

Inhaltsverzeichnis

<i>Marian Döhler, Lea Allers</i>	Editorial	229
Abhandlungen		
<i>Philipp Richter</i>	Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung	231
<i>Rick Vogel, Julia Galwa, Georg Krücken, Tim Seidenschnur</i>	Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor	253
<i>Simon Fink, Felix Julian Koch</i>	Agiert die Bundesnetzagentur beim Netzausbau als Agent oder als Treuhänder?	277
<i>Katharina Spraul, Karina Pallagst, Andreas Jungbauer</i>	Nachhaltige Stadtplanung und Steuerung der Flächennutzung – Die Green-Belt-Politik in Schottland und Lerneffekte für die deutsche kommunale Planung ..	299
<i>Regine Paul</i>	Entgegen aller Wahrscheinlichkeiten? Erklärungsansätze für die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands	325
<i>Otto Hüther, Sylvia Veit</i>	Wie beeinflusst der Karrierehintergrund die Public Service Motivation und das Selbstverständnis von Spitzenbeamten? Eine empirische Analyse am Beispiel der Kanzlerinnen und Kanzler an deutschen Hochschulen	353

Forum

Sebastian Wolf Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien. Anmerkungen zu Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse 381

Wolfgang Seibel Kausale Prozessanalyse und Fallstudiendesign. Replik auf die kritischen Anmerkungen „Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien“ zu meiner Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“ (dms 2/2014) 393

Forschungsagenda

Dominik Vogel Führung in der deutschen Verwaltungsforschung. Ein Überblick über die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion und eine Agenda für die Zukunft 401

Philipp Richter

Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung

Zusammenfassung

Die Makroorganisation der Verwaltung, d.h. die Behördenzahl und die Behördenbeziehungen, wandelt sich ständig, aber nur ein Bruchteil dieser Veränderungen wurde bisher auch einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse unterzogen. Üblich war insofern die selektive Betrachtung einzelner makroorganisatorischer Phänomene, wie etwa die Zusammenlegung von Landratsämtern oder die Ausgründung von verselbstständigten Bundesoberbehörden. Die dadurch jeweils entstehenden Perspektivverengungen versucht der vorliegende Artikel aufzubrechen, indem die grundsätzlichen, fallunabhängigen und ebenenübergreifenden Logiken der Makroorganisation der Verwaltung aufgedeckt werden. So sollen der theoretische Rahmen, der Forschungsstand und die Forschungsdesiderata in diesem Bereich benannt werden, um Perspektiven für eine integrierende verwaltungswissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu erhalten.

Schlagerworte: Makroorganisation, Äußerer Aufbau, Agencification, Dezentralisierung, Territorial- und Funktionalreformen

Abstract

On the logic and theory of the macro-organization of public administration

The macro-organization of public administration, i.e. the number of administrative units and the relationship between them, is constantly changing. However up to now, only a small percentage of these reforms has been subject to scientific scrutiny. Usually, a selective analysis of singular reform events is being conducted, for example the amalgamation of local administrations or the agencification of non-ministerial government departments. This article tries to overcome these limited views by uncovering the basic and fundamental logic of the macro-organization of public administration. Therefore, the theoretical framework, the state of research and the research gaps are identified to establish an integrated administrative science perspective on this research area.

Key words: macro-organization, public administration, administrative reforms, agencification, amalgamation, decentralization

1 Einleitung

Die deutsche Behördenlandschaft unterliegt einem ständigen Wandel, aber nur ein Bruchteil dieser Veränderungen wurde bisher einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse unterzogen. Dies führte dazu, dass makroorganisatorische Veränderungen ganzer Verwaltungszweige vom Radar verwaltungswissenschaftlicher Forschung unerfasst blieben. Als Beispiel sei hier die Reform der Bundeswehrverwaltung genannt, die das Kreiswehersatzamt als Lehrbuchbeispiel für eine untere Bundesbehörde zur Makulatur werden ließ; die Strukturreform der Finanzverwaltung, die Ende 2007 den Status der Oberfinanzdirek-

tionen als Mischverwaltung beendete; die Reorganisation der Zollverwaltung mit der Auflösung der Bundesfinanzdirektionen und der Bildung der Generalzolldirektion zum Jahr 2016; die 2008 erfolgte Neuausrichtung der Bundespolizei mit der Gründung des Bundespolizeipräsidiums als neue Bundesoberbehörde in Potsdam oder die Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die jüngst in der Gründung der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt in Bonn mündete.

Noch gar nicht erfasst sind mit dieser Aufzählung die größeren wie kleineren Reformen des äußeren Verwaltungsaufbaus auf Landesebene, die den Verwaltungsaufbau einzelner Bundesländer mitunter deutlich veränderten.

All jenen Reformen ist gemein, dass sich durch Neugründungen, Ausgründungen, Zusammenlegungen oder Auflösungen die Behördenzahl verändert, d.h. nach solchen Reformen entweder weniger oder aber mehr Behörden existieren. Auch wenn solche Umstrukturierungen häufig noch von anderen Maßnahmen flankiert werden, so ist die Veränderung der Behördenzahl doch das Spezifikum jener Prozesse. Eine *systematische* und *integrierte* verwaltungswissenschaftliche Betrachtung fand ob dieser Gemeinsamkeiten gleichwohl selten statt. So wurden je nach Erkenntnisinteresse entweder y-zentriert die Ursachen (z.B. *Reiners* 2010) oder x-zentriert die Wirkungen (z.B. *Richter* 2015) von Unterschieden in der Makroorganisation analysiert; bezüglich der Fallauswahl wurde häufig die Bundesebene einerseits (z.B. *Jann/Döhler* 2007) oder die Landes- und Kommunalebene andererseits (z.B. *Kuhlmann u.a.* 2011) untersucht und bei der Wahl des Funktionstypus stand entweder die Ministerialverwaltung (z.B. *Derlien* 1996) oder die Vollzugsverwaltung (z.B. *Ebinger* 2013) im Fokus der Analyse.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Artikel die *fallunabhängigen* und *ebenenübergreifenden* Logiken der Makroorganisation der Verwaltung aufdecken und mittels einer Bestandsaufnahme relevanter und einschlägiger Literaturquellen sowohl Erklärungen für die Ursachen *als auch* für die Wirkungen von Unterschieden in der Ausgestaltung der Makroorganisation bereitstellen, um Perspektiven für eine integrierende verwaltungswissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu liefern.

Dies ist umso dringlicher, als dass Fragen der Makroorganisation immer auch Aspekte guten Regierens ansprechen, d.h. Fragen nach der „richtigen“ Regierungs- und Vollzugsorganisation des Staates. Nur selten sind die unterstellten Wirkungen jener Reformen insofern unumstritten und tut eine verwaltungswissenschaftliche Erhellung zu Auswirkungen und Sinnhaftigkeit solcher Reformprojekte in jeder Hinsicht Not (vgl. *Bogumil* 2010, S. 86).

2 Rückblick: Forschung zur Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland

Die in der Einleitung aufgeführten Beispiele sollen nicht den Eindruck vermitteln, dass es bisher keine verwaltungswissenschaftliche Forschung zur Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland gab. Zuvorderst müssen die Arbeiten *Frido Wagners* (stellvertretend für viele Publikationen: *Wagener* 1978, 1981), Erwähnung finden, der in der Planungseuphorie der 1960er-Jahre auch nicht davor zurückschreckte, einen „Neubau der Verwaltung“ (*Wagener* 1969) zu postulieren. Im Nachgang an in dieser Zeit stattfindenden kommunalen Gebietsreformen tauchten immer wieder auch Publikationen auf, die sich mit der Reorganisation von Landratsämtern, Stadt- und Gemeindeverwaltungen beschäftigten (*Wrage* 1975, *Schimanke* 1978, *Thieme/Prillwitz* 1981, *Derlien/Queis* 1986, *Woll-*

Rick Vogel/Julia Galwa/Georg Krücken/Tim Seidenschnur

Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor¹

Zusammenfassung

Trotz ihrer Bedeutung für die Diffusion von Innovationen ist über die Wirkungsbedingungen externer Berater im öffentlichen Sektor noch wenig bekannt. In diesem explorativen Beitrag untersuchen wir die Legitimierungsarbeit, die Berater unter Bedingungen divergierender institutioneller Logiken in eigener Sache leisten. Wir nehmen Bezug auf theoretische Grundlagen des Neo-Institutionalismus und illustrieren unsere Überlegungen mit Ergebnissen qualitativer Interviews mit Beratern und Klienten im öffentlichen Sektor. Zunächst stellen wir die bürokratische und managerielle Logik des öffentlichen Sektors gegenüber und zeigen auf, wie Berater aufgrund einer einseitigen Vertretung der manageriellen Logik in die Kritik geraten sind und damit prekäre institutionelle Bedingungen ihrer eigenen Legitimierung geschaffen haben. Daneben argumentieren wir, dass in der Post-NPM-Ära gerade die konkurrierenden Deutungsansprüche und mehrdeutigen Situationsdefinitionen von institutionellen Logiken Beratern Raum geben für die strategische Arbeit an der eigenen Legitimität. Vor diesem Hintergrund diskutieren wir drei mögliche Strategien (Konformität, Selektion und Manipulation), die Berater zur Sicherung ihrer Legitimität im öffentlichen Sektor nutzen.

