

Jörg Bogumil

**Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft  
in Deutschland<sup>1</sup>**

**polis Nr. 54 / 2002**

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Arthur Benz, Prof. Dr. Roland Czada, Prof. Dr. Georg Simonis

Institut für Politikwissenschaft

FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften

FernUniversität - Gesamthochschule - Hagen

Universitätsstr. 41, 58084 Hagen

<http://www.fernuni-hagen.de/POLINST>

---

1 Es handelt sich bei diesem Text um eine überarbeitete Fassung meines Habilitationsvortrages vom 17.1.2001 an der FernUniversität Hagen. Ich möchte mich zum einen bei den Diskutanten des Habilitationskolloquiums für ihre Anregungen und zum anderen bei Georg Simonis für Kommentare zur schriftlichen Fassung und einige weitergehende Hinweise bedanken.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Problemaufriss und Fragestellung.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Verwaltungswissenschaft(en) in Deutschland.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft .....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Perspektiven politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung.....</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Verwaltungswissenschaft(en) zwischen Multi- und .....</b> <b>Interdisziplinarität .....</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>Literaturhinweise .....</b>	<b>27</b>

# 1 Problemaufriss und Fragestellung

Die öffentliche Verwaltung war und ist vielfältig mit ihrem politischen und ökonomischen Umfeld verbunden. Sie war und ist Teil des politischen Prozesses, den sie mit beeinflusst und der wieder auf sie zurückwirkt. Deshalb war die theoretische und empirische Analyse von Verwaltungshandeln nach der Etablierung der Politikwissenschaft in Deutschland seit Ende der 60er Jahre ein wichtiges Forschungsfeld. Ist Verwaltungswissenschaft aber auch heute noch ein wichtiger Teil der Politikwissenschaft oder umgekehrt die Politikwissenschaft ein wichtiger Teil der Verwaltungswissenschaft bzw. der Verwaltungswissenschaften?

Um mich der Beantwortung dieser Frage zu nähern, möchte ich nun in vier Schritten argumentieren. Ausgangspunkt ist der Gegenstandsbereich der Verwaltungswissenschaft und seine wissenschaftliche Aneignung (vgl. 2). Hier wird sich zeigen, dass Verwaltungswissenschaft in Deutschland keine eigene Disziplin, sondern Teildisziplin verschiedener Wissenschaften ist, die allerdings mehr oder weniger interdisziplinär angelegt sind. In einem zweiten Schritt wende ich mich dann der Teildisziplin Verwaltungswissenschaft in der Politikwissenschaft zu und zeichne in groben Schritten die Entwicklung politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung - inhaltlich und institutionell - seit den 70er Jahren nach (vgl. 3). Die zentrale These ist dabei, dass sich die politikwissenschaftlich orientierte Verwaltungswissenschaft von einer auf *Public Administration*, also auf Organisationsfragen fokussierten Wissenschaft, zu einer auf *Public Policies*, also auf Fragen der Voraussetzungen und Folgen politischer Problemverarbeitung und Steuerung fokussierten Wissenschaft, entwickelt hat.<sup>2</sup> Die Frage der internen Organisation des Staates wird *inhaltlich* zunehmend als unwichtig empfunden und auch die *institutionelle* Förderung politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung (im Sinne von *Public Administration*) ist im Vergleich zu den 70er Jahren dramatisch zurückgegangen. Welche Konsequenzen sich hieraus ergeben bzw. ob Veränderungen in Sicht sind, diesen Fragen wird in einem dritten Schritt nachgegangen (vgl. 4), in dem es um die Perspektiven politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung geht. Abschließend wird dann noch einmal der Blick auf die anderen Disziplinen geöffnet, die sich mit der Verwaltung beschäftigten, und nach den Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Zusammenarbeit in den Verwaltungswissenschaften gefragt (vgl. 5).

---

2 Jann macht darauf aufmerksam, dass wir im Deutschen keinen Begriff für diese Unterscheidung haben, sondern weiterhin den Begriff Verwaltungswissenschaft benutzen, damit aber zunehmend *Public Policies* und nicht *Public Administration* gemeint ist.

## 2 Verwaltungswissenschaft(en) in Deutschland

Der Gegenstand „Verwaltung“ (und gemeint ist hier vor allem die öffentliche Verwaltung) ist unstrittig ein vielfältiges Phänomen. Man kann sich u.a.

- mit den Aufgaben und Leistungen öffentlicher Verwaltungen,
- mit ihren Verfahrensregeln und tatsächlichen Verfahrensweisen,
- mit ihren formellen und informellen Strukturen,
- mit ihren Innen- und Außenbeziehungen sowie
- mit ihrem Personal und seiner Rekrutierung, seinen Karrieremustern, seinen Fähigkeiten, seinen Einstellungen, seinen Motivationen und seinen Frustrationen befassen.

Zudem ist die Verwaltung äußerst vielgliedrig. Es macht einen Unterschied, ob man es mit EU-, Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltungen oder Anstalten öffentlichen Rechts, wie der Bundesanstalt für Arbeit, der Deutschen Bundesbank oder den Sozialversicherungen zu tun hat. Zu erinnern ist hier an die Aussage von Ernst Forsthoff, dass sich Verwaltung nicht klar definieren, sondern nur beschreiben lässt (Forsthoff 1973, S. 1).<sup>3</sup>

Angesichts dieser Vielfältigkeit verwundert es auch nicht, dass sich viele Disziplinen mit der Verwaltung beschäftigen. Als wichtige Fachdisziplinen sind die Rechtswissenschaft, die Volkswirtschaftslehre, die Betriebswirtschaftslehre, die Politikwissenschaft, die Soziologie, die Psychologie, die Geschichtswissenschaft, die Rechtsphilosophie oder auch die Staatslehre zu nennen. In der Rechtswissenschaft geht es vor allem um die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung oder das Dienstrecht, in der Volkswirtschaftslehre um die Finanzen, in der Betriebswirtschaftslehre um Öffentliche Unternehmen und die Effizienz des Verwaltungshandelns, in der Soziologie um die Wechselbeziehungen zwischen Verwaltung und Gesellschaft und die Betrachtung von Verwaltung als Organisationen, in der Psychologie um die Interaktionen der Verwaltung mit ihrer Umwelt und den Menschen und in der Politikwissenschaft um die Verwaltung zur Durchsetzung politischer Ziele. Da Verwaltungswissenschaft von vielen Disziplinen betrieben wird,<sup>4</sup> wird oftmals von Verwaltungswissenschaften im Plural gesprochen, z.B. im Titel der „Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften“ in Speyer.

---

3 Ein funktionale Definition ist natürlich möglich (vgl. Luhmann 1966).

4 Verwaltungshandeln kann somit durch mehrere konkurrierende Paradigmen beschrieben werden und erklärt werden: z.B. im Rahmen des Bürokratiemodells, des Unternehmensmodells oder des Policy-Modells.

Werden wie in den USA Studienangebote von der Erledigung öffentlicher Aufgaben her definiert (z.B. Verwaltungsorganisation, öffentliche Entscheidungspolitik, budgetärer Prozeß, Personalverwaltung) und nicht von den Wissenschaftsfächern her, gibt es eigenständige universitäre verwaltungswissenschaftliche Ausbildungsgänge in Deutschland nur in Konstanz (seit 1968, vgl. hierzu Esser/Fach/Simonis/Väth 1977; Timmermann 1982) und seit 1996 in Potsdam.<sup>5</sup> Verbreiteter ist es, einen Verwaltungsschwerpunkt im Studium zu bilden, sei es bei den Juristen, in der Betriebswirtschaftslehre, der Soziologie oder der Politikwissenschaft, wobei die Juristen jahrzehntelang nahezu über das Monopol für die Ausbildung des höheren Dienstes in den Gebietskörperschaften verfügten. Daneben ist als besondere Ausbildungseinrichtung noch die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit ihrem 1969 konstituierten einjährigen postgradualen verwaltungswissenschaftlichen Aufbaustudium zu nennen, die davon profitiert, dass die Absolventen der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nach ihrem Studium häufig noch eine Zusatzausbildung für sinnvoll erachten, um die Anforderungen in Verwaltung und Wirtschaft zu bewältigen.<sup>6</sup> Große Teile der Verwaltungsausbildung für den öffentlichen Dienst erfolgen zudem jenseits der Universitäten in verwaltungsinternen Fachhochschulen,<sup>7</sup> Führungsakademien oder durch Weiterbildungen in eigenen Einrichtungen.

- 
- 5 Beide neunsemestrigen Studiengänge zielen darauf ab, die Absolventen eher generalistisch auszubilden, um den Zugang zu unterschiedlichen Berufsfeldern zu ermöglichen. Ausgehend von einer engen Verzahnung von Politik- und Verwaltungswissenschaft soll Interdisziplinarität durch den Einbezug von Soziologie, Rechtswissenschaften, Volks- und Betriebswirtschaftslehre gewährleistet werden (kritisch zur Realität in Konstanz Esser u.a. 1977, die u.a. darauf hinweisen, dass insbesondere die Juristen und Wirtschaftswissenschaften wenig kooperationsbereit sind). Berufsorientierung soll in beiden Studiengänge durch ein sieben bis achtmonatiges Pflichtpraktikum zwischen Grund- und Hauptstudium sowie problembezogener Studienschwerpunkte im Hauptstudium erreicht werden. In Konstanz studierten 1975 173 angehende Verwaltungswissenschaftler, Anfang der 80er Jahre ca. 500, aktuell sind es 845 Studierende, während es in Potsdam zur Zeit 276 Studierende sind.
  - 6 Bis zum April 1999, also in knapp 30 Jahren, haben insgesamt 862 Personen das Aufbaustudium abgeschlossen. Entstanden ist dieses eher pragmatisch. Bildete die 1947 unter französischem Einfluss gegründete Hochschule traditionell Juristen mit erstem Staatsexamen während ihres Vorbereitungsdienstes in einem einsemestrigen verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium aus und dann später auch Wirtschafts- und Verwaltungsreferendare, wurde das einjährige verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium für Absolventen der Studiengänge der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften geschaffen, um diesen eine Ergänzung und Vertiefung ihrer Ausbildung zu ermöglichen. Mit diesem Angebot sollte die Lücke zwischen dem einsemestrigen Ergänzungsstudium und dem Doktorandenstudium geschlossen werden (König 1982, S. 486).
  - 7 Seit 1976 ist die Fachhochschulausbildung für den gehobenen Dienst in den Gebietskörperschaften verbindlich vorgeschrieben. Der gehobene Dienst ist dabei nicht nur zahlenmäßig dem höheren Dienst überlegen, sondern besetzt vor allem in den Kommunalverwaltungen wichtige Führungspositionen im mittleren Management.

