

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reinermann**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

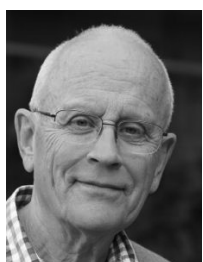
**Beirat:** **Helmut Dedy**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft

*Klaus Lenk<sup>1</sup>*

Neben Verwaltungswissenschaften, die aus verschiedenen disziplinär geprägten Blickwinkeln die öffentliche Verwaltung und staatliches Handeln empirisch erforschen, gibt es eine handlungspraktische Verwaltungswissenschaft (im Singular). Man kann sie kurz als Sollenswissenschaft im Gegensatz zu den Seinswissenschaften kennzeichnen. Sie soll das Verwaltungshandeln reflektieren und unterstützen. Im Zentrum dieser transdisziplinären Verwaltungswissenschaft steht eine breit verstandene Managementlehre, welche die Besonderheiten öffentlichen Handelns ernst nimmt. Weil Verwaltungshandeln vielfältigen Anforderungen unterliegt und damit mehrere Rationalitäten verbinden muss, ist ein so konzipiertes Public Management in zwei Richtungen hin offen, zur Rechtswissenschaft und zu den professionellen Sichtweisen der einzelnen Berufe in der öffentlichen Verwaltung.

Verwaltungswissenschaft(en) einerseits und zur Bedeutung von Management für die Verwaltung andererseits. Diese in Festschriften und einer schwer aufzufindenden Broschüre versteckten Texte sind von herausragender Bedeutung nicht nur für die Wissenschaft, sondern vor allem auch für die Verwaltungspraxis, sofern sie noch das Gespräch mit der Wissenschaft sucht. Entstanden sind sie nach der Emeritierung des Autors, und daher fiel mir beim Wiederlesen ein Satz von Nicolas Chamfort (1740-1794) ein: wer das Spiel verlässt, gewinnt es.<sup>3</sup> Denn Absicht des Verfassers



**Prof. em. Dr. Klaus Lenk**

Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg

### Verwaltung & Management in neuer Klarheit

Einige neuere Veröffentlichungen Heinrich Reinermanns<sup>2</sup> werfen ein klares Licht auf zwei verwaltungswissenschaftliche Grundfragen, zu denen schon Aberhunderte von Seiten vollgeschrieben wurden: nämlich zum Status der

<sup>1</sup> Erweiterte Fassung eines am 10. März 2017 in Speyer anlässlich der Feier des 80. Geburtstags des Herausgebers dieser Zeitschrift, Heinrich Reinermann, gehaltenen Vortrags.

<sup>2</sup> Reinermann 2008; 2011; 2013.

<sup>3</sup> Chamfort 1977, S. 80 (eigene Übersetzung). Vollständig lautet der Satz: „En renonçant au monde et à la fortune, j'ai trouvé le bonheur, le calme, la santé, même la richesse; et en dépit du proverbe, je m'aperçois que qui quitte la partie la gagne.“

war es, sich aus dem Tagesgeschäft zurückzuziehen.

Der Gewinn, für ihn und für uns, liegt in klaren und für unsere Zukunft hilfreichen Aussagen zu den zwei genannten Feldern. Diese Aussagen verdienen es, aus der Flut der Veröffentlichungen herausgehoben zu werden. Denn sie bieten eine Grundlage für ein Verständnis der Verwaltungswissenschaft, das weit hinausführt über die bloße Auflistung dessen, was die Meinungen einzelner Verwaltungswissenschaftler ergeben. Sie können dieser Wissenschaft zu einem den Realitäten des 21. Jahrhunderts gewachsenen Bewusstsein verhelfen. Frappierend ist dabei die Nähe zu einem anderen Speyerer Text, nämlich Hans Ryffels „Bemerkungen zum Status

schaften zur heutigen Zeit geschlagen, weil die blinde Verankerung weiter Teile der Verwaltungswissenschaft in der Epoche des demokratischen Rechts- und Interventionsstaats heute relativiert werden muss.

### **Eine oder mehrere Verwaltungswissenschaften?**

Zwei Konzeptionen der Verwaltungswissenschaft stehen seit langem nebeneinander: eine empirisch arbeitende, auf Erkenntnisse über und für die Verwaltung ausgerichtete und eine auf praktisches Handeln, Entscheidung, Management, Gestaltung bezogene.<sup>6</sup> Reiner mann spricht von Seins- und Sollenswissenschaft. „*Wissenschaft steht [...] vor zwei Aufgaben:*

## **»Zwei Konzeptionen der Verwaltungswissenschaft stehen seit langem nebeneinander: eine empirisch arbeitende, auf Erkenntnisse über und für die Verwaltung ausgerichtete und eine auf praktisches Handeln, Entscheidung, Management, Gestaltung bezogene.«**

der Verwaltungswissenschaft“.<sup>4</sup> Nicht zuletzt über der Lektüre dieses Textes war ich selbst im Laufe der Jahre zu einer sehr praxisorientierten Sicht der Verwaltungswissenschaft gekommen, was mich in eine Außenseiterposition führte. Aber mit der „digitalen“ Transformation der Gesellschaft und der fortschreitenden Informatisierung der Verwaltung, dem gemeinsamen Arbeitsgegenstand von Heinrich Reiner mann und mir, müssen solche Außenseiter heute ins Zentrum rücken, was ich schon 1999 in der Festschrift für zwei unserer Kollegen, Hans Brinckmann und Klaus Grimmer, ausführte.<sup>5</sup>

Dieser Beitrag beginnt mit Betrachtungen zum Status der Verwaltungswissenschaft. Daran schließen sich einige Bemerkungen über das öffentliche Management an. In einer kurzen Schlussbemerkung wird der Bogen von den Kameralwissen-

*Wirklichkeit immer besser verstehen helfen – das Feld empirischer Aussagen ... – und Wirklichkeit immer besser gestalten helfen – das Feld praxeologischer Aussagen...“.<sup>7</sup>*

Beide Aufgaben müssen erfüllt werden, aber auf unterschiedliche Weise: „*Auf beiden Feldern geht es, wenn gleich grundlegend unterschiedlich, um die Beziehungen zwischen drei Aspekten: zu beobachtende Phänomene P, diese auslösende Ausgangslagen A – das Explanandum – und einen Zusammenhang beider feststellende und erklärende Hypothesen H (bei deren hinreichender Bewährung: Theorien) – das Explanans [...] Ziel der erklärenden Variante empirisch-theoretischer Wissenschaft ist somit die Ableitung von Hypothesen H, die ein [...] Phänomen P als Folge einer festgestellten Ausgangslage A erkennen. [...Hingegen:] Mit dem Bemühen, eine*

*Ausgangslage A zu finden, die als Folge geltender Hypothesen H ein gewünschtes Phänomen P erwarten ließen, begeben wir uns auf das Feld des Handlungswissens in Form normativ-theoretischer Aussagen“.<sup>8</sup>*

Wirklichkeit besser verstehen setzt empirisch an den vorfindlichen Institutionen und Praktiken an. Aus unterschiedlicher disziplinärer Perspektive (Soziologie, Psychologie, Ökonomie, etc.) betrachten die empirisch-analytisch vorgehenden Verwaltungswissenschaften Aspekte des Verwaltens und Ausschnitte der Verwaltung, so wie sie ist, von ihren Aufgaben, ihren Strukturen, ihren Funktionen in der Gesellschaft, ihrer Arbeitsweise her.

Daneben aber hat sich eine auf das praktische Handeln bezogene Verwaltungswissenschaft herausgebildet, welche aus den einzelnen, disziplinär organisierten empirischen Verwaltungswissenschaften (Verwaltungssoziologie, Verwaltungsökonomie, Verwaltungspolitologie) herauswächst und diese überlagert.<sup>9</sup> Dabei muss in Bezug auf die empirische Forschung und ihre Theorien von Verwaltungswissenschaften im Plural gesprochen werden, während in einer praxisbezogenen, auf Entscheidungshandeln, Gestaltung, Management und Policymaking ausgerichteten Sicht Verwaltungswissenschaft auch im Singular stehen kann.

Ebenso wie die Ingenieurwissenschaften, die Medizin, aber auch die Rechtswissenschaft geht die praxisbezogene Verwaltungswissenschaft transdisziplinär vor, indem sie das Wissen unterschiedlicher

4 Ryffel 1976.

5 Lenk 1999.

6 Letzterer wurde vielfach der Wissenschaftscharakter aberkannt, sie wurde auf eine Kunstlehre reduziert. Kritisch dazu bereits Langrod 1976, S. 419ff. [Orig. 1957].

7 Reiner mann 2011, S. 751.

8 Reiner mann 2008, S. 825f.

9 Diese Bestimmung der Verwaltungswissenschaften ist naheliegend, aber kaum jemals zureichend ausgeführt. Hingewiesen sei nur auf Langrod 1976 [Orig. 1957], sowie auf Luhmann 1966, bes. S. 22ff. Mit Hinweisen auf frühere gehaltvolle Aussagen zur Verwaltungswissenschaft wird im Folgenden sparsam umgegangen. In jedem Lehrbuch finden sich Zusammenstellungen. Vertiefend die Darstellung in König 2008, S. 37-80, wobei hier wie auch in den meisten sonstigen Darstellungen Gestaltungsaspekte zu kurz kommen.

