

# I. Reflexionen über Verwaltung und Verwaltungswissenschaft



*Werner Jann*

## **Klempner, Ingenieure oder Wissenschaftler? – zur Rolle der Veraltungswissenschaft in der Politikberatung<sup>1</sup>**

### **1. Einleitung**

Veraltungswissenschaft ist bekanntlich, zumindest in den Augen vieler Akteure und kritischer Beobachter, vor allem eine Reformwissenschaft, deren zentrale Themen und Fragestellungen weitgehend aus der politisch-administrativen Praxis kommen. Politikberatung ist daher ihr Kerngeschäft, und das trägt nicht unbedingt und bei allen zu ihrem Image bei. Jörg Bogumil hat sich immer wieder für diese Rolle der Veraltungswissenschaft ausgesprochen und hat sogar ironisch gefragt, ob „die Politikwissenschaft Angst vor der Politikberatung“ (Bogumil 2018: 174) habe. Aber was genau ist die Rolle der Veraltungswissenschaft in der Politikberatung, ist sie überhaupt in der Lage, diese Rolle oder diese Rollen zu erfüllen, und wie beeinflusst Politikberatung verwaltungswissenschaftliche Forschung und Lehre?

Um diese Fragen zu diskutieren, soll eine aktuelle und zugespitzte Debatte aus unserer Nachbardisziplin, der Wirtschaftswissenschaft aufgegriffen werden. Politikberatung ist auch unter Ökonomen umstritten, und dort sorgt seit einiger Zeit ein Aufsatz für Aufmerksamkeit (und viele Zitate), in dem die Profession der Ökonomen aufgefordert wird, sich stärker in der Politikberatung zu engagieren, und sich dabei weniger als Wissenschaftler zu gerieren, sondern mehr als Klempner<sup>2</sup> (Duflo 2017). Da nicht wenige Sozialwissenschaftler eine mehr oder weniger klammheimliche Bewunderung für ökonomische Modelle und Methoden hegen, und zumindest einige Politik- und Veraltungswissenschaftler alles tun, um in ihren Studien möglichst so stringent und selbstbewusst zu arbeiten und zu argumentieren wie Ökonomen, sollte es sich lohnen, diese Debatte zumindest kurz

---

1 Für wichtige Anregungen und Hinweise danke ich Christoph Reichard, Markus Seyfried, Götz Wewer und Ole Jann.

2 Selbstverständlich auch Klempnerinnen; aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich das männliche Genus verwendet, die weibliche Form ist selbstverständlich immer mitgemeint.

zur Kenntnis zu nehmen – zumal die Autorin u.a. für den Ansatz, den sie in ihrem Artikel propagierte, 2019 den Nobelpreis für Ökonomie bekommen hat<sup>3</sup>. Was könnten wir aus dieser Debatte lernen?

Im Folgenden wird daher zunächst dargestellt, wie Duflo die Rolle der Klempner definiert und warum diese wichtig ist. Danach wird in einer kurzen Skizze nachvollzogen, welche Rollen Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler in Deutschland seit den sechziger Jahren bei Verwaltungsreformen gespielt haben, und inwieweit man tatsächlich Klempner, Ingenieure und Wissenschaftler unterscheiden kann. Abschließend wird gefragt, was dies für das Selbstverständnis der Verwaltungswissenschaft, für Verwaltungsforschung und schließlich auch für die Ausbildung von Verwaltungswissenschaftlern bedeutet.

## 2. Ökonomen als Klempner?

Duflo nutzt für ihre Argumentation verschiedene Metaphern für die Rolle von Ökonomen in der Gesellschaft. Das hat in der Ökonomie eine gewisse Tradition, so hat bereits 1930 John Maynard Keynes vorgeschlagen, Ökonomen sollten sich als Zahnärzte verstehen (vielleicht, weil ihre Ratschläge oft schmerhaft sind?): ‘If economists would manage to get themselves thought of as humble, competent people, on a level with dentists, that would be splendid’ (Keynes 1930). Andere Vorschläge waren u.a. Ökonomen als Ingenieure (u.a. Mankiw 2006) oder als Chirurgen (Romer 2016 – alle Quellen zit. n. Su/Colander 2021).

Und jetzt also, schon in der Überschrift des Artikels, der auf einer Ely Lecture der American Economic Association<sup>4</sup> basiert, *,The economist as plumber*‘ (Duflo 2017). Das ist natürlich eine Provokation, insbesondere für Ökonomen, die ihre Profession für die Königsdisziplin der Sozialwissenschaften halten, denn Zahnärzte, Ingenieure oder Chirurgen sind immerhin angesehene Professionen (Su/Colander 2021: 298), aber Klempner? Offensichtlich sollte man Metaphern nicht zu ernst nehmen und schon gar nicht über-interpretieren, aber

3 Sie erhielt den Nobelpreis mit zwei Kollegen „for their experimental approach to alleviating global poverty“, auch und gerade für die Beteiligung der Ökonomen bei der Umsetzung von Programmen, siehe genauer unten.

4 2020 wurde die Ely Lecture, die unter Ökonomen wohl angesehenste jährliche Veranstaltung, auf der seit 1962 fast alle Nobelpreisträger vorgetragen haben, in AEA Distinguished Lecture Series umbenannt, weil Ely, einer der Gründer der American Economic Association (AEA) 1885, sich u.a. positiv über Sklaverei geäußert hatte – nicht nur wir Deutschen haben also Probleme mit der Vergangenheit unserer Wissenschaftler.

„Duflo's plumber metaphor is more than a call for humility; it involves examining how economics should be done. Hence, whether her metaphor makes sense or not does not depend on how the economics profession feels about it, but whether economists can do a better job if they adopt the mindset of plumber. The same logic applies to other metaphors.“ (ebd.: 298)

Was ist das *mindset*, die Denkweise und Mentalität von Klempnern, die Duflo der Ökonomie anrät? Ihr Ausgangspunkt ist eine Dreiteilung der möglichen Rollen von Ökonomen in Wissenschaftler, Ingenieure oder eben Klempner. Damit greift sie auf eine klassische Dreiteilung zurück, die bereits 1890 John Neville Keynes (der Vater von John Maynard) vorgeschlagen hatte, in dem er *positive*, *normative*, und die *art of economics* unterschied: positive Ökonomie als „a body of systematised knowledge concerning what is“, normative Ökonomie als “a body of systematised knowledge relating to criteria of what ought to be, and therefore, concerned with the ideal as distinguished from the actual“ und *the art of economics* als ein „system of rules for the attainment of a given end“ (alle Zitate nach Dörstelmann 2020).

Duflo nimmt diese Dreiteilung auf, für sie beschäftigen sich Wissenschaftler mit generellen Beschreibungen und Erklärungen der Wirklichkeit, diese Rolle ist unbestritten. Sie ist aber nicht die einzige, die Ökonomen ausfüllen sollten. Ökonomen als Ingenieure wenden diese generellen Erkenntnisse und Prinzipien an, um konkrete Probleme zu lösen, ihnen geht es um Policy Design, um Entwurf und Gestaltung, also wie sollten mögliche Veränderungen und Verbesserungen oder auch neue Policies aussehen, um bestimmte Ziele zu erreichen? Sie nehmen

„these general principles into account, but apply them to a specific situation. This requires careful attention to the details of the environment being studied, but also new tools: the economist-engineer cannot shrug off the fact that a particular situation is not covered by the assumptions of the theorem.“ (Duflo 2017: 3)

Aber mit der Blaupause, dem „Programm“ des Ingenieurs, sind selbstverständlich nicht alle Probleme gelöst – denn dieses Programm muss auch umgesetzt werden. Und hier kommen die Klempner ins Spiel:

„The plumber goes one step further than the engineer: she installs the machine in the real world, carefully watches what happens, and then tinkers as needed. [...] The fundamental difference between an engineer and a plumber is that the engineer knows (or assume she knows) what the important features of the environment are, and can design the machine to address these features—in the abstract, at least. [...] When the plumber fits the machine, there are many gears and joints, and many parameters of the world that are difficult to anticipate and will only become known once the machine grinds into motion. The plumber will use a number of things—the engineering design, his understanding of the context, prior experience, and the

science to date—to tune every feature of the policy as well as possible, keeping an eye on all the relevant details as best he can. But with respect to some details, there will remain genuine uncertainty about the best way to proceed, because the solution depends on a host of factors he cannot easily quantify, or sometimes even identify, in the abstract.“ (ebd.: 3f.)

