

Gräfe | Hafner | Kastilan | Süß [Hrsg.]

# Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern

Festschrift für Jörg Bogumil



Nomos

# **Modernisierung des öffentlichen Sektors**

herausgegeben von / edited by

**Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,**  
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

**Julia Fleischer,**  
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

**Gisela Färber,**  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

**Wolfgang Gerstelberger,**  
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

**Gerhard Hammerschmid,**  
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

**Marc Hansmann,**  
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

**Sabine Kuhlmann,**  
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,  
Verwaltung und Organisation

**Renate E. Meyer,**  
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

**Erika Mezger,**  
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement  
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

**Frieder Naschold †,**  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

**Christina Schaefer,**  
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-  
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

**Karsten Schneider,**  
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

**Göttrik Wewer,**  
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

**Band 57**

Philipp Gräfe | Jonas Hafner  
André Kastilan | Louisa Süß [Hrsg.]

# Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern

Festschrift für Jörg Bogumil



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2025

© Die Autor:innen

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0689-2

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4215-3

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748942153>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung  
4.0 International Lizenz.

## Vorwort des Herausgeberkreises

In der als „Gelbe Reihe“ bekannten Schriftenreihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, die seit 1994 publiziert wird, stehen die Themen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung aus wissenschaftlich fundierter und zugleich praxisorientierter Perspektive im Mittelpunkt. Die Merkmale von Interdisziplinarität, Aktualität, gesellschaftlicher Relevanz sowie Wissenschafts-Praxis-Transfer sind von jeher prägend für die Reihe. *Jörg Bogumil* hat die „Gelbe Reihe“ von Anfang an mit seinen Forschungsbeiträgen und Publikationsideen aktiv und nachhaltig (und in hoher Frequenz!) geprägt und ist seit einigen Jahren selbst Geschäftsführender Herausgeber der Reihe, wofür ihm an dieser Stelle im Namen des gesamten Herausgeberkreises herzlich gedankt sei. Zum Portfolio der Reihe gehören, neben zahlreichen, typischerweise kurzen und prägnanten „Standardbänden“, auch wenige umfangreichere Monographien und Sammelbände, die, wie auch im Falle dieser Festschrift, in Form von Sonderbänden herausgegeben werden. Die Policy des Herausgeberkreises ist es dabei, das Format von Sammelbänden sehr dosiert anzuwenden und vor allem für solche Werke zu reservieren, die eine besondere Strahlkraft und Reichweite aufgrund ihres Anlasses und ihrer Zielrichtung, der Reputation beteiligter Autoren/innen sowie der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Relevanz der behandelten Themen erwarten lassen. Entscheidend ist außerdem die Positionierung des Bandes in einer breiteren wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Debatte, verbunden mit schlüssiger konzeptioneller Rahmung und argumentativen Querbezügen der versammelten Beiträge. Angesichts dieser recht hochgesteckten Ziele und Qualitätskriterien, die der Herausgeberkreis an die Veröffentlichung von Sammelbänden stellt, mag es nicht verwundern, dass in der Vergangenheit eher wenige Publikationen dieses Formats in der Reihe erschienen sind. Dass hiermit nach zehn Jahren, als 2015 die erste Festschrift erschien (zum 65. Geburtstag von *Werner Jann*, hrsg. von *Döhler, Franzke* und *Wegrich*), die zweite Festschrift in der „Gelben Reihe“ publiziert wird – für *Jörg Bogumil* zum 65. Geburtstag – ist sicher kein Zufall, wenn man den Werdegang des Jubilars, seine Weggefährten, Publikationen und nicht zuletzt die Autoren/innen dieses Bandes betrachtet. Dabei haben wir – selbstredend ohne Einbindung des Geschäftsführenden Herausgebers – seine wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen, die Herausgeber/innen dieses Bandes, *Philipp Gräfe, Jonas Hafner, André Kastilan* und *Louisa Anna Süß* ausdrücklich ermutigt, nicht nur den typischen Charakter einer „Festschrift“ im Blick zu behalten und die wissenschaftlichen Verdienste des Jubilars durch Schüler/innen, Weggefährten/innen und

Kolleg/innen in Beiträgen würdigen zu lassen, die dem wissenschaftlichen Wirken des zu ehrenden Kollegen nahestehen. Vielmehr haben wir sie auch ermuntert, die unterschiedlichen Beiträge, Themen und Fragestellungen miteinander in Beziehung zu setzen und in einen breiteren Zusammenhang zu stellen, so dass ein „roter Faden“ und eine übergreifende Logik der Forschungsfragen sichtbar werden, die – trotz aller Zufälle, die wissenschaftliche Karrieren kennzeichnen – auch für den Werdegang von *Jörg Bogumil* charakteristisch sind.

