

Staatslehre
und politische Verwaltung

21

Michael W. Bauer/Edgar Grande (Hrsg.)

Perspektiven der Verwaltungswissenschaft



Nomos

Staatslehre
und politische Verwaltung

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Prof. Dr. Edgar Grande
Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller

Band 21

Michael W. Bauer/Edgar Grande (Hrsg.)

Perspektiven der Verwaltungswissenschaft



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4625-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8856-7 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Band will einen Beitrag zur aktuellen Diskussion über den Status und die Forschungsperspektiven der Verwaltungswissenschaft in Deutschland leisten. Er basiert auf Beiträgen, die aus Anlass der Tagung »Perspektiven der Verwaltungswissenschaft« entstanden sind, die von den Herausgebern im November 2016 in München organisiert wurde.

Den Anstoß für die Tagung bildete der Wechsel im Herausgebergremium der Schriftenreihe »Staatslehre und politische Verwaltung«, die von *Arthur Benz*, *Edgar Grande* und *Rainer Prätorius* 1997 begründet wurde und seither beim NOMOS-Verlag erscheint. Zum 1. Januar 2016 sind Arthur Benz und Rainer Prätorius als Herausgeber dieser Reihe ausgeschieden. Ihnen folgten *Annette Elisabeth Töller* und *Michael W. Bauer* nach, die in den kommenden Jahren gemeinsam mit Edgar Grande die Reihe betreuen werden.

Die »Stabübergabe« im Herausgeberkreis wollten wir zuallererst zum Anlass nehmen, den beiden ausgeschiedenen Herausgebern im Kreis der »Familie« der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung unseren Dank auszusprechen. Arthur Benz und Rainer Prätorius haben nicht nur mit ihren eigenen Arbeiten, sondern auch mit ihrem untrüglichen Blick für besonders vielversprechende neue Autoren ganz entscheidenden Anteil daran, dass sich die Reihe »Staatslehre und politische Verwaltung« als einer der wichtigsten Publikationsorte der politikwissenschaftlichen Verwaltungslehre in Deutschland etablieren konnte, in der zahlreiche neuere Schlüsselwerke des Faches erschienen sind.

Gleichzeitig wollten wir dieses »Familientreffen«, wie *Werner Jann* das so treffend nannte, aber auch nutzen, um eine Standortbestimmung der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung vorzunehmen und neue Forschungsperspektiven für das Fach zu diskutieren. Für eine solche Standortbestimmung gab und gibt es gute Gründe, die in der Einleitung zu diesem Band ausführlich erläutert werden. Der vorliegende Band erhebt allerdings nicht den Anspruch, die Beiträge und Diskussionen der Münchener Tagung vollständig zu dokumentieren. Einige wenige Vorträge konnten aus unterschiedlichen, aber jeweils verständlichen Gründen nicht für eine

Veröffentlichung ausgearbeitet werden. Gleichzeitig haben sich aber, inspiriert durch die anregenden Diskussionen, mehrere Kollegen und Kolleginnen bereit erklärt, zusätzliche Beiträge für diesen Band zu erstellen.

Der vorliegende Band zeigt, wie wichtig gerade im Zeitalter der peer reviewed journals solche »Familientreffen« sind und wir möchten uns bei allen bedanken, die daran teilgenommen haben. Unser besonderer Dank gilt dabei *Fritz W. Scharpf*, einem der »Familienväter« der politikwissenschaftlichen Verwaltungslehre in Deutschland, für seine anregenden Diskussionsbeiträge.

Die Münchener Tagung und der vorliegende Band wären ohne die Hilfe vieler Kolleginnen und Kollegen nicht möglich gewesen. Wir möchten uns insbesondere bei unseren Mitarbeiterinnen *Andrea Arendt*, *Julia Renner* und *Jana Pöhler* bedanken, die sich um die Tagungsorganisation und die Gestaltung des Manuskripts verdient gemacht haben. Unser Dank gilt schließlich dem NOMOS-Verlag und seinen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen für die kompetente und engagierte Betreuung dieser Schriftenreihe. Wir freuen uns gemeinsam mit Annette Elisabeth Töller auf die weitere Zusammenarbeit mit ihnen.

Speyer und Berlin

Michael W. Bauer und Edgar Grande

Inhaltsverzeichnis

Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland <i>Michael W. Bauer und Edgar Grande</i>	9
Die heterogene Selbstwahrnehmung der deutschen Verwaltungswissenschaft: Ergebnisse einer Befragung unter Fachvertreterinnen und Fachvertretern <i>Michael W. Bauer und Stefan Becker</i>	39
Zur Legitimation administrativer Entscheidungen <i>Arthur Benz</i>	73
Politisierungsrisiken der Normalverwaltung <i>Wolfgang Seibel</i>	101
Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme <i>Sylvia Veit</i>	121
Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder <i>Jörg Bogumil</i>	153
Politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft und Policyanalyse in Deutschland. Überlegungen zu einer komplizierten Beziehung <i>Annette Elisabeth Töller</i>	183
Plädoyer für eine epidemiologische Neuausrichtung der Implementationsforschung: Skizze einer Forschungsagenda <i>Christian Adam und Christoph Knill</i>	223
Die Analyse von Koordination: Wo empirische Verwaltungsforschung und Governance-Ansatz voneinander lernen können <i>Nathalie Behnke</i>	257

Inhaltsverzeichnis

Verfahren und Mechanismen. Theoriebildung und Kausalitätsverständnis in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung <i>Frank Nullmeier</i>	279
Verwaltung im globalen Wandel – Neue Perspektiven für die Verwaltungswissenschaft <i>Edgar Grande</i>	303
Kurzbiografien der Autoren	335

Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland

Michael W. Bauer und Edgar Grande

1. Die aktuelle Debatte um den Zustand und die Zukunftsperspektiven der Verwaltungswissenschaft

Derzeit besteht in der deutschen Verwaltungswissenschaft offensichtlich ein großes Bedürfnis, den Zustand und die Zukunftsperspektiven des Faches zu diskutieren. In den Jahren 2015 und 2016 wurde auf drei unabhängig voneinander organisierten Fachtagungen über die Zukunft der deutschen Verwaltungswissenschaft debattiert.¹ Diese Diskussion geht einher mit wiederholten Klagen über den geringen – und in der Wahrnehmung der Fachvertreter²: immer geringer werdenden – Stellenwert des Faches.³ Die deutsche Verwaltungswissenschaft, so Bohne (2014: 159) »fristet hierzulande ein Schattendasein in juristischen und sozialwissenschaftlichen Fakultäten«. Beklagt wird auch, dass die Verwaltungswissenschaft in »eigentümlichem Kontrast zu vielen europäischen Ländern [...] an deutschen Universitäten in den letzten Jahren nicht ausgebaut, sondern zurückgefahren worden [ist]« (Lenk 2015a: 282). Diese Einschätzung wird gestützt durch die Befragung von Bauer und Becker (in diesem Band), die ein erstaunlich schwach ausgeprägtes Selbstbewusstsein der Verwaltungswissenschaftler zu Tage fördert. Aus all dem ergibt sich das Bild eines wachsenden verwaltungswissenschaftlichen Orientierungsbedarfs.

Vor diesem Hintergrund sind in jüngerer Zeit mehrere programmatische Beiträge vorgelegt worden, die alle das Ziel verfolgen, die Verwaltungswissenschaft in Deutschland zu stärken. In ihnen werden Fragen nach den als

1 Dies waren die Tagungen »Verwaltungswissenschaft – eine neue Eröffnungsbilanz« an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg (Juli 2015), »Perspektiven der Verwaltungswissenschaft« an der Ludwig-Maximilians-Universität München (November 2016) sowie die deutsche Sektionstagung des International Institute of Administrative Sciences zu »Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft« am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer (November 2016).

2 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden die männliche Form genutzt.

3 Siehe aber Jann (2009), der in seiner Bestandsaufnahme noch zu dem Ergebnis gekommen ist, dass sich die Verwaltungswissenschaft in Deutschland in einem sehr guten Zustand befindet.

vordringlich anzusehenden Themen, den interdisziplinären Verbindungen und dem aktuellen Potenzial der Verwaltungswissenschaft als inter-, multi- oder transdisziplinärer Unternehmung aufgeworfen (Lenk 2015b; Bull 2015; Mehde 2015; Bauer 2015; Bauer/ Becker 2017). Am ambitioniertesten sind die konzeptionellen Vorschläge, die Verwaltungsforschung als »Integrationswissenschaft« zur Untersuchung der Verwaltungspraxis und als Handlungsanleitung für modernes Regieren wiederzubeleben (Bohne 2014; König 2015). In diesen Zusammenhang gehören aber auch stärker disziplinär orientierte Bemühungen wie die Erneuerungsdebatte, die seit einigen Jahren unter der Sammelbezeichnung »neue Verwaltungsrechtswissenschaft« (Voßkuhle 2006) in der Rechtswissenschaft geführt wird und die insbesondere in ihren entscheidungstheoretischen Aspekten sozialwissenschaftliche Anleihen macht und dezidiert für eine interdisziplinäre Offenheit votiert (siehe auch Burgi 2017).