Schlagworte: Beratung, Bürokratie, Legitimität, institutionelle Logiken, New Public Management

Abstract

Problems and strategies of legitimization of management consultants in the public sector

The work of external consultants is highly important for the diffusion of innovation, yet little is known about the conditions of their work in the public sector. In this explorative paper, we examine the legitimization work of consultants under conditions of conflicting institutional logics. Our work is based on the theories of neo-institutionalism and supported by results of qualitative interviews with consultants and clients in the public sector. We compare the bureaucratic and managerial logic in the public sector and show how consultants have come under criticism due to a unilateral representation of the managerial logic and have hence created precarious institutional conditions of their own legitimization. We also argue that in the post NPM era, it is exactly these competing and ambiguous interpretations of situations as a result of divergent institutional logics that allow consultants to strategically work on their own legitimacy. Against this background, we discuss three possible strategies (i.e. conformity, selection and manipulation) that consultants use to secure their legitimacy in the public sector.

Key words: consultancy, bureaucracy, legitimacy, institutional logics, new public management

1 Einleitung

Der öffentliche Sektor ist für viele Unternehmensberatungen ein attraktives, weiterhin wachsendes Geschäftsfeld.² In Deutschland hat die Beratungsbranche im Jahr 2014 rund 9,1% ihres Umsatzes mit öffentlichen Auftraggebern erwirtschaftet; das Umsatzwachstum

gegenüber dem Vorjahr betrug in diesem Segment 6,9% (vgl. *BDU* 2015). Während sich viele kleine und mittlere Unternehmensberatungen ganz auf den öffentlichen Sektor spezialisieren, haben die großen Häuser meist eine eigene Beratungssparte für Bund, Länder und Kommunen mit ihren wirtschaftlichen Beteiligungen.

Zur Verbreitung von Managementberatung im öffentlichen Sektor haben auch Verwaltungsreformen beigetragen, die sich unter dem Leitbild des New Public Managements (NPM) relativ einseitig manageriellen Optimierungsansätzen verschrieben hatten (vgl. *Vogel* 2009). In diesem Reformklima schienen externe Unternehmensberater³ besonders geeignet, das Lernen von der Privatwirtschaft und den Umbau von öffentlichen Einrichtungen zu „Dienstleistungsunternehmen“ (*Banner* 1991, S. 6) voranzutreiben. Einige Beiträge zur internationalen Beratungsforschung haben die prägende Rolle von Managementberatern in staatlichen Transformationsprozessen aufgezeigt (*Christensen* 2007; *Lapsley/Oldfield* 2001; *McKenna* 2006, S. 80ff.; *Saint-Martin* 2000). Auch für Deutschland liegen erste Studien vor, die unter verschiedenen Aspekten die Aktivitäten von Beratern im öffentlichen Sektor beleuchten (*Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010; *Engels* 2006; *Huchler* 2009; *Kozica/Brandl/Kaiser* 2013).

Die zwischenzeitlich in den Hintergrund getretenen, nun aber wieder bewusster gewordenen Unterschiede zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Organisationen (vgl. *Boyne* 2002; vgl. *Rainey* 2014) schaffen für externe – also sektorfremde – Berater eine Handlungsarena mit spezifischen Legitimierungszwängen. Berater sind beständig auf die Zuschreibung von Legitimität durch ihre Klienten angewiesen, um Handlungsfreiheiten zu gewinnen, Expertenrat durchzusetzen und damit ihren Geschäftserfolg nachhaltig zu sichern. Legitimität ist daher in den wechselnden Interaktionszusammenhängen mit Auftraggebern und Projektpartnern immer wieder neu zu erwerben und auszuhandeln. Über die Legitimierungsprobleme, mit denen Berater im öffentlichen Sektor der Post-NPM-Ära konfrontiert sind, ist allerdings noch wenig bekannt. Zugleich zeigt der anhaltende Erfolg von Managementberatung im öffentlichen Sektor, dass es Beratern offensichtlich gelingt, bei erfolgskritischen Zielgruppen weiterhin soziale Akzeptanz zu gewinnen. Unklar ist aber, inwiefern dies auch ein Erfolg von Legitimierungsarbeit ist, die Berater in eigener Sache betreiben.

Die Arbeit an der eigenen Legitimität müssen Berater im öffentlichen Sektor unter Bedingungen divergierender institutioneller Logiken (vgl. *Friedland/Alford* 1991; *Thornton/Ocasio/Lounsbury* 2012) leisten. Institutionelle Widersprüche und Mehrdeutigkeiten entstehen zunächst durch den sprunghaften Wechsel aus der privatwirtschaftlichen Gewinnerzielungslogik des Beraters in den gemeinwohlorientierten Handlungsrahmen des Klienten. Dieser Handlungsrahmen öffentlicher Organisationen folgt seinerseits keiner singulären, widerspruchsfreien Rationalität, sondern ist durch unterschiedliche, teilweise konkurrierende institutionelle Logiken gekennzeichnet. So folgt das klassische Verwalten einer bürokratischen Logik mit starker Betonung der Rechtmäßigkeit und Verfahrenstreue. In scharfer Kritik an der Bürokratie hat sich – auch im Interesse und unter dem Einfluss von Beratern (vgl. *Vogel* 2006) – die managerielle Logik des NPM verbreitet und die hergebrachte Verwaltungslogik teilweise verdrängt oder zumindest rhetorisch überlagert. Mit zunehmender Ernüchterung über die Reformergebnisse (vgl. *Holtkamp* 2008) bilden sich hybride Organisationen, die Elemente einer bürokratischen und manageriellen Logik in einem „Neo-Weberianischen Staat“ miteinander verbinden (*Pollitt/Bouckaert* 2011, S. 118). Der Beratungskontext des öffentlichen Sektors hat deshalb einen institutionellen Wirkungskreis, in dem externe Berater Legitimität suchen müssen.

Das übergreifende Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern in der institutionellen Vielfalt des öffentlichen Sektors aufzuzeigen. Dabei fokussieren wir uns auf die Kernverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, wo der Kontrast konkurrierender Logiken am deutlichsten hervortritt. Konkret stellen wir folgende Forschungsfragen:

- (1) *Welche Legitimierungsbedingungen schafft der institutionelle Kontext des öffentlichen Sektors für externe Berater?*
- (2) *Welche Legitimierungsprobleme erwachsen aus dem Zusammentreffen divergierender institutioneller Logiken für Berater?*
- (3) *Mit welchen Handlungsstrategien begegnen Berater diesen institutionellen Logiken, um Legitimität zu gewinnen und zu sichern?*

Als konzeptionelles Gerüst zur Beantwortung dieser Fragen dient uns der soziologische Neo-Institutionalismus, der sich erst zuletzt verstärkt mit Akteursstrategien im Umgang mit institutioneller Komplexität beschäftigt hat (Greenwood u.a. 2011; McPherson/Sauder 2013; Pache/Santos 2010, 2013a, 2013b; Reay/Hinings 2009). Gerade die jüngere Forschung zeigt, dass Akteure die Widersprüche, Grauzonen und Leerstellen zwischen institutionellen Logiken aktiv suchen und nutzen können, um Institutionen zu erhalten, zu verändern oder neu zu schaffen. Beratung im öffentlichen Sektor ist ein bislang noch wenig untersuchter Anwendungsfall, in dem Akteure in institutioneller Vielfalt Legitimierungsarbeit in eigener Sache leisten. Gerade Beratung ist unter diesem Aspekt ein vielversprechendes Untersuchungsfeld, weil Berater regelmäßig mit institutioneller Komplexität konfrontiert sind. Die Beratungsforschung weist ihnen häufig eine zentrale Rolle im „knowledge brokering“ (Hargadon 2002, S. 46) oder „boundary bridging“ (Greenwood/Suddaby 2006, S. 42) zu, womit auch auf ihre intermediäre Position zwischen unterschiedlichen institutionellen Kontexten hingewiesen ist. Deshalb sollten Berater geübt darin sein, mit widersprüchlichen und konkurrierenden Logiken umzugehen und dieser institutionellen Vielfalt mit entsprechenden Handlungsstrategien zu begegnen.

Mit der vorliegenden Arbeit leisten wir zwei Beiträge zur Literatur: Erstens muss die Verwaltungsforschung ein Interesse daran haben, die Mechanismen der Diffusion von Verwaltungsreformen zu ergründen. Erkenntnisse darüber, was externe Berater zu legitimen Akteuren im öffentlichen Sektor macht, tragen dazu bei, ihre Rolle als Multiplikatoren von Verwaltungsreformen zu erhellen und extern induzierte Innovationsprozesse in öffentlichen Organisationen besser zu verstehen. Und zweitens hat sich die allgemeine Beratungsforschung bislang vor allem mit der Legitimation *durch* Beratung beschäftigt (Bouwmeester/van Werven 2011; Ernst/Kieser 2002; Faust 1998; Meier 2004; Sturdy u.a. 2009). Die Kehrseite – Legitimation *von* Beratung – verdient auf der Mikroebene der Berater-Klienten-Interaktion größere Beachtung als bisher, um die Verbreitung dieser Managementpraktik auch außerhalb der Privatwirtschaft zu erklären.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Abschnitt nehmen wir zunächst eine Klärung der Begriffe Legitimität und Beratung vor, um den Zusammenhang zwischen Beraterischen Interventionen und ihrem Legitimierungsbedarf herzustellen. Danach legen wir unser methodisches Vorgehen dar, das darauf abzielt, die folgende theoretisch-konzeptionelle Argumentation mit Interviewsequenzen von Beratern und Klienten illustrativ zu sättigen. Anschließend folgt in Anwendung auf den öffentlichen Sektor eine Erläuterung der legalistisch-bürokratischen Logik und der Rolle der Berater als Diffusionsagenten einer manageriellen Logik. Der darauf folgende Abschnitt fragt nach den spezifischen

Simon Fink/Felix Julian Koch

Agiert die Bundesnetzagentur beim Netzausbau als Agent oder als Treuhänder?

