

Verwaltung im Wandel – Heraus- forderungen für die Hochschulausbildung

Welche Verwaltungswissenschaft braucht das Verwaltungsstudium?

Klaus Lenk

1 Einführung: Warum die Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts nur von begrenztem Wert für die Ausbildung ist

Dass die deutschsprachige Verwaltungswissenschaft – anders als die US-amerikanische und anders auch als die niederländische – es nicht geschafft hat, zur Ausbildungswissenschaft für angehende Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu werden, ist ein Gemeinplatz. Dies einem angeblich übertriebenen Legalismus der deutschen Verwaltung und dem fortbestehenden Juristenprivileg im höheren Dienst zuzuschreiben, führt jedoch auf die falsche Fährte. Die deutsche Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts ist nur für einen Teil der Aus- und Weiterbildung von Nutzen. Was fehlt, ist eine nicht nur juristische, sondern genuin verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehre, die das operative Verwaltungshandeln in den Blick nimmt, sowie eine die Informationstechnik einbeziehende Gestaltungslehre, die ich als Verwaltungs-Engineering bezeichne. Zu beidem gibt es Ansätze, die jedoch teils nicht weiterverfolgt wurden, teils – wie die Verwaltungsinformatik – nur ein geduldetes Schattendasein fristen.

Wie konnte es dazu kommen? Eine der Ursachen liegt in einer sehr eng verstandenen Ausrichtung der Verwaltungswissenschaft, so wie sie heute von den meisten ihrer deutschsprachigen Vertreter betrieben wird. Diese Enge ist ganz unabhängig davon, ob man von einer einheitlichen Wissenschaft oder von einer Mehrzahl von Verwaltungswissenschaften oder – beides kombinierend – von einer *science carrefour* spricht. Im letztgenannten Bild laufen in der Erkenntnis eines Objektes „Verwaltung“ die Wege einiger Disziplinen zusammen, wobei unterstellt wird, dass sich daraus eine neue, eigene Disziplin bilden kann.

Aber hier liegt der Fehlschluss. Die Verwaltungswissenschaft ist nicht *Objektwissenschaft*. Darüber haben uns immer neue bemühte und vergebliche Anläufe ihrer juristischen Vertreter zu einer Definition von „Verwaltung“ belehrt. Sie ist *Projektwissenschaft*, die auf Probleme reagierte, die sich stellten – in der Regel für die Verwaltungsführung, für die Verwaltungspolitik, leider kaum auf solche, die die verwalteten Menschen betreffen. Es geht um Probleme und Problematiken, die auf die politische Agenda gelangen und deren Lösung versprochen wird: Innovationen in der Gesellschaft, Umbau von Institutionen, die Tragfähigkeit der Erde angesichts wachsender wirtschaftlicher Aktivität.

Das Projekt, das für die deutschsprachige Verwaltungswissenschaft im Vordergrund stand, war der sozialdemokratische Aufbruch 1968 bis 1975 hin zu politischer Planung und einer hierfür befähigten Verwaltung. Die Aufbruchstimmung der Jahre 1965 bis 1975 lässt sich anhand des 1977 erschienenen Abschlussberichts der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel gut nachvollziehen (vgl. Gutachten 1977). Als die Planungsbemühungen sich festfuhren und deutlich wurde, dass sich Gesellschaften nicht wie Maschinen „steuern“ lassen, tauchte Implementation, die Umsetzung des Geplanten, als Gegenstand der wissenschaftlichen Bemühungen auf. Dazu kam dann Evaluation, die Bewertung des Geplanten ex ante oder begleitend oder ex post. Der demokratische Rechts- und Interventionsstaat, als Träger eines augenscheinlich unbeschränkt auszubauenden Wohlfahrtsstaats, bekam Gegenwind von zwei Seiten. Zum einen franste er aus, was sein wissenschaftliches Echo in den Themen „Governance“ und „Gewährleistungsstaat“ fand. Zum anderen tauchte ein neues Projekt daneben auf mit der Einsicht, dass es ökonomische Grenzen auch beim Ausbau des öffentlichen Sektors gibt. Hier führte die in Deutschland schon gut entwickelte Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Unternehmen zu originellen Arbeiten. Interessante und auch für Ausbildungszwecke wichtige Ansätze ergaben sich dabei aus der spezifisch deutschen, die ideologischen Obertöne meidenden Rezeption des New Public Management. Diese Ansätze traten bei aller Kritik im Detail (vgl. Lenk 2000) auch in meinen eigenen Lehrveranstaltungen immer mehr in den Vordergrund. Vor allem in Speyer und in Potsdam befruchteten sie auch die eher politikwissenschaftlich ausgerichtete Verwaltungsforschung. Allerdings muss sich das nach wie vor wichtige, aber politik- und produktionsblinde Public Management weiterentwickeln, worauf noch einzugehen ist.

Die enge Ausrichtung der deutschen Verwaltungswissenschaft soll jedoch nicht das Thema der folgenden Ausführungen sein. Meine Stelle in Oldenburg verdankte ich dem Glauben an den Nutzen der Verwaltungswissenschaft. Einkassiert wurde sie dann nach meiner Emeritierung in der Privatisierungswelle des letzten Jahrzehnts, und bezeichnenderweise trat für die dem Zeitgeist huldigenden Kolleginnen und Kollegen eine im modischen Kauderwelsch als „Entrepreneurship“ bezeichnete Professur an die Stelle.

Um die Bedeutung der Verwaltungswissenschaft für das Verwaltungsstudium einzuschätzen, müssen wir jedoch grundsätzlicher ansetzen. Was ist der Status von Wissenschaften, die sich nicht wie Physik, Biologie oder auch Soziologie von ihren Objekten her bestimmen lassen, sondern handelnde und gestaltende Menschen anleiten wollen? Bahnbrechende und im deutschen Sprachraum kaum rezipierte Vorschläge finden sich dazu bei dem österreichischen Astrophysiker und Planungstheoretiker Erich Jantsch in seinem 1972 veröffentlichten Werk „Technological Planning and Social Futures“ (Jantsch 1972, S. 216ff.)

sowie bei dem Nobelpreisträger Herbert A. Simon. Sowohl nach Jantsch als auch nach Simon haben die *Sciences of the artificial* (vgl. Simon [1969] 1994) einen anderen Status als Wissenschaften wie die Biologie oder die Psychologie, die ihre Gegenstände empirisch erforschen. Sie brauchen auch nicht als angewandte Wissenschaften mit minderem wissenschaftlichen Wert gesehen zu werden, sondern sie sind Wissenschaften *sui generis*. Sie sind handlungs- und gestaltungsorientiert, wenn auch die auf Empirie und Methoden pochende Forschungspraxis ihrer Vertreter/innen uns das oftmals vergessen lässt. Das rückt Rechtswissenschaft, Medizin und auch Verwaltungswissenschaft in die Nähe von Informatik und (sonstigen) Ingenieurwissenschaften, worauf Simon frühzeitig hinwies. Leider wurden diese Hinweise in Deutschland kaum beachtet, weil man den insofern sehr spät ins Deutsche übersetzten Simon zu Unrecht ins Lager der sogenannten Künstlichen Intelligenz verwies, anstatt seine Leistungen zur Überwindung der Kluft zwischen Natur- und Sozialwissenschaften bzw. den Handlungswissenschaften auf deren jeweiliger Grundlage zu würdigen (anders die Rezeption in den westlichen Nachbarländern, dazu Le Moigne 1995, S. 94ff.).