Insgesamt dominiert in Deutschland im Unterschied zu den USA also der *fachwissenschaftliche* Zugang zum Erkenntnisgegenstand „öffentliche Verwaltung“. Versuche zur Konstituierung der Verwaltungswissenschaft als einer eigenen Disziplin konnten sich nicht durchsetzen (vgl. König 1990, S. 305ff., Jann 1998a). Stattdessen haben sich die Fachwissenschaften interdisziplinär geöffnet. Zum Verwaltungsrecht kommt die Verwaltungslehre, deren Methodik nicht dogmatischer Art ist und in der anerkannt wird, dass die Analyse der öffentlichen Verwaltung eine fachübergreifende Sicht erfordert (vgl. z.B. Thieme 1984). In der Betriebswirtschaftslehre treten neben die Untersuchung öffentlicher Unternehmungen Fragen nach der Führung und Leitung, nach Organisation und Personal, nach Entscheidung und Kontrolle, es vollzieht sich eine Öffnung für soziologische und psychologische Einsichten (vgl. Reichard 1977). In der Soziologie erreicht man immerhin den Stand der Lehrbuchproduktion (vgl. Pankoke/Nokielski 1977, Mayntz 1978), wobei die Soziologie der öffentlichen Verwaltung von Renate Mayntz aus dem Jahr 1978 zahlreiche interdisziplinäre Bezüge insbesondere aus dem Bereich der Politikwissenschaft aufweist.<sup>8</sup>

In der Politikwissenschaft, in der es noch kein verwaltungswissenschaftliches Lehrbuch gibt, wird nun meist von der Verwaltungswissenschaft im Singular gesprochen. So gibt es in Konstanz einen Fachbereich für „Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft“, die Konstanzer und Potsdamer Diplomstudiengänge tragen den Titel „Verwaltungswissenschaft“ und auch in einem der politikwissenschaftlichen Lehrgebiete an der FernUniversität Hagen heisst es nicht zufällig "Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft" im Singular. Gemeint ist mit Verwaltungswissenschaft hier eine Teildisziplin der Politikwissenschaft, die allerdings interdisziplinär ausgerichtet ist, und der ein spezifisches Erkenntnisinteresse zugrunde liegt. Die verwaltungswissenschaftliche Diskussion konzentriert sich in der Politikwissenschaft seit Anfang der 70er Jahre auf Fragen der Problemlösungsfähigkeit und der politischen Rolle der Verwaltung (vgl. Scharpf 1973). Ausgehend von einem Politikverständnis, das Politik- und Verwaltungshandeln (policy-making) als Problemlösungsprozess auffasst, ein Prozess der von der Ausgestaltung politischer Institutionen, den Prozessen des Machterwerbs und -erhalts und durch die Strukturen und Wahrnehmungen der Verwaltung selbst geprägt ist, wird Verwaltungswissenschaft *programmatisch als Teil der Politikwissenschaft* verstanden und als ein Beitrag zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit der politischen Institutionen und des demokratischen politischen Prozesses angesehen. Ich möchte nun im Fol-

---

8 Im strengen Sinne handelt es sich bei diesem Buch eher um eine sozialwissenschaftliche Betrachtung, wie die Autorin selbst bemerkt (1978, S. 2), und was man schon an der Gliederung des Buches erkennt, denkt man daran, dass es eigene Kapitel zum Thema Verwaltung und Politik sowie den Problemlagen der Ministerialverwaltung gibt.

genden näher auf diesen Versuch, Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft zu konzipieren, eingehen.

### 3 Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft

Das in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandene Primat der juristischen Betrachtungsweise der öffentlichen Verwaltung blieb sowohl im Kaiserreich, der Weimarer Republik, dem Nationalsozialismus als auch beim Aufbau der Bundesrepublik erhalten. Erst in den 60er Jahren entwickelte sich ein intensives sozialwissenschaftliches Interesse an der öffentlichen Verwaltung. Auf soziologischer Seite ist hier neben Renate Mayntz insbesondere Niklas Luhmann zu nennen (1966, 1967). Die Neuorientierung in der Politikwissenschaft wurde, nachdem es in den Nachkriegsjahren als Reaktion auf die Nazi-Diktatur um die Durchsetzung des Rechtsstaates und die Erarbeitung der Grundlagen einer modernen westlichen Demokratie ging,<sup>9</sup> sowohl durch Veränderungen der politischen Entwicklung in der Bundesrepublik Ende der 60er Jahre<sup>10</sup> (Regierungswechsel, Reform der Ministerialorganisation, Aufbau von Planungs- und Entscheidungssystemen, Territorial- und Funktionalreformen) als auch durch die Aufarbeitung der us-amerikanischen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion mitangestoßen.

Vor allem Fritz Scharpf hat 1971 in einem Referat auf dem Kongress der „Schweizer Vereinigung für Politische Wissenschaft“ Verwaltungswissenschaft programmatisch als Teil der Politikwissenschaft konzipiert (Scharpf 1973, vgl. aber auch Narr/Naschold 1971). Diese These war weniger gegen die übrigen Verwaltungswissenschaften gerichtet, etwa um ihnen ein Teil ihres Arbeitsgebietes zu bestreiten, sondern als Provokation gegen die Politikwissenschaft selbst, die einen solchen Anspruch bis dato kaum erhoben, geschweige denn eingelöst hatte. Für Scharpf dagegen war die Frage nach den Möglichkeiten problemadäquater politisch-administrativer Strukturen und Prozesse unter modernen Bedingungen der übergreifende Bezugsrahmen aller Verwaltungswissenschaften und das zentrale Forschungsthema einer policy-orientierten Politikwissenschaft.

Ausgehend von dem Befund, dass Politik als Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme und als aktive Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse immer

---

9 Die in der Bundesrepublik nach dem 2. Weltkrieg etablierte Politikwissenschaft knüpfte nicht an die Traditionen der politischen Staatslehre der Weimarer Republik oder älterer deutscher Traditionen an - nicht zuletzt, da sich die Staatslehre durch die Mitwirkungen ihrer führenden Vertreter an der faschistischen Diktatur diskreditiert war - sondern orientierte sich am angelsächsischen Konzept des Government, an der Verfassungs- und Demokratielehre.

10 Bei einzelnen Personen, wie z.B. Theodor Eschenburg und Thomas Ellwein, sind jedoch schon früher Ansätze zur politikwissenschaftlichen Untersuchung von Verwaltungen erkennbar.

schwieriger wird, kommt der Frage nach den Möglichkeiten politischer Steuerung verstärktes Interesse zu. Hier wird die zentrale Fragestellung der Politikfeldanalyse bzw. Policy-Forschung entwickelt, nämlich wie gesellschaftliche Probleme *durch* Politik und Verwaltung bearbeitet, bewältigt und heute würde man sagen, oft genug auch mit verursacht werden. Nach Scharpf sind politische Problemlösungsprozesse immer Informationsverarbeitungsprozesse *und* Interaktionsprozesse zwischen unterschiedlichen Akteuren, mit unterschiedlichen Interessen und Machtpotentialen. Hatte die Politikwissenschaft bis dato vor allem letzteres untersucht, also Konflikte und Machtprozesse, soll nun der Blick auch auf die Selektivitäten von Informationsverarbeitungsprozessen geöffnet werden (vgl. auch Ronge/Schmiege 1973)<sup>11</sup> Da Informationsverarbeitungsprozesse vor allem in der Verwaltung ablaufen, muss Politikwissenschaft die Tätigkeiten der Verwaltung in ihren Forschungsbereich miteinbeziehen und den Entscheidungsbeitrag der Bürokratie auf unterschiedlichsten Ebenen untersuchen (Scharpf 1973, S. 22). Hingewiesen wird hier insbesondere auf die individuellen und organisatorisch-strukturellen Bedingungen selektiver Problemwahrnehmung und –verarbeitung.<sup>12</sup>

In der Folgezeit konzentriert sich die verwaltungswissenschaftliche Diskussion in der Politikwissenschaft dann vor allem auf den administrativen Beitrag zum policy making. Erkenntnisobjekt der Verwaltungswissenschaft wird das politisch-administrative System. Damit wird schon begrifflich Abschied von

---

11 Zumal in der Realität Machtprozesse und Informationsverarbeitung nicht voneinander zu trennen sind. So können Machtstrukturen und antizipierte Konflikte Informationsverarbeitung verzerren, während neue Informationen über Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten Konsens ermöglichen oder vereiteln können.