Dieses wiedererwachte Interesse an einer Reflexion über die Rolle und Zukunft der Verwaltungswissenschaft in Deutschland bildet den Ausgangspunkt für diesen Band. Er erhebt nicht den Anspruch, die Verwaltungswissenschaft in ihrer ganzen Breite zu thematisieren; und er verfolgt auch nicht das Ziel, ein eigenes Programm oder Konzept für einen Neustart der Verwaltungswissenschaft vorzulegen. Wir möchten auch die Debatte, ob ein monodisziplinäres Modell einem multidisziplinären vorzuziehen sei, die die Herausbildung der modernen Verwaltungswissenschaft schon seit Jahrzehnten begleitet (vgl. Siedentopf 1976; Ellwein 1982), hier nicht weiterführen. Stattdessen soll in diesem Band die *politikwissenschaftliche* Verwaltungsforschung in Deutschland in den Mittelpunkt gestellt und einer Standortbestimmung unterzogen werden.

Für eine solche Schwerpunktsetzung gibt es gute Gründe. Zunächst lassen sich, wie die Beiträge dieses Bandes deutlich machen, die derzeitigen Probleme des Faches anhand der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung exemplarisch aufzeigen. Denn die Heterogenität der thematischen Schwerpunkte und methodischen Orientierungen kennzeichnet nicht nur das Fach im Allgemeinen, sondern auch die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung im Besonderen. Dem kommt eine besondere Bedeutung zu, da – wie die Ergebnisse der Umfrage von Bauer und Becker (in diesem Band) zeigen – von der Politikwissenschaft am ehesten erwartet wird, dass sie künftig eine Leitfunktion in der Verwaltungswissenschaft wahrnimmt. Kann sie dieser Erwartung gerecht werden? Wie gut ist die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft in ihr eigenes Fach integriert? Welchen Status hat sie in diesem Fach? Welche Entwicklungsper-

spektiven bieten sich in den zentralen Arbeitsgebieten der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung?

Die Beiträge in diesem Band zeigen, dass Antworten auf diese Fragen alles andere als einfach und eindeutig zu finden sind. Sie lassen zum einen die große Heterogenität der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung und die starken Spannungen innerhalb des Faches erkennen. Gleichzeitig bringen sie die Bemühungen der verschiedenen Fachvertreter zum Ausdruck, neue Klammern zur stärkeren Integration des Faches zu entwickeln; und nicht zuletzt dokumentieren sie das nach wie vor große Innovationspotential der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Um dies zu verdeutlichen, werden wir in diesem Einleitungskapitel die Grundprobleme der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in der deutschen Verwaltungswissenschaft in drei Schritten herausarbeiten. Im ersten Schritt beschreiben wir den prekären Status der Verwaltungswissenschaft als wissenschaftlicher Disziplin; im zweiten Schritt skizzieren wir die unklare Stellung der Verwaltungswissenschaft innerhalb der Politikwissenschaft; und im dritten Schritt arbeiten wir die zentralen Spannungslinien heraus, die die jüngste Entwicklung der politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung geprägt haben und – so unsere These – auch künftig prägen werden. Abschließend verorten wir die Beiträge des Bandes in diesem Kontext und gehen auf Desiderata ein.

2. Das Ausgangsproblem: Der prekäre Status der Verwaltungswissenschaft als wissenschaftlicher Disziplin

Die aktuelle Debatte über die Zukunft der Verwaltungswissenschaft ist nicht auf Deutschland begrenzt. Auch im europäischen Kontext findet derzeit eine Suche nach Perspektiven der Verwaltungswissenschaft statt; und auch dort herrscht der Eindruck vor, dass »the field is under pressure and needs to reorganise and reassert itself« (Bertels/ Bouckaert/ Jann 2016; vgl. Bouckaert 2015: 71). Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen: die derzeitigen Umbrüche in der Organisation von Wissenschaft, in deren Folge Grenzen zwischen wissenschaftlichen Disziplinen neu gezogen werden und sich innerhalb von Disziplinen neue Teilgebiete ausdifferenzieren; eine stärkere Internationalisierung von Wissenschaft und Wissenschaftsförderung; ein intensiverer Wettbewerb um Ressourcen sowohl innerhalb als auch zwischen Universitäten; größere gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Leistungserwartungen an die Wissenschaft; die Neustrukturierung von Studiengängen, etc. Diese Liste dürfte allseits bekannt sein und sie könnte

sicherlich noch verlängert werden. Zugespißt formuliert: Die Erwartungen an die Wissenschaft werden immer vielschichtiger und anspruchsvoller und die Bedingungen, unter denen die Wissenschaft diesen Anforderungen gerecht werden muss, werden immer prekärer (vgl. Grande et al. 2013). All dies hat zur Folge, dass etablierte wissenschaftliche Disziplinen unter Druck geraten. Das muss umso mehr für ein multidisziplinäres Fachgebiet wie die Verwaltungswissenschaft gelten, die in Deutschland (anders als in den USA oder in den skandinavischen Ländern) immer schon einen unsicheren Stand und einen unklaren Status hatte.⁴

Unsicher ist ihr Stand, weil sich die moderne »Verwaltungswissenschaft« in Deutschland nur als Verwaltungswissenschaften – also im Plural verschiedener Fachdisziplinen – wissenschaftlich etablieren konnte. Der Grad der akademischen Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft in Deutschland ist zudem vergleichsweise schwach – und daran hat sich in den vergangenen Jahrzehnten nur wenig geändert (vgl. Benz 2003). Das gilt für die Forschung wie für die Lehre. Einschlägige Studiengänge an Universitäten mit einem dezidiert verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunkt – wie zuerst in Konstanz und später in Potsdam – blieben die seltene Ausnahme. Und auch in diesen verwaltungswissenschaftlichen »Hochburgen« in Deutschland gibt es nur wenige Professuren mit einer eindeutigen Denomination in diesem Fachgebiet. Daraus ergeben sich zunächst typische Probleme der »kritischen Masse« (vgl. Bogumil 2005: 637). Die relativ überschaubare Gruppe von einschlägigen Wissenschaftlern in diesem Gebiet ist schwerlich in der Lage, die verwaltungswissenschaftliche Themenpalette, wie sie in anderen Ländern bearbeitet wird⁵, in ihrer gesamten Breite abzudecken. Damit einhergehen unbefriedigende Karriereperspek-

4 Es ist müßig, darüber zu streiten, ob eine präzise Definition von Verwaltungswissenschaft als einer wissenschaftlichen Disziplin möglich bzw. sinnvoll ist. Gängige Definitionen wie die von Ellwein gehen strikt vom Gegenstand aus. Verwaltungswissenschaft wird bei ihm »als Zusammenfassung durch ihren Gegenstand definiert, auch wenn dieser sich [...] in der Realität kaum abgrenzen lässt« (Ellwein 1982: 35). Ähnlich definiert Pollitt (2015: 32) Verwaltungswissenschaft (public administration) als »an interdisciplinary field unified mainly by its real-world ‚object of study‘ – government«. Als Teilgebiet der Politikwissenschaft beschäftigt sie sich mit Politikinhalten, ihrer Formulierung, Umsetzung und Wirkung; und mit der Rolle des Staatsapparates, seinen formalen und informellen Strukturen, Prozessen und Funktionen (vgl. Jann 2009: 478).

5 Gemeint sind hier insbesondere die USA, wo es mehrere regionale Fachverbände der Verwaltungswissenschaft gibt, sowie die Niederlande und Belgien (vgl. Bauer 2018 mit weiteren Referenzen).

tiven für den wissenschaftlichen Nachwuchs und eine begrenzte Beratungskapazität bei aktuellen Problemen der Regierungs- und Verwaltungspraxis.

Die geringe Institutionalisierung führt schließlich auch zu einer bemerkenswerten Diskrepanz im Selbstverständnis der Fachvertreter. Einerseits lässt sich eine erstaunlich große Zahl von Wissenschaftlern in verschiedenen Disziplinen (wie der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Betriebswirtschaftslehre oder der Soziologie) aufgrund ihrer Arbeitsgebiete der Verwaltungswissenschaft zuordnen. Andererseits gibt es nur wenige Fachvertreter, die sich selbst primär oder gar ausschließlich als Verwaltungswissenschaftler begreifen (vgl. Bauer/ Becker in diesem Band).

Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass Wissenschaftsdisziplinen weder fixe Größen noch geschlossene »Container« sind. Gerade in den Sozialwissenschaften, zu denen der Großteil der verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen gehört, sind die Übergänge fließend. So werden die Arbeiten von Ökonomen und Soziologen wie Herbert Simon, Elinor Ostrom, Niklas Luhmann und Renate Mayntz von Verwaltungswissenschaftlern als konstitutiv für die eigene Arbeit und das »eigene« Fach angesehen, auch wenn die genannten Wissenschaftler sich selbst wohl kaum primär als Verwaltungswissenschaftler begriffen haben bzw. begreifen. Blickt man auf die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung in Deutschland, dann sind deren Vertreter zumeist auch nicht *nur* als Verwaltungsforscher aktiv, sondern verfolgen häufig darüber hinaus noch Forschungsinteressen, die anderen politikwissenschaftlichen Teildisziplinen wie der Vergleichenden Politikwissenschaft, der Policy-Analyse oder der Europaforschung zuzuordnen sind.

Damit steht die Verwaltungswissenschaft aufgrund ihres multidisziplinären Charakters nicht nur in Deutschland vor einem *doppelten Integrationsproblem*. Das gilt zunächst für das Verhältnis der Verwaltungswissenschaft zu all jenen Disziplinen, die sich in Forschung und Lehre mit der öffentlichen Verwaltung beschäftigen, von der Soziologie über die Politikwissenschaft, die Rechtswissenschaft, die Betriebswirtschaftslehre bis hin zur Informatik. Wenn Verwaltungswissenschaft tatsächlich im Singular neben anderen wissenschaftlichen Disziplinen bestehen will, dann muss sie in der Lage sein, diese verschiedenen Fachgebiete zu integrieren. Auf welche Weise diese Integration erfolgen könnte und wie stark sie sein sollte, ist freilich unklar. Auf der einen Seite versuchen ambitionierte Vorschläge, die Verwaltungswissenschaft als eine selbständige Disziplin – als »Integrationswissenschaft«, die verschiedene wissenschaftliche Perspektiven mit ihren je spezifischen Fragestellungen und Erkenntnisinteressen verbindet (zuletzt: Bohne 2014) – zu konstituieren. Auf der anderen Seite finden sich pragmatische Umschreibungen, in denen die Verwaltungswissenschaft

lediglich als »Forschungsplattform« begriffen wird, »auf der ein ‚Dialog‘ interdisziplinär füreinander geöffneter, aber je eigenständiger Wissenschaften (...) über ihren gemeinsamen Teilgegenstand ‚Verwaltung‘ stattfindet« (Krönke 2017: 277). Auch solche interdisziplinären Dialoge müssen freilich organisiert und institutionalisiert werden, beispielsweise durch gemeinsame Fachvereinigungen, Studiengänge, Fachzeitschriften, Forschungsverbünde oder Forschungseinrichtungen. Wenn dies nicht gelingt, dann droht der Verwaltungswissenschaft die *Fragmentierung*.

Die Verwaltungswissenschaft ist jedoch noch mit einem zweiten Integrationsproblem konfrontiert, die Integration in die jeweiligen Fächer. Je weniger es gelingt, sie als eigenständige »Integrationswissenschaft« zu etablieren, desto wichtiger ist es, dass die Verwaltungswissenschaft in die verschiedenen »Mutterdisziplinen« eingebunden bleibt. Die Verwaltungswissenschaft muss in diesen Fächern anerkannt sein; und das heißt nicht zuletzt, dass sich verwaltungswissenschaftliche Themen und Fragestellungen in den einzelnen Fachwissenschaften im intra-disziplinären Diskurs bewähren und durchsetzen, dass sie in den fachspezifischen Forschungsprogrammen und Studiengängen angemessen repräsentiert sind, dass ausreichend Stellen zugewiesen werden, etc. Gelingt ihr das nicht, dann droht ihr die *Marginalisierung* innerhalb des jeweiligen Faches.

Da es also keine kohärente verwaltungswissenschaftliche Disziplin im wissenschaftssoziologischen Sinne gibt, stehen auch die einzelnen Verwaltungswissenschaftler in einer zweifachen Wettbewerbssituation. Sie müssen einerseits »ihre« verwaltungswissenschaftliche Schwerpunktsetzung mit Blick auf die theoretischen und methodologischen Standards ihrer jeweiligen Disziplin begründen; darüber hinaus müssen sie aber auch den Mehrwert ihrer jeweiligen disziplinären Herangehensweise im »Dialog« der unterschiedlichen Verwaltungswissenschaften demonstrieren – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Praxisrelevanz (Lenk 2015b: 302).

Diese Einsichten sind keineswegs neu. Sie tauchen als Problemdiagnosen so oder so ähnlich bereits in den programmatischen Schriften der späten 1960er und frühen 1970er Jahre auf – und das nicht nur in Bezug auf die im Entstehen begriffene deutsche Verwaltungswissenschaft.⁶ Fritz W. Scharpf konstatierte bereits zu jener Zeit für die US-amerikanische Public Administration, diese habe »offenbar ihren Mittelpunkt verloren« und sei »zur ‚Interdisziplin‘ geworden, die in Lehre und Forschung über ein Nebeneinander höchst disparater Ansätze, Methoden und Ergebnisse anderer Disziplinen nicht mehr hinausgekommen« (Scharpf 1973b: 11) sei. In den

6 Siehe etwa König 1970 oder Scharpf 1973c.

späten 1980er und in den 1990er Jahren hatte sich in Deutschland dann die »Interdisziplin«, d.h. die Koexistenz disziplinärer Perspektiven, weitgehend eingespielt und neue Themenkonjunkturen – insbesondere die Verarbeitung internationaler Reformimpulse wie das New Public Management sowie die Bewältigung der Verwaltungstransformation der ostdeutschen Länder nach der Wiedervereinigung (König 1991; Naschold/ Bogumil 1998; Wollmann/ König 2002) – verringerten das Bedürfnis nach programmatischer Selbstreflexion und fachlicher Integration. Bisweilen wurde zwar ein Auseinanderdriften der disziplinären Diskurse und die unzureichende Rezeption verwaltungswissenschaftlicher Forschungsergebnisse aus den jeweiligen Teildisziplinen moniert, im Grunde blieb es aber über viele Jahre bei vereinzelt Defizitdiagnosen und den entsprechenden Aufrufen, theoretisch wie konzeptionell möglichst über die Disziplingrenzen hinweg integrativ aufzurüsten (König 1985; Derlien 2002; Snellen 2006).⁷

3. Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft in Deutschland

Was bedeutet all das für die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung? In welchem Verhältnis stehen Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft in Deutschland? Auch wenn es sich bei den hier skizzierten Integrationsproblemen um eine Grundproblematik der Verwaltungswissenschaft handelt, so stellt sich diese in Deutschland doch auf eigentümliche und besonders ausgeprägte Weise dar. Vergleicht man die Ausgestaltung nationaler Verwaltungswissenschaften, dann fällt nicht nur auf, dass diese ganz unterschiedlich stark institutionalisiert sind, es zeigt sich auch, dass sie auf ganz unterschiedliche Weise von bestimmten verwaltungswissenschaftlichen »Mutterdisziplinen« (also der Rechtswissenschaft, der Managementwissenschaft und der Politikwissenschaft; vgl. Hajnal 2003, 2015) geprägt sind. Dies scheint eine Folge von bestimmten institutionellen Konfigurationen in ihrer Entstehungszeit zu sein (Bauer 2005). Ob eine nationale Verwaltungswissenschaft eine eher rechts-, wirtschafts- oder politikwissenschaftliche Ausrichtung entwickelt, hängt zum einen damit zusammen, aus welcher dominierenden Fachdisziplin sich die verwaltungswissenschaftliche akademische Disziplin herausgebildet hat und zum anderen, welche Qualifikation von künftigen Staatsdienern im jeweiligen Staatsver-

⁷ Auch das ist kein rein deutsches Phänomen. Der Bedeutungs- oder Prestigeverlust der Verwaltungswissenschaft oder Public Administration ist in den USA seit Jahren ein immer wiederkehrendes Thema (vgl. Ostrom 2008).

band erwartet wurde (Bauer 2018). Bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen den verschiedenen verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen ist deshalb zu bedenken, dass sich darin immer auch institutionelle Pfadabhängigkeiten, Verwaltungskulturen, Rechtstraditionen, etc. ihrer jeweiligen nationalen Gesellschaften und Verwaltungssysteme spiegeln.

