

Marian Döhler

Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse

1 Einleitung

Das Verhältnis zwischen Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft scheint in der bundesdeutschen Politikwissenschaft als eine Art Symbiose wahrgenommen zu werden. In Lehrbüchern werden beide Teilgebiete gemeinsam behandelt (z. B. Nullmeier 2003; siehe auch Schröter 2001; Anter/Bleek 2013: 87), innerhalb der DVPW existiert seit 2010 eine Sektion „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ und die Herausgeber eines einschlägigen Sonderheftes der Politischen Vierteljahresschrift gelangen zu dem Schluss, dass sich die Verwaltungswissenschaft „in die politikwissenschaftliche Forschung nahtlos eingefädelt“ (Bogumil/ Jann/ Nullmeier 2006: 19) habe. Darauf deutet auch der eingeführte Terminus „politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung“ (vgl. Benz 2003; Bogumil/Jann 2009: 291 ff.) hin. Dennoch zeigt eine genauere Betrachtung, dass die scheinbare Einheit an verschiedenen Stellen Brüche bzw. Ungleichgewichte aufweist. Die eben erwähnten Herausgeber räumen ein, dass *Policy*-Forschung und Verwaltungswissenschaft trotz vieler Überschneidungen „getrennte Wege gegangen“ (Bogumil/Jann/Nullmeier 2006: 24) sind. Frank Janning geht noch einen Schritt weiter und konstatiert einen „Bedeutungsverlust der Verwaltung in den neueren Forschungsansätzen der Politikfeldanalyse“, die mehr auf „Struktur- und Gesamtbeschreibungen“ (Janning 2006: 83) ausgerichtet sei. Wer sich also mit dem Befund von der „Normalisierung der Verwaltungsforschung“ (Bogumil/Jann/Nullmeier 2006: 25) nicht anfreunden mag, trifft sogleich auf Indizien, die ein weniger positives Bild vom Zustand der Verwaltungswissenschaft zeichnen.

Es gibt keine prominenten Fachvertreter mehr, wie etwa Thomas Ellwein, die Verwaltung als integralen Bestandteil des Regierungssystems bzw. des Regierens betrachten. Auch Sozialwissenschaftler wie Fritz Scharpf und Renate Mayntz, die während der 1970er-Jahre maßgeblichen Anteil am Aufstieg der Verwaltungswissenschaft zum „herrschende[n] Paradigma“ (Fach 1982: 66) der Politikwissenschaft hatten, sind verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen in späteren Jahren fast vollständig aus dem Weg gegangen. Sucht man im Lehrbuch „Das politische System Deutschlands“ von Manfred G. Schmidt, ebenfalls einem profilierten Fachvertreter, nach dem Stichwort „Verwaltung“, wird man im Register ebenso enttäuscht wie im laufenden Text, in dem der Begriff nur an einer einzigen Stelle auftaucht, und zwar um festzustellen, Verwaltung sei „größtenteils Sache der Länder“ (Schmidt 2007: 184). Auch die beiden ehemaligen akademischen Gravitationszentren Speyer und

Konstanz haben sich thematisch von einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung entfernt. Erst recht fehlt es an einer „kritischen Masse“ interessierter Verwaltungsforscher. Eine gewisse, wenn auch keine harte Bestätigung dafür kann dem Mitgliederverzeichnis der DVPW entnommen werden. In der Ausgabe 2013/2014 rangiert die Verwaltungswissenschaft als eines von neun Forschungsgebieten mit 41 Nennungen auf dem vorletzten Platz, unterboten nur noch von der „Politischen Bildung“, die allerdings über eine eigene Fachgesellschaft verfügt. Im Vergleich dazu bringen es die beiden größten Forschungsgebiete „Internationale Politik und Außenpolitik“ und „Vergleichende Politikforschung“ auf 469 bzw. 417 Nennungen. Demnach beschäftigen sich nur 2,4 % der 1.750 DVPW-Mitglieder mit verwaltungswissenschaftlichen Themen im engeren Sinne. 2006/2007 sah es mit 46 verwaltungswissenschaftlich Interessierten noch leicht besser aus, was rund 3% der damals 1.537 DVPW-Mitglieder entsprach. Dieser Befund bedarf zwar der Relativierung, da eine schwer bestimmbare Zahl von Nennungen des Forschungsgebietes „Politikfelder und Implementation“ von den DVPW-Mitgliedern auch als Verwaltungswissenschaft verstanden werden dürfte. Ähnliches kann man für die Unterkategorie „Vergleichende Policyforschung/Staatstätigkeitsforschung“ vermuten. Ob das implizite „Mitdenken“ der Verwaltung als Analysedimension ein Zeichen der Stärke darstellt, ist zumindest fraglich. Eher scheint das „Unterpfügen“ verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen durch eine Policy-Orientierung, in der Verwaltung weder als Akteur noch als Untersuchungsobjekt explizit auftaucht, zu einer Marginalisierung des Forschungsfeldes beizutragen.

Das Verhältnis beider Teilgebiete zueinander wird meist so beschrieben, dass der Politikfeldanalyse die Rolle einer Rahmenperspektive zufällt, die zentrale Kategorien und Konzepte für die Analyse politischer Prozesse und Strukturen liefert (vgl. etwa Janning 2006; Bauer 2008), während die verwaltungswissenschaftliche Perspektive dann eine – zumeist komplementäre – Rolle spielt, wenn die Verwaltung, ihre spezifische Organisation und Arbeitsweise politisch relevant werden bzw. sich als Erklärung anbieten (vgl. etwa Jann 2009). Aber wann ist das der Fall und wie kann eine „verwaltungswissenschaftliche Perspektive“ abgrenzt werden? Im Wesentlichen sind hier drei Themenkomplexe zu nennen:

- Erstens die klassische Frage nach dem Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, die lange Zeit eher normative Züge besaß, aber zunehmend als Steuerungsproblem formuliert wird;
- zweitens die Entwicklung und der Wandel der Verwaltung, worunter seit den frühen 1990er-Jahren vor allem die Verwaltungsmodernisierung verstanden wird, und
- drittens die Rolle der Verwaltung als politischer Akteur, die zunächst in den Arbeiten der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (1969–1975) theoretisch und wenig später mit dem Aufschwung der Implementationsforschung empirisch stärkere Beachtung fand.

Die nachfolgende Bestandsaufnahme folgt dieser Themenstruktur, die sich freilich nicht diachron, sondern eher synchron entwickelt hat und daher auch keine Abfolge von aufeinander aufbauenden Fragestellungen abbildet. Nicht alle Themen wurden auf erhellende Weise ausdiskutiert, da die disziplinäre Aufmerksamkeit nicht selten auf neue Themen und Fragestellungen übergang, ohne dass sich zuvor ein Erkenntnisfortschritt eingestellt hatte. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können die zentralen Gegenstände der Verwaltungswissenschaft, von denen viele auch Berührungspunkte mit der Policy-Analyse aufweisen, folgendermaßen zusammengefasst werden.