Disziplinen mit Akteurswissen verbindet, im Hinblick auf konkrete Handlungs- und Gestaltungsanforderungen.<sup>10</sup> Die Gestaltung von Vertragswerken, die Konstruktion eines Bauingenieurs, die Eröffnungskontrolle bei einer Betriebsgründung oder die sachgerechte Reaktion in Krisenfällen sind mehr als nur Anwendung der jeweiligen Grundlagenwissenschaften.

Das sei verdeutlicht durch einen Blick auf transdisziplinäre Wissenschaften allgemein. Transdisziplinäre Wissenschaften lassen sich nicht wie Physik, Biologie oder auch Soziologie von ihren Objekten her bestimmen. Sie wollen handelnde und ge-

staltende Menschen anleiten. Daher geht es ihnen um mehr als um Interdisziplinarität oder Multidisziplinarität.<sup>11</sup> 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“<sup>12</sup>, sowie bei dem Nobelpreisträger Herbert A. Simon. Sowohl nach Jantsch als auch nach Simon haben die „Sciences of the Artificial“<sup>13</sup> 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 manche auf Empirie und Methoden pochende Forschungspraxis ihrer Vertreter uns das oftmals vergessen lässt.

**»Ebenso wie die Ingenieurwissenschaften, die Medizin, aber auch die Rechtswissenschaft geht die praxisbezogene Verwaltungswissenschaft transdisziplinär vor, indem sie das Wissen unterschiedlicher Disziplinen mit Akteurswissen verbindet, im Hinblick auf konkrete Handlungs- und Gestaltungsanforderungen.«**

staltende Menschen anleiten. Daher geht es ihnen um mehr als um Interdisziplinarität oder Multidisziplinarität.<sup>11</sup> 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“<sup>12</sup>, sowie bei dem Nobelpreisträger Herbert A. Simon. Sowohl nach Jantsch als auch nach Simon haben die „Sciences of the Artificial“<sup>13</sup> 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 manche auf Empirie und Methoden pochende Forschungspraxis ihrer Vertreter uns das oftmals vergessen lässt.

es drittens eines erfahrungsgesättigten Transformationswissens, das die Wissensbestandteile der Fachdisziplinen auf ihre Nutzung hin verbindet.

Beide Wissenschaftstypen, die disziplinär organisierten empirischen Verwaltungswissenschaften wie auch die transdisziplinäre, praxeologische Verwaltungswissenschaft, haben ihr Anrecht. Das muss deutlich hervorgehoben werden, denn die handlungspraktischen Wissenschaften hatten es immer schwer, aus den Handelshochschulen, Technischen Hochschulen oder Fachhochschulen in die Universitäten zu gelangen. Und selbst dort, wo sie, wie Medizin und Rechtswissenschaft, Teil der universitären Welt schon immer waren, sind sie heute zunehmend mit Unverständnis konfrontiert. Betont man die Eigenart von handlungspraktischen Wissenschaften wie etwa der Rechtswissenschaft gegenüber dem Kanon der naturwissenschaftlichen Forschung, so

wird dies „leicht als Rufe einer lediglich diesen Anforderungen nicht genügenden Wissenschaft interpretiert“.<sup>17</sup>

Deutlich stellt Hans Ryffel die zentrale Bedeutung der transdisziplinären, praxeologischen Verwaltungswissenschaft heraus: „Das *eigentliche Erkenntnisziel der Verwaltungswissenschaft besteht [...] nicht in der Beschreibung und Erklärung der faktisch vorhandenen Verwaltung, sondern im Entwurf einer besseren Verwaltung in der Zukunft. [...] Dieser Entwurf muss die jeweilige wirkliche Gesamtsituation, in der die Verwaltung steht und durch den sie geprägt wird, und die geschichtlichen Wandlungen berücksichtigen*“.<sup>18</sup>

Bei allen Unterschieden in der Akzentuierung der Praxis bei Ryffel und Reineremann<sup>19</sup> kommen der Rechtsphilosoph und der betriebswirtschaftlich Ausgebildete zur gleichen Schwerpunktsetzung. Und Beiden geht es nicht nur um die Unterscheidung dieser beiden Arten von Verwaltungswissenschaft, sondern auch um den Aufweis von deren jeweiligen Schwachstellen und um die Notwendigkeit ihres Zusammenwirkens, im Hinblick auf „die Gewinnung und Ordnung von Wissen [...], das für die Gestaltung einer richtigen öffentlichen Verwaltung erforderlich ist“.<sup>20</sup> Reineremann fragt: „Sind sich die verschiedenen Wissenschaftskonzeptionen – gestaltende „Normativisten“ hier, erklärende „Scientisten“ da – ihrer Unterschiede bewusst, oder besteht zwischen beiden eine Kluft? Wie müssten beide [...] zusammenarbeiten? Welche Schwierigkeiten stellen sich einer Reform-

10 Vgl. Schneidewind/Singer-Brodowski 2013, S. 47.

11 In den meisten Fällen werden diese Ausdrücke recht beliebig verwendet. Vgl. demgegenüber die klaren Abgrenzungen bei Jantsch 1972, Schaubild S. 223.

12 Jantsch 1972, S. 216ff.

13 Simon 1994.

14 So Reineremann 2011, S. 752.

15 Vgl. Hirsch Hadorn 2005.

16 Simon 1976 (Erstauflage 1969).

17 Mehde 2011, S. 687.

18 Ryffel 1976, S. 25.

19 Ryffel sieht einen Unterschied zwischen handlungspraktischen und technischen Wissenschaften.

20 Ryffel 1976, S. 15.

vorbereitung unter Beteiligung der Wissenschaften in den Weg?“<sup>21</sup>

Das führt zu den Lücken in der empirischen Erforschung der Verwaltungswirklichkeit, ferner zur Modellierungsschwäche weiter Teile der transdisziplinären Verwaltungswissenschaft. Wie lässt sich ihr Zusammenwirken fruchtbringend organisieren?

### Lücken in der Empirie: selektive Aufmerksamkeit der disziplinär organisierten empirischen Verwaltungswissenschaften

Um die Chancen eines zukunftsfähigen Zusammenwirkens beider Richtungen der

außerhalb des Lichtkegels der Wissenschaften. Immer seltener geworden sind empirische Forschungsansätze, welche die Verwaltungsarbeit von innen heraus<sup>22</sup> oder aus der Perspektive der verwalteten Bürgerinnen betrachten, nicht nur aus der Vogelperspektive einer Implementation von Politik oder der globalen Umsetzung von Verwaltungsreformen. Hieraus resultiert auch die Einseitigkeit des internationalen verwaltungswissenschaftlichen Theoriehausrats, mit dem sich allenfalls der „hohe“ Teil der Verwaltung samt seinen politischen Bezügen verstehen<sup>23</sup> lässt, nicht aber das alltägliche Verwaltungshandeln, seinen Aufgabenbezug<sup>24</sup> und seine Gestaltbarkeit. Zudem bleibt die Vogelperspektive der deutschsprachi-

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“.<sup>26</sup> Die gegenwärtige Wissenschaftspolitik verstärkt dies noch. Das beschränkt nicht nur den Gesichtskreis, sondern führt zugleich zu einer Verfestigung von Disziplinen. Deren Sichten können dysfunktional werden, weil sie sich in der Arbeit an Problemlagen herausgebildet, die sich heute verändert haben. Ihr Wissen ist nicht mehr hilfreich, wenn es gilt, auf neue Problemlagen zu reagieren.

### Die schwierige Transdisziplinarität

Die transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft will handlungspraktische und gestalterische Anleitung zur zielgerechten, also vor allem recht- und zweckmäßigen sowie effizienten Aufgabenerfüllung geben; sie zielt auf „generelle Sollvorgaben für die Art und Weise öffentlichen Entscheidens“.<sup>27</sup> Ihr geht es vor allem darum, wie man die für die Feinsteuerung des staatlichen Handelns nötige Arbeit organisiert und managt, in einem politisch und rechtlich strukturierten Umfeld. Dabei bezieht sie sich auf eine Vielfalt von Handlungssituationen im arbeitenden Staat: Sachbearbeitung, Tätigkeit in Außendienst, das Management dieser Tätigkeiten, seine Anleitung durch Vorgaben, die in Rechtsform gegossen werden, und die politische Austarierung dieser Vorgaben.