Diese Überlegungen müssen ergänzt werden durch eine Kritik der disziplinären Organisation von Wissenschaft, die dazu führt, dass einzelne Wissenschaftler immer mehr über immer engere Zusammenhänge erforschen und wissen. Diese Organisationsform ist auf empirische Forschung ausgerichtet und schon von daher für Handlungs- und Gestaltungswissenschaften weniger günstig. Probleme halten sich nicht an Disziplinengrenzen. Entsprechend oft will man dort andere Disziplinen einbeziehen, gern aus einer Überlegenheitspose heraus, die diese zu Hilfswissenschaften machen will. Jantsch, auf den auch der Ausdruck „Transdisziplinarität“ zurückgeht, bezeichnete dieses Vorgehen nicht als interdisziplinär, sondern als „cross-disciplinary“. Die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ bietet dafür Anschauungsmaterial. Immerhin ist das den Scheuklappen vorzuziehen, die weite Teile der sogenannten Schulmedizin als einer anderen Handlungswissenschaft kennzeichnen.

Auch für die Didaktik der Handlungs- und Gestaltungswissenschaften ist die disziplinäre Organisation der Wissenschaften ein Hindernis, solange die Vertreter der Disziplinen fraglos annehmen, dass man ihre Forschungen nachvollziehen muss, um ein reflektierter Praktiker zu werden. Das soll weiter unten nochmals aufgegriffen werden. Aber einleitend ist schon darauf hinzuweisen, dass das Verhältnis von Forschung und Lehre gerade in Bezug auf die öffentliche Verwaltung noch völlig ungeklärt ist. Die vornehmlich beschreibend und erklärend arbeitende Verwaltungswissenschaft als ein – in Deutschland und Österreich nie so richtig anerkannter und daher hier besonders auf methodische Strenge pochender – Zweig der Sozialwissenschaften ergeht sich in Selbstbewegungen. Dies geschieht, wie Hans Peter Bull (vgl. Bull 2012, S. 9f.) herausgearbeitet hat, im Wege einer Ableitung von Aussagen aus Oberbegriffen, die ur-

sprünglich einmal aus Beobachtungen der Realität entstanden. Verbunden ist damit oft die Hinnahme von Sichtweisen und Werten, an denen sich die Ableitungen ausrichten (ebd., S. 10), also eine unterschwellige Hinnahme von Ideologie. Das entfernt sie immer weiter von der Verwaltungsrealität, aber es hindert ihre Vertreter keineswegs daran, Vorschläge für die künftige institutionelle Gestaltung im öffentlichen Sektor zu machen; man fährt nach vorn mit Blick in den Rückspiegel.

Diese Selbstbewegungen der Wissenschaft immunisieren sich gegen die Kritik aus der Lehrpraxis, indem sie den Blick auf den nationalen oder auch europäischen Rahmen als provinziell erscheinen lassen. Was den Wissenschaftlern als erforschenswert nahegelegt wird, geben herkömmlich einige Leuchttürme im jeweiligen Sektor vor. Zunehmend ist dies eine kleine Gruppe von international agierenden Wissenschaftlern, die immer hochwertigere Forschungs-„Papers“ zu immer engeren Themen schreibt, wobei sie sich an den Kriterien der sogenannten A-Journals (das Wort „Zeitschriften“ zu gebrauchen, gilt hier als unfein) ausrichtet. Das ist ein allgemeines Phänomen, über das Konrad Paul Liessmann in seiner lesenswerten „Theorie der Unbildung“ schreibt:

„Die Internationalisierung der Wissenschaften ist ein weltweiter sozialer Segregationsprozeß, in dem sich eine schmale Sicht herauskristallisiert, deren Mitglieder in der Regel nur mehr mit ihresgleichen kommunizieren, sich von ihresgleichen bewerten lassen und mit ihresgleichen durch Rituale, Verbindungen und wechselseitige Hilfestellungen bei aller Konkurrenz eine verschworene Gemeinschaft bilden.“ (Liessmann 2008, S. 131)

Auf der Suche nach Lehrinhalten des Verwaltungsstudiums muss weiterhin beachtet werden, dass die Agenda neben einer abhebenden Klasse von Wissenschaftlern auch von weltweit tätigen Beratungsunternehmen diktiert wird, denen es nicht um das Wohlergehen der politischen Organisation der Gesellschaften geht, sondern um das Verkaufen und um Werte ihrer sonstigen Auftraggeber, die sich zu einem Mythos der globalen Konvergenz der Verwaltungssysteme zusammenballen (vgl. Argyriades 2006). Werte wie *Effectiveness*, *Efficiency*, *Economy*, die bekannten drei *E*'s, dominieren dann zu Lasten anderer Werte wie Gerechtigkeit, Robustheit oder Nachhaltigkeit, worauf Kritiker bereits frühzeitig hinwiesen (vgl. Hood 1991; Mintzberg 1996).

2 Auf der Suche nach aus- und weiterbildungstauglichen Wissenschaften

Kann angesichts dieser wissenschaftsimmanenten Entwicklungen die vorfindliche Verwaltungswissenschaft die Bedarfe einer zukunftsfähigen Verwaltungsaus- und

-weiterbildung abdecken? Im Teilbereich eines mid-career („executive“) Master of Public Administration stellte ich mir diese Frage, als ich ab 2006 zusammen mit einer Beratungsgesellschaft an der Donau-Universität Krems, einer reinen Weiterbildungseinrichtung, dafür ein Curriculum entwarf. In einem allgemeinen Klima des Überangebots an Weiterbildung für den öffentlichen Sektor in Österreich (vgl. Reichard/Röber 2009, S. 121) gelangen uns immerhin zwei Durchgänge, bevor der Studiengang wieder eingestellt wurde. Die Vertiefungen eines typischen Executive Master bezeichnen gewiss nur ein Teilbereich, und ich möchte in die folgenden Überlegungen grundständige Bachelorstudiengänge und konsekutive Masterstudiengänge einbeziehen, sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen. Dabei beschränke ich mich allerdings auf den Bereich, den wir als allgemeine Verwaltung umschreiben und dessen Abstraktionen heute zur Auflösung streben.

