

Rick Vogel

Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland: Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden¹

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, mit Methoden der Diskursanalyse eine systematische Retrospektive über das Aufkommen und die Verbreitung von New Public Management (NPM) in Deutschland zu leisten. Die theoretische Grundlage der Untersuchung bilden institutionalistische Theorien, denen zufolge sich Institutionalierungsprozesse in drei Stadien (Habitualisierung, Objektivierung, Sedimentierung) einteilen lassen, die einen jeweils anderen Grad der Institutionalisierung erzeugen. Die Analyse erfolgt mit bibliometrischen Methoden auf einer Datenbasis von rund 900 NPM-bezogenen Zeitschriftenaufsätzen, die rund 22.000 Zitationen enthalten. Im Ergebnis lassen sich zwar drei Institutionalierungsphasen unterscheiden, jedoch entsprechen nur die ersten beiden Stadien den theoretischen Erwartungen. Damit ist NPM nur in den Zustand der Semi-Institutionalisierung eingetreten. Eine volle Institutionalisierung wurde nicht erreicht, weil sich NPM nicht von Rechtfertigungszwängen befreien konnte und keine ungebrochene Tradition entwickelt hat. Der Beitrag schließt mit vier Thesen zu NPM in Deutschland, die teilweise Rezeptionslegenden korrigieren.

Schlagworte: New Public Management, Neues Steuerungsmodell, Privatisierung, Bibliometrie, Netzwerkanalyse

Abstract

Emergence and diffusion of New Public Management in Germany. An institutional discourse analysis using bibliometric methods

The goal of the study at hand is to provide a systematic retrospective on the emergence and spread of new public management (NPM) in Germany. Institutional theories form the theoretical basis of the investigation; according to these theories, institutionalization processes can be divided into three stages (habitualization, objectification and sedimentation), which each generate a different degree of institutionalization. The analysis was conducted by applying bibliometric methods to a database of some 900 NPM-related journal articles, which contain some 22,000 citations. In the result, three institutionalization phases can indeed be identified, but only the first two stages confirm the theoretical expectations. Thus NPM has only reached the state of semi-institutionalization. Full institutionalization was not attained, because NPM could not be freed from the requirement to justify itself and because it did not develop a lasting tradition. This article concludes with four theses on NPM in Germany which go some way to correcting the received preconceptions.

Key words: New Public Management, New Steering Model, privatization, bibliometrics, network analysis

1. Einführung

Eine regelrechte Publikationswelle zu New Public Management (NPM) hat den verwaltungswissenschaftlichen und -praktischen Diskurs seit Beginn der 1990er Jahre erfasst. Die Vielfalt, aber auch Redundanz der Beiträge zu dieser Modernisierungsbewegung lassen kaum mehr einen Überblick zu. Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, aus institutionalistischer Perspektive mit Methoden der Diskursanalyse eine systematische Retrospektive über das Aufkommen und die Verbreitung des NPM-Diskurses in Deutschland zu leisten.

Die weite Verbreitung von NPM in der wissenschaftlichen und praktischen Verwaltungsdiskussion lässt zugleich erwarten, dass von seinem Rezeptionsweg – bei aller Vorsicht – auch Rückschlüsse auf grundlegende Strukturen der Verwaltungswissenschaft und ihrem Verhältnis zur Verwaltungspraxis erwartet werden können. Eine Analyse der Institutionalisierung von NPM ist daher auch eine Konstitutionsanalyse der Verwaltungswissenschaft. Der Zeitpunkt für ein solches Vorhaben erscheint günstig: Einerseits macht es die Aktualität von NPM möglich, einen relativ gegenwartsnahen Status der Fachentwicklung zu erfassen. Andererseits wird der Diskurs mittlerweile lange genug geführt, um eine kritische Masse an Material angehäuft zu haben, die mehr als nur eine flüchtige Momentaufnahme zulässt. Entsprechend wächst auch die Zahl reflexiver Beiträge, die das Reformgeschehen und den begleitenden Diskurs kritisch rekapitulieren (vgl. etwa die Beiträge in *Jann* u.a. 2006 sowie bereits *Vollmer* 2002 und *Wollmann* 2004). Die vorliegende Studie ergänzt diese vorwiegend auf qualitativen Expertenmeinungen beruhenden Arbeiten mit einem quantitativen Ansatz der Diskursforschung (vgl. einführend zur Diskursforschung z.B. *Keller* 2007).

Zur Vorbereitung dieser Untersuchung gilt es hier zunächst, begrifflich und konzeptionell näher zu bestimmen, was unter NPM zu verstehen ist. In der *Verwaltungspraxis* steht NPM für ökonomisch motivierte Reformaktivitäten, die durch Downsizing von Staat und Verwaltung einerseits und Binnenrationalisierung des Verwaltungssystems andererseits Effektivität und Effizienz administrativen Handelns steigern wollen. Diese Aktivitäten sind vornehmlich an privatwirtschaftlichen Referenzmodellen orientiert. In der *Verwaltungswissenschaft* ist NPM hingegen der wissenschaftliche Diskurs über diese praktischen Reformaktivitäten, wobei es ausdrücklich um die Begründung ihrer Notwendigkeit, ihre theoretische Rechtfertigung, ihre positive Beschreibung, ihre Kritik sowie um die ihnen zugrunde liegenden Gestaltungsmodelle und die Evaluation ihrer Erfolge geht. NPM kann demnach als Interferenzphänomen zwischen Verwaltungstheorie und -praxis verstanden werden.

