

Sabine Kropp

Breit aufgestellt und doch verstreut. Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung und universitäre Ausbildung in Deutschland

Schlüsselwörter: Verwaltungsforschung, Deutschland, Verwaltungskarrieren, Governance, Europäisierung

Die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft ist aufgrund des hergebrachten Juristenmonopols im höheren Dienst an deutschen Universitäten nur schwach institutionalisiert. Gleichwohl bringt sie eine breite Vielfalt an Forschungsergebnissen zur Rolle der Verwaltung auf allen Ebenen des politischen Systems hervor und ist gut in internationale Forschungszusammenhänge integriert. Anhand ausgewählter Forschungsschwerpunkte zeigt dieser Beitrag, dass der Bereich „Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse“ nicht nur die gesamte Breite an methodischen und theoretischen Zugängen der Sozialwissenschaften aufgegriffen hat, sondern in der Vergangenheit auch von sich aus wichtige Anstöße zur Entwicklung der Politikwissenschaft, z.B. zur Governance-Debatte, gegeben hat. Trotz dieser engen inhaltlichen Verflechtung ist die Analyse von Politik und Verwaltung jedoch nicht in diesen Diskursen aufgegangen; sie liefert vielmehr eigenständige Forschungsfragen. Ungenutztes Potenzial besteht bei der interdisziplinären Vernetzung mit der rechtswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung.

Research variety and institutional dispersion – research on politics and administration and university education in Germany

Keywords: administrative sciences, Germany, administrative careers, governance, Europeanization

Since jurists still enjoy a privileged access to the senior service, the subject area “politics and administration” is weakly institutionalized in political science departments at German universities. Nevertheless, one can find a wide variety of research on public administration in political science. German researchers focusing on “politics and administration” are also well integrated into international research networks. By singling out some key aspects of “administrative sciences and public policy”, this article reveals that this research branch has taken on the whole range of the methodological and theoretical approaches shaping the relevant debates in political science. Vice versa, “politics and administration” contributed to the dominating discourses in political science, such as the governance debate. Notwithstanding its tight linkage with other subdisciplines, “politics and administration” did not merge into these research areas but still adds to political science with distinct research questions. However, there is some potential still unexploited to further link research activities to administrative law and public management.

Sabine Kropp

Freie Universität Berlin

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Arbeitsstelle Politisches System der BRD

lnestr. 22, D-14195 Berlin

E-Mail: sabine.kropp@fu-berlin.de

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 43. Jg. (2014) H. 4, 367–383

1. Verwaltung als Kristallisationspunkt der frühen Politischen Wissenschaften

Die wissenschaftliche und praktische Auseinandersetzung mit dem Thema „Verwaltung“ blickt in Deutschland auf eine lange Tradition zurück. Deren Wurzeln reichen bis in die Staatswissenschaft hinein, die sich seit der frühen Neuzeit allmählich herausbildete. Wilhelm Bleek (Bleek 2001, 66–90) beschreibt in seiner Geschichte der Politikwissenschaft, wie der frühneuzeitliche Staat des 16. und 17. Jh. aus pragmatischen Gründen ein effizienteres Finanzsystem zu entwickeln versuchte und unter den Bedingungen des Merkantilismus eine paternalistische Wohlfahrtspolitik in Gang setzte, um die dafür notwendigen Arbeitskräfte zu erhalten. Die damit einhergehende Ausweitung öffentlicher Aufgaben hatte zur Folge, dass sich allmählich eine einheitliche Verwaltungsorganisation mit ausgebildetem Personal und „rationalen“ Verwaltungsprinzipien, wie der Aktenführung, der Behörde mit einem hierarchischen Verwaltungstab etc., herausbildete, deren Funktionsweisen schließlich von Max Weber (Weber 1976) als Grundprinzipien der Bürokratie und als wesentliches Merkmal legaler Herrschaft typisiert wurden.

Die Entstehung einer modernen Verwaltung wurde früh von der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Staatstätigkeit begleitet. Bleek verweist darauf, dass nicht die großen Staatstheorien Macchiavellis oder Thomas Hobbes' „Leviathan“, sondern vielmehr die breit aufgefächerten und „oft kleinkarierten“ kameralistischen Wissenschaften die frühe Politikwissenschaft in Deutschland geprägt hätten (Bleek 2001, 72). Die deutschen Universitäten betrachteten die Kameralwissenschaften seinerzeit denn auch als akademisch wenig anspruchsvolle Materie, so dass der Fächerkanon zunächst an spezialisierten Akademien gelehrt wurde. Erst im 18. Jahrhundert kamen die Universitäten der Forderung der Obrigkeiten nach, die Staatswissenschaften in ihr Angebot zu übernehmen. Diese seinerzeit „modernen“ Staatswissenschaften umfassten u.a. die Kameralistik, Statistik, Finanzen, Ökonomie, Bevölkerungswissenschaft, zudem die Wissenschaft von der Policey, d.h. den allgemeinen Staatsangelegenheiten und der inneren Verwaltung.

Mit der Industrialisierung und dem Aufkommen des Liberalismus im 19. Jahrhundert vollzog sich ein grundlegender Wandel des Staatsverständnisses, der sich in neuen Anforderungen an die Ausbildung eines modernen Verwaltungsdienstes niederschlug. Dass der Obrigkeitsstaat angesichts des aufkeimenden ökonomischen Liberalismus rechtsstaatlichen Begrenzungen unterworfen wurde, trug dazu bei, dass nicht mehr die Policeywissenschaften, sondern die Rechtswissenschaften zum Kern der Ausbildung des höheren Verwaltungsdienstes avancierten. Das Handeln der vollziehenden Staatsgewalt wurde vereinheitlicht und nachprüfbar (Stern 1980, 749–752); staatliches Handeln wurde im Obrigkeitsstaat fast vollständig im Recht aufgelöst (Bogumil/Jann 2009, 31), das fortan eine praktische und empirische Verwaltungswissenschaft ersetzte. Das Legalitätsprinzip wurde entsprechend zum obersten Leitprinzip der Verwaltung – parallel dazu entstand das Juristenmonopol. In der Nachkriegszeit lag vor allem den Alliierten und den aus dem Ausland zurückkehrenden WissenschaftlerInnen daran, nicht nur eine unbelastete Ministerialbürokratie, sondern auch eine empirische Politikwissenschaft aufzubauen. Infolge dieser Orientierung entwickelten sich Staats- und Verwaltungsrecht auf der einen Seite und Politik- und Verwaltungswissenschaft auf der anderen Seite an deutschen Universitäten unabhängig voneinander (Bogumil/Jann 2009, 32). Das Juristenmonopol ist inzwischen zwar formal aufgeweicht, es prägt das Selbstverständnis und die legalistische Verwaltungskultur Deutschlands jedoch nachhaltig und entfaltet bis heute einen Einfluss auf das Angebot des Faches „Verwaltungswissenschaften“ an deutschen Universitäten.

Der nachfolgende Überblick über den Stand der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland unternimmt zunächst im zweiten Abschnitt eine Bestandsaufnahme über die institutionelle Verankerung des Faches an den deutschen Universitäten und seiner Bedeutung für die Ausbildung des höheren Verwaltungsdienstes. Der daran anschließende dritte Teil kann angesichts der breit gefächerten Forschungsaktivitäten in Deutschland keinen vollständigen Überblick geben und erhebt auch keinen Anspruch auf die Vollständigkeit eines Literaturberichts. Er beschäftigt sich stattdessen mit ausgewählten aktuellen Forschungsschwerpunkten. Der Beitrag schließt im vierten Teil mit der Feststellung, dass die Subdisziplin „Verwaltungswissenschaft“ bzw. der Themenbereich „Politik und Verwaltung“ zwar in der politikwissenschaftlichen Forschung breit vertreten, aber institutionell schwach aufgestellt ist.

2. „Politik und Verwaltung“: Kein integraler Bestandteil der universitären Ausbildung

Der Bereich „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ genießt in der deutschen Politikwissenschaft offenkundig eine hohe Reputation. Einer im Jahr 2007 durchgeführten Umfrage in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) zufolge, wird der Bereich immerhin als zweitwichtigster des eigenen Faches betrachtet. Zusammen mit dem Schwerpunkt „Staat und Verwaltung“ rangiert der Bereich sogar auf Platz 1 (Jann 2009, 477). Nun mögen solche wenig repräsentativen Umfragen im eigenen Fach Unterschiedliches aussagen: etwa, dass sich viele PolitikwissenschaftlerInnen mit öffentlichen Aufgaben befassen, weil die Policy-Analyse breite Schnittstellen zur Theorie, der Systemforschung und den Internationalen Beziehungen aufweist, oder auch, dass nach einer Phase, in der Deregulierung und Entbürokratisierung als Leitbilder eines modernen Staates galten, dieser bereits vor der Krise als Regulierungsinstanz und Garant einer funktionierenden und gerechten Gesellschaftsordnung wieder in den Mittelpunkt der Politikwissenschaft gerückt ist. Im Verständnis der deutschen politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung gehören Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft jedenfalls zusammen. Dieser Verbindung entspricht, dass sich die einschlägige Sektion der DVPW unter dem Etikett „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ organisiert hat und beide Aspekte in ihr Forschungsprogramm integriert.