Tab. 1: Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven

Politik und Verwaltung	Wandel der Verwaltung	Verwaltung als Akteur
<i>Kontrolle</i>	<i>Wachstum</i>	<i>Gesetzgebung</i>
– Instrumente	– Aufgaben	– Agenda Setting
– Legitimation	– Organisation und Personal	– Politikformulierung
– Principal Agent	– Finanzen	– Interessenvermittlung
<i>Politische Steuerung</i>	<i>Wandel</i>	<i>Gesetzesvollzug</i>
– Autonomisierung	– Technologie	– Handlungsspielräume
– Politisierung	– Europäisierung	– Bürgernähe
– Netzwerke	– Professionalisierung	– Instrumente
<i>Governance</i>	<i>Modernisierung</i>	<i>Verwaltungshandeln</i>
– Enthierarchisierung	– Leistungstiefe	– Bürokratische vs. professionelle Rationalität
– Grenzauflösung	– Performanz	– Kooperative/informelle(s) Verwaltung(shandeln)
– Transnationalisierung	– Management	

Quelle: eigene Darstellung

Ein wissenschaftliches Teilgebiet über Themen zu definieren, ist sicher nicht ganz unproblematisch, da Themenkonjunkturen häufig eine Reaktion auf politische Ereignisse darstellen und sich weniger an fachinternen Theorie- oder Schlüsselproblemen orientieren. Das provoziert den Vorwurf der Sprunghaftigkeit bzw. des Mangels an Kriterien, die sich zu einem Erkenntnisfortschritt bündeln lassen. Eine Möglichkeit, diesem Problem zu begegnen, besteht darin, die Position der Verwaltung innerhalb des Policy-Zyklus als Analyseperspektive zu nutzen (so etwa Bogumil/Jann 2009: 25 ff. oder Bauer 2008). Dabei werden sie großen Schnittmengen zwischen Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft deutlich. Da es hier aber nicht nur um die Schnittmengen, sondern auch um die Unterschiede zwischen beiden Teilgebieten geht, folgt Tabelle 1 der Logik, Politikfeldanalyse als Lehre von den „Außenwirkungen“ der Staatstätigkeit zu begreifen, die Verwaltungswissenschaft hingegen als Lehre vom „Innenleben“ des Staates (ähnlich Bauer 2008: 64 f.).

Auch wenn zwischen beiden Teilgebieten eher die Synergien als die Konkurrenz um die bessere Problemperspektive betont werden, lässt sich vermuten, dass die Verwaltungswissenschaft aus Sicht der Policy-Forschung zu policy-neutral ausfällt, während umgekehrt die Policy-Analyse aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht den administrativen Faktoren zu wenig Aufmerksamkeit widmet. Eine „richtige“ Mischung lässt sich realistischweise nicht endgültig bestimmen, sondern hängt von der jeweiligen Fragestellung ab.

2 Politik und Verwaltung

Als Niklas Luhmann Mitte der 1960er-Jahre feststellte, „Politik und Verwaltung sind nach Rollen und Rationalitätsprinzipien grundsätzlich getrennt“ (Luhmann 1966: 75), spiegelte das einen breiten Konsens wider. Für Aufsehen sorgte eine andere These, nämlich dass die besondere Funktion der Politik in der Legitimationsbeschaffung besteht, wohingegen die Verwaltung mit diesem Legitimationspolster ausgerüstet für die Herstellung bindender Entscheidungen zuständig sei. Aus der Rollendifferenzierung folgerte Luhmann, dass die Verwaltung „gegenüber der Politik relativ autonom“ agieren könne, ja eine „befehlsförmige Lenkung durch die Politik unterbunden“ (Luhmann 1966: 75) sei. Dies stellte seinerzeit eine Außenseiterposition dar, denn die bundesdeutsche Politikwissenschaft beschied sich noch mit einem differenzierungsarmen Konzept von Politik, demzufolge der Regierung die Willensbildung oblag, der Verwaltung hingegen die Willensausführung. Wie genau das geschah, war noch kein Thema. Dies änderte sich an der Wende zu den 1970er-Jahren grundlegend. Allerdings nicht als Reaktion auf Luhmann, sondern angeregt durch empirische Befunde. Rolf-Richard Grauhan gehörte zu den ersten Politikwissenschaftlern, die das Idealmodell der Verwaltungsführung, die „legislatorische Programmsteuerung“, als fiktiv darstellten (Grauhan 1969: 272) und damit auf den bis dahin kaum wahrgenommenen Anteil der Verwaltung am politischen Entscheidungsprozess hinwiesen. Dass die Ministerialverwaltung empirisch nachweisbar nicht nur an der Problemwahrnehmung, sondern auch an der Auswahl von Handlungsalternativen einen wichtigen Anteil besaß, hatte unterschiedliche Konsequenzen. Diese zunächst „wie ein Schock“ (Grauhan 1969: 272) wirkende Einsicht, schließlich ist davon das Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung betroffen, wurde von der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) ins Positive gewendet. An die Stelle von „Regierung“ trat der breitere Begriff des „politisch-administrativen Systems“ (PAS), dessen Steuerungskapazität im Dienste einer „aktiven Politik“, verstanden als Fähigkeit zur antizipativen Problemlösung, erhöht werden sollte. Die Stellschrauben dafür sah die Projektgruppe in der Organisation und Arbeitsweise von Regierung und Ministerialverwaltung, deren Kapazitäten zur Informationsverarbeitung, Programmentwicklung und Kon-

fliktregelung durch geänderte Ressortzuschnitte, die Zusammenlegung von Referaten und eine „positive“ Koordination, verstanden als frühzeitige Einbeziehung potentieller Vetoakteure, gesteigert werden sollte (vgl. Mayntz/Scharpf 1973: 136). Die funktionale Trennung zwischen Politik und Verwaltung war im PAS zumindest begrifflich eliminiert, kehrte aber über die mit Nachdruck geforderte Stärkung der Leitungsebene (PRVR 1972: II/12 ff.) wieder in die Analyse zurück. Dabei ging es keineswegs darum, eine aus dem Ruder laufende Verwaltung unter politische Kontrolle zu bringen, sondern die Ressortleitung von einer Überlastung zu befreien, die sie an der Wahrnehmung ihrer politischen Führungsaufgaben hinderte.

Die PRVR argumentierte seinerzeit aus einer „Ermöglichungsperspektive“. D. h., es ging nicht um die Erklärung politischer Prozesse oder gar Theoriebildung, sondern um die Erkundung jener Voraussetzungen, die Regierung und Verwaltung zu aktiver Politik und damit zur Lösung gesellschaftlicher Probleme befähigen würden. Dass dabei die staatliche Steuerungsfähigkeit gegenüber gesellschaftlichen bzw. ökonomischen Akteuren und ihren Interessen im Vordergrund stand, ist später als analytische Engführung wahrgenommen worden, deren „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2009: 31) ebenso wie die Gesetzgeberperspektive einer Ergänzung bedurfte, indem auch die Eigenheiten der Steuerungsobjekte, nämlich der „gesellschaftlichen Teilsysteme“ (Mayntz/Scharpf 1995: 11) zu berücksichtigen seien. Das führte weg von einer verwaltungswissenschaftlichen Sicht und hin zur gesellschaftlichen Organisations- und Handlungsfähigkeit, die als wichtige Erfolgsbedingung für staatliche Interventionen identifiziert wurde. Motiviert war dieser Perspektivwechsel zum einen auf theoretischer Ebene. Denn die Promotoren einer aktiven Politik sahen ihren Gestaltungsoptimismus von zwei Seiten her kritisiert. Aus der seinerzeit populären kapitalismus- bzw. herrschaftskritischen Richtung erschienen die binnenstrukturellen Reformen als wenig erfolgversprechend gegenüber den sehr viel wirkungsmächtigeren „externen Restriktionen“ einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Zu den hohen und rasch enttäuschten Reformervwartungen der sozialliberalen Koalition gesellte sich eine weitere, ganz anders geartete, nämlich systemtheoretische Kritik. Eine Steuerungsbefähigung des Staates wurde – wie von Luhmann – entweder gänzlich in Abrede gestellt oder aber auf eine „dezentrale Kontextsteuerung“ (Teubner/Willke 1984) reduziert. Vom „entzauberten“ Staat (Willke), der nur mehr auf Augenhöhe mit eigensinnig operierenden gesellschaftlichen Teilsystemen agieren konnte, war als zentrale Steuerungsinstanz nicht mehr viel zu erwarten.