Wie in vielen anderen Ländern ist NPM auch in Deutschland praktisch synonym mit Verwaltungsmodernisierung geworden. Als *Reformdimensionen* lassen sich grob eine ordnungspolitische und eine binnenstrukturelle Dimension (vgl. *Naschold* 1993) bzw. eine Außen- und eine Binnenperspektive (vgl. *Reichard* 1996/97, S. 647, *Fisahn/Gerstlberger* 1997, S. 14, *Neisser/Meyer/Hammerschmid* 1998, S. 43ff, *Chmel* 1999, S. 39ff, *Reichard/Röber* 2001, S. 372, *Bogumil* 2002, S. 44f, *Bogumil/Kuhlmann* 2004, S. 53) unterscheiden. Ordnungspolitische Implikationen haben NPM-Reformen überall dort, wo der Zuschnitt des öffentlichen Sektors neu ausgehandelt wird. Im Wesentlichen geht es hier um den Rückbau des Staates durch Verringerung des Volumens öffentlicher Aufgaben und Deregulierung, also um staatliche Redimensionierung. Als *Reformstrategien* lassen sich – ebenfalls nur holzschnittartig – markt- bzw. wettbewerbsorientierte Strategien

von zentralen Eingriffen unterscheiden. Hinter den Markt- bzw. Wettbewerbsstrategien steht in der Regel die Überzeugung, dass der Markt der Hierarchie durch Effizienzvorteile als Koordinationsmechanismus überlegen ist. Zentralistische Reformstrategien hingegen berufen sich auf die Gestaltungskraft des Managements einer Verwaltung. Sie zielen darauf, das Management zu einer wirkungsvollen Steuerung durch Bereicherung der Managementmethoden und Verbesserung der Informationslage zu befähigen.

Ausgehend von diesem relativ weiten, nicht disziplinär festgelegten thematischen Verständnis von NPM gliedert sich der Untersuchungsgang wie folgt: Im nächsten Abschnitt wird zunächst eine theoretische Basis für die Diffusionsanalyse gelegt. Sie entwickelt ein Verständnis von Aufkommen und Verbreitung von NPM als einem Prozess der *Institutionalisierung*, in dem abgrenzbare Stadien zu unterscheiden sind. In Abschnitt 3 folgen Ausführungen zur Datenbasis und Methodik der empirischen Untersuchung. Die Studie ist methodisch der Bibliometrie als quantitativer Analyse formeller, textueller Kommunikation in der Wissenschaft zuzuordnen (vgl. grundlegend *de Solla Price* 1965, *Garfield* 1955/2006, *Pritchard* 1969). Die Bibliometrie ist Teilgebiet der Informatik und beruht auf frei zugänglichen bibliographischen Daten, die zu dem Zweck reorganisiert werden, Kommunikationsstrukturen in einem Fach systematisch zu erfassen. Dies erfolgt hier nicht zu evaluativen, sondern zu deskriptiven Zwecken (vgl. zur Unterscheidung dieser Einsatzgebiete bibliometrischer Methoden *Van Leeuwen* 2004). Abschnitt 4 stellt die Ergebnisse der Netzwerkanalysen, differenziert nach drei Phasen, dar und diskutiert, inwieweit sie den theoretischen Erwartungen entsprechen. Damit wird auch eine Einschätzung möglich, welchen Institutionalierungsgrad NPM in Deutschland erreicht hat. Die Studie schließt mit vier Thesen zu NPM in Deutschland, die an die erzielten Befunde anschließen, aber auch den Blick darüber hinaus auf die spezifischen Rezeptionsbedingungen von NPM in der deutschen Verwaltungswissenschaft richten.

2. Theoretische Bezüge: Prozesse der Institutionalisierung

Wie verbreiten sich Managementkonzepte in einer Population relativ gleichartiger Organisationen? Aus Sicht des organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus (für Überblick vgl. z.B. *Hasse/Krücken* 1999, *Walgenbach/Meyer* 2008) lässt sich diese Diffusion als Prozess der Institutionalisierung erklären.² Demnach durchläuft jede Institution eine Entwicklung, in deren Verlauf verschiedene Grade der Institutionalisierung zu unterscheiden sind (vgl. *Zucker* 1977). In der jüngeren institutionalistischen Theorie sind verschiedene konzeptionelle Vorschläge zur Sequenzierung dieses Prozesses gemacht worden. So unterscheiden zum Beispiel *Tolbert/Zucker* (vgl. 1996) anhand verschiedener Charakteristika drei Phasen der Institutionalisierung: Habitualisierung, Objektivierung und Sedimentierung (Tabelle 1). Eine Konsequenz aus diesem Phasenschema ist, dass entlang des gesamten Institutionalisierungsprozesses das Ausmaß, in dem ein Organisationskonzept (wie z.B. NPM) in die sozialen Strukturen seines Feldes eingebettet ist und Gegenstand von Kritik, Veränderung und Ablehnung werden kann, variiert.

