

Staat, Verwaltung und Politikfelder

Eine kritische Reformbilanz aus theoretischer, methodischer und empirischer Perspektive

Protokoll des FoJuS-Workshops vom 9.-10. November 2007 an der Universität Kassel

Nachdem sich in den letzten Jahren die Stimmen vermehrt hatten, die an der politikwissenschaftlichen Forschung in dem Feld bemängelten, dass sie zu sehr dem Takt der Verwaltungsreformen nachfolge, und zugleich eine stärkere Verschränkung bzw. wechselseitige Befruchtung der Politik- und Verwaltungswissenschaft eingefordert worden war, war das FoJuS-Netzwerk nicht allein an einer kritischen Zwischenbilanz der Entwicklung der Forschung interessiert, sondern auch an der Diskussion entsprechender Perspektiven.

Im ersten Panel zum Thema „Ministerialverwaltungen im Wandel“ thematisierte Julia Fleischer, Universität Potsdam, auf Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus und des wissenspolitologischen Zugangs die Rolle von sogenannten „policy units“ bei Reformvorhaben im britisch-deutschen Vergleich. Sie zeigte, dass insbesondere britische „policy units“ kognitive und normative Strategien zur diskursiven Steuerung der Reformvorhaben und Stärkung der eigenen Positionen nutzen. Thurid Hustedt, ebenfalls Universität Potsdam, plädierte in ihrem Referat für eine stärkere Grundlagenforschung der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Sie stellte – mit empirischem Bezug auf den Wandel des dänischen Bildungsministeriums zwischen 1980 und 2005 – ein entsprechendes organisationstheoretisch basiertes Modell vor, in dem ministerielle Führung entlang der „span of control“, der internen organisatorischen Differenzierung und der Politisierung gemessen wurde.

Ebenfalls theoretisch-konzeptionelle Überlegungen mit methodologischen verbindend stellte Annette Elisabeth Töller, Helmut-Schmidt Universität Hamburg, im zweiten Panel zu „Neuen Konzepten in der Policy-Analyse“ ihre Überlegungen zur quantitativen Messung der Europäisierung von Politikfeldern vor. In Erweiterung von existierenden Modellen präsentierte Töller erste Überlegungen zu einem Europäisierungs-Index, der die Elemente „Breite“ und „Tiefe“ der Europäisierung nationaler Politik stringenter und damit präziser misst.

Am folgenden Tag widmete sich der Workshop der „Evaluation administrativer Reformen“ (Panel III). Markus Tepe, FU Berlin, beschäftigte sich in seinem Beitrag mit dem zunehmend wichtigeren Thema der Messung von Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor und verglich zwei statistische Modelle (Data Envelopment Analysis (DEA) und Stochastic Frontier Analysis (SFA)) zur Messung von Effizienzgewinnen bei Privatisierungen. Die Vor- und Nachteile der beiden Modelle wurden am empirischen Beispiel der Privatisierung von Krankenhäusern dargestellt. Stephan Grohs, Universität Bochum, thematisierte die Effekte von Verwaltungsmodernisierung und Ökonomisierung auf die lokale Wohlfahrtsproduktion. Anhand des empirischen Beispiels der Jugendhilfe untersuchte er die Auswirkungen von kommunaler Verwaltungsmodernisierung und – bundesrechtlich angestoßener – Einführung von Wettbewerbselementen auf die Ausgestaltung und den Wandel solcher lokalen Wohlfahrtsarrangements. Dabei zeigte Grohs, dass im Gegensatz zu anderen Feldern sozialer Dienstleistungsproduktion auf kommunaler Ebene geronnene Strukturen zwischen Verwaltung und Verbändelandschaft erstaunliche Persistenz aufweisen. Erklärt werden könne diese Persistenz zum einen mit der Tatsache, dass sich etablierte Arrangements aus der Sicht

der Akteure vor Ort bewährt zu haben scheinen, zum anderen aber auch mit der starken Verflechtung der Verbände mit der Sozialadministration und den örtlichen Parteien.

Die nachfolgende, sehr lebhaft diskutierte Runde zum Thema „Quo vadis Staats- und Verwaltungswissenschaft?“ wurde von Michael Haus, TU Darmstadt, Frank Janning, Universität Konstanz, Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam und Katrin Toens, Universität Hamburg bestritten. Im Kern der Debatte standen der Stand der Forschung resümierende Statements der Diskussionssteilnehmer/innen und insbesondere Fragen nach der wechselseitigen theoretischen wie methodologischen Befruchtung von politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung und Politikfeldanalyse.

Als gemeinsame Ausgangsposition wurde für beide politikwissenschaftlichen Teildisziplinen eine Art „Distanzverlustproblem“ festgestellt. Beide hätten die Neigung zu einer Problemlösungsorientierung entwickelt, die Fragen nach Macht, Interessen und Politics eher ausblende und zugleich über die implizit zugrunde liegenden normativen Kriterien der ‚Problemlösung‘ zu wenig Rechenschaft ablege. Dies stehe im Gegensatz zur Herkunft der Policy-Forschung in den USA: Eng verknüpft mit der Umsetzung der ‚Great Society‘ Programme unter der Johnson Administration, war es das Ziel, die Umsetzung der sozialstaatlichen Interventionen zur Schaffung einer besseren und gerechteren Gesellschaft durch eine Politik- und Maßnahmen verbessernde Policy-Science zu begleiten. In der deutschen Rezeption und Weiterentwicklung der Policy-Forschung werde die Policy-Analyse hingegen eher mit der Planungseuphorie der 70er Jahre und letztlich mit einer Politik- und Verwaltungswissenschaft in Verbindung gebracht, die den normativen Anspruch der frühen amerikanischen Policy-Forschung nicht im selben Maße aufgegriffen habe. Politik werde in erster Linie als "neutrales" Problemlösungsinstrument in den Blick genommen, und die politikwissenschaftlich zentrale Frage nach der Beschaffenheit und dem Wandel von Macht und Machtverhältnissen sei in der Politik- und Verwaltungsforschung lange Zeit vernachlässigt worden. Insofern ständen beide Teildisziplinen in Deutschland, so die einhellige Meinung, durchaus vor der Frage nach dem „Quo vadis?“, die insbesondere in Bezug auf die Rolle von Politics/Macht und nach transparenten, normativen Maßstäben von Programmen und Verwaltungstätigkeit zu diskutieren und zu beantworten sei.