Auch in dieser Ausrichtung auf Handlungsanleitung kann es zu Einseitigkeiten kommen. Allzu leicht verselbständigen sich die „proverbs of administration“ zu unbefragten Handlungsanweisungen, so

## »Das eigentliche Erkenntnisziel der Verwaltungswissenschaft besteht nicht in der Beschreibung und Erklärung der faktisch vorhandenen Verwaltung, sondern im Entwurf einer besseren Verwaltung in der Zukunft.«

Verwaltungswissenschaft(en) zu ermitteln, müssen die Eigenheiten sowohl der empirisch-theoretischen als auch der praxeologischen Verwaltungswissenschaften deutlich benannt werden. In den empirisch arbeitenden Verwaltungswissenschaften kommt es darauf an, dass die richtigen Gegenstände erforscht werden. Sie sehen die Welt durch die Brille von Disziplinen. Wissenschaftsdisziplinen haben sich nach Wünschen und Zweckvorstellungen maßgebender Menschen, vor allem ihrer mächtigen Förderer, herausgebildet. An der Behandlung vergangener Problemstellungen konnten sie ihre Sichtweisen schärfen. Was alles zwischen ihnen auf die Empirie gerichteten Lichtkegeln hindurchfällt, können wir nur vermuten. Was den Wissenschaftlern als erforschenswert nahegelegt wird, geben herkömmlich einige Koryphäen, „Leuchttürme“, im jeweiligen Sektor vor. Das führt dazu, dass manches, was diesen Leuchttürmen zweitrangig erscheint, abgedunkelt wird. So liegen größere Bereiche der Verwaltungsrealität

gen politikwissenschaftlich arbeitenden Verwaltungswissenschaft auch bezüglich der „hohen“ Verwaltung noch hinter diesem vorwiegend amerikanisch geprägten Theoriehausrat<sup>25</sup> zurück. Denn statt mit dichter Beschreibung der Praxis arbeitet sie weithin mit dürren Vergleichszahlen, aus denen sich ein Begriff selbst einer uns nahen Verwaltung (wie etwa der französischen) nicht gewinnen lässt.

Die Anreize im Wissenschaftssystem sind auf Forschung in vorderster Linie gerichtet. Das führt in den disziplinär organisierten Wissenschaften zu methodisch sauberen, aber oft belanglosen Arbeiten. Einzelne Wissenschaftler erforschen und wissen immer mehr über immer engere Zusammenhänge. Konrad Paul Liessmann in seiner lesenswerten „Theorie der Unbildung“ schreibt dazu: „Die Internationalisierung der Wissenschaften ist ein weltweiter sozialer Segregationsprozeß, in dem sich eine schmale Sicht herauskristallisiert, deren Mitglieder in der Regel

21 Reiner mann 2008, S. 824.

22 Darstellungen des Alltags des Verwaltens findet man eher in Insider-Darstellungen, auf die nicht genug hingewiesen werden kann, als in der empirisch arbeitenden Wissenschaft. Vgl. etwa Windmann 2008 oder Walter 2011.

23 Vgl. Seibel 2016. Alternative Sichten, die nicht in englischer Sprache ausgeführt wurden, waren demgegenüber chancenlos. Vgl. unten, FN 31.

24 Vgl. Bull 2015.

25 Wie reichhaltig er ist, zeigt ein Blick in die Zusammenstellung von Shafir/Hyde 1997.

26 Liessmann 2008, S. 131.

27 Reiner mann 2011, S. 750.

dass immer wieder zu Besinnung aufgerufen wurde,<sup>28</sup> damit nicht wenig fundierte Glaubenssätze verbreitet werden, die durch ständige Wiederholung leicht eine eigene Realität annehmen können. „[D]ie Heranziehung empirischen Wissens über die Veränderbarkeit der Welt [bleibt] oft hinter der Propagierung neuer Modelle zurück. [...] Würde man das empirische Wissen bei den Reformern und der beobachtenden Öffentlichkeit gezielt zur Kenntnis nehmen, wären übrigen auch Enttäuschungen bei (vermeintlichen) Fehlschlägen von Reformvorhaben vermeidbar. Wichtig ist also, die Sollenaussagen zu erden, damit sie nicht in Wolkenschieberei ausarten“.<sup>29</sup> Reinermann fügt hinzu, dass man nach wissenschaftlichen Erkenntnissen, die hierzu taugen, regelrecht fahnden müsse.

Transdisziplinen liegen quer zu Versuchen, die disziplinar verfassten Wissen-

plinäres Vorgehen, auf der anderen, nicht als unversöhnliche Gegensätze gesehen werden. Verhindert werden müsse nur, dass erstere wegen der vorfindlichen Anreizstrukturen des Wissenschaftssystems sich allzu leicht an Moden anpassen und damit zur Erhellung des Umfelds öffentlichen Handelns wenig beitragen.

Im Zusammenwirken von empirisch-analytischen und praxeologischen Wissenschaften geht es um das praktische Erkenntnisziel der, um Ryffels Worte zu wiederholen, „Gewinnung und Ordnung von Wissen, das für die Gestaltung der richtigen Verwaltung erforderlich ist“. Diese Sicht führt dazu, dass den transdisziplinären Handlungs- und Gestaltungswissenschaften gegenüber den empirisch-analytischen Wissenschaften eine Führungsrolle zukommt. Nach Ryffel dürfen die theoretischen Erkenntnisziele kein letztes Ziel sein. Halte man am theoreti-

denn solange der Kanon verwaltungsbezogenen Wissens noch nicht fest umrissen war, kam der praxeologisch arbeitenden Rechtswissenschaft eine Führungsrolle zu. Diese wurde in ahistorischer, die europäische Staatenbildung ausklammernder Sicht kritisiert,<sup>33</sup> führte aber zu sehr praxisbezogenen Ergänzungen des juristischen Wissens bei einer Reihe von Autoren.<sup>34</sup> Auf das Nebeneinander der am Management orientierten transdisziplinären Verwaltungswissenschaft und der Rechtswissenschaft ist weiter unten zurückzukommen.

### **Management als zentraler Bereich der transdisziplinären Verwaltungswissenschaft**

Was sind nun die praktischen Bedürfnisse, auf die hin die transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft dem „arbeitenden Staat“ Anleitung bieten kann? Durch Erfüllung seiner Aufgaben soll er Wirkungen in der Gesellschaft erzeugen, sei es innovativ, sei es stabilisierend. Dem dienen die politisch-rechtliche Programmierung seiner Tätigkeit und ihre operative Umsetzung. Diese Arbeit besteht zum allergrößten Teil im Umgang mit Informationen. Sie ist daher offen für immer neue Schritte der Informatisierung von Beobachtung bzw. Informationsaufnahme, Wissenserarbeitung, Entscheidung und Ausführungshandeln, was hier nicht im Detail ausgeführt werden soll.<sup>35</sup> Und sie erfordert den Einsatz von Ressourcen. Alles das muss gemanagt werden: die Entwicklung von Policies und ihr Gerinnen zu Recht, die operativen Ausführungshandlungen sowie die Beschaffung, Pflege und Instandhal-

## **»Die Heranziehung empirischen Wissens über die Veränderbarkeit der Welt bleibt oft hinter der Propagierung neuer Modelle zurück. Wichtig ist also, die Sollenaussagen zu erden, damit sie nicht in Wolkenschieberei ausarten.«**

schaften messbar zu machen, um sie zu evaluieren. Noch weniger als die empirisch arbeitenden Sozialwissenschaften fügen sie sich in die naturwissenschaftlich geprägte Normalvorstellung von Wissenschaft, nach der Reputation und Fördermittel vergeben werden und der Stab über Forschungsorganisationen gebrochen wird.

### **Das Zusammenspiel empirischer und normativer Wissenschaften**

Mit dem Aufweis der Vorgehensweise beider Wissenschaftstypen wird deutlich, dass sie zusammengehen müssen, um praktische Anleitung zu geben. Nach Reinermann sollen die disziplinar arbeitenden und interdisziplinär zusammenlaufenden Verwaltungswissenschaften, auf der einen Seite, und praxisbezogen transdiszi-

plären Erkenntnisziel fest, so gelange man zu Verkürzungen, welche den Nutzen der wissenschaftlichen Bemühungen für die Praxis (Ryffel spricht hier von externer Konsistenz) in Frage stellen.<sup>30</sup> Eine auf ihr theoretisches Erkenntnisziel verkürzte Verwaltungswissenschaft sei unergiebig oder beliebig ausschlagbar. Wissenschaft müsse ihre Zielsetzungen reflektieren, damit ihr diese nicht von außen vorgegeben werden.

Wenn es auch leider immer noch weit- hin verkannt wird, hat die transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft mit ihrem zentralen Bezug auf die Organisation und das Management der Verwaltungsarbeit,<sup>31</sup> von der Politikvorbereitung über Einzelentscheidungen bis hin zum „Massendrusch“ von Bescheiden, heute feste Konturen.<sup>32</sup> Das muss betont werden,

28 Vgl. nur Behn 1996, König 2008, S. 77ff., Brüggemeier 2017.

29 Reinermann 2011, S. 762.

30 Vgl. Ryffel 1976, S.14f., 23f. und passim.

31 Dieser Bezug zeichnet bereits, vor einem halben Jahrhundert, den großartigen Theorieentwurf des *Traité de Science Administrative* (o.V. 1966) aus, der unter der Leitung von Georges (Jerzy) Langrod zustande kam und in wegweisenden Beiträgen zur (damals noch als Kybernetik bezeichneten) Allgemeinen Systemtheorie (Lucien Mehl) und zur mikrosoziologisch ausgerichteten Organisationstheorie (Michel Crozier) gipfelt.