Dies allerdings ließ sich schwer mit der wachsenden Zahl empirischer Analysen in Einklang bringen – und hier kommt die Policy-Dimension wieder ins Spiel –, die aufzeigen konnten, dass staatliche Reform- und Steuerungsbestrebungen keineswegs gleichförmig verliefen oder sogar grundsätzlich zum Scheitern verurteilt waren, was allerdings wie im Falle des „Schnellen Brüters“ (Keck 1984) auch vorkam. „Reformblockaden“, wie etwa im Gesundheitssektor, waren ohne Zweifel massiv (vgl. Rosewitz/Webber 1990), ließen sich aber auch überwinden (vgl. Döhler/Manow 1997). Die Umweltpolitik entstand als politisch-exekutives Projekt zu einem Zeit-

punkt, an dem von Umweltbewegung noch gar keine Rede war. Die Forschungs- und Technologiepolitik verdankt ihren Aufstieg im Wesentlichen ministeriellen Problemdiagnosen (vgl. Dörfler 2003: 348 ff.). Mit zunehmendem Einfluss der EU gerieten weitere Politikfelder in der lange als reformträge geltenden Bundesrepublik in Bewegung. Dass auch hier gravierende Unterschiede zu beobachten waren, etwa zwischen technisch und institutionell geprägten Politikfeldern, unterstrich die Sinnhaftigkeit einer nach Politikinhalt differenzierenden Betrachtung. Die Telekommunikation ist von einer dynamischen Technologie geprägt und erzeugt dementsprechend andere Interessen- und Akteurkonstellationen als z. B. die Gesundheitspolitik, die mit der gesetzlichen Krankenversicherung über einen institutionellen Kern verfügt, um den herum sich teilweise berufsständische Interessen entwickelt haben, die gut organisiert sind, aber gerade deshalb staatliche Interventionschancen eröffnen, die sich in weniger organisierten Politikfeldern nicht ergeben. Das begründete die seit den 1980er-Jahren vorherrschende Orientierung an Politikfeldern als Gliederungsprinzip nicht nur für die Bilanzierung von Regierungspolitik (so etwa Egle/Zohnhöfer 2010), sondern auch für die Darstellung des Regierungssystems (vgl. Schmidt 2007: 281 ff.). Wenn Anter und Bleek rückblickend sogar einen „Staat der Policies“ (2013: 71 ff.) identifizieren, ist daran sicher zutreffend, dass der Staat in der Policy-Analyse nicht mehr im Zentrum analytischer Bemühungen steht, sondern die gesellschaftlichen Akteure des Politikfeldes und ihr Umgang mit den diversen Policies. „Staatsnähe“ ist dann nur noch eine Operationalisierung für Politikfelder mit besonders hoher Regelungsdichte (Mayntz/Scharpf 1995).

Der Begriff „Politikfeld“ wird selten mit einem analytischen Anspruch gebraucht. Vielmehr folgt man damit der umgangssprachlichen Konvention, abgrenzbare politische Inhalte mit dem Suffix „-politik“ zu versehen, z. B. Agrarpolitik, Gesundheitspolitik oder Energiepolitik. Dahinter steckt jedoch mehr als nur die Bezeichnung für einen bestimmten Ausschnitt der Staatstätigkeit. Das Politikfeld, zumindest wenn es als Analysedimension ernst genommen wird, lässt sich als „Problemverarbeitungszusammenhang“ wie auch „Konfliktstruktur“ (Schneider/Janning 2005: 63) konzeptualisieren, welches gegenüber der Umwelt durch eine stabile Akteurkonstellation und endogen formulierte Policies eine relative Autonomie erlangt. In dem Moment, in dem externe Kriterien bzw. Akteure in ein Politikfeld eindringen, sinkt dessen Autonomie und es kann – wie sich an der sozialpolitischen Sicherung des Arbeitsmarktrisikos nachweisen lässt – zu einer „Erschöpfung“ (Trampusch 2009: 123 ff.) politikfeldspezifischer Gestaltungskräfte kommen. Mit Blick auf das hyperaktive und expandierende Feld der Familienpolitik lässt sich allerdings bezweifeln, ob „die“ Sozialpolitik insgesamt an einer Erschöpfung leidet. Es sollte daher analytisch berücksichtigt werden, dass Politikfelder zu einer internen Differenzierung in einzelne Segmente tendieren, so dass Sozialpolitik als nominale Oberkategorie für Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, Renten- und Familienpolitik

bildet, die sich jeweils zu eigenständigen und daher realen, d. h. die Interaktionen der Akteure beeinflussenden Politikfeldern entwickelt haben.

Die wesentliche Triebkraft für die Politikfeldgenese bzw. -differenzierung ist immer ein regelungsbedürftiges Problem, um das herum sich Akteure, Institutionen sowie politische Programme ablagern. Wie genau diese Elemente miteinander verknüpft sind, hängt vom empirischen Anwendungsfall ab. Wichtig für den vorliegenden Zusammenhang ist, dass Institutionen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen eine neben anderen Faktoren gleichrangige Rolle zugerechnet wird. Das spricht eigentlich für eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive. Wenn z. B. von Institutionalisierung die Rede ist, wird dies häufig mit der Errichtung eines Ministeriums oder neuer administrativer Zuständigkeiten operationalisiert (vgl. Stucke 1993; Döhler/Manow 1997: 32 ff.; Blum/Schubert 2009: 74 ff., 91 ff.). Analytisch in den Vordergrund treten dann allerdings meist die institutionellen Rahmenbedingungen, die sehr abstrakt als Regelsysteme oder föderale Kompetenzverteilung den Handlungskontext für die Akteure bilden (vgl. etwa Böcher/Töller 2012: 151 ff.). Wie genau sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung darstellt, ist deshalb keine drängende Frage mehr, weil institutionelle Kontexte als Makrodimension verstanden werden, deren Innenleben bei der Analyse der Interaktionen zwischen Staat und Gesellschaft keinen Erkenntnisfortschritt verspricht. Dass dabei – wie v. Beyme in starker Zuspitzung feststellt – „Steuerung ... als Begriff eingesetzt [wurde], um die verbliebenen Reste der Einwirkungsmöglichkeiten des politischen Systems zu analysieren“ (v. Beyme 1995: 198), ist einer der Gründe, warum Mitte der 1990er Jahre die gesellschaftliche Selbstregelung als „Äquivalent zur staatlichen Regelung“ (Mayntz/Scharpf 1995: 20) zunehmende Beachtung fand.