Duflos zentrales Argument ist, dass Ökonomen sich nicht auf die traditionellen und prestige-trächtigeren Rollen der Wissenschaftler und allenfalls Ingenieure zurückziehen dürfen, sondern dass sie sich intensiv um die Umsetzung ihrer Programme und Vorschläge kümmern und direkt einmischen sollen, „get their hands dirty“. Sie illustriert diese für sie neue und wichtige Rolle von Ökonomen mit einer ganzen Reihe von Fallstudien, vor allem aus der Entwicklungspolitik. Insbesondere in diesem Bereich haben Ökonomen begonnen, die Implementation und Wirkung ihrer Policies und Vorschläge im Detail zu überwachen, meistens durch die neue Wunderwaffe und den aktuellen „Goldstandard“ der Mikroökonomie und der Entwicklungspolitik, RCT, *Randomized Controlled Trials* (Su/Colander 2021). Nicht zuletzt für die Entwicklung und Anwendung dieser Methode hat sie dann 2019 den Nobelpreis bekommen.

Die zentrale Einsicht, die aus dieser direkten Teilnahme an der Umsetzung politischer Programme und Maßnahmen gezogen wird, könnte man als „implementation matters“ zusammenfassen, der Terminus Implementation taucht auf gut 22 Textseiten 15 mal auf. Duflo spricht vom „learning by noticing“:

„Many scientists-turned-engineers and later, turned-plumbers [...] have said that experience taught them to pay attention to an entirely different set of notions than the ones they started with. The scientist's focus on specific models and assumptions requires *not* noticing things that are unimportant, or that cannot be made sense of in their particular paradigm. The plumber must notice anything if it will matter for implementation. The plumber will share these observations with engineers and scientists (or with the engineer and scientist version of themselves) and thus hopefully generate new interesting and important questions to work.“ (Duflo 2017: 20)

Gerade durch Klempnerei werden also neue Erkenntnisse und Fragen generiert. Dazu gehören Einsichten wie

„rules will, advertently or inadvertently, affect the ability and willingness of the front-line workers to implement the policy. Mindful incentive infrastructure requires understanding the government as an organization: any policy will necessarily take place in an organization that has power structures, and a culture that has large impacts on how the policy will play out.“ (Duflo 2017: 13)

Als Verwaltungswissenschaftler ist man versucht zu fragen „what else is new?“. Implementation ist spätestens seit Pressman/Wildavsky (1973) ein, wenn nicht

das klassische Thema der Verwaltungswissenschaft, und „street level bureaucrats“ sind seit Lipsky (1980) das Lieblingskonzept dieser Debatte. Man wird sogar an eine Bemerkung von Fritz Scharpf erinnert, der sich einmal über Wissenschaftler mokiert hat, die ihr ganzes Leben behauptet haben, es gäbe nur schwarze Schwäne, um plötzlich als neueste Entdeckung zu verkünden: „Es gibt auch weiße Schwäne!“ Aber damit würden wir es uns als Verwaltungswissenschaftler zu einfach machen. Zwar fühlt man sich als alter Veteran qualitativer Fallstudien auch durch Bemerkungen wie „It's worth emphasizing that it is only with the benefit of several design case studies that we're beginning to understand which issues are quantitatively important“ (Duflo 2017: 4) bestätigt, aber die Klempner-Metapher wirft Fragen auf, die gerade auch für die Verwaltungswissenschaft, ihre Rolle in der Politikberatung und ihr Selbstverständnis relevant sind.

### 3. Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreformen

#### 3.1 Verwaltungsberatung

Bevor es um die Rolle und mögliche Lehren für die Verwaltungswissenschaft gehen kann, sollte kurz geklärt werden, welche Rolle Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler bei Verwaltungsreformen bisher gespielt haben, also auch, welche Art von Beratung Verwaltungswissenschaftler bisher angeboten haben und welche die öffentliche Verwaltung überhaupt nachfragt, welche sie also braucht, oder zumindest annimmt zu brauchen – ein interessantes Angebot kann bekanntlich auch eine entsprechende Nachfrage stimulieren – und wer diese Nachfrage vorrangig befriedigt. Verwaltungsberatung ist offensichtlich Teil der Politikberatung, und das ist ein schillernder Begriff (zum Folgenden zusammenfassend und m.w.A. Bogumil/Jann 2020: 267ff.). Ganz grob lassen sich drei große Bereiche von Politikberatung unterscheiden, die an die klassische Unterscheidung von Politik in *politics*, *policy* und *polity* anknüpfen, nämlich

- *Politics-Beratung*, also strategische und taktische oder im engeren Sinne politische Beratung, bei der es um die Chancenerhöhung im politischen Wettbewerb (etwa im Wahlkampf) geht, also z.B. durch Umfragen oder durch Public-Relations-Beratung;
- *Policy-Beratung*, also materielle oder Programmberatung in bestimmten Politikfeldern, die inhaltliche Ausgestaltung von konkreten Politikinhalten betreffend, von der Umwelt- über die Arbeitsmarkt- bis zur Kultur- und Klimapolitik, und zwar sowohl in einer ex ante- (Vorbereitung und Planung) oder

- auch ex post-Version (Evaluierung und Bewertung politischer Programme, Vorhaben und Maßnahmen); und
- *Polity-Beratung*, also organisatorische und institutionelle Beratung, die sich zum einen auf die Verbesserung von Abläufen und Strukturen, der Effizienz und Effektivität von Personal oder Finanzen öffentlicher Organisationen bezieht, z. B. von einzelnen Verwaltungen, Universitäten, öffentlichen Unternehmen bis hin zum institutionellen Aufbau des politisch-administrativen Systems (etwa des deutschen Föderalismus), zu Fragen der Gebiets- und Funktionalreform, zur Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor (z. B. Privatisierung) oder etwa zu allgemeinen Verfahren der besseren Regulierung oder Gesetzesfolgenabschätzung (zu letzteren siehe auch Vogel in diesem Band).

Offensichtlich gibt es Überschneidungen zwischen diesen Kategorien, denn bei allen Reformen und Veränderungen geht es immer auch um politische Unterstützung, und in den meisten Politikbereichen, wie etwa der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- oder Flüchtlingspolitik, nicht allein um die inhaltliche Ausgestaltung politischer Maßnahmen, sondern gerade auch um deren organisatorische Umsetzung (siehe Bogumil et al. 2018) – auch wenn dies von der spezialisierten Policy-Forschung, bei der die spezifischen Strukturen und Prozesse des öffentlichen Sektors oft keine Rolle spielen, nicht immer so wahrgenommen wird (Döhler 2014). Und schließlich kann Verwaltungspolitik, also die Gestaltung und Veränderung der Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung, auch als eigenständiges Politikfeld gesehen und analysiert werden (Jann 2001).

