

Stadtforschung aktuell

Sabine Kuhlmann
Oliver Schwab *Hrsg.*

Starke Kommunen – wirksame Verwaltung

Fortschritte und Fallstricke der
internationalen Verwaltungs- und
Kommunalforschung



Springer VS

Stadtforschung aktuell

Herausgegeben von

H. Wollmann, Berlin, Deutschland

Sabine Kuhlmann · Oliver Schwab
(Hrsg.)

Starke Kommunen – wirksame Verwaltung

Fortschritte und Fallstricke der
internationalen Verwaltungs- und
Kommunalforschung

 Springer VS

Herausgeber

Sabine Kuhlmann
Universität Potsdam
Deutschland

Oliver Schwab
IfS Institut für
Stadtforschung und Strukturpolitik
Berlin, Deutschland

Stadtforschung aktuell

ISBN 978-3-658-17134-6

ISBN 978-3-658-17135-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-17135-3

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

Autorenverzeichnis VII

Einleitung 1
Sabine Kuhlmann und Oliver Schwab

Teil 1 – Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsforschung

Verwaltungswissenschaft – ein Revival in den 1960er Jahren 9
Klaus König

Verwaltungsreformen in Europa – „Welcome to Variety“ 21
Sabine Kuhlmann

Current and Future Trends in European Public Sector Research 43
Geert Bouckaert and Werner Jann

Fachkunde und disziplinierte Politisierung der Verwaltungselite
in Frankreich 63
Gérard Marcou (†)

Teil 2 – Lokale Politik und Verwaltung

The Anatomy and Drivers of Local Autonomy in a European Perspective ... 85
Harald Baldersheim, Andreas Ladner, and Anders Lidström

Die Organisation kommunaler Dienstleistungen. Befunde aus
einigen europäischen Ländern 101
Christoph Reichard und Giuseppe Grossi

Modernisierung lokaler Politik. Erkenntnisse aus den letzten 15 Jahren 117
Jörg Bogumil

Kommunale Demokratie – Schimäre oder Hoffnungsträger? 143
Roland Roth

Teil 3 – Policy-Forschung und Evaluation

Pragmatisch und kritisch? Lehren aus der Policy- und
 Implementationsforschung 171
Kai Wegrich

Varieties of Evaluation? Zur Rolle von Evaluierung in politisch-
 administrativen Systemen. Literaturbasierte Standortbestimmung
 und Ausblick 199
Oliver Schwab

Implementationsforschung, Programmforschung und der
 Systemwandel in Osteuropa 227
Dieter Schimanke

Teil 4 – Spurensuchen

„Spurensuche“: Eine autobiographische Skizze. Warum ich
 Politikwissenschaftler wurde und worüber ich arbeitete und schrieb 241
Hellmut Wollmann

My friend Hellmut 281
Fred Lazin

Zu den Spuren von Hellmut Wollmann 287
Dian Schefold

Grußwort für Hellmut Wollmann 295
Claus Offe

Autorenverzeichnis

Prof. em. Dr. Harald Baldersheim, Universität Oslo, Norwegen.

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum, Deutschland.

Prof. Dr. Geert Bouckaert, KU Leuven, Belgien.

Prof. Dr. Giuseppe Grossi, Universität Kristianstad, Schweden.

Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Deutschland.

Prof. em. Dr. Dr. Klaus König, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Deutschland.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam, Deutschland.

Prof. Dr. Andreas Ladner, Universität Lausanne, IDHEAP, Schweiz.

Prof. em. Dr. Fred A. Lazin, Ben-Gurion-Universität, Beer Sheva, Israel.

Prof. Dr. Anders Lidström, Universität Umeå, Schweden.

Prof. Dr. Gérard Marcou (†), Universität Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Frankreich.

Prof. Dr. Claus Offe, Hertie School of Governance, Berlin, Deutschland.

Prof. em. Dr. Christoph Reichard, Universität Potsdam, Deutschland.

Prof. em. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal, Deutschland.

Prof. em. Dr. Dian Schefold, Universität Bremen, Deutschland.

Prof. Dr. Dieter Schimanke, Hamburg, Deutschland.

Dr. Oliver Schwab, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin, Deutschland.

Prof. Dr. Kai Wegrich, Hertie School of Governance, Berlin, Deutschland.

Prof. em. Dr. Hellmut Wollmann, Humboldt-Universität zu Berlin, Deutschland.

Einleitung

Sabine Kuhlmann und Oliver Schwab

Anlässlich des 80. Geburtstags von *Hellmut Wollmann* einen akademischen Rückblick zu halten, bedeutet auch, 60 Jahre Entwicklungsgeschichte der Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland mit ihren internationalen Vernetzungen in Augenschein zu nehmen. Dabei erschließt sich ein vielgestaltiges und abwechslungsreiches Panorama, zu dem nicht zuletzt *Hellmut Wollmanns* unerschöpfliche Neugier und seine Offenheit beigetragen haben, die es ihm erlaubten, stets wieder neue Netzwerke zu entwickeln, Themen zu erkunden und Forschungslücken („missing links“) aufzuspüren. Angetrieben von dem Bedürfnis, nicht nur der wissenschaftlichen Erkenntnis zu dienen, sondern auch Impulse für die Praxis zu geben, ist er häufig als einer der Ersten auf neue Felder vorgedrungen – sei es thematisch, wie im Bereich der verwaltungsbezogenen Evaluationsforschung, sei es territorial und institutionell, wie bei der Untersuchung der verwaltungspolitischen Reformprozesse in Osteuropa unmittelbar nach dem Systemwechsel oder beim internationalen Vergleich von Kommunalreformen und Lokalpolitik. Oft verknüpfte Hellmut Wollmann mit der Erweiterung seines Themenspektrums und geographischen Blickfeldes auch das Erlernen der dazu jeweils nötigen Landessprache. Somit war es ihm möglich, weit über die Nutzung von Sekundärquellen hinaus in die von ihm untersuchten „Länderfälle“ empirisch tief einzudringen und diese mit einer Präzision, wenn nicht Akribie, in jedem Falle mit einer Leidenschaft zu studieren, die in der Verwaltungs- und Kommunalforschung beispiellos sind.

Ein wissenschaftliches Symposium, das im April 2016 mit Unterstützung des „*Wollmann-Instituts*“, des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, an der Humboldt-Universität zu Berlin veranstaltet wurde, brachte Weggefährten von *Hellmut Wollmann* aus verschiedenen thematischen, geographisch-sprachlichen und zeitlichen Kontexten zusammen. Für diesen Band wurden Beiträge der Vortragenden um einige weitere Papiere ergänzt, um in Ansätzen einen Eindruck über das vielfältige Themen- und Interessenspektrum zu vermitteln, das auch die

Wollmann'sche Forschung insgesamt kennzeichnet. Die Betrachtung eines Zeitraumes von 60 Jahren erlaubt es, Entwicklungen und Zusammenhänge zu erkennen, die ansonsten oft von der Kleinteiligkeit des wissenschaftlichen Tagesgeschäfts verdeckt werden. Es zeigen sich Spuren aus der (Wieder-)Entstehungsphase der deutschen Verwaltungs- und Politikwissenschaft in den 1950er Jahren, wobei auch sichtbar wird, wie (Re-)Importe aus dem US-amerikanischen Kontext wichtige Impulse gegeben haben. Es werden Muster der Profilbildung der Verwaltungswissenschaft in den 1960er Jahren sichtbar. Und es werden wichtige Themenkarrieren erkennbar und nachvollziehbar, wie etwa Trends der am New Public Management orientierten Verwaltungsreform oder das Aufkommen der Evaluationsforschung. Auch der Glücksfall der demokratischen Transformation Osteuropas wird in der verwaltungswissenschaftlichen Reflexion gespiegelt.