Die Wertschätzung des Untersuchungsgegenstands „Verwaltung“ durch das eigene Fach spiegelt sich organisatorisch nicht in der deutschen Universitätslandschaft wider. Sozialwissenschaftliche Studiengänge, die sich explizit dem Thema „Verwaltung“ widmen, sind an deutschen Universitäten dünn gesät. Es gibt sie in Konstanz, Hagen und Potsdam; in jüngerer Vergangenheit stießen zusätzliche Angebote wie das der privaten Hertie School of Governance Berlin oder der Zeppelin University in Friedrichshafen, die sich „Public Policy“ oder „Politics, Administration & International Relations“ nennen und verwaltungswissenschaftliche Komponenten integriert haben, in diese Lücke vor (vgl. Reichard/Röber 2009, 123).

Die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung ist in Deutschland disziplinar in einen rechtswissenschaftlichen, einen betriebswirtschaftlichen sowie einen sozialwissenschaftlichen Zweig aufgespalten. Sie ist als Fach bis heute nur schwach institutionalisiert (Reichard/Röber 2012, 75), auch wenn das Themenspektrum der Disziplinen durchaus wechselseitig anschlussfähig ist. So beschäftigt sich das Staats- und Verwaltungsrecht in weiten Teilen mit den gleichen Gegenständen wie die Sozialwissenschaft, etwa mit Fragen der Regulierung in unterschiedlichen Policies, der bürgerschaftlichen Partizipation in Planungsverfahren, des Gewährleistungsstaates

usw. Auch die öffentliche Betriebswirtschaftslehre weist breite Schnittstellen zu den beiden anderen Disziplinen auf, etwa wenn ihre VertreterInnen zu öffentlichen Haushalten, ökonomischen Steuerungsmodellen oder Fragen der Prozessoptimierung in der Verwaltung arbeiten.

Ein ausgebautes Lehrangebot findet sich hingegen an den mehr als 60 vor allem praxisorientierten, häufig internen und den Innenministerien unterstellten Fachhochschulen des Bundes und der Länder. Diese Einrichtungen widmen sich der Ausbildung von VerwaltungsbeamtInnen und bereiten neben allgemein verwaltungswissenschaftlichen Studiengängen mit einem spezialisierten Portfolio auf Tätigkeiten im Polizeidienst, in der Rentenversicherung, der Verwaltungsinformatik etc. vor. Mit der Einführung des Bologna-Systems ist die Durchlässigkeit zwischen Fachhochschulen und Universitäten zwar durchlässiger geworden. Doch selbst wenn einige Fachhochschulen inzwischen selbst breiter angelegte und qualitativ hochwertige Studiengänge sowie eigene Masterprogramme anbieten, so bevorzugen die einstellenden Behörden nach wie vor die AbsolventInnen der „eigenen“ Fachhochschulen. Eigenständiges Lernen oder Forschen steht in diesen Verwaltungsstudiengängen nicht im Mittelpunkt (Reichard/Röber 2012, 32, 73). Entsprechend gering sind die Anteile des politikwissenschaftlichen Angebots, auch wenn Bausteine des Faches sowie betriebswirtschaftliche Ausbildungsinhalte inzwischen in einzelne Studiengänge integriert sind. Eine ähnliche disziplinäre Konstellation prägt die als verwaltungswissenschaftliches Kompetenzzentrum geltende Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Da dort RechtsreferendarInnen vor ihrem Zweiten Staatsexamen die sogenannte Verwaltungsstation durchlaufen können, ist das Angebot ebenfalls zuvorderst juristisch orientiert. Die Master- und Magisterstudiengänge enthalten überwiegend rechtswissenschaftliche, an zweiter Stelle wirtschaftswissenschaftliche Inhalte und werden durch sozialwissenschaftliche Lehrinhalte lediglich flankiert.

Eine für diesen Beitrag recherchierte Aufstellung der Professuren, die der Politikwissenschaft zugeordnet sind und in ihrer Denomination das Wort „Verwaltung“ tragen, kommt aktuell nur auf eine Zahl von 14 (bereinigt um vorübergehende Doppelbesetzungen oder gerade wegfallende Stellen). Sozialwissenschaftlich ausgerichtete Professuren dienten in der jüngeren Vergangenheit angesichts der angespannten Haushaltslage der Länder immer wieder als Streichmasse oder boten Möglichkeiten für eine Umwidmung und Stärkung des Kerncurriculums. Ähnliches lässt sich für betriebswirtschaftliche Lehrstühle im Bereich des „Public Management“ konstatieren (Reichard/Röber 2012, 73).

In diesen kleinen Zahlen spiegelt sich der lange Schatten der in Deutschland legalistisch geprägten Verwaltungskultur und des Juristenmonopols in der höheren BeamtInnenausbildung wider. Dreh- und Angelpunkt des verwaltungswissenschaftlichen Studiums ist nach wie vor das Verwaltungsrecht, das als Lehrgebiet in der Regel an jeder juristischen Fakultät verankert ist. Die Ausbildungsinhalte für den höheren Dienst sind in Deutschland noch immer „sehr stark am Leitbild des juristisch geschulten Generalisten“ ausgerichtet (Reichard/Röber 2011, 306). Zwar sollte der gesellschaftlich befriedende Effekt einer Verwaltungskultur, die auf Rechtsbefolgung, Regelkonformität und ein berechenbares Verwaltungshandeln ausgerichtet ist, nicht unterschätzt werden. In jüngerer Zeit mehren sich jedoch kritische Untersuchungen über die einseitig rechtswissenschaftlich ausgerichtete Ausbildung für den öffentlichen Dienst, da sich die Tätigkeitsfelder in den vergangenen Jahrzehnten mit der Privatisierung und Deregulierung von Staatsaufgaben, den Public-Management-Reformen und der wachsenden Kooperation des Staates mit privaten AkteurInnen nachhaltig verändert haben (vgl. Reichard/Röber 2012). Somit ist weniger eine bloße Vermittlung von Techniken der Rechtsanwendung gefragt, es bedarf vielmehr der Vermittlung von Problemlösungsmethodiken, die insbesondere in Führungspositionen der mo-

dernen Verwaltung erforderlich sind (vgl. Hammerschmid et al. 2010). Dennoch finden die AbsolventInnen von verwaltungswissenschaftlichen Studiengängen an Universitäten, die solche Techniken und Methoden vermitteln, bis heute nur schwer einen Zugang zum öffentlichen Sektor. AbsolventInnenbefragungen sozialwissenschaftlich ausgerichteter verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge, etwa der Universität Konstanz, zeigten aber, dass tatsächlich nur rund ein Drittel von ihnen später im öffentlichen Sektor beschäftigt ist (Reichard/Röber 2012, 60). Damit haben auch Universitäten nur wenige Anreize, „Politik und Verwaltung“ als Lehrgebiet der Politikwissenschaft zu institutionalisieren. So hat letztlich auch die Universität Konstanz ihr verwaltungswissenschaftliches Profil wieder stärker zugunsten eines eher allgemein sozialwissenschaftlichen umgebaut.

Der kontinuierliche Personalabbau im öffentlichen Dienst trug in den vergangenen Jahrzehnten dazu bei, dass sich die Berufsaussichten für qualifizierte HochschulabsolventInnen, die keine rechtswissenschaftliche Ausbildung durchlaufen haben, eher noch verschlechterten. Angesichts des ansteigenden Durchschnittsalters der Bediensteten und den damit verbundenen Problemen für die Innovationsfähigkeit des Personalsystems sprechen Reichard und Röber bereits von einer „kollektiven Vergreisung“ von Teilen der öffentlichen Verwaltung (Reichard/Röber 2012, 13, 51). Der Reformfähigkeit des Personalsystems wird heute insgesamt kein gutes Zeugnis ausgestellt.