12 Dem liegt die Rezeption der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie von Simon und March zugrunde. Dieser kommt der grosse Verdienst zu, die unrealistischen Annahmen der Neoklassischen Ansätze, das strikt entscheidungslogische Vorgehen durch die Analyse empirisch vorfindbaren Entscheidungsverhaltens zu korrigieren und damit die Fruchtbarkeit der rational-choice Perspektive zu erhalten. Damit kommt ihr insbesondere für alle akteurbezogenen Ansätze der Politikwissenschaft eine wichtige Bedeutung zu. So werden z.B. das Konzept der bounded rationality, der Quasi-Lösung oder der losen Koppelung heute vielfach verwandt und auch der prägende Einfluss von Institutionen ist schon in den Ausführungen zum Garbage-can-Modell angelegt. Dort wird ja darauf aufmerksam gemacht, dass bei Entscheidungen in mehrdeutigen Situation nicht die sachliche Erfordernis der Problemlösung, sondern der *Kontext des Entscheidungsprozesses* der wichtigste Faktor ist, also welche und wieviel Entscheidungsgelegenheiten sich bieten, mit welchen Problemen es die Organisation gerade zu tun hat, welche Lösungen sich gerade anbieten, wie die Teilnehmer ihre Aufmerksamkeit und ihre Zeit auf verschiedene Entscheidungen verteilen und wieviel Zeit zur Verfügung steht. Zwar wird die Koppelung der Elemente des Entscheidungsprozesses im garbage-can-Modell noch als eher zufälliges Zusammenfließen relativ unabhängiger Ströme beschrieben, aber es wird schon darauf aufmerksam gemacht, dass diese vier Ströme insbesondere durch Organisationsstrukturen und die soziale Struktur der Gesellschaft kanalisiert werden, ein Gedanke, der später im Neuen Institutionalismus präzisiert und erweitert wird (vgl. Bogumil/Schmid 2001, S. 45).

der normativen Trennung von Politik und Verwaltung genommen und stattdessen die Verflechtung von Politik und Verwaltung weitgehend vorausgesetzt (dazu grundsätzlich Grauhan 1969 und Offe 1972; vgl. Jann 1998a, S. 52; Bogumil 2001, S. 117ff.). Hier wird nicht nur mit der amerikanischen Tradition der Public Administration gebrochen, sondern auch mit den idealistischen Vorstellungen der traditionellen Gewaltenteilungslehre in der Politikwissenschaft. Verwaltung ist immer im policy making involviert.<sup>13</sup> Alleine aus Informationsverarbeitungsgründen ist man im politischen Prozess darauf angewiesen, dass Verwaltungen Informationen sammeln, Probleme identifizieren, Handlungsalternativen entwickeln und Entscheidungen initiieren.

In empirischen Untersuchungen werden im Laufe der Jahre wichtige Erkenntnisse gewonnen, z.B.

- über die aktive Rolle der Verwaltung in der Politikformulierung (Verwaltungsdominanz, exekutive Führerschaft),
- über die Probleme der Politikverflechtung in den Bund-Länderbeziehungen (Wirkungen positiver und negativer Koordination);
- über die Handlungsspielräume in der Politikumsetzung sowie die unterschiedliche Wirkung politischer Instrumente (Implementationsforschung und Evaluationsforschung),
- über den Einfluss von Interessengruppen auf den Verwaltungsapparat und umgekehrt (Korporatismus, administrative Interessenvermittlung)
- über die kooperativen Anteile in der Politikdurchführung (kooperativer Staat, kooperative Verwaltung),
- über die Schwierigkeiten hierarchischer Steuerung und das Ausmaß an vielfältigen Rationalitäten und Netzwerken im öffentlichen Sektor.

Parallel dazu trennt man sich von der staatsfixierten Sicht, in der es vor allem um das „Intelligenter-Machen des Apparates“ ging und untersucht die Steuerbarkeit gesellschaftlicher Subsysteme. Renate Mayntz spricht hier von einem *Paradigmenwechsel*. Es wird Abschied genommen von einer Staatsvorstellung, in der der Staat als gesellschaftliches Regelungszentrum steht.

Zum Paradigmenwechsel haben einerseits empirische Policy-Analysen in verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren beigetragen, die den Blick auf andere Formen gesellschaftlicher Ordnungsbildung lenkten, den Markt und organisierte gesellschaftliche Selbstregelung (vgl. ausführlich Mayntz 1995, S. 148ff.). Insbesondere das Zusammenwirken gesellschaftlicher und staatlicher Akteure rückt ins Zentrum des Interesses. Die theoretische Erklärung des Rückzuges des Staates durch funktionale Differenzierungsprozesse im Rah-

---

13 Dies widerspricht im Übrigen auch der völligen Trennung der Teilsysteme Politik und Verwaltung bei Luhmann. Während die Agenturtheorien die Autonomie der politisch-administrativen Systems ausschließen, setzt Luhmann diese voraus (vgl. Scharpf 1973).

men der sozialwissenschaftlichen Modernisierungstheorie ist der zweite Grund für den Paradigmenwechsel. Aus der Problematisierung der Interdependenzbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen wird aber ein Weg zur positiven Funktionsbestimmung des politisch-administrativen Systems gefunden. An der besonderen Funktion des politisch-administrativen Systems, welches als „Spezialist fürs Allgemeine“ fungiert (ebd., S. 156) und dessen Allzuständigkeit sich durch die demokratische Verfassung legitimiert, wird also festgehalten. Steuerung bleibt dem Anspruch nach seine besondere Funktion, verändert hat sich indes die Art, wie der Staat die Aufgaben erfüllt. Diese ist durch die Kombination von gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung gekennzeichnet. Damit rücken dann vor allem die Probleme von Verhandlungssystemen, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der in Netzwerken gebundenen Akteure, die dort von staatlichen Akteure wahrgenommene Rolle und die Qualität der Politikergebnisse in derartigen Strukturen in den Vordergrund.

Konzeptionell werden diese Bemühungen insbesondere im Ansatz des akteurbezogenen Institutionalismus gebündelt (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a, Czada 1998, Scharpf 2000).<sup>14</sup> Steuerung versucht, die in gesellschaftlichen Teilbereichen vorhandene Entwicklungsdynamik zu erkunden und für die eigenen Gestaltungsziele auszunutzen. Dabei konzentriert man sich vor allem auf die Interaktionen korporativer Akteure in staatsnahen Sektoren, auf Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme als Instrumente politischer Steuerung. Diese richtet sich nun mehr auf die Wirkung nach außen, auf die gesellschaftliche Sektoren, als auf die Steuerung nach innen, auf die staatliche Verwaltung. Die Binnenstruktur der gesellschaftlichen Subsysteme wird wichtiger als die Binnenstruktur des Staates. Die interne Organisation des politisch-administrativen Systems, insbesondere die Organisationsprobleme der Verwaltung, erscheinen angesichts der Tendenz zur „Enthierarchisierung des Staates“ zunehmend uninteressant zu sein.<sup>15</sup> Zwar wird betont, dass klassische Staatsaufgaben nicht

---

14 Dieser erklärt das politische Geschehen aus institutionellen Regeln und Akteurhandeln. Mit dem Zugriff auf Akteure und Institutionen sollen beide Perspektiven integriert werden. Er kann als ein Ansatz, eine Forschungsheuristik, zur Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche angesehen werden. Teilbereiche oder Sektoren sind z.B. das Gesundheitswesen, der Verkehrssektor oder das Bildungssystem.

15 Damit ist vor allem der politikwissenschaftliche „mainstream“ im weiteren Umkreis des Max-Planck-Institutes in Köln gemeint. Aber auch ihr kritisch gegenüberstehende Ansätze, die von einer Rekonstruktion einer materialistischen Staatstheorie ausgingen und auf die strukturell angelegten Probleme im politisch-administrativen System der Bundesrepublik hinwiesen, die weder durch ein Abbau der Defizite an politischer Führung noch durch eine Erhöhung der Steuerkapazitäten von Politik und Verwaltung lösbar seien (z.B. Offe 1972, Esser 1975, Hirsch 1974), griffen Organisationsfragen nicht auf.

überflüssig werden und politische Steuerung immer im Schatten der Hierarchie stattfindet, aber diesem Schatten kommt wenig empirische Aufmerksamkeit zu.

Die politikwissenschaftlich inspirierte Verwaltungswissenschaft entwickelt sich so bis heute - ursprünglich ausgehend von den binnenstrukturellen Grenzen staatlicher Problemverarbeitung - immer mehr in Richtung einer auf die Voraussetzungen und Folgen politischer Problemverarbeitung spezialisierten Steuerungswissenschaft, bei der Charakteristika gesellschaftlicher Teilsysteme, deren Selbstregulierungsfähigkeit und deren gegenseitige Verflechtung und Beeinflussung im Vordergrund des Interesses steht. Damit wird sie, wie ihr amerikanisches Vorbild, von

„einer auf *Public Administration*, also Organisationsfragen, zu auf einer auf *Public Policies*, also auf Fragen der Voraussetzungen und Folgen politischer Problemverarbeitung fokussierten Wissenschaft“ (Jann 1998a, S. 53; Hervorhebungen im Original).

Angesichts dieser Tendenz in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung weg von der organisationsinternen Sicht verwundert es wenig, dass die Politikwissenschaft neben der Organisationssoziologie (vgl. Schimank 1994, S. 243) eher zu den Stiefkindern in der Organisationsforschung gehört, war doch die Beschäftigung mit organisationsinternen Vorgängen in der organisationswissenschaftlichen Debatte lange Zeit dominant. So findet man in dem neuen Standardwerk des „state of the art“ der Organisationstheorie (Ortmann/Sydow/Türk 1997) im Abschnitt „Nachbarschaftsbeziehungen“ nur die Betriebswirtschaftslehre, die Psychologie und die Industriesoziologie (vgl. Bogumil/Schmid 2001, S. 23). Auch gibt es kaum mikropolitische Studien in öffentlichen Verwaltungen, obwohl sich diese in besonderem Maße dafür eignen, handelt es sich hierbei doch um Organisationen, bei denen der materielle Produktionsprozess eine eher untergeordnete Rolle spielt und bei denen Dienstleistungstätigkeiten und damit Informationsaustausch und Kommunikation eine größere Rolle spielen.