Zusammenfassung

Der Artikel wendet die in der Delegationstheorie etablierte Unterscheidung zwischen Treuhänder und Agent an, um die Rolle der Bundesnetzagentur bei der Steuerung des Stromnetzausbaus zu analysieren. Die Bundesnetzagentur hat eine zentrale Rolle beim Netzausbau, da sie den Szenariorahmen genehmigt. Die Festlegungen des Szenariorahmens ist wiederum die Grundlage für die gesamte weitere Netzplanung. Dabei könnte die Bundesnetzagentur als gebundener Agent der Präferenzen von Bund und Länder vorgehen, oder als unabhängiger Treuhänder der Energiewende. Die empirische Analyse des ursprünglichen Delegationsaktes zeigt, dass sie formal eine große Unabhängigkeit genießt und viele Akteure sie als unabhängigen Treuhänder sehen. In ihrer Entscheidungspraxis agiert sie aber nur selten gegen die Präferenzen der Bundesländer. Echte Verteilungskonflikte über den Zubau von Windenergie müssen weiterhin zwischen Bund und Ländern gelöst werden. Eine Steuerung der Energiewende durch die Bundesnetzagentur findet daher kaum statt.

Schlagworte: Bundesnetzagentur, Energiepolitik, Prinzipal-Agenten-Theorie

Abstract

The role of the Federal Network Agency in German grid expansion – Agent or trustee?

The article uses the distinction between agent and trustee to analyze the role of the German Federal Network Agency (FNA) in governing the expansion of the electricity grid. The FNA has a central role in grid expansion, as it authorizes the scenario framework. The scenario framework, in turn, is the basis for all further grid expansion planning. Theoretically, the FNA could act as the constrained agent of the Bundesländer and the federal government, or as an independent trustee of the energy transition. An empirical analysis of the legislative delegation act shows that the FNA has a large degree of independence, and is seen by many actors as a trustee of the energy transition. However, in its decisions, the FNA only seldom acts against the preferences of its principals, especially the Länder. Distributional conflicts about the expansion of wind energy still have to be solved in high-level meetings between the federal government and the Länder governments. Thus, there is only little independent steering of the energy transition by the FNA.

Key words: Federal Network Agency, energy policy, principal-agent-theory

1 Einleitung

Die Energiewende ist eine der zentralen Aufgaben der Bundesrepublik. Der Wechsel von fossiler und atomarer Stromerzeugung hin zu erneuerbaren Energien ist ein Mammutprojekt.

Vor allem der Ausbau der Stromnetze ist eine notwendige Bedingung für die Transformation der Energieversorgung. Das alte System der Stromversorgung beruhte darauf, dass Großkraftwerke nahe an Ballungsgebieten lagen. Die neue Struktur setzt darauf, dass windreiche Gegenden Norddeutschlands die Zentren im Süden mit Strom beliefern. Für diesen Zweck muss das Stromnetz erweitert werden (vgl. *Bruns et al.* 2012). Hinzu kommen die Bemühungen der Europäischen Union, einen Binnenmarkt für Strom zu schaffen (vgl. *Eberlein* 2008). In diesem ist Deutschland ein Transitland, das mehr Stromleitungen braucht, um Stromhandel zu ermöglichen (vgl. *Steinbach* 2013a).

Die Steuerung des Netzausbaus obliegt der Bundesnetzagentur (BNetzA). Der Gesetzgeber hat an sie die Aufgabe delegiert, den Ausbau der Stromnetze zu planen und zu koordinieren (vgl. *Bruns et al.* 2012, S. 66; *Steinbach* 2013a, S. 226). Dies ist keine rein technische Aufgabe. Freileitungen für Strom sind in der Bevölkerung unbeliebt (vgl. *Mautz* 2012, S. 162; *Marg et al.* 2013). Dies ruft die Ministerpräsidenten der Länder auf den Plan, die aus Wiederwahlmotiven heraus vermeiden wollen, dass durch ihr Bundesland Freileitungen führen (*Montag* 2014). Dahinter steht ein grundlegender Konflikt über die Energiearchitektur. Auch die Bundesländer im Süden wollen nicht vom Windstrom der nördlichen Länder abhängig sein, sondern haben eigene Konzepte für den Zubau von erneuerbaren Energien (vgl. *Münch* 2013, S. 36-8). Von der Verteilung der Energieerzeugung hängt aber ab, welche Stromleitungen gebraucht werden. In diese Konfliktlage aus Interessen der Bevölkerung, Länderinteressen und Interessen des Bundes soll die BNetzA durch die Federführung bei der Bedarfsplanung für Stromnetze Klarheit bringen.

Die Grundlage für die Ermittlung des Ausbaubedarfs ist der *Szenariorahmen*. Die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) 50Hertz, Amprion, TenneT und TransNet BW erstellen ein Dokument, das Entwicklungspfade des Energieverbrauchs und der Energieerzeugung darlegt. Der Szenariorahmen ist politisch umstritten, weil er die Energiearchitektur festlegt. Hinter seinen Zahlen verbirgt sich beispielsweise, welche Bundesländer auf Stromimporte angewiesen sein werden. Außerdem ist der Szenariorahmen die Grundlage für den Netzentwicklungsplan, der ermittelt, welche Stromleitungen benötigt werden. Wendet sich eine Landesregierung gegen eine Stromleitung, muss sie bis zum Szenariorahmen zurückgehen und begründen, dass die dort festgelegten Ausbauzahlen korrigiert werden müssen.

Die BNetzA hat die Aufgabe, diesen Szenariorahmen zur Konsultation zu stellen und unter Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse zu genehmigen (vgl. *Bauer* 2015). Aus den oben genannten Gründen ist dies eine zutiefst politische Aufgabe. Es ist aber noch unerforscht, wie die Bundesnetzagentur bei der Genehmigung des Szenariorahmens agiert.

Dieser Artikel wendet die Unterscheidung zwischen *Agent* und *Trustee* oder *Treuhänder* (vgl. *Majone* 2001) an, um die Rolle der BNetzA bei der Genehmigung der Szenariorahmen theoretisch zu modellieren. Es sind zwei Logiken denkbar. Die BNetzA könnte *erstens* als *Agent* der Bundesregierung und der Bundesländer handeln, an den eine Aufgabe delegiert wurde, um Entscheidungskosten zu reduzieren. In diesem Fall sollte der Agent so nah wie möglich an den Präferenzen der Prinzipale bleiben, und die Prinzipale sollten umfangreiche Kontrollrechte haben, um das Verhalten des Agenten zu beeinflussen. Die BNetzA könnte *zweitens* als *Treuhänder* handeln, also als Agent, der auch gegen die kurzfristigen Interessen der Prinzipale handeln kann, um glaubwürdige Bindung an langfristige Ziele sicherzustellen.

Der Artikel untersucht die beiden Thesen anhand von zwei Dimensionen. *Erstens* betrachtet er die rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern zur

Katharina Spraul/Karina Pallagst/Andreas Jungbauer

Nachhaltige Stadtplanung und Steuerung der Flächennutzung – Die Green-Belt-Politik in Schottland und Lerneffekte für die deutsche kommunale Planung

Zusammenfassung

Die Entwicklung von Städten und Regionen, insbesondere die kommunale Bauleitplanung, spielen als Handlungsfelder nachhaltiger Entwicklung eine wichtige Rolle, die auch von der Politik wahrgenommen und durch verschiedene Maßnahmen unterstützt wird. Da in Deutschland dringender Handlungsbedarf besteht, die Flächeninanspruchnahme zu senken, befasst sich dieser Beitrag mit der Frage, welche Instrumente einer nachhaltigen Steuerung der Flächennutzung zum Einsatz kommen. Als konkretes Beispiel werden Schottlands Richtlinien zur Raumordnung vorgestellt, die den Nachhaltigkeitsgedanken konsequent verfolgen, indem sie feste Vorgaben zu den Grün- und Freiflächen ausweisen. Die Hypothese, die diesem Beitrag zugrunde liegt, ist, dass Teile des in Schottland zum Einsatz kommenden Konzeptes und die diesbezüglichen gesammelten Erfahrungen im Sinne des Policy Transfers Anregungen liefern können, die Steuerung der Flächennutzung in Deutschland nachhaltiger zu gestalten.