32 Vgl. König 2008, S. 69f. („Kernbereich der verwaltungswissenschaftlichen Lehre“).

33 Beispielsweise von Dammann 1973.

34 Genannt seien nur Thieme 1984, Püttner 2007.

35 Dazu näher Lenk 2016.

tung der Ressourcen, die so verfügbar sein müssen, dass sie auch Handeln in Krisensituationen ermöglichen.<sup>36</sup>

Daher liegt der Mittelpunkt der transdisziplinären Verwaltungswissenschaft in einem breit verstandenen öffentlichen Management, das die Besonderheiten öffentlichen Handelns ernst nimmt.<sup>37</sup> Die Grundlagen dieses Managements waren schon klar, bevor das von Staatskepsis und Staatsabbauwünschen getragene New Public Management seinen Siegeszug antrat. Aber aufgrund einiger Verkürzungen und Missverständnisse hat es eine schlechte Presse. In Deutschland wird öffentliches Management hartnäckig als ein außerhalb der akademisch salonfähigen Verwaltungswissenschaft liegendes zweitrangiges Thema betrachtet.<sup>38</sup> Mit Reiner mann hingegen muss man öffentliches Management für den zentralen Baustein einer transdisziplinären Verwaltungswissenschaft halten.

Um dies zu erläutern bietet sich ein Dreischritt an:

- Was ist Management?
- Was ist öffentliches Management?
- Und was ist das Neue Öffentliche Management?

Denn – erster Schritt – was ist Management anderes als the „art of getting things done“, wie Herbert Simon sagte? Oder als der Weg, der für Lorenz von Stein vom Willen zur Tat führte? Also ein Kennzeichen jeder rationalen Handlung, gleichviel, was deren Ziel ist. Die Managementleistungen eines allein erziehenden Elternteils sollten nicht unterschätzt werden. Allgemein gültige Aussagen, die nicht auf ein dürres Gerippe reduziert werden können, lassen sich gewinnen. Auf eine Managementlehre, welche das vor die Klammer zieht, was allen Gegenständen des Managements gemeinsam ist,<sup>39</sup> wird jedoch gerade im öffentlichen Bereich selten Bezug genommen.

## Öffentliches Management

Aber warum wurde Management nicht in der Pädagogik, sondern – nach militärischen und zivilen Vorläufern – gerade in der Betriebswirtschaftslehre ein beherrschendes Thema? Hier müssen wir den zweiten Schritt tun, nämlich fragen, was gemanagt werden soll, und ob es auch für

bestimmte Klassen von Objekten des Managements verallgemeinerungsfähige Anweisungen gibt. Beim Industriebetrieb sah man von der Produktionstechnik ab und bildete verallgemeinernd ein generisches Modell, als Gegenstand von Management. Die Betriebswirtschaftslehre kann man als eine Ingenieurwissenschaft ohne Technik betrachten. In einem im Laufe der Zeit sich ändernden Managementmodell des Betriebs wurden unterschiedliche Funktionen herausgestellt.

Wie sieht nun eine Modellvorstellung dessen, was gemanagt werden soll, für öffentliche Organisationen und öffentliches

Politikfelder bezogenen „Produktionstechniken“) der einzelnen Verwaltungszweige verträglich sein müssen. Grundlage ist auch hier eine in unserem ersten Schritt angesiedelte Handlungstheorie, welche den Weg vom Ziel zur Ausführung systematisch fasst. Kreislaufmodelle des Handelns bieten sich hier an.

Ein solches Objektmodell ist als Grundlage für öffentliches Management, als gestaltendes und als disponierendes Management, unverzichtbar. Denn „*Public Management [ist] als eine Vorgabe, eine Menge von Regeln, Anweisungen und Schulungen zu verstehen, die den Frei-*

**»Was ist Management anderes als the ‚art of getting things done‘? Als ein Kennzeichen jeder rationalen Handlung, gleichviel, was deren Ziel ist. Die Managementleistungen eines allein erziehenden Elternteils sollten nicht unterschätzt werden.«**

Handeln aus? Damit verantwortungsvoll geführt und gewirtschaftet werden kann, kann und muss für die fachlich höchst vielfältigen Organisationen bzw. Organisationskonglomerate der öffentlichen Hand ein generisches Managementmodell entwickelt werden, wie es wegweisend 1977 in St. Gallen geschah.<sup>40</sup> Auf der Grundlage der Allgemeinen Systemtheorie<sup>41</sup> verkörpert dieses Modell allgemeine Vorstellungen über das Management zweckorientierter sozialer Systeme, welche mit den je speziellen professionellen Ausrichtungen (also den auf unterschiedliche

*raum konkreter Einzelentscheidungen in einer Gebietskörperschaft oder Behörde in einer Weise einengen soll, die zu einer besseren Erfüllung der öffentlichen Aufgaben beiträgt.*<sup>42</sup>

Um dies zu erreichen, muss die Modellvorstellung dessen, was gemanagt werden soll, angemessen und weit genug sein. „*Modelle als Abstraktion von der Wirklichkeit sind [...] unvermeidlich. Die Erfahrung zeigt aber, dass bei der Modellbildung [...] zu weit gegangen und letztlich das falsche Problem gelöst wird.*“<sup>43</sup> Diese

36 Ein Drei-Ebenen-Schema dieser Bezugspunkte des öffentlichen Managements findet sich in Lenk 2015.

37 So, wie dies u.a. bei Brüggemeier 2017 der Fall ist.

38 Bezeichnend etwa die Länderkapitel in dem Sammelband Kickert/Stillman 2001, wo selbst die Darstellung traditionell-kontinentaler Verwaltungssysteme ohne Bezug auf Public Management nicht auskommt – abgesehen vom deutschen Beitrag. Das setzt sich fort in einer vergleichenden Artikelserie in der Österr. Zeitschrift für Politikwissenschaft 2014, in der nur der deut-

sche Beitrag ohne jeden Bezug auf Public Management auskommt (Kropp 2014).

39 Wie Malik 2014. Kritiker vereinfachender Formeln wie des „POSDCoRB“ könnten sich gut auf solche Darstellungen berufen.

40 Vgl. Ulrich/Sidler 1977.

41 Gemeint als Denkmethode, nicht im Sinne der eigenwillig ontologisierenden Theorie Niklas Luhmanns, was man im deutschen Sprachraum immer wieder präzisieren muss. Vgl. Ropohl 2012.

42 Reiner mann 2011, S. 750.

43 Reiner mann 2008, S. 828f.

Warnung Heinrich Reinermanns vor Modellplatonismus ist sehr ernst zu nehmen. „Eine Modellbildung muss [...] alles ein zu verbesserndes Verhalten Konstituierende in Betracht ziehen und nur aus dieser Sicht Überflüssiges außen vor lassen. Auch haben disziplinäre Grenzen in einem zu bildenden Modell keinen Platz.“<sup>44</sup> Werden entscheidende Einflussfaktoren übersehen, so kann es geschehen, dass gescheiterte Ansätze von neuem propagiert werden. Die Lernfähigkeit der Praxis leidet. Wenn ein aufgrund einer beschränkten Sicht empfohlenes Mittel versagt, dann wird regelmäßig dessen Dosis erhöht, anstatt zu fragen, was in dem zugrunde liegenden Modell übersehen wurde.

Wie muss ein solches notwendig zeitbedingtes Modell heute aussehen? Es geht in der Sicht des öffentlichen Managements um inneradministrative Gestaltung, Leitung und Steuerung der operativen Prozesse, aber auch der politisch-rechtlichen Prozesse und der Ressourcen des Verwaltens. Dabei werden unterschiedliche Ziele verfolgt, wobei der Effektivität des Verwaltungshandelns, seiner Wirkung, besondere Bedeutung zukommt. Daneben sind aber auch andere Ziele von Bedeutung zu berücksichtigen. Sie werden in vielen Darstellungen angesprochen. So kontrastiert Hood die noch herrschenden und angesichts der Weltentwicklung ergänzungsbedürftigen Ziele Effektivität, Effizienz und Sparsamkeit mit Zielen der Resilienz und Nachhaltigkeit einerseits, der Verteilungsgerechtigkeit andererseits.<sup>45</sup> Und diese Verbindung unterschiedlicher Ziele findet sich schon in der französischen Doktrin des Service Public, welcher Zielen der Continuité, Mutabilité (als Anpassung an veränderte Umstände) und Egalité verpflichtet sein soll.

Anders als das je besondere professionelle Wissen, etwa bei der Sozialfürsorge oder der Polizei, ist Managementwissen generalisierungsfähig, wenn auch jeder Aufgabenbereich, jede Organisation eigene Anforderungen stellt. Dies erfordert, worauf zurückzukommen ist, ein Nebeneinander von professioneller und Managementsicht.