Im Folgenden soll es kurz um diese organisatorischen und institutionellen Veränderungen des öffentlichen Sektors gehen, und vor allem um die dabei stattgefundene Beratung, d.h. es geht nicht um Inhalte, konkrete Vorschläge und deren Umsetzung, sondern es soll exemplarisch gefragt werden, welche Rolle Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler bei deren Konzeptualisierung, Formulierung und Umsetzung gespielt haben. Dabei geht es nicht nur um die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, obwohl sich Jörg Bogumils Kritik vor allem auf diese bezieht, denn selbstverständlich sind und waren auch unsere Nachbardisziplinen, also Jura, BWL, VWL, insbesondere Finanzwissenschaft, oder auch Soziologie mehr oder weniger beteiligt, Verwaltungswissenschaft ist immer interdisziplinär (Bogumil/Jann 2020: 52ff.). Die Geschichte dieser Reformen und ihrer Inhalte ist oft erzählt worden (vgl. zum Folgenden ebd.: 35ff. und ausführlich 290ff.; siehe auch Kuhlmann in diesem Band), hier sollen nur einige wenige zur Illustration herausgegriffen werden, vor allem solche, bei denen Jörg Bogumil aber auch der Verfasser zumindest als Beobachter beteiligt

waren, und auch das kann natürlich nur sehr kuriosisch geschehen. Kurz behandelt werden sollen

- die Regierungs- und Verwaltungsreformen der sechziger und siebziger Jahre,
- die Reformen im Gefolge des sog. Neuen Steuerungsmodells in den neunziger Jahren,
- die Gebiets- und Funktionalreformen, insbesondere seit der Wiedervereinigung,
- und die ewigen Debatten um Entbürokratisierung und Bürokratieabbau.

### *3.2 Regierungs- und Verwaltungsreform*

Auch wenn Jörg Bogumil und der Verfasser leider zu jung waren, um an der Arbeit der „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ beteiligt zu sein, waren doch zumindest unsere Vorbilder und Lehrer, etwa Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Hans-Ulrich Derlien, Carl Böhret oder Frieder Naschold mehr oder weniger direkt involviert, und interessanterweise nicht nur bei der Formulierung der Reformkonzepte. Die Projektgruppe war eine gemeinsame Gruppe von Praktikern und Theoretikern im Bundesinnenministerium, die maßgebliche Studien über die deutsche Ministerialverwaltung angestoßen und durchgeführt hat, die Grundlage und Klassiker der modernen deutschen Verwaltungswissenschaft sind (grundlegend Mayntz/Scharpf 1973, 1975; zur Arbeit der Projektgruppe Müller 1977, vgl. zum Folgenden ausführlich Bogumil/Jann 2020: 291).

Ausgangspunkt waren, wie fast immer in der Verwaltungswissenschaft, Probleme der politisch-administrativen Praxis. Die Etablierung des modernen Wohlfahrtsstaats und die damit einhergehenden Ausweitung und Veränderung staatlicher Aufgaben und Aktivitäten waren Ausgangspunkt einer umfassenden Planungsdiskussion (Jann 2009 m.w.A.). Zunächst in Verbindung mit dem Konzept der Daseinsvorsorge von konservativer juristischer Seite angestoßen, wurde Planung zum zentralen Konzept der verwaltungspolitischen Diskussion der 1960er und 1970er Jahre. Inspiration und Problemstellung waren extern, aber es entwickelte sich schnell nicht nur eine ökonomische, sondern auch politikwissenschaftliche Debatte über Möglichkeiten (oder, marxistisch abgeleitet Unmöglichkeit) staatlicher Steuerung und Planung, ihrer theoretischen Bedingungen und dann auch empirischen Ausgestaltung.

Diese wissenschaftliche Debatte erlangte durch die Etablierung der Projektgruppe noch unter der Großen Koalition 1968 schnell praktische Relevanz. Das dort entwickelte Konzept der „Aktiven Politik“ war zum einen eine Auseinandersetzung mit klassischen Annahmen des Inkrementalismus, machte aber gleichzei-

tig Vorschläge, wie denn eine längerfristige und kohärentere Ausrichtung von Politik und Verwaltung in der Ministerialbürokratie organisiert werden könnte – im Jargon von Duflo also eine, mehr oder weniger bewusste, Wende von der reinen Wissenschaft zum Programmentwurf, zu Gestaltung und *Engineering*. Im Rahmen der Projektgruppe gab es daher sowohl theoretische Auseinandersetzungen mit den Möglichkeiten planender Politik, es gab empirische Untersuchungen, wie denn tatsächlich in der Ministerialverwaltung Politik formuliert wird, etwa mit den Konzepten der positiven und negativen Koordination, und es gab Entwürfe für eine veränderte Organisation, etwa durch Großreferate und die Einführung eines Planungssystems in der Regierungszentrale. Die Beteiligten sahen sich vermutlich noch gar nicht als Verwaltungswissenschaftler, aber das Profil einer modernen „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“ wurde gerade aufgrund dieser Erfahrungen bereits 1971 von Fritz Scharpf skizziert (Scharpf 1973).

Viele Vorschläge der Projektgruppe wurden letztendlich nicht umgesetzt (obwohl ihre langfristigen Wirkungen nicht unterschätzt werden sollten), aber auch diese Probleme der Umsetzung konnten die akademischen Mitglieder der Projektgruppe „hautnah“ beobachten. Diese direkte Erfahrung stand am Anfang der empirischen Befassung mit der deutschen Ministerialverwaltung, und hat diese von Anfang an realistisch und relevant gemacht. Sicherlich haben sich die Akteure nicht als „Klempner“ gesehen, aber genau die direkte Konfrontation mit der Umsetzung und deren Problemen, um die es Duflo geht, war von Anfang an vorhanden. Als dann zu Beginn der siebziger Jahre zunehmend die Umsetzungsprobleme der ambitionierten Planungen offensichtlich wurden, gab es einen zweiten Innovationsschub. Nach dem ökonomischen Abschwung (Ölpreisschock) Mitte der 1970er Jahre ging es zunehmend darum zu verstehen, warum so viele der Reformvorhaben scheiterten oder zumindest die intendierten Ziele nicht erreicht wurden. 1976 wurde dazu mit Unterstützung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie ein „Forschungsverbund Implementationsforschung“ etabliert. Wie im Bereich der Regierungsorganisation gab es auch hier schnell empirische, theoretische und konzeptionelle Studien (Wollmann 1979; Mayntz 1980b). Ähnliches gilt für die Evaluationsforschung und generell Ansätze experimenteller Politik (Derlien 1976; Hellstern/Wollmann 1984).

Insgesamt ist diese erste Phase der modernen deutschen Verwaltungswissenschaft also sowohl durch wissenschaftliche Grundlagenforschung und theoretische Konzepte, durch konkrete Vorschläge für Verbesserungen und durch eine frühzeitige Konfrontation mit Problemen der Implementation gekennzeichnet, genau das, was Duflo der Ökonomie rät. Und auch eine zentrale Lehre dieser

Beschäftigung mit der Implementation stimmt mit den Schlussfolgerungen von Duflo überein, nämlich die strafliche Vernachlässigung personeller, kommunikativer und machtpolitischer Faktoren in technokratischen und rationalistischen Reformkonzepten. Bei Reformen von Politik und Verwaltung sind nicht nur gute Konzepte und Prozesse der Informationsgewinnung und -verarbeitung von Bedeutung, sondern immer auch Konflikt-, Konsens- und Machtprozesse. Genau das ist auch das zentrale Argument von Bogumil (2018).