Die curricularen Anforderungen der Aus- und Weiterbildung für den öffentlichen Sektor müssen immer wieder neu bestimmt werden. Wie soll eine zukunftsfähige Ausbildung aussehen angesichts einer ungewissen Zukunft, angesichts eines Überflusses an Informationen, die von Menschen zu Wissen verdichtet werden müssen, damit sie nützlich sind, angesichts des institutionellen Wandels im demokratischen Rechts- und Interventionsstaat? Curriculumentwicklung enthält immer ein starkes prognostisches und auch normatives Element. Wahrscheinliche wie auch wünschenswerte Entwicklungen müssen antizipiert werden. Wir versuchten, so unterschiedliche Dinge im Curriculum unterzubringen wie

- ein nicht mit Scheuklappen gegenüber der Politik versehenes Public Management,
- eine Sicht auf die Geschäftsprozesse des arbeitenden Staats,
- Grundzüge der Dienstleistungsökonomie, die leider immer noch nicht in der Lehre des Public Management angekommen ist,
- Methoden der Zukunftsforschung,
- E-Government im breit verstandenen Sinn der Verwaltungsinformatik, als Lehre vom technikgestützten Handeln in der *machinery of government*,
- die europäische Dimension,
- traditionelle Inhalte wie Personalwirtschaft, Organisation, Haushalt in ihrer gegenwärtigen Weiterentwicklung.

Nicht immer gelang es, dafür die geeigneten Lehrenden zu finden.

Ich möchte im Folgenden aber eine stärker systematisierende Sicht einnehmen, von der aus sich Lücken im Angebot der vorfindlichen Wissenschaften bestimmen lassen. Das grundsätzliche Ziel ist nach wie vor, einen juristisch kompetenten Verwaltungsgeneralisten zu „produzieren“, der in der Lage ist, in ganz unterschiedlichen Aufgabenbereichen zu arbeiten und dessen Entscheidungen

rechtsstaatlich ausgerichtet sind (vgl. Reichard/Röber 2011, S. 307). Auffächern kann man dieses Ziel nach Wissensarten (die Aspekte von Werten, Einstellungen und Skills werden hier nicht weiter verfolgt):

- Allgemeinbildung,
- Orientierungswissen (Durchblick bezüglich der eigenen Rollen und Weltwissen),
- Handlungswissen,
- Gestaltungswissen.

Allgemeinbildung darf dabei nicht im Sinne eines festen Bildungskanons verstanden werden. Sie stellt eher ein allen gemeinsames Baugerüst dar, in das individuell eine Vielzahl von Aspekten eingefügt werden kann (hierzu und zum Folgenden Ropohl 2009). Dabei umfasst sie vor allem zwei Schlüsselqualifikationen, nämlich Sozialkompetenzen und eine Erschließungskompetenz für Wissen. Letzteres bezeichnet die Befähigung, bedeutsame Wissens Elemente auszuwählen und mit Beobachtungen, Mitteilungen und dem eigenen Wissen sinnvoll zu verknüpfen, so dass sich Weltwissen und Selbstverständnis zu einem Ganzen zusammenfügen. Baugerüst wie Schlüsselqualifikationen lassen sich nicht ohne Bezug auf Inhalte erwerben, und daher sind die in Aus- und Weiterbildung herangezogenen Wissenschaften auch unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, was sie hierzu beitragen. Vorschnellen Rückstufungen oder gar Verabschiedungen wie der des Lateinunterrichts im Gymnasium oder der Rechtswissenschaft im Verwaltungsstudium ist daher mit Vorsicht zu begegnen.

Den Bereich des Weltwissens behandle ich hier nicht näher. Dass angehende Verwaltungsleute umfangreiches Weltwissen haben sollten wie letztlich alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, versteht sich von selbst. Aber daneben brauchen sie spezifisches Handlungswissen und Durchblick durch die eigene Arbeit.

Im Folgenden geht es mithin um Handlungswissen und um Gestaltungswissen. Es bedarf einiger Grundkenntnisse über Aufgaben, Aufbau und Arbeitsweise der Verwaltung als dem zentralen Akteursgeflecht im „arbeitenden Staat“. Würde man diese Grundlegung in voller Breite anlegen, so beträfe sie:

- die Einbettung des Staates in die Gesellschaft (seine Machtbasis; die Trennung öffentlich/privat; das Verhältnis von Politik und Verwaltung etc.),
- seine Aufgaben (Aufgabenbestand; Kollektivgüter: die normative Sicht; Aufgabenwandel und -kritik),
- seinen Aufbau (Organisationsstrukturen, Institutionen, Vernetzung, Ordnung und Vielfalt),
- seine Arbeitsweise (fachlich, rechtlich, ablaufmäßig).

Weil die entsprechenden Kenntnisse von der Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts nur teilweise vermittelt werden, ist eine Fortschreibung der Verwal-

tungswissenschaft erforderlich, die der Technisierung des arbeitenden Staats gerecht wird, aber auch den aus den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen resultierenden Aufgabenwandel in den Blick nimmt. Dabei muss die Arbeitsweise den Ausgangspunkt bilden, so wie schon die Verwaltungslehre Lorenz von Steins nicht so sehr den Institutionenbestand als vielmehr die Aufgaben und die Prozesse ihrer Erfüllung in den Mittelpunkt stellte.

3 Sichten auf die Arbeitsweise im öffentlichen Sektor

Die curricularen Anforderungen bezüglich des Handlungswissens lassen sich bestimmen, wenn man die Arbeitsweise der Verwaltung in den Mittelpunkt stellt, was natürlich nicht bedeutet, dass Kenntnisse über Aufgaben und Aufbau ganz auszuschließen sind. Die Arbeitsweise der Staatsorgane, insbesondere der Verwaltung, kann unter mehreren Gesichtspunkten betrachtet werden. Die unterschiedlichen Rationalitäten dieser Arbeitsweise werden von drei Sichten eingefangen, einer professionellen, einer juristischen und einer an Verfahrensabläufen ausgerichteten Sicht. Diese müssen sich dann auch in der Ausbildung wiederfinden. Es geht um ein Handeln, das

- erstens auf rechtlich gebotene bzw. politisch erwünschte Wirkungen ausgerichtet und damit effektiv ist,
- das zweitens mit der Rechtsordnung im Einklang steht und legitimierbar ist und
- drittens möglichst wenig Ressourcen verbraucht, also effizient ist.

Diese drei Rationalitäten – Effektivität, Legitimation und Effizienz – prägen das Handeln des arbeitenden Staats und besonders das Verwaltungshandeln, ganz unabhängig von den im Einzelfall verfolgten Zwecken (ähnlich Snellen 2006, bes. S. 102ff.). Diesen drei Sichten auf das Verwaltungshandeln soll noch eine vierte an die Seite gestellt werden: die Managementsicht, die sich nicht unmittelbar auf das operative Geschäft bezieht. Sie zieht Aspekte der Organisation, Steuerung und Ressourcenausstattung dieses Geschäfts vor die Klammer. Die vier Sichten seien zunächst knapp umrissen, bevor die Teile sowie mögliche Weiterentwicklungen der Verwaltungswissenschaft zu behandeln sind, mit denen diesen Sichten entsprochen wird.