## New Public Management

Nun haben wir drittens den Sonderfall des New Public Management (NPM), das in wenig bedachten Äußerungen als etwas völlig Neues ausgegeben wurde. Wie bei so vielem Neuen wurde mit dem Anglizismus die Basierung auf längst bekannten Managementvorstellungen überdeckt. Zudem war das NPM als um die Welt ziehende Modernisierungskarawane eng verfilzt mit neoliberalen Staatsabbau, und seine Umsetzung war hierzulande eingebettet in die vorfindliche bürokratische Verwaltungskultur. Es hat unscharfe Konturen. Der Kern des Managements<sup>46</sup> verschwand hinter vielen unsystemati-

einer zunehmenden Ökonomisierung des öffentlichen Handelns führte, versuchte man, aus einer verwaltungsinternen Vogelperspektive die Kosten zu senken, ohne sich mit den Inhalten der Arbeit beschäftigen zu müssen. Die Fleißarbeit der deutschen Praxis an so genannten Produktkatalogen, bei denen die (gestaltbaren!) Produktionstechnologien völlig ausgeklammert blieben, bietet ein gutes Beispiel hierfür. Die Grenzen des New Public Management im bisherigen Zuschnitt lagen darin, dass in vielen Verwaltungszweigen letztlich eine gleichsam handwerkliche Produktions- und Vertriebsstruktur gemanagt wurde, die konzeptionell seit Jahrhunderten fast nicht weiterentwickelt

**»New Public Management als um die Welt ziehende Modernisierungskarawane eng verfilzt mit neoliberalen Staatsabbau, und seine Umsetzung war hierzulande eingebettet in die vorfindliche bürokratische Verwaltungskultur. Der Managementgedanke wurde auf eine eng verstandene Wirtschaftlichkeit ausgerichtet.«**

schon Aufzählungen von Grundsätzen und Werkzeugen. Der Managementgedanke wurde auf eine eng verstandene Wirtschaftlichkeit ausgerichtet, also von ökonomischer Rationalität dominiert. Es kam zu einem engen Verständnis des relationalen Begriffs „Effizienz“, verkürzt auf das, was gemessen werden kann. Das führte zum Abschneiden mancher latenter Nebenfunktionen des Verwaltungshandelns. 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 dürre Kennzahlen ganze öffentliche Organisationen oder Netzwerke steuern.<sup>47</sup>

Mit der nachlassenden politischen Bereitschaft zur Staatsfinanzierung, die zu

wurde. Nicht genug damit, wurden auch die Vorzüge der überkommenen Arbeitsweise, etwa in der Aktenführung<sup>48</sup> und im interpretativen Umgang mit dem Recht anstelle blinder Exekution von Vorgaben, völlig verkannt. Die Steuerung der Produktionsebene zu modernisieren, bewirkt für sich allein nicht viel, wenn weiterhin in den alten Formen produziert wird.<sup>49</sup> Bildlich ausgedrückt: man kann das Gras nicht wachsen lassen, indem man an den Halmen zieht. Hier verhilft das organisa-

44 Reinermann 2008, S. 829.

45 Vgl. Hood 1991.

46 Mit Reichard 2014 und schon 1987, S. 133ff. kann darunter die zielorientierte Gestaltung und Lenkung eines Sektors verstanden werden.

47 Vgl. Mintzberg 1996.

48 Vgl. Menne-Haritz 2017.

49 Vgl. Brüggemeier/Röber 2011.

torische Potenzial, das mit E-Government freigesetzt wird, zu effizienteren und qualitativ günstigeren Formen der Produktion und des Vertriebs, wenn die Praxis sich konzeptionell darauf einstellt und sich nicht, wie Heinrich Reiner mann immer wieder anmerkte, darauf beschränkt, die Postkutsche zu motorisieren. Gestaltung erfordert es, die Produktionsebene zu bedenken und dabei die Informationstechnik als Mittel zur ganzheitlichen Gestaltung von Arbeitssystemen (Geschäftsprozessen) zu nutzen.<sup>50</sup>

Differenzierte Betrachtungen wurden vor zwei Jahrzehnten nicht geschätzt; man musste entweder für NPM oder dagegen sein. Hierzu ist so viel geschrieben worden, dass man sich unwillkürlich sträubt, noch weitere Aussagen hinzuzufügen. Dennoch sollte man mit Heinrich Reiner mann dessen Leistungen für die Anpassung unserer Verwaltung an neue Anforderungen und für ihre Öffnung gebührend würdigen.<sup>51</sup> Weitgehend erreicht wurde mit seiner in Deutschland die ideologischen Obertöne weitgehend meidenden Rezeption, dass die Verwaltung ein Gefühl dafür bekam, was ihre Leistungen kosten. Auch gab es Zugewinne an Bürgernähe und sonstigen Qualitätsaspekten, wenn gleich dabei auch anderswo angeschobene Entwicklungen nachträglich als Bestandteile des NPM ausgegeben wurden.

### Die Multirationalität des Verwaltungshandelns

Wenn auch das öffentliche Management den Kern der transdisziplinären Verwaltungswissenschaft darstellt, so steht es doch nicht allein in der Anleitung der Praxis. Unterschiedliche Rationalitäten des Verwaltungshandelns stehen nebeneinander, weil die Verwaltung widersprüchli-

chen Erwartungen gerecht werden muss.<sup>52</sup> Rechtmäßigkeit, fachlich geprägte Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit müssen in der Praxis ausbalanciert werden; das Umgehen mit den damit immer wieder auftretenden Konflikten, Dilemmata, bis hin zu Ausweglosigkeiten, bezeichnet die eigentliche Verwaltungskunst, bei der die Wissenschaft die Praxis bislang allein gelassen hat. Besonders deutlich wurde diese Multirationalität mit dem Siegeszug einer die juristische und die jeweiligen professionellen Rationalitäten überlagernden ökonomischen, auf sparsamen Ressourcenverbrauch gerichteten Rationalität.

Richtungen offen sein. Zum einen hin zur Rechtswissenschaft, die ebenfalls transdisziplinär arbeitet; sie systematisiert und interpretiert den Bestand der zu Recht geronnenen Policies, welche Anweisungen für die Praxis darstellen, vor allem im Hinblick auf die Legitimität und demokratische Rückbindung des Handelns.<sup>54</sup> Zum anderen zu einer Vielfalt von professionellen Sichtweisen und Wissensbeständen, die sich unter dem Baldachin des öffentlichen Sektors zusammenfinden und ohne die ein effektives Handeln und damit eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht möglich wären. Ergänzt

**»Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns müssen in der Praxis ausbalanciert werden; das Umgehen mit den damit auftretenden Konflikten und Dilemmata bezeichnet die eigentliche Verwaltungskunst, bei der die Wissenschaft die Praxis bislang allein gelassen hat.«**

Aber schon vorher kam es immer wieder zu Konflikten, etwa zwischen politisch innovierenden und rechtlich stabilisierenden Rationalitäten. Denn das Recht hat Beständigkeitserwartungen zu erfüllen<sup>53</sup>, welche die heute so geschätzten technischen Innovationen mit der Gesellschaft verträglich machen, anstatt hinzunehmen, dass die Technik diese stupst, überrumpelt, disruptiert.

Daher muss die transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft in mindestens zwei

wird die transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft daher durch eine wirkungsbezogene und professionelle Sicht einerseits, eine juristische, entscheidungsbezogene Sicht andererseits.<sup>55</sup> Nur gemeinsam werden sie der Multirationalität des Verwaltungshandelns gerecht.

### Die wirkungsbezogene und professionelle Sicht

Aufgabe der Verwaltung ist es, als Teil in einem Prozess der politischen Gesell-

50 Hier liegt gegenwärtig eine Leerstelle des öffentlichen Managements. Es hat noch keine Antwort darauf gefunden, dass Informationstechnik nicht mehr nur Sachmittel ist, sondern sich über ihre Katalysatorfunktion hinaus zum (Teil-)Handlungsträger in soziotechnischen Informationssystemen gewandelt hat. Technische Artefakte „beobachten“ ihren Weltausschnitt. Als „lernende“ Maschinen erarbeiten sie aus diesen Beobachtungen und aus vorliegenden Daten „Wissen“. Sie können dieses Wissen für eigene „Entscheidungsfindung“ verwenden und, als Roboter oder Drohnen, auf der Grundlage dieser Entscheidungen „handeln“. Das Ganze spielt sich

ab in engem Verbund mit Menschen. Automationsstufen können angegeben werden, welche die soziotechnischen Handlungsketten in diesem Verbund kennzeichnen (vgl. Köhl et al. 2014, S. 175ff.). Der Extremfall besteht darin, dass freigesetzte Technik „autonom“ agiert, ohne noch von ihren Herren oder Erbauern an die Leine gelegt zu werden. Wie weit dies gesellschaftlich erwünscht bzw. in welchem verfassungsrechtlichen, politischen, organisatorischen Rahmen es zulässig ist, ist Gegenstand von vielen Auseinandersetzungen (vgl. Lenk 2016).