### 3.3 Neues Steuerungsmodell

Auch die nächste große Reformwelle in Deutschland, das sog. „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) wurde durch Praktiker angestoßen, insbesondere durch den damaligen Vorstand der KGSt, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Gerhard Banner, mit seiner Provokation der „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1991), aber auch hier standen von Anfang an wissenschaftliche Konzepte Pate. Allerdings zunächst nicht aus Deutschland, und auch nicht aus der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft, sondern aus der Ökonomie und der Managementlehre. Das internationale Konzept des *New Public Management* (NPM) war Teil der „neo-liberalen“ Wende seit Ende der siebziger Jahre, symbolisiert durch die Wahlerfolge von Thatcher 1978 und Reagan 1980. Zentrale wissenschaftliche Inspirationen kamen aus der Ökonomie, insbesondere aus der *Public-Choice-Theorie*, dem ökonomischen Institutionalismus mit Konzepten wie Transaktionskosten, *Principal Agent* und *Property Rights*, und auch der Managementlehre, etwa *Lean Management*, *Benchmarking*, oder *Business Process Reengineering* (zusammenfassend Schröter 2019). In Deutschland wurden allerdings diese theoretischen Grundlagen zunächst kaum rezipiert, sondern als Inspiration diente das sog. „Tilburger Modell“ aus den Niederlanden, das dann von einer Arbeitsgruppe der KGSt in mehreren Handreichungen, den sog. KGSt-Berichten, detailliert erläutert und konkretisiert wurde. Bei deren Erstellung waren, neben den KGSt-Hauptgutachtern, Praktiker und auch Verwaltungswissenschaftler beteiligt, u.a. Christoph Reichard. Gegenüber der internationalen Entwicklung unterschieden sich die deutschen Konzepte kaum in den zentralen Reformvorschlägen, sondern eher in Schwerpunktsetzung und Begründung. Während im Ausland, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, NPM vorrangig von Zentralregierungen und externen Think-Tanks propagiert wurde und als Element der neo-liberalen Kampagne des „rolling back the state“ gesehen wurde, entstammte die deutsche Bewegung eindeutig der kommunalen Ebene, wurde von Insidern propagiert und sah das NSM eher als Alternative

zu Privatisierung und neo-liberalem Minimalstaat. Durch Binnenrationalisierung sollte der öffentliche Sektor gestärkt, nicht notwendigerweise verkleinert oder gar abgeschafft werden.

Aus diesem Grund erfreute sich das NSM in Deutschland einer weitgehend überparteilichen Unterstützung und wurde sogar vielfach eher aus dem linken und grünen Spektrum unterstützt und propagiert als aus dem konservativen Lager, in dem die Abkehr von klassischen bürokratischen Prinzipien eher skeptisch gesehen wurde. Ein Beispiel ist die Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (die der Verfasser 1993 mit-gegründet hat, und in der Jörg Bogumil seit vielen Jahren Mitherausgeber, inzwischen geschäftsführender Herausgeber ist), die zunächst von der SPD und der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung unterstützt wurde, und in der von Anfang an konzeptionelle und empirische Beiträge erschienen, etwa „Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden“ (Naschold et al. 1996), das programmatische „Umdenken im Rathaus“ (Reichard 1994), und viele Beiträge von Jörg Bogumil (etwa Bogumil/Kißler 1995; Bogumil et al. 2001; Bogumil et al. 2007).

Auch beim NSM waren Verwaltungswissenschaftler in Deutschland also von Beginn an involviert, allerdings zunächst vor allem aus der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (obwohl Banner sich auch um sozialwissenschaftliche Unterstützung bemühte, z.B. um den Verfasser, der allerdings aufgrund anderer Verpflichtungen in der AG der KGSt dann nicht mitgearbeitet hat). Die meisten wissenschaftlichen Beiträge beschäftigten sich sowohl mit dem Gesamtkonzept, wie mit einzelnen Elementen des NSM, z.B. Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, Output-Steuerung, oder auch Aktivierung dieser neuen Strukturen durch Wettbewerb und Kundenorientierung, also der Ausgestaltung dieser Reformen, im Sinne von Duflos Ingenieuren, aber zunehmend gab es auch empirische Studien über konkrete Umsetzungserfahrungen. Nachdem das NSM einige Jahre das zentrale Leitbild der Verwaltungsmodernisierung war, kamen dann auch die ersten systematischen Evaluationen (als Übersicht Bogumil et al. 2007; siehe auch Grohs in diesem Band).

Verwaltungswissenschaftler waren auch an der direkten Umsetzung des Modells beteiligt, vor allem in Modellprojekten, also auch hier durchaus als „Klempner“, aber die wahren Klempner wurden sehr schnell private Unternehmensberater, die den öffentlichen Sektor als lukrativen Markt entdeckten (zu dieser Entwicklung, die schon einige Zeit vorher begonnen hatte, siehe Marktanner 2023). Und hier scheint das Bild des Klempners besonders gut zu passen, denn die Berater gingen in aller Regel von einem vorhandenen Instrumentenkasten

aus, der dann, mehr oder weniger passend, den einzelnen Kommunen und Verwaltungen angedient und wiederum mehr oder weniger eklektisch umgesetzt wurde.

### *3.4 Gebiets- und Funktionalreform*

Bemühungen um Gebiets- und Funktionalreformen gibt es in Deutschland auch bereits seit den 1960er Jahren, und auch dort waren von Beginn an einzelne Verwaltungswissenschaftler involviert, z.B. Fritz Scharpf in der sog. Ernst-Kommission zur Neugliederung des Bundesgebiets, oder etwa Werner Thieme u.a. in verschiedenen Länderkommissionen, die kommunale Neugliederungen vorbereitet haben (vgl. Bogumil/Jann 2020: 294ff.). Frido Wagener hat dann mit dem Standardwerk „Neubau der Verwaltung“ (Wagener 1969) sowohl eine empirische Bestandsaufnahme der derzeitigen Verwaltungsstrukturen, wie auch präskriptive Vorschläge für die zukünftige Größe von Kommunen und Kreisen vorgelegt – man könnte ihn also als den ersten Ingenieur dieser Reformen bezeichnen, und es gab dann auch sozialwissenschaftliche Studien dieser Reformen, insbesondere der kaum durchgesetzten Funktionalreformen (Thränhardt 1978; Wittkämper 1978).

Nach der Vereinigung nahmen diese Bemühungen wieder Fahrt auf, aus den gleichen Gründen wie in den 1960er Jahren, also vor allem durch eine von Praktikern vorgetragene und durch finanzielle Engpässe ausgelöste Kritik an zu kleinen, nicht leistungsfähigen kommunalen Gebietsstrukturen (Bogumil/Jann 2020: 346 ff.). Jörg Bogumil hat umfassend dargelegt, welche Rolle Verwaltungswissenschaft bei der Konzipierung und Umsetzung dieser Reformen gespielt hat, und er hat kritisiert, dass es zu wenig Politik- und Verwaltungswissenschaftler sind, die sich in diese Diskussionen eingemischt haben (Bogumil 2018). Er hat dabei insbesondere betont, dass es selbstverständlich bei dieser Art von Beratung immer auch um Legitimation geht:

„Ein wesentliches Ziel der Einbindung wissenschaftlicher Expertise ist neben der Informationsbeschaffung (fast immer auch) ihre Legitimationsstiftung für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Dies ist nun wenig überraschend, ist doch aus der Debatte um die Logik politischer Entscheidungsprozesse bekannt, dass politisch-administrative Entscheidungsprozesse immer Macht- und Informationsverarbeitungsprozesse zugleich sind [...]. Wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung liegen eben nicht nur in Zeit- und Informationsproblemen, sondern auch in Prozessen der Parteienkonkurrenz und in den spezifischen Eigeninteressen der Akteure.“ (ebd.: 155)

Es geht bei dieser Beratung um die Generierung und Begründung von konkreten Vorschlägen zukünftiger Gemeinde- und Kreisgrenzen und Aufgaben, sowohl auf

der Basis theoretischer Annahmen wie empirischer Befunde. Aber diese Beratung ist eben in kontroverse politische Prozesse eingebettet, und Bogumil beschreibt im Detail, wie dies die Auswahl von Experten, den Zeitpunkt der Expertise, mögliche Beeinflussungen der Expertise wie auch die letztendliche Verwendung der Ergebnisse beeinflusst. Sich auf diese Art von Beratung einzulassen, „erfordert die Bereitschaft von Wissenschaftlern, sich in die Entscheidungslogiken von Verwaltung und Politik einzudenken (und z.T. in dieser zu agieren), um überhaupt in den Wahrnehmungshorizont der Praxis vorzudringen“ (Bogumil 2018: 157), aber es bedeutet keinesfalls, sich dieser Entscheidungslogik unterzuordnen.

