management und Verwaltung am WZB wurden neben den bekannten Studien zur Politikverflechtung (die Teil des DFG-Forschungsverbundes waren) auch eine Reihe weiterer Implementationsstudien (u.a. zur Beschäftigungspolitik) durchgeführt.¹³

Die Implementationsforschung war dabei nicht nur eine natürliche Domäne der Verwaltungswissenschaft, sondern führte auch zu einer weiteren Stärkung der Policy-Orientierung in der Politikwissenschaft. Zwar zielte die Implementationsforschung auf die Analyse des administrativen Vollzugs (zentral-)staatlicher Handlungsprogramme und übernahm dabei – möglicherweise unkritisch – die Zielparame- ter des Gesetzgebers, was seinerzeit als „Gesetzgeberperspektive“ kritisiert wurde (vgl. *Wollmann* 1980b; *Wegrich* 2017). Gleichzeitig ging es der politikwissenschaftlichen Implementationsforschung in durchaus kritischer Absicht auch darum, das Zusammenwirken politischer und administ-

rativer Faktoren in diesen Prozessen zu untersuchen. Es war gerade die Implementationsforschung, die mit überkommenden Vorstellungen über den unpolitischen Vollzug politischer Programme aufräumte und die politische Dimension von Implementation thematisierte. Dabei ging es einerseits darum, den Entscheidungsbeitrag der Verwaltung in Implementationsprozessen zu untersuchen, also zu analysieren wie bürokratische Strukturen, Rationalitäten und Handlungsmuster den Politikvollzug beeinflussten. Andererseits war es aber auch das Ziel, den Einfluss politischer Faktoren auf Implementation zu analysieren, etwa in Bezug auf die Interessenkonflikte, die vor dem Hintergrund von Formelkompromissen und Zielkonflikten in der Politikformulierung „erst in der Durchführungsphase aufbrechen“ (Wollmann 1980a, S. 25).

In der Entwicklung der policy-orientierten Verwaltungsforschung kam der Implementationsforschung allerdings auch eine – zumindest in der Rückschau sichtbar werdende – Doppelrolle zu. Sie zeigte auf der einen Seite das Potenzial der policy-orientierten Verwaltungsforschung und konnte die Relevanz administrativer Faktoren im Zusammenwirken mit politischer Logik und Einflussnahme verdeutlichen. Die Implementationsforschung wurde in den 1970er-Jahren zum zentralen Zweig der Policy-Forschung und produzierte Forschungsergebnisse, die etablierte Vorstellungen über Staat und Verwaltung und politische Steuerung ins Wanken brachten. Aber genau diese Forschungsergebnisse unterminierten auf der anderen Seite das der Implementationsforschung zugrunde liegende analytische Gerüst. Dieses analytische Gerüst bestand aus drei zentralen Variablenbündeln (vgl. Mayntz 1977), die als entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg des Programmvollzugs betrachtet wurden: (1) die Merkmale des Programms (also das Instrumentarium und dessen Ausgestaltung, das Policy Design), (2) die Merkmale des Implementationssystems, also vor allem die administrativen Strukturen, Zuständigkeiten, Anreizstrukturen und Handlungsmuster und (3) die Merkmale der Adressaten. Auf Grundlage dieses analytischen Gerüsts richtete sich die empirische Forschung vorwiegend auf den Vollzug einzelner Programmtypen: Unterschieden wurden regulative, Anreiz- und Leistungsprogramme sowie sogenannte „Persuasivprogramme“, also Überzeugungsprogramme und Informationskampagnen u.Ä. Es wurde versucht, typische Handlungsmuster und Bedingungen erfolgreicher Implementation zu identifizieren. Entsprechend wurden den einzelnen Programmtypen spezifische Implementationsprobleme zugeordnet, etwa die ungleiche Durchsetzung regulativer Normen je nach Widerstandspotenzial der Adressaten regulativer Politik, Mitnahmeeffekte bei Anreizprogrammen etc. (vgl. Mayntz 1982, S. 82).

Allerdings entdeckte man im Zuge der empirischen Forschungen auch Handlungsmuster, die sich nicht so einfach mit der (linearen) Vorstellung eines Politikvollzugs durch die zuständigen Behörden in Einklang bringen ließen. Insbesondere war die Beobachtung auffällig, dass sich Vollzugsbehörden systematisch und nicht nur ausnahmsweise auf Verhandlungen mit den Adressaten von Regulierungen und Programmen einlassen und dabei eine erstaunliche Flexibilität in der Handhabung von Standards zeigten (vgl. Huckle/Bohne, S. 191ff.). Die verhandelnde Verwaltung im Politikvollzug wurde entdeckt. Implementation war also mehr politische Aushandlung als rein administrativer Vollzug. Die „Merkmale der Adressaten“ erschienen als zunehmend relevanter Faktor für die Politikimplementation. Mit Blick auf die unmittelbare Vollzugsebene stellte sich heraus, dass die (netzwerkartigen) Verbindungen und Akteurskonstellationen zwischen administrativen, politischen und gesellschaftlichen Akteuren die eigentlich entscheidenden Faktoren und Mechanismen sind und weniger die Merkmale des Programms oder die ad-

ministrativen Strukturen als solche. Nicht nur wurde festgestellt, dass diese lokalen Akteurskonstellationen ein wichtiger Faktor für Verlauf und Ergebnis von Implementationsprozessen sind, auch wurde deutlich, dass die Akteurskonstellationen bereits auf der Ebene der Politikformulierung wichtige Vorprägungen für den Implementationsprozess vornehmen – etwa in Bezug auf die Frage, inwieweit Interessenorganisationen von Adressatengruppen an der Politikformulierung mitwirken und somit auch ein „Commitment“ für die Implementation abgeben können. Andersherum haben Implementationsstrukturen auch Einfluss auf die Politikformulierung, z.B. wenn die „Antizipation von Implementationsproblemen“ (Scharpf 1978, S. 8) zum Ausschluss bestimmter Policy-Optionen führt. Auf der Ebene der Street-Level Bureaucrats stellte sich die Situation wiederum weniger als Vollzug einzelner Programme dar, sondern vielmehr als „Bewältigung“ einer problematischen administrativen Aufgabe angesichts knapper Ressourcen, einer Vielzahl unterschiedlicher und widersprüchlicher Regelungen, Programme und Anforderungen (Lipsky 1980). Implementationsforschung sollte daher in Form eines „Backward Mappings“ (Elmore 1979) die Situation des unmittelbaren Vollzugsagenten als Ausgangspunkt nehmen und zurückverfolgen, welche Policy-Entscheidungen auf höherer Ebene deren Handlungssituation beeinflussen.

In beiden Perspektiven – der Debatte um Netzwerke und Kooperation auf der einen Seite und dem Bottom-up/Street Level Bureaucracy-Ansatz auf der anderen – wird das Paradigma der Implementationsforschung in Frage gestellt. Wenn sich im Zuge empirischer Studien Implementation eher als Fortsetzung der politischen Auseinandersetzung mit anderen Mitteln denn als unpolitischer Vollzug darstellt, wenn Akteursbeziehungen und Netzwerke eine wichtigere Rolle spielen als das Design der Policy Instrumente und wenn die Grenzen zwischen Implementation und Politikformulierung sich in der Praxis als fluid herausstellen, dann macht es immer weniger Sinn, „Implementation“ als analytischen Kern aufrecht zu erhalten und nach den Faktoren für mehr oder weniger erfolgreiche Implementation zu fragen.¹⁴ Stattdessen erscheint es lohnender, sich den neu entdeckten Phänomenen – der „kooperativen Verwaltung“ (Benz 1994), den Policy Netzwerken, den Verhandlungssystemen und dem „kooperativen Staat“ insgesamt – direkt und ohne das analytische Gerüst und die enge Umsetzungsfrage der Implementationsforschung zuzuwenden.¹⁵

Diese Entwicklung ist insofern paradox, als dass die Implementationsforschung nicht nur innerhalb der Policy-Forschung die zentrale Forschungsperspektive der späten 1970er/frühen 1980er-Jahre bildete und die Konzeptentwicklung prägte, sondern auch die Policy-Forschung im Rahmen der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen an Bedeutung gewann und kontroverse Diskussionen über das Verhältnis der Policy-Forschung zu den traditionellen Teildisziplinen auslöste (vgl. Hartwich 1985). Just zu der Zeit, als die Policy-Forschung zu einem etablierten (und viele würden sagen zu dem produktivsten) Teil der Politikwissenschaft wurde, zeichnete sich eine konzeptionelle Neuorientierung insbesondere mit Folgen für die policy-orientierte Verwaltungsforschung ab.

4 Neuorientierung der Steuerungsdiskussion und Ausdifferenzierung von Policy- und Verwaltungsforschung

Die Abkehr von dem Paradigma der Implementationsforschung und die Hinwendung zu den gesellschaftlichen Sektorstrukturen vollzogen Renate Mayntz und Friz Scharpf Mitte

der 1980er-Jahre mit der Neugründung des Max-Planck Instituts für Gesellschaftsforschung (MPIFG), dessen Gründungsdirektorin *Renate Mayntz* wurde und zu dem *Fritz Scharpf* 1986 als Ko-Direktor hinzustieß.¹⁶ Im Rahmen des Forschungsprogramms des MPIFG spielten staatliche Akteure und Institutionen zwar weiterhin eine wichtige Rolle, allerdings vor allem als Interaktionspartner der gesellschaftlichen Sektoren, dessen interne Strukturen und Dynamiken deutlich mehr Aufmerksamkeit erhielten als die staatlichen Binnenstrukturen. Angelegt ist hier bereits die analytische Variante des Governance-Ansatzes, denn es ging nicht mehr um die Steuerungsversuche eines staatlichen Akteurs, sondern um die Interaktions- und Verhandlungsprozesse staatlicher, nicht-staatlicher und halbstaatlicher Akteure in Verhandlungssystemen.