Für die deutsche Verwaltungswissenschaft charakteristisch ist, dass sie sich in einer rechtswissenschaftlich dominierten Konfiguration etablieren und entfalten musste und sich nicht, wie in den USA, als Teilgebiet der Politikwissenschaft aus dieser herausentwickelte (vgl. u.a. Peters 2003). Diese Konstitutionalisierungsbedingungen haben nicht zuletzt die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung entscheidend geprägt; und sie prägen teilweise nach wie vor die Art und Weise, wie verwaltungswissenschaftliche Debatten in Deutschland geführt werden.⁸ Sie haben aber auch erhebliche Auswirkungen auf die Nachfrageseite. Die deutschen Ministerien und Behörden rekrutieren nicht überproportional, geschweige denn systematisch verwaltungswissenschaftliche Absolventinnen und Absolventen. Damit fehlt der deutschen Verwaltungswissenschaft ein andernorts stabilisierend wirkendes Nachfrageelement.

Die öffentliche Verwaltung blieb zudem innerhalb der Politikwissenschaft in Deutschland bis in die 1960er Jahre ein randständiges Thema (Benz 2003: 361).⁹ Etablieren konnte sich die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung erst als »Neo-Verwaltungswissenschaft« (Seibel 1996) im Kontext der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung zur Expansion des Wohlfahrtsstaates, die in Deutschland in den späten 1960er Jahren intensiviert wurde. Konstitutiv für das Selbstverständnis der neuen politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung war die Frage nach »den Möglichkeiten problemadäquater politisch-administrativer Strukturen und Prozesse unter den modernen Bedingungen« (Scharpf 1973b: 32). Aufgrund dieser »Spätzündung« in einer sich seit den 1950er Jahren etablierenden und lange Zeit durch die Bedarfe der Lehrerbildung geprägten universitären Politikwissenschaft hat sich die Verwaltungswissenschaft schwer getan, als eigenständiges Teilgebiet der Politikwissenschaft Anerkennung zu finden. Das wird allein schon daran erkennbar, dass sich die Verwaltungsforschung

8 Wie der Survey von Bertels/ Bouckaert/ Jann (2016: 16) zeigt, spielt die Rechtswissenschaft in der Verwaltungswissenschaft im europäischen Vergleich eine weit geringere und künftig in ihrer Bedeutung weiter abnehmende Rolle. Dies impliziert, dass eine Verwaltungswissenschaft, die sich zu stark auf die Rechtswissenschaft stützt, Gefahr läuft, sich von internationalen Entwicklungen des Faches abzukoppeln.

9 Zu ihrer Rolle in Vorläufern wie der »Policey-Wissenschaft« siehe Maier (1980) oder Bogumil/ Jann (2009).

nicht flächendeckend an den großen politikwissenschaftlichen Instituten in Form von Professuren und Studienschwerpunkten etablieren konnte (Benz 2003; Bogumil/ Jann 2009; König 2008), von einer großangelegten Umverteilung von Ressourcen zugunsten des neuen Schwerpunkts gar nicht zu reden. Die relative Schwäche der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung wird besonders deutlich, wenn man ihre Entwicklung mit der von anderen neuen Teilgebieten wie der Policy-Forschung und der Europapolitik vergleicht.

Der Status der Verwaltungswissenschaft in der Politikwissenschaft wird im Fach widersprüchlich wahrgenommen. Bogumil, Jann und Nullmeier (2006: 19) sprechen in ihrer Bestandsaufnahme von einer »Normalisierung der Verwaltungsforschung« und konstatieren, dass sich die »Verwaltungswissenschaft in die politikwissenschaftliche Forschung nahtlos eingefädelt« habe. Benz (2003: 382) dagegen beklagt, dass sie nicht wirklich als Teil der Politikwissenschaft akzeptiert sei, und Bogumil moniert, dass die Verwaltungswissenschaft in der Politikwissenschaft ein »Schattendasein« (Bogumil 2002: 15) führe. Man kann sich sogar fragen, ob sie dort überhaupt den Status einer eigenständigen Subdisziplin besitzt. Zu den vom European Consortium of Political Research (ECPR), der Vereinigung der politikwissenschaftlichen Institute in Europa identifizierten Kernbereiche der Politikwissenschaft, die durch eigenständige Professuren vertreten sein sollen, zählt die Verwaltungswissenschaft zumindest nicht.

Wie Döhler (2014) feststellte, ist die Gesamtzahl der Politikwissenschaftler, die sich eindeutig der Verwaltungswissenschaft zuordnen lassen, sehr gering. In einem Survey unter deutschen Verwaltungswissenschaftlern aller Disziplinen stellt sich die politikwissenschaftliche Gruppe allerdings als zahlenmäßig stärkste dar, knapp vor den Rechtswissenschaftlern und weit vor der Betriebswirtschaftslehre und anderen Disziplinen (Bauer/ Becker 2018). Die Stellung der Verwaltungswissenschaft als solche wird in diesem Survey von den aktiven Wissenschaftlern zwar sehr kritisch gesehen. Aber die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung wird als diejenige Gruppierung wahrgenommen, die die größte disziplinenübergreifende Integrationskraft besitzt. Zudem stammen acht der zehn nach Meinung der Befragten einflussreichsten deutschen Verwaltungswissenschaftler aus der Politikwissenschaft (Bauer/ Becker 2017). Die Politikwissenschaft wird denn auch als immer bedeutsamer für die Verwaltungswissenschaft wahrgenommen.

4. Spannungslinien in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland

Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung selbst ist sehr heterogen. Was für die Verwaltungswissenschaft als »Interdisziplin« im Ganzen gilt, gilt auch für ihren politikwissenschaftlichen Teil. Das mag auch daher rühren, dass die Politikwissenschaft eine in sich heterogene Disziplin ist, die zahlreiche Anleihen bei Nachbardisziplinen wie der Soziologie, der Philosophie und der Ökonomie macht. Dennoch lässt sich dort ein Kernbestand an gemeinsamen Fragestellungen (insbesondere Machtbeziehungen im Hinblick auf Kollektiventscheidungen vermittelt über politische Institutionen) identifizieren; und bei aller Vielfalt der erkenntnistheoretischen Positionen existiert inzwischen ein breiter empirisch-analytischer Grundkonsens, der als milder Positivismus beschrieben wird (Gschwend/ Schimmelfennig 2007).¹⁰

Vor diesem Hintergrund ist die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung in Deutschland von Beginn an durch *zwei Spannungslinien* geprägt worden. Diese Spannungslinien beziehen sich zum einen auf den Gegenstandsbereich einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung (»Was?«) und zum anderen auf ihre Zielsetzung (»Worum?«). Im einen Fall geht es um die Frage, wo der Schwerpunkt der Forschung liegen soll: Auf der Verwaltung als Organisation oder auf ihrer Tätigkeit? Als Organisationsanalyse geht es der Verwaltungswissenschaft zugespitzt formuliert um den »gut organisierten Staat« (Döhler/ Franzke/ Wegrich 2015); im Mittelpunkt der verwaltungswissenschaftlichen Policy-Analyse steht demgegenüber die Problemlösungsfähigkeit des »arbeitenden Staates« (Hesse 1987). Quer dazu liegt eine zweite Spannungslinie, bei der es um den Konflikt zwischen Theorieorientierung und Praxisorientierung geht. Soll das Ziel verwaltungswissenschaftlicher Forschung »science for knowledge« sein oder »science for action« (Jann 1983)?

In diesem Spannungsfeld widerstreitender Leitorientierungen und Anforderungen kann sich die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung auf ganz unterschiedliche Weise positionieren. Idealtypisch lassen sich die folgenden vier Möglichkeiten identifizieren:

10 Die »behaviouristische Wende«, die die Politikwissenschaft in den 1950er Jahren genommen hat, gilt übrigens als einer der Gründe dafür, dass sich die Kluft zwischen Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft in den USA in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vertiefte (vgl. Peters 2003).