Wissenschaftler können und sollten nicht erwarten, dass ihren Empfehlungen immer gefolgt wird, das wäre naiv, aber sie können Entscheidungsprozesse beeinflussen, z.B. in dem Gegner sich intensiver mit diesen Vorschlägen auseinandersetzen müssen. Politikberatung ist immer auch Munition in politischen Auseinandersetzungen, aber gerade deshalb sollte diese Munition so präzise und verlässlich sein wie möglich. Wenn man wieder auf Duflos Unterscheidungen zurückkommt, sind Verwaltungswissenschaftler hier also sowohl in der Entwurfsphase als Ingenieure, aber durch ihre Beteiligung an Anhörungen, Kommissionen etc. auch direkt als Klempner involviert, und das führt wiederum dazu, dass ihre Sichtweisen der inhaltlichen und politischen Bedingungen von Verwaltungsreformen realistischer und belastbarer werden. Bogumil kommt am Ende seiner Darstellung zu einem Fazit, dass sehr der Begründung von Duflo für ihr Bild der Klempner ähnelt, nämlich

„dass es bei der Analyse politischer Prozesse in der Regel nicht um die Untersuchung leicht isolierbarer und klar umrissener Gegenstände geht, deren Veränderung sich mit Hilfe weniger Variablen umschreiben lässt. Die zu untersuchenden Phänomene sind nicht einfacher, sondern komplexer Natur, sie sind nicht gut strukturiert und lassen sich nicht auf wenige Parameter beschränken. All dies spricht dafür, sich weniger um die Feststellung von Korrelationen zu kümmern, sondern um solche über die Art des Zusammenspiels von Variablen.“ (Bogumil 2018: 175)

### 3.5 Entbürokratisierung

Auch das Thema Entbürokratisierung beschäftigt die Verwaltungspraxis und -wissenschaft schon länger, eigentlich so lange es Bürokratien gibt (Jann 2023), und auch hier sind deutsche Verwaltungswissenschaftler seit den 1970er Jahren involviert. Auch hier war Hintergrund die Mitte der 1970er Jahre sich verstärkende neo-liberale Staatskritik, die als größten Hinderungsgrund sozio-ökonomischen Fortschritts nicht länger Marktversagen, sondern im Gegenteil Staats- und Bürokratieversagen sah (Bogumil/Jann 2020: 296f.). Die politische Diskussion

wurde von den politischen Parteien aufgegriffen, 1978 von der CDU in einem Kongress „Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln“, 1979 von der SPD in einem Forum „Bürger und Verwaltung“, und auf Bundesebene gab es 1980 eine Anhörung beim Bundesinnenministerium zu „Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung“, bei der ein Großteil des damaligen bundesdeutschen verwaltungswissenschaftlichen Sachverständiges beteiligt war, und auf der sowohl grundlegende theoretische Konzepte wie mögliche Reformstrategien präsentiert wurden (Mayntz 1980a).

Bereits vorher hatten fast alle Bundesländer Entbürokratisierungskommissionen eingesetzt, meistens mit externem Sachverständigen, zunächst vor allem von Juristen. 1983 kam auf Bundesebene die „Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“, nach ihrem Vorsitzenden „Waffenschmidt-Kommission“ genannt, hinzu, die eine Fülle von Berichten und Vorschlägen, vor allem zur Rechtsbereinigung, veröffentlichte. Ehrgeiziger und in der Vorgehensweise kritischer waren die Ellwein-Kommission in Nordrhein-Westfalen 1981 bis 83 und die Bulling-Kommission in Baden-Württemberg 1984 bis 85, an der auch namhafte Verwaltungswissenschaftler beteiligt waren, und schließlich der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1997, der u.a. die Erstellung eines Testkatalogs für gesetzgeberische Vorhaben zur Eindämmung der Gesetzesflut, eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) sowie bereits die Einrichtung einer Normprüfstelle beim Bundeskanzleramt und auf europäischer Ebene vorschlug.

Verwaltungswissenschaftler waren also auch hier von vornherein beteiligt, meistens durch die Mitgliedschaft in entsprechenden Kommissionen, d.h. vor allem bei der Entwicklung grundlegender Konzeptionen (siehe auch Böhret/Konzendorf 2001), weniger durch empirische Untersuchungen oder bei der Umsetzung. Alle diese Bemühungen waren wenig erfolgreich, und es gab dann mit der Großen Koalition 2006 einen neuen Anlauf, in dem Bürokratieabbau nicht mehr nur mit Kommissionen und ex-post Bereinigungen versucht wurde, sondern mit Hilfe des in den Niederlanden entwickelten Standard Cost Modells (SCM) und indem ein Normenkontrollrat (NKR) direkt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden wurde (siehe zum Konzept Jantz/Veit 2019 und zum Folgenden Bogumil/Jann 2020: 340ff.). Auch hier waren wieder Verwaltungswissenschaftler involviert, denn u.a. die Friedrich-Ebert- und die Bertelsmann Stiftung hatten Gutachten vergeben, in denen nicht nur konzeptionelle Überlegungen angestellt, sondern möglichst der Stand bisheriger Reformkonzepte empirisch erhoben werden sollte (Jann et al. 2005; Jann et al. 2007). International war diese Debatte u.a. durch EU und OECD unter der Überschrift *Better Regulation* angestoßen

worden (als Übersicht Wegrich 2011). Und schließlich waren Verwaltungswissenschaftlerinnen von Beginn an im Normenkontrollrat vertreten, also direkt an der Umsetzung des SCM beteiligt, zunächst Gisela Färber und dann Sabine Kuhlmann (neben vielen Verwaltungswissenschaftlern im Sekretariat des NKR).

#### 4. Die Rolle der Verwaltungswissenschaft?

Es ist sicherlich vermessens, aus diesem sehr kurSORischen Durchgang der Geschichte von Verwaltungsreformen in Deutschland allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen, und insbesondere auch, ob und wie die Verwaltungswissenschaft von diesen Rollen profitiert, aber es soll dennoch beispielhaft kurz versucht werden. Zunächst ist offenkundig, dass Verwaltungswissenschaftler an fast allen Verwaltungsreformen zumindest seit den 1970er Jahren beteiligt waren, und zwar sowohl als „klassische“ Wissenschaftler bei der Beschaffung von Grundlagenwissen, als „Ingenieure“ beim Entwurf von Reformkonzepten, die Strukturen und Prozesse zukünftiger, leistungsfähigerer Verwaltungen skizzieren, und auch beim Geschäft der Umsetzung, also als „Klempner“.

##### 4.1 Wissenschaftler?

Theoretische und empirische Grundlagenforschung hat vor allem in der ersten Phase der Regierungs- und Verwaltungsreform eine zentrale Rolle gespielt (siehe oben), aber nicht nur dort. Wichtig waren z.B. auch die ersten Untersuchungen zu einer „bürgernahen Verwaltung“ von Franz-Xaver Kaufmann und seinen Mitarbeitern in Bielefeld (Kaufmann 1979), oder die umfangreichen Untersuchungen zur Implementation politischer Programme. Auch das *New Public Management* und seine deutsche Version des Neuen Steuerungsmodells sind durch theoretische ökonomische Konzepte angestoßen worden, allerdings ist es hier dann sehr schnell zu sehr konkreten normativen und präskriptiven Entwürfen gekommen, und erst später zu weiterer Grundlagenforschung. Das hat sicherlich mit der Ausrichtung der BWL als präskriptive Lehre zu tun (Jann 2019; Röber/Schäfer 2022). Ähnlich hat es auch im Bereich der Gebiets- und Funktionalreformen eher wenig grundlegende empirische Untersuchungen gegeben, sondern auch hier ging es sehr schnell um konkrete Vorgaben (wie groß sollten Gemeinden und Kreise sein, um bestimmte Aufgaben „optimal“ wahrzunehmen) und deren Übertragung auf Länder und Regionen. Und schließlich hat auch die ewige Debatte um Bürokratisierung und Bürokratieabbau selbstverständlich ihre Grundlage in der klassischen Bürokratietheorie, die auch durchaus rezipiert wurde (Mayntz

1980a), aber auch hier hat es in Deutschland kaum theoretische und empirische Grundlagenforschung gegeben. Erst in letzter Zeit scheint die Organisationssoziologie dieses Feld wieder zu entdecken, und mit durchaus bemerkenswerten Ergebnissen. Als Ergebnis von Untersuchungen zur Rolle staatlicher Organisationen im Krisenmanagement werden als Merkmale kollektiver Krisenbewältigung, für schnelles, polyzentrisches, „agiles“ Agieren, u.a. Führung durch Haltung und andere Merkmale und Tugenden klassischer Bürokratie wieder entdeckt (Bode et al. 2023: 293).