In den 90er Jahren wird die Lücke im Bereich organisationsbezogener politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung nun zum Problem, als sich die praktischen Bemühungen im Bereich der Binnenmodernisierung des Staates (wieder) drastisch verstärken. Die Politikwissenschaft reagiert – mit einigen wenigen Ausnahmen – mit Verspätung. Die zunehmenden Bemühungen im Bereich der Modernisierung des Staates unter dem Stichwort Public Management, hervorgerufen vor allem durch Haushaltskonsolidierungsprobleme, rufen zwar insgesamt eine rege verwaltungswissenschaftliche Tätigkeit hervor, aber diese ist stark betriebswirtschaftlich geprägt und konzeptionell normativ ausgerichtet. Vor allem die betriebswirtschaftlich inspirierte Managementlehre

profiliert sich und viele Verwaltungen nehmen nun Kontakte mit Unternehmensberatungen auf. Der Umfang empirisch gesicherten Wissens über die flächendeckenden praktischen Veränderungsprozesse in den Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen ist allerdings, angesichts der Zurückhaltung politik- und sozialwissenschaftlicher Forschung, nach wie vor bescheiden (vgl. dazu auch Derlien 1999, S. 7). Es dominieren mit wenigen Ausnahmen<sup>16</sup> Selbstdarstellungen und Eigenevaluationen. Vor allem ist *keine systematische Forschungsförderung* zu erkennen. Ganz im Gegenteil, zwei Anträge auf Einrichtung eines eher sozialwissenschaftlich geprägten verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunktprogramms bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft sind in den letzten Jahren gescheitert.

Interessant ist hier der Vergleich zur Blütezeit politik- und sozialwissenschaftlicher Verwaltungsforschung in den 70er Jahren. Damals fand eine intensive Forschungsförderung statt. Verwaltungswissenschaftliche Forschung wurde angeregt und finanziert z.B.

- durch Regierungskommissionen und Gutachten. Zu nennen sind hier die noch in der großen Koalition eingesetzte Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform aus dem Jahr 1968, die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes und die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1970, der Sachverständigenrat für Umweltfragen 1974 und die Entbürokratisierungskommissionen der Ländern seit 1978.
- durch Programme der Volkswagenstiftung (Schwerpunkt Verwaltungswissenschaft von 1969 bis 1976) und des BMFT (z.B. der Bielefelder Forschungsverbund „Bürgernahe Gestaltung der Sozialen Umwelt“ in den 70er Jahren) oder
- im Rahmen von DFG-Schwerpunktprogrammen (Implementationsforschung Ende der 70er Jahre, Sonderforschungsbereich Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz in den 80er Jahren).

Das obige Argument, welches darauf aufmerksam machte, dass sich das politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse aus *inhaltlichen* Gründen weg von der Verwaltungsforschung entwickelt hat, ist damit um ein *praktisches* Argument zu ergänzen: Politikwissenschaftlich orientierte Verwaltungswissenschaft wird seit geraumer Zeit nicht mehr in besonderem Maße gefördert. In

---

16 Die umfangreichste Förderung wissenschaftlicher Analysen von Modernisierungsprozessen leistet zur Zeit die Hans-Böckler-Stiftung, deren Budget allerdings äußerst begrenzt ist (vgl. z.B. Kibler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997; Naschold/Oppen/Wegener 1998; Naschold/Bogumil 2000; aber auch finanziert von der Wüstenrot-Stiftung Jaedicke/Thron/Wollmann 2000). Für die Landes- und Bundesebene gibt es Studien der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie Untersuchungen aus Speyer (König/Füchtner 1998; 1999; Konzendorf 1998).

den Zeiten der Haushaltskonsolidierung vertraut man eher den Betriebswirten und Wirtschaftswissenschaftlern.

Deutlich wird hier ein bekannter Zusammenhang, nämlich dass die Herausbildung und Förderung von Disziplinen als soziale Systeme nicht von soziokulturellen Faktoren zu trennen sind. Vor allem Verwaltungswissenschaft war und ist immer eng mit der politischen Themenkonjunktur verkoppelt (vgl. Mayntz 1978; Ellwein 1982; Jann 1998a; Derlien 1999).<sup>17</sup> Staatsidee, Verwaltungspraxis und Ausbildungsinteressen können im historischen Rückblick als maßgebliche Einflussgrößen betrachtet werden. Wurden zu Zeiten des Merkantilismus Lehrstühle für Kameralistik gebildet und war Mitte des 18. Jahrhunderts eine kameralistische Ausbildung die Voraussetzung für die Übernahme in höhere Verwaltungsämter, fiel die Verwaltungsausbildung ab Mitte des 19. Jahrhunderts zu Zeiten des Liberalismus und der Ordnungsverwaltung den Juristen zu. Das Vordringen auch sozialwissenschaftlich ausgebildeter Personen ab Anfang der 70er Jahre ging einher mit den praktischen Problemen politischer Planung und Steuerung. In dieser Zeit intensivierte sich wie beschrieben auch die Forschungsförderung und es ergaben sich aus dieser Forschung zahlreiche wichtige Erkenntnisse für die Politikwissenschaft. Auf eine Phase der Euphorie folgte dann aber später vielfach Enttäuschung sowohl auf Seiten der Praxis, als auch auf Seiten der Wissenschaft und die Kommunikation zwischen Politikwissenschaft und Verwaltungspraxis brach weitgehend ab. Damit versiegte auch die Förderung politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung.

Zudem gelang es in dieser Zeit (und auch später) nicht, politik- und sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung in nennenswertem Maße in die universitäre Landschaft zu verankern.

"The movement towards a social-science-based administrative science did not materialize into another autonomous discipline. The nonevent might have been expected: not only was the resistance of public law jurisprudence too strong but also the incentive among the social sciences was too weak to create a new separate, powerful discipline" (Seibel 1996, S. 76)

Betrachtet man die universitäre Institutionalisierung, so gibt es zwar eine Reihe von Lehrstühlen<sup>18</sup>, aber insgesamt keine kritische Masse. Zudem haben sich

---

17 Auch in den USA gibt es enge Bezüge zur Verwaltungspraxis. Die großen Verwaltungsschulen an Privatuniversitäten sind aus der Verwaltungsreformbewegung Ende des 19. Jahrhunderts hervorgegangen (vgl. König 1990). Public Administration war hier, einem Land ohne Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung, zunächst ein Domäne der Politikwissenschaft, bevor durch die Integration weiterer sozialwissenschaftlicher und ökonomischer Fragestellungen eine Ausdifferenzierung einsetzte.

18 In Konstanz gibt es im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft 13 Lehrstühle, in Potsdam sind es acht. Je einen politik- bzw. sozialwissenschaftlich ausgerich-

vor allem in Konstanz bei der Besetzung vakanter Lehrstühle einige Umorientierungen ergeben, so dass der Eindruck entsteht, dass die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung hier kein zentraler Forschungsbereich mehr ist.

Als sich in den 90er Jahren die deutsche Verwaltung im Zuge von Haushaltskonsolidierungsbemühungen verstärkt den international schon länger verbreiteten Modernisierungsbemühungen im Bereich des Public Managements öffnet, profitieren davon am meisten die öffentliche Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensberatungen. Vor allem an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung kommt es zu einem verstärktem Vordringen betriebswirtschaftlich inspirierter Themen in die Ausbildungsinhalte, zu neuen Studiengängen und auch zu Neubesetzung von Lehrstühlen. Unternehmensberatungen schießen aus dem Boden und werden von allen Gebietskörperschaften stark nachgefragt. So zahlte z.B. das Land NRW für 73 relativ ähnliche Organisationsuntersuchungen auf Landesebene in den letzten Jahren ca. 80 Mio. DM an Unternehmensberatungen, im Übrigen, soweit man das beurteilen kann, ohne nennenswerte Auswirkungen auf die Organisationsstrukturen und -zuschnitte.<sup>19</sup> Zahlen in ähnlicher Größenordnung werden auch für Berlin gemutmasst.

Die politikwissenschaftlich orientierte deutsche Verwaltungswissenschaft fristet dagegen weiter ein Schattendasein. Im Gegensatz zu den 70er Jahren profitiert sie nun nicht von der aktuellen politischen Themenkonjunktur. Damit ergibt sich eine widersprüchliche Situation. Überspitzt formuliert gab es in den 70er Jahren eine intensive Forschungsförderung im Bereich politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung, aber offensichtlich wenig Praxisveränderung. In den 90er Jahren sind die Grundideen des Public Managements - Stärkung des Kostenbewusstseins, dezentrale Ressourcenverantwortung und Überprüfung des öffentlichen Aufgabenbestandes - parteipolitisch weitgehend unstrittig und es finden von der Bundes- bis zur Kommunalebene relativ umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen statt, aber es gibt nicht den Ansatz einer systematischen Forschungsförderung. Dass hier nicht auf politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung zurückgegriffen wird, hat vermutlich zwei zentrale Gründe:

---

teten Lehrstuhl gibt es in Bamberg, Berlin, Darmstadt und Duisburg. An der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer gibt es 19 Lehrstühle, 5 juristische, 3 wirtschaftswissenschaftliche und 5 verwaltungswissenschaftliche, die aber eher juristisch geprägt sind. Nur ein Lehrstuhl ist jeweils explizit der Politikwissenschaft und der Soziologie zuzurechnen. Darüber hinaus gibt es einen verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunkt in der Abteilung Regulierung von Arbeit im Wissenschaftszentrum Berlin, deren Zukunft aber nach dem Tode Frieder Nascholds ungewiss ist.