Mit der Unterscheidung zwischen *Steuerbarkeit* und *Steuerungsfähigkeit* (Scharpf 1989: 16 f.) ist eine zweite, für die *Policy*-Analyse wichtige Weggabelung markiert. Während Steuerbarkeit sich auf die Beschaffenheit des Politikfeldes und dessen mehr oder minder große Responsivität für externe Steuerungsimpulse bezieht, verweist Steuerungsfähigkeit auf jene Faktoren, die die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Regierungssystems bestimmen, also das Wahlrecht mit seiner Tendenz Koalitionsregierungen hervorzubringen, die föderalen Zustimmungsvorbehalte im Gesetzgebungsverfahren, die sich ebenso wie die Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht als „Vetopositionen“ begreifen lassen. Diese kurze Auflistung macht deutlich, dass politische Steuerung schon im Prozess der Entstehung an Uneinigkeit oder Vetomobilisierung scheitern kann. Aus dieser steuerungstheoretischen Differenzierung sind keine einheitlichen Konsequenzen gezogen worden. Sowohl Steuerbarkeit wie auch Steuerungsfähigkeit werden gleichermaßen beforscht, wenn auch der explizite Bezug zu dieser Differenzierung häufig fehlt. Eine neue, für die Verwaltungswissenschaft relevante Thematik ergab sich aus der zunächst eher beiläufig beobachteten Enthierarchisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft bzw. Verwaltung und Umwelt, die als kooperatives oder informelles Verwaltungshandeln zunehmend Beachtung fand (Benz

1994; Dose 1997). Daran schloss sich die Frage an, ob es nicht auch staatsintern zu einer Enthierarchisierung kommt, die insbesondere die Steuerungsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung betrifft (vgl. Ellwein 1994: 87 ff.; Döhler 2007: 18 ff.). Angetrieben durch Verwaltungsreformen in vielen OECD-Ländern hat sich daraus eine verwaltungswissenschaftliche Kernfrage entwickelt (vgl. Bach/Fleischer/Hustedt 2010), die auch international anschlussfähig ist. Da es sich aber um „non-policy reforms“ handelt, die sich auf Strukturen und Prozesse des öffentlichen Sektors allgemein beziehen, ist die Rückbindung an die Politikfeldanalyse nur partiell gelungen.

Der Begriff des Politikfelds fand seit Ende der 1980er-Jahre im Konzept des Policy-Netzwerkes eine für viele Beobachter begrifflich attraktivere Fassung, deren metaphorische Kraft sich aus zwei Quellen speist. Zum einen stand mit der quantitativen Netzwerkanalyse ein bereits hoch entwickeltes Instrumentarium zur Verfügung, um die als Netzwerke bezeichneten Interaktionszusammenhänge quantitativ und optisch abzubilden (vgl. Schneider/Janning 2005: 105 ff.). Zum anderen ließ sich die im Netzwerkkonzept beinhaltete Vorstellung von einer Tauschbeziehung als Bestätigung der These vom kooperativen Staat werten, der nicht mehr hierarchisch übergeordnet, sondern auf einer Ebene mit gesellschaftlichen Akteuren angesiedelt ist. Dieses Verständnis des Netzwerk-Konzeptes hat gegenüber der quantitativ-analytischen Variante die Oberhand gewonnen. Der Begriff des Politikfeldes ist damit nicht überflüssig geworden, denn er bezeichnet eine Beziehungsstruktur, von der erst empirisch erhoben werden muss, wie hierarchisch oder kooperativ sie jeweils funktioniert. Mit der Etablierung des Netzwerk-Konzeptes war in der Politikwissenschaft der Boden für den Aufstieg des *Governance*-Konzeptes bereitet (siehe Braun/Giraud in diesem Band).

Governance wird sowohl als Erweiterung von Steuerung wie auch von Regierung oder regieren („*government*“) verstanden, nämlich als Begriff für alle „Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (Benz u. a. 2007: 9). Diese Ausweitung des Politikverständnisses auf alle, auch privaten bzw. gesellschaftlich konstituierten Regelungs- und Koordinationsformen ist vielfach als neue Form von Staatlichkeit interpretiert worden (vgl. die Beiträge in Schuppert/Zürn 2008). Hoheitliches Verwaltungshandeln bzw. eine hierarchische Position des Staates gegenüber gesellschaftlichen Akteuren, wie sie die Verwaltungswissenschaft stillschweigend unterstellt, wird im *Mainstream* der *Governance*-Debatte als veraltet und funktional defizitär eingestuft. Daher wird auch nicht nach einer Steigerung staatlicher Steuerungskapazitäten gefragt, sondern eher nach deren Substitution durch gesellschaftliche Selbstregelung. Wer sich inmitten dieses hierarchieaversen Diskurses auf die Suche nach der Verwaltung begibt, wird allenfalls noch auf Spurenelemente treffen. Denn in der *Governance*-Debatte überwiegt ein Institutionen- bzw. Staatsverständnis, in dem Kooperation, dezentrale Problemlösung und Autonomie gesellschaftli-

cher Akteure dominieren. Dieser Zivilgesellschafts-Bias verträgt sich weder besonders gut mit der Gesetzgeber- noch mit der Steuerungsperspektive (anders Mayntz 2009: 47 f.), die beide für die Verwaltungswissenschaft charakteristisch sind. Das heißt aber nicht, dass eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive überflüssig oder gar unmöglich wird. Vielmehr wäre die *Governance*-Debatte mit ihrer Neigung, die Grenzauflösung zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu betonen, durchaus geeignet, um auch die Koordinationsprobleme zu analysieren, die beim Aufeinandertreffen unterschiedlicher Organisationsrationalitäten entstehen. Hier könnte die verwaltungswissenschaftliche Perspektive, die ihre Aufmerksamkeit den organisationsinternen Funktions- und Arbeitsweisen widmet, eine Ergänzung zu der bloßen Außensicht auf Organisationen bilden, die im *Governance*-Diskurs vorherrscht. Ganz anders sehen die Konsequenzen für die Politikfeldanalyse aus, deren Mainstream sich in ihrer Konzentration auf Politikinhalte und Akteurkonstellationen als Analyseeinheiten bestätigt sehen kann. Es ist daher kaum verwunderlich, dass die Diskussion um das Verhältnis von Politik und Verwaltung, die schon zuvor in der Steuerungsthematik an Bedeutung verloren hatte, in der *Governance*-Debatte in noch weitere Ferne gerückt ist.

3 Wandel der Verwaltung

Der Wandel der Verwaltung bildet die Kernthematik der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive. Wenn dies in der *Policy*-Analyse nur auf geringes Interesse gestoßen ist, resultiert das vor allem aus den Schwierigkeiten, empirisch einen Zusammenhang zwischen Verwaltung(tätigkeit) und Politikinhalten nachzuweisen (vgl. Scharpf 1982). Während der Einfluss der Ministerialverwaltung auf die Politikformulierung noch unmittelbar einleuchtet, ist dies im sehr viel breiteren Feld des Gesetzesvollzuges weniger klar. Hier spielen andere Faktoren, wie die Art und Komplexität des zu regelnden Problems, man denke nur an die Finanzmarktaufsicht, die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente oder die Folgebereitschaft der Adressaten eine wenn nicht größere, so doch zumindest besser nachweisbare Rolle. Dass der Vollzug der Nichtraucherschutz-Gesetze von der Gastronomie abhängt und diese wiederum auf Regelungen im jeweiligen Landesgesetz reagiert, liegt deutlich näher als die Organisation der Gewerbeaufsicht in den Mittelpunkt zu stellen. Wenn es also schon Schwierigkeiten bereitet, einen Zusammenhang zwischen Politikinhalten und bestimmten Verwaltungsstrukturen nachzuweisen, muss dies erst recht für eine Konstellation gelten, in der sich die Verwaltung im Umbruch befindet. Denn dafür müsste deren Leistung zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten (vorher/nachher) gemessen werden. Das ist aufwendig und bisher nur in kleinem Rahmen geschehen.