International spielen Bürokratien schon länger wieder eine Rolle. Es gibt zum einen die Diskussion über eine Renaissance der Bürokratie und über Werte, die durch bürokratische Organisationen verkörpert und durchgesetzt werden (vor allem Olsen 2006), aber auch das Konzept des *Neo-Weberian State* (Bouckaert 2006, 2023; Kuhlmann/Bogumil 2019). Merkmale klassischer Bürokratie spielen auch in den international vergleichenden Untersuchungen des *Quality-of-Government*-Ansatzes eine entscheidende Rolle, mit der durchaus provokanten Schlussfolgerung, dass eine unparteiliche, verlässliche Verwaltung für die Legitimität und Leistungsfähigkeit von Staaten und Regierungen relevanter ist als demokratische Rechte und Verfahren oder materielle Wohlfahrtsgewinne. Eine glaubwürdige Verwaltung stärkt das Vertrauen in Demokratie, nicht umgekehrt (Bägenholm et al. 2021). Und auch gerade in der Ökonomie gibt es in letzter Zeit eine Reihe von vor allem ökonometrischen Untersuchungen, die auf der Grundlage umfangreicher empirischer Daten die Bedeutung von bürokratischen Strukturen für öffentliches Handeln hervorheben, die allerdings in der klassischen Verwaltungswissenschaft kaum wahrgenommen werden (z.B. Spenkuch et al. 2023). In einer Übersicht über diese umfangreiche Literatur (also *Public Administration (PA) in Economics*) fassen Olsen et al. (2022) ihre Ergebnisse so zusammen:

„First, PA in Econ represents a large research volume comparable in output to all quantitatively oriented public administration research inside Public Administration. Second, PA in Econ exists in a parallel universe with almost no citations to the field of Public Administration. Third, PA in Econ offers a much more diverse set of empirical settings with more non-Western cases. Fourth, PA in Econ uses more rigorous designs for causal inference [...]“ (ebd.: 1)

Auch hier können und sollten wir also von der Ökonomie lernen.

#### 4.2 Ingenieure?

Auch bei der Konzeptionalisierung, beim Entwurf und bei der Ausgestaltung konkreter Verwaltungsreformen waren Verwaltungswissenschaftler seit den 1960er Jahren beteiligt, und zwar in verschiedenen Formaten und Rollen. Fast alle größeren Verwaltungsreformen seit dieser Zeit, aber auch verschiedene umfassendere Policy-Reformen, wurden durch Expertenkommissionen vorbereitet, an denen fast immer Verwaltungswissenschaftler beteiligt waren. Das gilt nicht nur für die berühmte Projektgruppe, sondern z.B. auch für die „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts“ (1970), im gleichen Jahr die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ und die erste Kommission zur Neugliederung der Bundesländer (Ernst-Kommission), später zum Beispiel bei der sog. Hartz-Kommission (der offizielle Titel war „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“) und der Rürup-Kommission.

In diesen Kommissionen wurden i.d.R. Reformen nicht bis ins Detail durchgeplant, wie man es von Ingenieuren vielleicht erwartet, sondern es wurde versucht, deren zentrale Merkmale und die generelle Ausrichtung möglichst im Konsens festzulegen, auch hier war Legitimation also von zentraler Bedeutung. Es ging eher um generelle Strukturen als kleinteilige Modelle, die direkt umgesetzt werden können. Dabei wurde von diesen Kommissionen oft wiederum Grundlagenforschung angeregt und in Auftrag gegeben, etwa die Untersuchung zu Rekrutierung und Karrieren im öffentlichen Dienst von Luhmann und Mayntz (1973).

Verwaltungswissenschaftler waren nicht nur in diesen Kommissionen vertreten oder durch Gutachten beteiligt, sondern sie begleiteten diese Reformen, mehr oder weniger kritisch, mit eigenen Vorschlägen, siehe exemplarisch die Reihe *Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Und sie waren schließlich diejenigen, die versuchten, die Vielzahl der Reformen zu ordnen und ihre Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, indem sie die bekannten Leitbilder formulierten, also vom aktiven über den schlanken, aktivierenden bis hin zur aktuellen Diskussion über den digitalen Staat, entlang Konzepten wie Planung, Management und Governance (vgl. Jann 2009; Bogumil/Jann 2020: 35ff.; Wegrich 2021).

Schließlich waren und sind Verwaltungswissenschaftler keineswegs nur mit großen, mehr oder wenig realistischen Konzepten und *sense making* engagiert, sondern beschäftigen sich seit Jahren detailliert mit einzelnen Reformkonzepten, deren Begründungen, Ausgestaltung, Auswirkungen und nicht zuletzt Kritik, wie die verschiedenen Ausgaben des Handbuchs zur Verwaltungsreform (zuletzt Veit et al. 2019) oder auch des entsprechenden Handbuchs zur Digitalisierung in Staat und Verwaltung (Klenk et al. 2020) eindrucksvoll belegen, wobei die Übergän-

ge zwischen Beschreibung, Analyse, Erklärung und Beratung natürlich fließend sind. Und auch in öffentlichen Diskussionen über notwendige Reformen sind Verwaltungswissenschaftler selbstverständlich immer wieder beteiligt, z.B. durch Anhörungen oder pointierte Stellungnahmen in der Presse. Auch hier ist Jörg Bogumil ein gutes Beispiel, siehe etwa Bogumil und Voßkuhle (2024).

Man kann sich fragen, ob das Bild des Ingenieurs diese Rollen wirklich gut trifft, denn es handelt sich bei Verwaltungsreformen gerade nicht um einfache, mechanische, technokratische Blaupausen, die bis ins Detail durchgeplant sind, dies ist auch Duflos Argument. Wenn es schon eine Metapher sein soll, dann wäre vermutlich Architekt passender, denn auch Architekten befassen sich mit großen Entwürfen, mit städtebaulichen Leitbildern, nicht nur mit dem Neubau von Gebäuden und Stadtteilen, sondern gerade auch mit dem Umbau und der Modernisierung, und dabei auch zunehmend mit der Erhaltung traditioneller Elemente – aber auch sie haben mit normativen Konzepten wie „autogerechte Stadt“ einiges Unheil angerichtet.

#### 4.3 Klempner?

Offensichtlich sind die zentralen Klempner von Verwaltungsreformen, also diejenigen, die im täglichen Geschäft Reformvorschläge umsetzen müssen, Mitarbeiter des öffentlichen Sektors. Das macht gerade die Besonderheit und Problematik des Politikfeldes Verwaltungsreform aus, dass Subjekt und handelndes Objekt von Reformen weitgehend identisch sind, und genau aus diesem Grund suchen sich reformorientierte Akteure in Verwaltung und Politik seit langem Unterstützung „von außen“, vor allem durch die Wissenschaft und zunehmend durch professionelle Beratungsfirmen. Consultants sind daher die wichtigsten externen Klempner von Verwaltungsreformen. Ihren Durchbruch hatten sie im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und vor allem bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Marktanner 2023), aber z.B. auch der Umbau der alten Bundesanstalt für Arbeit lief, nachdem die Hartz-Kommission ein paar Grundlinien vorgeschlagen hatte, fast ausschließlich über private Beratungsfirmen. Auch bei der Umsetzung des Standard Cost Modells waren sie zumindest am Anfang beteiligt, allerdings ist ihr Engagement im Bereich des Bürokratieabbaus begrenzt, außer natürlich im boomenden Feld der Digitalisierung.