Tatsächlich lässt sich für Deutschland eine erhebliche Persistenz der formal-bürokratischen Herrschaftsform konstatieren, die sich mit neoinstitutionalistischen Organisationstheorien erklären lässt (z.B. Meyer/Rowan 1977): Da Organisationen ihren Selbstzweck nicht nur daraus beziehen, dass sie effektiv handeln, sondern Legitimation für ihren Bestand erzeugen, werden formale Strukturen auch dann aufrechterhalten, wenn sie keine optimalen Ergebnisse liefern oder aber Anpassungen an eine sich verändernde Umwelt sogar behindern. Das „organisationale Feld“ (Zucker 1977) aus Behörden und angelagerten Organisationen sei, betonen Reichard und Röber (2009, 128), entsprechend durch von den Beteiligten gemeinsam aufrechterhaltene Werte und eine ausgeprägte Änderungsresistenz geprägt. Letztere werde zusätzlich durch den regelmäßigen Mittelzufluss und die Bestandsgarantie der öffentlichen Verwaltung verstärkt. Damit schreibe der öffentliche Dienst eine Praxis der Selbstrekrutierung fort, die Innovationen tendenziell behindere (Reichard/Röber 2012, 75).

Studien zur Elitenrekrutierung in der Verwaltung belegen, dass SpitzenbeamtenInnen vor allem männlich sind, auffallend häufig aus Beamtenfamilien stammen und sich die soziale Herkunft damit gewissermaßen vererbt. Man könne von einer „für Deutschland typischen, über das Berufsbeamtentum in Verbindung mit dem Jurastudium vermittelten Staatsaffinität der Exekutivpolitiker sprechen“ (Derlien 2008, 303; ähnlich Schwanke/Ebinger 2006, 233–234; Bogumil et al. 2012, 162). Die Durchlässigkeit zwischen den Sektoren Wirtschaft und Verwaltung ist gering (vgl. Veit 2012; Hammerschmid et al. 2010). Eine systematische Personalplanung findet nicht statt, weil öffentliche Arbeitgeber zumeist nur zu Beginn der Ausbildung in Humankapital investieren und ihr qualifiziertes Personal durch hohe Austrittshürden zu halten versuchen. Kehrseite dieser Personalpolitik ist eine geringe intersektorale Mobilität (Derlien 2008). Ferner sinkt der Anteil an JuristInnen nur langsam. Dies unterscheidet Deutschland von anderen europäischen Ländern, wie etwa der Schweiz, Schweden oder den Niederlanden, die trotz einer ausgeprägten Rechtsstaatstradition eine ausgewogenere Mischung der Beschäftigten aus unterschiedlichen Studiengängen für den öffentlichen Dienst rekrutieren.

Auch wenn die Verwaltungswissenschaften an deutschen Universitäten nur schwach institutionalisiert sind, so gibt es doch eine rege, häufig vergleichend angelegte Forschungstätigkeit

in der Politikwissenschaft über verwaltungswissenschaftliche Themen (vgl. Bogumil/Jann/Nullmeier 2006). So sind etwa im Bereich der Governance- und Policy-Forschung, in der Forschung zur Kommunalpolitik oder in der (vergleichend) angelegten Systemforschung häufig verwaltungswissenschaftliche Aspekte in die Fragestellungen integriert. Die Denomination von Lehrstühlen ist zudem ein unsicherer Indikator, um die real existierende Forschungstätigkeit über den Gegenstand „Verwaltung“ zu eruieren. Gleichwohl geht die institutionelle Fragmentierung des Teilgebietes damit einher, dass es seit den 1990er-Jahren kein übergreifendes, integrierendes Forschungsprogramm der sozialwissenschaftlich ausgerichteten Verwaltungsforschung in Deutschland mehr gibt (Jann 2009).

3. Ausgewählte Forschungsschwerpunkte der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung

Verwaltungspolitologische Forschungen gibt es in Deutschland zu allen erdenklichen Aspekten der Verwaltungstätigkeit – auf allen Ebenen des politischen Systems (Bogumil/Jann 2009). Häufig ist sie komparativ angelegt. Das nachfolgende Kapitel umreißt angesichts dieser Vielfalt drei ausgewählte Forschungsfelder, die aus verschiedenen Blickwinkeln die oben angesprochene (mangelnde?) Anpassungsfähigkeit der Verwaltung, hier v.a. der Ministerialbürokratie, beleuchten: die Ausbildung, die Rollenorientierungen und die Einstellungen des administrativen Spitzenpersonals, die Bedeutung von Wissen in der Verwaltung sowie deren Europäisierung. Viertens wird erörtert, ob die verwaltungspolitologische Forschung inzwischen in der Governance-Debatte aufgegangen ist. Einzelne Gesichtspunkte des New Public Management, zu der es als dem zentralen verwaltungswissenschaftlichen Paradigma der vergangenen Dekaden eine überaus breite Forschungstätigkeit gegeben hat, sind in die dargestellten Schwerpunkte partiell integriert.

Die Mikroebene: Das politisch-administrative Führungspersonal

Bereits vor dem Siegeszug neoinstitutionalistischer Ansätze beschäftigte sich die Verwaltungsforschung in Deutschland intensiv mit dem Rollenverständnis bürokratischer Eliten (Steinkemper 1974; später Derlien/Mayntz 1988; 1991). Sie schloss damit an Kernfragen der politischen Soziologie und schließlich an das Forschungsprogramm des soziologischen Institutionalismus an, das Rollen als Handlungsgründe konzeptualisiert. Jüngere empirische Studien sind teilweise als Replikation der Arbeiten aus den 1980er-Jahren angelegt, so dass sie Rückschlüsse auf die Entwicklung von Rollenbildern in der deutschen Verwaltungselite im Besonderen und auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Allgemeinen erlauben (vgl. Kropp/Ruschke 2010).

Die Ergebnisse dieser Studien belegen, dass der Idealtypus des „klassischen“ Beamten Max Webers in administrativen Spitzenpositionen der Vergangenheit angehört. Es dominiert vielmehr der „politische Beamte“, der sich programm- oder problemorientiert verhält (vgl. Putnam 1976; Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009; Bogumil et al. 2012). Die Rollenorientierung der MinisterialbeamtenInnen enthält verschiedene Komponenten: Sie verstehen sich als ExpertInnen, InitiatorInnen neuer Projekte und RechtsanwenderInnen und RepräsentantInnen des Staates, sie schätzen die politische Seite ihrer Arbeit, weniger aber die Politisierung von außen. Die Längsschnittuntersuchungen belegen zudem, dass sich dieses Rollenverständnis in den vergangenen Jahrzehnten – bezogen auf das administrative Spitzenpersonal – nur wenig verändert hat.

Aberbach et al. gingen noch davon aus, dass sich die Rollen von PolitikerInnen und BürokratInnen voraussichtlich vermischen, mithin eine „Hybridisierung“ stattfinden (Aberbach et al. 1981). In Studien zur deutschen administrativen Elite gaben beinahe alle Befragten an, dass sie fachliche und politische Aspekte im Verwaltungsalltag – im Sinne einer „funktionalen Politisierung“ – gegeneinander abwägen und politische Aspekte antizipierend aufgriffen (Derlien 2003); diese Haltung verstärkte sich während der großen Koalition von 2005–2009 (Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009). Eine Trennung von Politik und Verwaltung, wie sie das New Public Management nahelegt, erscheint für die Ministerialbürokratie, die wesentlich an der Politikformulierung beteiligt ist, auch angesichts dieser Akteurspräferenzen und Rollenverständnisse unrealistisch. Über zwei Drittel der Befragten gaben an, dass sich ihr eigenes Berufsbild mit dem der PolitikerInnen teilweise überlappe. Das Ausmaß der funktionalen Politisierung hängt aber offenbar von der politischen Bedeutung des Tätigkeitsbereichs ab (Ebinger/Schmitt 2010). Somit deutet z.B. wenig darauf hin, dass eine größere formale Autonomie von Agenturen (Döhler/Jann 2007) mit einer größeren politischen Unabhängigkeit von BeamtenInnen einhergeht oder eine weitere Politisierung befördert (vgl. ähnlich Peters/Pierre 2004; Yesilkagit 2008).