Neben der Entwicklung des entsprechenden analytischen Rahmens, des akteurzentrierten Institutionalismus (*Mayntz/Scharpf* 1995), spielte in der (steuerungs-)theoretischen Diskussion auch die intensiv geführte Diskussion mit dem Steuerungsskeptizismus der Systemtheorie *Niklas Luhmanns* eine wichtige Rolle (*Luhmann* 1989; *Scharpf* 1989). Systemtheoretische Perspektiven, im Original von *Luhmann* oder pragmatischer wie im steuerungstheoretischen Konzept von *Willke* („dezentrale Kontextsteuerung“ (1983)), erfreuten sich zeitweise einer erheblichen Popularität, und die steuerungstheoretische Debatte kreiste um die Frage der (Un-)Möglichkeit politischer Steuerung, aber auch um theoretische Grundannahmen, etwa die Rolle gezielten Akteurshandelns (siehe *Scharpf* 1989; *Schimank* 1985, 1988).

In Folge dieser Entwicklung verschob sich der Schwerpunkt der steuerungstheoretischen Diskussion jedenfalls hin zu den Interaktionszusammenhängen in einzelnen Sektoren und dem Zusammenspiel von Selbstorganisation und staatlicher Steuerungsimpulsen. Die Entwicklung von Selbstregelungsmustern, wie etwa in Professionen (*Döhler/Manow* 1997), spielte eine zentrale Rolle. Die Interaktionen der Akteure und die sektoralen Regelungsstrukturen wurden wichtiger als die Form der staatlichen Intervention, die sich zudem nach weit verbreiteter Diagnose mehr und mehr in Richtung „weicher Interventionsformen“ verschob. Insgesamt wurden Ansätze des „kooperativen Staates“ (*Hesse* 1990), der „kooperativen Verwaltung“ (*Benz* 1994) und Tendenzen der „Enthierarchisierung“ und der Steuerung und Koordination in Verhandlungssystemen (*Scharpf* 1992) und horizontalen Netzwerken (*Marin/Mayntz* 1991) zu den dominanten Perspektiven in der Policy- und Verwaltungsforschung.

Dieser „kooperative Staat“ verzichtet dabei bewusst auf hierarchische Steuerungsversuche, deren Erfolgsaussichten nicht nur wegen des Widerstandspotenzials gesellschaftlicher Akteure, sondern auch wegen der Komplexität der Regelungsmaterie als gering eingeschätzt wurden. Problemlösung erfolgt demnach eher in Verhandlungssystemen mit gesellschaftlichen Akteuren oder durch Delegation von Regelungskompetenzen an diese (*Döhler/Manow-Borgwardt* 1992, S. 572). Dieser fast schon paradigmatische Wandel, von der Implementationsforschung vorbereitet, war der zentrale Wegbereiter für die Governance-Perspektive, die sich in ihrer analytischen Variante auf die (Misch-)Formen von institutionalisierten Regelungsmustern zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in grundsätzlich eher horizontal geprägten Verhandlungssystemen richtet. Diese analytische Perspektive schließt zwar Hierarchie und Markt als basale Governance-Formen ein, aber ihr Aufschwung ist eng verbunden mit der geschilderten Entwicklung der Steuerungstheorie weg von hierarchischen Interventionsformen (*Zürn* 2008). In etwas anderer Akzentuierung als im internationalen Sprachgebrauch wurde Governance im deutschsprachigen Raum für Regieren im kooperativen Staat verwendet (*Mayntz* 2008, S. 45).

Wie gesagt, spielten in diesem Kontext staatliche Binnenstrukturen eine untergeordnete Rolle. Zwar blieb die Entwicklung und Reform des deutschen Föderalismus ein zentrales Thema, und auch mit Blick auf die EU kommt man an den institutionellen Spielregeln des Policy-Making innerhalb der staatlichen Institutionen nicht vorbei. Die Ministerialverwaltung als Akteur der Politikformulierung rückte aber kaum noch ins Zentrum des Forschungsinteresses. Die Steuerungsdiskussion und die Policy-Forschung verabschiedeten sich von der Verwaltung(-sforschung). Selbstverständlich gab und gibt es weiterhin Schnittmengen zwischen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, aber gleichwohl kam es zu einer deutlichen Ausdifferenzierung dieses vormals verbundenen Feldes (vgl. *Döhler* 2014; *Janning* 2006). Während sich die Policy-Forschung vor allem dem Policy-Netzwerkansatz und den Regelungsstrukturen in diesen zuwandte (vgl. den von *Scharpf* 1993 herausgegeben Sammelband), erhielten die Kernthemen der policy-orientierten Verwaltungsforschung innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft zunehmend weniger Aufmerksamkeit. Stattdessen rückten andere Forschungsthemen (wieder) stärker in den Vordergrund, etwa das Verhältnis von Politik und Verwaltung oder die Rekrutierung und Selektion von Verwaltungseliten und Exekutivpolitiker*innen. Prägend für die 1990er-Jahre waren zudem zwei „Praxisschocks“.

Das war zunächst die Transformation der Verwaltung in den ostdeutschen Ländern und Kommunen, die die Forschungsagenda bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre prägte, und bei deren Erforschung steuerungstheoretische Fragen keine zentrale Rolle spielten, ging es doch um den Aufbau einer funktionierenden Verwaltung sowie um die Entwicklung demokratischer Gemeinwesen auf kommunaler und Länderebene. Themen wie Institutionentransfer, Elitenwechsel, Werte und Einstellungen und das Verwaltungshandeln nach rechtsstaatlichen Maßstäben standen im Vordergrund (*Wollmann* 1997). Der zweite Praxisschock war die von der kommunalen Ebene ausgehende „Modernisierungswelle“ nach dem Modell des „Neuen Steuerungsmodells“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung reagierte zunächst etwas konsterniert auf die Verbreitung des Modells im Tempo eines „Buschfeuers“ (*Reichard* 1994, S. 5). In den späten 1990er-Jahren entwickelte sich die Evaluation der Wirkungen der „Verwaltungsmodernisierung“ für etwa eine Dekade aber zu einem zentralen Feld der Verwaltungsforschung. Hier ging es vor allem um die vergleichende Analyse von Reformverläufen, Ergebnissen und Auswirkungen auf kommunaler und Länderebene in Deutschland (*Bogumil et al.* 2007) und im internationalen Vergleich.

Als diese Reformwelle eigentlich schon weitgehend abebbte und in den verwaltungspolitischen Diskursen Governance bzw. andere Ansätze des „Post-New Public Management“ ins Zentrum rückten, gewann „Public Management“ als zwar grundsätzlich interdisziplinär angelegte, aber in ihrer Stoßrichtung deutlich management-orientierte und dabei normativ „pro-Management“ geprägte Forschungslinie an Bedeutung. Das im deutschsprachigen Raum schon länger prägende Verständnis von „Public Management“ als Betriebswirtschaftslehre für den öffentlichen Sektor (vgl. *Bartels/Bouckaert/Jann* 2016) hat dabei im Anschluss an den Aufschwung einer vorwiegend quantitativ operierenden Forschung über die Wirkung von Managementinstrumenten, insbesondere Ansätzen der Zielsteuerung/des Performance Management, in den letzten Jahren wieder an Bedeutung gewonnen. Sicherlich auch motiviert durch den Erfolg einer entsprechenden Forschungslinie in den internationalen Top-Journals der Disziplin, entwickelte sich ein eigenständiger verwaltungswissenschaftlicher Teildiskurs, der einerseits durch eine strikte Orientierung

an quantitativen Methoden und andererseits durch einen individuellen „Public Manager“ als Untersuchungseinheit gekennzeichnet ist

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die policy-orientierte Verwaltungsforschung in einer breiteren Steuerungsdiskussion aufging, die sich zunehmend den gesellschaftlichen Sektorstrukturen zuwandte. Zugleich orientierte sich die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung thematisch und methodisch neu und andere disziplinäre Perspektiven gewannen in den Verwaltungswissenschaften (im Plural) an Bedeutung, insbesondere die „Public-Management“-Perspektive. Die Verwaltungsforschung wandte sich anderen Themen zu, einerseits ausgelöst durch „Praxischocks“, andererseits geprägt durch die Re-fokussierung der Forschung auf die Ebene der Individuen und einzelnen Organisationen (in diesem Zusammenhang ist auch die seit Ende der 1990er-Jahre boomende Forschung über „Agencies“ zu nennen).¹⁷ Während Entscheidungsprozessanalysen eine immer geringere Rolle spielten, wie übrigens auch Ländervergleiche mit wenigen Fällen, rückten klassische Themen, wie das Verhältnis von Politik und Verwaltung, Personalrekrutierung, das Rollenverständnis und die Politisierung des Verwaltungspersonals etc. wieder in den Vordergrund (*Schwanke/Ebinger* 2006; *Ebinger/Jochheim* 2009). Diese Forschungslinie hat sich in den letzten Jahren zunehmend biographischer Daten bedient, um Karriereverläufe und deren Determinanten zu analysieren (*Bach/Veit* 2016; *Fleischer/Seyfried* 2013). Während die Entwicklung in der Methodenpraxis auch Ausdruck der insgesamt in den Sozialwissenschaften stattfindenden Stärkung quantitativer Methoden ist, „passte“ diese Entwicklung in Deutschland zu der Konzeptentwicklung, die sich von Entscheidungsprozessanalysen einer policy-orientierten Verwaltungsforschung entfernte. Und während die Verwaltungswissenschaften auch weiterhin enge Praxiskontakte pflegten, insbesondere im Kontext der „Verwaltungsmodernisierung“, hat es eine der Gründungsphase entsprechenden Reformkoalition mit Beteiligung der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft nicht mehr gegeben. Die Reformdebatte wurde eher von der betriebswirtschaftlichen „Public-Management“-Perspektive geprägt.