19 Verwaltungspraktiker weisen dann auch darauf hin, dass in den Beratungsgesprächen mit Unternehmensberatungen die Berater oftmals mehr über die öffentliche Verwaltung lernen, als die beratenen Stellen an Impulsen erhalten.

- Aus der Sicht der Verwaltungspraxis steht das Ziel der Effizienzsteigerung im Vordergrund und hier fühlt(e) man sich von spezialisierten Unternehmen oder von Betriebswirten offenbar besser beraten. Möglicherweise wirken aber auch noch Enttäuschungen mit politikwissenschaftlicher Beratung aus der sozialliberalen Phase nach.<sup>20</sup> Dies muss aber nicht an der Beratung gelegen haben, sondern liegt zum Teil in der Sache selbst. Die zunehmende Einsicht, dass politische Steuerung komplex, voraussetzungsvoll und schwierig zu planen ist, kann auch dazu führen, dass man sich politikwissenschaftliche Beratung erspart, da diese sowieso keine einfachen Antworten hervorbringt. Ein Grundproblem politikwissenschaftlicher Beratung im Bereich von Staats- und Regierungstätigkeit liegt darin, dass die ausdifferenzierten theoretischen Konstrukte den einfachen Vorstellungen von Politik, Verwaltung und Demokratie zum Teil widersprechen, diese aber in der Öffentlichkeit und bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung selbst noch mächtig sind.
- Die eher bescheidene Nachfrage nach politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung ist aber auch nicht zu trennen von den oben skizzierten eher „unterentwickelten“ Angebotsstrukturen in diesem Bereich. In Ländern mit einer besseren institutionellen Verankerung von Public Administration wie z.B. den USA oder den Niederlanden sieht die Situation besser aus, so dass davon ausgegangen werden kann, dass eine bessere Angebotsstruktur sich auch auf die Nachfrage auswirkt. Diese ist insbesondere dann wichtig, wenn durch aktuelle politische Problemlagen andere Themenbereiche auf die Agenda gesetzt werden, wie die Transformationsprozesse seit Ende der 80er Jahre, der Europäische Einigungsprozess oder die Krise des Sozialstaates.

Für die Politikwissenschaft in Deutschland wird diese Situation dann zum Problem, wenn es nicht mehr gelingt, die sich vollziehenden Veränderungen in den öffentlichen Verwaltungen empirisch nachzuvollziehen. Denn, auch wenn der Analyse zugestimmt wird, dass der Staat nicht das politische Steuerungs-zentrum ist und vieles dafür spricht, dass es zu einem Strukturwandel von

---

20 Natürlich ist ein zu enger Praxisbezug für die Verwaltungswissenschaft nicht unproblematisch und daher ist auch immer wieder vor ihm gewarnt worden. Verwaltungswissenschaft kann durch Aufträge und den Zugang zu Materialien beeinflusst werden. Prinzipiell scheint daher eine begleitende Forschung wie die Evaluations- und Implementationsforschung eher in der Lage zu sein, Distanz zu halten, als eine solche, die unmittelbar zur Definition von Zielen und Programmen beiträgt und damit unter ähnlichen Rechtfertigungszwängen steht wie die Praxis selbst (vgl. Ellwein 1982). Zudem muss sich die Verwaltungswissenschaft immer auf ihre wissenschaftliche Tradition besinnen, der an der Aufklärung orientierten Staatswissenschaft, und versuchen zu klären und nicht Einmütigkeit herzustellen (Ellwein 1997, S. 15).

Staatslichkeit gekommen ist (vgl. Benz 2001), so ist es für die Politikwissenschaft natürlich nach wie vor wichtig, zu wissen,

- wie politische Probleme und Programme administrativ verarbeitet werden,
- welche Rolle Aufbau, Arbeitsweise und Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen spielen,
- welches Personal im öffentlichen Sektor arbeitet,
- wie es ausgebildet wird,
- welche Formen der Aufmerksamkeitsverteilung innerhalb und zwischen organisatorischen Untergliederungen zu finden sind oder
- welche Umweltkontakte bestehen und wie diese strukturiert sind.<sup>21</sup>

Nur eine empirisch fundierte Analyse der Verwaltungsrealität und ihrer Veränderungen ermöglicht auch eine wissenschaftlich fundierte politikwissenschaftliche Ausbildung von Verwaltungswissenschaftlern. Dass sich die Verwaltungsrealität ändert und politikwissenschaftliche Analysen nötig sind, bestätigt eindrucksvoll das folgende Zitat:

"Of all the areas of political science, no other has undergone a transformation comparable to that experienced by public administration over the past twenty years. This reflects in large part the changing nature of the practise of governments, especially in the developed world. Almost all the essential truths that guided practising public administrators and students of administration have now been challenged and often replaced. It is unclear wether any new doctrine has been agreed upon, but it is clear that the old values and practices are now profoundly contested" (Peters/Wright 1996, S. 628)

Damit bin ich beim dritten Punkt angelangt, der Frage nach den Perspektiven politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung und ihrem Beitrag für die Verwaltungswissenschaften.

---

21 Politikwissenschaftliche Forschungen in diesem Bereich finden in Deutschland neben den in Fußnote 14 erwähnten Ansätzen von Forschungsförderung vor allem im Rahmen von Qualifizierungsarbeiten statt (vgl. z.B. Bogumil 2001; Döhler 2001; Dose 1997).

## 4 Perspektiven politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung

Angesichts der eben geschilderten Situation in der Politikwissenschaft fordert Werner Jann „die Perspektiven der internen und externen Steuerungsprobleme des öffentlichen Sektors, Public Management und Public Policies, wieder zusammenzufügen“ (Jann 1998a, S. 56) und sieht den gemeinsamen Bezugspunkt hier in Fragen der intra- und interorganisatorischen Steuerung sowie deren Grenzen und Voraussetzungen.<sup>22</sup> Organisations- und Politikwissenschaft haben größere Bereiche gemeinsamer Fragestellungen und Probleme, als bisher wahrgenommen. Während sich die moderne Betriebswirtschaftslehre mit der „grenzenlosen Unternehmung“ beschäftigt, treibt die Politikwissenschaft die gleiche Fragestellung bezüglich des Staates um. Beide versuchen die Problematik mit neuen Theorien öffentlicher und privater Institutionen in den Griff zu bekommen.

Bezieht man den Grundgedanken von Werner Jann, den ich teile, konkreter auf die aktuellen Prozesse der Verwaltungsmodernisierung, so zeigt sich, dass gerade einer politikwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft in dieser Diskussion eine wichtige Rolle zukäme. Die moderne Managementlehre schärft zwar den Blick für wichtige Probleme (Steuerung komplexer öffentlicher Organisationen, Dezentralisierung und Integration, Lernen in öffentlichen Verwaltungen), aber sie beantwortet diese Fragen nicht befriedigend, da ihr häufig das Verständnis für oder die Kenntnis der Besonderheiten politisch-administrativer Prozesse fehlt. Hierzu einige kurze Beispiele:

- So werden z.B. Parteienwettbewerb und Verhandlungszwänge des Öfteren nur als Störfaktoren bei der Effizienzsteigerung der Verwaltung angesehen, aber weder ihre innere Logik noch ihr Steuerungspotential angemessen verstanden.
- Bezüglich des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung wird das alte, wenig realistische Leitbild der legislatorischen Programmsteuerung wieder aus dem Hut gezaubert, ohne zur Kenntnis zu nehmen, dass empi-

---

22 Ein an der FernUniversität Hagen zum WS 2003 geplanter Neuer BA Studiengang "Politik und Organisation" beinhaltet die Integration dieser Perspektiven. Ausgehend davon, dass in der modernen Gesellschaften die meisten Lebensbereiche durch Organisationen geprägt sind, fokussiert dieser Studiengang organisations-, politik- und gesellschaftsbezogenes Wissen zur Organisationsgesellschaft und zur öffentlichen Verwaltung. Durch die Vermittlung politikwissenschaftlicher, soziologischer, psychologischer, historischer, wirtschaftswissenschaftlicher und juristischer Erkenntnisse sollen die Studierenden in wissenschaftliche Ansätze und praktische Verfahren zur Erarbeitung und Umsetzung von Problemlösungen in *binnenorganisatorischen und interorganisatorischen* Aufgabenfeldern eingeführt werden.

risch die Vermischung von Politik und Verwaltung schon lange nachgewiesen ist, was nicht zuletzt am Begriff des "politisch-administrativen Systems" deutlich wird, und es auch funktional einige gute Begründungen für diese Vermischung gibt (vgl. hierzu Bogumil 1997, 2002).

- Es wird allzu vorschnell der Abschied des Hierarchieprinzips eingeläutet, ohne sich die nach wie vor vorhandenen Möglichkeiten und Notwendigkeiten hierarchischer Steuerung zu vergegenwärtigen und zur Kenntnis zu nehmen, dass Hierarchie ein wesentliches Konstruktionselement unseres Regierungs- und Verwaltungssystems ist.
- Es wird sich bei der Einführung von Managementelementen nicht hinreichend den Besonderheiten öffentlicher Güter gewidmet. Öffentliche Dienstleistungsproduktion zeichnet sich nicht allein durch die Produktion marktgängiger und marktfähiger Dienstleistungen aus. Öffentliche Güter sind Güter, die allen Bürgern zugänglich sein sollen und von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann. Dadurch sinkt natürlich die Bereitschaft, sich an den Produktionskosten zu beteiligen. Welches Gut als öffentliches gilt, ist eine Frage der politischen Grundsatzentscheidung. Die Gewährleistung des Zugangs zu öffentlichen Gütern erfordert zudem gerechte Verfahren.
- Bei dem Versuch, Lernprozesse anzuregen, wird zuwenig der Blick geöffnet auf die Macht- und Entscheidungsprozesse insbesondere in Ministerien, die erhebliche Auswirkungen für die Implementierung und Verteilungswirkungen von Politiken haben.