Ausgehend von der akademischen Entwicklung *Hellmut Wollmanns* bietet dieser Band zwei sich ergänzende Zugänge zu diesem Entwicklungspanorama der Verwaltungs- und Politikwissenschaft. Zum einen werden zentrale Themenfelder der Verwaltungs-, Policy- und lokalen Politikforschung aus unterschiedlichen Perspektiven aufgegriffen und hinsichtlich des aktuellen Forschungsstandes vorgestellt. Ein besonderes Anliegen bestand darin, diese Forschungsfelder und Fragestellungen im Kontext ihrer längerfristigen Themenkarrieren und Diskussionsverläufe zu verorten und dadurch teils auch (wohltuend) zu relativieren. Zum anderen werden im Teil IV „Spurensuchen“ dieses Bandes inhaltliche Forschungsgegenstände des Jubilars, persönliche Entwicklungen und die Entstehung kollegialer und freundschaftlicher Beziehungen in biographischer Perspektive verflochten. So wird das fruchtbare Zusammentreffen verschiedener Personen, oft auch geprägt von Zufällen, in seiner Bedeutung für die Entwicklung der Disziplin erkennbar. Im Zusammenspiel dieser beiden Zugänge lässt sich der Band auch als eine verwaltungs- und politikwissenschaftliche Disziplingeschichte lesen. Es werden zentrale Entwicklungslinien des Faches erkennbar – wie auch der verdienstvolle Beitrag von *Hellmut Wollmann* zu diesen Entwicklungen.

Die Teile I bis III sind thematisch organisiert und beleuchten jeweils einen Aspekt des Themenspektrums, das sich unter dem Titel „Starke Kommunen – wirksame Verwaltung“ ausfächert. In den einzelnen Teilen sind jeweils unterschiedlich ausgerichtete Beiträge vertreten, die teils eine mittel- und längerfristige Bilanzperspektive anbieten, teils Ergebnisse aktueller Forschung präsentieren.

Teil I hat die „Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsforschung“ zum Gegenstand, wobei hier auch die international vergleichende Perspektive berücksichtigt wird. *Klaus König* beschreibt unter Rückgriff auf die historischen Formierungsprozesse und insbesondere die Emanzipation von der juristischen Staatslehre in den 1960er Jahren die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft als Integrationswissen-

schaft. Er sieht die Verwaltungswissenschaft in Deutschland im Vergleich mit den USA noch nicht in gleichem Maße mit eigenem disziplinärem Anspruch auftreten. *Sabine Kuhlmann* zeigt, dass Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich eine Vielfalt von Formen angenommen haben und bei weitem nicht nur das Modell des New Public Managements als Orientierung gilt („other-than-NPM“). Um diese Vielfalt besser zu verstehen und Vergleiche sinnvoll konzipieren zu können, rät sie zu einer stärkeren Berücksichtigung des jeweiligen politisch-institutionellen und verwaltungskulturellen Kontexts von Reformen. *Geert Bouckaert* und *Werner Jann* legen eine Bestandsaufnahme und einen Ausblick auf Zukunftstrends und Herausforderungen der „Public Administration“ (PA) in Europa vor, wobei sie auf neueste Forschungsergebnisse aus dem Projekt „European Perspectives on Public Administration (EPPA)“ zurückgreifen. Die Richtung für die weitere Entwicklung sehen sie unter anderem in einer Verstetigung des disziplinübergreifenden Diskurses über PA als Fach, in einer stärkeren Institutionalisierung und in einer zukunfts- anstatt überwiegend vergangenheitsorientierten Perspektive des Faches, sowohl in der Forschung als auch im Praxistransfer. Abschließend beleuchtet *Gérard Marcou* in seinem Beitrag die Frage, wie weit die Politisierung der Verwaltungselite in Frankreich vorangeschritten ist. Er identifiziert im französischen System der Bildung und Rekrutierung von Verwaltungseliten und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Faktoren, die der Politisierung des höheren Dienstes Grenzen setzen.

Teil II behandelt verschiedene Aspekte der lokalen Politik und Verwaltung, wobei in Teilen an das über 30 Länder umfassende EU-Projekt „Local Public Sector Reforms: an International Comparison (LocRef)“ angeknüpft wird, an welchem *Hellmut Wollmann* wie auch zahlreiche der hier versammelten Autoren zwischen 2013 und 2017 mitgewirkt haben. Zunächst beleuchten *Harald Baldersheim*, *Andreas Ladner* und *Anders Lidström* die Ausprägungen und Erklärungsfaktoren lokaler Autonomie in Europa in vergleichender Perspektive sowie deren Entwicklung zwischen 1990 und 2014. Mittels eines neuentwickelten Lokalen Autonomieindex (LAI) belegen sie, dass sich die Autonomie der lokalen Ebene europaweit in den letzten 15 Jahren gefestigt und teils verstärkt hat. Hinsichtlich der Variablen, die nationale Unterschiede erklären können, zeigen überraschenderweise die Größe und Heterogenität eines Staates genauso wie föderale Strukturen nur relativ geringen Einfluss. Größer ist der Einfluss von Pfadabhängigkeiten sowie des Vertrauens der Bürger in die lokalen Institutionen. Ebenfalls in einer vergleichenden Perspektive untersuchen *Christoph Reichard* und *Giuseppe Grossi* die Bedingungen der Erbringung kommunaler Dienstleistungen. Sie konstatieren eine steigende Verselbständigung kommunaler Unternehmen, neben denen die begrenzte Anzahl an Public-Private-Partnerships und Contracting-Out-Arrangements eine geringere Rolle spielen. Die zentralen Treiber der Entwicklung sind der Druck aus Brüssel,

fiskalische Engpässe sowie die neoliberale Orientierung der Wirtschaftspolitik. *Jörg Bogumil* blickt unter Bezugnahme auf frühere und aktuelle Forschungsarbeiten zur Modernisierung lokaler Politik auf wesentliche Erkenntnisse über kommunale Reformprozesse und -wirkungen aus den letzten 15 Jahren zurück. Die in den 1990er Jahren initiierten Modernisierungsansätze haben einerseits bleibende Effekte hinterlassen, wie eine stärkere Verankerung von betriebswirtschaftlichem Know-How in der Kommunalverwaltung. Andererseits zeigen sich aber auch Kontinuitäten, wie z. B. das Fortbestehen hierarchischer Steuerungsstrukturen und die Verflechtung von Politik und Verwaltung, sowie nicht-intendierte Wirkungen, wie die teils unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten neuer Managementinstrumente (z. B. Doppik). Neuere Trends, wie die zunehmende privatrechtliche Organisation kommunaler Unternehmen, die Effekte von Kumulieren und Panaschieren bei Kommunalwahlen, die aktuellen Gebiets- und Funktionalreformen sowie das lokale Flüchtlingsmanagement lassen sich laut *Bogumil* als wichtige Zukunftsthemen der lokalen Politikforschung identifizieren. Schließlich befasst sich *Roland Roth* mit der demokratischen Substanz von Kommunalpolitik als einem zentralen Leitmotiv, das sich auch durch die Arbeiten von *Hellmut Wollmann* zieht. Aufbauend auf einem historischen Rückblick auf die Anfänge lokaler Demokratie im Nachkriegsdeutschland werden mehrere Wellen von Demokratiereformen nachgezeichnet und hinsichtlich ihrer längerfristigen Spuren untersucht. Es wird aufgezeigt, dass sich trotz mancher Kritik insgesamt die Rahmenbedingungen lokaler Demokratie und die Resonanz höherer föderaler Ebenen auf bürgerschaftliche Partizipationsforderungen verbessert haben. Mit Bezug auf aktuelle Herausforderungen wird die lokale Flüchtlings- und Integrationspolitik als ein Handlungsfeld herausgestellt, in welchem Kommunen und lokale Bürgerschaft traditionell über hohe Expertise, Erfahrungen und Problemlösungsfähigkeit verfügen. Hierin sieht *Roth* – ähnlich wie *Bogumil* – einen wichtigen Gegenstand künftiger lokaler Politikforschung, da sich in historischer Perspektive zeigt, dass lokale Demokratie und aktive Bürgerschaft oft in Zeiten der Krise besonders zum Zuge kommen.