5 Neue Reformkoalitionen in der Hochzeit von Governance

Während die Verwaltungswissenschaft sich also seit den 1990er-Jahren und verstärkt in den 2000er-Jahren von der zuvor prägenden Policy-Orientierung löste oder zumindest die Schwerpunkte verschob, entwickelte sich zeitgleich der Governance-Ansatz zum prägenden Diskurs der policy-orientierten Politikwissenschaft und darüber hinaus. Der Governance-Ansatz entwickelte sich dabei zunächst in Folge einer Art innerwissenschaftlichen Diskurskoalition, die sich seit etwa Mitte der 1990er-Jahre auf gemeinsamen Konferenzen insbesondere zwischen den Vertretern des Teilbereichs Internationale Beziehungen (insbesondere *Michael Zürn*) und den verwaltungswissenschaftlichen Politik- und Rechtswissenschaftlern (*Jann, Schuppert*) entwickelte.¹⁸ Auf dieser Grundlage entstand später eine Diskurskoalition im Sinne von *Wagner* (1990) zwischen Politik und Wissenschaft, erneut vorangetrieben durch reformorientierte Sozialdemokraten.

Diese Entwicklung spielte der Verwaltungswissenschaft insofern in die Hände, als dass die (innenpolitische) Governance-Debatte die Diagnosen und Konzepte der Policy- und Verwaltungsforschung in Bezug auf Enthierarchisierungstendenzen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft aufgriff und verstärkte. So zeigt *Werner Jann* (*Jann* 2009, S. 495-496), dass die wesentlichen Merkmale politischer Steuerung, die *Schuppert* (2007)

als neue Entdeckungen der Governance-Debatte identifiziert, den kumulierten Erkenntnissen der Policy- und Verwaltungsforschung entsprechen.¹⁹ Hierzu zählt *Jann* u.a.:

[...] abnehmendes Vertrauen in hierarchische Top-down-Steuerung; zunehmende Bedeutung von Netzwerken, Netzwerkmanagement und der Koproduktion öffentlicher Güter sowie der Kombination verschiedener Steuerungsformen und Steuerungsinstrumente; Wandel des Blickwinkels von der Steuerungsfähigkeit des PAS zur Steuerbarkeit und Selbststeuerung in Politikfeldern; dezentrale Problemverarbeitung und die Bedeutung von Verhandlungen und Verhandlungssystemen; neue Aufgabenteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft; Wandel der Staatsbilder vom aktiven über den schlanken zum aktivierenden, regulierenden oder Gewährleistungsstaat; Internationalisierung und Europäisierung von Politikfeldern und Verwaltungen. (*Jann* 2009, S. 495)

Folgt man *Jann*, kann die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft in der Tat als Wegbereiter von Governance betrachtet werden. Die Governance-Debatte hat diese zentralen Diagnosen aufgegriffen und noch stärker mit Ansätzen der Internationalen Beziehungen und der EU-Forschung²⁰ verbunden. Zudem kann die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft für sich in Anspruch nehmen, eine wichtige Rolle bei der Vermittlung des Governance-Ansatzes in die politische Praxis gespielt zu haben. Es entwickelte sich Mitte/Ende der 1990er-Jahre eine Situation, in der die kumulierten Erkenntnisse unterschiedlicher Forschungsstränge – Policy- und Verwaltungsforschung, internationale Beziehungen und EU-Forschung – in ein Verständnis für die Probleme und Handlungsansätze politischer Steuerung im Übergang zum 21. Jahrhundert mündeten, das auch einer politischen Reformkonjunktur entsprach. Die Offenheit politischer Akteure für den Governance-Ansatz war dabei bekanntlich nicht auf Deutschland oder Europa beschränkt – und die Popularität des Begriffs hat sicher viel mit der Weltbank zu tun, aber die prominente Rolle der von *Werner Jann* zusammengefassten Diagnosen zu den Bedingungen und Schwierigkeiten politischer Steuerung war in Deutschland besonders prägend und traf in der politischen Praxis auf offene Ohren: Verwaltungswissenschaftler*innen entwickelten reformpolitische Leitbilder, die zentrale Elemente von Governance aufgriffen, und reformorientierte Politiker*innen zeigten sich interessiert an diesen Konzepten – vor allem die sozialdemokratische Opposition auf Bundesebene, die ein Interesse an Konzepten hatte, die als Nachfolger des „schlanken Staates“ der Bundesregierung dienen könnten. So hatte in Hannover *Bernhard Blanke* mit dem Konzept des „aktivierenden Staates“ (vgl. von *Bandemer/Blanke* 1999) seit Mitte der 1990er-Jahre das Interesse des Ministerpräsidenten Schröder geweckt. Das im Jahr 1999 verabschiedete verwaltungspolitische Reformkonzept der rot-grünen Bundesregierung – „moderner Staat, moderne Verwaltung“ – griff dann sowohl die Ideen des „aktivierenden Staates“ und des „Gewährleistungsstaates“ als auch die im engeren Sinne verwaltungspolitischen Ansätze von Governance (Betonung von Koordination, Koproduktion, Netzwerken, kooperativen Verwaltungshandeln im Kontrast zur Betonung der Effizienz und Steuerung einzelner Organisationen im „schlanken Staat“, (vgl. ausführlich *Jann* 2007; *Jann/Wegrich* 2004)) auf.

Diese Reformkoalitionen führten in der Folgezeit zu einer Debatte über die Möglichkeiten politischer Steuerung und „modernen Regierens“ (*progressive governance*), an der sich im überraschenden Ausmaß (meist sozialdemokratische bzw. liberale) Regierungschefs beteiligten (vgl. *Jann* 2007). 1999 und 2000 fanden in Florenz und Berlin zwei hochrangig besetzte Regierungskonferenzen über „Modernes Regieren im 21. Jahrhundert“ statt, die von deutscher Seite akademisch von *Jann*, *Schuppert* und einer Reihe weitere Politik- und Sozialwissenschaftler*innen begleitet wurden. Im Anschluss an diese Regierungskonferenzen initiierten *Jann* und *Schuppert* die Gründung eines Instituts

(„Centre for Progressive Governance“), welches die auf der Konferenz beschlossene internationale Vernetzung von „thinkers and scientific institutions“ vorantreiben sollte. Dieses Institut war als Netzwerkinstitut konzipiert, das zwar hochrangig im Kanzleramt organisatorisch angebunden werden sollte, aber zugleich als eine Art Public-Private-Partnership regierungsunabhängig finanziert und von zentralen gesellschaftlichen Institutionen und Unternehmen unterstützt und gefördert werden sollte. Die Konzeption als Netzwerkinstitut sah als eine der Kernaufgaben des Instituts die rasche Mobilisierung von intellektuellem Kapital durch die akademischen Mitglieder bzw. avisierten Kooperationspartner des Instituts in Reaktion auf kurzfristigen Beratungsbedarf vor. Trotz der grundsätzlich zustimmenden Haltung von Bundeskanzler Schröder und der Unterstützung durch verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Unternehmen kam die Gründung des Instituts letztlich doch nicht zustande – vermutlich aus mikropolitischen Gründen, die im Bundeskanzleramt anzusiedeln sind und hier nicht weiter verfolgt werden können, aber auch angesichts veränderter Prioritäten nach 9/11 und im Zuge des Irak-Krieges.²¹

Allerdings nahm unabhängig von der politischen Arena bald ein weiteres Projekt zur Institutionalisierung von Governance Gestalt an, nämlich die 2003 gegründete Hertie School of Governance. Laut *Hans Weiler* (2015), dem Biographen und zugleich wichtigen Akteur in der Gründungsphase, konkurrierten in der Vorbereitungs- und Gründungsphase unterschiedliche Konzepte: Neben dem eher breiten, policy-orientierten Governance-Ansatz wurde auch ein eher enges, auf die Reform des öffentlichen Sektors mit Ansätzen des Public Management gerichtetes Konzept diskutiert. Während zunächst das eher enge Public-Management-Konzept verfolgt wurde – geplant war die Gründung eines „Hertie Institute(s) for Public Management“, verschoben sich im Zeitverlauf die Planungen in Richtung des breiteren Governance-Ansatzes. *Hans Weiler* fasst den Diskussionshintergrund folgendermaßen zusammen:

Bestimmend dürfte für diesen Prozess die Überlegung gewesen sein, dass für den Anspruch der School, eine grundlegende Neuorientierung im Umgang mit moderner Staatlichkeit zu erreichen, die Beschränkung auf das bloße Management des öffentlichen Sektors zu eng bemessen gewesen wäre. Gemeinwohl wie das Wohl des Einzelnen hängen in modernen Gesellschaften inzwischen von den Entscheidungen und Maßnahmen nicht nur des Staates, sondern eines komplexen Geflechts von nationalstaatlichen, zivilgesellschaftlichen, privaten und internationalen Akteuren ab. Dieser Ausweitung des Blickfeldes hatte die jüngere Sozialwissenschaft bereits mit der Einführung des Konstrukts von Governance Rechnung getragen, und es lag nahe, eine dem angemesseneren Verständnis von modernen Entscheidungs- und Steuerungssystemen verpflichtete School mit diesem umfassenderen Begriff von Governance zu verbinden. (*Weiler* 2015, S. 21)

Zentrale Protagonisten für den Governance-Ansatz als konzeptioneller Kern der Hertie School waren der ehemalige Ministerpräsident Sachsens und spätere Vorsitzende des Kuratoriums der Hertie School *Kurt Biedenkopf* (vgl. *Weiler* 2015, S. 28ff.) sowie auch *Fritz Scharpf*, der ebenfalls in der Gründungs- und Frühphase dem Kuratorium angehörte und die Lehrkonzeption mitprägte. Mit *Michael Zürn* wurde dann der vielleicht profilierteste Protagonist des Governance-Ansatzes in Deutschland gewonnen, der zudem als Vertreter der Internationalen Beziehungen die Bedeutung dieser Dimension für modernes Regieren personifizierte.