51 Vgl. nur Reiner mann 2011, S. 757ff.

52 Schedler 2012; vgl. auch Snellen 2006, bes. S. 102ff. Vertiefend Pitschas 2008, bes. Randnummern 67ff.

53 So Seckelmann 2016.

54 Eine Besonderheit der Rechtswissenschaft ist, dass die empirischen Wissensanteile, welche von Sozialwissenschaften zugeliefert werden, als „außerjuristisch“ angesehen werden, vgl. Hoffmann-Riem 2016.

55 Diese beiden Sichten sind freilich dadurch verschränkt, dass professionelles Wissen, besonders in den ordnungsbezogenen Kernbereichen des Verwaltens, in der Sprache des Rechts formuliert und tradiert wird.

schaftsgestaltung durch Recht (letzteres verstanden als geronnene Politik)<sup>56</sup>, 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<sup>57</sup>, 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 und weil Rechtsnormen nur begrenzte Leistungsfähigkeit für die Steuerung von Entscheidungsinhalten haben. In vielen Fällen muss hier die ausführende Verwaltung Zweck-Mittel-Überlegungen

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 effektive Stabilisierung oder Veränderung gesellschaftlicher Zustände im weitesten Sinn. Damit dies zielgerichtet geschehen kann (nicht als gesetzgeberischer Schuss ins Blaue, wie es öfter vorkommt), bedarf es zukunftsgerichteter, prognostischer Kenntnisse über die Zusammenhänge von bezwecktem Ziel und eingesetzten Mitteln. Diese Kenntnisse

Einwirkung auf Menschen (Bildung, Sozialarbeit), oder um 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.

### 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 wird in der Sprache des Rechts mehr oder weniger genau programmiert, es darf gewisse geschützte Positionen nicht verletzen (Rechtsstaatsgebot), und es 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 ab in einem arbeitsteiligen Verbundsystem der Rechtsverwirklichung.<sup>59</sup> 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 Stufe im Gesamtvorgang der verfassungsgebundenen und sozialgestaltenden Rechtsverwirklichung. Weitere Stufen liegen in gesetzeskonkretisierenden Rechtsverordnungen und

## »Überall, wo Ermessensspielräume vorliegen, sollte Leitwert letztlich die Effektivität der Policy sein, in deren Umsetzung die Verwaltung eingeschaltet ist.«

anstellen, die politischer Natur sind. Überall, wo Ermessensspielräume vorliegen, sollte Leitwert letztlich die Effektivität der Policy sein, in deren Umsetzung die Verwaltung eingeschaltet ist. Dazu kommt dann noch generalisiertes Wissen über Zielerreichung und ihre Nebenfolgen. Es schlägt sich im gesellschaftsbezogenem Steuerungswissen der sog. Politikfeldforschung nieder, bedarf aber im Hinblick auf wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln der Erweiterung durch verhaltensökonomische Ansätze<sup>58</sup> und durch Wissen über den weltweiten gesellschaftlichen Wandel (die Ko-Evolution von Technik und Gesellschaft).

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

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 bezeichnet, und ihr Mix (vereinfacht gesprochen die Mixtur von Stick, Carrot und Sermon) führt erfahrungsgemäß zu bestimmten Wirkungen der Intervention, handle es sich dabei um Regulierung von Wirtschaftstätigkeit, um professionelle

56 Es ist wichtig festzuhalten, dass das Recht mehrere unterschiedliche Funktionen hat. Es kann tatsächlich geübt werden und für richtig gehaltenes Verhalten beschreiben (kodifizieren), und es kann Maßstäbe für die Beurteilung eines bestimmten Verhaltens oder für eine gerichtliche Konfliktregelung liefern; damit dient es auch dem Schutz von Rechtspositionen gegen Verwaltungswillkür. Vor allem aber dient es heute als Steuerungsmittel in zweifacher Hinsicht. In seiner externen (gesellschaftlichen) Steuerungsfunktion ist Recht „geronnene Politik“. Was politisch entschieden wurde, soll

effektiv umgesetzt werden und wird daher als Rechtsnorm der Verwaltung zur Durchführung überantwortet. Und für die verwaltungsinterne Steuerung sind Rechtsvorschriften nach wie vor das wichtigste Mittel, mit dem Regierung und höhere Verwaltungsebenen den Vollzug bis nach unten über mehrstufige Organisationshierarchien hinweg und in Kaskaden von Rechtsquellen beeinflussen.

57 Vgl. Hill 2010.

58 Zu diesen vgl. Schedler/Demaj 2015.

59 Vgl. vor allem Dreier 1991, S. 207.

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 großer Teile des Verwaltungspersonals am Recht. Da sie ihr Handeln nicht nur rechtmäßig, sondern vor allem auch zweckmäßig ausrichtet, tritt die oben dargestellte professionelle Sicht hinzu. Weitere ökonomische und politische Rationalitäten überlagern dies.

#### Verbindung der Rationalitäten

Wie kann es gelingen, einen von Übersteigerungen gereinigten Begriff des öffentlichen Managements als Grundlage der transdisziplinären Verwaltungswissenschaft so zu etablieren, dass er als Leitschnur für die künftige Beschäftigung mit Verwaltungsrealität und Verwaltungskunst tauglich ist? Die Gleichsetzung von Management allgemein mit der Heilslehre des New Public Management verstellte die Einsicht in die Bedeutung von Management. Auch wenn viele Leitplanken des öffentlichen Handelns, wie auch viele der Anweisungen, denen es zu folgen hat, in Rechtsform gegossen sind, bleibt Raum für Ablaufgestaltung, für Detailweisungen, für Improvisation. „Auch das gekonnte Management ist ein integrierendes Stück öffentlichen Amtes.“<sup>60</sup> Dabei steht außer Frage, dass in kontinentalen Verwaltungssystemen das Recht, wie Ryffel sagt, den Gesamtcharakter des Verwaltungshandelns prägt.

Wie nötig eine Verbindung der Rationalitäten von Zweckmäßigkeit, Rechtmäßigkeit<sup>61</sup> und Wirtschaftlichkeit, zu denen noch politische Rationalität kommt, ist: dieses Bewusstsein lag schon Versuchen einer Entscheidungslehre der Verwaltung<sup>62</sup>

zugrunde, die wenig Beachtung fanden, uns aber einen Weg aufzeigen, der in eine neue Eröffnungsbilanz der Verwaltungswissenschaft eingehen muss.<sup>63</sup>

#### Die Gestalt der Verwaltungswissenschaft wandelt sich

Management als die Kunst, die Dinge getan zu bekommen, bezieht sich allgemein auf rationales Handeln, um erwünschte Ziele zu erreichen. So kann man schon die deutschen Kameralwissenschaften des 17. und 18. Jahrhunderts als unentwickelte Formen von Public Management auffas-

kulturgeschichtlicher Betrachtung wird für die kameralistische Polizeiwissenschaft deutlich, wie sehr sie von der persönlichen Situation der Kameralisten geprägt war. Zwischen den Wünschen maßlos wirtschaftender Barockfürsten und dem Zorn der ausgebeuteten Untertanen mussten sie sich halten, ohne in Ungnade zu fallen oder in gewagten unternehmerischen Einzelgängen zu scheitern.<sup>66</sup> Und Steins Sicht war von der aufkommenden „Socialen Frage“ geprägt. Danach waren dann Schutz des bürgerlichen Rechtsstaats und seine Austarierung mit sozialen Staatszielen der Hintergrund der zunächst zöger-

**»Auch wenn viele Leitplanken des öffentlichen Handelns in Rechtsform gegossen sind, bleibt Raum für Ablaufgestaltung, für Detailweisungen, für Improvisation: ,Auch das gekonnte Management ist ein integrierendes Stück öffentlichen Amtes.‘«**

sen.<sup>64</sup> Auch Lorenz von Steins arbeitender, tätiger Staat umfasst, modern gesprochen, das Management der operativen Ebene des Verwaltungshandelns wie auch aller Zwischenebenen und Infrastrukturen, die das Wollen des Staats in seine Tat überführen.<sup>65</sup>

Auch diese Frühformen der Verwaltungswissenschaft folgten in ihrer Ausprägung ihrer Zeit. Das muss herausgestellt werden, denn eine bloße Ideen- oder Theoriegeschichte ist wenig hilfreich, um die Perspektiven der Fortentwicklung der Verwaltungswissenschaften zu klären. In

lichen, aber bald an Breite gewinnenden verwaltungswissenschaftlichen Bestrebungen des letzten Jahrhunderts.

Aber ist das noch heute die Lage der Verwaltungswissenschaft? Kann die grundsätzlich aufgabenabhängige Verwaltung heute, angesichts des Machtverlusts der Staaten und ihren neuen Rollen im Rahmen der weltweiten Governance, Sorge für die Zukunft des Gemeinwesens übernehmen? Sorge für nachhaltige Weltentwicklung angesichts der immer weiter um sich greifenden erschreckenden Sorglosigkeit und Fahrlässigkeit großer Teile

60 Ryffel 1976, S. 33

61 Wie gesagt, hat das Recht mehrere Funktionen, welche einerseits Befolgung, andererseits Beachtung rechtlicher Vorgaben erfordern.