3.1 Die wirkungsbezogene und professionelle Sicht

Aufgabe der Verwaltung ist es, als Teil in einem Prozess der politischen Gesellschaftsgestaltung durch Recht (letzteres vor allem verstanden als geronnene Politik) etwas zu bewirken, effektiv und daher zweckmäßig zu handeln, z.B. Aufruhr zu vermeiden, Taxifahrer gegen Konkurrenz zu schützen, Kindergeld zu

zahlen. Hier ist das Verwaltungshandeln Teil eines Bewirkensprozesses (vgl. Hill 2010), der vom Gesetzgeber selbst noch nicht komplett durchgeführt werden konnte. Dies deshalb, weil die Interessenlage, in der der Rechtsbefehl konkretisiert wird, nicht im Vorhinein bekannt ist bzw. weil Rechtsnormen nur begrenzte Leistungsfähigkeit für die Steuerung von Entscheidungsinhalten haben. In vielen Fällen muss hier die ausführende Verwaltung Zweck-Mittel-Überlegungen anstellen, die politischer Natur sind. Überall, wo Ermessensspielräume vorliegen, ist Leitwert letztlich die Effektivität der Policy, in deren Umsetzung die Verwaltung eingeschaltet ist.

Aufgabe sowohl der ausführenden Verwaltung als auch der Instanzen der Rechtsetzung ist es, durch ihr Handeln bestimmte Ergebnisse in der Gesellschaft zu bewirken. Dies wird in der Wissenschaft in unterschiedlichen Terminologien dargestellt. Gesprochen wird von (gesellschaftlicher) Steuerung, von Regulierung, von Interventionen, von Eingriffen, und auch der Terminus Governance wird in diesem Zusammenhang benutzt. Dominierender Wert des fachlich informierten, oft Kennzeichen einer Profession aufweisenden zweckgerichteten Handelns ist die Effektivität der jeweiligen staatlichen Policy (des gesetzten Rechts, der Intervention). Es geht um die nachhaltige Stabilisierung oder Veränderung gesellschaftlicher Zustände im weitesten Sinn. Damit dies zielgerichtet geschehen kann (nicht als gesetzgeberischer Schuss ins Blaue, wie es leider öfter vorkommt), bedarf es zukunftsgerichteter, prognostischer Kenntnisse über die Zusammenhänge von bezwecktem Ziel und eingesetzten Mitteln. Diese Kenntnisse sind fachlicher, professioneller Art. Wann ist ein Einschreiten des Jugendamts, der Polizei etc. erfolgversprechend? Wie lassen sich wirtschaftspolitisch erwünschte Ergebnisse erzielen? Die Mittel dafür werden in der Regel als Steuerungsinstrumente, *tools of government* bezeichnet, und ihr Mix (vereinfacht gesprochen die Mischung von *stick*, *carrot* und *sermon*) führt erfahrungsgemäß zu bestimmten Wirkungen der Intervention, handle es sich dabei um die Regulierung von Wirtschaftstätigkeit, um die professionelle Einwirkung auf Menschen (Bildung, Sozialarbeit) oder um die Reaktion auf Störungen der gesellschaftlichen Ordnung (Polizei). Bei den einzelnen fachlichen Stellen im öffentlichen Sektor liegt ein zum Teil wissenschaftlich abgesichertes, zum Teil aber nur implizites und auf Erfahrung beruhendes Wissen vor, welches das Handeln anleitet.

Dominierend ist hier eine effektivitätsbezogene Sicht, soweit es nicht darum geht, nur Handeln vorzutäuschen, symbolische Politik zu betreiben (was aber auch bestimmte, vorhersehbare Wirkungen haben kann).

3.2 Die (juristische) Entscheidungssicht

Das Handeln muss aber nicht nur zweckmäßig, sondern auch rechtmäßig sein und in einem akzeptierbaren, verantworteten Rahmen ablaufen. Dieser wird durch

die Rechtsordnung gesichert. Verwaltungshandeln muss demokratisch rückgebunden werden. Dominierender Wert dieser juristischen Sicht ist die Legitimation des Handelns, insbesondere durch Wahrung seiner rechtsstaatlichen Grenzen.

In dieser Sicht geht es um die rechtlich mehr oder weniger eng geregelte Entscheidungstätigkeit öffentlicher Stellen. Sie spielt sich in einem arbeitsteiligen Verbundsystem der Rechtsverwirklichung (vgl. Dreier 1991, S. 207) ab. Typischerweise werden, in einem ersten Schritt, Gesetze und andere rechtliche Vorgaben geschaffen, im Rahmen einer Politikkonzeption, welche zunächst nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten erfolgt. In diesem Vorgang der Rechtskonkretisierung ist das in der Regel parlamentarisch zustande gekommene Gesetz nur eine ergänzungsbedürftige Zwischenstufe im Gesamtvorgang der verfassungsgebundenen und sozialgestaltenden Rechtsverwirklichung (ebd., S. 163). Weitere Zwischenstufen liegen in gesetzeskonkretisierenden Rechtsverordnungen und verwaltungsinternen Regelungen unterschiedlicher Art. Danach kommt es dann zu Einzelfallregelungen, insbesondere durch Verwaltungsakt. Dabei besteht die Rolle der Verwaltung nicht in blindem Gesetzesvollzug, sondern in der Konkretisierung des Sinns gesetzgeberischer oder politischer Regelungen. Dabei kommen ihr Handlungsspielräume zu, unter anderem aufgrund der notwendigen Anpassung von Rechtsnormen an Verhältnisse, die der Gesetzgeber nicht im Vorhinein kennen konnte.

Diese Entscheidungssicht umschreibt die Denkwelt, in der die Verwaltung selbst ihr Handeln wahrnimmt, nicht zuletzt aufgrund der Sozialisation des Verwaltungspersonals am Recht. Da sie ihr Handeln nicht nur rechtmäßig, sondern vor allem auch zweckmäßig ausrichtet, tritt die oben dargestellte professionelle Sicht hinzu.

3.3 Die Geschäftsprozessssicht

Wenn dieses Handeln zusätzlich effizient sein soll, müssen eine dritte und eine vierte Sicht hinzukommen. Mit der nachlassenden politischen Bereitschaft zur Staatsfinanzierung, die zu zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung führt, ergab sich zunächst eine Betonung des Managements, als Versuch, aus einer verwaltungsinternen Vogelperspektive die Kosten zu senken, ohne sich mit den Inhalten der Arbeit beschäftigen zu müssen. Aber nach einem glücklichen Ausdruck eines amerikanischen Kollegen kann man das Gras nicht wachsen lassen, indem man an den Halmen zieht. Und daher ist bei den bislang weithin vernachlässigten Prozessen der Leistungserstellung, der „Verwaltungsproduktion“ einschließlich der „Distribution“ im Kontakt mit den Adressaten des Verwaltungshandelns anzusetzen. Dies bedeutet eine Betrachtung von Geschäftsprozessen, in einem höheren Detaillierungsgrad und aus anderer Sicht als im Verwaltungsverfahrenrecht.