Das Curriculum des ersten und zentralen Studiengangs der Hertie School (Master of Public Policy) wurde dann von *Michael Zürn* und seinem Team (*Gregor Walter*, *Christoph Bertram*) entwickelt. Die MPP/MPA Programme an den US-Universitäten waren dabei zwar wichtige Referenzpunkte, aber man hat sich bewusst für eine weniger zentrale

Rolle der ökonomischen Policy-Analyse und für eine Betonung der Policy-Prozess-Perspektive entschieden. Ein weiterer zentraler Unterschied war der Einbezug der Rechtswissenschaften in das Programm. Die zentrale Rolle der Jurist*innen und der Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns im deutschen und europäischen Kontext war Anlass dafür, dieses Fach im Kerncurriculum einzubeziehen.²² Im Ergebnis weist das Curriculum erstaunliche Ähnlichkeiten zu dem interdisziplinären Studiengang Verwaltungswissenschaften aus, den *Scharpf* Ende der 1960er-Jahre in Konstanz aufbaute (*Scharpf* 1968) – gerade in Bezug auf die beiden genannten Unterschiede zu den typischen US-Programmen. Beispielsweise wurde die zentrale Bedeutung eines rechtswissenschaftlichen Moduls im Lehrprogramm der Hertie School bereits in frühen Debatten innerhalb des Kuratoriums ausführlich diskutiert, und das frühe Konstanzer Programm war auch eines der Vorbilder für die Hertie School.²³

Dass die Governance-Orientierung der Hertie School aber nicht nur Resultat interner Entwicklungen war, sondern eher die Resonanzfähigkeit des Konzeptes bzw. der damit verbundenen Fragen und Problemstellungen über politische Steuerung im 21. Jahrhundert widerspiegelt, zeigt sich an anderen Projekten zur Gründung von Governance- und Policy-Schools – die NRW School of Governance, Humboldt Viadrina School of Governance und auch die Public Policy School an der Universität Erfurt sind hier zu nennen. Der bereits Mitte der 1990er-Jahre an der Universität Potsdam etablierte verwaltungswissenschaftliche Studiengang (heute Studiengänge) spielte ebenfalls eine zentrale Rolle für die Institutionalisierung einer Governance-Perspektive.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Governance-Debatte von Reformkoalitionen mit der politischen Praxis in Form verschiedener Institutionalisierungsprojekte profitiert hat. Dabei fußte die Governance-Debatte auf den Problemdiagnosen der Policy- und Verwaltungsforschung und konnte in Politik und Gesellschaft ein nachhaltiges Interesse an ihrer Kernfrage wecken: Wie ist unter den Bedingungen gesteigerter Komplexität bei gleichzeitig engeren Grenzen staatlicher Handlungsfähigkeit politische Steuerung möglich, und wie kann diese Handlungsfähigkeit durch Reformen erhöht werden? Die Policy- und Verwaltungsforschung hat sich über die etablierten Studiengänge in Konstanz und Potsdam hinaus weiter in der universitären Lehre gefestigt und ihre Position auch durch die direkte Beratung politischer Entscheidungsträger und Institutionen gestärkt. Mit anderen Worten, die Konjunktur von Governance sollte eigentlich der Policy- und Verwaltungsforschung zu einer nachhaltigen Stärkung verholfen haben. Aus meiner Sicht war diese Stärkung allerdings nur ein „Zwischenhoch“ und nicht nachhaltig. Ich sehe eine Ironie des Schicksals darin, dass die policy-orientierte Verwaltungsforschung im Zuge von Governance (weiter) an Bedeutung verloren hat und heute in anderen Teil- und Fachdisziplinen kaum noch als Treiber dieser Debatte, wie das noch Ende der 1990er/Anfang der 2000er-Jahre der Fall war, wahrgenommen wird. Dies hat aus meiner Sicht zwei miteinander verbundene Ursachen.

Zum einen haben im Zuge des Aufstiegs von Governance andere Disziplinen und Teildisziplinen die Führungsrolle übernommen. Dabei ist aus meiner – an dieser Stelle allerdings vor allem anekdotischen – Wahrnehmung eine gewisse Trennung zwischen den politisch-institutionellen, policy- und verwaltungsbezogenen Gegenständen der Governance-Forschung zu beobachten. Auf der politisch-institutionellen Ebene haben die internationalen Beziehungen und die EU-Forschung die Führungsrolle übernommen, und diese Debatten waren zumindest überwiegend durch „verwaltungsferne“ Ansätze von „transnationaler Governance“ und EU Politics geprägt. Möglicherweise ändert sich dies derzeit

wieder mit der Re-Fokussierung auf administrative Aspekte etwa in den Arbeiten von *Bauer, Knill, Grohs* und anderen.²⁴ In den policy-bezogenen Themen haben Ökonomen ein deutliches Übergewicht gewonnen und gewinnen auch im Rahmen der MPP-Programme an Bedeutung (Hertie School, LSE). Und schließlich bestimmen management-orientierte Ansätze die Debatten um Verwaltungsreformen und „Public Service Innovations“.

Zum anderen meine ich, dass die im vorangegangenen Abschnitt geschilderte Entwicklung der Verwaltungswissenschaft den Verlust einer zentralen Rolle der politikwissenschaftlichen Policy- und Verwaltungsforschung auch ermöglicht hat. Die Ausdifferenzierung von Policy- und Verwaltungsforschung und die Hinwendung zu einzelnen Organisationen und individuellen „Public Managers“ oder „Bürokraten“ als Untersuchungseinheiten führt dazu, dass verwaltungswissenschaftliche Forschung weniger zu den zentralen Fragen von Governance beizutragen hat. In Bezug auf die von *Werner Jann* genannten Ergebnisse und Diagnosen der Policy- und Verwaltungswissenschaft ist ja nicht nur zu sagen, dass es sich um relativ „alte Hüte“ handelt, sondern auch, dass die Verwaltungswissenschaft sich hier auf ein intellektuelles Kapitel, das in den 1980er und 1990er-Jahren akkumuliert wurde, bezieht oder darauf ausruht. Gegen diese Interpretation könnte man einwenden, dass es doch äußerst erfolgreiche und relevante Forschung über genuin verwaltungswissenschaftliche Themen im Kontext von Governance gibt, etwa die boomende Forschung über „collaborative governance“ bzw. „collaborative innovations“ (*Sørensen/Torfiing* 2011; *Torfiing/Ansell* 2017) sowie verwandte Diskussionen um „soziale Innovationen“ und Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen – Forschungsthemen, die heute die Public-Management-Journals füllen und die *Jann, Schuppert* und andere schon vor 15 Jahren als zentrale Ansätze erkannt haben. Allerdings gehen diese Debatten um „collaborative governance/innovation“ weitgehend in (Change-)Management-Ansätzen über Organisationswandel und in der Modedebatte um „soziale Innovationen“ und neue hybride Organisationsformen („Sozialunternehmen“) auf. Während dies sicher wichtige Themen sind, spielen politik- und verwaltungswissenschaftliche Konzepte und Fragestellungen hier kaum eine Rolle. Insbesondere die Debatte um Innovationen in öffentlichen Diensten („public service innovation“) hat einen geradezu unpolitischen Charakter (vgl. *De Vries/Bekkers/Tummers* 2015). Wenn überhaupt, kommen Politik und Bürokratie als Hindernis von Innovationen vor. Daneben ist es in Folge der Steuerungsdiskussion und im Übergang zu Governance zu einer Vernachlässigung von Kernthemen der policy-orientierten Verwaltungsforschung gekommen, die im folgenden Abschnitt als „Kollateralschäden“ der Konzeptentwicklung diskutiert werden.