- Die erste Möglichkeit liegt in der *theorieorientierten Analyse der Verwaltungsorganisation*, ihrer Binnenstrukturen und ihrer Umwelt. Als Inspirationsquellen können dabei insbesondere das breite Spektrum von Organisationstheorien und neueren Institutionentheorien dienen (vgl. Seibel 2016). Beispielphaft hierfür sind die Arbeiten der »skandinavischen Schule« der Verwaltungswissenschaft (Jann 2006).
- Die zweite Möglichkeit theorieorientierter Verwaltungsforschung besteht darin, den *Schwerpunkt auf die Verwaltungstätigkeit*, ihre Programme, deren Implementation und deren Ergebnisse zu richten. Sie kann hierzu zahlreiche »prozess- bzw. interaktionsorientierte« Policy-Theorien nutzen (Sabatier 2007; vgl. Schubert/ Bandelow 2014). In Deutschland beispielhaft für eine solche theorieorientierte Policy-Analyse sind die Arbeiten, die auf der Grundlage des »akteurzentrierten Institutionalismus« (Mayntz/ Scharpf 1995; Scharpf 2000) entstanden sind.
- Davon zu unterscheiden sind zum einen *praxisorientierte Organisationsanalysen*, wie sie in den vergangenen zwanzig Jahren insbesondere im Zuge der verschiedenen Bestrebungen zur Reform der öffentlichen Verwaltung vorgenommen wurden. Auch hier steht im Mittelpunkt die Verwaltungsorganisation in ihren funktionalen und territorialen Aspekten. Ziel der Forschung ist es aber, Anwendungswissen zur Optimierung von Verwaltungsstrukturen zu generieren, das nicht zuletzt in die Organisationsberatung einfließt.¹¹
- Schließlich kann die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung ihren Schwerpunkt auf die *praxisorientierte Policy-Analyse* legen. Typisch dafür sind die US-amerikanischen Public Policy Schools mit ihrer starken Ausrichtung auf Praxisorientierung in Lehre und Forschung. In diesen Kontext gehört aber auch die in ihrem Umfang stark angewachsene »Begleitforschung« zu staatlichen Programmen, die in der praxisorientierten Policy Evaluation eine eigene Spezialisierung ausgebildet hat (Wollmann 2003).

Die unterschiedlichen Leitorientierungen und Anforderungen müssen sich nicht zwangsläufig gegenseitig ausschließen. Die Entwicklung und das Selbstverständnis der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland waren lange Zeit geprägt von dem Bemühen, eine »ideale Mitte« auf beiden Spannungslinien zu finden, also zum einen Organisa-

11 Einen guten Einblick in diese Forschungsrichtung bietet die in der Edition Sigma publizierte Schriftenreihe »Modernisierung des öffentlichen Sektors«.

tionsanalyse und Policy-Analyse zu verbinden und zugleich Theorie- und Praxisorientierung zu verknüpfen. Am ambitioniertesten dürfte dies Fritz W. Scharpf in den frühen 1970er Jahren zum Ausdruck gebracht haben, der im Vorwort zu seiner 1973 erschienen Aufsatzsammlung »Planung als politischer Prozess« den programmatischen Anspruch formuliert, »daß eine erst zu entwerfende Theorie der planenden Demokratie im entwickelten Kapitalismus eine komplexe Theorie sein müsse, die sowohl die polit-ökonomischen wie die politisch prozessualen wie die organisatorischen und die informationell-technologischen Dimensionen ihres Gegenstandes für sich und in ihrer systemischen Interdependenz zu erfassen habe« (Scharpf 1973a: 7). Und eine solche Politikwissenschaft müsse »auf die politische Praxis bezogen und sie reflektierend« sein (Scharpf 1973b: 32). Dieser Anspruch, theorieorientierte Organisations- und Policy-Forschung mit praktischer Relevanz zu betreiben, ist auch noch für die Potsdamer Verwaltungswissenschaft grundlegend (vgl. Döhler/ Franzke/ Wegrich 2015).

Insgesamt kann aber festgestellt werden, dass sich in diesem Spannungsfeld bislang kein eindeutiges Profil, keine »German School« der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft, durchgesetzt hat. Ganz im Gegenteil, die Entwicklung des Faches ist dadurch gekennzeichnet, dass aus verschiedenen Richtungen starke zentrifugale Kräfte wirken, so dass es immer schwieriger geworden ist, die Balance zwischen diesen unterschiedlichen Anforderungen zu halten. Dazu zählen theoretische und methodische Entwicklungen in der Politikwissenschaft, veränderte Anforderungen an das Publikationsverhalten, aber auch Veränderungen im Beratungsbedarf von Politik und Verwaltung. Das ist nicht nur in Deutschland der Fall, aber eine schwach institutionalisierte politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung dürfte davon besonders stark betroffen sein. In der aktuellen Debatte werden in diesem Zusammenhang vor allem zwei Entwicklungen thematisiert: Erstens die tendenzielle Entkopplung von verwaltungswissenschaftlicher Organisationsforschung und Policy-Analyse, die Annette Elisabeth Töller in ihrem Beitrag differenziert analysiert; und zum anderen der Rückzug der politikwissenschaftlichen Verwaltungslehre aus der Politikberatung, wie dies von Bogumil in diesem Band kritisiert wird.

Für die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland charakteristisch war lange Zeit die enge Anbindung an die empirische Politikfeldanalyse. In Fritz W. Scharpfs Konzept einer »Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft« wurde der Rückgriff auf die sich seinerzeit in den USA entwickelnde Policy-Analyse zum Programm für eine in Deutschland neu zu etablierende politikwissenschaftliche Verwaltungslehre erhoben (vgl. Scharpf 1973b). Dafür schien

es gute Gründe zu geben. Mit der Ausweitung der Staatstätigkeit, so die Annahme, stoßen Parlament und Regierung (also die »eigentlichen politischen Prozesse«) an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Deshalb erfolge zwangsläufig eine Verlagerung der politischen Entscheidungstätigkeit auf die Verwaltung; und deren Informationsverarbeitungs-, Interessenberücksichtigungs- und Entscheidungsfähigkeit werde zur entscheidenden Stellgröße für eine »aktive Politik«. Ihre Rolle im »Policy-Making« lasse sich jedoch nur dann adäquat erfassen, wenn die Analyse neben den (organisations)strukturellen Aspekten der Verwaltung auch die prozessualen und inhaltlichen Aspekte von Entscheidungen systematisch mitberücksichtigt. Kurz gesagt: Eine enge Kopplung von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse schien für eine politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, die sich für die »Grundlagen künftiger politischer Handlungsfähigkeit« (Scharpf 1973b: 32) interessiert, unverzichtbar zu sein.

Die Entwicklung der beiden Teildisziplinen zeigt freilich auch, dass die Gemeinsamkeiten und funktionalen Interdependenzen nicht überbetont werden sollten. Die Policy-Analyse hat sich in Deutschland auch unabhängig von der Verwaltungswissenschaft entwickelt, wie exemplarisch die Arbeiten der »Heidelberger Schule« der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung um Manfred-G. Schmidt zeigen; und es folgten auch nicht alle Verwaltungswissenschaftler dem neuen Trend, wie man nicht zuletzt an den historisch orientierten Arbeiten von Thomas Ellwein erkennen kann. Wichtiger für die weitere Entwicklung dürfte aber gewesen sein, dass die Ursachen für die begrenzte Problemlösungsfähigkeit des »arbeitenden Staates« immer weniger in seiner organisatorischen Binnenstruktur gesehen wurden. »State capacities« sind zwar, wie die neo-Weberianischen Staatsanalyse (Evans/ Rueschemeyer/ Skocpol 1985) in den 1980er Jahren zu Recht betonte, eine notwendige Bedingung für einen erfolgreich intervenierenden Staat, ausreichend sind sie aber nicht. Die empirische Analyse der Erfolgsbedingungen staatlicher Programme richtete folglich ihre Aufmerksamkeit zunehmend auf die institutionelle Beschaffenheit gesellschaftlicher Regelungsfelder einerseits, auf die Beziehungen des politisch-administrativen Systems zu den Adressaten politischer Programme andererseits. Dies führte unter anderem zum Aufstieg der Steuerungstheorie sowie von Netzwerkkonzepten und -methoden in der Policy-Analyse (vgl. Mayntz 1996). Mit der Ausdifferenzierung der Fragestellungen und des Analyseinstrumentariums der Policy-Analyse wurden dann aber jene Struktur- und Organisationsfragen, die für die Verwaltungswissenschaft zentral waren, bestenfalls zu einer Erklärungsdimension neben anderen (Jann 2009; Töller in diesem Band).