Der dritte Teil widmet sich der Policy- und Evaluationsforschung. *Kai Wegrich* stellt sich der Frage, ob Verwaltungswissenschaft über eine Reformwissenschaft hinaus das Potenzial zur kritischen Verwaltungsforschung hat. Zur Beantwortung rekonstruiert er verschiedene Entwicklungsstränge des Faches über mehrere Phasen hinweg – von der Begleitung der Reformpolitiken der 1960er Jahre bis hin zu jüngeren Forschungsarbeiten über partizipative Verwaltung, Public Service Motivation (PSM) und Collaborative Governance. Die Schwachstellen, die sich in dieser Entwicklung zeigen, aber auch die Chancen für künftige Weiterentwicklungen speisen sich aus drei zentralen Faktoren: der Bedeutung des Feld- und Datenzugangs für die Forschung, dem Verständnis von Implementationsforschung als politische

Machtanalyse sowie dem Fokus auf Organisationen statt Individuen. Im Bereich der Evaluierungsforschung untersucht *Oliver Schwab* die Frage, inwieweit Eigenschaften des politisch-administrativen Systems zu unterschiedlich ausgeprägten Evaluierungssystemen führen. Er trägt dazu Befunde aus der Literatur zusammen, die in zehn Thesen verdichtet werden. Demnach kann sich die Gestaltung von Evaluierungsarrangements auf Faktoren aus den Bereichen policy, polity und politics stützen. Dabei zeigt sich ein Defizit an theoretisch-konzeptionell fundierten, empirischen Studien, die an den politikwissenschaftlichen Theoriebestand anknüpfen und so dazu beitragen, dass Erklärungen unterschiedlicher Arrangements möglich werden. *Dieter Schimanke* bettet die verwaltungswissenschaftliche Begleitung der Transformationsprozesse in Osteuropa in die Entwicklung der Implementations- und Programmforschung ein. Er zeigt auf, dass sich in Osteuropa eigene Typen von Verwaltung herausgebildet haben, die insbesondere von der stärker hierarchischen Orientierung und formalisierten Regelung des Verwaltungshandelns geprägt sind. Die Vielfalt und Varianz der Verwaltungstypen stehen demnach der teilweise vertretenen Orientierung an einem einheitlichen Idealtyp öffentlicher Verwaltung entgegen.

Nach den fachlich ausgerichteten Beiträgen eröffnet *Hellmut Wollmann* selbst mit seiner „Spurensuche“ die biographisch ausgerichtete Perspektive in Teil IV. Er zeichnet seinen akademischen Werdegang vom Jurastudium in Heidelberg bis zur letzten Professur an der Humboldt-Universität zu Berlin nach und macht deutlich, welche Themenfelder ihn beschäftigt und welche Interessen ihn angetrieben haben. Es seien aus dem breiten Spektrum hier nur die Schlagworte „Internationaler Vergleich“, „Kommunalpolitik“ und „Transformation“ genannt. Die biographischen Reflexionen machen auch deutlich, wie sich seine Themenwahlen und die Entwicklung persönlicher Kontakte sowie Netzwerke durchdringen und wechselseitig befruchten. Dieser persönliche Aspekt wird in den weiteren Beiträgen von drei Weggefährten *Hellmut Wollmanns* gespiegelt. *Fred Lazin* beschreibt, wie aus einem zunächst rein professionellen Austausch eine tiefe Freundschaft entstand. Er wirft auch eindrucksvolle Schlaglichter auf die vielen Dimensionen der deutsch-israelisch-amerikanischen Beziehungen. Wo *Lazin* territoriale Grenzen thematisiert, deren Überschreitung der Zusammenarbeit und Freundschaft mit *Hellmut Wollmann* vorausging, reflektiert *Dian Schefold* vor allem die Überwindung disziplinärer Grenzen, indem er mit Bezug auf *Hellmut Wollmanns* „Spurensuche“ die Berührungspunkte zwischen Rechts- und Politikwissenschaft aufzeigt. Er beleuchtet dabei vor allem die schwierige Phase des (Re-)Imports der Politikwissenschaft in den 1950er und 1960er Jahren und zeigt den Einfluss dieser Phase auf *Hellmut Wollmanns* weiteren akademischen Werdegang auf. Der Teil IV „Spurensuchen“ wird durch einen Beitrag von *Claus Offe* abgeschlossen, der die

schriftliche Fassung seines Grußwortes zum wissenschaftlichen Symposium an der Humboldt-Universität darstellt. Unter anderem wird darin auf erhellende und zugleich humorvolle Weise illustriert, wie die von *Hellmut Wollmann* bevorzugten Verkehrsmittel – Fahrrad, Flugzeug und Straßenbahn – mit seiner akademischen Arbeit in Wechselwirkung stehen und auf welche Weise sie seine Themenwahlen widerspiegeln.

Wir danken allen Autoren für ihre Beiträge zum Kolloquium und zu diesem Band. Dem *IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik* sei für die finanzielle Unterstützung des Symposiums und der Humboldt-Universität, insbesondere *Martin Nagelschmidt*, für die Hilfestellung bei der Raumbeschaffung im Grimmzentrum gedankt. Für redaktionelle, sprachliche und formale Korrekturarbeiten bei der Fertigstellung dieses Bandes möchten wir *Constanze Arnold*, *Josephine Freund* und *Sascha Kraus* (Universität Potsdam) danken sowie dem Springer VS-Verlag für sein Interesse an der Publikation des Buches in der *Wollmann-Reihe* „Stadtforschung aktuell“.

Während der Fertigstellung des Bandes erreichte uns die traurige Nachricht vom plötzlichen Tod *Gérard Marcous*. Diese Nachricht hat die hier beteiligten Autoren – ganz besonders *Hellmut Wollmann*, den über viele Jahre eine enge Freundschaft und intensive Zusammenarbeit mit *Marcou* verband – tief erschüttert und berührt. Eine der letzten Publikationen von *Marcou* reiht sich nun unter die hier versammelten Beiträge ein – er hatte sie eigens für diesen Band in deutscher Sprache verfasst. Wir hoffen, dass die Erkenntnisse und Anregungen, die sich aus seinem wie auch aus den anderen Beiträgen ergeben, weite Verbreitung finden und die zukünftige wissenschaftliche Diskussion inspirieren mögen.



Teil 1
Verwaltungswissenschaft
und Verwaltungsforschung

Verwaltungswissenschaft – ein Revival in den 1960er Jahren

Klaus König

1 Verwaltungslehre

Hält man nach einer ganzheitlichen wissenschaftlichen Sicht der öffentlichen Verwaltung Ausschau, so nimmt in der Tradition der gesamten Staatswissenschaft die Verwaltungslehre Lorenz von Steins (1962) einen prominenten Platz ein. Unter philosophischen, geschichtlichen, juristischen, ökonomischen, soziologischen Aspekten stellt sie die Verwaltung im Staat in universeller Weise dar. In der Sache werden so umfängliche Gebiete behandelt wie Völkerrecht und auswärtige Angelegenheiten, Heerwesen, Finanzen, Rechtsleben und seine Verwaltung, Verwaltung des Innern mit Bevölkerungswesen, Gesundheitswesen, Bildungswesen usw. bis zur wirtschaftlichen Verwaltung mit Einschluss der internationalen Verwaltung der Volkswirtschaft. Einheit stiftendes Moment ist für diese Verwaltungslehre wie für die gesamte Staatswissenschaft überhaupt die Wesensentfaltung von Staat und Verwaltung. Die ganzheitliche Betrachtungsweise wird aus politisch-sozialen Lehren gestützt, die im Staat eine organische und totale Wesenheit erblicken. Entsprechend wird versucht, die Verwaltungslehre von der Wesenserkenntnis eines Verwaltungsbegriffs her tragen zu lassen. Verwaltung ist die „arbeitende Staatsidee“, das „wirkliche Staatsleben“, der „arbeitende Staat“. Auch das Recht wird in diese Verwaltungslehre integriert. Indessen wird die Staatswissenschaft als die Quelle aller Rechtswissenschaft und ihrer Geschichte angesehen.