6 Kollateralschäden

Bogumil, Jann und *Nullmeier* (2006) stellen in ihrem Einleitungsbeitrag zum PVS-Sonderheft „Politik und Verwaltung“ die Entwicklung seit dem PVS-Sonderheft 1982 „Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft“ heraus und betonen insbesondere, welche Themen seit 1982 neu in den Fokus gerückt sind – in empirischer Hinsicht vor allem die management-orientierte Verwaltungsreform, die Transformation der Verwaltung in Ostdeutschland und anderen ehemals kommunistischen Ländern Mittel-Osteuropas sowie die Europäisierung und Internationalisierung der Verwaltung; in konzeptioneller Hinsicht vor allem die Organisations- und Institutionentheorien sowie diskurstheoretische Ansätze. Und während dieser Beobachtung nur zugestimmt werden kann, geraten bei die-

ser Betrachtung allerdings die Themen aus dem Blick, die nicht weiter verfolgt wurden und die als Kollateralschäden der Konzeptentwicklung bezeichnet werden können. Die drei im Folgenden aufgezeigten Kollateralschäden sind dabei aus meiner Sicht relevant, weil sie Folge der Konzeptentwicklung in der Verwaltungswissenschaft und Steuerungsdiskussion sind und insofern nicht einfach Ergebnis bloß konjunktureller Themenschwankungen.

Ein erstes Beispiel für einen Kollateralschaden betrifft die Implementationsfragestellung. Wie oben geschildert, spielte die Implementationsforschung in Deutschland eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der policy-orientierten Verwaltungsforschung zur Steuerungstheorie und schließlich zu Governance, indem sie die Aufmerksamkeit auf die Relevanz von Akteursbeziehungen, Netzwerken und Verhandlungen sowie auf die Rolle von Selbstregulierungsmechanismen gesellschaftlicher Sektoren lenkte und damit Zweifel an der Tragfähigkeit eines (engen) Implementationsparadigmas streute. Die Enttäuschung über die mangelnde Theoriefähigkeit der Implementationsforschung führte zu einer Interessenverschiebung in Richtung von Verhandlungsprozessen und Governance-Formen im Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Akteuren zueinander. Die zentralen Fragen der Implementationsforschung wurden also im Rahmen der deutschen Policy-Forschung und Steuerungsdiskussion nicht ernsthaft weiter verfolgt, wobei diese Fragen allerdings in anwendungsorientierten Studien weiterhin eine zentrale Rolle spielten.²⁵ Außerhalb Deutschlands sind zentrale Fragen der Implementationsforschung aber von einer sich seit den 1980er-Jahren entwickelnden interdisziplinären Regulierungsforschung aufgegriffen worden. Insbesondere die Frage, welche Strategien für den Vollzug regulativer Standards ein hohes Maß an *Compliance* erreichen, steht im Zentrum dieser Debatte. Diese Forschung hat ihren eigenen Klassiker produziert (*Ayres/Braithwaite* 1992), sich bis heute stetig weiterentwickelt und ist dabei auch anschlussfähig an die Governance-Debatte – etwa in Bezug auf die Rolle von Selbst- und Ko-Regulierung, die Bedeutung von *Enforcement* durch Dritte, nicht-staatliche Akteure oder die Kombination von Policy-Instrumenten (vgl. *Gunningham* 2010, *Weaver* 2014).

Diese Debatten finden in Deutschland wenig Resonanz, und das obgleich das Thema Regulierung und der Regulierungsstaat seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen hat (vgl. *Döhler/Wegrich* 2010) – wobei die zentralen Arbeiten aber zunächst im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus auf die Regelungsstrukturen und Akteurskonstellationen gerichtet waren (*Lütz* 2002) oder in der stärker verwaltungswissenschaftlich geprägten Forschung sich mit neuen, ihrem Anspruch nach unabhängigen Regulierungsbehörden befasst. Diese Forschungslinie kreist vor allem um die Frage der Autonomie von Regulierungsbehörden und anderen „Agencies“ (*Bach* 2014). Sie befasst sich in jüngerer Zeit aber auch mit den Auswirkungen einer Europäisierung und Vernetzung von Agencies auf europäischer und internationaler Ebene (*Bach et al.* 2016). Und während dieser Fragestellung natürlich keinesfalls die Relevanz abgesprochen werden soll, hat sich doch insbesondere der Fokus auf Autonomie zu einem selbstbezogenem Diskurs entwickelt, der seit Jahren europaweit geführt wird (*Verhoest et al.* 2012). Vollzugspraktiken und -strategien von Agencies und die Rolle politischer Einflussnahme auf den Vollzug spielen in diesen Debatten kaum eine Rolle, und das Gleiche gilt für die im internationalen Kontext seit der Finanzkrise wieder intensiv geführte Debatte um „Regulatory Capture“ (vgl. etwa *Lodge* 2014). Daher spielt verwaltungswissenschaftliche Expertise weder bei der Aufarbeitung der Finanzkrise noch in aktuellen Fällen von Vollzugsversagen oder Regulatory Capture, wie dem VW-Abgasskandal („Dieselgate“), eine

sichtbare Rolle. Auch die verwaltungswissenschaftliche Europaforschung kann hier nicht als Kronzeuge für die Weiterführung von Implementationsfragen dienen, denn diese „Transpositionsforschung“ bezieht sich zwar auf „Implementation“ und nimmt Elemente des ursprünglichen Begriffsapparats auf, ist aber eigentlich an einem anderen Phänomen interessiert, nämlich der Adaption von EU Recht an nationales Recht, nicht die Vollzugspraxis und Wirkung dieses Rechts.

Ein zweiter Kollateralschaden der Entwicklung der Policy- und Verwaltungsforschung ist das Thema Policy-Instrumente und Policy-Design insgesamt. Hier finden sich zwar in den letzten 2-3 Jahrzehnten einige wichtige Beiträge, etwa *König* und *Dose* (1993) oder die Arbeiten von *Knill* und *Lenschow* (1999) und anderen zur Implementation von EU-Politik sowie die Arbeiten von *Töller* zu den Policy-Instrumenten der Umweltpolitik (etwa *Böcher/Töller* 2007). Angesichts der praktischen Relevanz des Themas, etwa vor dem Hintergrund verschiedener Wellen von Innovationen im Policy-Instrumentarium, zuletzt der Nudge-Debatte, ist dies aber deutlich zu wenig. Dagegen erfährt das Thema Policy Instruments in der internationalen Literatur trotz ebenfalls zu beobachtender Konjunkturen eine insgesamt höhere Aufmerksamkeit (vgl. *Howlett* 2014; *Hood* 2007). Die Policy-Design Perspektive ist berechtigterweise dafür kritisiert worden, zu wenig die institutionellen Bedingungen politischer Steuerung zu berücksichtigen (*Scharpf* 1986), aber die Hinwendung der (deutschen) Governance-Diskussion zu Verhandlungssystemen und institutionellen Regelungsstrukturen und die Entkoppelung von Policy- und Verwaltungsforschung hat offensichtlich dazu geführt, dass das Thema vernachlässigt worden ist.

Daher finden sich auch bislang meines Wissens keine Beiträge zur Nudge/Behavioural-Economics-Debatte, die versuchen, die Perspektiven der Policy- und Verwaltungsforschung einzubringen.²⁶ Eine auf die Aussage beschränkte Position, dass Nudge „nicht wirklich neu ist“ und im Prinzip eine Variante der „informationellen Instrumente“ darstellt (*Schuppert* 2015), verdeutlicht eigentlich nur die geringe Bereitschaft, sich intensiver mit dem Phänomen Nudge auseinanderzusetzen. Dabei wäre eine kritische Auseinandersetzung nicht nur angesichts der überhöhten Erwartungen an die Wirksamkeit von Nudges und der neuen „Rationalitätsversprechen“ einer durch RCTs angeleiteten Programmentwicklung (vgl. *Wegrich* 2015b; *Lodge/Wegrich* 2016) angezeigt, sondern auch weil der Boom der „Behavioural Economics“ inzwischen die Verwaltungswissenschaften erreicht hat: Die Agenda einer „Behavioural Public Administration“ (*Grimmelikhuijsen* et al. 2017) versucht durch die Anwendung experimenteller Methoden eine neue Qualität kausaler Aussagen in den Verwaltungswissenschaften entsprechend der Vorbilder in der Ökonomie und Psychologie zu erlangen – und testet dabei vor allem Hypothesen auf der Mikro-Ebene individuellen Verhaltens.²⁷

Diesen Trend zur Quantifizierung, und damit verbunden einer Fokussierung auf die Mikro-Ebene, konnte man schon längere Zeit in der Forschung über Instrumente des „Public Management“ beobachten. Wie bereits weiter oben ausgeführt, kombiniert diese Forschungslinie in bemerkenswerter Weise einen hohen methodischen Anspruch mit einem normativen Bias, der sich in den Fragstellungen und Konzepten wiederfindet. Vor allem aber spielt die Organisationsebene in dieser Forschung keine erkennbare Rolle mehr. Es geht vielleicht noch um die Rolle von Leadership und verschiedenen Kontextfaktoren, deren Einfluss auf die „Performance“ von Organisationen oder öffentlichen Dienstleistungen dort gemessen wird, wo Daten vorliegen (vgl. die Häufung von Studien über Schulen in Texas, Wales und Dänemark) (vgl. z.B. *Meier/O'Toole* 2002). Über die eigentliche empirische Realität, die Handlungsmuster, Routinen und Anpassungsprozesse in

Bürokratien, die gerade auf der „Street-Level“-Ebene häufig „unter Stress“ stehen, erfahren wir in diesem Forschungszweig wenig Nennenswertes.