Umstritten waren in diesem Zusammenhang insbesondere der Nutzen und die Ausrichtung der aktuellen Governance Forschung. Diese wurde zum einen in ihrer integrativen Funktion gewürdigt, d.h. dass sie aufgrund ihres interdisziplinären Charakters die Gegenstandsbereiche der Forschung ausweitere sowie die Integration von Verwaltungs- und Politikwissenschaft erlaube. Kritiker hingegen warfen der Governance Forschung vor, eine Strategie des ‚Einverleibens‘ zu verfolgen, in der alle möglichen politischen Koordinationsformen und Regelungsstrukturen als Governance bezeichnet würden, womit das Forschungsfeld seine Konturen und somit seinen analytischen Mehrwert verliere. Unter diesem Label würde lediglich der wissenschaftliche ‚Baukasten‘ zur Analyse unterschiedlicher Regelungsstrukturen (Markt, Hierarchie, Verhandlung) ständig verfeinert, was letztlich reine Komplexitätssteigerung ohne wesentlichen Wissenszugewinn bedeute. Die Governance-Debatte wurde darüber hinaus eher als Fortsetzung pragmatischer und ‚machtblinder‘ politikwissenschaftlicher Forschung verstanden, die durch einen Rekurs auf ungenau bestimmte Regelungsstrukturen Kernfragen nach ungleicher politischer Partizipation und gesellschaftlicher Privilegierung ausweiche.

Kritiker/innen der Governance-Debatte wurde hingegen vorgehalten, dass die zunehmende Komplexität und Ausdifferenzierung des Staates als Akteurszusammenhang Realität sei, dem auch die Wissenschaft mit ausdifferenzierteren Instrumenten begegnen müsse. Problematisiert

wurde hier eher, dass die Governance-Forschung oder der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus als Modeerscheinungen derzeit zu stark im Vordergrund stünden, während ältere und kohärentere Ansätze aus der Mode gekommen seien. Zudem wurde angemerkt, dass insbesondere die, vor allem internationale, Governance Diskussion Aspekte der demokratischen Legitimation durchaus systematisch und kritisch einbeziehe. Ganz generell sei der Rückzug auf die Analyse von Regelungsstrukturen und die Ausblendung von Legitimations- und Machtfragen eher ein deutsches als ein internationales Phänomen, was dann aber die Frage aufwerfe, warum dies in der deutschen Debatte nicht umfassender aufgegriffen werde.

Als sich befruchtend wurden zudem die jeweiligen methodologischen Zugangsweisen zu den entsprechenden Fragestellungen diskutiert. Diese wechselseitige Rezeption von Untersuchungskonzepten und der erwachsende Gewinn wurden beispielhaft an der Frage der Nutzung des Koalitionsansatzes für die Bestimmung des Wandels in der lokalen Wohlfahrtsproduktion konkretisiert. Als ein weiteres Beispiel wurde auf die mögliche Verschränkung von Evaluationsforschung und Diskursanalyse hingewiesen.

Fasst man die sehr offene Diskussion zusammen, so ergeben sich hinsichtlich der Forschungsdesiderate somit insbesondere die folgenden Punkte:

- Eine wissenschaftstheoretisch vertiefte Debatte über das Verhältnis von Governance und Politics bzw. über Verfahren, den Distanzverlust von verwaltungs- und programmnahe Forschung aufzuheben.
- Eine methodologische Debatte über die Möglichkeiten und den Nutzen, Forschungsverfahren der Verwaltungs- und der Politikfeldforschung zu kombinieren und in problemorientierter Forschung synergetisch einzusetzen.
- Die Notwendigkeit einer stärkeren Rezeption internationaler Forschungsdebatten sowie eine stärkere Ausrichtung hin auf international vergleichende Forschung.

Insgesamt waren sich alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer einig, dass der diesjährige FoJuS-Workshop ein großer Erfolg war und dankten ganz besonders Detlef Sack von der Universität Kassel für die reibungslose Organisation. Auf der FoJuS-Mitgliederversammlung wurden für das Jahr 2008 dann die weiteren Aktivitäten geplant: So soll es zum einen erneut einen wissenschaftlichen Workshop geben, der dann – ebenfalls gegen Jahresende - an der Universität Göttingen stattfinden wird. Zum anderen wurde die Publikation eines thematisch fokussierten Sammelbandes angedacht, der die besten Beiträge der vergangenen FoJuS-Tagungen enthalten soll.

Wird danken der Thyssen Stiftung und der Universität Kassel für die großzügige finanzielle wie organisatorische Unterstützung des Workshops.