Mit dieser Zielstellung im Blick ist es *Philipp Gräfe, Jonas Hafner, André Kastilan* und *Louisa Anna Süß* gelungen, im vorliegenden Band einschlägige Beiträge renommierter Autoren/innen unterschiedlicher disziplinärer Verankerung und institutioneller Anbindung zu versammeln, die sich aus wissenschaftlicher und/oder praxisorientierter Sicht zentralen verwaltungswissenschaftlichen Themen und drängenden verwaltungspolitischen Debatten widmen. Dass *Jörg Bogumil* Interdisziplinarität nicht nur lehrt, sondern auch lebt („*he walks his talk*“), zeigt sich in der Zusammensetzung der Autoren/innen, zu denen sowohl Politik- und Verwaltungswissenschaftler/innen als auch Soziologen, Juristen und Ökonomen gehören. Diese greifen aus verschiedenen analytischen Blickwinkeln und Theorieperspektiven zentrale Kernthemen der Verwaltungs- und Kommunalforschung auf, die das wissenschaftliche Oeuvre von *Jörg Bogumil* durchziehen und zu denen er in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche wegweisende Arbeiten vorgelegt hat – vielfach in Form von Publikationen in der „Gelben Reihe“. Entsprechend seinem Selbstverständnis als „Brückenbauer“ zwischen Wissenschaft und Praxis, Forschung und Beratung, Analyse und Entscheidung weisen die Beiträge in der Gesamtschau eine faszinierende thematische Breite, wechselseitige Anschlussfähigkeit und spannende „Grenzüberschreitungen“ auf, die den Leser/die Leserin dazu animieren, auch selbst „über den Tellerrand zu schauen“. Neben Reflexionen über die disziplinäre Entwicklung der Verwaltungswissenschaft, Organisationsforschung und der Lokalen Politikforschung umfasst die Festschrift u.a. Analysen zur verwaltungswissenschaftlichen Politikberatung, kommunalpolitischen Steuerungsfähigkeit, lokalen Demokratie, Mehrebenenverwaltung, funktionalen Selbstverwaltung und Mikropolitik. Ferner nimmt die für die „Gelbe Reihe“ von jeher zentrale Thematik von „Verwaltungsreformen im Wandel der Zeiten“ eine prominente Stellung in der Festschrift ein. Hier werden Klassiker wiederbelebt, wie etwa das Neue Steuerungsmodell, das fast zwanzig Jahre nach dem Erscheinen der durch *Bogumil et al.* (2007) vorgelegten vielzitierten Evaluation in der „Gelben Reihe“ hier einer erneuten Durchsicht unterzogen wird. Es kommen aber auch neuere Themen und Debatten zur Sprache, zu denen *Jörg Bogumil* weiterhin intensiv arbeitet, wie insbesondere

die Verwaltungsdigitalisierung, die Krisenfestigkeit von Verwaltung und die Rolle von Kommunen in aktuellen Transformationsprozessen. All diesen Beiträgen ist gemein, dass sie Schlüsselthemen verwaltungswissenschaftlicher und -politischer Diskussion adressieren, welche sich im Wirken von *Jörg Bogumil* par excellence wiederfinden und daher, trotz aller Vielfalt und Differenz, einen inneren Zusammenhang aufweisen.

Wir wünschen der vorliegenden Veröffentlichung vor diesem Hintergrund eine weite Verbreitung in Wissenschaft und Praxis, verbunden mit der Hoffnung, dass sie nicht nur zu interessanten wissenschaftlichen Diskussionen und interdisziplinärem Austausch anregen, sondern auch die verwaltungspolitische Debatte beleben, Reform- und Transformationsarbeit inspirieren und das Lernen aus früheren Modernisierungserfahrungen fördern möge.

*Sabine Kuhlmann – im Namen des gesamten Herausgeberkreises der „Gelben Reihe“*





# Vorwort der Kanzlerin und des Rektors der Ruhr-Universität Bochum

An Universitäten hat sich neben Lehre und Forschung in den letzten Jahren eine dritte Säule etabliert, der eine immer höhere Bedeutung beigemessen wird: „societal impact“ – der Transfer wissenschaftlicher Expertise in die Gesellschaft. Der Fokus und viele Förderprogramme konzentrierten sich dabei zunächst auf den Technologietransfer in die Wirtschaft und auf Ausgründungen vor allem in den Natur- und Ingenieurwissenschaften.