Trotz der funktionalen Politisierung der SpitzenbeamtenInnen verstehen sich diese nicht als PolitikerInnen. In diese Richtung weist eine Befragung von AbteilungsleiterInnen, die zeigt, dass diese die traditionellen Grundsätze der Verwaltung – als Kern des Beamtenethos – noch immer als die Stärken der Bürokratie sehen (Hammerschmid et al. 2010, 13–16). Hierzu zählen Kompetenz und Expertise, Rechtsstaatlichkeit, Kontinuität, Unabhängigkeit, Neutralität und Objektivität. Insgesamt ist die als formale Politisierung bezeichnete (legitime) Abberufung von SpitzenbeamtenInnen („politische BeamtenInnen“) aus politischen Gründen in Deutschland nach Regierungswechseln und die damit einhergehende Personalrotation mit einer Austauschrate von zuletzt mehr als 60% groß (Bogumil et al. 2012, 164). Sie ist in Deutschland äußerst umstritten, da das Berufsbeamtenamt, insonderheit die Ministerialbürokratie, als „Bollwerk des Rechtsstaates gegen politische Willkür der Regierungen und Parlamente“ gilt (Bull 2012, 115). Schwierig zu erforschen ist die Parteipolitisation des administrativen Spitzenpersonals. Grundsätzlich gilt: Je höher die Position in der Bürokratie, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass eine Parteimitgliedschaft vorliegt, mit einer (Ausnahme: AbteilungsleiterInnen) im Zeitverlauf tendenziell sinkenden Tendenz (Bogumil et al. 2012, 158). Die Parteizugehörigkeit zeigt der einsetzenden MinisterIn Loyalität und Vertrauen der BeamtenInnen an, allerdings steht Parteipatronage nicht notwendig im Gegensatz zur Qualifikation als dem nach wie vor wesentlichen Selektionskriterium (John/Poguntke 2013, 138). Als problematisch für die politische Führung von Ministerien könnte sich die offenbar wachsende Zahl der LaufbahnbeamtenInnen erweisen, die eine Bindung an eigene politische und fachliche Positionen nach einem Regierungswechsel höher gewichten als die Loyalität gegenüber der neuen Regierung (ebenda, 244; Bogumil et al. 2012, 167) – was aus funktionalen Gründen betriebene Parteipatronage und formale Politisierung wiederum verstärken könnte.

Dass die ministerielle Führungselite, zumal die „politischen Beamten“, eine größere Affinität gegenüber der Politik aufweisen als die unterer Hierarchiestufen, liegt nahe. Unterschiede innerhalb der Verwaltungshierarchie sind jedoch empirisch weitgehend unerforscht. Rollenorientierungen etwa der ReferatsleiterInnen in den Ministerien, die die sogenannte Referentenentwürfe ausarbeiten, Dauerkontakte zu gesellschaftlichen Organisationen halten und sich damit ebenfalls an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung bewegen, stellen ein Forschungsdesiderat dar. Solche Erkenntnisse wären jedoch vonnöten, um genauere Aussagen über Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der Ministerialbürokratie durch die Politik treffen zu können.

In einer jüngeren Führungskräftestudie wurde aus betriebswirtschaftlicher Sicht untersucht, ob und inwieweit sich die New-Public-Management-Reformen im Selbstverständnis von AbteilungsleiterInnen in Bund und Ländern niederschlagen. Die Befunde belegen eine große Persistenz des traditionellen bürokratischen Rollenverständnisses im Weber'schen Sinne und der legalistischen Verwaltungskultur. Die AbteilungsleiterInnen in Bund und Ländern identifizieren zwar den demografischen Wandel und den budgetären Druck sowie die Innovations- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als die wesentlichen Herausforderungen. Jedoch zeugt die Umfrage von einer starken Binnenorientierung der Verwaltung, die diese Maßnahmen nicht in entsprechende Instrumente übersetzt (Hammerschmid et al. 2010, 29). Managementziele, Europäisierung, Globalisierung und die Governance-Diskussion, also die Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren, finden bis heute nur einen schwachen Eingang in das Selbstverständnis des administrativen Führungspersonals (ebd.). Die Angehörigen von Oberbehörden, die eher operative Aufgaben wahrnehmen, stehen Elementen betriebswirtschaftlicher Steuerung dagegen aufgeschlossener gegenüber als die Ministerialbürokratie. Ungeklärt ist, ob die Angehörigen anderer Hierarchiestufen in der Ministerialbürokratie, die zahlreiche Außenkontakte mit Verbänden etc. pflegen, ein ähnliches Ausmaß an Binnenorientierung wie die AbteilungsleiterInnen zeigen.

Die neueren Surveys untersuchen nur einen Ausschnitt der Rollentheorie, nämlich die Rollendefinitionen und das Selbstverständnis des administrativen Spitzenpersonals. In den Untersuchungsdesigns werden Rollensets von Politik und Verwaltung nicht verglichen, ebenso wenig wechselseitige Rollenperzeptionen unterschiedlicher Elitegruppen. Anhaltspunkte lieferte nach den Studien von Hans-Ulrich Derlien und Renate Mayntz zuletzt die Potsdamer Elitenstudie der 1990er-Jahre (Bürklin et al. 1997), die jedoch nicht wieder aufgelegt wurde. Damit mangelt es der Verwaltungsforschung und Regierungslehre heute an Erkenntnissen, wie sich PolitikerInnen und MinisterialbürokratInnen wechselseitig wahrnehmen (Kropp/Ruschke 2010; Kropp/Buzogány/Buche 2012). Diese Wechselbeziehungen prägen aber die sektorale fachpolitische Steuerung wesentlich und sind für die Regierungspraxis von großer Bedeutung.

Dem neoinstitutionalistischen Paradigma folgend, werden Akteurspräferenzen (in) der Verwaltung zwar in zahlreichen Einzelstudien herausgearbeitet. Diese Studien haben unser Wissen über das Handeln der Verwaltung zweifelsohne vermehrt. In Arbeiten, die sich dem Rational-Choice-Institutionalismus verpflichtet fühlen, werden nicht selten Principal-Agent-Ansätze herangezogen, um Agenturprobleme zwischen Politik und Verwaltung zu erklären (für viele: Lane 2005). Die Bausteine dieser vielen Studien lassen sich nur schwer zu einem Gesamtbild zusammensetzen. Für Deutschland können Analysen des Dienstrechts sowie die oben dargestellten Rollenorientierungen Aufschluss darüber geben, ob Agentur- und Loyalitätsprobleme in der prognostizierten Form auftreten. Die Forschung zum administrativen Personal bietet dabei die Möglichkeit, genauere Ergebnisse zu generieren, weil sie Rollenorientierungen und Perzeptionen als „verfestigte“ Handlungsgründe empirisch erhebt und durch Panelbefragungen darüber hinaus Veränderungen in der Verwaltung sichtbar macht.

Wissen, Expertise und Evidenz

Ebenso wie andere Subdisziplinen der Politikwissenschaft ist die Verwaltungsforschung dem „cognitive turn“ gefolgt und hat Ideen, Wissen, Informationen und Expertise als kausale Faktoren in ihr Forschungsprogramm integriert (vgl. Kropp/Kuhlmann 2013). Wissensbasierte Ansätze

ze beleuchten dabei unterschiedliche Aspekte des Verwaltungshandelns. Generell generieren und verwenden Politik und Verwaltung unterschiedliche Wissensbestände. Während die Verwaltung als Produzentin und Hüterin einer fachlichen, oft hochspezialisierten Expertise gilt (Voßkuhle 2008), agieren Kabinettsmitglieder und Abgeordnete eher auf der Grundlage von ideologisch „gerahmtem“ Wissen und von politischen Werten. Da PolitikerInnen unter Zeitdruck aus einer Vielzahl von Informationen die für sie relevanten herausfiltern müssen, sind sie auf politisch bewertete Informationen angewiesen, um Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Zwar erarbeiten sich FachpolitikerInnen im Parlament ebenfalls Expertise, jedoch können sie und ihre Mitarbeiterstäbe das Spezialwissen der Verwaltung schon aufgrund der deutlich knapperen Personalressourcen nicht kompensieren. Wie und unter welchen Bedingungen Verwaltungen und politische Akteure „lernen“, ist ein häufig bearbeitetes Thema der policy-orientierten Verwaltungswissenschaften (Sabatier 1987; Biegelbauer 2013).

Mit der Krise des Wohlfahrtsstaates rückte das „evidence-based policy-making“ als zentrales Paradigma in den Mittelpunkt der Verwaltungsforschung. Diese Ansätze verfolgen in praktischer Hinsicht eine Rationalisierung von Verwaltungsprozessen. Um Probleme effektiver lösen zu können, sollen PolitikerInnen Entscheidungen nicht ideologisch oder interessenbasiert treffen, sondern Wissensbestände heranziehen, die sich auf eindeutige Kausalbeziehungen stützen. Evaluierungen sowie Folgenabschätzungen sind regelmäßig in Prozesse der Politikformulierung und Implementation einzubeziehen. Da PolitikerInnen aus den oben umrissenen Gründen selbst nur bedingt die (zeitlichen, personellen) Ressourcen für eine evidenzbasierte Politik aufwenden können, fungiert die Verwaltung als Drehscheibe einer wissens- und evidenzbasierten Politik. Dem entsprechen Urteile des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs, die den Gesetzgeber zu einer in sich stimmigen und sachlich ausgereiften Gesetzgebung verpflichten und das Programm evidenzgestützter Politik gleichsam als justizielle Mahnung an den deutschen Gesetzgeber herantragen. Dieser darf sich entscheidungsrelevantes Wissen nicht nur bei externen Anbietern „einkaufen“, sondern ist verpflichtet, es selbst vorzuhalten.