Schlagworte: Nachhaltigkeit, Flächennutzung, Stadtplanung, Bauleitplanung, Governance, Großbritannien, Schottland, Policy Transfer

Abstract

Sustainable urban planning and growth management – Scotland's Green Belt Policy and learning effects for German planning on municipal level

Urban planning plays a decisive role as a field of action for sustainable development in the range of politics. Since there is an urgent need for action in Germany in order to reduce land occupancy, this article deals with the existing instruments for sustainable governance. Scotland's directives for land use planning will serve as an object of investigation. Fixed requirements on green areas are the results of Scotland's consequent implementation of the idea of sustainability. Components of this concept along with the previous experiences from Scotland may help to make the German urban and regional planning more sustainable.

Key words: sustainability, urban planning, Great Britain, growth management, municipalities, policy transfer

1 Problemstellung

Stadt- und Bebauungsplanung gewinnt als Handlungsfeld nachhaltiger Entwicklung an Bedeutung, da die Verstädterung voranschreitet und damit die Bedeutung von Städten im weltweiten Ressourcenverbrauch zunimmt (vgl. *Vereinte Nationen* 2008, S. 2). Das Bundesamt für Naturschutz hat dringenden Handlungsbedarf bei den bislang eingesetzten Instrumenten zur Steuerung von Flächenverbrauch in Deutschland festgestellt. Dabei wird unter anderem eine Empfehlung zum stärkeren Schutz von Flächen abgegeben (vgl. *Hei-*

land u.a. 2006, S. 5). Das *Umweltbundesamt* (2009, S. 16) schätzt die Lage wie folgt ein: ausufernde „Flächeninanspruchnahme in Deutschland gibt mehr als nur Anlass zur Sorge.“

Vor diesem Hintergrund befasst sich unser Beitrag mit der Frage, wie der Staat auf unterschiedlichen föderalen Ebenen in die städtische Raumnutzung regulierend eingreifen kann. Hierzu analysieren wir als ein konkretes Beispiel, wie Schottland mit der *Scottish Planning Policy* und der *Planning Advice Note 65* als Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eine solche „Sustainability Governance“ (*Meadowcroft/Farrell/Spangenberg* 2005, S. 3) umsetzt. Besonderes Augenmerk legen wir dabei auf das Instrument des Grüngürtels (engl. Green Belt). Dieser kann innerhalb der Instrumente nachhaltiger Stadt- und Bebauungsplanung in die harten Regulierungsformen als „urban growth boundary“ (*Pallagst* 2007, S. 74) eingeordnet werden. Grüngürtel spielen in Großbritannien eine große Rolle, sind auch in Deutschland (unter dem Begriff „Grünzug“) verbreitet, werden jedoch in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt (vgl. *Siedentop/Fina/Krehl* 2016, S. 78).

Zur Auswahl von Deutschland und Schottland lässt sich sagen, dass beide Länder von der Problematik des expansiven Flächenwachstums betroffen sind. In seiner Typisierung von Planungssystemen konstatiert *Farinos Dasi* für die räumliche Planung in Großbritannien und Deutschland den Aspekt der Steuerung der Flächennutzung (Urban Containment) als kennzeichnend für die vorhandenen planerischen Herangehensweisen (vgl. *Dasi* 2007). In diesem Sinne hat Deutschland ähnlich wie Schottland als Teil von Großbritannien normative Regelwerke, Pläne, Programme und Politiken aufgelegt, um expansivem Flächenwachstum zu begegnen, es zu steuern und im Idealfall einzudämmen. Allerdings bestehen in der Vorgehensweise mit räumlicher Planung insgesamt Unterschiede, die sich aus den jeweiligen planungskulturellen Wurzeln ableiten lassen. So wird in Diskursen um Planungssysteme und -kulturen das britische (und somit das schottische) Planungssystem dem angelsächsischen Typ von Planungsstilen zugeordnet, der von lokalen Verwaltungen als ‚Agencies‘, die staatliche Aufgaben erfüllen, gekennzeichnet ist (vgl. *Newman/Thornley* 2005). Das deutsche System hingegen ist vom Föderalismus und einer staatlich geprägten, umfassenden, auf allen Ebenen agierenden Planung (comprehensive planning) geprägt. Mit dieser geht aber auch eine gewisse Inflexibilität einher, die vielfach kritisiert wird (vgl. u.a. *Heemeyer* 2006).

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wo mögliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Art und Weise der Steuerung der Flächennutzung in Deutschland und Schottland bestehen. Hierzu wird der Ansatz des ‚variation finding‘ nach *Booth* (2011) herangezogen. Darüber hinaus werden erste Folgerungen erarbeitet, ob und inwieweit die deutsche räumliche Planung aus den aktuellen Entwicklungen der schottischen Ansätze zur Steuerung der Flächennutzung lernen und ob umgekehrt die deutsche räumliche Planung Anhaltspunkte für die schottische Planung im Kontext der Flächennutzung bieten kann. Darüber hinaus sollen weitere mögliche Ansätze zur Verbesserung aus dem deutschen Kontext heraus diskutiert werden. Die Annäherung erfolgt dabei auf der Basis einer Auswertung der vorhandenen Gesetze, Pläne und Programme (Dokumentenanalyse). Des Weiteren wurden internationale Zeitschriftendatenbanken systematisch nach relevanten Schlagworten sowie die zentralen Planungsdokumente durchsucht (Literaturanalyse).

Eine akteursorientierte Untersuchung, die die Erfahrungen von Planungspraktiker_innen mit einbezieht, wurde nicht durchgeführt, wird aber von den Autor_innen als relevanter weiterer Forschungsbedarf gesehen.

Zunächst geben wir jedoch einen Einblick in den Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Stadtplanung bzw. Steuerung der Flächennutzung.

2 Nachhaltige Stadtplanung bzw. Steuerung der Flächennutzung in Europa

Das heutige Verständnis von Nachhaltigkeit wurde 1987 von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung geprägt. In ihrem Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ definierte die Kommission eine Entwicklung dann als nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (vgl. *World Commission on Environment and Development* 1987, S. 41). Daraus abgeleitet spricht man heute vom sogenannten Drei-Säulen-Modell, das Nachhaltigkeit als die gleichberechtigte Berücksichtigung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten definiert (vgl. *Rat für nachhaltige Entwicklung* 2013, S. 1). Auf dem Weltgipfel 1992 in Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung befassten sich die Vereinten Nationen mit dem Thema der Nachhaltigkeit und verabschiedeten die Agenda 21, die einen globalen Konsens auf höchster politischer Ebene im Bereich von Umwelt und Entwicklung darstellt (vgl. *Vereinte Nationen für Umwelt und Entwicklung* 1992, S.1; *Dosch* 2002, S. 31).

Mit der Agenda 21 verpflichteten sich die Staaten zu Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung, darunter die Verbesserung der Qualität des Wohn- und Siedlungswesens in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht. Ziel ist es dabei, den Flächenbedarf für die Siedlungsentwicklung durch eine umweltgerechte Raumplanung und Flächennutzung nachhaltig zu decken (vgl. *Vereinte Nationen für Umwelt und Entwicklung* 1992, S. 47). Das Augenmerk liegt hier vor allem auf dem Flächenverbrauch und der damit einhergehenden Bodenversiegelung, da diese Auswirkungen auf Klima, Wasserhaushalt, Boden, Flora und Fauna hat. Zudem erhöht eine Flächenausbreitung die Kosten für Infrastruktur und Mobilität. Aus gesellschaftlicher Sicht ist zudem die sozialräumliche Entmischung in den Kernstädten aufgrund der Abnahme der Bewohner_innen problematisch zu bewerten (vgl. *Dosch* 2002, S. 37). Es wurde erkannt, dass eine nachhaltige Stadt- und Bebauungsplanung nicht nur die Identität und Form einer Stadt dauerhaft bestimmt, sondern durch die weltweite fortschreitende Verstädterung (vgl. *Vereinte Nationen* 2008, S. 2) ein bedeutsamer Hebel wird zur Reduktion des städtischen Ressourcenverbrauchs in Bezug auf Flächen, Energie und Material (vgl. *Beckmann* 2000, S. 20).

2.1 Aktuelle Herausforderungen deutscher Kommunen

**Expansives Siedlungsflächenwachstum und dessen Folgen:
ein Schritt vor und zwei zurück?**

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen hat in Deutschland in den vergangenen 50 Jahren kontinuierlich zugenommen und folgt dabei einem weltweiten Trend zur Urbanisierung. So werden Deutschland beispielsweise zum Stand 2014 täglich etwa 70 ha neue Flächen in Anspruch genommen (vgl. *Umweltbundesamt* 2016).

Momentan vollziehen sich in Deutschland demographische Veränderungen, die grundlegende Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung haben: Demographischer Wandel

Regine Paul

Entgegen aller Wahrscheinlichkeiten?