Die nach der Wiedervereinigung einsetzende Verwaltungsreformwelle (vgl. Bogumil/Jann 2009: 237 ff.; Blanke u. a. 2010) hatte eine Wurzel in der diffusen Wahrnehmung, dass die Verwaltung zu träge, zu bürokratisch und zu ineffizient sei. An der explosionsartigen Ausbreitung dieses Diskurses, der einige Vorläufer hatte, war die Regierung Kohl nicht ganz unbeteiligt. Wo die Forderung nach einer – wie es bald hieß – „Modernisierung“ der Verwaltung erhoben wird, musste ja auch eine vorangegangene Unterlassung vorliegen. Dass die Unionsparteien diesem Vorwurf entgegen wollten, erklärt ihre zögerliche bis abwehrende Haltung im Umgang mit dem Thema. Im Umfeld der SPD konnte man sich hingegen Verwaltungsmodernisierung als Instrument „einer kooperativen Gemeinwohlproduktion“ (Blanke 2009: 124) vorstellen, was in der Formel vom „aktivierenden Staat“ seinen programmatischen Niederschlag fand. Die zentrale Triebkraft ging allerdings von der kommunalen Ebene aus, die bereits damals unter hoher Verschuldung litt und von einer Reform der Verwaltung, der größten Ausgabeposition, erhebliche Kosteneinsparungen erwarten konnte. Dass sich die Kommunen für das aus dem angelsächsischen „*New Public Management*“ (NPM) eingedeutschte „Neue Steuerungsmodell“ – eine Art Baukasten diverser Modernisierungsinstrumente – besonders empfänglich zeigten, lässt sich auch auf deren schwach ausgeprägte Steuererhebungs Kompetenzen zurückführen. Landes- und Bundesebene, die hier deutlich größere Möglichkeiten besitzen, folgten mit entsprechend geringerem Reformelan und zeitlicher Verzögerung. Für die bundesdeutsche Verwaltungswissenschaft, die sich rasch an die Spitze der Reformbewegung stellte, bedeutete die unverhoffte Nachfrage nach Reformkonzepten, ihrer Umsetzung und schließlich ihrer – zu ernüchternden Ergebnissen führenden – Evaluation (vgl. Bogumil u. a. 2007) einen beinahe zwei Jahrzehnte währenden Boom.

Dass das Thema Verwaltungsmodernisierung dennoch nicht in den Kern der politikwissenschaftlichen Diskussion vordringen konnte, obwohl Anknüpfungspunkte vorhanden waren, hatte eine wichtige Ursache in der nicht bewusst herbeigeführten, aber dennoch wirksamen Abschottung und Selbstzentriertheit des NPM-Diskurses. Ob die disziplinäre Anbindung an die Betriebswirtschafts- bzw. Managementlehre daran einen Anteil hatte, ist eher zweifelhaft. Schließlich lassen sich große Teile der Politikwissenschaft in methodischer wie auch theoretischer Hinsicht von ökonomischen Denkmodellen leiten, ohne in Identitätskrisen zu geraten. Die thematische Schließung des NPM-Diskurses ergab sich aus seinem explizit präskriptiven, auf Reformen der Verwaltung ausgerichteten Selbstverständnis. Dadurch verbreitete sich auch in der Politikwissenschaft der Eindruck, Verwaltungswissenschaft sei eine Reformwissenschaft (vgl. Seibel 1999; Bogumil/Jann 2009: 300; Bauer 2008: 65). Eine so definierte Disziplin konnte sich zwar als beratungsnah und praxisrelevant profilieren, blieb aber gleichzeitig theoriefern und erklärungsarm. Um Letzteres ging es auch gar nicht, da man die Probleme und Defizite der öffentlichen Verwaltung zu kennen meinte und vielfach den von der Verwaltungspraxis vordefinierten Problemen folgte, ohne eigene, theoriebasierte Forschungsfragen zu

entwickeln. Viele Veröffentlichungen sind daher im Format des *Policy-Papers* formuliert, das sich an Entscheidungsträger richtet, Handlungsalternativen aufzeigt und Empfehlungen ausspricht. Im internationalen Vergleich stellt sich dies anders da. Denn „*public sector reforms*“ waren in vielen Ländern keine isolierte Angelegenheit, sondern eingebettet in wohlfahrtsstaatliche Reformprogramme, bei denen deutlich breitere Ziele verfolgt wurden als in der Bundesrepublik (vgl. Wollmann 2002).

Einige Autoren unternahmen mithilfe des Begriffs „Verwaltungspolitik“ den Versuch, die politische gegenüber der betriebswirtschaftlichen Dimension der Modernisierungsdebatte zu stärken (vgl. z. B. Jann 2001; Wollmann 2002). Die damit einhergehende Vorstellung, man könne Verwaltungspolitik analytisch wie ein Politikfeld behandeln (vgl. Bach/Jantz/Veit 2011), entbehrt zwar nicht einer gewissen Plausibilität, stieß aber innerhalb der Policy-Analyse auf wenig Resonanz, vermutlich weil Verwaltungsmodernisierung im Endeffekt ein staatsinterner Prozess ist, der abseits von gesellschaftlichen Akteuren verläuft. Unbefriedigend aus der Sicht der Policy-Analyse ist zudem, dass die Frage, welche Auswirkungen eine modernisierte Verwaltung, insbesondere im Unterschied zum vorherigen Zustand, auf deren Leistungsfähigkeit haben würde, innerhalb NPM-Diskurses kaum behandelt wurde (vgl. Bauer 2008: 63 f.), und wenn, dann aus der Sicht der Verwaltungsreformer mit zweifelhaften Ergebnissen. Im Fall der in Bundesagentur für Arbeit umbenannten und nach allen Regeln der Modernisierungskunst reformierten Arbeitsverwaltung ließ sich zwar eine Leistungssteigerung bei der Arbeitsvermittlung feststellen. Ob diese aber kausal auf die Modernisierungsmaßnahmen zurückzuführen ist, ließ sich nicht eindeutig ermitteln (vgl. Jann/Schmid 2004). Im Fall kommunaler Umweltschutzämter ist in Folge der Dezentralisierung sogar ein Abbau umweltpolitischer Handlungs- und Steuerungskapazität (Bauer u.a. 2007: 212 f.) festgestellt worden.

Grundsätzlich von der Verwaltungsmodernisierung unterschieden werden muss der Wandel der Verwaltung. Während Modernisierung einen zielgerichteten Prozess mit klar identifizierbarem Steuerungsobjekt, nämlich der Verwaltung, und einem Steuerungssubjekt, nämlich allen Reformpromotoren, darstellt, umfasst der Wandel die Summe aller Veränderungen der Verwaltung, die nicht zielgerichtet, sondern als Resultat einer „reagierenden Anpassung“ (Ellwein 1994: 83) an veränderte Aufgaben und Umwelтанforderungen stattfinden. Der Anstoß dazu rührt meist von gesetzgebungsinduzierten Aufgabenzuwächsen bzw. -neudeinitionen, aber auch von der Europäisierung oder dem technischen Fortschritt, etwa dem Internet, in dessen Folge sich die interne Arbeitsweise und die Publikumskontakte der Verwaltung verändern. Rein quantitativ ist daher zu erwarten, dass Verwaltungswandel deutlich gravierendere Spuren hinterlässt als deren Modernisierung. Da Wandel aber nicht explizit „gewollt“ wird, ist er weniger augenfällig und gerät eher bei der Analyse anderer Untersuchungsobjekte in das Blickfeld. Dies lässt sich am Beispiel regulativer Politik illustrieren, die als eine neue, auf Marktgestaltung abzielende Form von Staatstätigkeit gilt, die zunehmend an die Stelle der auf das Marktverhalten fokus-