Aber auch die genuin politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft wendet sich immer stärker quantitativen Methoden zu und folgt dabei der Spur der Verfügbarkeit von Daten, die ebenfalls auf der Mikro-Ebene leichter zu generieren sind, etwa um klassische Fragen der Personalrekrutierung und zu Karrierepfaden zu untersuchen. Die empirische Realität auf der Organisationsebene spielt auch hier nur noch selten eine zentrale Rolle, und der Bezug zum Policy-Making wird nicht mehr hergestellt. Mit dem Bedeutungsverlust von Policy-Instrumenten scheint auch die Ministerialverwaltung als Policy-Making Bureaucracy an Bedeutung verloren zu haben. Jedenfalls steht eine empirische Überprüfung der von *Klaus Goetz* (2007) formulierten Thesen über den Wandel des Policy-Making in der Ministerialverwaltung seit der Studie von *Mayntz* und *Scharpf* in den 1970er-Jahren weiterhin aus. Sicher können einzelne relevante Studien genannt werden, etwa über Koordinationsprozesse in der Politikentwicklung (*Radtke/Klimmert/Hustedt* 2016). Insgesamt muss Forschung auf der Organisationsebene sowohl in Bezug auf die Street-Level-Ebene wie auf die Ebene der Ministerialverwaltung als dritter Kollateralschaden der geschilderten Entwicklung registriert werden.

7 Schluss

Der Beitrag hat die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft und insbesondere dessen policy-orientierten Zweigs nachgezeichnet und dabei die These entwickelt, dass diese Forschungslinie eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Governance-Perspektive gespielt, diese zentrale Position aber heute weitgehend verloren hat. Genau die zentralen Themen, Fragestellungen und Konzepte, die für den Aufstieg von Governance von Bedeutung waren, wurden schrittweise abgestreift – zunächst als jeweilige Folge der Forschungsergebnisse innerhalb der policy-orientierten Verwaltungsforschung und dann als Folge der Ausdifferenzierung von Policy- und Verwaltungsforschung. Dies wirkt sich auf das Gewicht der Teildisziplin in interdisziplinären und reformpolitischen Debatten aus: Während Fragestellungen, Diagnosen und Konzepte der Policy- und Verwaltungswissenschaft im Aufschwung von Governance seit Mitte/Ende der 1990er-Jahre eine prägende Rolle spielten, sind diese Perspektiven in den aktuell zentralen Debatten (etwa Evidence-based Policy-Making, Nudging/Behavioural Economics, soziale und „kollaborative“ Innovationen) kaum mehr relevant.

Innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung hat die Policy-Orientierung auch deshalb erheblich an Bedeutung verloren, weil der sich in den Sozialwissenschaften insgesamt durchsetzende Trend in Richtung Quantifizierung (vgl. *Héritier* 2016) in der Verwaltungswissenschaft mit einer Verschiebung des analytischen Fokus auf die Mikroebene des Individuums verbunden ist. Diese Orientierung verspricht nicht nur höhere Publikationschancen in internationalen Top-Journals, sondern löst auch das notorische Zugangsproblem der Verwaltungsforschung: Während Prozessstudien, die den Entscheidungsbeitrag der Verwaltung ergründen wollen, auf die Zustimmung der Beforschten angewiesen sind, ist dies beispielsweise für die Analyse biographischer Daten oder auch für eine quantitative Dokumentenanalyse nicht notwendig. Auf Reformkoalitionen mit politischen und administrativen Akteuren ist diese Forschung nicht angewiesen. Und während man auch die positiven Seiten dieser Entwicklung registrieren sollte, etwa eine Stärkung

der wissenschaftlich verfassten Forschung, bleibt es für die Verwaltungswissenschaft eine wichtige Aufgabe über die Balance von „rigour and relevance“ (Héritier 2016) zu reflektieren.

Während die Bildung einer Wissenschaft, Verwaltung und Politik einschließenden Diskurskoalitionen aus heutiger Sicht als unrealistisches Projekt erscheint, ist aus der Geschichte der policy-orientierten Verwaltungsforschung eine optimistische Lehre zu ziehen: Die für die Etablierung dieser Forschungslinie wesentliche Reformkoalition hat in erstaunlich kurzer Zeit für einen Reputationsschub eines neuen und zunächst schwachen Forschungszweiges gesorgt. Die so erworbene Reputation und die damit verbundenen theoretischen Konzepte haben die Institutionalisierung insbesondere im Bereich der Lehre bis in die 2000er-Jahre beeinflusst – wie u.a. an den „Verwandtschaften“ zwischen den Programmen in Konstanz, Potsdam und der Hertie School of Governance zu erkennen ist. Wichtiger als die Suche nach einer neuen Reform- oder Diskurskoalition wäre eine Reflektion über die zentralen Fragestellungen und die Notwendigkeit einer Rückbesinnung auf die politikwissenschaftlichen Kernthemen der Verwaltungswissenschaft. Sinnvoll wäre im Austausch mit der politischen und administrativen Praxis die innerwissenschaftliche Koordination mit dem Ziel der Entwicklung eines Forschungsprogrammes zu intensivieren, das die Rolle von Organisationen und Verwaltung unter Bedingungen politischer Steuerung heute thematisiert. Die systematische Aufbereitung des aktuellen Forschungsstandes zur Rolle der Ministerialverwaltung in der politischen Steuerung heute – und im Kontrast zu den Diagnosen von *Mayntz* und *Scharpf* (1975) – wäre hierfür ein lohnender Anfang.

Anmerkungen

- 1 Für zahlreiche Anmerkungen, Hinweise und Kommentare danke ich Tobias Bach, Michael Bauer, Werner Jann, Mark Hallerberg, Anke Hassel, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Eckhard Schröter sowie den Teilnehmern des Workshops „Perspektiven der Verwaltungswissenschaft“ (3.-4. November, LMU München). Besonders dankbar bin ich auch allen Interviewpartnern sowie dem Archiv des WZB in Berlin, insbesondere Dirk Reimann.
- 2 Als „Verwaltungswissenschaften“ werden also die sich mit Verwaltung befassenden Teilbereiche unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen (Rechtswissenschaft, Ökonomie, Soziologie, Politikwissenschaft, Psychologie) bezeichnet. Die Verwendung im Singular wird im Folgenden für die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft reserviert. Dies entspricht der Verwendung durch *Bogumil* und *Jann* (2009) sowie *Scharpf* und viele andere. Zur Bezeichnung des durch *Mayntz* und *Scharpf* geprägten Ansatzes, den *Scharpf* selbst als Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft bezeichnet, wird hier die bereits genannte Konstruktion der „policy-orientierten Verwaltungsforschung (oder -wissenschaft)“ verwendet. Diese stellt also einen zunächst dominanten, später an Bedeutung verlierenden Teil der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft dar. Weitere Begriffsverwendungen, insbesondere „Public Management“, werden unten in ihrem jeweiligen Kontext eingeführt.
- 3 Insbesondere von der Einführung der mittelfristigen Finanzplanung erhoffte man sich die schrittweise Verbreitung von entsprechenden Techniken, beginnend in den Finanzministerien und Kammereien: „Finanzministerien und Kammereien sind dabei, sich personell und technisch auf die Anwendung der modernen Analyse-, Planungs- und Kontrolltechniken einzurichten. Sobald dort einmal mit dem Instrumentarium der Kosten-Nutzen-Rechnung, Systemanalyse und des Programmbudgets gearbeitet wird, werden die übrigen Ministerien und Dezernate sich selbst auf den gleichen Stand bringen müssen, wenn sie nicht die Entscheidung über ihr Programm und die Programm-Alternativen völlig den zentralen Finanzplanungsstellen überlassen wollen“ (*Scharpf* 1968, S. 12-13). Das Zitat stammt aus einem Beitrag über die Pläne für das verwaltungswissenschaftliche Studium in Konstanz.
- 4 *Grauhan* stützte sich dabei auf den Issue-Area Ansatz von *Banfield* (1961; *Banfield/Wilson* 1963).