62 Vgl. etwa Knöpfle/Thieme 1984.

63 Vgl. Mehde 2015.

64 So Laborier 2011, S. 12.

65 Vgl. von Stein 2010.

66 Illustrativ dazu Wakefield 2009, insbesondere zur schillernden Unternehmerpersönlichkeit des späten Kameralisten Johann Heinrich Gottlieb von Justi (1720-1771). Vgl. ferner die Schlussfolgerungen von Laborier 2011. Kulturgeschichtliche Hintergründe werden auch in Heinrich Reineremanns Charakterisierung des frühen Speyerer Kameralisten Johann Joachim Becher (1635-1682) deutlich (Reineremann 2013, S. 20ff.).

der Berufspolitiker, bei der kurzfristig keine Änderungen, etwa im Sinne eines neuen, aufgeklärten Politikers,<sup>67</sup> zu erwarten sind? Und kann die Wissenschaft hierbei der Praxis einer als Pflege verstandenen Verwaltung helfen, kann sie ein nachhaltiges, funktional ausgerichtetes Verständnis von Verwaltung als Planung, Steuerung, Kontrolle, als Tätigkeit des gesellschaftlichen Ordners und Besorgens befördern, auch jenseits ihrer staatlichen Rückbindung? Das wurde ihr durch Strömungen der letzten drei Jahrzehnte schwer gemacht.<sup>68</sup>

Unzweifelhaft weisen heute, schon wegen der Internationalisierung vieler Beziehungen sowie der Technikdurchdringung

Feldherrnpose des Unzertüchters, der seine Produkte auf die Welt loslässt.

Das führt dazu, dass auch die Verwaltungswissenschaft ihre aus der hohen Zeit des demokratischen Rechts- und Interventionsstaats (1945-1989) ererbten Selbstverständlichkeiten auf den Prüfstand stellen muss. Wissenschaftlich kann das durch Betrachtung der weltweiten Gesellschaftsentwicklung unterstützt werden. In einem doppelten Fokus dieser Betrachtung auf Internationalisierung und „Digitalisierung“ kann es zu ersten Annäherungen an Szenarien der künftigen Verwaltungspraxis und der ihr zuarbeitenden transdisziplinären Verwaltungswissenschaft kommen.

**»Durchhaltbare Weltentwicklung erfordert es, dass Verwaltungshandeln nicht primär innoviert, sondern stabilisiert: Sisyphusarbeit statt der Feldherrnpose des Unternehmers, der seine Produkte auf die Welt loslässt.«**

der Gesellschaft,<sup>69</sup> die wissenschaftliche Gestaltung der Grundlagen des Verwaltungshandelns und die wissenschaftliche Unterstützung von Verwaltungskunst neue Konturen auf. Die Zeiten sind vorbei, in denen man öffentliches Handeln vor allem oder gar ausschließlich verstehen konnte als eine Form interventionistischen Eingreifens in die Gesellschaft, in Nachahmung der Herstellung oder Zerstörung von Dingen<sup>70</sup> ohne Rücksicht auf die Folgen. Obwohl weltweite folgenblinde Konkurrenz statt Kooperation nach wie vor unsere Zeit prägt, sehen wir schon seit Längerem<sup>71</sup> die künftigen Notwendigkeiten einer durchhaltbaren Weltentwicklung. Diese wird es erfordern, dass Verwaltungshandeln nicht primär innoviert, sondern stabilisiert. Und es muss den bei Innovationen zu kurz gekommenen Menschen Kompensation bieten. Mit anderen Worten, Sisyphusarbeit statt der

Dabei kann uns die Besinnung auf die polizeiwissenschaftlichen Ansätze des 17. und 18. Jahrhunderts mit ihrer uns übertrieben vorkommenden Sorge für das Wohl der Untertanen eine Leitschnur dafür bieten, wie Verwaltung auch in einem System, das politisch die Grammatik der Sorge durch eine solche der Härte ersetzt hat,<sup>72</sup> gleichwohl als Sorge für das Wohl der Menschen wirken kann; dieses Motiv durchzieht wohl auch Heinrich Reiner-manns Darstellung des Wegs von der frühen Kameralistik zur heutigen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.<sup>73</sup>

**Fazit**

Neben Verwaltungswissenschaften, die aus verschiedenen disziplinär geprägten Sichten die öffentliche Verwaltung und staatliches Handeln empirisch erforschen, gibt es eine handlungspraktische Verwaltungswissenschaft (im Singular). Man

kann sie kurz als Sollenswissenschaft im Gegensatz zu den Seinswissenschaften kennzeichnen. Sie soll das gestaltende, reformierende, produzierende, steuernde, improvisierende Verwaltungshandeln reflektieren und unterstützen. Dabei stützt sie sich auf das empirische Wissen der Seinswissenschaften, verbindet dieses aber mit normativem und prognostischem Wissen. Diese Wissensbestände werden transdisziplinär verschränkt, weil sich praktische Problemlagen nun einmal nicht an Disziplingrenzen halten.

Der Mittelpunkt der transdisziplinären Verwaltungswissenschaft liegt in einem breit verstandenen öffentlichen Management, das die Besonderheiten öffentlichen Handelns ernst nimmt. Die Grundlagen dieses Managements waren schon klar, bevor New Public Management seinen Siegeszug antrat. Befürchtungen, die Verwaltung würde mit der Dominanz der Managementsicht einem Managerialismus ausgeliefert<sup>74</sup> oder gar „verbetriebswirtschaftlich“, waren angesichts des mit NPM eingeschleppten Gedankenguts anfangs berechtigt, gehen aber auf Dauer gesehen in die Leere, wenn das öffentliche Management seine anfängliche Politikblindheit und seine Ignoranz der zu managenden spezifischen Tätigkeiten ablegt.

Weil Verwaltungshandeln vielfältigen Anforderungen unterliegt und damit mehrere Rationalitäten verbinden muss, im Sinne einer Multirationalität, muss die transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft in mindestens zwei Richtungen offen sein. Zum einen hin zu der Rechtswissenschaft, die ebenfalls transdisziplinär arbeitet und bei der die Legitimität und demokratische

67 Wie Dror 2014 ihn sich in einem Wunschbild vorstellt.  
 68 Dazu Fraser-Moleketi 2011; Argyriades 2006; 2013.  
 69 Sie wird immer wieder als „Digitalisierung“ bezeichnet, was aber den Kern nicht trifft. Vgl. Lenk 2016.  
 70 Ausdrücklich verwiesen sei an dieser Stelle auf Hannah Arendts Unterscheidung (Arendt 2007) von drei Tätigkeitsformen: politischem Handeln, (existenzsichernder) Arbeit und der herstellenden Tätigkeit des Homo faber.  
 71 Vgl. etwa Combs 1992.  
 72 Dazu eindringlich Fach 1997.  
 73 Reinermann 2013.  
 74 Vgl. König 2017.

Rückbindung des Handelns im Vordergrund steht. Zum anderen zu den vielgestaltigen professionellen Sichtweisen und Wissensbeständen, die sich unter dem Dach des öffentlichen Sektors zusammenfinden und ohne die effektives Handeln und damit wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Vielfalt der öffentlichen Tätigkeitsbereiche nicht möglich wären. Hier ist dann auch das Einfallstor für empirische Erkenntnisse über die Steuerungswirkungen öffentlichen Handelns, welche unter anderem in den so genannten Politikfeldanalysen gesammelt werden.

Mit diesem Verständnis des Zusammenwirkens von empirisch-theoretischen und praxisbezogen transdisziplinären Verwaltungswissenschaften wird auch dem sich unter unseren Augen vollziehenden Wandel der Verwaltungsrealität in auf die Zukunft gerichteter Weise Rechnung getragen.

## Literatur

Arendt, H. (2007): *Vita activa oder Vom tätigen Leben*; München/Zürich.

Argyriades, D. (2006): Good governance, professionalism, ethics and responsibility. In: *Internat. Review of Administrative Sciences* 72, 2, S. 155-170.

Argyriades, F. (2013): Pulling the Threads Together: an Exit from the Crisis Restoring Public Trust with Public Service Professionalism. In: Argyriades, D./Timsit, G. (Hrsg.) *Moving beyond the Crisis: reclaiming and reaffirming common administrative space*; Bruxelles, S. 327-374.

Behn, R. D. (1995): The big questions of public management. In: *Public Administration Review*, 55, H.4, S. 313-324.

Brüggemeier, M. (2017): Grundfragen des Public Management im Lichte der Informationstechnik. In: von Lucke/Lenk (Hrsg.): S. 121-140.

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. (Hrsg.): *New Public Service*, 2., überarb. u. erw. Aufl., Wiesbaden: Gabler, S. 213-245.

Bull, H. P. (2015): Aufgabenwandel der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft. In: *Verwaltung & Management* 21, H.6, S. 283-293

Chamfort, N. (1977): *Früchte der vollendeten Zivilisation. Maximen, Gedanken, Charakterzüge*. Französisch/Deutsch, Stuttgart.