Erklärungsansätze für die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands

Zusammenfassung

Die anglo-amerikanische Verwaltungswissenschaft und -praxis hat in der sogenannten ‚risikobasierten Regulierung‘ (RBR) ein Instrument identifiziert, welches eine effiziente und effektive Priorisierung knapper Ressourcen erlaubt und damit die Legitimität von Verwaltungshandeln stärken kann. Obwohl RBR als universales Regulierungstool gehandelt wird, gilt ihre Anwendung im fragmentierten föderalen System Deutschlands als eher unwahrscheinlich. Der Beitrag untersucht die vermutete institutionelle Inkompatibilität von RBR und Föderalismus kritisch und versucht dabei die empirisch beobachtbare dezentrale Diffusion von RBR in drei Politikfeldern – der Lebensmittelsicherheit, dem Hochwasserschutz und dem Arbeitsschutz – zu erklären. Eine interpretative Policy-Analyse demonstriert, dass die dezentrale Hinwendung zu RBR in Deutschland einerseits mithilfe verschiedener isomorpher Anpassungsprozesse erklärbar ist, die andererseits durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Akteure im Mehrebenensystem Europas zusätzlich befördert werden. Die gestiegene reformpolitische Bedeutung von RBR im föderalen System Deutschlands, sowie die institutionellen und steuerungspolitischen Gründe für diesen Bedeutungszuwachs, bedürfen forschungsseitig systematischere Aufmerksamkeit.

Schlagworte: Verwaltungsreform, risikobasierte Regulierung, Isomorphismus, Mehrebenenpolitik, Policy-Analyse

Abstract

Against all Odds? Explaining the diffusion of risk-based regulation in Germany's federal system

In Anglo-American public administration research and practice ‘risk-based regulation’ (RBR) counts as an instrument to enable an efficient and effective prioritization of interventions which can eventually increase the legitimacy of administrations. Despite being promoted as a universal regulatory tool, RBR is considered to be rather incompatible with Germany’s fragmented federal system. This article examines the expected institutional incompatibility critically, seeking to explain the empirically observable de-central diffusion of RBR across three policy domains: food safety, flood protection and work safety. An interpretive policy analysis demonstrates that the de-central adoption of RBR in Germany can be explained by a combination of different isomorphic adaptation processes and their support by the governance strategies of de-central actors in Europe’s multi-level governance setting. The increased reform-political weight of RBR in Germany’s federal system, and the institutional and governance-related reasons for this growing relevance, require more systematic attention in research.

Key words: public administration reform, risk-based regulation, isomorphism, multi-level governance, policy analysis

1 Einleitung

Angesichts zunehmender Aufgabendichte und gleichzeitig bestenfalls stagnierender finanzieller Ressourcen suchen öffentliche Verwaltungen allerorten nach ‚besserer Regulierung‘ (Döhler/Wegrich 2010, S. 32), welche Effizienz-, Effektivitäts- und Transparenzsteigerungen des Verwaltungshandelns verspricht und damit auch als legitimitätsförderlich gilt (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2015, S. 239). Die anglo-amerikanisch geprägte Verwaltungswissenschaft und -praxis hat in der sogenannten ‚risikobasierten Regulierung‘ (RBR) ein solches Politikkonzept als Bestandteil von ‚better regulation‘ identifiziert (vgl. Baldwin/Cave/Lodge 2013, S. 281-283; Black 2005; vgl. Hampton 2005; OECD 2010; Rothstein 2006; für eine kritische deutschsprachige Zusammenfassung Döhler/Wegrich 2010). Auf Grundlage aktuarieller Berechnungen von Eintrittswahrscheinlichkeiten multipliziert mit den Schadenshöhen möglicher unerwünschter Ereignisse (z.B. die Zerstörung wichtiger Infrastrukturen durch katastrophale Überschwemmungen oder eine Explosion mit Todesfolge in einer Chemiefabrik) können Verwaltungen ihre Interventionen in Hochrisikobereichen bündeln, während sie sich gleichzeitig aus jenen Sphären, in denen nur geringe Risiken konstatiert werden, zurückziehen. So könnten Gewerbeaufsichtsämter zum Beispiel nur jene Betriebe in kurzen Intervallen besichtigen, von denen statistisch betrachtet mit hoher Wahrscheinlichkeit Unfälle mit Todesfolge ausgehen, statt alle Betriebe ihres Einzugsgebiets regelmäßig zu überprüfen. Ein solches Vorgehen ermögliche die rationalere Verwendung knapper Zeit- und Personalressourcen, erhöhe die Effektivität hoheitlicher Eingriffe in die Freiheitsrechte von Personen und Unternehmen, schaffe mehr Transparenz im Hinblick auf die Grenzen staatlichen Handelns in der Bekämpfung von Risiken, und steigere somit auch die Legitimität staatlicher (Nicht-)Eingriffe (vgl. die Zusammenfassungen bei Black 2005; Paul im Erscheinen). Rothstein/Huber/Borraz (2013, S. 215) kommen zu dem Schluss: „risk-based approaches to governance are widely promoted as universally applicable foundations for improving the quality, efficiency, and rationality of governance across policy domains“.

Während RBR in anglo-amerikanischen Ländern bereits seit den 1980er Jahren bekannt ist und sich dort erfolgreich über Politikbereiche hinweg etabliert hat (vgl. für Großbritannien Hood/Rothstein/Baldwin 2001; Demeritt u.a. 2015; für die Vereinigten Staaten Viscusi 1983), stellt sie in Deutschland noch eher eine Ausnahme dar. Dabei scheitert die Einführung von RBR hierzulande – so die Vermutung von Rothstein/Borraz/Huber (2013, S. 227) – vor allem an institutionellen Inkompatibilitäten¹: „while risk is a familiar concept in Germany, a set of institutional factors impede the extent to which it has become an organizing principle of governance“. Dabei beschreibt die Pilotstudie zur spärlichen Diffusion von RBR in Kontinentaleuropa vor allem die föderale Struktur der Bundesrepublik als hinderlich.

Der vorliegende Beitrag setzt sich kritisch mit dem Befund auseinander, der deutsche Föderalismus sei ein institutioneller Gegenspieler von RBR. Er erklärt die empirisch beobachtbare Diffusion von RBR in Deutschland mithilfe einer qualitativen interpretativen Policy-Analyse (Yanow/Schwartz-Shea 2006; Nullmeier 2013). In Abschnitt 2 des Beitrags wird dazu zunächst die Inkompatibilitätsthese eingeführt und in eine über RBR hinausgehende wissenschaftliche Debatte zu Verwaltungsreformen eingeordnet. Auf Grundlage des soziologischen Neo-Institutionalismus in Verbindung mit der politikwissenschaftlichen Forschung zu Mehrebenenpolitik in Europa werden daran anschließend Hypothesen zur möglichen Überwindung angenommener föderaler Schranken bei der Ein-

führung von RBR erarbeitet. In Abschnitt 3 werden Fallauswahl und methodisches Vorgehen erläutert. Abschnitt 4 zeichnet die föderale Struktur und die Diffusion risikobasierter Ansätze in drei Fallstudien zunächst empirisch nach: Lebensmittelsicherheit, Hochwasserschutz und Arbeitsschutz. Daran anschließend wird empirisch überprüft, wie die Diffusion von RBR in Deutschland erklärt werden kann.

Die Analyse zeigt, dass die Diffusion von RBR im deutschen Föderalismus als isomorpher Anpassungsprozess verstanden werden kann, der entweder durch die EU oder durch ein Mainstreaming lokaler Reform-Templates – unter Umständen auch einer Kombination der beiden – initiiert und durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Behörden im europäischen Mehrebenensystem zusätzlich befördert wird. Da RBR in Deutschland durchaus erfolgreich diffundiert, wird in Abschnitt 5, anschließend an unser Fazit über die Geltungsbedingungen risikobasierter Ansätze, weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich des Potenzials des Föderalismus ermittelt, neue Regulierungsansätze dezentral aufzugreifen und legitimationsfördernd anzuwenden. Dies betrifft auch Impulse für die deutsche Regulierungsdebatte, die RBR trotz ihrer weiter steigenden reformpolitischen Bedeutung, die „möglicherweise zu nachhaltigeren Veränderungen im Verwaltungshandeln führen wird als andere Initiativen [bisher eher] ignoriert“ (Döhler/Wegrich 2010, S. 45) hat.

2 Risikobasierte Regulierung: Inkompatibel mit dem föderalen System Deutschlands?

Die gerade im Entstehen begriffene ländervergleichende Literatur zu RBR in Europa sagt für Deutschland eine begrenzte Anwendung von RBR vorher: „[in Germany] in most domains, risk-based approaches to policymaking and enforcement fit uneasily with entrenched governance arrangements and practices“ (Rothstein/Borraz/Huber 2013, S. 225). Die juristische Entscheidungsfindung im Rechtsstaat, die Dominanz korporatistischer Verhandlungsarenen, und die Fragmentierung politischer Entscheidungen und deren Implementation im Föderalismus stünden der Einführung von RBR eher im Wege.

Im Folgenden nimmt der Beitrag den letzteren Hinderungsgrund theoretisch und empirisch in den Blick. Dieser Fokus ist zum einen in dem empirischen Puzzle begründet, dass in den vergangenen Jahren eine Einführung von RBR in Deutschland in jenen Politikfeldern zu beobachten war, die von starker Dezentralisierung gekennzeichnet sind. Zum anderen setzen sich zwar erste Studien mit der Rolle des deutschen Rechtsstaats (Rothstein u.a. 2015) und korporatistischer Verhandlungen (Paul/Huber 2015) in Bezug auf die mögliche Behinderung risikobasierter Regulierung auseinander und haben die Inkompatibilitätsthese konzeptuell und empirisch bereits nuanciert; eine Überprüfung für den Faktor Föderalismus steht jedoch noch aus.