- 5 So *Scharpf* im Interview.
- 6 Zur „Verwissenschaftlichung der Politik“ in der Zeit der planungspolitischen Reformen, vgl. auch *Metzler* (2005, 351ff.).
- 7 So die Einschätzung von *Jobst Fiedler*, Mitarbeiter in dem Forscherteam von *Mayntz* und *Scharpf*, im Interview.
- 8 So *Edda Müller*, zu dieser Zeit im BMI für die PRVR zuständig, im Interview.
- 9 So *Scharpf* im Interview.
- 10 *Spohrs* Analyse der Rolle von Bundeskanzler Helmut Schmidt in der internationalen Politik bringt die Krisenstimmung aus Sicht eines zentralen Protagonisten in Erinnerung (*Spohr* 2016, S. 11-12). Schmidt hielt das Zusammenbrechen demokratischer Strukturen bei einer Fortsetzung der ökonomischen Krise für ein realistisches Szenario.
- 11 Vgl. dazu die Bibliographie von *Bruder* (1981) und die empirische Studie von *Derlien* (1976).
- 12 So die Einschätzung von *Jochen Hucke* im Interview.
- 13 Vgl. Internationales Institut für Management und Verwaltung (1978).
- 14 Vgl. etwa den Versuch von *Sabatier* und *Mazmanian* (1979), der in einer ausufernden Liste von erfolgskritischen Variablen endet. *Mayntz* (1983) diskutiert die Grenzen der Theoriebildung der Implementationsforschung und kommt dabei aber zu einer Betrachtung der Konfigurationen von Variablen, die an heutige set-theoretische Methodenansätze erinnert.
- 15 So auch *Renate Mayntz* im Interview.
- 16 Vgl. *Leendertz* (2010) für die Rolle einer „pragmatischen Wende“ in der Max-Planck Gesellschaft im Kontext der Gründung des MPIFG.
- 17 *Döhler* (2007), *Bach/Jann* (2010), *Bach* (2014), *Ruffing* (2014).
- 18 *Michael Zürn* weist im Interview auf einen interessanten Kontrast hin: Während in den Internationalen Beziehungen „Governance“ für ein Zuwachs an Ordnung und Institutionen steht, geht es in den innenpolitischen Governance-Debatten vor allem um Enthierarchisierung und Entstaatlichung.
- 19 Dabei ist aber anzumerken, dass *Schuppert* sich als Rechtswissenschaftler schon sehr früh mit verwaltungswissenschaftlichen Themen, Fragestellungen und Konzepten beschäftigt und sich auch an der Steuerungsdebatte beteiligt hat (vgl. z.B. *Schuppert* 1989a, 1989b). *Schuppert* selbst sieht sich nicht nur als Rechtswissenschaftler, sondern auch als „sozialwissenschaftlich informierter Verwaltungswissenschaftler“ (*Schuppert* 2015).
- 20 Im Rahmen der EU-Forschung hat Governance allerdings einen eigenen Bedeutungszusammenhang, der zwar ebenfalls auf nicht-traditionelleren, „weicheren“ Formen der politischen Steuerung basiert, aber dabei vor allem das Verhältnis der EU-Institutionen untereinander und im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten thematisiert.
- 21 Diese Einschätzung stützt sich auf das Interview mit *Werner Jann* und verschiedene interne Dokumente. Das 2007 gegründete „Progressive Zentrum“ (<http://www.progressives-zentrum.org/>, Stand:21.07.2017), hat mit dieser Initiative nicht direkt etwas zu tun, kann aber als „sozialdemokratischer Nachklang“ dieser Initiativen interpretiert werden.
- 22 So *Michael Zürn* im Interview.
- 23 Der damalige Vorsitzende der Hertie Stiftung und entscheidende Initiator für die Gründung der Hertie School, *Michael Endres*, kam auch aufgrund der Konstanzer Erfahrungen in der Frühphase der Konzeption der Hertie School auf *Fritz W. Scharpf* zu (Interview *Scharpf*).
- 24 Vgl. dazu die DFG Forschergruppe „International Public Administration“ (<http://ipa-research.com/>, Stand: 21.07.2017). Zu nennen sind hier auch die Arbeiten von *Hartlapp* et al. (2014) zur Politikformulierung in der EU Kommission, von *Kassim* et al. (2013) zur Entwicklung der EU Kommission und auch von *Hustedt* und *Seyfried* (2016) zur Politikkoordination in der EU Kommission. Vgl. auch *Bauer* (2015) für eine Diskussion der Herausforderungen einer „Denationalisierung“ für die Verwaltungswissenschaft.
- 25 Vgl. *Saetren* (2005) für eine entsprechende Diagnose für die internationale Implementationsforschung.
- 26 Vgl. *Lodge* und *Wegrich* (2014) für den Versuch, die Rolle von administrativen Kapazitäten im Kontext von Policy-Instrumenten zu thematisieren. Siehe auch *Mennicken* und *Lodge* (2015) für eine Verbindung von administrativen Kapazitäten und „Quantifizierung“ als einen wichtigen Trend auf der Ebene von Steuerungsinstrumenten.
- 27 Hiermit ist keine Aussage über das Potenzial experimenteller Methoden getroffen, die sich durchaus auch für Fragestellungen auf der Ebene von institutionellem Verhalten (vgl. *Grohs* et al. 2016) oder für die vergleichende Politikforschung (*Steinmo* 2016; *Andrighetto* et al. 2016) eignen.

Interviews

Edda Müller, Transparency International Deutschland (04.04.2016).

Renate Mayntz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Direktor emeritus (15.09.2016).

Jobst Fiedler, Senior Fellow, Hertie School of Governance (09.06.2016)

Werner Jann, Seniorprofessor für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam (17.10. 2016).

Jochen Hucke, Berlin (20.10.2016).

Michael Zürn, WZB, Direkt der Abteilung Global Governance (02.11.2016).

Claus Offe, Hertie School of Governance, Professor emeritus (10.01.2017).

Fritz W. Scharpf, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Direktor emeritus (27.01.2017).

Literatur

Ayres, Ian/Braithwaite, John, 1992: Responsive regulation: Transcending the deregulation debate, Oxford: Oxford University Press.

Andrighetto, Giulia u.a., 2016: Are some countries more honest than others? Evidence from a tax compliance experiment in Sweden and Italy, in: *Frontiers in Psychology*, 7, Article 472, S. 1-8.

Bach, Tobias, 2014: Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden, Wiesbaden: Springer.

Bach, Tobias u.a., 2016: Transnational bureaucratic politics: an institutional rivalry perspective on EU network governance, in: *Public Administration*, 94, 9-24.

Bach, Tobias/Jann, Werner, 2010: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 76, S. 443-468.

Bach, Tobias/Veit, Sylvia, 2016: Pathways to the top: the consequences of individual career patterns for recruitment to high public office in Germany. Conference paper, IPSA World Congress, Poznan (Poland), July 2016.

Banfield, Edward C., 1961: Political Influence, New York: Transaction Publishers.

Banfield, Edward C./Wilson, James Q., 1963: City Politics, Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Bauer, Michael W., 2015: Die Verwaltungswissenschaft und die Herausforderung der Denationalisierung, in: *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 56, S. 648-671.

Benzt, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.

Bertels, Jana G./Bouckaert, Geert/Jann, Werner, 2016: European Perspectives for Public Administration (EPPA), Konferenzpapier, EGPA, Utrecht, September 2016 Online verfügbar unter: [_Stand: 27.10.2016](#).

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2007: Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. Ein theoretischer Erklärungsrahmen, in: *Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H.* (Hrsg.), *Politik und Umwelt (PVS Sonderheft 39)*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 299-322.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank, 2006: Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung (PVS Sonderheft 37)*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 9-26.

Bruder, Wolfgang, 1981: Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland: eine Bibliographie-Analyse, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Derlien, Hans-Ulrich, 1976: Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden: Nomos.

De Vries, Hanna/Bekkers, Victor/Tummers, Lars, 2015: Innovation in the Public Sector: A systematic review and future research agenda, in: *Public Administration*, 94, S. 146-166.

- Der Spiegel*, 1971: Kanzleramt: Der Macher. *Der Spiegel* 6/1971: 21-38, Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43732532.html>, Stand: 25.10.2016.
- Döhler, Marian, 2007: Die politische Steuerung der Verwaltung, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian, 2014: Verwaltungswissenschaftliche Problem-perspektiven in der Politikfeldanalyse, in: Bandelow, Nils/Schubert, Klaus (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: De Gruyter Oldenbourg, S. 75-93.
- Döhler, Marian/Manow, Philip, 1997. Strukturbildung von Politikfeldern: das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, Opladen: Lekse + Budrich.
- Döhler, Marian/Manow-Borgwardt, Philip, 1992: Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 33, S. 571-596.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *dms der moderne staat* 3, S. 31-52.
- Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2009: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: *dms der moderne staat* 2, S. 327-345.
- Ellwein, Thomas, 1966: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Elmore, Richard F., 1979: Backward mapping: Implementation research and policy decisions, in: *Political Science Quarterly*, 94, S. 601-616.
- Fleischer, Julia/Seyfried, Markus, 2013: Drawing from the bargaining pool. Determinants of ministerial selection in Germany, in: *Party Politics*, 21, S. 503-514.
- Garlichs, Dietrich/Müller, Edda, 1977. Eine neue Organisation für das Bundesverkehrsministerium, in: *Die Verwaltung* 3, S. 343-362.
- Goetz, Klaus H., 2007: German officials and the federal policy process: The decline of sectional leadership, in: Page, Edward C./Wright, Vincent (Hrsg.), *From the Active to the Enabling State*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 164-188.
- Grauhan, Rolf-Richard, 1970a: Politische Verwaltung. Freiburg: Rombach.
- Grauhan, Rolf-Richard, 1970b: Politikwissenschaftliche Forschung zur Verwaltung, in: *DÖV (Die Öffentliche Verwaltung)*, 17, S. 587-591.
- Grimmelikhuijsen, Stephan u.a., 2017: Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology, in: *Public Administration Review*, 77, S. 45-56.
- Grohs, Stephan/Adam, Christian/Knill, Christoph, 2016: Are some Citizens more equal than others? Evidence from a Field Experiment, in: *Public Administration Review*, 76, S. 155-164.
- Gunningham, Neil, 2010: Enforcement and Compliance Strategies, in: Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, S. 120-145.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian, 2014: Which policy for Europe?: power and conflict inside the European Commission, Oxford: Oxford University Press.
- Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.), 1985: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hegelau, Hans, 1977: Die Arbeit der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform, in: *Wissenschaftszentrum Berlin* (Hrsg.), *Interaktion von Wissenschaft und Politik*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 166-188.
- Hennis, Wilhelm, 1965: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6, S. 422-431.
- Héritier, Adrienne, 2016: “Rigour versus Relevance”? Methodological discussions in political science, *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 57, S. 11-26.
- Hesse, Joachim Jens, 1990: Staatliches Handeln in der Umorientierung: Thesen zur institutions- und veraltungspolitischen Diskussion, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), *Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden: Nomos, S. 151-172.
- Hood, Christopher, 2007: Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades, in: *Governance*, 20, S. 127-144.
- Howlett, Michael, 2014: From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance, in: *Policy Sciences*, 47, S. 187-207.