Der Gedanke einer universalen Verwaltungslehre ist, wie der einer gesamten Staatswissenschaft, der aufkommenden Differenzierung modernen Fachwissenschaften unterlegen. Weitere Unternehmungen einer Verwaltungswissenschaft nach der staatswissenschaftlichen Methode blieben Randerscheinungen des Wissenschaftsbetriebs. In dem sich heranbildenden Dualismus zwischen juristischen und ökonomischen Disziplinen fiel das Erfahrungsobjekt der öffentlichen Verwaltung der Rechtswissenschaft zu. Die Verwaltungsrechtslehre entwickelte Systematik und

Methode (Mayer 1895/1896), denen die Wesenserkenntnis eines Verwaltungsbegriffs nicht standhalten konnte. Es entwickelte sich gleichsam eine neue Einheitsvorstellung in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verwaltung, nämlich monopolistische Tendenzen der juristischen Betrachtung. Dennoch blieb das Desiderat einer Verwaltungswissenschaft jenseits der dogmatischen Feststellung des positiven Rechtsstoffs und dessen begrifflicher Beherrschung durch die Verwaltungsrechtslehre erhalten. Es wurde in eine verwaltungswissenschaftliche Trias von Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik gekleidet. Dabei wurde der Begriff der Verwaltungspolitik insbesondere mit dem der Verwaltungsreform verbunden (Kleindinst 1929). Von ihr wurde erwartet, dass sie die Grundsätze zur Entfaltung der öffentlichen Verwaltung entwickelt, und zwar auch außerrechtliche. Die Zielsetzung der Verwaltungspolitik wurde mit den gestaltenden Kompetenzen gegenüber der Sozialordnung verbunden.

In diesem Zusammenhang ist die Lehrstuhlzusammensetzung an einer Sonderhochschule für öffentliche Verwaltung in den 1950er Jahren in Erinnerung zu rufen. An der damaligen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer dominierte die Rechtswissenschaft. Aber es gab auch Lehrstühle für Wirtschaftliche Staatswissenschaft, Neuere Geschichte, Soziologie und Psychologie. Damit wurde einerseits der Tradition der Rechts- und Staatswissenschaften Rechnung getragen, andererseits die Multidisziplinarität verwaltungsrelevanter Fächer anerkannt. Entwicklungskonform wurde die Verwaltungslehre von einem Juristen vertreten (Becker 1953). Trotz einer multidisziplinären Lehre blieb genügender Spielraum für eigene Fragestellungen. Zum Beispiel beschäftigte sich Erich Becker mit der Problematik der Verteilung von öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Organisationstypen der öffentlichen Verwaltung, etwa allgemeine oder Sonderbehörden. Für einschlägige Fragen wird immer wieder neues Anschauungsmaterial geliefert: Beim Aufbau des Umweltschutzes, bei der deutschen Wiedervereinigung, bei der Bewältigung der Flüchtlingsproblematik usw.

In der Wende von den 1950er zu den 1960er Jahren geriet die Verwaltungslehre in eine breitere Diskussion der Verwaltungsjuristen. Zwar war das Unternehmen von Hans Peters, in einem Lehrbuch „Verwaltung“ Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik zusammenzufassen (Peters 1949), ohne große Resonanz geblieben. Es wurde deutlich, dass für einen neuen Holismus der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der öffentlichen Verwaltung kein Platz war. Aber die Auseinandersetzung zu einer Verwaltungslehre wurde von Juristen fortgeführt. Zwei Linien sind nachzuzeichnen. In der einen ist die Verwaltungslehre keine eigenständige Wissenschaft, sondern eine Ergänzung der Verwaltungsrechtswissenschaft. Ihre Aufgabe ist es, Wirklichkeitsbefunde zu liefern, welche geeignet sind, fortbildend auf das Verwaltungsrecht zu wirken (ForsthoFF 1959). Mit der anderen

Linie wird die Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin bezeichnet, als eigenständige – empirische – Seinswissenschaft, nicht Antithese, aber auch nicht Hilfswissenschaft der Verwaltungsrechtslehre, sondern komplementär zu dieser als Normwissenschaft (Stern 1967).

Jedenfalls bemühte sich eine Reihe von Verwaltungsrechtslehrern auch um die Verwaltungswissenschaft. Hervorzuheben ist Werner Thieme. Im Zusammenhang mit seiner Berufung war ein Seminar für Verwaltungslehre am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg errichtet worden, dessen Direktor er wurde. Neben der Lehre wurden an diesem Seminar vielfältige Kontakte zur Verwaltungspraxis gepflegt. Im Jahre 1967 veröffentlichte Thieme (1967) ein Lehrbuch der Verwaltungslehre. Bereits ein Jahr zuvor war aus politikwissenschaftlicher Feder eine Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre von Thomas Ellwein (1966) erschienen. Dieser gab dann später dem Unternehmen, die Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz zu institutionalisieren, auch ein spezifisch verwaltungswissenschaftliches Profil.

2 Theoretische und pragmatische Perspektiven

Mit den 1960er Jahren verdrängt der Begriff der Verwaltungswissenschaft – Singular – mehr und mehr den der Verwaltungslehre. Damit wurde deutlich, dass neben die vorherrschende Verwaltungsrechtslehre in ihrer Normativität ein eigener Erkenntnisgegenstand der öffentlichen Verwaltung zu setzen war, und zwar mit wissenschaftlichem Anspruch, also mit erkenntnistheoretisch-methodologischem Fundament. Niklas Luhmann war der erste, der es unternahm, diese Verwaltungswissenschaft in eine theoretische Perspektive zu rücken. Er war nach einem Fortbildungsstudium an der Harvard Universität, wo er sich vor allem mit der strukturfunktionalen Systemtheorie Talcott Parsons beschäftigt hatte, in das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer gekommen. Er publizierte neben Aufsätzen zu Funktionalismus und Systemtheorie eine Vielfalt von Beiträgen zu Verwaltung und Recht, Organisation und Prozess sowie Automation. Eine Grundlage für die Verwaltungswissenschaft wollte er mit seiner Theorie der Verwaltungswissenschaft legen (Luhmann 1966). Ihr Spezifikum ist die Kombination von Systemtheorie und funktionaler Methode. Ein System war für Luhmann damals die Identifikation eines Sinnzusammenhanges von Handlungen, der – teilweise aufgrund der eigenen Ordnung, teilweise aufgrund von Umweltbedingungen – gegenüber einer äußerst komplexen, unbeherrschbaren, vielfältigen und sich rasch verändernden Umwelt relativ einfach und konstant gehalten wird. Als Leistung

gesehen, wird Systembildung als Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit der Umwelt auf Ausmaße, die sinnvolles menschliches Handeln erlauben, begriffen. Dabei geht es um faktisches Handeln. Die Beziehungen zwischen System und Umwelt werden zwar als Kausalprozesse angesehen. Sie gelten aber als durch systeminterne Selektionsvorgänge informationell gesteuert. Als Grundlage für die selektive Informationsverarbeitung und damit für das Invarianthalten der Systemgrenzen wird die Systemstruktur genommen, die aus generalisierten Verhaltenserwartungen besteht. In diesem Sinne ist jede Struktur eines Handlungssystems normativ institutionalisiert.

Nach einer solchen theoretischen Grundlegung kommt die öffentliche Verwaltung ins Spiel. Als das besondere Kriterium des Verwaltungssystems, das es von andersartigen Handlungssystemen und auch von andersartigen Organisationen unterscheidet, gilt die Ausrichtung ihres Handelns auf eine spezifische Funktion, nämlich in der Spezialisierung auf die Herstellung bindender Entscheidungen. Entscheidung ist dabei die Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung als empirischer Prozess. Verbindliche Entscheidungen führen dann zu Politik und Recht und weiter zum Binnenbereich der Verwaltung, zu internen Strukturen von Entscheidungsprozessen, zur Programmstruktur mit Konditionalität und Finalität, zur Organisationsstruktur, zur Personalstruktur. Verwaltungsrationalisierung ist Systemrationalisierung. Insgesamt sah Luhmann in einer hohen Abstraktion von Systemtheorie und Funktionalismus die Möglichkeit, der Verwaltungswissenschaft ein Fundament zu geben.

An der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer wurde 1962 ein Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft eingerichtet. Er wurde mit Fritz Morstein Marx besetzt. Dieser war von Hause aus Hamburger Verwaltungsjurist und hatte nach seiner Emigration in die Vereinigten Staaten von Amerika auf dem Gebiet von Regierung und Verwaltung akademisch Fuß gefasst. Während des Zweiten Weltkrieges ging er in die Praxis und wurde Mitarbeiter im Budgetbüro des US-Präsidenten, einer hoch angesehenen Verwaltung der USA. Dieser blieb er bis in die 1950er Jahre hinein verbunden, um dann in das Wissenschaftlerleben ganz zurückzukehren. Zu seinen vielfältigen Stationen in der akademischen Welt gehörten auch so bekannte Universitäten wie Harvard und Princeton. Im Fache wurde er insbesondere durch zwei Aktivitäten weit bekannt. Er gab das erste Lehrbuch zur öffentlichen Verwaltung – *Elements of Public Administration* – nach dem Zweiten Weltkrieg in den USA heraus, und er war Editor der führenden Fachzeitschrift *Public Administration Review*.