Als Folge dieser Entwicklung, die von Mayntz (2009) als kumulativer innerwissenschaftlicher Lernprozess interpretiert wird, haben sich politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung und Policy-Analyse in Deutschland weitgehend entkoppelt.¹² Bogumil (2005) kritisierte Mitte der 2000er Jahre in seiner Bestandsaufnahme des Verhältnisses von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, dass die Frage der internen Organisation von Regierung und Verwaltung in der deutschen Politikwissenschaft zunehmend als irrelevant angesehen werde (ähnlich Janning 2006). Dabei sollte allerdings nicht unterschlagen werden, dass die verwaltungswissenschaftliche Organisationsforschung selbst eine eigene zentrifugale Dynamik entwickelt hat. Mit der empirischen Analyse von Verwaltungsreformen und dem Wandel von Verwaltungsstrukturen im Zuge der Europäisierung und Internationalisierung erhielt die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung eine neue Agenda, zu deren Bearbeitung nicht mehr Konzepte der Policy-Analyse den Schlüssel lieferten, sondern eher neue Managementansätze aus der Ökonomie. Beispielhaft für diese Entwicklung dürften die Arbeiten von Naschold (1993, 1995; auch Naschold/ Bogumil 1998) aus den 1990er Jahren sein. Durch eine effizienzorientierte »Modernisierung« sollte der Staat »neu erfunden« und so eine Alternative zur »neoliberalen Entstaatlichung« eröffnet werden (Naschold 1993; Osborne/ Gabler 1993). Im weiteren Verlauf koppelte sich die verwaltungswissenschaftliche Untersuchung von Verwaltungsreformen weitgehend von der Analyse gesellschaftlicher Wandlungsprozesse und der staatstheoretischen Diskussion ab, was von Mayntz (1997) früh – aber folgenlos – kritisiert wurde.

Diese Entwicklung wird überlagert und akzentuiert durch eine zweite Spannungslinie, den Konflikt zwischen Theorie- und Praxisorientierung. Die Frage, ob die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung eher als Anwendungsforschung oder als Beitrag zur Grundlagenforschung betrieben wird, war bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Politik- und Verwaltungswissenschaft von Beginn an konstitutiv. Die Verwaltungswissenschaft gilt als Disziplin »with a distinctive relationship to practice and practitioners. This relationship has always been – and remains – very close« (Pollitt 2015: 33; Bauer 2018: 1060ff.). Dies galt lange Zeit auch für die deutsche Verwaltungswissenschaft. Den Ausgangspunkt für eine »Ver-

12 Damit bestätigte sich eine schon früh geäußerte Warnung von Thomas Ellwein vor einer zu starken policy-analytischen Spezialisierung der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Ellwein hielt es für relativ schwer, »von policy-bezogenen Analysen zurück zur Verwaltung als solcher zu kommen« (Ellwein 1982: 43) und befürchtete, dass dadurch die Fragmentierung der Verwaltungswissenschaft befördert werde.

waltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft« bildeten die praktischen Anforderungen an »problemgerechtes politisches Handeln« und die Annahme, dass dieses unter den gegebenen Bedingungen »immer weniger möglich« sei (Scharpf 1973b). Die Verwaltungswissenschaft gilt deshalb vielfach als angewandte Wissenschaft, deren Ziel letztendlich Anwendungswissen und nicht Theoriewissen sei (Schneider 2004; Benz 2003: 367) – und außerhalb Deutschlands wird sie von ihren eigenen Fachvertretern auch überwiegend so gesehen (vgl. Pollitt 2013: 33).¹³

Daraus resultieren eigentümliche Spannungen, die in der jüngsten Vergangenheit wohl zugenommen haben und durch die die Integrationsprobleme der Verwaltungswissenschaft intensiviert werden. Auf der einen Seite gilt: Je höher der Anspruch ist, mit der eigenen Verwaltungsforschung zur Theoriebildung beizutragen, desto schwieriger dürfte es politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschern fallen, sich in eine heterogene Verwaltungswissenschaft zu integrieren und desto größer dürfte die Sogwirkung hin zum theoretischen und methodischen Kernbestand der Politikwissenschaft sein. Auf der anderen Seite läuft eine anwendungsorientierte Verwaltungswissenschaft Gefahr, sich ihre Forschungsagenda von den praktischen Bedarfen von Politik und Verwaltung diktieren zu lassen und den Anschluss an die Entwicklung des eigenen Faches zu verlieren.

Die derzeitige Positionierung der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland in diesem Kontext ist unklar und umstritten. Auf der einen Seite betont Lenk (2015a: 282) die Praxisorientierung der Verwaltungswissenschaft. Ihr Merkmal sei, »dass sie auf Praxis gerichtet sei«. Und Bull (2015: 283) kritisiert, dass die in Staatstheorie und Politikwissenschaft vorherrschenden Theorien zu abstrakt seien, um sich mit den »Niederungen des alltäglichen Verwaltungshandelns« zu befassen. Aber im Vergleich mit anderen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen gilt die Verwaltungswissenschaft eher als deskriptiv denn als empirisch-analytisch, eher als anwendungsorientiert denn als grundlagentheoretisch und im Publikationsverhalten eher als national denn als international (Bauer 2018; Bauer/ Becker 2018). Allerdings zeigt der bereits erwähnte Survey unter Verwaltungswissenschaftlern aller Disziplinen, dass gerade politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschern die Grundlagenforschung äußerst wichtig ist, wengleich innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft das Spektrum an unterschiedlichen wissenschaftstheoretischen Positionen besonders breit zu sein scheint. Und Bogumil (in diesem

13 In einem Survey unter europäischen Verwaltungswissenschaftlern aus dem Jahr 2010 antworteten auf die Frage nach ihrer primären Zielsetzung nur 31 Prozent, sie würden rein akademische Ziele verfolgen (Pollitt 2015: 33).

Band) beklagt, dass die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung ihre Aufgabe der Politik- und Verwaltungsberatung vernachlässige, obwohl der Beratungsbedarf nach wie vor sehr groß sei.

Im Fall der deutschen Verwaltungswissenschaft scheint das Problem also nicht ihre »Unterordnung unter die Welt der Praxis« (Pollitt 2015: 34) zu sein, sondern, ganz im Gegenteil, deren Vernachlässigung. Im internationalen Vergleich nimmt sie damit eine eigentümliche Sonderstellung ein, was auch daher rühren dürfte, dass es in Deutschland lange Zeit nicht gelungen ist, praxisorientierte Schools of Public Policy zu etablieren und die an Fachhochschulen angesiedelte Verwaltungswissenschaft im Fach nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die universitäre politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung scheint in ihrem Bemühen, sich an den neuen Standards des eigenen Faches zu orientieren, nun Gefahr zu laufen, zwischen alle Stühle zu geraten und gleich doppelt marginalisiert zu werden, wie dies Benz (2003: 384) bereits zu Beginn der 2000er Jahre befürchtete: Innerhalb des eigenen Faches als zu wenig theorie- und methodenorientiert, gegenüber den anderen verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen als zu abstrakt und praxisfern.

5. *Perspektiven auf die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung*

Dieses Spannungsfeld der widerstreitenden Anforderungen von Organisations- und Policy-Analyse sowie von Theorie- und Praxisorientierung wird auch künftig konstitutiv für die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung in Deutschland sein. Die Beiträge in diesem Band lassen weder erkennen, dass sie sich auf dem Weg in eine neue monodisziplinäre »Integrationswissenschaft« befindet; noch finden sich Hinweise darauf, dass sie bereit sein könnte, ihre eigene Identität innerhalb der Politikwissenschaft aufzugeben. Für die weitere Entwicklung zeichnen sich drei thematische Schwerpunkte und Entwicklungslinien ab.

Den ersten Schwerpunkt bildet die – mehr oder weniger theorieorientierte – *Analyse der Verwaltungsorganisation* im weitesten Sinn, die im Mittelpunkt der Beiträge von Arthur Benz, Jörg Bogumil, Wolfgang Seibel und Sylvia Veit steht. In diesen Beiträgen werden neue Perspektiven für die verwaltungswissenschaftliche Organisationsanalyse aufgezeigt.

Arthur Benz beschäftigt sich mit der Legitimation der Verwaltung und greift damit eines der zentralen Themengebiete auf, denen sich die deutsche politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft bisher gewidmet hat. Ausgehend von der Annahme, dass Verwaltungen als Organisationen und

als Teilbereich des politischen Systems Kollektiventscheidungen mitbestimmen – und dass daher die Rolle der Verwaltung immer auch eine politische ist (vgl. auch Benz 2003: 384) – wurden in diesem Forschungsstrang die Legitimität von Verwaltung und Verwaltungshandeln im demokratischen Rechtsstaat problematisiert und vornehmlich die Beziehungen von Verwaltung und Verwaltungsakteuren zu Parlament, Regierung, Verbänden und Zivilgesellschaft analysiert. Vor diesem Hintergrund argumentiert Benz, dass sich der Legitimationsbedarf einer solchen »politischen« Verwaltung durch die verfügbaren parlamentarisch-demokratischen Legitimationskanäle nicht ausreichend decken lässt, die Verwaltung aber eigene Legitimationsquellen besitzt. Dabei kann sie verschiedene Funktionsmechanismen des Verwaltungsverfahrens wie die Aufsicht, Widerspruchsrechte, Klagemöglichkeiten und anderes mehr nutzen, die aus der Interaktion unterschiedlicher Verwaltungsorganisationen und -ebenen resultieren. Im Mittelpunkt seiner Analyse steht die »Mehrebenen-Verwaltung«. Mehrebenenstrukturen, wie sie aus dem deutschen Föderalismus bekannt sind und sich inzwischen in der EU und in internationalen Organisationen herausgebildet haben, weisen einerseits besondere Legitimationsdefizite auf, sie besitzen andererseits aber auch spezifische Potenziale, um diese Probleme zu lösen. Erst die differenzierte empirische Analyse, so das Fazit von Benz, sei in der Lage zu ermitteln, wie groß die eigene Legitimationskraft der Verwaltung im konkreten Fall ist.