Gerade in dieser Hinsicht scheinen zu hohe Erwartungen an die Verwaltung jedoch verfehlt – schon angesichts des kontinuierlichen Personalabbaus und steigender Aufgabendichte. Zurückhaltung ist ebenfalls angesagt, wenn man unterschiedliche theoretische Stränge der wissensbasierten Policy-Forschung (Nullmeier 2013) mit verwaltungs- bzw. organisationswissenschaftlichen Perspektiven verknüpft. Wissen, das in der Verwaltung erzeugt und gespeichert wird, wird in solchen Arbeiten als organisationales Konstrukt konzeptualisiert (Daviter 2013). Damit rücken aber die Spezifika der Organisation und ihres Personals in den Mittelpunkt: So ist die nach wie vor dominierende rechtswissenschaftliche Ausbildung der BeamtInnen eher auf das Erlernen der Rechtssystematik und weniger auf die Analyse kausaler Zusammenhänge ausgerichtet, was ein „evidence-based policy-making“ in der Verwaltung tendenziell erschwert.

Ein weiterer Einwand zielt auf die Objektivierbarkeit von Expertise. In allen Wissenschaften gibt es konkurrierende Erklärungsmodelle, die häufig voraussetzungsvoll sind und auf (normativen) Vorannahmen beruhen. Eine eindeutige „Evidenz“ ist deshalb nur selten gegeben. Komplexe Probleme lassen sich meistens nicht anhand einfacher Empfehlungen lösen, da kausale Wirkungsketten lang sind und es schwierig ist, Ursache und Wirkung eindeutig zu lokalisieren. „Wicked problems“, also vertrackte Probleme, stellen heute eher die Regel als die Ausnahme dar (siehe Graduiertenkolleg an der Uni Potsdam). Wenn wissenschaftliche Paradigmen miteinander konkurrieren, wird zudem der Glaube der Politik an die Eindeutigkeit und Richtigkeit des Expertenrates erschüttert (Straßheim 2013). Das „Expertendilemma“ führt nun aber dazu, dass ExpertInnen, die der Politik Rat vermitteln, selbst in eine Legitimationskrise geraten.

Sie laufen Gefahr, politisiert zu werden, wenn im Rahmen einer evidenzbasierten Politik die Kriterien für eine Evaluierung erst verhandelt werden.

Eine evidenzbasierte Politik stößt zudem an die Grenzen der Empirie, weil nicht für jede Fragestellung geeignete Daten existieren. Wenn aber politische Alternativen von vornherein wegen des Mangels an „evidenten“ Daten ausgeschlossen werden, erzeugt sie spezifische legitimatorische Probleme. Neuere Studien weisen in diesem Sinne auf die Mehrdeutigkeit von Performanzdaten in der Verwaltung hin, die erst interpretiert und mit Sinn aufgeladen werden müssen. Konkurrierende Wissensbestände müssen zudem interpretiert und (politisch) priorisiert werden. Eine bessere, evidenzbasierte Verwaltungssteuerung bedarf deshalb auch einer Veränderung von Perspektiven und Arbeitsweisen in der Verwaltung (Schwab 2013).

Als Mechanismus fortlaufenden Lernens gedacht ist die Evaluierung des Handelns der öffentlichen Verwaltung mittlerweile weit verbreitet. Begleitend hierzu hat die *Evaluationsforschung* in Deutschland (Wollmann 2012) einen beträchtlichen Fundus an Studien hervorgebracht (z.B. für NPM und Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene, vgl. Holtkamp 2008; Kuhlmann 2010; Bogumil et al. 2007). Verwaltungen hätten somit eigentlich zahlreiche Möglichkeiten, Informationen über ihre Leistungen und die Wirksamkeit ihres Handelns in ihre Entscheidungen einfließen zu lassen. Jedoch wird an sich verfügbares Wissen in der Verwaltung nur rudimentär genutzt. Deutschland hinkt im Vergleich etwa zur Schweiz sowohl in der Verwendung von Evaluationswissen als auch in der Verwendungsforschung deutlich hinterher (Wollmann 2013). Zwar werden in Deutschland zahlreiche Anstrengungen unternommen, den Gesetzgebungsprozess zu verbessern, etwa durch das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA; vgl. Veit 2010). Dies erfolgt z.B. am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) angesiedelten Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) als Auftragsforschung. Obschon in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien Standards für die GFA aufgeführt sind, wird sie häufig nur formal umgesetzt. GFAs erzeugen hohe Kosten. Ihre Qualität leidet nicht selten darunter, dass sie sich nur auf die Folgen konzentrieren, die sich aufgrund der Datenlage ermitteln lassen. Politische AkteurInnen begegnen kritischen Ergebnissen oft mit Misstrauen, was einer gezielten Verwendung entgegensteht. Der Verwaltung als Anwender gebricht es zudem an der erforderlichen Methodenkompetenz.

Ex-ante-Evaluationen werden heute auf Bundesebene regelmäßig durch den „Normenkontrollrat“ (NKR) vorgenommen, der sich aus externen ExpertInnen zusammensetzt. Da eine politische Abwägung der Regulierungsniveaus nicht stattfindet (Wegrich 2013, 293), sind die Aufgaben des NKR bewusst bescheiden formuliert. Mithilfe des sogenannte Standardkostenmodells werden im Prozess der Politikformulierung lediglich durch staatliche Regulierungen verursachte Informationspflichten der Wirtschaft gemessen, Ziele für die Reduktion von Bürokratiekosten formuliert sowie die Umsetzung von EU-Politiken kontrolliert. Der NKR dient somit nicht zuletzt der Entbürokratisierung, der Kontrolle der Ministerien und ihrer Regulierungsansprüche.

Leistungsvergleiche haben als Ergebnis der letzten Föderalismusreform von 2009 in Deutschland sogar Eingang in das Grundgesetz gefunden (GG Art. 91d). Allerdings handelt es sich dabei lediglich um eine Kann-Bestimmung, die in der Praxis keine Verpflichtung entfaltet. Das Wissen aus Leistungsvergleichen führt in Deutschland nur selten zu einem reflexiven Lernen von Verwaltungen als Organisationen. Das typische Muster freiwilliger Vergleiche, bei denen weder eine Steuerung „von oben“ institutionalisiert ist, noch deren Ergebnisse transparent gemacht werden und die keinerlei Verbindlichkeit und Sanktionen kennen, führt zu hohen Ausstiegsquoten, erzeugt nicht-repräsentative Ergebnisse und entfaltet in letzter Konsequenz keine nachhaltigen Effekte (Jäkel/Kuhlmann 2013; ähnlich Bogumil/Ebinger 2013).

Summa summarum belegt der Forschungsstand, dass Verwaltungen als „Expertenorganisationen“ heute in einem Feld mit einer Vielzahl anderer Anbieter von Wissen konkurrieren. Damit Expertise politische Verwendung finden kann, dürfen Verwaltungen aber nicht nur technische Expertise produzieren, sondern müssen diese auch mit prozeduralem Wissen verknüpfen. In der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Verwaltung mangelt es an einem klaren Bewusstsein darüber, unter welchen Bedingungen kausale Zusammenhänge gelten – und welchen methodischen und theoretischen Begrenzungen auch die Wissenschaft unterliegt. Auch diese Befunde sprechen dafür, dass das Verwaltungspersonal in Deutschland – je nach Aufgabenprofil einer Einheit – einer breiteren Ausbildung und im Idealfall einer interdisziplinären Zusammensetzung bedarf.