- Hucke, Jochen/Bohne, Eberhard*, 1980: Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen, in: *Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 180-197.
- Hustedt, Thruid/Seyfried, Markus*, 2016: Co-ordination across internal organizational boundaries: how the EU Commission co-ordinates climate policies, in: *Journal of European Public Policy*, 23, S. 888-905.
- Internationales Institut für Management und Verwaltung*, 1978: *Forschung am Internationalen Institut für Management und Verwaltung: 1974-1977*, IIM Papers, IIM 78/8, Internat. Inst. für Management u. Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Jann, Werner*, 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121-148.
- Jann, Werner*, 2007: Governance als Reformstrategie. Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, in: *Schuppert, Gunnar-Folke* (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, S. 21-43.
- Jann, Werner*, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, PVS Politische Vierteljahresschrift, 50, S. 476-505.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193-214.
- Janning, Frank*, 2006: Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77-96.
- Kassim, Hussein u.a.*, 2013: *The European Commission of the twenty-first Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea*, 1999: Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation, in: *PVS Politische Vierteljahresschrift* 40, S. 591–617.
- König, Klaus/Dose, Nicolai*, 1993: *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, Köln: Carls Heymans.
- Leendertz, Ariane*, 2010: *Die pragmatische Wende: die Max-Planck-Gesellschaft und die Sozialwissenschaften 1975-1985*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Lipsky, Michael*, 1980: *Street-level bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lodge, Martin*, 2014: Regulatory capture recaptured, in: *Public Administration Review*, 74, S. 539-542.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.), 2014: *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, Oxford: Oxford University Press.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai*, 2016: The rationality paradox of Nudge: rational tools of government in a world of bounded rationality, in: *Law & Policy*, 38, S. 250-267.
- Lowi, Theodore*, 1964: American business, public policy, case-studies, and political theory, in: *World Politics*, 16, S. 677-715.
- Luhmann, Niclas*, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: *Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 12-16.
- Lütz, Susanne*, 2002: *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA*, Frankfurt am Main: Campus.
- Marin, Bernd Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1991: *Policy networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate*, 1977: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: *Die Verwaltung*, 1, S. 51-66.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, Renate*, 1982: Problemverarbeitung durch da politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* (PVS Sonderheft 13/1982), Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 74-89.
- Mayntz, Renate*, 1983: Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7-24.

- Mayntz, Renate, 2006: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: *Schuppert, Gunnar-Folke* (Hrsg.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-20.
- Mayntz, Renate, 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: *Schuppert, Gunnar-Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (PVS Sonderheft 41), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43-60.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), 1973: *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München: Piper.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Amsterdam: Elsevier.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 39-72.
- Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J., 2002: Public management and organizational performance: The effect of managerial quality, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, S. 629-643.
- Mennicken, A./Lodge, M., 2015. Quantification, administrative capacity and democracy, in: *Risk & Regulation*, Summer 2015, S. 6-9.
- Metzler, Gabriele, 2005: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt: politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, Paderborn [u.a.]: Schöningh.
- Morstein Marx, Fritz, 1965: *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Offe, Claus, 2008: Governance—„Empty signifier“ oder Sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: *Schuppert, Gunnar-Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (PVS Sonderheft 41), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61-76.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B., 1973: *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Radtke, Ina/Hustedt, Thuriid/Klennert, Anne, 2016: Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?, in: *der moderne staat*, 9, S. 65-81.
- Reichard, Christoph, 1994: *Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Berlin: Edition Sigma.
- Ruffing, Eva, 2014: How to become an independent agency: the creation of the German federal network agency, in: *German Politics*, 23, S. 43-58.
- Sabatier, Paul/Mazmanian, David, 1979: The implementation of public policy: A framework of analysis, in: *Policy Studies Journal*, 8, S. 538-560.
- Saetren, Harald, 2005: Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant, in: *Policy Studies Journal*, 33, S. 559-582.
- Scharpf, Fritz W., 1968: Pläne für ein Verwaltungsstudium an der Universität Konstanz, in: *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen*, 6, S. 11-18.
- Scharpf, Fritz W., 1973 [1971]: *Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft*, in: *Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 9-40.
- Scharpf, Fritz W., 1978: *Politikformulierung und Implementierung als Forschungsgegenstand am IIMV: Fragestellungen u. Ansätze*, Discussion Paper dp/78-22, Internat. Inst. of Management, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Scharpf, Fritz W., 1986: Policy failure and institutional reform: why should form follow function?, in: *International Social Science Journal*, 38, S. 179-189.
- Scharpf, Fritz W., 1989: *Politische Steuerung und politische Institutionen*, in: *Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17-29.
- Scharpf, Fritz W., 1992: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 93-115.
- Scharpf, Fritz W., 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, UTB für Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W./Mohr, Matthias, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks: A Simulation Study*, MPIfG Discussion Paper, 94/1.

- Schatz, Heribert*, 1977: Funktionsbedingungen und Konfliktsituationen verwaltungswissenschaftlicher Forschung und Beratung, dargestellt am Beispiel der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“, in: *Wissenschaftszentrum Berlin* (Hrsg.), *Interaktion von Wissenschaft und Politik*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 189-226.
- Schimank, Uwe*, 1985: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung – Ein Diskussionsvorschlag, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 14(6), S. 421-434.
- Schimank, Uwe*, 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteursfiktionen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 40, S. 619-639.
- Schmid, Günter/Treiber, Hubert*, 1975: *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München: UTB.
- Steinmo, Sven*, 2016: Historical Institutionalism and Experimental Methods, in: *Fioretos, Orfeo/Falletti, Tulia G./Sheingate, Adam* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press, S. 107-123.
- Schwanke, Katja/Ebinger Falk*, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227-249.
- Shuppert, Gunnar Folke*, 1989a: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder „bringing the state back in?“; in: *Der Staat*, 28, S. 91-104.
- Shuppert, Gunnar Folke*, 1989b: Markt, Staat, Dritter Sektor-oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 47-87.
- Shuppert, Gunnar Folke*, 2007: Was und wozu Governance?, in: *Die Verwaltung*, 40, S. 463-511.
- Shuppert, Gunnar Folke*, 2015: Nudging: nicht wirklich neu und auch – ohne Kontextualisierung – nicht weiterführend, Blog Beitrag, *Verfassungsblog*, 16. April 2015, Online verfügbar unter: <http://verfassungsblog.de/nudging-nicht-wirklich-neu-und-auch-ohne-kontextualisierung-nicht-weiterfuehrend/>, Stand: 25.10.2016.
- Sørensen, Eva/Torjving, Jacob*, 2011: Enhancing collaborative innovation in the public sector, in: *Administration & Society*, 43, S. 842-68.
- Spohr, Kristina*, 2016: *Global Chancellor*, Oxford: Oxford University Press.
- Torjving, Jacob/Ansell, Christopher*, 2017: Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance, in: *Public Management Review*, 19, S. 37-54.
- Verhoest, Koen/Van Thiel, Sandra/Bouckaert, Geert/Lægreid Per* (Hrsg.), 2012: *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- von Bandemer, Stephan/Blanke, Bernhard*. 1999: Der „aktivierende Staat“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 50, S. 321-330.
- Voorberg, Wilhelm H./Bekkers, Victor J./Tummers, Lars G.*, 2015: A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey, in: *Public Management Review*, 17, S. 1333-1357.
- Wagner, Peter* 1990: *Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870-1980*, Frankfurt a. M.: Campus.
- Weaver, R. Kent*, 2014: Compliance regimes and barriers to behavioral change, in: *Governance*, 27, S. 243-265.
- Wegrich, Kai*, 2015a: Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, “Implementation”, in: *Balla, Steven/Lodge, Martin/Page, Edward C.* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Public Administration*, Oxford: Oxford University Press, S. 342-358.
- Wegrich, Kai*, 2015b: Inkrementalismus in Zeiten neuer Rationalitätsversprechungen. Eine notwendige Verteidigung, in: *Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat*, Berlin: Edition Sigma, S. 491-508.
- Wegrich, Kai*, 2017: Pragmatisch und kritisch? Lehren aus der Policy- und Implementationsforschung, in: *Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver* (Hrsg.), *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung: Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 171-197.

- Weiler, Hans*, 2015: Die Erfindung einer privaten Hochschule für öffentliches Handeln, Berlin: Hertie School of Governance.
- Willke, Helmut*, 1983: Entzauberung des Staates – Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts.: Athenäum-Verlag.
- Wollmann, Hellmut*, 1980a: Implementationsforschung. Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: *Wollmann Hellmut* (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Leviathan Sonderheft, 3/1979, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-48.
- Wollmann, Hellmut*, (Hrsg.) 1980b: Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, in: Leviathan Sonderheft, 3/1979, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, Hellmut*, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten?, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-196.
- Wollmann, Hellmut*, 1985: Policy-Forschung – ein “Kernbereich” der Politikwissenschaft? Was denn sonst!, in: *Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 69-80.
- Wollmann, Hellmut*, 1989: Policy analysis in West Germany’s federal government: A Case of unfinished governmental and administrative modernization?, in: *Governance*, 2(3), S. 233-266.
- Wollmann, Hellmut*, 1997: Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: *Wollmann, Hellmut/Derlien, Hans-Ulrich/König, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Seibel, Wolfgang* (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 259-327.
- Zürn, Michael*, 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: *Schuppert, Gunnar-Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Sonderheft 41, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 553-580.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Kai Wegrich, Professur für Public Administration and Public Policy an der Hertie School of Governance.

E-Mail: wegrich@hertie-school.org