Dieser Abschnitt erläutert die Inkompatibilitätsthese zunächst genauer, bevor er sie auf der Grundlage von Erkenntnissen des soziologischen Neo-Institutionalismus und der politikwissenschaftlichen Forschung zu Mehrebenenpolitik in Europa problematisiert. Wir entwickeln darauf aufbauend vier Thesen über anzunehmende isomorphe Hinwendungen zu RBR, sowie ihre potentielle Verstärkung durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Akteure im Mehrebenensystem.

Otto Hüther/Sylvia Veit

Wie beeinflusst der Karrierehintergrund die Public Service Motivation und das Selbstverständnis von Spitzenbeamten?

Eine empirische Analyse am Beispiel der Kanzlerinnen und Kanzler an deutschen Hochschulen

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht, welche Veränderungen sich im Zuge der am New Public Management (NPM) orientierten Reformen im Hochschulsektor in Deutschland hinsichtlich der sozio- und berufs-demographischen Eigenschaften der Hochschulkanzlerinnen und -kanzler ergeben haben und inwiefern sich die Public Service Motivation (PSM) und das Selbstverständnis der Amtsinhaber und Amtsinhaberinnen abhängig von der beruflichen Sozialisation unterscheiden. Empirische Basis des Beitrages sind zwei repräsentative Befragungen von Kanzlerinnen und Kanzlern an deutschen Hochschulen aus den Jahren 2008 und 2015. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Hochschulreformen zwar nicht zu einer verstärkten Rekrutierung Externer – also von Personen, die bisher hauptsächlich außerhalb der öffentlichen Verwaltung tätig waren – geführt haben, aber die heutigen Kanzlerinnen und Kanzler zunehmend einen Erfahrungsmix aus Verwaltung und Privatwirtschaft mitbringen. Weiterhin ist hervorzuheben, dass die erwarteten Effekte der beruflichen Sozialisation auf die PSM zwar in der Tendenz erkennbar sind, die Unterschiede zwischen Amtsinhabern bzw. Amtsinhaberinnen mit einem rein privatwirtschaftlichen Hintergrund und solchen mit einer reinen Verwaltungskarriere aber überraschend gering sind. Im Hinblick auf das Selbstverständnis zeigen sich hingegen deutlichere Effekte des beruflichen Sozialisations- und Rekrutierungshintergrundes. Diese schlagen sich in der stärkeren oder schwächeren Akzentuierung verschiedener Aufgaben des Amtes nieder.

Schlagworte: Hochschulreform, Hochschulkanzler und -kanzlerinnen, New Public Management, Public Service Motivation

Abstract

How does the career background of administrative leaders affect their public service motivation and self-perception? Findings from a survey of chancellors at higher education institutions in Germany

The contribution explores two research questions: (1) How do NPM inspired reforms of higher education institutions in Germany affect the sociodemographic characteristics and career background of administrative leaders at these institutions? (2) How does the career background influence the public service motivation (PSM) and self-conception? Data is drawn from two representative survey studies of administrative leaders (chancellors) at higher education institutions in Germany that have been conducted in 2008 and 2015. The findings show that the reforms have not led to more external recruitments – i.e. of persons without professional experience in the public sector – but that mixed work experience in the public and in the private sector is of increasing importance for fulfilling the requirements connected to administrative leadership. With regard to the second research question, our main finding is that there are only weak effects of career background on PSM. The study reveals, however, differences in the perceived importance of various tasks (e.g. representation, ensuring efficient processes, ensuring compliance with legal requirements) dependent on the career background.

Key words: higher education reform, administrative leadership, New Public Management, Public Service Motivation, Germany

1 Einleitung¹

Die Ideen des New Public Managements (NPM) haben den internationalen Reformdiskurs um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung seit den 1980er Jahren stark geprägt. Kernelement dieser Reformbewegung ist die Idee einer Übernahme privatwirtschaftlicher Managementinstrumente in den öffentlichen Sektor. Damit verbunden sind eine stärkere Trennung zwischen Politik und Verwaltung, eine Stärkung der Autonomie öffentlicher Organisationen in Management- und Implementationsfragen, eine outputorientierte Steuerung von Behörden durch die Politik und generell die Einführung bzw. Stärkung von Wettbewerbselementen und Anreizsystemen im öffentlichen Sektor (z.B. *Dunleavy u.a.* 2006; *Jann* 2002; *Schröter* 2011). In Deutschland wurden auf kommunaler Ebene vor allem in den 1990er und frühen 2000er Jahren unter dem Rahmenkonzept des Neuen Steuerungsmodells vielfältige Reforminitiativen gestartet. In den Landesverwaltungen und der Bundesverwaltung hingegen wurden NPM-Ideen im internationalen Vergleich eher spät und auch nur sehr selektiv aufgegriffen (vgl. *Bach* 2012, S. 178; *Kuhlmann/Wollmann* 2013, S. 211; *Döhler* 2007; *Pollitt/Bouckaert* 2011). Ein Bereich, in welchem das NPM in Deutschland jedoch weitreichende Reformen inspirierte, ist der Hochschulsektor: Durch Reformen des Hochschulrechts wurde seit 1998 in allen Bundesländern die Detailsteuerung der Hochschulen durch die Wissenschaftsministerien reduziert. Gleichzeitig wurden neue intermediäre Kontrollinstanzen wie Akkreditierungsagenturen oder Hochschulräte geschaffen (z.B. *Enders/de Boer/Weyer* 2013). Weitere zentrale Elemente der Reformen sind die Stärkung der Hochschulleitungen sowie von Wettbewerbselementen im Hochschul- und Wissenschaftssystem (vgl. *Hüther* 2010).

Arbeiten aus den Bereichen der Hochschul- und Verwaltungsforschung haben sich intensiv mit den im Zuge dieser Reformen zu beobachtenden Veränderungen der Governance (z.B. *Jansen* 2007; *Hüther* 2010; *Bogumil u.a.* 2013; *Grande u.a.* 2013; *Jochheim/Bogumil/Heinze* 2016) und der Organisationsstrukturen von Hochschulen (z.B. *Meier* 2009; *Hüther/Krücken* 2013; *Friedrichsmeier* 2012; *Wilkesmann/Schmid* 2012; *Krücken/Blümel/Kloke* 2013) sowie den Entscheidungsprozessen in Hochschulen (z.B. *Kleimann* 2015; *Gläser/von Stuckrad* 2013; *Bieletzki* 2012; *Frost u.a.* 2015) befasst. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten zeigen, dass Hochschulen zu denjenigen Organisationen des öffentlichen Sektors gehören, die sich in den vergangenen Jahren am stärksten gewandelt haben. Dabei ist davon auszugehen, dass dieser Wandel auch erheblichen Einfluss darauf hat, welche Personen als Kanzlerinnen oder Kanzler² mit der Leitung des nicht-wissenschaftlichen Bereichs von Hochschulen betraut werden. Insbesondere ist anzunehmen, dass sich durch die erhöhte Bedeutung von Wettbewerb und privatwirtschaftlich inspirierten Managementinstrumenten die Anforderungen an Führungskräfte im öffentlichen Sektor (vgl. *Reichard* 2014, S. 47) verändert haben. Zu vermuten ist deshalb, dass Personen mit beruflichen Erfahrungen aus dem privatwirtschaftlichen Management und/oder einem entsprechenden Ausbildungshintergrund auch zunehmend Führungspositionen im öffentlichen Sektor einnehmen. Umso erstaunlicher ist, dass bisher wenig dazu bekannt ist, ob heute tatsächlich andere Personen in dieses Amt berufen werden als in der Vergangenheit.³

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücke beschäftigt sich der Beitrag mit zwei zentralen Fragestellungen: (1) Haben die am NPM orientierten Hochschulreformen in den deutschen Bundesländern seit Ende der 1990er Jahre zu Veränderungen in grundlegenden soziodemographischen, Ausbildungs- und Karrieremerkmalen der Hochschulkanzlerinnen

und -kanzler in Deutschland geführt? (2) Welchen Einfluss hat der Karrier Hintergrund (Privatwirtschaft versus öffentliche Verwaltung/Hochschulverwaltung) auf die berufliche Motivation und das Selbstverständnis der Kanzlerinnen und Kanzler? Die empirische Basis dieses Beitrags bildet eine im Jahr 2015 durchgeführte Befragung von Kanzlerinnen und Kanzlern aller deutschen Hochschulen. Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage werden zudem Daten einer ähnlichen Befragung aus dem Jahr 2008 (*Blümel/Kloke/Krücken* 2010) vergleichend ausgewertet.