Europäisierung

Internationale Verwaltungsorganisationen und die EU-Bürokratie sind in Deutschland Gegenstand umfassender Forschungen (für viele: Bauer/Knill 2007) und auch einer von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten ForscherInnengruppe. Davon zu unterscheiden sind Arbeiten über die Europäisierung von politischen Prozessen, nationalen Institutionen sowie Einstellungen und Verhaltensweisen von AkteurInnen, die auch in der Verwaltungswissenschaft ein komparativ angelegtes Forschungsprogramm hervorgebracht hat. Kaum eine andere Entwicklung hatte auf das nationale deutsche Institutionengefüge in den vergangenen Jahren einen derartigen Einfluss wie die Europäisierung, die die Macht von den nationalen Parlamenten hin zu den Regierungen und Verwaltungen verschoben hat (Kropp et al. 2012). Es sind vor allem nationale BeamtInnen, die bei der Formulierung und Umsetzung von EU-Politiken („uploading“ vs. „downloading“) einen erheblichen Einfluss ausüben (Knill 2001). Die Aufwertung bürokratischer AkteurInnen lässt den „europäischen Verwaltungsraum“ zu einem losen Verbund nationalstaatlicher Behörden werden (Heidbreder 2011; Trondal 2011). Auch die deutsche Verwaltung hat sich unter dem Einfluss der EU-Integration verändert – auf den jeweiligen territorialen Ebenen jedoch auf unterschiedliche Weise und in verschiedener Intensität. Während die Länder und die Gemeinden im deutschen Föderalismus EU-Recht im Wesentlichen umsetzen, sind sie an Prozessen der im Wesentlichen administrativ gesteuerten Politikformulierung nur schwach beteiligt.

Die Forschung zur EU durchlief angesichts dieser bedeutenden Rolle, die Verwaltungen im Politikzyklus zukommt, einen „public administration turn“ (Trondal 2007; Quaglia et al. 2008; Radaelli/O’Connor 2009). Angesichts des politischen Gewichts, das Deutschland innerhalb der EU zukommt, ist es erstaunlich, dass die Europäisierung der deutschen Verwaltung im internationalen Vergleich nicht umfassend erforscht ist. In komparativen Studien, die auf der Grundlage des soziologischen Institutionalismus entstanden sind und die sich mit Sozialisierungsprozessen nationaler BeamtInnen in multinationalen Gremien auf EU-Ebene befassen, wurden deutsche MinisterialbeamtInnen nicht befragt. Zwar wurde schon vor längerer Zeit in einem am FÖV Speyer durchgeführten Projekt der Versuch unternommen, MinisterialbeamtInnen auf ihre „Europafähigkeit“ hin zu untersuchen (Speer 2008). Die Ergebnisse konnten jedoch nach Intervention des Bundesinnenministeriums nur rudimentär veröffentlicht werden, da sie seinerzeit das Bild einer nur wenig europäisierten, von Professionalisierungslücken geprägten Verwaltung ergaben. Dies dürfte sich in den vergangenen zehn Jahren zwar verändert haben. Bis heute bestehen aber Lücken in der Forschung, etwa hinsichtlich der Rollenorientierungen, der Loyalität und des strategischen Verhaltens von nach Brüssel entsandten BeamtInnen. Gut erforscht sind

hingegen die skandinavischen Länder oder die Niederlande (Trondal 2008; Trondal/Veggeland 2003).

Die meisten Studien belegen, dass der Sozialisierung der BeamtInnen durch nationale Institutionen und Koordinierungsnetzwerke nach wie vor eine große Bedeutung zukommt, auch wenn die Rollenorientierungen zwischen Ratsarbeitsgruppen und Gremien der EU-Kommission variieren. Diese Befunde, die auf die Prägekraft von nationalen Verwaltungstraditionen verweisen, bestätigen im Wesentlichen den historischen Institutionalismus und die Annahme, dass sich nationale Verwaltungen pfadabhängig entwickeln. Andere Untersuchungen, die sich stärker auf die Wirkungskraft epistemischer Gemeinschaften und den soziologischen Institutionalismus beziehen, betonen hingegen die deliberative Qualität einer wissensbasierten Entscheidungsfindung in den ExpertInnengremien der EU, etwa der Komitologie (Joerges/Neyer 1997).

Obwohl die Bundesministerien durchwegs ihre Organisation über die Einrichtung von Europaabteilungen und -referaten angepasst haben, hinkt die von den BeamtInnen wahrgenommene Bedeutung der EU offenbar bis heute ihrer tatsächlichen hinterher. Administrative Führungskräfte in Deutschland erachten den Einfluss der EU oder anderer internationaler AkteurInnen auf ihre Arbeit als eher gering (Hammerschmid et al. 2010, 12). Auf die Landesebene trifft dieser Befund noch stärker zu als auf die Bundesebene, auch wenn die Länder inzwischen ebenfalls regelmäßig eigene BeamtInnen nach Brüssel entsenden, Landesvertretungen aufgebaut haben und von den EU-Förderprogrammen nicht unerheblich profitieren. Die EU bestimmt die tägliche Arbeit der MinisterialbeamtInnen jedoch – je nach Politikfeld – in unterschiedlichem Ausmaß. In den meisten Ministerien ist es ein überschaubarer Teil, der sich ständig mit EU-Fragen auseinandersetzt (für die Niederlande: Mastenbroek/Princen 2010). Dabei trägt die Europäisierung der nationalen Ministerialbürokratie jedoch zu ihrer internen organisatorischen Ausdifferenzierung bei. Diese lässt sich vor allem innerhalb der Ministerien erkennen, also zwischen den Organisationseinheiten der Verwaltung, die in EU-Prozesse in Brüssel eingebunden sind, internationale Kontakte pflegen und EU-Materien als selbstverständlichen Teil der eigenen Arbeit betrachten, sowie den Teilen, die nach wie vor eine starke Binnenorientierung aufweisen.

Die Beobachtung, dass durch die Europäisierung „bifurcated governments“ (Goetz 2003) entstünden, trifft heute wohl kaum mehr zu. Demzufolge sei die Ministerialbürokratie zu einem Mehrebenenspieler geworden, während sich die politische Führung angeblich stärker auf nicht-europäisierte Fachpolitiken konzentrierte. Diese „Gabelung“ dürfte sich angesichts der Finanz- und Eurokrise, in deren Verlauf das Regierungspersonal nicht mehr national agieren kann, eher geschlossen als weiter geöffnet haben. Dass Krisen organisatorische Veränderungen auslösen können, weil sie starre Strukturen aufzubrechen vermögen, zählt zu den grundlegenden Erkenntnissen z.B. von Policy-Theorien und der Institutionentheorie. In Zuge der Krise der EU sind deshalb Studien gefragt, die krisenbedingte Veränderungsprozesse bzw. die Persistenz der Verwaltungsorganisation und ihre inkrementelle Anpassung untersuchen (vgl. die einschlägige Konferenz der EGPA in Bergen 2012).

Steuerung und Governance

Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse bedienen sich heute derselben Vielfalt von Methoden und theoretischen Ansätzen wie andere Teildisziplinen der Politikwissenschaft; andere Forschungsbereiche griffen dabei eher ihre Befunde und Ansätze auf als umgekehrt (Jann 2009, 495). Angesichts dieser engen inhaltlichen Verflechtung politikwissenschaftlicher Subdisziplinen

stellt sich die Frage, inwieweit die Verwaltungswissenschaften im aktuellen Governance-Diskurs aufgegangen ist (ebd., 496), der horizontale gegenüber hierarchischen oder marktförmigen Steuerungsformen als überlegen betrachtet und zudem auf ihre Demokratiepoteziale hinweist. Zwei von der DFG finanzierte Sonderforschungsbereiche in Bremen oder in Berlin widmen sich unterschiedlichen Formen des Regierens jenseits des Staates.

Die Verwaltungs- und Policy-Forschung lieferte schon früh die wesentlichen Impulse. Die Planungseuphorie der 1960er- und 70er-Jahre war zwar noch von dem Glauben geprägt, dass sich politische und gesellschaftliche Prozesse „top down“, aus dem Regierungsapparat heraus, mithilfe einer Politik vollziehenden Verwaltung steuern ließen (Jann 2009, 483–485). Bereits die frühen Implementationsstudien (Mayntz 1983; Wollmann 1979) belegten jedoch, dass die Problemlösungsfähigkeit der Politik begrenzt blieb und Vollzugsdefizite nicht zuletzt einer Nachsteuerung „von unten“, also durch die Kommunen und unter Beteiligung „privater“ AkteurInnen, bedurften. Die Implementationsforschung beschäftigte sich dabei zuvorderst mit der Frage, welche Steuerungsinstrumente für bestimmte politische Programme geeignet seien. Inzwischen ging ihr Forschungsprogramm mehr oder weniger in dem der Evaluierungsforschung auf.

Die Abkehr vom Top-down-Paradigma wies den Weg in die Erforschung von Policy-Netzwerken, zu Fragen der Selbstregulierung, der Kombination verschiedener Steuerungsformen und damit in die Governance-Debatte (Schuppert/Zürn 2008). Maßgebend war die Erkenntnis, dass Probleme im modernen Staat häufig durch staatliche und private AkteurInnen gemeinsam verarbeitet werden. Die Verwaltung fungiert als eine zentrale AkteurIn in Policy-Netzwerken, sie kann Netzwerke selbst initiieren und sie konfigurieren. Eine grundlegende Annahme lautete, dass „horizontale“ Formen von Governance gesellschaftliche Probleme besser zu lösen vermögen als die herkömmlichen Steuerungsinstrumente.