Wie oben gezeigt, waren auch Verwaltungswissenschaftler seit den 1960er Jahren immer wieder bei der Implementation von Reformen beteiligt, im Rahmen von Modellprojekten oder zumindest als direkte Beobachter. Jörg Bogumil hat in seinem Überblick über Gebiets- und Funktionalreformen detailliert ge-

schildert, wie Verwaltungswissenschaftler eben nicht nur beim Entwurf und der Begründung von Reformen gefordert sind, sondern wie sie in die Auseinandersetzungen der Umsetzung hineingezogen werden, und wieviel man dabei für die Ausgestaltung von Reformen, aber auch deren Kommunikation lernen kann (Bogumil 2018). Auch hier stellt sich allerdings die Frage, ob Klempner das passende Bild ist. Als Provokation ist es gut, aber vielleicht wäre analog zum Bild der Architekten Bauleiter besser, denn auch da geht es darum, vorhandene Pläne umzusetzen, und die dabei auftretenden kontinuierlichen Probleme zu bewältigen. Su und Colander schlagen als bessere Analogie den „general contractor“, den Generalunternehmer vor, also eine Person, die unterschiedliche Rollen ausführen oder zumindest die jeweiligen Experten zusammenbringen kann: „the scientist, the craftsman, the plumber and the engineer to achieve some goal; the general economist needs to be an all-rounder“ (2021: 299). Wie erwähnt, sollte man diese Metaphern nicht zu ernst nehmen und über-interpretieren, aber als „food for thought“ sind sie allemal geeignet.

## 5. Schlussfolgerungen für die Verwaltungswissenschaft?

Wenn es stimmt, dass Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler kontinuierlich durch praktische Probleme inspiriert werden, und daher seit den 1960er Jahren durchgehend und intensiv in Verwaltungsreformen involviert waren, stellt sich die Frage, was dies für die Verwaltungsforschung und schließlich auch für die Ausbildung von Verwaltungswissenschaftlern bedeutet. Brauchen wir also Ingenieure und Klempner wie Duflo argumentiert, und hilft das der Verwaltungswissenschaft? Dabei geht es keineswegs darum, wissenschaftliches Arbeiten, Empirie und Theorie durch Klempnerei abzulösen. Bevor man als „Ingenieur“ die Ausgestaltung von Reformen vorschlagen und sich dann als „Klempner“ um deren Umsetzung kümmern kann, braucht es selbstverständlich brauchbare Theorie und Empirie. Um nochmal eine Analogie aus der Medizin zu bemühen (Wissenschaftler als Chirurgen): erst kommt die Diagnose, dann die Therapie. Und hier hat die Verwaltungswissenschaft sicherlich Nachholbedarf. Das gilt für Reformkonzepte, deren theoretische Begründung nicht immer deutlich wird, aber auch für normative Modelle, etwa der BWL, die zwar theoretisch gut abgeleitet sind, aber deren empirische Basis oft zu wünschen übrig lässt (siehe Röber/Schäfer 2022). Aber das zentrale Argument, dass sowohl Wissenschaft und Ratschläge besser werden, wenn sich Wissenschaftler intensiv um die Umsetzung kümmern, ist überzeugend.

Auch Jörg Bogumil hat immer wieder gezeigt, wo und wie die Verwaltungsforschung von ihrer Nähe zur Praxis profitiert. Gerade durch praktische Probleme werden grundlegende theoretische, aber vor allem auch empirische Untersuchungen angeregt, und gelegentlich sogar finanziert. Praxisnähe erleichtert den Feldzugang und sorgt dafür, dass Wissenschaftler sich nicht nur dafür interessieren, was andere Wissenschaftler schreiben und denken, und sie verdeutlicht relevante Erklärungsfaktoren, die sonst nicht in die Aufmerksamkeit der Forscher gelangen. Es spricht sogar einiges dafür, dass wissenschaftliche Innovationen oft durch praktische Erfahrungen und Konflikte angeregt werden, so entstammen klassische sozialwissenschaftliche Konzepte wie etwa *Public Choice*, Inkrementalismus, *Garbage Can*, *Hypocrisy*, Implementation oder Evaluation aus intensiven Erfahrungen mit der Verwaltungspraxis (siehe die entsprechenden Artikel in Balla et al. 2015). Das ist genau die zentrale Einsicht von Duflo, dass durch die intensive Beschäftigung mit der – mehr oder weniger, meistens weniger – erfolgreichen Umsetzung von Reformvorhaben wichtige theoretische Einsichten gewonnen werden können, die „reinen“ Wissenschaftlern verschlossen bleiben. Details, die wir aus theoretischer Sicht „might consider relatively uninteresting are in fact extraordinarily important in determining the final impact of a policy or a regulation, while some of the theoretical issues we worry about most may not be that relevant“ (Duflo 2017: 1). Verwaltungswissenschaft profitiert von dieser Praxisnähe, sie wird nicht nur politisch relevanter, sondern gerade auch empirisch und theoretisch besser.

Das bedeutet keineswegs, dass in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung alles wunderbar sei. Es gibt viele Lücken in der Grundlagenforschung, z.B. seit den 1970er Jahren keine umfassende Untersuchung des Regierungssystems mehr (anders als in den skandinavischen Ländern mit ihren Machtuntersuchungen), und auch die ewige Bürokratiedebatte würde von empirischen Untersuchungen, z.B. zur konkreten Bürokratiebelastung und deren Veränderungen, aber auch zu positiven und negativen Wirkungen bürokratischer Regelungen profitieren. Das hat vor allem damit zu tun, dass die institutionelle Basis der Verwaltungswissenschaft in Deutschland immer noch sehr dünn ist, und Sozialwissenschaftler, wenn sie sich denn für praktische Probleme interessieren, oft Policy-Analysen vorziehen, die weitgehend ohne Bezug auf die Strukturen und Prozesse des öffentlichen Sektors auskommen (Döhler 2014). Und natürlich würde auch die Policy-Forschung von einer stärkeren Berücksichtigung der Umsetzungsprobleme profitieren.

Was heißt das schließlich für die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung? In der Ökonomie hat der Aufsatz von Duflo, und sicherlich auch der Nobelpreis,

dazu geführt, dass viele junge Ökonomen gerne Klempnerei betreiben wollen, d.h. möglichst experimentell mit RCT, *Randomized Controlled Trials*, und/oder mit durch *behavioral economics* inspirierte Untersuchungsdesigns arbeiten wollen (zur Kritik an diesen Methoden siehe Su/Colander 2021: 308). Die Mode der *behavioral public administration* hat natürlich inzwischen auch die Verwaltungswissenschaft erreicht, allerdings ist es zumindest aus meiner Sicht alles andere als erstrebenswert, dass wissenschaftliche Untersuchungen vorzugsweise durch vorhandene und angesagte Methoden und nicht durch relevante Fragen bestimmt werden.

Für das verwaltungswissenschaftliche Studium sollte zunächst gefragt werden, wofür die Absolventen eigentlich ausgebildet werden, wo sie voraussichtlich zukünftig arbeiten werden? Verwaltungswissenschaftler gibt es inzwischen fast überall, in Verbänden, in der Politik und sogar in den Medien, aber generell gibt es vermutlich drei Kernbereiche: Verwaltung, Beratung und Wissenschaft. Zumindest in den ersten beiden Bereichen werden sie also vermutlich auch mit Klempnerei à la Duflo beschäftigt sein. Dies bedeutet aber keineswegs, dass die Ausbildung sich darauf konzentrieren sollte.