In diesem Zusammenhang wurde der politischen beziehungsweise politik-nahen Verwaltung die größte Aufmerksamkeit geschenkt (Ellwein 1983: 374) und es mag sein, dass die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung diesem Teil der öffentlichen Verwaltung bislang zu große Aufmerksamkeit widmete und die »gesetzesgebundene, unpolitische Normalverwaltung« eher vernachlässigt wurde, wie *Wolfgang Seibel* in seinem Beitrag moniert. Seibel zeigt, dass auch die Normalverwaltung »Politisierungsrisiken« ausgesetzt ist, und dass daraus gravierende Funktionsprobleme entstehen können. Die Politisierung ist in diesem Fall aber nicht wie bei Benz die unvermeidliche Folge des eigenen Ermessensspielraums bei der Abwägung widerstreitender Interessen, sie resultiert aus externen (politischen) Zwängen und Pressionen. Dies hat zur – prinzipiell vermeidbaren – Folge, dass die »Normalverwaltung« auch dort zu politischen Erwägungen gezwungen wird, wo dies für ihre Aufgabenerfüllung nicht zielführend ist. Das Ergebnis sind dann verschiedenste Formen des »Verwaltungsversagens«, die Seibel an zwei Beispielen, dem Genehmigungsverfahren der Love-Parade in Duisburg und dem Versagen von Polizei und Verfassungsschutz bei der Aufklärung der »NSU-Morde«, untersucht. Diese Beispiele

lassen nicht nur erkennen, dass auch die »Normalverwaltung« in Deutschland gravierende Funktionsprobleme aufweisen kann; sie machen vor allem deutlich, dass zum Verständnis dieser Funktionsprobleme nicht betriebswirtschaftliche, sondern politikwissenschaftliche Konzepte benötigt werden. Damit zeigt der Beitrag auf exemplarische Weise, wie Schlüsselprobleme der Verwaltungswissenschaft in die Politikwissenschaft integriert werden können.

Während die Beiträge von Benz und Seibel neue Perspektiven zur Analyse der Legitimations- und Funktionsprobleme der öffentlichen Verwaltung im demokratischen Verfassungsstaat aufzeigen, sind die Beiträge von Bogumil und Veit dem Thema der Verwaltungsreform gewidmet, das in den vergangenen zwanzig Jahren eines der Hauptgebiete der empirischen Verwaltungsforschung darstellte. Im Mittelpunkt des Interesses standen dabei, anders als noch in den 1970er Jahren, die Kommunal- und Landesverwaltungen, während die Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung eher stiefmütterlich behandelt wurden. Das mag auch daran liegen, dass die deutsche Ministerialverwaltung durch ein hohes Maß an Strukturkonservatismus gekennzeichnet ist. Wie *Sylvia Veit* in ihrer Bestandsaufnahme der Verwaltungsreformen in der deutschen Ministerialverwaltung zeigt, fällt bei der formalen Organisationsstruktur der Ministerien vor allem die hohe Kontinuität auf. Gerade daraus können sich jedoch höchst interessante Forschungsperspektiven für eine – auch vergleichend angelegte – politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung ergeben. Zunächst wäre die Frage nach Output und Outcomes von Verwaltungsreformen zu erweitern um die Frage nach den Folgen ausgebliebener Reformen für die Performanz der Verwaltung. Ist der Strukturkonservatismus der deutschen Ministerialverwaltung tatsächlich ein Problem? Bekanntlich entspricht die deutsche Ministerialverwaltung dem Modell der dezentralen »workflow bureaucracy« (Pugh/ Hickson/ Hinings 1969) und verfügt über erhebliche Flexibilitätsreserven. Die Kontinuität formaler Organisationsstrukturen muss deshalb nicht zwangsläufig Funktionsprobleme aufwerfen. Denkbar wäre auch, dass dort inkrementelle Anpassungsreaktionen stattgefunden haben, wie sie die Verwaltungswissenschaft vielfach identifizierte (vgl. Knill 1999). Wie beispielsweise McCowan (2015) in ihrer Untersuchung der Auswirkungen der Transnationalisierung auf das deutsche Finanzministerium zeigen konnte, fanden die wichtigsten Veränderungen nicht in den Strukturen der Organisation statt, sondern in den Köpfen ihrer Mitarbeiter. Vor diesem Hintergrund plädiert Veit in ihrem Beitrag dafür, die Aktivitätsstruktur von Organisationen, ihre informellen Regelsysteme und die vorherrschenden Vorstellungen angemessenen Verhaltens stärker zu beachten.

Im Unterschied zu diesen eher theorieorientierten Beiträgen nimmt *Jörg Bogumil* in seiner Analyse der Verwaltungsreformpolitik der Bundesländer eine dezidiert praxisorientierte Perspektive ein. In seinem Beitrag liefert er einen Überblick über die große Zahl von Verwaltungsreformen in den Bundesländern und zeigt, dass dadurch der Beratungsbedarf der Politik erheblich zugenommen hat. Er nutzt eigene Erfahrungen, um über Möglichkeiten und Grenzen einer verwaltungswissenschaftlichen Politikberatung im Spannungsfeld von politischer Vereinnahmung und Verwissenschaftlichung zu reflektieren. Seine Befunde sind in zweierlei Hinsicht instruktiv. Zum einen macht er deutlich, dass verwaltungswissenschaftliches Wissen von Politikwissenschaftlern gefragt ist und auch Wirkung erzielen kann. Dieses Wissen könne auch nicht umstandslos durch Beratungsagenturen ersetzt werden, so dass ein Rückzug der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung aus der Politikberatung negative Folgen für die Qualität von Verwaltungsreformen haben müsste. Zum anderen stellt er aber auch fest, dass innerwissenschaftliche Zwänge (Publikationserfordernisse, methodische Anforderungen, etc.) es zunehmend erschweren, den praxisorientierten Beratungsaufgaben nachzukommen. In der Folge entferne sich die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung immer weiter von ihrem Gegenstand.

Der zweite Schwerpunkt dieses Bandes liegt auf der *stärkeren Integration der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung*, insbesondere der Re-Integration der Policy-Analyse in die Verwaltungsforschung. Plädoyers zur Re-Integration von Politik- und Verwaltungswissenschaft reichen in Deutschland bis in die 1990er Jahre zurück (vgl. Jann 1998; Bogumil 2005; Bogumil/ Jann 2009), sind bislang aber weitgehend folgenlos geblieben. Die Beiträge von Christian Adam und Christoph Knill, Nathalie Behnke, Frank Nullmeier und Annette Elisabeth Töller versuchen nun aus ganz unterschiedlichen Perspektiven, neue theoretische Brücken zwischen verschiedenen Forschungsschwerpunkten und Teilgebieten von Politik- und Verwaltungswissenschaft zu schlagen.

Annette Elisabeth Töller beschäftigt sich mit dem Verhältnis von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse. Sie bestätigt zunächst die wiederholt geäußerte Wahrnehmung einer Entkopplung der beiden Forschungsrichtungen (vgl. Janning 2006; Bauer 2008; Döhler 2014). Die Unterschiede seien inzwischen so groß, dass es sich um klar getrennte Teilgebiete der Politikwissenschaft handelt, zwischen denen es weder eine »Symbiose« noch eine »special relationship« gebe. Allerdings seien prozessorientierte Ansätze der Policy-Analyse durchaus in der Lage, Verwaltungen angemessen zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage eröffnen sich dann,

so Töller, zahlreiche Möglichkeiten zur kooperativen Bearbeitung von Forschungsproblemen, in denen sowohl eine verwaltungswissenschaftliche als auch eine policy-analytische Perspektive erforderlich ist. Sie nennt mehrere Beispiele, wie bei der Erklärung des Zustandekommens von Policies die Rolle von Verwaltungen stärker berücksichtigt und Erklärungsangebote aus beiden Teilgebieten besser integriert werden können.