Der Beitrag verbindet zwei Forschungsbereiche, die bisher selten zusammen betrachtet wurden.⁴ Einerseits sind dies die NPM-Reformen, andererseits die Karriereverläufe im administrativen Hochschulbereich und deren Effekte auf die Amtsausübung.⁵ Zur Messung der beruflichen Motivation wird das in der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Forschung etablierte Konzept der *Public Service Motivation* (PSM) (*Perry* 1996) verwendet. Darüber hinaus werden Aussagen zur Bedeutung verschiedener möglicher Aufgaben von Hochschulkanzlerinnen und -kanzlern genutzt, um Unterschiede im Selbstverständnis der Amtsinhaber abhängig von der beruflichen Sozialisation zu analysieren.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Teil wird dargestellt, wie sich die Position der Kanzlerinnen und Kanzler im Zuge der NPM-Reformen gewandelt hat und welche Veränderungen wir deshalb in Bezug auf Ausbildungs- und Karrier Hintergründe von Kanzlerinnen und Kanzlern annehmen. Anschließend folgt in Abschnitt 3 eine Erläuterung des PSM-Konzeptes. Darüber hinaus wird dargelegt, welche Annahmen zu den Effekten des Karrier Hintergrundes auf die PSM bzw. das Selbstverständnis der Kanzlerinnen und Kanzler die empirische Untersuchung anleiten. Abschnitt 4 enthält Informationen zur Datenbasis und Methodik. Daraufhin werden im fünften Teil die empirischen Ergebnisse vorgestellt. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

2 Vom Garant rechtskonformen Verwaltungshandelns zum Public Manager? Die Entwicklung der Position der Kanzlerinnen bzw. Kanzler im Zeitverlauf

Im Hochschulsektor fanden in den letzten rund zwanzig Jahren sowohl in Deutschland (z.B. *Bogumil u.a.* 2013; *Hüther/Krücken* 2016) als auch in anderen europäischen Ländern (*Paradeise u.a.* 2009; *Berman/Paradeise* 2016; *Dobbins/Knill* 2014) vielfältige Reformen auf der Governance- und Organisationsebene statt. Diese Reformen weisen deutliche Einflüsse des NPM auf, sind aber auch durch sektorale Besonderheiten und länder-spezifische Charakteristika geprägt. Da Hochschulbildung im föderalen System Deutschlands in der Kompetenz der Länder liegt, unterscheiden sich die konkreten Reforminhalte hierzulande je nach Bundesland. Unabhängig davon sind länderübergreifend gemeinsame Entwicklungstendenzen auszumachen, welche im Wesentlichen die folgenden Elemente umfassen (vgl. *Hüther* 2010, S. 435ff.): Erstens finden wir eine Stärkung der Hochschul-leitungen und damit eine Verstärkung des Entscheidungsmodus der Hierarchie, wobei der traditionelle interne Entscheidungsmodus der Kollegialität mit Verhandlungen zwar geschwächt wurde, aber dennoch weiterhin eine wichtige Rolle spielt. Zweitens verzichten die staatlichen Akteure zunehmend auf eine bürokratische Detailsteuerung der Hochschulen. Stattdessen werden Ziel- und Leistungsvereinbarungen zur outputorientierten Steuerung genutzt. Zudem wurden intermediäre Instanzen wie Hochschulräte oder Akkreditie-

Sebastian Wolf

Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien. Anmerkungen zu Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse

Zusammenfassung

Bei dem Beitrag handelt es sich um eine Replik zu Wolfgang Seibels Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“. Es wird argumentiert, dass Seibel eine bemerkenswerte Gegenthese zur Annahme des „institutionellen Rassismus“ entwickelt sowie einige Fehlentscheidungen und Mängel der polizeilichen Ermittlungen mithilfe eines beeindruckenden Spektrums an theoretischen Ansätzen überzeugend einordnet. Andererseits ist beispielsweise zu problematisieren, dass er – ausgehend von praktisch einer einzigen Quelle – die komplexe Empirie der langjährigen Mordermittlungen auf sehr wenige Situationen reduziert, die er, beeinträchtigt durch verschiedene normative Prämissen, mit einem nicht näher begründeten Set an kausalen Mechanismen in einer eher intuitiven Art und Weise beschreibt, ohne damit allerdings das Scheitern der Fahndung zwingend zu erklären. Der Text schließt mit Vorschlägen zur Optimierung künftiger qualitativer Studien zu Fällen von Behördenversagen. Insbesondere sollten die Gefahren von Äquifinalität, censoring, selection bias und ex post-Perspektive reflektiert werden.

Schlagworte: Organisationsversagen, Fallstudiendesign, Verwaltungswissenschaft, NSU

Abstract

Administrative Failure, Case Study Design and Pathologies of Administrative Science. A Comment on Wolfgang Seibel's Process Tracing Analysis of the NSU investigations (2000-2007)

The article comments on „Causal Mechanisms of Administrative Failure: A Process Tracing Analysis of the Failure of German Law Enforcement Authorities in the Investigation Into the Serial Killing of Immigrants, 2000-2007“ by Wolfgang Seibel. It is argued that Seibel develops a remarkable own hypothesis which is more convincing than the assumption that the German law enforcement authorities were hampered by systemic racism. Moreover, he plausibly classifies several mistakes and deficiencies of the criminal investigations with the help of an impressive spectrum of theoretical approaches. However, it is criticized that Seibel mainly relies on a single source and disproportionately reduces the complex and lengthy investigations to a few situations. He insufficiently explains his selection and application of causal mechanisms. Furthermore, his inferences seem to be biased due to several normative premises. Seibel's conclusions do not necessarily and exhaustively explain the failure of the criminal investigations. Finally, the text provides some suggestions to improve future qualitative studies that deal with cases of administrative failure. Particularly the perils of equifinality, censoring, selection bias, and the ex post perspective should be taken into account.

Key words: Organizational Failure, Case Study Design, Administrative Science, NSU

1 Einleitung

Der Komplex um den sogenannten Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) und die diesbezüglichen „Versäumnisse und Fehler sowie Organisationsmängel bis hin zum Organisationsversagen bei Behörden von Bund und Ländern“ (*Deutscher Bundestag* 2013, S. 832) sind bisher von der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung noch nicht ausgiebig untersucht worden. Manche Wissenschaftler benutzten das Thema sogar primär als Aufhänger, um lediglich ihre schon vor etlichen Jahren vorgebrachte Forderung nach einer Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden zu wiederholen (etwa *Leggewie/Meier* 2012).

Vor diesem Hintergrund sind *Wolfgang Seibels* Analysen zum Versagen der staatlichen Institutionen bei der Identifizierung und Ergreifung der NSU-Täter bemerkenswert (*Seibel* 2014a, 2014b; in essayistisch-zugespitzter Form *Seibel* 2015a, 2015b). Sie zeigen unter anderem, dass sich Aktualität und hohe gesellschaftliche Relevanz einerseits und ein ausgefeilter verwaltungstheoretischer Rahmen sowie ein detailfokussiertes, prozessanalytisches Forschungsdesign andererseits nicht ausschließen müssen. Beachtlich ist neben der Identifizierung etlicher Standardprobleme bürokratischer Organisationen m. E. vor allem *Seibels* innovative Folgerung zur „Rassismus-Frage“. Er wendet sich gegen die nicht unbegründete, aber doch etwas simple These, ein institutioneller bzw. struktureller Rassismus in den Sicherheitsbehörden sei für die miserable Performanz in Sachen NSU-Aufklärung zumindest mitverantwortlich.¹ Nach *Seibel* hat der ethnische Hintergrund der meisten Mordopfer wahrscheinlich eher eine andere Rolle gespielt: Bei Opfern aus der Mehrheitsgesellschaft hätten die verantwortlichen administrativen und politischen Akteure wohl wesentlich stärkere Anreize gehabt, umfangreiche Fahndungsressourcen zu mobilisieren, den Fahndungsansatz auszuweiten und die Ermittlungsführung zu zentralisieren (*Seibel* 2014a, S. 141, 2014b, S. 408).

Vermutlich ist keine wissenschaftliche Studie makellos. Gerade weil *Seibels* Forschung zum Scheitern von Verwaltungsinstitutionen im NSU-Fall in theoretischer und empirischer Hinsicht so elaboriert ist, verdient sie eine kritische Würdigung. Der Autor betont ausführlich den Mehrwert der von ihm angewendeten politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätze sowie der prozess- und kausalanalytischen Methode zur Erklärung des hier interessierenden Behördenversagens. Schwächen seiner Vorgehensweise thematisiert er allerdings kaum, was natürlich nicht unüblich für wissenschaftliche Publikationen (und menschliches Handeln generell) ist. Der vorliegende Diskussionsbeitrag möchte daher in durchaus konstruktiver Absicht einige Grenzen und Untiefen von *Seibels* Untersuchung aufzeigen, insbesondere deren teilweise beschränkte Erklärungskraft bzw. Reichweite. Dies soll zum einen zu einer besseren Einordnung seiner Forschungsergebnisse beitragen. Zum anderen dürften die folgenden Ausführungen hilfreich sein für das Design künftiger vergleichbarer Fallstudien.