„Geschäftsprozess“ bezeichnet eine Abfolge von Aktivitäten, die in einem inneren Zusammenhang dadurch stehen, dass sie zu einem Produkt bzw. einer Leistung führen, die durch Kunden(-prozesse) nachgefragt wird. Diese Abfolge von Tätigkeiten zur Erfüllung von Aufgaben kann über mehrere organisatorische Einheiten verteilt sein. Informationstechnik-Anwendungen unterstützen solche Tätigkeiten oder übernehmen (automatisieren) sie ganz. Ein Prozess produziert Leistungen und konsumiert auch Vorleistungen, die durch andere Prozesse erbracht wurden. Diesem Verständnis liegt ein unbefragtes Denkmodell zugrunde, nämlich ein Input-Output-Modell. Produktionsfaktoren werden kombiniert, um ein Ergebnis zu erzielen, z.B. einen Verwaltungsakt, eine materielle Leistung oder eine Mitteilung. Damit sind Geschäftsprozesse linear zu denken, gerichtet auf die Herstellung eines Output.

Das Denken in Prozessen ist in der Verwaltung vielfach noch ungewohnt. Prozessbetrachtungen des Verwaltungshandelns sind nahegelegt durch die Möglichkeiten der Umgestaltung von Prozessen, wenn ihre Abarbeitung informationstechnisch unterstützt oder gar völlig automatisiert wird. Für die deutsche Betriebswirtschaftslehre ist diese Art des Prozessdenkens jedoch nicht neu. Mit dem Begriff der Ablauforganisation suchte sie schon vor Jahrzehnten Prozesse (Vorgänge) zu erfassen, die mit herstellendem, organisierendem und Entscheidungen treffendem Handeln zu tun haben.

3.4 Die Managementsicht

Hier geht es um inneradministrative Leitung und Steuerung, wobei sowohl Effizienzgesichtspunkte als auch Effektivität (Wirkungsorientierung) die Zielrichtung sein können. Diese Sicht nahm in den letzten Jahrzehnten überhand, wobei das Sparsamkeitsziel zu einem engen Verständnis des relationalen Begriffs „Effizienz“ auf das, was gemessen werden kann, und damit zum Abschneiden mancher latenten Nebenfunktionen des Verwaltungshandelns führte. Zudem glaubte man, davon absehen zu können, was gemanagt wird. Mintzberg jedoch belehrt uns, dass ein guter Manager nichts managen könne, von dem er nichts versteht. Hier sieht er einen Mythos des Managements, ebenso wie in der Vorstellung, man könne über ein paar Kennzahlen ganze öffentliche Organisationen oder Netzwerke steuern (vgl. Mintzberg 1996). Die Gefahren einer inneradministrativen „Governance by numbers“ sind ebenso wie die des „Evidence-based policy-making“ im Außenverhältnis (der gesellschaftlichen Steuerung) nicht von der Hand zu weisen. Gleichwohl ist die Managementsicht weiterhin wichtig, um ökonomische Rationalität in angemessenem Umfang zum Tragen zu bringen.

4 Lernwege zum Handlungs- und Gestaltungswissen

4.1 Das disziplinäre Organisationsprinzip der Wissenschaften ist für die Didaktik ungeeignet

Welche Verwaltungswissenschaft brauchen wir für diese vier Sichten auf das Verwaltungshandeln und für die auf den arbeitenden Staat bezogenen Gestaltungsprozesse? Handlungswissen und Gestaltungswissen sind im Verwaltungsstudium so zu vermitteln, dass eine Wissenssynthese entsteht. Ihr muss ein allen gemeinsames Baugerüst zugrunde liegen, das individuelle Ausprägungen zulässt, gerade auch im Hinblick auf sich ausdifferenzierende Handlungssituationen (vgl. Reichard 2012a). Um dies zu erreichen, sollte nicht nur eine Erweiterung der Verwaltungswissenschaft in ihrem heutigen deutschsprachigen Zuschnitt gefordert werden. Gleichviel ob man die Verwaltungswissenschaft im Singular oder im Plural anspricht oder in ihr als *science carrefour* eine Keimzelle zu neuer Disziplinbildung sieht: Es gilt das disziplinäre Organisationsprinzip der Wissenschaft selbst in seiner fraglosen Ausdehnung auf Bildungsprozesse in Frage zu stellen. Das heute noch vorherrschende Fachprinzip der Disziplinen mag in der Wissenserzeugung gewisse Vorteile bieten; für Bildungsprozesse ist jedoch eine transdisziplinäre Sicht nötig (vgl. Ropohl 2009, S. 463, 2012, S. 181ff.). Die Disziplinwissenschaften müssen sich ihrer dienenden Funktion in der Bildung bewusst sein.

Es bezeichnet ein Missverständnis der Verknüpfung von Forschung und Lehre, wenn umstandslos Bildungsprozesse an einer oder auch mehreren Wissenschaftsdisziplinen ausgerichtet werden (etwa unter Berufung auf deren „bildenden Wert“). Was hier vorzuziehen sei: die Jurisprudenz oder eine sozialwissenschaftlich ausgerichtete Verwaltungswissenschaft, an der ein Analysegeneralist zu schulen sei, ist im Hinblick auf die oben herausgearbeiteten unterschiedlichen Sichten auf die Handlungssituation der Verwaltungsgeneralisten nicht entscheidbar. Sicher ist nur, dass fachwissenschaftliche Inhalte so anzubieten sind, dass die Lernenden gleichzeitig erfahren, wie sie überhaupt zu sinnvollem Wissen gelangen (vgl. ebd., S. 463).

Aber auch wenn die dienende Rolle und die Ergänzungsbedürftigkeit der Verwaltungswissenschaft für die Lehre anerkannt ist, sollte ihre Erweiterung und Ausrichtung auf Anforderungen der Lehre aktiv betrieben werden. Da dies Tendenzen der international agierenden Wissenschaft zuwider läuft, muss man sich dabei darauf einstellen, dass solche Bemühungen nicht gerade reputationsträchtig sind.