Inzwischen mehrt sich die Kritik an einer analytischen und normativen Überbewertung vor allem der Netzwerk-Governance. Erstens weisen Studien auf interne Hierarchien und auf die soziale Selektion innerhalb von Netzwerken hin, die vor allem vetofähige Interessen inkludieren. Vertrauen, Gleichheit und horizontale Beziehungen zählten gerade nicht zu den typischen Merkmalen von Netzwerken (Davies 2011). Zweitens müsse ihr Demokratiepotezial als begrenzt gelten: Netzwerke bedürfen der Anbindung an repräsentative Institutionen (Bekkers et al. 2007) und den „Schatten der Hierarchie“ (Fritz Scharpf; vgl. Heritiér/Lehmkuhl 2008), damit Ungleichheiten ausgeglichen werden können und politische Entscheidungen in den Geltungsbereich der durch freie und gleiche Wahlen legitimierten Staatsorgane zurückgeholt werden. Die Kritik von links weist ferner darauf hin, dass der Glaube an die bessere Regulierung durch Private und jenseits des Staates gemeinsame Wurzeln mit der Hegemonie neoliberaler Diskurse und der damit verbundenen Skepsis gegenüber dem Staat hätte (Davies 2011). Drittens schien die Governance-Forschung von einem gewissen Policy-Bias geprägt, da vor allem solche Politikfelder im Mittelpunkt standen, in denen der Staat angesichts komplexer Probleme und unsicherer Handlungsfolgen tatsächlich mit privaten AkteurInnen verhandelt, etwa im Forschungs- oder Umweltbereich. Das Aufgabenspektrum von Staat und Verwaltung ist aber nach wie vor *auch* von einer mehr oder weniger hierarchisch angelegten Ordnungspolitik geprägt, an der gesellschaftliche und private AkteurInnen nicht oder nur in geringem Umfang beteiligt sind. Viertens schließlich ist die Problemlösungsfähigkeit privater Norm- und Standardsetzung begrenzt. Private Macht, die durch Deregulierung und Privatisierung erweitert wurde, lässt sich letztlich schwieriger kontrollieren und begrenzen als staatliche Macht. Auch der „Gewährleistungsstaat“, der nur noch ein bestimmtes Niveau staatlicher Leistungen garantiert, diese aber nicht unbedingt selbst erbringt, stößt zuweilen an seine Grenzen.

Die Debatte über die Beteiligung „privater AkteurInnen“ wird seit einigen Jahren in der Politik- und Verwaltungswissenschaft vermehrt im Gewand der „partizipatorischen Demokratie“ geführt. Infolge der Bürgerproteste gegen den Umbau des Stuttgarter Bahnhofs (Stuttgart 21) und angesichts des anstehenden, Standortkonflikte hervorrufenden Ausbaus der Energienetze wurde 2013 das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz geändert, das nun eine frühe öffentliche Beteiligung vorsieht und die öffentliche Bekanntmachung von Vorhaben im Internet fordert. Nach einer anfänglichen Euphorie über die Chancen, die eine frühzeitige BürgerInnenbeteiligung mit sich bringt, wird inzwischen die Kritik an der sozialen Selektivität, der Erschwerung überörtlicher Planungen und am gesellschaftlichen Blockadepotenzial lauter. Die Erforschung von Protestkulturen, demokratietheoretischen Herausforderungen, der Erzeugung eines „Public Value“ sowie des Regulierungsbedarfs, der aufgrund einer stärker institutionalisierten bürgerschaftlicher Beteiligung entsteht, wird in der Verwaltungswissenschaft als interdisziplinäres Querschnittsvorhaben definiert, das Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften umfasst. Organisatorisch schlägt sich dieses Paradigma z.B. im Vorhaben, ein „Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung“ am FÖV Speyer einzurichten, nieder, oder in der Einrichtung eines neuen Masterstudiengangs „Planung und Partizipation“ an der Universität Stuttgart.

4. Fazit: Breite Forschungsaktivitäten, aber schwache Institutionalisierung

Obwohl die Verwaltungswissenschaften an deutschen Universitäten nur schwach institutionalisiert sind, lässt sich eine breite, häufig international vergleichende Forschungsaktivität feststellen. Mit Blick auf die Politikwissenschaft ist dies darauf zurückzuführen, dass das Themenfeld „Verwaltung“ mit der Policy-Analyse thematisch, organisatorisch und personell eng vernetzt ist und die Verwaltungswissenschaft methodisch und theoretisch dieselben Ansätze integriert wie andere Subdisziplinen. Auch in den internationalen Fachvereinigungen (ECPR, IPSA, EGPA) sind deutsche VerwaltungsforscherInnen auf den einschlägigen Panels und Tagungen mit ihren Arbeiten vertreten. Der erste – mit Blick auf die Denomination von Lehrstühlen eher ernüchternde – Eindruck führt somit leicht in die Irre. Der Abriss der oben ausgewählten Forschungsfelder zeigt, dass die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung in Deutschland keineswegs in der Governance-Debatte aufgegangen ist. Vielmehr produziert sie eigenständige und von dieser Debatte unabhängige, wenngleich anschlussfähige Fragestellungen, die ihrerseits an verschiedene theoretische Perspektiven angebonden sind und durch verschiedene disziplinäre Zugänge bearbeitet werden können. Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit findet jedoch nach wie vor selten statt.

Man sollte sich insgesamt nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Politikwissenschaft in der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung keine starke Stellung innehat. Die Persistenz des JuristInnenmonopols in der öffentlichen Verwaltung legt eine Stärkung verwaltungswissenschaftlicher Anteile im Fach Politikwissenschaft nicht eben nahe. Hierfür müsste die Ausbildung für den höheren Dienst offener gestaltet werden, auch, um eine Vorbereitung der BeamtInnen des höheren Dienstes auf die oben angesprochenen Zukunftsaufgaben zu ermöglichen. Auch wenn die methodischen und theoretischen Qualifikationen, die mit den oben dargestellten Forschungsschwerpunkten verbunden sind, für eine zeitgemäße Weiterentwicklung der Verwaltung und die Übernahme von Steuerungsaufgaben unverzichtbar sind, so wird die Bedeutung dieses Wissens als notwendiges Rüstzeug in der Verwaltung selbst noch immer unterschätzt. Man wird somit konstatieren müssen, dass diese Qualifikationen den Zugang von AbsolventInnen zum höheren Dienst nicht wesentlich verbessert haben.