In Speyer setzte Morstein Marx seine wissenschaftliche Linie nunmehr in deutscher Sprache fort. Er gab ein Lehrbuch zur Verwaltung heraus (Morstein Marx 1965). Er schrieb Bücher – etwa zum Dilemma des Verwaltungsmannes – und

Aufsätze – etwa zu den Gegenwartsproblemen der Bürokratie. Auf dem Gebiete der Vergleichung stand die US-amerikanische Verwaltung im Vordergrund (Morstein Marx 1963). Seine Erfahrungen im exekutiven Amt des US-amerikanischen Präsidenten fanden in einer Tagung zu den Staatskanzleien Niederschlag. Bei Fritz Morstein Marx spürte man – wenn auch mit Zurückhaltung – Vorbehalte gegenüber der „Grand Theory“. Sein Werk war von einem Pragmatismus geprägt, wie er konstitutiv für die US-amerikanische Verwaltungswissenschaft geworden war, jedenfalls wie sie in den „professional schools“ der namhaften Universitäten gelehrt wurde. Die für sie relevanten Vorstellungen, Begriffe, Bewertungen, Anschauungen werden traditionell als Regeln für administratives Handeln angesehen. Das wissenschaftliche Denken wird als eine Aktivität verstanden, deren Sinn es ist, sich in Verwaltungshandeln umsetzen zu lassen. Die Kriterien wissenschaftlicher Wahrheit liegen in der praktischen Nutzenanwendung für das Verwaltungsleben. Bei Morstein Marx ging es freilich nicht um platte Nützlichkeit. Als Wanderer zwischen zwei Welten im doppelten Sinne, nämlich zwischen der Alten und der Neuen Welt wie zwischen Wissenschaft und Praxis, hatte sich sein Erfahrungs- und Erkenntnishorizont so ausgeweitet, dass er wissenschaftliche Distanz zu seiner Sache hielt. Seine Sachthemen hatten Praxisbezug. Aber er verstand es, diese einer wissenschaftlichen Reflexion zugänglich zu machen.

3 **Discipline carrefour**

Wenn sich hiernach in den 1960er Jahren die Meinung verdichtete, dass die Zeit gekommen sei, der Verwaltungsrechtslehre die Verwaltungswissenschaft als eigenständiges, komplementäres Fach zur Seite zu stellen, dann gab es zwei Möglichkeiten, ein solches Konzept zu untermauern. Man konnte zum einen durch die wissenschaftliche Bearbeitung eines signifikanten Verwaltungsgegenstands den Eigenwert der Verwaltungswissenschaft belegen oder zum anderen durch Ausarbeitung eines wissenschaftlichen Fundaments dieses Desiderat begründen. Frido Wagener hat mit seiner Untersuchung zum Neubau der Verwaltung den ersten Weg beschritten (Wagener 1969). Damals stand insbesondere auf kommunaler Ebene die Frage auf der verwaltungspolitischen Tagesordnung, wie im Blick auf wohlfahrtsstaatliche Herausforderungen und technische Entwicklungen die Leistungskraft der vielen kleinräumigen Gemeinden und Kreise durch territoriale Vergrößerung gestärkt werden könne. Insofern kann die Rechtswissenschaft die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung schützen, die Politische Wissenschaft Partizipation und Demokratie verteidigen. Aber selbst die Theorie von der optima-

len Betriebsgröße kann nicht bestimmen, wie groß Gemeinden und Kreise zu sein haben, und zwar, weil eben divergierende Werte zur Diskussion stehen. Wagener hat sie mit Effektivität und Integrationswert bezeichnet und auf dieser Grundlage ein Maßstabsgerüst für die Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger entwickelt. Man mag manchen seiner Argumente nicht folgen. Aber es lässt sich nicht übersehen, welchen Mehrwert die Verwaltungswissenschaft gegenüber den Aussagen verwaltungsrelevanter Einzelwissenschaften erbringen kann.

Wandte man sich dem gegenüber der erkenntnistheoretischen Begründung einer Verwaltungswissenschaft neben dem Pluralismus verwaltungsrelevanter Wissenschaften zu, so bot sich die Anknüpfung an zwei Vorlagen an, nämlich entweder die Weiterentwicklung der funktionalen Systemtheorie Niklas Luhmanns oder der Anschluss an den sozialwissenschaftlichen Pragmatismus von Fritz Morstein Marx. Trotz aller Abstraktionen war Luhmann in seiner Theorie der 1960er Jahre – also vor der autopoietischen Wende – für eine Verwaltungswissenschaft anschlussfähig, die man auch in der Intention von Ausbildung und Fortbildung für den höheren Verwaltungsdienst lehren konnte. Luhmann war von Hause aus Verwaltungsjurist und hatte mehrere Jahre in der Verwaltung gearbeitet. Diese Primärerfahrung schlug sich vielerorts in seinen Publikationen nieder. Gleichwohl standen dem Weg, eine einzelne Theorie als Grundlage für den Ausbau der Verwaltungswissenschaft schlechthin zu nehmen, Vorbehalte gegenüber. Wenn man sich in zwei Fächern, der Rechtswissenschaft und der wirtschaftlichen Staatswissenschaft, mit den theoretischen Entwicklungen auseinandersetzt, wird man zu dem Ergebnis kommen, dass auch große Theorien nicht geeignet sind, ein ganzes wissenschaftliches Fachgebiet zu umfassen. Solche Theorien liefern durchaus nützliche Teileinsichten für die Fachebene: die reine Rechtslehre zum Stufenbau programmierender Entscheidungen, die Systemtheorie zur Unterscheidung zwischen Systemrationalität und Handlungsrationaleität, die ökonomische Theorie der Bürokratie zu Informationsasymmetrien usw. Aber keine Theorie – nicht in der Rechtswissenschaft, nicht in den Wirtschaftswissenschaften und auch nicht in den Sozialwissenschaften – kann in ihrer Reinheit einen Grad der Erkenntnis erreichen, die in einer komplexen und veränderlichen Welt ein ganzes Fachgebiet ohne weitere Interpretationen abdeckt.

Es lag demgegenüber nahe, dem wissenschaftlichen Pfad von Fritz Morstein Marx zu folgen, der dann zu einer weiter fortgeschrittenen Verwaltungswissenschaft in den Vereinigten Staaten, zum Studien- und Forschungsfach Public Administration geführt hätte. Die öffentliche Verwaltung in den USA ist historisch spät professionalisiert und bürokratisiert – im Sinne Max Webers – worden. Eine Verdichtung von Verwaltungsverhältnissen fand zuerst in den Großstädten statt. Aber die Besetzung öffentlicher Ämter nach dem politischen Beutesystem war der

Industrialisierung des Landes nicht gewachsen. So entstanden Forderungen wie „take administration out of politics“ und „administration is a field of business“. Entsprechend wurde der aufkommende Managerialismus zunächst für die Stadtverwaltung und dann auch für die Bundesverwaltung propagiert. Management auf wissenschaftlicher Grundlage wurde entsprechend zu einem Grundbaustein von Public Administration und stimuliert deren Diskussionen bis auf den heutigen Tag mit immer neuen Managementmodellen. Freilich passt die Ablehnung des Politischen in eine Zivilgesellschaft wie die der USA nicht, und so kam es, dass die Politische Wissenschaft zu einem „mainstream of Public Administration“ wurde, zumal außerhalb von „professional schools“ das Verwaltungsstudium oft in Political Science Departments angeboten wird. Eine weitere Einflussnahme geschah durch die Organisationssoziologie, wobei die Rezeption Max Webers eine interessante Größe darstellt. Heute ist eine Fülle weiterer wissenschaftlicher Ansätze von Entscheidungstheorie bis zur Policy-Analyse mit zu berücksichtigen (König 2008).