4.2 *Die Vogelperspektive der politikwissenschaftlich ausgerichteten Verwaltungswissenschaft*

Was die Verwaltungswissenschaft bereits leistet, auch wenn sie sich auf der Ebene von Policies, Gesetzgebung und politischen Programmen bewegt und somit den Blick auf die Niederungen des alltäglichen Verwaltungshandelns vermeidet, ist eine Durchdringung der professionellen, wirkungsbezogenen Sicht auf das Verwaltungshandeln. Die professionelle und wirkungsbezogene Sicht verweist darauf, dass „allgemeine Verwaltung“ eine Abstraktion ist, die zur Auflösung strebt. Deutlich wird dies in einer älteren Untersuchung zu Instrumenten und Formen staatlichen Handelns (König/Dose 1993), die allgemeine Fragen gesellschaftlicher Steuerung mit spezifisch fachbezogenen Beiträgen verknüpft. Was ist dem Verwaltungshandeln dennoch gemeinsam? Die deutschsprachige Verwaltungswissenschaft hat sich immer auf bestimmte Probleme konzentriert und von diesen aus ihre Schwerpunkte gesetzt. So ging es in den letzten Jahrzehnten um die Veränderung der Machtbasis des Staates und um die Umverteilung von Aufgaben und von Prozessen der Aufgabenerledigung zwischen öffentlichem, privatwirtschaftlichem und freigemeinnützigem („dritten“) Sektor. Dieser Schwerpunkt der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Staat und Verwaltung stand und steht in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Veränderungen, die die Ressourcenausstattung des öffentlichen Sektors beeinträchtigten. Zugleich ging es verstärkt um die Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen durch Definition und Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben, und dies im Hinblick auf die abnehmende Bereitschaft zur Bewilligung angemessener Ressourcen für die Erfüllung solcher Aufgaben. Es ging ferner um die Europäisierung und Internationalisierung von Staatstätigkeit sowie um die wachsende Zahl von aufbauorganisatorischen Einheiten, welche in unterschiedlicher Staatsnähe angesiedelt sind; schon im Stadium der Politikkonzeption und der Gesetzgebung wirft die institutionelle Vielfalt Fragen der Auswahl geeigneter Vollzugsorgane („institutional choice“) auf (vgl. zum Überblick Reichard 2012).

4.3 *Eine verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehre für das operative Verwaltungshandeln*

Die Betrachtung von Fragen gesellschaftlicher Steuerung auf der Ebene von Gesetzgebung und Policymaking ist zweifellos für die Lehre wichtig, jedoch für ein Verwaltungsstudium nicht ausreichend. Hier muss die Feintarierung des politisch Entschiedenen, die Umsetzung der zu Recht geronnenen Vorgaben des Gesetzgebers durch Einzelentscheidungen eine größere Rolle spielen. In diesem operativen Bereich verschränken sich Recht- und Zweckmäßigkeit in Formen, die bislang nur in Ansätzen herausgearbeitet sind (vgl. etwa Freudenberg 1983;

Thieme 1984, S. 286ff.; Becker 1989, bes. S. 421ff.; Brühl 1990). Der operative Bereich wird primär unter juristischen Gesichtspunkten gesehen, was unzureichend ist.

Der in diesem Rahmen der Rechtskonkretisierung ablaufende Prozess der Entscheidungsfindung durch die ausführende Verwaltung kann modellmäßig als eine Abfolge „Beobachten – Entscheiden – Handeln“ gesehen werden. Für den Fall eines durch Verwaltungsakt ausgesprochenen Verbots stellt sich diese Abfolge so dar (vgl. näher Lenk 1998, S. 168ff.): Eine Lebenssituation wird beobachtet, woraus sich ein Informationsinput bei der entscheidenden Stelle ergibt. Dieser wird im Licht der rechtlich mehr oder weniger eng determinierten Handlungsprogramme und des bei dieser Stelle schon vorhandenen Wissens interpretiert, was auf die Konstitution eines Sachverhalts durch „Hin- und Herwandern des Blicks“ zwischen Programm (Recht) und Lebenssachverhalt hinausläuft. Dann folgt die Entscheidung durch Verwaltungsakt. Gehandelt wird im Regelfall, indem dieser Verwaltungsakt den Adressaten mitgeteilt wird. Die Befolgung wird dann deren Selbstorganisation überlassen; wo diese versagt, kann es zu weiteren Vollzugshandlungen kommen.

Zu einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre gibt es, vor allem von juristischer Seite, schon einige Ansätze. Die politische, professionelle wirkungsbezogene Sicht des Verwaltungshandelns und die juristische, entscheidungsbezogene sind letztlich zwei Seiten der gleichen Sache, wobei die professionelle Sicht an der Effektivität ausgerichtet und die juristische auf die demokratische Legitimation und Verantwortbarkeit des Verwaltungshandelns bezogen ist. Zweckmäßigkeitsfragen kommen aus juristischer Sicht in den Blick, wenn man neueren Darstellungen der Ermessenslehre folgt (vgl. vor allem Jestaedt 2010). Weil die Möglichkeiten zur „punktgenauen Vorausedetermination“ (Dreier 1992, S. 148) des Verwaltungshandelns durch möglichst präzise Rechtsnormen in der Form von Wenn-Dann-Programmen beschränkt sind, ergeben sich Handlungsspielräume der Verwaltung, die allerdings teilweise im Vorhinein durch starre Programmierung mit Software oder durch formularmäßige Informationserhebung bereits ausgefüllt sind; manche Starrheit des Verwaltungshandelns, die beklagt wird, lässt sich auf derartige Festschreibungen zurückführen, die der Vielfalt zu beurteilender Lebenssituationen nicht gerecht werden.

In diesem Prozess der Rechtsverwirklichung werden als Endergebnis konkrete Verwaltungsentscheidungen im juristischen Sinn erzeugt (vgl. Jestaedt 2010, S. 334ff.). Vor allem aus der Sicht der Verwaltung muss dieser Prozess als Informationsverarbeitung gesehen werden, wobei Lebenssachverhalte aufbereitet, konstituiert und dann zu Rechtssätzen in Bezug gesetzt werden; beide liefern die für den Entscheidungsinhalt erforderlichen Informationen. Dabei wirft die praktisch bedeutsame Konstitution des der Entscheidung zugrunde liegenden

Lebenssachverhalts Fragen auf, die regelmäßig unterschätzt werden (als Ausnahme vgl. Brühl 1990, S. 59ff.).

4.4 *Erneuerung der Managementsicht und Gestaltungsforschung* („Verwaltungs-Engineering“)

Die Arbeiten an einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre verliefen sich, weil sich ökonomische Rationalität zunehmend nach vorn schob. Die Dominanz des Effizienzdenkens in den letzten drei Jahrzehnten hat zu einer oft sehr unkritischen Übernahme von Managementdenken geführt. Entwicklungen wie das „Neue Steuerungsmodell“ in Deutschland waren wichtig, damit die Verwaltung einen Blick dafür bekommt, was ihre Leistungen kosten. Aber erst relativ spät kam in den Blick, was zu managen sei. Und damit zeigte sich die Notwendigkeit einer Geschäftsprozesssicht auf das Handeln der Verwaltung, auf ihre Leistungserstellung. In den frühen Ansätzen zur Definition von Verwaltungs-„produkten“ war diese Sicht noch nicht angelegt. Inzwischen aber muss das öffentliche Management seine Blindheit für die Details der öffentlichen Leistungserstellung ablegen. Managementforschung entwickelt sich weg von der eher dogmatisch-managerialistischen Richtung, hin zu einem Einbezug der Gegenstände, die es zu managen gilt (vgl. Brüggemeier/Röber 2011).