Im Bachelor und Master, und das gilt sowohl für die angewandten Hochschulen (die ehemaligen Fachhochschulen) wie die Universitäten, braucht man selbstverständlich Grundkenntnisse in Methoden wissenschaftlichen Arbeitens, aber diese sollten das Studium anleiten, nicht dominieren oder zum Selbstzweck werden. Ein unverzichtbares Standbein sind grundlegende Kenntnisse in zentralen Konzepten und theoretischen Grundlagen, also etwa Bürokratie-, Entscheidungs-, Organisations- und Institutionentheorie, und zwar selbstverständlich sowohl in ihren ökonomischen (*Public Choice, Principal Agent etc.*) wie sozialwissenschaftlichen Ausprägungen (Inkrementalismus, Neo-Institutionalismus) bis hin zur Systemtheorie. Diese Orientierung an klassischen Konzepten ist auch eine Empfehlung von Duflo, die sich dabei auf Paul Klempner beruft, einen der Gurus der modernen Auktionstheorie, dass nämlich „good auction design is mostly good elementary economics, [whereas] most of the extensive auction literature is of second-order importance for practical auction design“ (zitiert bei Duflo 2017: 1). Theoretische Spitzfindigkeiten mögen Professoren interessieren und wichtig sein für „articles in refereed journals“, ihre unmittelbare praktische Relevanz ist meistens begrenzt. Und natürlich sollten Studierende möglichst früh mit konkreten Verwaltungsreformen konfrontiert werden, ihren Begründungen, Erfolgen und vor allem Misserfolgen, und vor allem mit Problemen der Umsetzung. Im Prinzip gilt das auch für PhD-Ausbildungen, in denen methodische und theoretische Inhalte selbstverständlich einen größeren Raum einnehmen, aber

auch in denen praktische Erfahrungen, und auch das ist ja Duflos Argument, unverzichtbar sind.

Vermutlich werden Verwaltungswissenschaftler in ihren Karrieren viele unterschiedliche Rollen spielen, als Generalunternehmer sollten sie zentrale wissenschaftliche Konzepte, Methoden und Theorien kennen, dazu reflektieren können, ob und wie diese in Politik- und Verwaltungshandeln umgesetzt werden könnten, und schließlich politischen, administrativen und anderen Restriktionen des Verwaltungshandelns nicht naiv und hilflos gegenüberstehen. Genau darauf sollte eine verwaltungswissenschaftliche Ausbildung vorbereiten, und genau daher ist Verwaltungsberatung so wichtig. Wenn selbst Ökonomen den Wert von unmittelbarer Politik- und Verwaltungsberatung erkennen, und ihre Profession dazu aufrufen, sich als Klempner zu betätigen, sollte die Verwaltungswissenschaft kein schlechtes Gewissen haben, weil sie genau dies seit vielen Jahren und mit einigem Erfolg praktiziert.

## Literatur

- Bägenholm, Andreas/Bauhr, Monika/Grimes, Marcia/Rothstein, Bo (Hrsg.) (2021): *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Balla, Steven/Lodge, Martin/Page, Ed (2015): *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. VOP (1/1991): 6–11.
- Bode, Ingo/Jungmann, Robert/Velarde, Kathia S. (Hrsg.) (2023): *Staatliche Organisationen und Krisenmanagement*. Leviathan Sonderband 41. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2018): Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, 153–182. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltung modernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2001): *Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995): *Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.

- Bogumil, Jörg/Voßkuhle, Andreas (2024): Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. *FAZ*, 2024 (08.02.2024), 6.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001): *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*. Baden-Baden: Nomos.
- Bouckaert, Geert (2006): Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37, 354–373. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouckaert, Geert (2023): The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies* 23 (1), 13–59. DOI: 10.1353/max.2023.0002.
- Derlien, Hans-Ulrich (1976): *Erfolgskontrolle staatlicher Planung*. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian (2014): Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg.
- Dörstelmann, Felix A. (2020): *Plumbers, designers, or dentists? A triad of metaphors and how they reflect the current debate on the role and scope of economists in society and science*. Budapest: Andrássy Universität.
- Duflo, Esther (2017): The economist as plumber. *American Economic Review* 107 (5): 1–26.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1984): *Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jann, Werner (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, 321–344. Opladen: Leske + Budrich.
- Jann, Werner (2009): Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift* 50 (3): 476–505.
- Jann, Werner (2019): Verwaltungswissenschaft, Policy Forschung und Managementlehre. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 27–38. Wiesbaden: Springer VS.
- Jann, Werner (2023): Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier. Für mehr Ehrlichkeit in der Bürokratiedebatte. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 8: 247–251.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jörn (2007): *Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia (2005): *Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia (2019): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung. In: Apelt, Maaja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Meyer, Uli/Grodeck, Victoria V./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.) (1979): *Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene*. Frankfurt/New York: Campus.
- Keynes, John M. (1930): *Economic Possibilities for our Grandchildren*. In: John Maynard Keynes: *Essays In Persuasion*. London: Macmillan, 358–373.

- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.) (2020): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-23669-4.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat. In: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Meyer, Uli/Groddeck, Victoria V./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*, 1–13. Wiesbaden: Springer VS.
- Lipsky, Martin (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate (1973): *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren*. Baden-Baden: Nomos.
- Mankiw, Gregory (2006): The Macroeconomist as Scientist and Engineer. *Journal of Economic Perspectives* 20 (4): 29–46.
- Marktanner, Alina (2023): *Behördenconsulting. Unternehmensberater in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik. 1970er- bis 2000er-Jahre*. München: Oldenbourg.
- Mayntz, Renate (1980a): *Gesetzgebung und Bürokratisierung: Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu den Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung*. Bonn: Bundesminister des Innern.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980b): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Anton Hain.
- 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. (1975): *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Müller, Edda (1977): 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes. Unfähigkeit zur Reform? *Die öffentliche Verwaltung* (3/1977): 15–23.
- Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot Arnold et al. (Hrsg.) (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: edition sigma.
- Olsen, Asmus L./Bendtsen, Karl-Emil/van Leeuwen, Paul (2022): *The Identity Crisis of Public Administration*. <https://osf.io/23tqy>.
- Olsen, Johan P. (2006): Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1–24.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B. (1973): *Implementation*. Berkeley.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Röber, Manfred/Schäfer, Christina (2022): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – eine Disziplin auf der Suche nach ihrer Identität. In: Matiaske, Wenzel/Sadowski, Dieter (Hrsg.): *Ideengeschichte der BWL II*, 383–410. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Romer, Paul (2016): “*Why It Makes Sense for an M.D. to Lead the World Bank.*” [paulromer.net/md-to-lead-worldbank/](http://paulromer.net/md-to-lead-worldbank/).
- Scharpf, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, 9–32. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Schröter, Eckhard (2019): New Public Management. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttlik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 115–126. Wiesbaden: Springer VS.
- Spenkuch, Jörg/Teso, Edoardo/Xu, Guo (2023): Ideology and performance in public organizations. *Econometrica* 91 (4): 1171–1203.
- Su, Huei-Chun/Colander, David (2021): The economist as scientist, engineer, or plumber? *Journal of the History of Economic Thought* 43 (2): 297–312.
- Thränhardt, Dietrich (1978): *Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform*. Meisenheim: Anton Hain.
- Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttlik (Hrsg.) (2019): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-21563-7.
- Wagener, Frido (1969): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wegrich, Kai (2011): *Das Leitbild 'Better Regulation': Ziele, Instrumente, Wirkungsweise*. Berlin: edition sigma.
- Wegrich, Kai (2021): Is the turtle still plodding along? Public management reform in Germany. *Public Management Review* 23 (8): 1107–1116.
- Wittkämper, Gerhard W. (1978): *Funktionale Verwaltungsreform*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1979): *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.