sierten Wirtschaftsaufsicht tritt (vgl. Döhler 2006). Hier stellt sich u. a. das Problem, dass die Steuerungskraft gesetzlicher Vorgaben sinkt, weil sich die Regelungsgegenstände aufgrund dynamischer Technikentwicklungen rasch ändern, wie z. B. in der Telekommunikation oder der Energieversorgung. Daraus erwachsen der Verwaltung neue Kompetenzen. Die zuständige Bundesnetzagentur ist nicht nur zur Ausfüllung legislativer Leerstellen gezwungen, die weit über die übliche Rechtskonkretisierung hinausreicht, sondern gerät zudem in die Rolle einer Mediationsinstanz zwischen Wettbewerbern (§§ 124, 134 Telekommunikationsgesetz) oder – wie beim Netzentwicklungsplan – zwischen Energieversorgern, betroffenen Bürgern und beteiligten Gebietskörperschaften (§§ 12b, 111b Energiewirtschaftsgesetz). Die Behörde übernimmt dadurch einen Teil der Legitimationsbeschaffung gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft wie sie in der von Luhmann beschriebenen Rollentrennung zwischen Politik und Verwaltung noch undenkbar war. Der Wandel hin zum neuen Typus der Regulierungsverwaltung ist das Resultat politischer Gestaltungsabsichten, die zwar an die Märkte und deren Akteure adressiert sind, ihre Wirkung aber auch innerhalb der Verwaltung entfalten.

4 Verwaltung als Akteur

Ohne Zweifel besitzt jene verwaltungswissenschaftliche Problemperspektive, in der Verwaltung als Akteur analysiert wird, die größten Schnittmengen mit der Politikfeldanalyse, da hier die verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus (siehe Jann/Wegrich in diesem Band) als Untersuchungsgegenstände infrage kommen. Einem von Renate Mayntz entwickelten „Partizipationsprofil“ der Akteure zufolge (vgl. Mayntz 1980: 238; Schneider in diesem Band) ist die Verwaltung an jeder Phase des Policy-Zyklus als Akteur beteiligt. Im Unterschied zum Modernisierungsdiskurs, in dem Verwaltung im weitesten Sinne als abhängige Variable fungiert, wird die Verwaltung hier meist als unabhängige Variable behandelt, die als einer von mehreren Einflussfaktoren auf Politikinhalte und deren mehr oder minder erfolgreiche Umsetzung einwirken. Die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit für diese Thematik steigt immer dann, wenn sich Kräfteverschiebungen zwischen demokratisch legitimierten Instanzen und der Verwaltung abzeichnen. Anders als Luhmann, der in der unten beschriebenen funktionalen Differenzierung zwischen Politik und Verwaltung eine Art Endzustand sah, hat die seither eingetretene Ausweitung der Staatstätigkeit in immer weitere Funktionsbereiche zu einem Zuwachs an Gestaltungs- und Entscheidungskompetenz für die Verwaltung geführt, die die Grenzen zwischen politischer Regelsetzung und administrativem Regelvollzug verschwimmen lässt. Ein drohender Kontrollverlust der Politik über die Verwaltung wird dabei weniger als normativ bedenklich, sondern mehr als empirisch interessantes und erklärungsbedürftiges Phänomen gesehen.

Dass die Verwaltung als eigenständiger Akteur und nicht als bloßes Instrument politischer Willensausführung auftritt, ist nicht nur durch die PRVR, die ihr wesentliches Augenmerk auf den Entscheidungsprozess vor und während der Gesetzgebung legte, sondern auch im Zuge der Implementationsforschung der späten 1970er-Jahre herausgearbeitet worden. Das Interesse an dieser Phase des Policy-Zyklus wurde durch die Beobachtung von Vollzugsdefiziten geweckt, d. h. dass die Ziele politischer Programme oftmals nicht oder nur teilweise realisiert wurden (vgl. Mayntz 1980: 2; Wollmann 1980: 14 f.). Aus diesem Forschungsstrang resultierten eine Reihe wichtiger Einsichten in die Funktionsweise und die Funktionsprobleme des föderalen Staatsaufbaus, die insbesondere die Reibungsverluste bei der Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen deutlich hervortreten ließen. Eine Schlussfolgerung lautete, dass die Analyse staatlicher Steuerungsversuche an drei „Faktorenkomplexen“ ansetzen müsse, und zwar erstens den Programmen, d. h. den Merkmalen, Instrumenten und der Regelungsintensität gesetzlicher Normen, zweitens den Merkmalen der Durchführungsinstanzen, worunter die Gesamtheit aller beteiligten Verwaltungsebenen und -einheiten fällt, und drittens schließlich an den „Orientierungen, Verhaltensdispositionen und -fähigkeiten der Adressaten“ (Mayntz 1980: 246). Dies spiegelte den Befund wider, dass ein hierarchischer Gesetzesvollzug bzw. eine hoheitliche Regeldurchsetzung gegenüber den Adressaten eher die Ausnahme darstellt. Dass die Verwaltung analytisch dann nur noch als „mitbeteiligte[r] Akteur“ (Janning 2006: 83) konzeptualisiert wird, steht keineswegs im Widerspruch dazu, dass auch beachtliche administrative Handlungsspielräume zu beobachten waren. Diese wiederum ließ sich auf zweierlei Art interpretieren. Negativ als Ursache von Vollzugsdefiziten, die eine Abweichung vom Gesetzgeberwillen darstellen, oder aber positiv im Sinne dezentraler Anpassung und Öffnung für gesellschaftliche Anliegen. Die „bürokratische Arena“ des Gesetzesvollzuges erschien dadurch als „bestimmungsreiches Handlungsfeld, das – gegenüber der politischen Arena mit ihrer wahlbedingten Personalfuktuation, ihren aus koalitions-, partei- oder wahltaktischen Gründen vielfach eher kurzfristigen Entscheidungsmodi und ihren eher pluralistischen Konfliktformen – sich durch dauerhafte, professionalisierte Verwaltungseliten, eingeschliffene Handlungsrouninen sowie durch Klientelbeziehungen und Kontaktsysteme auszeichnet, die den eher kurzgeschlossenen Zugang gesellschaftlicher Interessen ermöglichen“ (Wollmann 1980: 26). Die forschungsstrategischen Konsequenzen aus der Implementationsforschung bestanden einerseits in einer Ausweitung der Untersuchungsgegenstände auf die Steuerungsinstrumente und ihre Wirksamkeit sowie auf die Beschaffenheit von Politikfeldern und die dort handelnden Akteure. Andererseits konzentrierte sich die Forschung auf einzelne Phänomene, die sich für die politische Steuerung und Problemlösung als besonders wichtig erwiesen hatten.