Damit zeigt sich Public Administration in seiner Entstehungsgeschichte als Integrationswissenschaft. Auch die Politische Wissenschaft ist nach dem Zweiten Weltkrieg im Blick auf Philosophie, Geschichte, Staatsrechtslehrer, Ökonomie als Integrationswissenschaft bezeichnet worden (Oberndörfer 1962), während sie heute disziplinär verfestigt ist, freilich mit Erkenntnis- und Methodenpluralismus. Jedenfalls lässt sich ablesen, dass eine Verwaltungswissenschaft im Deutschland der 1960er Jahre nicht an den Wissensbeständen vorhandener verwaltungsrelevanter Einzelwissenschaften vorbeigehen konnte. Georges Langrod (1969) hat das Desiderat einer Verwaltungswissenschaft als einer „discipline carrefour“ formuliert. Die Verwaltungswissenschaft gilt als eine synthetische Sozialdisziplin, die aus der Zusammenfassung der Erkenntnisse vieler anderer Wissenschaften entsteht; aber trotzdem – oder dank dieser Umorientierung und Integrierung der Schwesterwissenschaften – ergebe sich eine Originalität des Verwaltungsstandpunkts, der beim Studium der Sozialphänomene nicht zu entbehren sei. Man nütze die Resultate verschiedener Forschungen aus, indem man von einem Interessenzentrum als festem Anhaltspunkt ausgehe und sich in systematischer Weise die traditionell getrennten Wissenschaftszweige zu Nutze mache. Man gehe von dem Standpunkt aus, dass jeder dieser partikulären Wissenschaftszweige allein unfähig sei, alle spezifischen Fragen des gewählten Einheitsproblems ausführlich zu analysieren, und dass es nur durch organisierte Zusammenarbeit möglich sei, die relevanten Fragen zu erfassen.

Obwohl die Lehren von Public Administration eine integrationswissenschaftliche Geschichte aufweisen, sind sie nicht ohne weiteres für eine Rezeption in Kontinentaleuropa und insbesondere Deutschland geeignet. Dazwischen stehen maßgebliche Unterschiede der Verwaltungskultur. Die Vergleichende Verwaltungswissenschaft

der USA hat in den 1960er Jahren die eigene Verwaltung nach Kulturkreisen als Civic-Culture-Administration, als eine von vornherein politisch-zivilgesellschaftlich definierte Verwaltung typologisiert, während sie die kontinentaleuropäischen Verwaltungen als klassisches Verwaltungssystem angesehen hat, und zwar im Blick auf Max Webers Typus der Bürokratie und weiterhin im Blick darauf, dass die Bürokratie älter als die Demokratie ist und hohe Kontinuität bei politischer Instabilität gezeigt hat (Heady 1966). Man konnte schon damals bezweifeln, ob das Demokratische geeignet ist, für eine solche Distinktion zu genügen. Deutlich war aber, dass die öffentliche Verwaltung der USA kulturell vom Managerialismus geprägt ist, wie es für die Ausbildung in der Formel reflektiert wird, „that the study of administration should start from the base of management rather than the foundation of law“ (White 1955). In Deutschland herrscht demgegenüber eine legalistische Verwaltungskultur, wobei der Legalismus komplex und an rechtsstaatliche Prinzipien gebunden ist, Interpretations- und Ermessensspielräume einschließt und nicht zuletzt von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit flexibel gehalten wird (König et al. 2014). Die kulturellen Unterschiede haben sich immer wieder beim Versuch der Rezeption von Managementmodellen gezeigt: vom Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) bis zu Reinventing Government. Die legalistische Verwaltung verschließt sich nicht prinzipiell einem betriebswirtschaftlichen Instrumentarium. Nur muss es in die rechtlichen Strukturen einbettbar sein.

Bei dem Unternehmen, die „Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft“ zu untersuchen (König 1970), konnte so Public Administration gleichsam als wissenschaftliches Kontrastprogramm dienen. Dann aber mussten die Rechts-, Wirtschaft- und Sozialwissenschaften auf ihren verwaltungswissenschaftlichen Integrationswert hin untersucht werden, wobei die Multidisziplinarität der Verwaltungswissenschaften nicht infrage gestellt wurde. Es ging also um die Verwaltungswirklichkeit, wie sie in der Rechtsanwendung und in der Einheit des juristischen Denkens in der Rechtsanwendungslehre reflektiert wird. Es waren die Perspektiven des Möglichen vorzustellen, wie sie in den kontradiktorischen Verwaltungsprinzipien, in den Variationen wissenschaftlicher Beratung, in Prognostik und Sozialtechnologien zum Ausdruck kommen. Auch das Vordringen der elektronischen Datenverarbeitung war zu berücksichtigen. Als fundamental für die Verwaltungswissenschaft waren weiter der Rationalanspruch der öffentlichen Verwaltung und entsprechende rationalwissenschaftliche Aussagen zu betrachten. Neben dem Erbe der Rechts- und Staatswissenschaften waren jüngere wissenschaftliche Entwicklungen wie die Systemtheorie und Entscheidungstheorie ins Blickfeld zu nehmen.

Mit solchen wissenschaftlichen Ansätzen und fachwissenschaftlichen Aussagen wird eine Fülle von Methodenproblemen verknüpft: Hermeneutik, Modelldenken,

Typologie, Empirie und anderes mehr. Manche Erörterungen sind situationsbedingt. So konnte man damals in der Diskussion von Entscheidungstheorien nicht an dem Dezisionismus Carl Schmitts vorbeigehen. Der Integrationswert der jeweiligen wissenschaftlichen Aussagen fällt unterschiedlich aus. Er reicht von einer Freirechtsbewegung, die sich angesichts der Regelungs- und Kontrolldichte in der deutschen Verwaltung als irrelevant erwies, bis zu den Bürokratielehren Max Webers, die in ihren Aussagen nach wie vor fundamental für Verwaltung und Verwaltungswissenschaft sind.

Mit der Untersuchung der Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft sollte einer Integrationswissenschaft der Boden bereitet werden. Es blieben zwei Aufgaben für die folgenden Jahrzehnte. Erstens musste man sich des Erfahrungsgegenstandes der öffentlichen Verwaltung versichern. Geht man von einem breiten Fragehorizont aus, dann heißt das Beschäftigung mit dem klassischen Verwaltungssystem und seiner Reform, mit der Civic-Culture-Administration wie dem Whitehall-Modell mit deren Modernisierung, mit Räteverwaltung und Kaderverwaltung auch in ihrer Transformation, mit Entwicklungsverwaltungen und Verwaltungsentwicklung bis hin zur Europäisierung und Globalisierung. Zweitens musste ein dem Sachgegenstand und den Erkenntnisinteressen adäquater methodischer Ansatz entwickelt werden. Diesen kann man nicht einfach aus einem Lehrbuch für quantitative und qualitative Methoden entnehmen. Es geht um ein höchst anspruchsvolles Unterfangen mit Einbeziehung von Erkenntnisziel, Fragehorizont und anderem mehr. Will man sich nicht in Raum und Zeit einengen, gehört eine Reflexion der eigenen kulturellen Prämissen dazu. Und so muss der Blick zwischen gegenständlichen und methodischen Aspekten hin und her wandern. Im Pragmatismus zählt dazu der aus Erfahrung gewonnene Sachverstand. Der Erfahrungsgegenstand muss möglichst nahe vor Ort beobachtet werden. Gelingt es nicht, die Rolle des teilnehmenden Beobachters einzunehmen, so ist es die wissenschaftliche Beratung, die zu einer pragmatischen Nähe führt.