LITERATURVERZEICHNIS

- Aberbach, Joel D./Robert D. Putnam/Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge.
- Bauer, Michael W./Christoph Knill (2007). *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden.
- Bekkers, Viktor/Geske Dijkstra/Arthur Edwards/Menno Fenger (2007). *Governance and the Democratic Deficit*, Hampshire.
- Biegelbauer, Peter (2013). *Wie lernt die Politik – Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden.
- Bleek, Wilhelm (2001). *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München.
- Bogumil, Jörg/Falk Ebinger (2013). Leistungsvergleiche zwischen Lernen und Kontrolle. Die Institutionalisierung von Innovation durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Sonderheft 1 (der moderne Staat), 125–140.
- Bogumil, Jörg/Falk Ebinger/Linda Jochheim (2012). Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen, in: Dieter Schimanke/Sylvia Veit/Hans Peter Bull (Hg.): *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, Baden-Baden, 151–170.
- Bogumil, Jörg/Stephan Grohs/Sabine Kuhlmann/Anna K. Ohm (2007). *10 Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Werner Jann (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hg.) (2006). *Politik und Verwaltung*. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift 37, Wiesbaden.
- Bull, Hans Peter (2012). Wie „politisch“ ist der öffentliche Dienst?, in: Dieter Schimanke/Sylvia Veit/Hans Peter Bull (Hg.): *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, Baden-Baden, 115–124.
- Bürklin, Wilhelm/Hilke Rebenstorf, u.a. (Hg.) (1997). *Eliten in Deutschland*. Rekrutierung und Integration, Opladen.
- Davies, Jonathan S. (2011). *Challenging governance theory*. From networks to hegemony, Bristol, Chicago.
- Daviter, Falk (2013). Zur Konzeptualisierung von Wissen in der verwaltungswissenschaftlichen Policy-Forschung, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Sonderheft 1 (der moderne Staat), 45–64.
- Derlien, Hans-Ulrich/Renate Mayntz (1991). *Bundeselite 1970–1987 – Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel*, Bamberg.
- Derlien, Hans (2000). Germany, in: Hussein Kassim, *National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, 54–78.
- Derlien, Hans/Renate Mayntz (1988). *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*. Elite Study II gefördert von der DFG. *Verwaltungswissenschaftliche Beiträge der Universität Bamberg* 25, Bamberg.
- Derlien, Hans-Ulrich (2003). Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: *Governance*, Vol. 16, 401–428.
- Derlien, Hans-Ulrich/Renate Mayntz (1991). *Bundeselite 1970–1987 – Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel*, Bamberg.
- Derlien, Ulrich (2008). Die politische und administrative Elite der Bundesrepublik, in: Werner Jann/Klaus König (Hg.): *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen, 291–328.
- Döhler, Marian/Werner Jann (Hg.) (2007). *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden.
- Ebinger, Falk/Carina Schmitt (2010). Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 51(1), 69–93.
- Ebinger, Falk/Linda Jochheim (2009). Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Vol. 2(2), 335–353.
- Goetz, Klaus H. (2003). The Federal Executive: Bureaucratic Fusion versus Governmental Bifurcation, in: Kenneth H. F. Dyson (Hg.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford, 55–72.
- Hammerschmid, Georg/Isabella Proeller/Christoph Reichard/Manfred Röber/René Geißler (2010). *Verwaltungsführung heute*. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung, Berlin/Potsdam/Leipzig.
- Heidbreder, Eva (2011). Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, 5–26.
- Heritiér, Adrienne/Dirk Lehmkuhl (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 28, 1–17.
- Holtkamp, Lars (2008). Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *dms – Der moderne Staat*, Vol. 2, 423–446.
- Jäkel, Tim/Sabine Kuhlmann (2013). Lernen von den Besten? Steuerung und Nutzung von Leistungsvergleichen in europäischen Verwaltungen, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Sonderheft 1 (der moderne Staat), 141–160.

- Jann, Werner (2009). Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, in: Sabine Kropp/Rüdiger Schmitt-Beck/Reinhard Wolf/Ruth Zimmerling (Hg.): Politikwissenschaft in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme zu 50 Jahren PVS, Politische Vierteljahresschrift 50, Wiesbaden, 476–505.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer (1997). Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving. European Comitology in the Foodstuffs Sector, in: Journal of European Public Policy, Vol. 4, 609–625.
- John, Stefanie/Thomas Poguntke (2013). Party Patronage in Germany: the strategic use of appointments, in: Petr Kopecky/Peter Mair/Maria Spirova (Hg.): Party Government and Party Patronage: Public Appointments and Political Control in European Democracies, Oxford, 121–141.
- Knill, Christoph (2001). The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence, Cambridge.
- Kropp, Sabine/Aron Buzogány/Jonas Buche (2012). Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen. Parlamente und Ministerialbürokratien als Gegenstand der Europäisierungsforschung. Politische Vierteljahresschrift, Vol. 53(1), 109–134.
- Kropp, Sabine/Matthias Ruschke (2010). Parlament und Verwaltung – in Rollenpartnerschaft vereint? Ein Plädoyer für die Verknüpfung von Parlaments- und Verwaltungsforschung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 41, 638–660.
- Kropp, Sabine/Sabine Kuhlmann (2013). Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Sonderheft 1 (der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management), Opladen.
- Kuhlmann, Sabine (2010). Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 76(2), 331–345.
- Lane, Jan-Erik (2005). Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective, New York.
- Mastenbroek, Ellen/Sebastian Princen (2010). Time for EU matters: The Europeanization of Dutch central government, in: Public Administration, Vol. 88, 154–169.
- Mayntz, Renate (Hg.) (1983). Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein.
- Meyer, John W./Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, Vol. 83, 340–363.
- Nullmeier, Frank (2013). Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Sonderheft 1 (der moderne staat), 21–44.
- Peters, B. Guy/John Pierre (2004). Politization of the civil service in comparative perspective: the quest for control, London.
- Putnam, Robert D. (1976). Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa – Ein vorläufiger Bericht, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 17(1), 23–61.
- Quaglia, Lucia/Fabrizio Francesco/Claudio M. Radaelli (2008). Committee Governance and Socialization in the European Union, in: Journal of European Public Policy, Vol. 15, 155–166.
- Radaelli, Claudio/Karl O'Connor (2009). How Bureaucratic Elites Imagine Europe: Towards Convergence of Governance Beliefs?, in: Journal of European Public Policy, Vol. 16, 971–989.
- Reichard, Christoph/Manfred Röber (2009). Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2, 109–131.
- Reichard, Christoph/Manfred Röber (2011). Ausbildung und Fortbildung, in: Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden, 302–310.
- Reichard, Christoph/Manfred Röber (2012). Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven, Berlin.
- Sabatier, Paul A. (1987). Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework, in: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, Vol. 8, 649–692.
- Schuppert, Gunnar Folke/Michael Zürn (Hg.) (2008). Governance in einer sich wandelnden Welt, Sonderheft 41, Politische Vierteljahresschrift, Wiesbaden.
- Schwab, Oliver (2013). Aus Daten Sinn machen. Übersetzungsprobleme im Performanzmanagement, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Sonderheft 1 (der moderne staat), 103–124.
- Schwanke, Karina/Falk Ebinger (2006). Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität, in: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hg.): Politik und Verwaltung. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift 37. Wiesbaden, 228–249.
- Speer, Benedikt (2008). Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes und Europakompetenz öffentlich Bediensteter – Anforderungen des Europäischen Verwaltungsraums an das deutsche System, in: Siegfried Magiera/Karl-Peter Sommermann/Jacques Ziller (Hg.): Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin, 683–703.
- Steinkemper, Bärbel (1974). Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Darstellung sozialstruktureller Merkmale unter dem Aspekt politischer Funktionen der Verwaltung, Köln.

- Stern*, Klaus (1980). Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II, München.
- Straßheim*, Holger (2013). Politische Expertise im Wandel. Zur diskursiven und institutionellen Einbettung epistemischer Autorität, in: Sabine *Kropp*/Sabine *Kuhlmann* (Hg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Sonderheft 1 (der moderne staat), 65–86.
- Trondal*, Jarle (2007). The Public Administration Turn in Integration Research, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, 960–972.
- Trondal*, Jarle (2008). Balancing Roles of Representation in the European Commission, in: *Acta Politica*, Vol. 43, 429–452.
- Trondal*, Jarle (2011). Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order, in: *Journal of European Integration*, Vol. 18, 55–74.
- Trondal*, Jarle/Caspar van den Berg/Semin *Suvarierol* (2008). The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission, in: *Governance*, Vol. 21, 253–274.
- Trondal*, Jarle/Frode *Veggeland* (2003). Access, Voice and Loyalty: the Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, 59–77.
- Veit*, Sylvia (2010). Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden.
- Veit*, Sylvia (2012). Zwei getrennte Eliten? Karrieremuster von Exekutivpolitikern und Spitzenbeamten in den deutschen Bundesländern, in: Dieter *Schimanke*/Sylvia *Veit*/Hans Peter *Bull* (Hg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, Baden-Baden, 175–192.
- Voßkuhle*, Andreas (2008). Expertise und Verwaltung, in: Hans-Heinrich *Trute*/Thomas *Groß*/Hans-Christian *Röhl*/Christoph *Möllers* (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen, 637–663.
- Weber*, Max (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen.
- Wegrich*, Kai (2013). Expertengremien und Reputation: Die Institutionalisierung regulatoriver Kontrolle in der bundesdeutschen Regierungsorganisation, in: Sabine *Kropp*/Sabine *Kuhlmann* (Hg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Sonderheft 1 (der moderne staat), 285–304.
- Wollmann*, Hellmut (2012). Herkünfte, Phasen und Ansätze der Evaluationsforschung, in: Dieter *Schimanke*/Sylvia *Veit*/Hans Peter *Bull* (Hg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, Baden-Baden, 321–332.
- Wollmann*, Hellmut (2013). Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung, in: Sabine *Kropp*/Sabine *Kuhlmann* (Hg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Sonderheft 1 (der moderne staat), 87–102.
- Wollmann*, Hellmut (Hg.) (1979). *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, Opladen.
- Yesilkagit*, Kutsal (2008). Political influence and bureaucratic autonomy, in: *Public Organization Review*, Vol. 8, 137–153.
- Zucker*, Lynne G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 42, 726–43.

AUTORIN

Sabine KROPP, Univ.-Prof., Lehrstuhl für Politisches System der BRD an der Freien Universität Berlin; Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Föderalismusforschung; Parlamentsforschung; Verwaltungsforschung; Russland.