Die in den frühen 1990er-Jahren einsetzende Diskussion um das „kooperative“ bzw. „informelle“ Verwaltungshandeln (vgl. Benz 1994; Dose 1997) war für die Policy-Analyse besonders anschlussfähig, weil sich von hier aus sowohl ein Bogen

zum Konzept des Policy-Netzwerks schlagen ließ, wie auch zur Interaktionsdimension, in der Verhandlungen die zentrale Analyseeinheit bilden. Dass sich Behörden überhaupt auf Verhandlungen mit Antragstellern, Adressaten oder Klientelen einlassen und auf ihr einseitig-hoheitliches Handlungsrepertoire zumindest zeitweise verzichten, fand eine plausible Erklärung in der Verfahrensbeschleunigung, der Prozessvermeidung und der Beseitigung von Vollzugsdefiziten durch informellen Informationsaustausch (vgl. Benz 1994: 22). Dabei schälte sich rasch heraus, dass politikfeldspezifische Prägungen in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Rolle spielen. So lässt sich das kooperative Verwaltungshandeln vor allem in der Umweltpolitik, der regionalen Wirtschaftsförderung oder in Teilen der Finanzmarktaufsicht (vgl. Döhler 2007: 162 ff.; Handke 2012) antreffen, wohingegen in der inneren Sicherheit oder der Steuerverwaltung der hoheitliche Verwaltungsstil dominiert. Dies ließ sich zudem mit der – schlichten, aber dennoch wichtigen – Erkenntnis verbinden, dass Verwaltung überwiegend aus Fachverwaltungen besteht, die eigenständige professionelle Normen entwickeln und ihre Entscheidungen daran ausrichten. Dies fand etwa im Zuge der Hartz-Reformen bei der Bildung von Arbeitsgemeinschaften aus kommunalen Sozialämtern, die die Lebenslage der Leistungsempfänger betonen, und den Arbeitsagenturen der Bundesagentur für Arbeit (§ 44b SGB II [a.F.]), die sich auf deren Vermittelbarkeit konzentrieren, eine eindrucksvolle Bestätigung (vgl. Kaps 2008). Schließlich wird in der policy-orientierten Verbändeforschung, die lange Zeit einen ergebnispräformierenden Einfluss organisierter Interessen unterstellt hat, neuerdings hervorgehoben, dass in nicht wenigen Politikfeldern ein „Machtzuwachs der staatlichen Akteure“ (Winter/Willems 2009: 20) zu beobachten sei.

In diesem eher allgemeinen Befund ist nicht impliziert, dass die staatliche Verwaltung generell an Bedeutung gewinnt, wie es das Schlagwort von der „Rückkehr des Staates“ im Anschluss an die Finanzkrise seit 2008 nahelegt, sondern dass die Analyse von Verwaltung als Akteur je nach Politikfeld variierende Ergebnisse hervorbringen wird. Daher steht zu erwarten, dass ein stärkerer Politikfeldbezug, wozu auch der Vergleich von Politikfeldern zu rechnen wäre, Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse intensiver miteinander verklammern und neue Synergien hervorbringen könnte (vgl. auch Bauer 2008: 68). Allerdings ist der Versuch, „Verwaltungshandeln in Politikfeldern“ (Grunow 2003) als Forschungsperspektive zu etablieren, kein Selbstläufer. Nicht die enzyklopädische Bezugnahme auf das bunte Sammelsurium an Konzepten der Politikfeldanalyse kann dieser Problemperspektive zu Attraktivität verhelfen. Vielmehr bedarf es einer ordnungsstiftenden Theorie bzw. Konzeptorientierung, die sich durch Sparsamkeit auszeichnet und ihre Befunde damit auch in klare, theoriefähige Aussagen zu transformieren vermag.

Da die Verwaltungswissenschaft aber vor allem von ihren empirisch gewonnenen Einsichten lebt, gilt es zu betonen, dass das Wissen über die Rolle der Verwaltung in den einzelnen Phasen des Policy-Zyklus nach wie vor unterschiedlich ausgeprägt ist. Eine hohe Wissensdichte besteht für die Phase des Gesetzesvollzuges.

Die Wiedervereinigung hat dieser Forschungsrichtung nochmals einen starken Aufschwung beschert (vgl. Kuhlmann 2005). Die vorgelagerten Phasen des Agenda Setting und der Politikformulierung werden meist innerhalb von Fallstudien zu einzelnen Gesetzgebungsprozessen behandelt, wobei ein Konsens darüber zu bestehen scheint, dass mit den Arbeiten der PRVR alles Wesentliche über die Rolle der Ministerialverwaltung gesagt wurde. Hier ist der Wissensstand deutlich geringer, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil Fallstudien über Gesetzgebungsprozesse gegenüber „Struktur- und Gesamtbeschreibungen“, die infolge des Governance-Konzeptes eine nochmalige Ausweitung in die globale, transnationale oder zumindest Mehrebenen-Dimension erhalten haben, eindeutig ins Hintertreffen geraten sind. Gleichzeitig hat die Verlagerung vieler staatlicher Regelungsbereiche wie Finanzmarktaufsicht, Lebensmittelsicherheit, Energieversorgung oder Eisenbahnverkehr auf die europäische bzw. transnationale Ebene zur Entstehung von Regulierungsnetzwerken geführt (vgl. Bach/Ruffing 2013), in denen Vertreter nationaler Behörden, die mitunter durch EU-Recht dem Zugriff ihrer vorgesetzten Ministerien entzogen sind, über Standards und Regelungsinhalte bis hin zu einer Verbindlichkeit verhandeln, der nationale Regierungen kaum noch ein Veto entgegensetzen können. Mit diesem „executive transgouvernementalism“ (Slaughter 2004: 41) ist ein völlig neues Forschungsfeld entstanden, auf das die Verwaltungswissenschaft deshalb einen privilegierten Zugang beanspruchen kann, weil administrative Strukturen und Prozesse den analytischen Ausgangspunkt bilden.

5 Schlussfolgerungen

Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft nicht als Symbiose zu betrachten, ist keineswegs selbstverständlich, hilft jedoch den Blick für die unterschiedlichen Problemperspektiven und Anwendungsfelder zu schärfen. Die Politikfeldanalyse ist das deutlich breitere Teilgebiet, in dem verwaltungswissenschaftliche Perspektiven schon aufgrund der Heterogenität der Fragestellungen und theoretischen Konzepte nicht automatisch zur Anwendung gelangen können. Die Mehrzahl dieser Konzepte richtet sich auf gesellschaftliche Akteure, ihre Organisations- und Strategiefähigkeit sowie auf deren Interaktionen untereinander sowie im Verhältnis zu Staat und Verwaltung. Die Verwaltungswissenschaft hat sich diese Theorien und Konzepte umfangreich zunutze gemacht (vgl. Janning 2006; Jann 2009; Holtkamp 2012: 99 ff.). Umgekehrt kommen genuin verwaltungswissenschaftliche Perspektiven, die sich auf die Organisation, Arbeitsweise, intra- und interorganisatorische Koordination sowie auf die Umweltkontakte der Verwaltung konzentrieren, in der Politikfeldanalyse meist nur komplementär zur Anwendung. Das hat insofern seine Berechtigung, als es überzogen wäre, die Verwaltung immer und überall als relevante analytische oder reale Größe zu betrachten. Auf der anderen Seite kann es durchaus eine analytische Ausdünnung bedeuten, wenn Staat und Verwaltung in der Policy-Analyse

nur als Sendestation für politische Programme betrachtet werden oder als Ansammlung von „Ebenen“, auf denen politische Akteure Vetomacht zu mobilisieren versuchen oder in strategische Interaktionen eingebunden sind. Denn letztlich werden verbindliche Entscheidungen nicht in der Zivilgesellschaft getroffen, sondern in der staatlichen Verwaltung, die wiederum an der Programmierung ihrer Aufgaben sowohl im nationalen wie im transnationalen Kontext beteiligt ist.

Der Beitrag der Verwaltungswissenschaft zur Policy-Analyse besteht nicht in der Zulieferung theoretischer Konzepte, die stammen meist aus der Organisations- und Entscheidungstheorie, sondern darin, empirisch gewonnene Einsichten über Rationalität, Verhaltensweisen und Einfluss der Verwaltung in den einzelnen Phasen des Policy-Zyklus, den verschiedenen staatlichen Handlungsebenen und Aufgabentypen zu vermitteln. Die eigentliche Herausforderung besteht für die Verwaltungswissenschaft darin, den Erkenntnismehrwert plausibel zu machen, der aus der Analyse des staatlichen „Innenlebens“ für die Politikfeldforschung resultiert.