Combs, A. (Hrsg.) (1992): *Cooperation. Beyond the Age of Competition*, Philadelphia u.a.O.

Dammann, K. (1973): *Verwaltungswissenschaft und Rechtswissenschaft*. In: Grimm, D. (Hrsg.): *Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften*, Band 1, Frankfurt/Main, S. 107-139.

Dreier, H. (1991): *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, Tübingen.

Dror, Y. (2014): *Avant-Garde Politician. Leaders for a New Epoch*, Washington DC.

Fach, W. (1997): Die letzte Reform. Über den neuen „öffentlichen Dienst“. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hrsg.), *Modernisierung des Staates?* Baden-Baden, S. 163-176

Fraser-Moleketi, G. (2011): Braibant Lecture: Democratic Governance at Times of Mega-Crises – Rebuilding our Communities and Building on our Citizens. In: *International Review of Administrative Sciences* 78, H.2, S. 191-208.

Hill, H. 2010: Perspektive 2020. In: ders. (Hg.): *Verwaltungsmodernisierung 2010*, Baden-Baden, S. 9-29.

Hirsch Hadorn, G. 2005: Anforderungen an eine Methodologie transdisziplinärer Forschung. In: *Technikfolgenabschätzung Theorie und Praxis (TATuP)* 14, 2, S. 50-56.

Hoffmann-Riem, W. (2016): „Ausserjuridisches“ Wissen, Alltagstheorien und Heuristiken im Verwaltungsrecht. In: *Die Verwaltung* 49, H.1, S. 1-23.

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.

Kickert, W./Stillman, II, R. J. (2000): *The Modern State and its Study. New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham.

Köhl, S./Lenk, K./Löbel, S./Schuppan, T./Viehstädt, A.-K. (2014): „Stein-Hardenberg 2.0“ – Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, Berlin.

König, K. (2008): *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin.

König, K. (2017): Zur Rationalität öffentlicher Verwaltung. In: von Lucke, J./Lenk, K. (Hrsg.), S. 203-216.

Knöpfle, F./Thieme, W. (1984): *Verwaltungslehre. Einführung und Fälle*. 2. Aufl., Heidelberg.

Kropp, S. (2014): Breit aufgestellt und doch verstreut. Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung und universitäre Ausbildung in Deutschland. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 43, H.4, S. 367-383.

Laborier, P. (2011): Introduction. Les sciences camérales, prolégomènes à toute bureaucratie future ou parades pour gibiers de potence? In: Laborier, P. et al. (Hrsg.) (2011): *Les Sciences Camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, S. 11-30.

Laborier, P./Audren, F./Napoli, P./Vogel, J. (Hrsg.) (2011): *Les Sciences Camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. Paris: Presses Universitaires des France

Langrod, G. (1976): *Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?* In: Siedentopf, H. (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft*. Darmstadt, S. 389-445.

Lenk, K. (1999): Fast ein Vierteljahrhundert Forschungsgruppe Verwaltungsautomation: ein Außenseiter rückt ins Zentrum. In: Killian, W./Kneissler, T. (Hrsg.), *Demokratische und partizipative Verwaltung. Festschrift für Hans Brinckmann und Klaus Grimmer*, Baden-Baden, S. 21-31.

Lenk, K. (2015): *Verwaltungsdesign: die Gestaltung der technisdurchdrungenen Arbeitsorganisation und des Umgangs mit Information und Wissen. Ein Alternativentwurf für eine gestaltungstaugliche Verwaltungswissenschaft*. In: *Verwaltung & Management*, 21, H. 6 (2015), S. 293-302.

Lenk, K. (2016): Die neuen Instrumente der weltweiten digitalen Governance. In: *Verwaltung & Management*, 22, H. 5 (2016), S. 227-240.

Liessmann, K. P. (2008): *Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft*. München/Zürich.

Luhmann, N. (1966): *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln.

Malik, F. (2014): *Führen Leisten Leben. Wirkames Management für eine neue Zeit*, Sonderausgabe Frankfurt/New York.

Mehde, V. (2011): *Verwaltungswissenschaft, Verwaltungspraxis und die Wissenschaft vom öffentlichen Recht – Eine Bestandsaufnahme*. In: Mehde, V./Ramsauer, U./Seckelmann, M. (Hrsg.) *Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag*. Berlin, S. 683-697.

Mehde, V. (2015): *Elemente einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre*. In: Ver-

waltung & Management, 21, H.6 (2015), S. 310-316.

Menne-Haritz, A. (2017): Die Akten – Plädoyer für eine funktionale Sicht auf ein paradoxes Werkzeug des Verwaltungsalldtags. In: von Lucke, J./Lenk, K. 2017, S. 173-185.

Mintzberg, H. (1996): Den Staat besser managen – nur wie? In: Harvard Business Manager 1996 H. 4, S. 9-18

Pitschas, R. (2008): Maßstäbe des Verwaltungshandelns. In: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Assmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, München, S. 1567-1682.

Püttner, G. (2007): Verwaltungslehre. 4. Aufl. München: Beck

Reichard, C. (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. 2. Aufl., Berlin.

Reichard, C. (2014): Verwaltung aus der Sicht der Managementlehre. In: Ziekow, J. (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur, Baden-Baden, S. 255-270.

Reinermann, Heinrich (2008): Über die Veränderbarkeit des Seins. Scheitern Verwaltungsreformen? In: Magiera, S./Sommermann, K.-P./Ziller, J. (Hrsg.): Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag. Berlin, S. 821-841.

Reinermann, Heinrich (2011): Über verwaltungswissenschaftliche Seins- und Sollensaussagen. Am Beispiel Public Management. In: Mehde, V./Ramsauer, U./Seckelmann, M. (Hrsg.) Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag. Berlin, S. 749-766.

Reinermann, H. (2013): Mit J.J. Becher zur Universität Speyer. In: Schriftenreihe der Johann Joachim Becher-Gesellschaft zu Speyer e.V., Heft 31, S.7-94.

Ropohl, G. (2012): Allgemeine Systemtheorie. Einführung in transdisziplinäres Denken, Berlin.

Ryffel, H. (1976): Bemerkungen zum Status der Verwaltungswissenschaft. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften (=Speyerer Arbeitshefte 9)

Schedler, K. (2012): Multirationales Management. Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen. In: der moderne staat 5, H.2, S. 361-376.

Schedler, K./Demaj, L. (2015): Wirkungsorientierung – die Verhaltensdimension. In: IMPacts, Institut für systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen, Ausgabe 10, S. 13-15.

Schneidewind, U/Singer-Brodowski, M. (2013): Transformative Wissenschaft. Klimawandel im deutschen Wissenschafts- und Hochschulsystem, Marburg.

Seckelmann, M. (2016): Zukunftsorientierte Evaluation. In: Hill, H./Schliesky, U. (Hrsg.), Management von Unsicherheit und Nichtwissen, Baden-Baden, S. 310-326.

Seibel, W. (2016): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Berlin.

Shafritz, J.M./Hyde, A.C. (1997): Classics of Public Administration. Fort Worth u.a.O.

Simon, H. A. (1994): Die Wissenschaft vom Künstlichen, 2. Aufl., Wien.

Simon, H. A. (1976): Die Sprichwörter der Verwaltung. In: Siedentopf, H. (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, Darmstadt, S. 195-224.

Snellen, I. (2006): Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, Wiesbaden.

Thieme, W. (1984): Verwaltungslehre. 4. Aufl., Köln u.a.O.

Ulrich, H./Sidler, F. (1977): Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, Haupt.

von Lucke, J./Lenk, K. (Hrsg.) (2017): Verwaltung, Informationstechnik & Management. Festschrift für Heinrich Reinermann zum 80. Geburtstag, Baden-Baden.

von Stein, L. (2010): Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts [1870]. Herausgegeben von Utz Schliesky, Tübingen.

Wakefield, A. (2009): The Disordered Police State, Chicago.

Walter, A. (2011): Das Unbehagen in der Verwaltung: warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht, Berlin.

Windmann, J. (2008): Gewerbeaufsicht im 21. Jahrhundert. Aufsichtsrecht und Aufsichtshandeln im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht, Tönning, Lübeck, Marburg.

O.V. (1966): Traité de Science Administrative, Den Haag.

## Mehr Bürgerbeteiligung, mehr Legitimation?



### Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation

Erscheinungsformen von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und ihr Aufwertungspotenzial aus legitimatorischer Sicht

Von Dr. Jakob Tischer

2017, 312 S., brosch., 79,- €

ISBN 978-3-8487-3673-7

eISBN 978-3-8452-8025-7

(Kommunalrechtliche Studien, Bd. 4)

[nomos-shop.de/28691](http://nomos-shop.de/28691)

Bürgerbeteiligung gewinnt wieder an Stellenwert. Neben überkommenen Instrumenten widmet sich die Arbeit auch neuen Erscheinungsformen kommunaler Bürgerbeteiligung und analysiert anhand von Beispielen, ob und inwieweit das Prinzip demokratischer Legitimation noch eine Intensitätssteigerung zulässt.