Sucht man nach Akteur\*innen in den Geistes- oder Gesellschaftswissenschaften, die jenseits dieses eher engen Verständnisses Vorreiter in Sachen Erkenntnistransfer in die Gesellschaft waren und sind, so stößt man schnell auf Jörg Bogumil.

Ihm ist es in den letzten Jahrzehnten gelungen, als Experte für Politik und für Verwaltungsstrukturen einen enormen Impact zu erzielen. Auf der Basis unzähliger Forschungsvorhaben, an denen er seit den späten 1980er Jahre maßgeblich mitgewirkt hat, wurde die Relevanz und der Anwendungsbezug seiner langjährigen Expertise auch für viele Verantwortliche der Kommunal-, der Landes- und der Bundespolitik immer deutlicher. Viele Reformen im öffentlichen Sektor wären ohne die fundierte Beratung und die hohe Expertise von Jörg Bogumil nicht denkbar und auch nicht erfolgreich gewesen. Viele kluge Erneuerungen von Governance-Strukturen hat er durch seine wissenschaftlichen Beiträge maßgeblich angestoßen und begleitet.

Gibt man heute seinen Namen in einer Suchfunktion im Internet ein, so wird deutlich, dass sein Name eng mit dem Thema Bürokratieabbau verbunden ist. Als Mahner und als Kritiker einer überbordenden Bürokratie hat er als Verwaltungs- und Politikwissenschaftler eine extrem hohe Sichtbarkeit erreicht.

Für Jörg Bogumil bedeutet Transfer aber viel mehr, als den Elfenbeinturm der Wissenschaft zu verlassen. Es bedeutet für ihn nicht nur, Anwendungsbezüge in der Bundes-, Landes oder Kommunalpolitik zu finden oder als gefragter Berater für politisch Verantwortliche auf vielen Ebenen zu fungieren. Er war darüber hinaus auch immer bereit, sein breites Wissen und seine langjährige Erfahrung in den Dienst seiner eigenen Universität zu stellen: So ist er seit 2011 Mitglied des Akademischen Senats der Ruhr-Universität Bochum, seit 2017 dessen Vorsitzender.

Als Senator und vor allem als Vorsitzender des zentralen Gremiums einer Universität trägt man eine hohe Verantwortung für die Organisation und deren

Weiterentwicklung. Es gilt, Sitzung für Sitzung strategische Weichen zu stellen, kontroverse Interessen auszutarieren und für die Organisation auf der Basis eines möglichst breiten Konsenses gute, innovative und pragmatische Lösungen zu entwickeln.

Jörg Bogumil gelingt es wie keinem anderen, gerade in schwierigen Situationen allen gewählten Mitgliedern des Senats das Gefühl zu geben, dass ihre Stimme gehört wird und Gewicht hat. Er hat ein feines Gespür dafür, wie Demokratie gelebt werden kann und gelingen kann – faszinierend ist es immer wieder zu erleben, wie er auch den Stimmen, die eine Meinung vertreten, die sich am Ende nicht mehrheitlich durchsetzen kann, Raum gibt, ihre Argumente vorzubringen. Er bringt ihnen damit Respekt entgegen und sorgt schlussendlich dafür, dass eine mehrheitlich getroffene Entscheidung von allen mitgetragen wird.

Wer meint, dies gelingt allein durch eine geschickte Sitzungsleitung, der unterschätzt, wieviel Zeit und Energie in eine gute Vorbereitung fließen muss. Jörg Bogumil nimmt sich diese Zeit, weil er als Wissenschaftler und als politisch engagierter Mensch weiß, dass die erfolgreiche Umsetzung von Beschlüssen am Ende immer auf Vertrauen basiert.

Ohne das Vertrauen, das er als Wissenschaftler und als Mitglied zahlreicher Beratungsgremien und auch als Vorsitzender des Senats genießt, hätten viele wichtige Entscheidungen der Rektorate der vergangenen Jahre nicht fallen können – sie hätten am Widerstand der Gremien scheitern können. Das bedeutete keineswegs, dass Jörg Bogumil sich jemals als Senatsvorsitzender zum Erfüllungsgehilfen irgendeines Rektorats gemacht hätte. Im Gegenteil: seine konstruktiv-kritische Distanz und sein strategischer Weitblick, der frei von Eigeninteressen ist, hat auch dazu geführt, dass er in seiner Rolle als Vorsitzender des Senats dieses hohe Vertrauen sowohl der universitären Leitungsebene als auch der Senatsmitglieder genießt.

Ausgewogenheit, ein gutes Miteinander, klare Rollenaufteilung – Grundpfeiler von Erfolg, wie wir sie auch in anderen Bereichen erleben – ist sein Erfolgsrezept. Das ist im universitären Kontext keine Selbstverständlichkeit und man kann nur vermuten, dass seine Passion für den Fußball das Denken und Handeln von Jörg Bogumil wesentlich beeinflusst.