Der Fokus dieser Replik, die häufig mit kontrafaktischem Denken arbeitet, liegt auf *Seibels* bisher umfassendster Arbeit zum Thema NSU-Komplex und Behördenversagen, einer in dieser Zeitschrift erschienenen Abhandlung (*Seibel* 2014b). Zunächst soll erörtert werden, welche zwingenden Schlussfolgerungen jene Studie von ihrer Anlage her grundsätzlich zum Fahndungsfehlschlag zulässt und welche nicht (Abschnitt 2). Anschließend wird *Seibels* selektiver Umgang mit der Empirie thematisiert. Zentrale Punkte in diesem Zusammenhang sind der gewählte Untersuchungszeitraum und die Nichtberücksichtigung der Verfassungsschutzbehörden (Abschnitt 3). Der folgende Abschnitt (4) setzt sich kritisch mit

Wolfgang Seibel

Kausale Prozessanalyse und Fallstudiendesign

Replik auf die kritischen Anmerkungen „Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien“ zu meiner Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“ (dms 2/2014) von Sebastian Wolf

Die kritischen Anmerkungen von *Sebastian Wolf* zu meiner Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens“ beziehen sich auf empirische und methodologische Gesichtspunkte. In empirischer Hinsicht kritisiert *Sebastian Wolf*, dass meine Analyse auf nur einer einzigen Quelle beruhe, nämlich dem Bericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags zum Untertauchen und zu den Straftaten der sogenannten NSU-Täter sowie das Vernachlässigen der Rolle der Verfassungsschutzbehörden, die Beschränkung auf den Zeitraum nach dem Abtauchen des NSU-Trios 1998 und die Vernachlässigung der sonstigen Straftaten, die den NSU-Tätern zugeordnet werden können, insbesondere die insgesamt 14 Banküberfälle. In methodologischer Hinsicht kritisiert *Wolf* vor allem eine, wie er schreibt, nicht näher begründete Auswahl an betrachteten kausalen Mechanismen des Behördenversagens und den Verzicht auf eine „differentialdiagnostische“ Betrachtung, die auch konkurrierende Hypothesen hätte in Betracht ziehen und anhand des empirischen Materials diskutieren müssen.

Ein Teil dieser Einwände ist meines Erachtens berechtigt, ein Teil dagegen nicht, wobei insbesondere die methodologische Kritik mir auf einem unzureichenden Verständnis der Fallstudiendiagnostik zu beruhen scheint.

Durchaus berechtigt ist *Sebastian Wolfs* kritischer Hinweis auf die eingeschränkte empirische Grundlage meiner Abhandlung. Das gilt sowohl für den Untersuchungszeitraum, den ich auf den Zeitraum der NSU-Serienmorde von September 2000 bis April 2007 beschränkt hatte, als auch für die Vernachlässigung des Behördenversagens im Bereich des Verfassungsschutzes und der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz und Polizei. Kritisieren mag man auch, wie *Wolf*, die Beschränkung auf den Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses zum NSU-Komplex und die Vernachlässigung der sonstigen, den NSU-Tätern zuzurechnenden Straftaten.

Zu einem gewissen Teil sind diese Beschränkungen pragmatischer Natur und insofern nach meinem eigenen Urteil vertretbar. Der Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses im Umfang von mehr als 1300 Seiten, der im August 2013 vorgelegt wurde (Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013), stützte sich auf umfassende Zeugenaussagen und Akten und muss nach wie vor als die wichtigste Generalquelle im Zusam-

Dominik Vogel

Führung in der deutschen Verwaltungsforschung

Ein Überblick über die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion und eine Agenda für die Zukunft

Zusammenfassung

Seit einiger Zeit lässt sich beobachten, dass dem Thema Führung in Verwaltungspraxis und -forschung immer mehr Bedeutung beigemessen wird. Dies soll zum Anlass genommen werden, den aktuellen Stand der Führungsforschung im öffentlichen Sektor in Deutschland zusammenzufassen, Entwicklungen nachzuzeichnen und Forschungslücken aufzuzeigen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass für Deutschland bisher nur sehr wenig empirische Forschung zum Führungsverhalten im öffentlichen Sektor vorliegt. Stattdessen dominierten in der Vergangenheit konzeptionelle und normative Beiträge. In den letzten Jahren ist jedoch ein zunehmendes Interesse der Forschung zu verzeichnen, was sich auch in einer zunehmenden Zahl empirischer Beiträge niederschlägt. Es bleiben allerdings noch viele Fragen unbeantwortet. Dieser Beitrag zeigt daher auf, wie diese adressiert werden können und entwirft damit eine Agenda für die weitere Führungsforschung im öffentlichen Sektor.

Schlagworte: Führung, Leadership, Forschungsagenda, Literaturüberblick

Abstract

Leadership research in German administrative sciences. An overview on the development of the scientific discussion and an agenda for the future

It can be observed that leadership is gaining more and more importance in administrative practice and research. Building on this, the following article summarizes the state of research in the field of leadership in the German public sector, highlights developments and reveals research gaps. It can be stated that there exists only a limited amount of empirical research on leadership behavior in the German public sector. By contrast, past discussions have mainly focused on normative and conceptual contributions. However, more and more empirical research has been done in the last couple of years. Nevertheless, there are still a lot of unanswered questions regarding leadership in the German public sector. Therefore, this article shows how these research gaps can be addressed and formulates an agenda for future leadership research in Germany.

Key words: Leadership, research agenda, literature review

Führung und Führungsforschung

Führungskräfte spielen eine immense Rolle für die Motivation von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und damit auch für ihre Leistungsfähigkeit (vgl. *Van Wart* 2013, S. 534f.). Dieser Feststellung wird in der Regel nicht widersprochen und sie hat auch längst Eingang in den allgemeinen Sprachschatz von Politikern und Politikerinnen, Personalverantwortlichen sowie Beratern und Beraterinnen gefunden. Vielfach wird die positive Wirkung führungsstarker Leitungskräfte betont.

Der Alltag in deutschen Verwaltungen hat mit diesem idealisierten Bild hingegen möglicherweise weniger zu tun. So stellte Klages 1998 fest, „[...] daß der Schwachstellencharakter des Führungsverhaltens in der öffentlichen Verwaltung allen, die mit der Verwaltung vertraut sind, anschaulich vor Augen steht, so daß es kaum notwendig sein wird, mit umfangreichen Belegen aufzuwarten“ (Klages 1998, S. 61).

Die deutsche Verwaltungswissenschaft hat dies in der Vergangenheit immer wieder adressiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Diese normativ-konzeptionelle Literatur lässt sich bis in die Gründungszeit der Bundesrepublik zurückverfolgen. So spielte Führung mit dem 1957 erschienenen „Handbuch Innere Führung“ (*Bundesministerium der Verteidigung* 1957) eine wichtige Rolle bei der Gründung der Bundeswehr (vgl. *Genschel* 1972; *Dörfler-Dierken* 2005, S. 31). In den 1970er- und 1980er-Jahren folgte dann eine Diskussion um Führungsgrundsätze und -leitbilder (*Wunderer* 1983) und es wurden Führungskonzepte für den öffentlichen Sektor entwickelt (*KGSSt* 1971; *Laux* 1975; *Böhret/Junkers* 1976). Erneute Aufmerksamkeit erfuhr Führung in der öffentlichen Verwaltung mit Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Allerdings stand hierbei vor allem die Ausgestaltung der Rolle von Rat und Verwaltung (*Bogumil* 2002; *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 174; *Reichard* 2011, S. 284) sowie der zentralen Rolle der Verwaltungsspitze im Veränderungsprozess (*Naschold/Bogumil* 2000, S. 225; *Banner* 2006; *Bogumil u.a.* 2007, S. 105; *Reichard* 2010, S. 169) im Vordergrund. Führung innerhalb der Verwaltung war hingegen kaum Gegenstand von Diskussionen. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die zu schaffenden dezentralisierten Strukturen „unternehmerische“ Führungsqualität auf allen Vorgesetztenebenen“ (*KGSSt* 1993, S. 29) erfordert. Neben dem Neuen Steuerungsmodell erfuhr Führung außerdem im Rahmen allgemeiner Reformdiskussionen eine gewisse Aufmerksamkeit. So fand in den 1990er-Jahren beispielsweise eine Diskussion um zeitlich befristete Führungspositionen („Führung auf Zeit“) statt (vgl. *Jann* 1994).

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass sich die deutsche Verwaltungswissenschaft in der Vergangenheit nur sehr vereinzelt empirisch mit Führung in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt hat. Ein Phänomen, das im Übrigen nicht nur in Deutschland, sondern auch in der internationalen Forschung zu beobachten ist (vgl. *Van Wart* 2013).

In den letzten Jahren ist allerdings international ein verstärktes Interesse an Führung im öffentlichen Sektor zu verzeichnen. Auch in Deutschland wurde in den vergangenen Jahren vermehrt empirisch in diesem Bereich geforscht¹. Dies soll zum Anlass genommen werden, an dieser Stelle einen Überblick über die deutsche Forschung zur Führung im öffentlichen Sektor zu geben und Forschungslücken sowie Anknüpfungspunkte an die internationale Forschung aufzuzeigen.

1 Literaturdiskussion

Neben den bereits angesprochenen normativ-konzeptionellen Beiträgen finden sich in der Literatur der letzten 40 Jahre vereinzelt auch empirische Beiträge zu Führung in der deutschen Verwaltung.² Dieser Literaturstrang ist allerdings deutlich schwächer ausgeprägt.

Um einen Überblick über den Forschungsstand zu geben, sollen im Folgenden zentrale Erkenntnisse zusammengefasst und durch internationale Literatur ergänzt werden. Drei Fragen stehen dabei im Vordergrund. Zunächst soll aufgezeigt werden, wie in der öffentlichen Verwaltung geführt wird. Anschließend wird zusammengefasst, welche Erkennt-