Wollte man nach 50 Jahren Integrationsleistungen einer Verwaltungswissenschaft in Deutschland bilanzieren, wären viele Einflussfaktoren zu nennen. Nicht zuletzt wäre der erweiterte Kreis verwaltungsrelevanter Wissenschaften zu berücksichtigen: die Politische Wissenschaft, die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, das Öffentliche Management, die Policy-Analyse, soweit sie auch die Modi und Organisation der Formulierung und Implementation von Sachpolitiken berücksichtigt. Einflüsse reichen freilich weit in die sozialen und politischen Bedingungen der Wissenschaft hinein, etwa bis zu der Frage, ob die Forschungspolitik so dem wissenschaftlichen „mainstream“ verbunden ist, dass sie für eine weiterreichende Verwaltungswissenschaft eher ungünstig erscheint. Nimmt man den integrativen Ansatz der Verwaltungswissenschaft in den USA wieder als Referenz, so ist schon

aus der quantitativen Verfestigung heraus – Professuren, Fakultäten, Master-Studenten, Lehrbücher, Fachzeitschriften, Publikationen – zu verstehen, dass sich dort ein disziplinärer Anspruch durchgesetzt hat (McCurdy 1977). In Deutschland ist man trotz einiger Entwicklungen von einem solchen Stand entfernt. Dem Bild einer „discipline carrefour“ kommen wohl neben dem wissenschaftlichen Vergleich von Verwaltungsentwicklungen vor allem Forschungs- und Beratungsleistungen auf dem Gebiet von Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung noch am nächsten. Hier gilt die Einsicht Frido Wagensers, dass einzelwissenschaftlich begrenzte Aussagen der Verwaltungspolitik eben auch nur begrenzt weiterhelfen. Will man ein Beispiel für grenzüberschreitende wissenschaftliche Leistungen nennen, so kann man auf das Werk von Hellmut Wollmann verweisen: seine Arbeiten zur Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, insbesondere zur städtebaulichen Planung, zur Evaluation und anderem mehr. Hervorgehoben sei aus Gründen persönlicher Begegnung sein wissenschaftlicher Beitrag zur deutschen Wiedervereinigung (Wollmann et al. 1997) und weiter zur Transformation sozialistischer Gesellschaften (Wollmann et al. 1995).

Literatur

- Becker, E. 1953. Stand und Aufgaben der Verwaltungswissenschaft. In *Festschrift für Friedrich Giese zum 70. Geburtstag: 17. August 1952*, 9ff. Frankfurt a. M.: Verlag Kommentator.
- Ellwein, T. 1966. *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Forsthoﬀ, E. 1959. Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre. In *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Hrsg. E. Forsthoﬀ, 47-63. Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Heady, F. 1966. *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kleindinst, J. F. 1929. *Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform im Reich und in den Ländern*. München: Beck Verlag.
- König, K. 1970. *Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker und Humblot.
- König, K. 2008. *Moderne öffentliche Verwaltung: Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker und Humblot.
- König, K., S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann, und J. Ziekow, Hrsg. 2014. *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Langrod, G. 1968. Frankreich. In *Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Stand und Tendenzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der internationalen verwaltungswis-*

- senschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, 26-50. Berlin: Duncker und Humblot.
- Luhmann, N. 1966. *Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*. Köln und Berlin: Grote.
- Mayer, O. 1895/1896. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker und Humblot.
- McCurdy, H. 1977. *Public Administration: A Synthesis*. Menlo Park, CA: Cummings Publishing.
- Morstein, M. F. 1963. *Amerikanische Verwaltung: Hauptgesichtspunkte und Probleme*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Morstein, M. F. 1965. *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Oberndörfer, D. 1962. Politik als praktische Wissenschaft. In *Wissenschaftliche Politik. Eine Einführung in Grundfragen ihrer Tradition und Theorie*, Hrsg. D. Oberndörfer, 9-58. Freiburg i.B.: Rombach.
- Peters, H. 1949. *Lehrbuch der Verwaltung*. Berlin: Springer.
- Stein, L. v. 1962. *Die Verwaltungslehre. Neudruck der 1.-2. Auflage 1866-1884*. 8 Teile in 10 Bde., Aalen: Scientia-Verlag.
- Stern, K. 1967. Verwaltungslehre – Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat. In *Gedächtnisschrift Hans Peters*, Hrsg. H. Conrad, H. Jahrreiß, P. Mikat, H. Mosler, H. C. Nipperdey und J. Salzwedel, 219-247. Berlin: Springer.
- Thieme, W. 1967. *Verwaltungslehre*. Köln: Heymann.
- Wagener, F. 1969. *Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker und Humblot.
- White, L. D. 1955. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.
- Wollmann, H., H. Wiesenthal, und F. Bonker, Hrsg. 1995. *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, H., H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch, und W. Seibel. 1997. Die institutionelle Transformation Ostdeutschlands zwischen Systemtransfer und Eigendynamik. In *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Hrsg. H. Wollmann, H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch und W. Seibel, 9-23. Opladen: Leske und Budrich.

Verwaltungsreformen in Europa – „Welcome to Variety“

Sabine Kuhlmann

1 Einleitung

Die Forschung über Verwaltungsreformen bildete in den vergangenen Jahrzehnten einen Kernbereich der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und empirischen Verwaltungsforschung insgesamt (vgl. Pollitt und Bouckaert 2004; 2011; Jann und Döhler 2007; Baldersheim und Rose 2010; Ebinger et al. 2011; Grohs et al. 2012; Kuhlmann und Bouckaert 2016). *Hellmut Wollmann* hat mit seinen Arbeiten ganz wesentlich zur Profilierung, thematischen Verbreiterung und inhaltlichen Vertiefung dieses Forschungsgebiets, speziell für die lokale Ebene, aber auch darüber hinausgehend, beigetragen (siehe u. a. Reichard und Wollmann 1996; Grunow und Wollmann 1998; Wollmann 2006; Wollmann und Marcou 2010; Kuhlmann und Wollmann 2013, 2014). Dabei ist nicht nur sein länderspezifischer und -vergleichender Zugang hervorzuheben, durch den wichtige Einsichten in die Eigenheiten nationaler und lokaler Kontexte von Reformen gewonnen werden konnten (Wollmann 2002, 2003, 2006, 2008; Wollmann und Schröter 2000). Vielmehr ist auch das Verdienst zu würdigen, die lange Zeit in der Literatur vorherrschende generische Sicht auf Verwaltungsreformen durch einen stärker sektor-, aufgaben- und policy-spezifischen Zugang anzureichern (ebd.). Schließlich sei auch die Erweiterung der (sprach- und NPM-bedingt) angelsächsisch eingeengten Sichtweise auf Verwaltungsreformen erwähnt, die *Hellmut Wollmann* aufgrund seines Forschungs- und Sprachinteresses an Kontinentaleuropa (u. a. Frankreich, Italien, Spanien), Skandinavien (bevorzugt Schweden), aber auch Süd- und Osteuropa (u. a. Russland, Ungarn, Polen) maßgeblich vorangetrieben hat (vgl. Wollmann 1995; Wollmann und Lankina 2003; Hoffmann-Martinet und Wollmann 2006; Wollmann und Marcou 2010; Wollmann et al. 2016).

An einige dieser (erweiterten) Perspektiven der Verwaltungsreformforschung soll im vorliegenden Beitrag angeknüpft werden. Zum einen sollen Verwaltungsreformen

im europäischen Vergleich unter der Fragestellung diskutiert werden, inwieweit sie sich einem dominierenden Mainstream unter dem Label des New Public Management (NPM) zuordnen lassen, der institutionelle Isomorphie, Harmonisierung und Konvergenz nach sich zieht, und/oder welche weiteren (Nicht- oder Post-NPM) Reformansätze in jeweiligen unterschiedlichen oder gar divergierenden Länderausprägungen zu beobachten sind. Zum anderen soll zur Erklärung der Beobachtungen die Variable „Kontext“ besonders berücksichtigt werden, womit an eine auch von *Hellmut Wollmann* vertretene Perspektive angeknüpft wird, die Reformentwicklungen aus den spezifischen politisch-institutionellen und verwaltungskulturellen (kontextuellen) Gegebenheiten eines Landes oder einer Region heraus zu verstehen und zu erklären sucht. Abschließend wird ein kurzes Resümee gezogen.

2 **Verwaltungsreformen in Europa: Gleichklang, Isomorphie, Harmonisierung?**

„Das Verblüffende (...) ist der Gleichklang der Themen... (so) dass sich über Staatsgrenzen hinweg ein (...) übereinstimmendes (...) Verständnis vom Management öffentlicher Institutionen herausbilden konnte, dass sich unter der Bezeichnung ‚NPM‘ (...) etabliert hat.“

(Reichard 1996, S. 243f.)