Christian Adam und *Christoph Knill* werfen in ihrem Beitrag einen neuen Blick auf das Grundproblem der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, die Handlungsfähigkeit des »arbeitenden Staates«. Sie argumentieren, dass sich dieses Grundproblem mit der Expansion der Staatstätigkeit verschoben hat. Den Engpass bildet nicht mehr die Entscheidungsfähigkeit der Verwaltung, sondern ihre Implementationskapazität. Die Verwaltung muss nicht nur immer mehr entscheiden, sie muss auch immer mehr Entscheidungen implementieren und dabei werden zunehmend die eigenen administrativen Kapazitäten und weniger – wie noch von der Implementationsforschung der 1970er und 1980er Jahre behauptet – die Widerspenstigkeit der Adressaten von Entscheidungen zum Problem. Mit der Expansion der Staatstätigkeit drohe, so ihre These, eine strukturelle Überforderung der Verwaltung. Dies führt bei ihnen aber nicht zur gängigen Forderung nach einem »Bürokratieabbau«. Sie argumentieren, dass eine Rücknahme von Gesetzen und Normen diese Überforderung nicht verringere, sondern sogar noch vergrößern würde, denn auch die Rücknahme müsste implementiert werden. Zugespitzt formuliert: Der »arbeitende Staat« droht in die *Implementationsfalle* zu geraten. Um diese Problematik angemessen empirisch erfassen zu können, plädieren sie für eine »epidemiologische Neuausrichtung der verwaltungswissenschaftlichen Implementationsforschung«. Ihr epidemiologischer Ansatz setzt nicht wie die übliche Implementationsforschung am einzelnen Programm an, sondern nimmt die Gesamtheit der Regeln, Normen und Programme in einem Politikfeld in den Blick. Eine solche epidemiologische Perspektive eröffnet höchst innovative Forschungsperspektiven und besitzt zudem erhebliche Integrationspotenziale für eine politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung. Auf diese Weise könnten neue Brücken zwischen verwaltungswissenschaftlicher Organisationsanalyse und Policy-Analyse gebaut werden und außerdem könnte die universitäre Implementationsforschung wieder größere Praxisrelevanz gewinnen.

Auch der Beitrag von *Nathalie Behnke* setzt an einem Schlüsselproblem der Verwaltungswissenschaft an, dem Koordinationsbedarf, den Kooperationsproblemen und den Koordinationsmechanismen der Verwaltung in einer arbeitsteilig spezialisierten Verwaltung. Sie schlägt vor, den Governance-Ansatz systematisch in der Verwaltungsforschung zu nutzen, um Ko-

ordination in der öffentlichen Verwaltung empirisch zu untersuchen. Die Verwaltungswissenschaft ist bekanntlich eine der Wurzeln der Governance-Forschung (vgl. Grande 2012); das Governance-Konzept wurde dort aber zumeist auf eine eigentümlich selektive Weise genutzt. Den Ausgangspunkt bildete zunächst die Kritik am hierarchisch-bürokratischen, »weberianischen Staat« (vgl. Osborne/ Gabler 1993) und die zunehmende Bedeutung privater Akteure bei der Erbringung öffentlicher Leistungen im »kooperativen Staat« (Ritter 1979). Im Weiteren wurde der Governance-Ansatz in der Verwaltungswissenschaft dann aber vielfach mit Konzepten des New Public Management gleichgesetzt (vgl. Bevir 2009), oder es wurde versucht, Governance als neues Leitbild der partizipativen Netzwerksteuerung hiervon abzugrenzen (Jann/ Wegrich 2010). Das hat zur Folge, dass die deutsche Verwaltungswissenschaft der Governance-Forschung tendenziell kritisch gegenüber steht (beispielhaft Bohne 2014; Bull 2015: 287 und Seibel 2016: 162f.). Vor diesem Hintergrund zeigt Behnke, wie unter Nutzung der gesamten Bandbreite von Koordinationsmechanismen (oder: Interaktionsformen; vgl. Scharpf 2000) das große Potenzial des Governance-Konzepts für die empirische Verwaltungswissenschaft erschlossen und genutzt werden kann. Auf diese Weise eröffnet sich der Verwaltungswissenschaft ein neuer Blick auf bekannte (Koordinations-)Probleme. Aber auch die Governance-Forschung kann hiervon profitieren. Denn wie Behnke deutlich macht, spielt im Bereich des Verwaltungshandels die Hierarchie (oder zumindest ihr Schatten) als Koordinationsmechanismus nach wie vor eine große Rolle.

Auch der Beitrag von *Frank Nullmeier* zielt auf die Re-Integration der Verwaltungswissenschaft. Er schlägt den *Verfahrensbegriff* als neuen »Ankerbegriff« vor, um für die Verwaltungswissenschaft eine neue Theorieperspektive jenseits von Organisationstheorien und Institutionentheorien zu eröffnen. Sein Verfahrensbegriff fungiert gleichsam als »Brückenkonzept«, mit dessen Hilfe sich Fragestellungen der Policy-Forschung, des Institutionenvergleichs und der Demokratieforschung verbinden lassen. Die Bearbeitung einer solchen Forschungsagenda habe, wie Nullmeier weiter argumentiert, auch weitreichende methodologische und methodische Konsequenzen. Sie gehe einher mit einem anderen Kausalitätsverständnis und einer Aufwertung qualitativer Verfahren in der empirischen Verwaltungsforschung. Er schlägt insbesondere vor, das Konzept der (Kausal)»Mechanismen«, das in der Politikwissenschaft inzwischen eine zentrale Rolle spielt (vgl. Tilly 2001), zur empirischen Analyse von Kausalitäten in qualitativen Fallstudien zu nutzen. Auf diese Weise könnte auch die qualitativ arbeiten-

de empirische Verwaltungswissenschaft eine stärkere methodische Fundierung erhalten.

In einigen Beiträgen deutet sich eine neue Spannungslinie in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung an, die *Edgar Grande* in das Zentrum seiner Überlegungen stellt, die *Spannung zwischen einer nationalen und einer transnationalen Ausrichtung der Verwaltungswissenschaft*. Die politischen Systeme der modernen Gegenwartsdemokratien machen bereits seit längerem einen Transformationsprozess durch, der in der Politikwissenschaft unter den Begriffen der Globalisierung, Internationalisierung, Europäisierung und Transnationalisierung intensiv und kontrovers untersucht wird. Verwaltungswissenschaftliche Analysen mit Fokus auf die öffentliche Verwaltung und den »Verwaltungsstaat« (Schuppert 2000) im Allgemeinen sowie auf die Ministerialverwaltung im Besonderen sind erstaunlicherweise in diesen Diskussionen nur spärlich präsent. Wie Bauer (2015) gezeigt hat, wurden bislang weder übergeordnete genuin verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen zur Denationalisierung der öffentlichen Verwaltung entwickelt, noch ist ein kohärentes auf Theorieentwicklung abzielendes Forschungsprogramm zur Analyse der Internationalisierungsbedingungen oder den Internationalisierungseffekten der nationalen Verwaltungen sichtbar – jedenfalls dann, wenn man unter »Denationalisierung« Prozesse versteht, deren Ursprung »jenseits des Nationalstaats« (Zürn 1998) liegt.

Damit ist nicht gesagt, dass Teilaspekte der politisch-administrativen Denationalisierung nicht Gegenstand einschlägiger verwaltungswissenschaftlicher Analysen waren. Beispielphaft hierfür sind die zahlreichen Arbeiten zu den Effekten der europäischen Integration auf die nationalen Verwaltungssysteme (vgl. Knill 2001). Dennoch scheint in der Verwaltungswissenschaft die Auffassung vorzuherrschen, dass, wie Behnke in ihrem Beitrag resümiert, »Verwaltungshandeln immer noch in den meisten Fällen innerhalb der politischen Legitimationskette eines Nationalstaates statt (finde)«. Das impliziert, dass die »Normalverwaltung«, wie Seibel sie im Blick hat, von Prozessen der Denationalisierung weitgehend unberührt geblieben ist – und auch künftig bleiben wird. Vor diesem Hintergrund formuliert er den Vorwurf, die führenden Fachvertreter hätten sich mit ihrer Schwerpunktsetzung, beispielsweise auf die Verwaltung im Mehrebenensystem der EU, mit eher »untypischen Erscheinungsformen der Verwaltung beschäftigt« und die »ganz normale nationale Verwaltung in ihren hierarchischen und rechtsförmigen Steuerungsformen« (Seibel 2016: 152) vernachlässigt.