Wer ihn je als Spieler der Professorenmannschaft der Ruhr-Universität erlebt hat oder die Gelegenheit hatte, mit ihm im Signal Iduna Park ein Spiel des BVB zu verfolgen, der ahnt, dass hier wichtige Beobachtungen und Erfahrungen zu einem strategisch und taktisch klugen Vorgehen vereint werden – nicht nur auf dem Platz, sondern auch im Transfer von der Wissenschaft in die Gesellschaft und in der eigenen Organisation.

Jörg Bogumil ist also das, was man im Fußball ein Ausnahmetalent nennt, der – dank konstanter Leistung und Durchblick auf dem Platz, sei es nun beim Fußball oder in den akademischen Gremien, als Schlüsselspieler zu bezeichnen ist.

Dass es uns an der Ruhr-Universität gelungen ist, allen Transfergerüchten und gebotenen Ablösesummen zum Trotz dieses Talent zu halten, macht uns stolz und glücklich zugleich.

Wir gratulieren daher sehr herzlich zum 65. Geburtstag!

*Martin Paul und Christina Reinhardt*



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgeberkreises	5
Vorwort der Kanzlerin und des Rektors der Ruhr-Universität Bochum	9
Politik und Verwaltung verstehen und verändern <i>Jonas Hafner, Philipp Gräfe, André Kastilan und Louisa Anna Süß</i>	17
 <b>I. Reflexionen über Verwaltung und Verwaltungswissenschaft</b>	
Klempner, Ingenieure oder Wissenschaftler? – zur Rolle der Verwaltungswissenschaft in der Politikberatung <i>Werner Jann</i>	41
Moderne Verwaltungswissenschaft und reflexive Organisationssoziologie <i>Ludger Pries</i>	65
Mehrebenenverwaltung – Merkmale, Erscheinungsformen und Folgen <i>Arthur Benz</i>	89
Subventions- bzw. Förderprogramme und Gemeindesteuern als Instrumente der Kommunalpolitik <i>Martin Burgi</i>	109
Abseits der Staatsverwaltung <i>Roland Czada</i>	125
Deliberative Organisationen: eine zukunftsfähige Alternative zu bürokratischen Strukturen <i>Franz Lehner</i>	147
Rechtsetzung und Rechtsumsetzung besser machen <i>Hans-Josef Vogel</i>	171

## II. Verwaltungsreformen im Wandel der Zeiten

Verwaltungsmodernisierung in Deutschland <i>Sabine Kuhlmann</i>	207
32 ½ Jahre Neues Steuerungsmodell <i>Stephan Grohs</i>	239
Effekte der Digitalisierung auf Koordination und Kommunikation in der Ministerialverwaltung <i>Tanja Klenk und Sylvia Veit</i>	257
Die Lücke – wo Verwaltungswissenschaft (wieder) hin muss <i>Sascha Gerber und Falk Ebinger</i>	279
Vertrauen als Wert des Sozialstaates? <i>Frank Nullmeier</i>	307
Resilienz-Ressourcen im Verwaltungshandeln <i>Nathalie Behnke</i>	327
Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich <i>Uwe Wagschal</i>	351
Der Dekan als Don Corleone? <i>Josef Schmid</i>	371

## III. Kommunen als politische Handlungs- und Lebensräume

Die kommunale Konkordanzdemokratie in der Lokalen Politikforschung <i>Lars Holtkamp</i>	399
Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie? <i>David H. Gehne</i>	419
Revitalisierung des Kommunalen als Transformationsstrategie <i>Rolf G. Heinze</i>	439

Wittenberg ist nicht Paris! Zum Einfluss der Stadt auf das Erleben von Vielfalt <i>Sören Petermann</i>	467
Nachbarschaft in der fragmentierten Gesellschaft <i>Sebastian Kurtenbach und Klaus Peter Strohmeier</i>	499
Zur Rolle von Performance-Informationen bei der Kontrolle von Produkthaushalten <i>André Jethon und Christoph Reichard</i>	523
50 Jahre Arbeitskreis Lokale Politikforschung („Lopofo“): Rückblick auf seine Entstehung, „Heidelberg-Connexion“ und frühe Agenda <i>Hellmut Wollmann</i>	549
 <b>IV. Abschluss</b>	
Wer zu früh kommt ... wird manchmal doch nicht bestraft <i>Stefan Immerfall</i>	563
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	569
Schriftenverzeichnis von Jörg Bogumil	575