6 Literatur

- Anter, Andreas/Bleek, Wilhelm, 2013: Staatskonzepte. Die Theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft. Frankfurt/M. – New York: Campus.
- Bach, Tobias/Fleischer, Julia/Hustedt, Thuid, 2010: Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden. Agenturen im westeuropäischen Vergleich. Berlin: Edition Sigma.
- Bach, Tobias/Jantz, Bastian/Veit, Sylvia, 2011: Verwaltungspolitik als Politikfeld. In: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 527–536.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva, 2013: Networking for Autonomy? National Agencies in European Networks. In: Public Administration 41, 712–726.
- Bauer, Michael W., 2008: Der Throughput-Output-Nexus in der empirischen Verwaltungswissenschaft. In: Die Verwaltung 41, 63–76.
- Bauer, Michael W., Jörg Bogumil, Christoph Knill, Falk Ebinger, Sandra Krapf und Kristin Reißig, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Berlin: edition sigma.
- Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktion, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur, 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. In: Die Verwaltung 36, 363–388.
- Benz, Arthur/Schimank, Uwe/Lütz, Susanne/Simonis, George, 2007: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag, 7–26.
- Beyme, Klaus von, 1995: Steuerung und Selbstregelung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen. In: Journal für Sozialforschung 35. Frankfurt, M : Campus-Verl., 197–217.
- Blanke, Bernhard u. a. (Hrsg.), 2009: Erzählungen zum aktivierenden Staat. In: Verwaltung & Management 15, Baden-Baden: Nomos, 115–125.
- Blanke, Bernhard, u.a., 2010: Handbuch zur Verwaltungsreform. (4. Auflage), Wiesbaden: VS Verlag.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2009: Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag.

- Böcher, Michael/Töller, Annette Elizabeth, 2012: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. (2. Auflage), Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank, 2006: Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. In: dies (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, 9–26.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/ Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma.
- Döhler, Marian, 2006: Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. In: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, 208–227.
- * Döhler, Marian, 2007: Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian/Manow, Philip, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern – Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den 50er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Dörfler, Rupert, 2003: Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland – am Beispiel der Förderung der Material- und Werkstofftechnologien durch den Bund. Münster: Lit Verlag.
- Dose, Nicolai, 1997: Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden: Nomos.
- Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), 2010: Die zweite Große Koalition: eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ellwein, Thomas, 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: BI-Taschenbuch Verlag.
- Fach, Wolfgang, 1982: Verwaltungswissenschaft – ein Paradigma und seine Karriere. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 55–73.
- Grauhan, Rolf-Richard, 1969: Modelle politischer Verwaltungsführung. In: Politische Vierteljahresschrift 10, 269–284.
- * Grunow, Dieter (Hrsg.), 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern – Ein Studienbuch. Opladen: Leske + Budrich.
- Handke, Stefan, 2012: Die Ruhe nach dem Sturm – Steuerungskonflikte als Hemmnis für institutionellen Wandel in der deutschen Finanzmarktaufsicht. In: Leviathan 40, 24–51.
- Holtkamp, Lars, 2012: Verwaltungsreformen: problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Jann, Werner, 2001: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: Eckart Schröter (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske + Budrich, 321–344.
- Jann, Werner, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. In: Politische Vierteljahresschrift 50, 476–505.
- Jann, Werner/Schmid, Günther (2004): Die Hartz-Reform am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz, in: dies. (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.
- Janning, Frank, 2006: Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft. In: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, 77–96.
- Kaps, Petra, 2008: Die Grundsicherung in der Politikverflechtungsfalle? In: der moderne Staat 1, 399–422.
- Keck, Otto, 1984: Der Schnelle Brüter. Eine Fallstudie über die Einführung einer Großtechnologie. Frankfurt/M.: Campus.

- Kuhlmann, Sabine, 2005: Kooperativer Gesetzesvollzug in ostdeutschen Kommunen: vom Systembruch zu „Modern Governance“? In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 25, 221–240.
- Luhmann, Niklas, 1966: *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf.* Köln: Grote.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1980: *Implementation politischer Programme.* Königsstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, Renate, 2009: *Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung.* Frankfurt/M. – New York: Campus
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), 1973: *Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes.* München: Piper.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren.* In: dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung.* Frankfurt/M. – New York: Campus, 9–38.
- * Nullmeier, Frank/Wiesner, Achim, 2003: *Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft.* In: Herfried Münkler (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs.* Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, 285–322.
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, 1972: *Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung.* Bonn.
- Rosewitz, Bernd/Webber, Douglas 1990: *Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen.* Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1982: *Der Erklärungswert „binnenstruktureller“ Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung.* In: Jens-Joachim Hesse (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 90–104.
- Scharpf, Fritz W., 1989: *Politische Steuerung und politische Institutionen.* In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 10–21.
- Schmidt, Manfred G., 2007: *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schneider, Volker/Janning, Frank, 2005: *Politikfeldanalyse. Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik.* Hagen: Kurs 33909, 63–67.
- Schröter, Eckart (Hrsg.), 2001: *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven.* Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske + Budrich.
- Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.), 2008: *Governance in einer sich wandelnden Welt.* *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41.* Wiesbaden: VS Verlag.
- Seibel, Wolfgang, 1999: *Administrative Science as Reform: German Public Administration.* In: Walter J.M. Kickert/Richard J. Stillman (eds.): *The Modern State and its Study. New Administrative Science in a Changing Europe and United States* Cheltenham: Edward Elgar, 100–117.
- Slaughter, Anne-Marie, 2004: *A New World Order. Government Networks and the Disaggregated State.* Princeton: Princeton University Press.
- Stucke, Andreas, 1993: *Die Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums.* Frankfurt/M. – New York: Campus.
- Teubner, Gunter/Willke, Helmut, 1984: *Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht.* In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6, 4–35.
- Trampusch, Christine, 2009: *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes.* Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Winter, Thomas von/Willems, Ulrich, 2009: *Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern.* In: Britta Rehder/Ulrich Willems/Thomas von Winter, (Hrsg.): *Interessenvermittlung in Politikfeldern.* Wiesbaden: VS-Verlag, 9–29.

- Wollmann, Helmut, 1980: Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? In: ders. (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung. Leviathan Sonderheft 3. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9–48.
- Wollmann, Helmut, 2002: Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich. In: Klaus König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung in der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, 489–524.



Verständnisfragen

1. Welche verwaltungswissenschaftlichen Problemperspektiven lassen sich unterscheiden und wodurch sind diese Perspektiven gekennzeichnet?
2. Wie lässt sich das Verhältnis zwischen Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft charakterisieren?
3. Was unterscheidet Verwaltungsmodernisierung von Verwaltungswandel?

Transferfragen

1. Nennen Sie eigene Beispiele für Bereiche, in denen verwaltungswissenschaftliche Perspektiven für policy-analytische Fragestellungen wichtig sind.
2. Beschreiben Sie für die einzelnen Phasen des Politik-Zyklus den möglichen Einfluss der Verwaltung als Akteur; besonders in jenen Phasen, in denen die Rolle der Verwaltung wenig thematisiert wird.
3. Nennen Sie zwei Beispiele für Politikfelder und identifizieren Sie die wichtigsten Behörden bei der Politik-Implementation auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen.

Problematisierungsfragen

1. Welchen Nutzen und welche Probleme sehen Sie in einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive, die sich auf Politikfelder bezieht („Verwaltungshandeln in Politikfeldern“)?
 2. Welche analytischen Probleme können entstehen, wenn im Forschungsdesign auf die verwaltungswissenschaftliche Perspektive verzichtet wird?
-