Damit wird es wichtig, Geschäftsprozesse im Detail zu untersuchen und zu gestalten, wozu aus der Verwaltungsinformatik Anregungen kommen. Die Bedeutung der Prozesssicht erschließt sich erst von den Möglichkeiten der Prozessgestaltung her, welche die Informationstechnik bietet. Die Veränderung der Arbeitsweise im öffentlichen Sektor im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationstechnik hat schon eine lange Geschichte (zum Überblick vgl. Reiermann 1989; Lenk 2004, S. 36ff.; Brüggemeier/Dovifat 2013). Aber obwohl die Informatisierung seit einem halben Jahrhundert das Handeln der Verwaltung prägt, wird sie überwiegend noch als Randerscheinung behandelt.

Die Sicht auf die Geschäftsprozesse liefert den heute wichtigsten Ansatz zur Modernisierung und Reform des arbeitenden Staats. Hier entwickelt sich aus der Verwaltungsinformatik heraus eine Gestaltungsforschung, die transdisziplinär vorgeht und sich gegenwärtig in Ansätzen entwickelt, und zwar außerhalb des Horizonts der Verwaltungswissenschaft. Ihr Bezug ist ein Verwaltungs-Engineering, das nicht nur einzelne Reformprojekte betrifft, sondern dazu führt, dass sich grundlegende Bauprinzipien des arbeitenden Staats ändern: Gemeinsame technische, aber auch wissensmäßige (vgl. Schulz 2012) Infrastrukturen unterstützen zunehmend das professionelle Handeln und die Rechtskonkretisierung.

Nicht immer wird beherzigt, dass Geschäftssicht und IT-Unterstützungssicht im Prozessdenken zu trennen sind. Besser noch unterscheidet man drei Sichtweisen auf Geschäftsprozesse. Zwischen Geschäftsebene und einer Ebene der

technischen Umsetzung kann drittens eine Organisationsebene angenommen werden, auf der die Vorgaben der Geschäftsebene konkretisiert werden, wobei als wichtigste Produktionsfaktoren Menschen und die IT angenommen werden. Die organisatorische Konkretisierung der Geschäftslogik erfordert eine ganzheitliche Sicht auf die Arbeitsbeiträge von Menschen und Technik in einem Arbeitsprozess. Dagegen steht auf der technischen Umsetzungsebene die softwaremäßige Realisierung des Prozesses im Vordergrund.

Die Berücksichtigung der Organisationsebene zwischen Geschäfts- und Technikeinsatz ist von Bedeutung, um den soziotechnischen Charakter der Tätigkeit im öffentlichen Sektor zu erfassen. Dies wird oft verfehlt, denn vielfach werden Geschäftsprozesse auf die technischen Anteile ihrer Ausführung verkürzt. Regelmäßig wirken Menschen und IT zusammen, in unterschiedlichen Anteilen. Oft wird dies bei automatisierten Abläufen verkannt. Aber auch hier findet sich menschliche Beurteilung, die sich in der Programmierung dieser Abläufe ausdrückt. In einer Lehre der soziotechnischen Gestaltung lassen sich Grundfiguren der soziotechnischen Verwendungsweisen der IT herausarbeiten, deren Kombination es gestattet, auch komplexe soziotechnische Systeme zu verstehen und sie nicht nur auf den IT-Einsatz hin, sondern auch im Hinblick auf die erforderliche menschliche Arbeit möglichst gut zu gestalten. Hier treffen informatisches und arbeitswissenschaftliches Wissen zusammen. Diese soziotechnische Sicht ist heute nur bruchstückhaft und über unterschiedliche Wissensfelder verstreut realisiert (z.B. in der Informatik als Mensch-Maschine-Interaktion) (vgl. Lenk 2004, S. 37ff.). Sie muss fester Bestandteil einer Betrachtung von Geschäftsprozessen sein, was für die Gestaltungspraxis eine Abkehr von einer rein technischen Sicht bedeutet.

5 Fazit

Unsere Ausgangsfrage, welche Verwaltungswissenschaft das Verwaltungsstudium braucht, lässt sich nach alledem nicht definitiv beantworten. Gewiss erfordern Aus- und Weiterbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst wissenschaftliche Inhalte, die nur zum Teil von der Verwaltungswissenschaft heutigen Zuschnitts geliefert werden können. Es geht aber nicht nur darum, diese Wissenschaft gleichsam vom Kopf (der ausschließlichen Beschäftigung mit Public Policies) wieder auf die Füße (die *nuts and bolts* des operativen Geschäfts im arbeitenden Staat) zu stellen, indem neue Inhalte der Rechtstheorie und Rechtssoziologie, der Managementlehre und der Verwaltungsinformatik – einschließlich des E-Government – in ein disziplinäres Gebäude eingefügt werden. Denn dieses Gebäude selbst ist für Handlungs- und Gestaltungswissenschaften untauglich, obwohl diese immer auch auf einer empirischen Basis ruhen. Zudem muss

Verwaltungswissenschaft, bei allem notwendigen Bezug auf Empirie, den Habitus einer empirisch forschenden Wissenschaft ablegen und sich als Handlungs- und Gestaltungswissenschaft verstehen.

Die umstandslose, geradezu naive Gleichsetzung von Forschung und Lehre ist aufzulösen. Und die Auswahl von Lehrinhalten darf sich nicht vom disziplinären Organisationsprinzip der Wissenschaften, wie immer sich diese entwickeln, einengen lassen. Denn es bekommt dem Verwaltungsstudium nicht gut, wenn es an die Launen einer Forschung ausgeliefert wird, die sich, wenn auch weithin unreflektiert, ihre Probleme von herrschenden politischen Strömungen vorgeben lässt. Was ins Verwaltungsstudium gehört, sollte nicht einer zufälligen oder vom Zeitgeist inspirierten Auswahl der Gegenstände folgen, die man wissenschaftlicher Erforschung für wert erachtet.

So gilt es, zu neuen, didaktisch sinnvollen Verbindungen zu gelangen. Im Hinblick auf professionelles Handeln können die Lehren einer vornehmlich policy-orientierten Verwaltungswissenschaft verbunden werden mit Aspekten, die von anderen Wissenschaftsdisziplinen angeliefert werden. So kann dann eine Entscheidungslehre entstehen, die den künftigen Arbeitssituationen Anleitung bietet, soweit das überhaupt möglich ist. Die Notwendigkeit der Ausrichtung an im Recht verkörperten Werten und deren Beachtung neben den mit politischen Programmen in Gesetzesform angestrebten Zwecken kann dann als sinnhaft erfahren anstatt als bürokratischer Zwang aufgefasst werden. Effektivität und Legitimität treffen damit zusammen. Und Effizienzgesichtspunkte können im Alltags-handeln Fuß fassen, wenn das Denken in Abläufen an mehr oder weniger wohlstrukturierten Geschäftsprozessen eingeübt wird. Damit dies gelingt, muss Public Management seine Produktions- und Politikblindheit ablegen, sich nicht nur mit Steuerung, sondern mit den Inhalten der tatsächlich ablaufenden Geschäftsprozesse und ihrer Gestaltung befassen (vgl. Brüggemeier/Röber 2011). Und E-Government darf nicht primär technisch verstanden werden, sondern muss sozio-technische Arbeitssituationen in den Blick nehmen.