Ein, wenn nicht *das* wesentliche Merkmal öffentlicher Verwaltungen liegt in der demokratisch legitimierten politischen Steuerung. Sowohl zu den Problemen und Möglichkeiten politischer Steuerung als auch zu den Problemen und Möglichkeiten demokratischer Legitimation liegen zahlreiche Erkenntnisse im Bereich der Politikwissenschaft vor. Wenn man diese berücksichtigt, stellt sich Manches anders dar, als es sich Ökonomen und Juristen häufig vorstellen. Deshalb sollte sich die Politikwissenschaft stärker einmischen, wenn es um die Analyse und Veränderung öffentlicher Verwaltungen geht, auch im Interesse der anderen Verwaltungswissenschaften. Dabei wäre aus meiner Sicht insbesondere die Policyforschung gefordert, wenn sie sich *auch* wieder stärker auf den staatlichen Sektor als Untersuchungsobjekt konzentrieren und sich mit den Problemen der Selbststeuerungsfähigkeit des Staates beschäftigen würde. Sie könnte zum besseren Verständnis der Voraussetzungen beitragen, unter denen verwaltungspolitische Programme produziert und umgesetzt werden können. So sind z.B. auch heute noch in der Politikwissenschaft gewonnene Erfahrungen mit institutionellen Reformen für Modernisierungsmaßnahmen aufschlussreich (vgl. Scharpf 1987), also,

- dass institutionelle Reformen erst nach der politischen Durchsetzung eigentlich beginnen und man daher einen langen Atem braucht;

- dass die Erfolgchancen wachsen, wenn es einen breiten politischen Grundkonsens gibt (heute würde man von Meinungsführungscoalitionen sprechen);
- dass immer ein vorübergehender Funktionsverlust in Kauf genommen werden muss, eine wesentliche Reformsperre für umfassendere Veränderungskonzepte gerade in öffentlichen Verwaltungen;
- dass der Reformprozess in der Organisation selbst stattfinden muss und von außen nur unterstützt, aber nicht erzwungen oder gesteuert werden kann;
- dass es dazu eines institutionellen und auch individuellen Eigennutzes bedarf und insgesamt erfolgreiche institutionelle Reformen immer das Ergebnis eines aktiven Management von Konfigurationsprozessen sind.

Untersucht werden könnten darüber hinaus z.B.

- die Auswirkungen unterschiedliche Formen von Netzwerken (bürokratisch, klientelistisch, partizipatorisch, korporatistisch, pluralistisch) oder
- die Auswirkungen unterschiedlicher Formen von Entscheidungsstilen (inkremental, optimierende Anpassung, satisficing, rationale Suche) oder
- der Einfluss von advocacy-coalitions

auf die Erfolge verwaltungspolitischer Maßnahmen (vgl. Jann 2001, S. 336 hier auch weitere Beispiele; Howlett/Ramesh 1995, Sabatier 1993). Dies könnte die Modernisierungsdiskussion deutlich befruchten. Insgesamt fehlt es bis jetzt aber an Befruchtungen zwischen Policy-Forschung und politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung. Weder werden Modelle und Erklärungsansätze der Policy-Forschung benutzt, um Verwaltungspolitik zu beschreiben und zu erklären oder umgekehrt Studien der Verwaltungspolitik und -reform genutzt, um das systematische Wissen über Policy-Prozesse voranzubringen. Einige Hypothesen zu den Gründen sind im vorherigen Abschnitt angeführt worden. Sie liegen in der wissenschaftsinternen Veränderung von Aufmerksamkeitsstrukturen in der Policy-Forschung, in der geringen Institutionalisierung von Public Administration auf politikwissenschaftlichen Lehrstühlen und in der weitgehenden Entkoppelung von politischer Praxis und politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung.

Einige Tendenzen deuten nun darauf hin, dass politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung nicht nur inhaltlich erforderlich ist, sondern auch wieder stärker politisch nachgefragt werden könnte. Aus der Sicht der Politikwissenschaft gibt es zwei zentrale Zugänge zur Verwaltung, die *Steuerungs- und die Demokratieperspektive*. Nachdem sich die Aufmerksamkeitsstrukturen in der Steuerungsperspektive wissenschaftsintern verändert haben, wie oben geschildert, und auch die politischen Praxis lange Zeit eher neoliberal ausgerichtet war, die Zugänge also schwierig waren, scheint es nun zu Veränderungen zu

kommen. Zudem wird in den letzten Jahren die Demokratieperspektive sowohl wissenschaftsintern als auch in der politischen Praxis offensichtlich (wieder) wichtiger und ermöglicht so auch neue Zugänge. Zwei Beispiele aus dem Bereich der Verwaltungsforschung verdeutlichen diesen Wandel:

- Im Bereich der *Public Managementdiskussion* ist erkennbar, dass der ursprüngliche Fokus auf das Effizienzziel mittlerweile zumindest ergänzt wird um Fragen politischer Steuerung und demokratischer Legitimation. Insbesondere auf kommunaler Ebene häufen sich praktische Bemühungen und Diskussionsansätze sowohl in Richtung auf Elemente eines strategischen Managements, bei der manches an die Planungsdiskussion der frühen 70er Jahre erinnert, als auch in Richtung einer Bürgerkommune, durch die Fragen demokratischer Legitimation wieder ins Spiel kommen. Die Diskussion um die Bürgerkommune unterscheidet sich unabhängig vom Stand der realen Umsetzung schon dadurch positiv vom Neuen Steuerungsmodell, als in ihr der Bürger nicht mehr nur noch als Kunde, sondern auch als Mitgestalter und Auftraggeber des öffentlichen Gemeinwesens angesehen wird. Damit geraten auch die kommunalpolitischen Vertretungskörperschaften wieder stärker ins Blickfeld der Aufmerksamkeit. Parallel dazu verstärken sich auf Bundesebene die Diskussionen um Bürger- und Zivilgesellschaft. So ist z.B. fraktionübergreifend eine Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ eingerichtet worden, bestehend aus 11 Abgeordneten und 11 Sachverständigen, deren Zielvorgaben in der systematischen Bestandsaufnahme des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, der Rahmenbedingungen und Bedingungsfaktoren, der Einbeziehung internationaler Erfahrungen und daraus folgend der Entwicklung politischer Handlungsempfehlungen liegen. In Auftrag gegeben wurden 41 wissenschaftliche Gutachten, von denen ein nicht geringer Anteil an sozialwissenschaftliche Verwaltungsforscher ging. Der Endbericht der Enquetekommission wird im Sommer 2002 im Deutschen Bundestag diskutiert.
- Im Bereich der *Staatsdiskussion* tragen die alten politischen Leitbilder des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates sowie des liberal-konservativen auf privatwirtschaftliche Marktmechanismen setzenden Minimalstaates offensichtlich nicht mehr. So wurde mit dem Scheitern der kommunistischen Kommandowirtschaft und mit der Erosion des klassischen Staatsinterventionismus eine Neubewertung des Marktmechanismus vorgenommen, die Rückwirkungen auf das Verständnis von Staat und Verwaltung hat. Der Zusammenbruch der kommunistischen Kommandowirtschaft hat zwar den "Sieg des Kapitalismus" mit sich gebracht, aber auch im Rahmen privatwirtschaftlicher Marktmechanismen gibt es weiterhin zahlreiche Problemlagen wie z.B. Massenerwerbslosigkeit, Armut und soziale Ungleichheit.

Deutlich wird, dass Staat, Verwaltung und öffentlicher Sektor nicht einfach Rahmenbedingungen privater Wirtschaft und Gesellschaft sind, sondern die von diesen hervorgerufenen Problemlagen mildern müssen. Der Staat wird also noch gebraucht für die Entwicklung der zivilen Gesellschaft und auch für die Erschließung neuer Märkte, so dass auch neoliberale Ideologien zu kurz greifen. Vieles spricht daher für das Aufbrechen einer neuen Phase im Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe. Es geht um die Neuentwicklung einer komplexen Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen unserer Gesellschaft, die neuerdings immer mehr als "governance"-Strukturen bezeichnet werden, ein Zusammenhang, auf den Frieder Naschold schon vor Jahren aufmerksam gemacht hat.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang hält nun mit der im Herbst 1998 neu gewählten rot-grünen Bundesregierung auch ein neues politisches Leitbild Einzug auf Bundesebene, das einige dieser Problemlagen aufnimmt. Favorisierte die konservativ-liberale Regierung in ihrer Regierungszeit das Leitbild des „schlanken Staates“, so soll nun aus dem schlanken der *aktivierende Staat* werden. Gemeint ist damit ein Staat, der zu einer Optimierung der Abläufe in der Gesellschaft beiträgt, bestimmte Grundbedürfnisse (öffentliche Infrastruktur, Bildung, öffentliche Sicherheit, Rechtssicherheit, soziale Sicherung) sicherstellt und Eigeninitiative und gesellschaftliches Engagement unterstützt. Allerdings ist bis jetzt alles andere als geklärt, wie diese abstrakten Zielvorstellungen umgesetzt werden sollen und welche Konsequenzen sie nach sich ziehen. Allerdings deutet sich auch in diesem Bereich ein stärkerer politikwissenschaftlicher Forschungs- und Beratungsbedarf an.<sup>24</sup>

Ob sich nun aber aus der inhaltlichen Notwendigkeit, Public Administration wieder stärker in den Blick zu nehmen, und aus dem sich andeutenden größeren praktischen Forschungs- und Beratungsbedarf auch Konsequenzen für eine bessere Institutionalisierung politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung

---

23 Der Begriff „Governance“ dient zum einen der Kennzeichnung eines empirisch zu beobachtenden Wandels im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Der Begriff umschreibt Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbstregulierung bei Koordinations- und Steuerungsversuchen von komplexen institutionellen Strukturen. Solche Prozesse finden sich in der öffentlichen Verwaltung, in Bereichen des Dritten Sektors (Verbände, Universitäten) und in privaten Unternehmen, in der Herrschaftspraxis der Nationalstaaten sowie in der internationalen Politik (z.B. in der EU). Zum anderen steht der Begriff für eine theoretische Diskussion über unterschiedliche Modi gesellschaftlicher und politischer Koordination und Steuerung in komplexen Interorganisationsgefügen. Koordiniert und gesteuert wird durch unterschiedliche Mechanismen, wie Wettbewerb, Macht, Recht, Argumentation und Solidarität, die meist in Mischformen angewandt werden und die Notwendigkeit der Kooperation betonen. Governance-Formen beinhalten somit Elemente von Markt, Staat und Gemeinschaft.