Institutionelle Gleichläufigkeit, Isomorphie, Nachahmung (DiMaggio und Powell 1991) und Konvergenz zwischen verschiedenen nationalen Verwaltungsmodellen sind erwartete Auswirkungen, die internationalen Reformtrends, wie insbesondere dem NPM, von Teilen der Public-Sector-Forschung zugeschrieben worden sind (vgl. u. a. Lane 1997; Horn 1995; Héritier et al. 2001; Röber und Schröter 2004; Holzinger und Knill 2007). Nach dieser Auffassung sollten institutionenpolitische Mega-Trends und internationale Reformagenden, in Kombination mit ähnlichen externen Druckfaktoren (Europäisierung, Globalisierung) und durchsetzungsstarken *advocacy coalitions* (Sabatier 1993), dazu führen, dass überkommene institutionelle Prägungen unterschiedlicher Verwaltungssysteme zugunsten eines neuen Paradigmas an Bedeutung verlieren. Dabei wurde vor allem der Wirkungsmächtigkeit gleichläufiger Reformdiskurse und -konzepte eine zentrale Bedeutung zugeschrieben, da sie als kognitiver und mentaler „Rahmen“ (*frame*) die Überzeugungen der relevanten Akteure und Akteurskoalitionen beeinflussen (*framing*) und so reformbedingte Schlüsselentscheidungen bestimmen würden (Rein und Schön 1977; Schmidt 2008; Wollmann 2008, S. 18; Kuhlmann und Wollmann 2014, S. 52).

In der verwaltungsorientierten Europäisierungsforschung wurde mithin auch die Auffassung vertreten, dass die nationalstaatlich geprägte Verwaltung verschwinden und in eine „europäisierte Verwaltung“ übergehen würde, die eine Zwischenstufe hin zum „europäischen Verwaltungsraum“ (*European administrative space*) darstellen würde, welcher durch institutionelle, kognitive und normative Angleichung und „Harmonisierung“ gekennzeichnet sei (Siedentopf 2004; kritisch Wollmann 2002; Goetz 2006).

Inzwischen ist allgemein anerkannt, dass eine allumfassende Konvergenz von europäischen Verwaltungssystemen hin zum „harmonisierten europäischen Verwaltungsraum“ oder zum „manageriellen Staat“ nicht stattgefunden hat. Das NPM war in seinen praktischen Konvergenz- und Harmonisierungseffekten offensichtlich deutlich weniger wirksam als auf der Diskurs- und Konzeptebene. Vor diesem Hintergrund finden sich auch zunehmend differenziertere und realitätsnähere Perspektiven auf die Verwaltungsreformentwicklungen in Europa. So wurde in empirischen Studien herausgearbeitet, dass die diskursive Gleichläufigkeit bezüglich des NPM mitnichten zu ähnlichen Umsetzungen und schon gar nicht zu konvergenten Reformeffekten geführt hat (Christensen und Laegreid 2010; Kuhlmann und Wollmann 2014, S. 113ff.). Beispielsweise zeigte sich bei den Organisationsreformen, dass der radikale britische Ansatz von *Agencification*, der die Umsetzung von NPM-Konzeptideen in „Reinform“ anstrebte und zu einer regelrechten Transformation von Whitehall führte (vgl. McEldowney 2014), mit der skandinavischen Variante von Agentur-Steuerung deutlich kontrastiert. Letztere stützt sich auf einen historisch entstandenen, seit langem etablierten institutionellen Eigenwuchs (Ämbetsverk), der „nur“ durch neue Elemente der Resultat- und Kontraktsteuerung angereichert wurde, also im Ganzen viel stärker durch Kontinuität und eine behutsame NPM-Modernisierung geprägt war (Wollmann 2014). In Kontinentaleuropa erwies sich – wie das deutsche Beispiel zeigt – aufgrund der ohnedies dezentralen Vollzugsstrukturen die Verwaltung von vornherein als weniger „agencifizierbar“ (Döhler 2007), so dass die Agenturbildung im Ergebnis eher moderat ausfällt. In den unitarischen Ländern ist die Staatsverwaltung aufgrund der napoleonischen Verwaltungstradition, die durch den Dualismus von Staats- und Kommunalverwaltung und eine ausgeprägte territoriale Präsenz des Staates gekennzeichnet ist, bereits hochgradig dezentriert, so dass auch hier das Potenzial für zusätzliche Agency-Bildung begrenzt ist, obgleich eine Reihe von sog. „unabhängigen Verwaltungsbehörden“ etabliert wurde (siehe Marcon in diesem Band).

Um diese Entwicklungen zu erklären, wurde die Variable „Kontext“ als *missing link* in der Public-Sector-Reform-Forschung systematischer einbezogen (siehe weiter unten). Zudem setzte sich zumindest teilweise die Erkenntnis durch, dass zahlreiche Reformaktivitäten europäischer Verwaltungen, insbesondere im subnationalen und

lokalen Raum, eher wenig mit NPM zu tun haben, sondern aus Eigenentwicklungen resultieren und durch endogene Faktoren innerhalb der jeweiligen nationalen und regionalen Gegebenheiten bestimmt sind, mit denen je spezifische Reformbedarfe und -interessen – jenseits gleichläufiger internationaler Diskurse – adressiert werden. Hier geht es also nicht nur um NPM und (neuerdings) Post-NPM, sondern auch um solche Reformbemühungen, die jenseits der manageriellen Logik des NPM liegen und die man daher als „Other-than-NPM“-Reformen bezeichnen könnte (vgl. Bouckaert und Kuhlmann 2016). Oftmals sind diese Reformen parallel und zeitgleich zu NPM-Schritten vollzogen worden, was teilweise zu sich wechselseitig aufhebenden Effekten führte, da bestimmte Reformziele sich als nur begrenzt passfähig oder sogar inkompatibel erwiesen haben (z. B. Schaffung größerer Verwaltungs-/Gebietseinheiten bei gleichzeitiger Forderung stärkerer Bürger-/Kundennähe).

Darüber hinaus ist die NPM-Bewegung zumindest in Teilbereichen einem Post-NPM-Diskurs gewichen (Wegrich 2011; Christensen und Laegreid 2010; Verhoest und Laegreid 2010). So deutet sich seit Beginn des neuen Jahrtausends – mutmaßlich als Folge kritischer NPM-Effekte sowie im Zusammenhang mit offenkundigem Marktversagen (Finanzmarktkrise) – in einigen Sektoren eine Trendwende zur „Rückkehr des Öffentlichen“ und eine gewisse „Re-Habilitierung“ des öffentlichen Gutes an, die durch Re-Regulierung, Re-Kommunalisierung und Vermögensrückkäufe gekennzeichnet ist (Wollmann und Marcou 2010, S. 240ff.; Bönker et al. 2016; Wollmann 2016, S. 313ff.). Allerdings variieren Ausmaß und Intensität eines solchen „Pendelrückschwungs“ erheblich nach Ländern, Verwaltungsebenen und Sektoren (siehe hierzu die Beiträge von Wollmann et al. 2016). Während etwa für Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge in einigen Ländern (z. B. die Energieversorgung in Deutschland) die Überzeugung „private is better than public“ nicht mehr zu greifen scheint, zeigt sich im Krankenhaussektor ein ungebrochener Trend der Privatisierung (siehe Klenk und Reiter 2016) oder zumindest keine klare Hinwendung zur Re-Kommunalisierung (z. B. soziale Dienste; vgl. Bönker et al. 2016, S. 82). Für die nationale Ebene ist zudem prognostiziert worden, dass der „Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates (...) wahrscheinlich von Dauer sein (wird)“ (Mayer 2006, S. 279). Insgesamt ist die Post-NPM-Bewegung, zumindest im Bereich der externen Organisationsreformen weitaus weniger durchgreifend gewesen als die ihr vorangegangenen Liberalisierungs- und Vermarktlichungsreformen im Öffentlichen Sektor. Aus einer historischen Längsschnittperspektive kann somit festgestellt werden: „the pendulum might have swung back, but the pendulum has halted far from its original position“ (Bönker et al. 2016, S. 82).

Verwaltungsreformen in Europa sind zwar einerseits sehr substanziell und nachhaltig, aber andererseits nicht ausschließlich durch das NPM angeleitet worden, sondern unterliegen in Teilbereichen einer Gegenbewegung (Post-NPM) oder