Noch mehr als handlungsbezogenes ist gestaltungsbezogenes Wissen nur transdisziplinär möglich. Hier müssen zusammentreffen: Systemwissen bezogen auf die Verwaltung und auf die (informationstechnischen und anderen) Ressourcen, mit denen ihre Arbeit umgestaltet werden kann (vgl. in Kurzform Lenk 2004, S. 25ff., 49ff.). Hinzukommen muss Wissen über Ziele der Gestaltung und zu berücksichtigende Werte sowie Transformationswissen (vgl. Hirsch Hadorn 2005). Daraus können sich orientierende Denkmodelle ergeben, mit denen die gegenwärtig fraglos unterstellte Reform- und Innovationsbedürftigkeit des öffentlichen Sektors durchdrungen und auf einen mit seinen Aufgaben und seiner gesellschaftlichen Einbettung verträglichen Zustand zurückgeführt wird.

Kann es gelingen, an den Fachhochschulen eine lehrbezogene, transdisziplinäre wissenschaftliche Forschung zu etablieren, die nicht den Selbstbewegungen

einer Wissenschaft folgt, die Gefahr läuft, den Boden unter den Füßen zu verlieren? Das Verwaltungsstudium würde daraus, nach dem Rückbau der Verwaltungswissenschaft an den Universitäten, großen Nutzen ziehen.

Quellen

- Argyriades, D. (2006): Good governance, professionalism, ethics and responsibility. In: *Internat. Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 (2006), No. 2, S. 155–170
- Becker, B. (1989): *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Percha am Starnberger See
- Brüggemeier, M./Röber, M. (2011): Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor. In: Koch, R./Conrad, P./Lorig, W. H. (Hg.): *New Public Service* (2., überarb. u. erw. Aufl.). Wiesbaden, S. 213–245
- Brüggemeier, M./Dovifat, A. (2013): E-Government. Der Beitrag der IT zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Reichard, Ch./Schröter, E. (Hg.): *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legimität*. Opladen, S. 303–327
- Brühl, R. (1990): *Entscheiden imungsverfahren*. Köln
- Bull, H. P. (2012): Die Krise der Verwaltungstheorie. Vom New Public Management zum Governance-Ansatz – und wie weiter? In: *Verwaltungsarchiv*, 103, S. 1–30
- Dreier, H. (1991): Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzip der Exekutive. Tübingen
- Dreier, H. (1992): Zur „Eigenständigkeit“ der Verwaltung. In: *Die Verwaltung*, 24, S. 137–156
- Freudenberg, D. (1983): *Planen und Entscheiden in der öffentlichen Verwaltung*. Herford
- Gutachten (1977): *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*. Göttingen
- Hill, H. (2010): Perspektive 2020. In: Hill, H. (Hg.): *Verwaltungsmodernisierung 2010*. Baden-Baden, S. 9–29
- Hirsch Hadorn, G. (2005): Anforderungen an eine Methodologie transdisziplinärer Forschung. In: *Technikfolgenabschätzung Theorie und Praxis (TATuP)*, Jg. 14 (2005), H. 2, S. 50–56
- Hoffmann-Riem, W. (2008): Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen. In: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Assmann, E./Voskuhle, A. (Hg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 2. München, S. 885–958
- Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons? In: *Public Administration*, 69, S. 3–19
- Jantsch, E. (1972): *Technological Planning and Social Futures*. London
- Jestaedt, M. (2010): Maßstäbe des Verwaltungshandelns. In: Erichsen, H.-U./Ehlers, D. (Hg.): *Allgemeines Verwaltungsrecht* (14. Aufl.). Berlin, S. 329–378
- König, K./Dose, N. (Hg.) (1993): *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*. Köln u.a.O.
- Le Moigne, J.-L. (1995): *Les Épistémologies constructivistes*. Paris

- Lenk, K. (1998): New Public Management in der Eingriffsverwaltung. In: Lenk, K./Prätorius, R. (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung. Baden-Baden, S. 159–184
- Lenk, K. (2000): New Public Management – auf dem Weg zur Reorganisation grundlegender staatlicher Leistungen. In: Gerlach, I./Nitschke, P. (Hg.): Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch. Opladen, S. 71–82
- Lenk, K. (2004): Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – Eine Einführung. Berlin
- Lenk, K. (2012): Die Bedeutung von Prozessen und von Prozessdenken für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. In: Schliesky, U./Schulz, S. E. (Hg.): Die Erneuerung des arbeitenden Staates. Baden-Baden, S. 9–30
- Liessmann K. P. (2008): Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft. München, Zürich
- Mintzberg, H. (1996): Den Staat besser managen – nur wie? In: Harvard Business Manager, H. 4, S. 9–18
- Reichard, Ch. (2012): Neue institutionelle Varianten öffentlicher Leistungserbringung. In: Schröter, E./Maravic, P. v./Röber, J. (Hg.): Zukunftsfähige Verwaltung? Opladen, S. 207–234
- Reichard, Ch. (2012a): Individualisierung und bürokratische Sozialisation in der Verwaltungsbildung. In: Armutat, S./Seisreiner, A. (Hg.): Differentielles Management. Individualisierung und Organisation in systemischer Kongruenz. Festschrift für Prof. Dr. Dieter Wagner. Wiesbaden, S. 242–251
- Reichard, Ch./Röber, M. (2009): Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte. In: der moderne staat, Jg. 2 (2009), H. 1., S. 109–131
- Reichard, Ch./Röber, M. (2011): Ausbildung und Fortbildung. In: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform (4. aktualisierte und ergänzte Aufl.). Wiesbaden, S. 302–310
- Reinermann, H. (1989): 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland. 4 EDV-Phasen in der öffentlichen Verwaltung. In: VOP Verwaltungsführung, Jg. 11 (1989), S. 126–155
- Ropohl, G. (2009): Information und Sinn. Bildungsgesellschaft als Zukunft der „Wissensgesellschaft“. In: Popp, R./Schüll, E. (Hg.): Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Berlin, S. 455–465
- Ropohl, G. (2012): Allgemeine Systemtheorie. Einführung in transdisziplinäres Denken. Berlin
- Schulz, S. E. (2012): Vernetztes Wissen – Shared Services im Wissensmanagement. In: Schliesky, U./Schulz, S. E. (Hg.): Die Erneuerung des arbeitenden Staates. Baden-Baden, S. 111–140
- Simon, H. A. (1994): Die Wissenschaft vom Künstlichen (2. Aufl.). Wien
- Snellen, I. (2006): Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen. Wiesbaden
- Thieme, W. (1984): Verwaltungslehre. Köln u.a.O.