24 Ein mögliches weiteres Indiz für eine Veränderung der Forschungsförderung ist der gerade neu konzipierte Forschungsschwerpunkt Innovationsforschung der VW-Stiftung.

ergeben, muss angesichts der Diskussion um öffentliche Finanznöte eher skeptisch beurteilt werden. Es sei denn, es gelingt die Nützlichkeit politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung stärker ins Bewußtsein von Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung und in der Fachcommunity zu rücken.

## 5 Verwaltungswissenschaft(en) zwischen Multi- und Interdisziplinarität

Der Gegenstand Verwaltung erfordert, darauf war einleitend hingewiesen worden, eine Einbeziehung der unterschiedlichen Referenzsysteme, denen öffentliches Handeln unterworfen ist (vgl. Offe 1974, S. 344; Jann 1998a, S. 50, Bogumil 2000, S. 26). Wenn Verwaltungshandeln immer verschiedenen Rationalitäten unterliegt:

- einem legalen Richtigkeitstest (juristische Rationalität), also die Frage der Legalität, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes,
- einem Wirtschaftlichkeitstest (ökonomische Rationalität), also die Frage der Effizienz staatlichen Handelns,
- einem politischen Konsenstest (politische Rationalität im Sinne von politics), also die Frage der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle der Verwaltung sowie
- einem funktionalen Wirksamkeitstest (politische Rationalität im Sinne von policy), also die Frage der Effektivität administrativer Maßnahmen,

diesen Tests immer gleichzeitig ausgesetzt und kein überwölbendes Rationalitätskriterium in Sicht ist, ist interdisziplinärer Austausch nötig, um den Gegenstandsbereich voll zu erfassen. Kommen gemeinsame Fragestellungen<sup>25</sup> hinzu, gibt es Anlass zur Hoffnung. So müßte es nicht nur die Politikwissenschaft interessieren,

- welches Steuerungspotential Hierarchien noch haben;
- wie das prinzipal-agent Verhältnis in modernisierten Verwaltungen auszugestalten ist, ohne dass es zu Kontroll- und Steuerungsverlusten kommt;
- wie der governance-mix zwischen staatlicher Eigenerstellung, marktlicher Produktion und gesellschaftlicher Selbststeuerung auszugestalten ist oder
- welche Grenzen sich für die Ökonomisierung der Verwaltung ergeben.

Dabei ist es unstrittig, dass die einzelnen Disziplinen auch weiter arbeitsteilig vorgehen. Disziplinen repräsentieren bestimmte Ordnungen und Regeln, also Fragestellungen und Erkenntnismethoden, die nicht ohne weiteres aufgegeben werden. Chancen einer stärkeren *interdisziplinären Zusammenarbeit* in den Verwaltungswissenschaften bestehen zudem eher *auf der Grundlage der dis-*

---

25 Nach Schuppert (2000, S. 46) ist die Arbeit mit interdisziplinären Verbundbegriffen nötig, um einen Dialog über die Disziplinen zu ermöglichen. Aus seiner Sicht sind dies: Öffentliche Aufgaben, Handlungsform, Steuerung, Verantwortung, Organisation, Kommunikation, Entscheidung und Verfahren.

ziplinären Stärken einzelner Fächer. Interdisziplinarität beinhaltet aber nicht nur das zur Kenntnis nehmen anderer Perspektiven (dies wäre eher Multidisziplinarität), sondern gewinnt ihren Charakter durch die *Nutzung* von Kenntnissen verschiedener Disziplinen, durch die Übertragung von Methoden und Bausteinen aus einer Disziplin in die andere. Ob sich aus der stärkeren interdisziplinären Arbeit der Fachwissenschaften dann eine Verwaltungswissenschaft als Interdisziplin oder Integrationswissenschaft<sup>26</sup> ergibt, wie es Klaus König aus Speyer vorschwebt, die über den Kenntnisstand der Fachwissenschaften hinausragt und sich damit dem Zustand annähert, in dem „die politisch-administrativen Institutionen, ihre Aufgaben, Organisationen, Entscheidungsprozesse, Personalverhältnisse zusammen mit ihrer sozialen, politischen und ökonomischen Umwelt fächerübergreifend“ (König 1990, S. 305) erkannt und verstanden werden, scheint mir zweifelhaft zu sein.

Auch wenn ein solcher Zugriff dem Gegenstandsbereich gegenüber angemessen wäre, sprechen zwei Gründe dagegen, dass sich die Juristen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf eine gemeinsame Herangehensweise an die Verwaltung einigen können: unterschiedliche Erkenntnisinteressen und methodologische Zugänge sowie die Ausdifferenzierung der Fachwissenschaften. So verfolgen die Sozialwissenschaften im Unterschied zur juristisch geprägten Verwaltungslehre ein eher theoretisches Erkenntnisinteresse, stützen sich auf empirische Aussagen und befassen sich daher weniger mit der Sollstruktur formeller Regeln, als mit den oft davon abweichenden tatsächlichen sozialen Vorgängen (vgl. Mayntz 1978, S. 2ff). Überspitzt gesagt geht es weniger darum, die Realität in Rechtsbegriffen abzubilden, sondern die Realität zu erklären und ihre Funktionsweise zu verstehen. Dies impliziert in der Regel einen ganz anderen methodischen Zugang.

Aber auch der Austausch zwischen den Disziplinen ist aus wissenschaftsinternen Gründen meist schwierig. Jede Wissenschaft wird bei dem Versuch, Interdisziplinarität herzustellen, von der Sichtweise ihres Faches ausgehen.<sup>27</sup> Wesentliche Gründe hierfür liegen zum einen in den eben erwähnten Erkenntnisinteressen und methodologischen Vorgehensweisen. Zum Zweiten wird der Wert disziplinärer Eigenständigkeit in der Regel höher geschätzt als mögliche

---

26 Integrationswissenschaft meint in Anlehnung an König, dass sie sich nicht gegen die Einzelwissenschaften abtrennt und abgrenzt, sondern als Kernbereich der Verwaltungsforschung mit offenen Grenzen fungiert und zudem nicht die Geschlossenheit und Kohärenz der Fachwissenschaften entwickelt (König 1970, S. 247).

27 Ein aktuelles Beispiel ist das Lehrbuch zur Verwaltungswissenschaft von Schuppert (2000). Hier wird der Anspruch einer Integrationswissenschaft erhoben, aber faktisch ist der dominierende juristische Zugriff nicht zu leugnen, auch wenn es ihm gelingt, immer wieder sozialwissenschaftliche Sichtweisen einzubauen. Die Kombination von Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre ist und bleibt aber der eigentliche Kern des Lehrbuchs, ein Problem, welches vor allem Juristen umtreibt.

Erkenntnisgewinne durch Öffnung gegenüber anderen Disziplinen (Probleme des Grenzgängertums). Und drittens kann der interdisziplinäre Diskurs Verständigungsprobleme im eigenen Fach heraufbeschwören. So weigert sich z.B. die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre hartnäckig, die politikwissenschaftliche Erkenntnis des funktional erforderlichen engen Zusammenwirkens zwischen Politik und Verwaltung in ihr Theoriegerüst einzubeziehen, da es das von ihr progapierte Modell der dezentralen Ressourcenverantwortung erheblich verkompliziert und auch ihrer Vorstellung von einer demokratisch kontrollierten Verwaltung widerspricht.

Insgesamt ist daher aus den Eigeninteressen der Disziplinen und der in ihnen Tätigen eher nicht damit zu rechnen, dass die Wissenschaft selbst die größte Triebkraft einer interdisziplinären Zusammenarbeit ist. Anstöße könnten daher eher aus der Praxis kommen, die unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und methodologischen Zugängen lassen sich aber nur schwer überbrücken. In der Wissenschaft ist daher schon viel erreicht, wenn Interdisziplinarität auf der Grundlage einer *multidisziplinären* Zusammenarbeit einzelner Fächer überhaupt angestrebt wird. Diesbezüglich scheint mir die Situation in den Verwaltungswissenschaften im Vergleich zu manch anderen Disziplinen allerdings so schlecht nicht zu sein.

## 6 Literaturhinweise

- Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München/Wien
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 33-42
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habil., Baden-Baden (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5)
- Bogumil, Jörg 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv / Heft 1, S. 129-148
- Bogumil, Jörg / Schmid, Josef 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele (Reihe Grundwissen Politik Band 31), Opladen
- Czada, Roland 1998: Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse, in: von Alemann, Ulrich / Czada, Roland: Kongreßbeiträge zur politischen Soziologie, Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse, in: polis Heft Nr. 39, S. 47-65
- Derlien, Hans-Ulrich 1999: Standort der empirischen Verwaltungsforschung, Manuskript eines Vortrages auf dem Forschungssymposium „Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert“ in Speyer
- Döhler, Marian 2001: Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems, in: Die Verwaltung, Heft 1, S. 59-91
- Dose, Nicolai 1997: Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts, Diss., Baden-Baden
- Ellwein, Thomas 1982: Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin, in: Hesse 1982, S. 34-54
- Ellwein, Thomas 1997: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Heft 8. S. 5-18
- Ellwein, Thomas / Hesse, Joachim Jens / Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (Hg.) 1987: Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden
- Esser, Josef 1975: Einführung in die materialistische Staatsanalyse, Frankfurt a.M.

- Esser, Josef/ Fach, Wolfgang / Simonis, Georg / Väth, Werner 1977: Verwaltungstudium in Kontanz, in: Voegelin, Gudewig (Hg.) 1977: Sozialwissenschaften. Berufsorientiertes Studium?, S. 100-126
- Fach, Wolfgang 1982: Verwaltungswissenschaft – ein Paradigma und seine Karriere, in: Hesse 1982, S. 55-73
- Forsthoff, Ernst 1973: Lehrbuch des Verwaltungsrechtes, 10. überarbeitete Auflage, München
- Jann, Werner 1998a: Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: von Bandedemer u.a. 1998, S. 47-57
- Jann, Werner 1998b: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine /Wordelmann, Peter (Hg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift zum 65 Geburtstag von Carl Böhret, Baden-Baden, S. 253-282
- Jann, Werner 2001: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy Forschung, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 321-344
- Goodin, Robert E. / Klingemann, Hans-Dieter (ed.) 1996: A New Handbook of Political Science, Oxford University Press
- Grauhan, Rolf-Richard 1969: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, Heft 2/3, S. 269-284
- Héritier, Adrienne 1993 (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Sonderheft 24 der PVS, Opladen
- Hesse, Joachim Jens (Hg.) 1982: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS Sonderheft Nr. 13, Opladen
- Hesse, Joachim Jens 1982: Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung, in: ders. (Hg.) 1982, S. 9-33
- Hirsch, Joachim 1974: Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt a.M.
- Howlett, M. / Ramesh, M. 1995: Studying public policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto
- Jaedicke, Wolfgang / Thron, Thomas / Wollmann, Hellmut 2000: Modernisierung der Kommunalverwaltung – Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, Wüstenrot-Stiftung, Freiburg
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph / Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin
- König, Klaus 1970: Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, Berlin
- König, Klaus 1990: Zum Standort der Verwaltungswissenschaften, in: DÖV, Heft 8, S. 305-310

- König, Klaus /Füchtner, Natascha 1998: Schlanker Staat – Verwaltungsmodernisierung im Bund, (Speyerer Forschungsberichte 183), Speyer
- König, Klaus /Füchtner, Natascha 1999: „Schlanker Staat“ zwischen Bonn und Berlin, in: Verwaltungsarchiv, Heft 1, S. 1-20
- König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hg.) 1997: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden
- Konzendorf, Götz 1998: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke, Speyerer Forschungsberichte Nr. 187, Speyer
- Luhmann, Niklas 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln
- Luhmann, Niklas 1967: Verwaltungswissenschaft in Deutschland, in: Recht und Politik, Jahrgang 1967, S. 123ff.
- Majone, Giandomenico 1996: Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions, in: Goodin/Klingemann 1996, S. 610-628
- Mayntz, Renate 1978: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg
- Mayntz, Renate 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: von Beyme, Klaus / Offe, Claus (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS Sonderheft 26, S. 148-168
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (Hg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt / New York
- 1995a: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Dies. 1995, S. 39-72
- Narr, Wolf-Dieter / Naschold, Frieder 1971: Theorie der Demokratie, (Einführung in die moderne politische Theorie, Band 3) Stuttgart
- Naschold, Frieder / Oppen, Maria / Wegener, Alexander 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 12), Berlin
- Nelson, Barbara J. 1996: Public Policy and Administration: An Overview, in: Goodin/Klingemann 1996, S. 551-593
- Offe, Claus 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt a.M.
- Offe, Claus 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, Jahrgang 1974, S. 333-345
- Ortmann, Günter / Sydow, Jörg / Türk, Klaus (Hg.) 1997: Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft, Opladen
- Pankoke, Eckart / Nokielski, Hans 1977: Verwaltungssoziologie. Eine Einführung in die Probleme der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart u.a.
- Peters, B. Guy / Wright, Vincent 1996: Public Policy and Administration, Old and New, in: Goodin/Klingemann 1996, S. 628-644

- Reichard, Christoph 1977: Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, Berlin/New York
- Ronge, Volker / Schmiege, Günter 1973: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt am Main
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritier 1993, S. 116-149
- Sabatier, Paul A. (ed.) 1999: Theories of the Policy Process. Theretical Lenses on Public Policy, Boulder
- Scharpf, Fritz W. 1973: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: Ders.: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a.M, S. 9-32
- Scharpf, Fritz W. 1982: Der Erklärungswert binnenstruktureller Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung, in: Hesse 1982, S. 90-105
- Scharpf, Fritz W. 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein u.a. 1987, S. 111-151
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen
- Schimank, Uwe 1994: Organisationssoziologie, in: Kerber, Harald / Schmieder, Arnold (Hg.) 1994: Spezielle Soziologien, Reinbek, S. 240-254
- Schuppert, Gunnar Folke 2000: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden
- Seibel, Wolfgang 1996: Administrative Science as Reform: German Public Administration, in: Public Administration Review, No. 1, S. 74-81
- Wollmann, Hellmut 2000: Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Veränderungswelle?, in: Czada, Roland / Wollmann, Hellmut (Hg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit (Leviathan Sonderheft 19), Opladen. S. 694-731.
- Thieme, Werner 1984: Verwaltungslehre. 4. erweiterte und völlig neubearbeitete Auflage, Köln u.a.

## Liste der erschienenen polis-Hefte ab 1995

- 30/1995 Edgar Grande/ Hans J. Kleinsteuber/ Martin List/ Georg Simonis**  
Die Technologiepolitik in Deutschland und Europa.
- 31/1995 Martin List**  
Das sicherheitspolitische Modell Deutschland und die Frage der humanitären Intervention.
- 32/1995 Maria Behrens/ Ellie Roelofs**  
Biotechnology in a Delta: the Case of the Netherlands.  
Maria Behrens/ Sylvia Meyer-Stumborg/ Georg Simonis  
Von den Nachbarn lernen? Die deutsche Nahrungsmittelindustrie im gesellschaftlichen Konflikt um die Einführung der Gentechnik.
- 33/1995 Ulrich von Alemann/Josef Schmid (Hrsg.)**  
Die Organisation der Reform  
Ein Werkstattbericht zum ÖTV-Projekt
- 34/1996 Dagmar Biegler/Ralf Kleinfeld/Josef Schmid/  
Annette Zimmer**  
Aus der Werkstatt der Verbändeforschung:  
Zwei Arbeitspapiere der „Forschungs-Initiative Verbände“
- 35/1996 Jörg Bogumil/Leo Kissler/Ralf Greifenstein/Elke Wiechmann**  
Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft  
Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen
- 36/1996 Ulrich von Alemann/Josef Schmidt (Hrsg.)**  
Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes
- 37/1997 Maria Behrens/Georg Simonis**  
Kontextualisierung als Aufgabe staatlicher Politik  
Der gesellschaftliche Konflikt um die Einführung der Gentechnik
- 38/1997 Magnus Ryner**  
Maastricht Convergence and Post-Fordist Transition in Sweden and Germany
- 39/1998 Ulrich von Alemann/Roland Czada**  
Kongreßbeiträge zur Politischen Soziologie, Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse
- 40/1998 Patrick Brandenburg/Birgit Frey/Thomas Kniwel**  
Verbände zwischen Markt und Staat  
Drei Beiträge aus der Forschungs-Initiative Verbände
- 41/1998 Georg Simonis/Ralf Droz**  
Innovation und Kontext

- 42/1999**    **Jörg Bogumil (Hrsg.)**  
Modernisierung der Landesverwaltungen
- 43/1999**    **Martin List**  
Außenpolitik der USA
- 44/1999**    **Susanne Lütz**  
Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch.
- 45/2000**    **Martin List**  
Groß-Theorien der internationalen Politik im Wechselgespräch und ein konstruktivistischer Blick auf die internationale Gemeinschaft
- 46/2000**    **Roland Czada**  
Dimensionen der Verhandlungsdemokratie  
Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung.
- 47/2000**    **Rainer Eising**  
Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?
- 48/2000**    **Katrin Auel/Arthur Benz/Thomas Esslinger**  
Democratic Governance in the EU.  
The Case of Regional Policy
- 49/2000**    **Georg Simonis u.a.**  
Politik und Technik - vier Studien zum Wandel von Staatlichkeit
- 50/2001**    **Rainer Eising**  
Strategic action and policy learning in embedded negotiations:  
the liberalization of the EU electricity supply industry
- 51/2001**    **Frank Marcinkowski**  
Kommunales Wahlverhalten zwischen Eigengesetzlichkeit  
und Bundestrend. Eine Fallstudie aus Nordrhein-Westfalen.
- 52/2001**    **Stephan Bröchler/Helmut Elbers**  
Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater  
oder Bürohilfskräfte? Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der  
persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten des  
Deutschen Bundestages.
- 53/2001**    **Nathalie Strohm**  
Why Germany does not (yet?) have a Nolan Committee