Tabelle 1: Institutionalierungsphasen

	Pre-institutionalization stage	Semi-institutionalization stage	Full institutionalization stage
Processes	Habitualization	Objectivation	Sedimentation
Characteristics of adopters	Homogeneous	Heterogeneous	Heterogeneous
Impetus for diffusion	Imitation	Imitative/normative	Normative
Theorization activity	None	High	Low
Variance in implementation	High	Moderate	Low
Structure failure rate	High	Moderate	Low

Quelle: Tolbert/Zucker (1996).

In der *Habitualisierungsphase* ist die soziale Einbettung eines Organisationskonzepts noch gering bzw. seine Fallibilität noch groß, weshalb Tolbert/Zucker (vgl. 1996) hier von Prä-Institutionalisierung sprechen. Das neue Strukturarrangement wird von einigen wenigen Pionierorganisationen als Antwort auf relativ ähnlich wahrgenommene Problemlagen unter homogenen Umweltbedingungen entwickelt und angewendet. Dies geschieht allerdings nicht konzertiert, sondern relativ unabhängig voneinander, so dass es zu simultanen Innovationen kommt. Die Diffusion der neuen Organisationsstrukturen wird in diesem Stadium durch Imitationen unter relativ homogenen und häufig eng untereinander verbundenen Anwendern getragen. Allerdings werden diese Imitationsprozesse zunächst noch dadurch gehemmt, dass kein allgemeiner Konsens über die Nützlichkeit des Konzepts erreicht ist. Gering sind auch die Aktivitäten des ‚Theoretisierens‘ über das neue Modell, in denen einerseits das Versagen herkömmlicher Organisationsstrukturen in der Lösung drängender Probleme generalisiert und andererseits das neue Modell als eine angemessene Antwort auf diese Problemlagen gerechtfertigt wird (vgl. Strang/Meyer 1993, Tolbert/Zucker 1996, Greenwood/Suddaby/Hinings 2002). Entsprechend groß ist noch die Bandbreite der empirischen Erscheinungsformen des neuen Strukturgefüges.

Das ändert sich in der *Objektivierungsphase*, in der sich eine wachsende Anzahl von Organisationen dazu entschließt, das neue Konzept in zunehmend ähnlicher Art und Weise anzuwenden. Seine Nützlichkeit ist nun allgemein anerkannt, und weil viele Organisationen den Entwicklungsaufwand für eigene Innovationen scheuen, beschränken sie sich auf die Übernahme einstweilig bewährter Strukturen. Durch lebhaftes Theoretisieren erhält das neue Strukturarrangement kognitive und normative Legitimität, wodurch es sich zunehmend zu der allgemein anerkannten und selbstverständlichen Art und Weise entwickelt, wie die Organisationsprobleme im jeweiligen institutionellen Feld gelöst werden. Durch die Erweiterung des Anwenderkreises werden die Organisationen, die das Konzept übernehmen, zunehmend heterogener. Dennoch sprechen Tolbert und Zucker auf dieser Stufe erst von Semi-Institutionalisierung, weil die Institution nach wie vor eine relativ kurze Geschichte hat. Durch diese kurze Bewährungsfrist bleibt sie Gegenstand laufender Evaluation und damit in einem labilen Zustand.

Volle Institutionalisierung wird erst in der *Sedimentierungsphase* erreicht. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die potenziellen Anwender des Konzepts, zumeist eine relativ klar umrissene Gruppe von Organisationen, die neuen Strukturen tatsächlich relativ flächendeckend praktizieren. Die Institution besitzt nun eine historische Kontinuität, durch die sie ihre Ursprünge überdauert und Unabhängigkeit von einzelnen Entscheidungsträgern gewinnt. Sie verfestigt sich umso mehr, je deutlicher sie ihre Erfolge in der Lösung jener Probleme demonstrieren kann, denen sie ihre Entstehung zu verdanken hat. Weitere Faktoren, die den Institutionalisierungsprozess seinem Abschluss näher bringen, sind eine

geringe Opposition im organisationalen Feld, eine breite kulturelle Unterstützung auch von außerhalb dieses Feldes, sowie die aktive Unterstützung durch Interessengruppen. Unter diesen Umständen sind Theoretisierungsaktivitäten nicht länger erforderlich, da die Institution zunehmend von Rechtfertigungszwängen befreit ist.

In dem Phasenschema von *Tolbert/Zucker* bleibt implizit, dass ein Institutionalisierungsprozess in allen Phasen auf drei empirisch verwobenen, aber analytisch trennbaren Ebenen abläuft. Explizit unterschieden wurden diese Ebenen in institutionalistischen Analysen skandinavischer Verwaltungsorganisationen (vgl. *Brunsson*, 1989; *Brunsson/Olsen*, 1993; *Brunsson/Sahlin-Andersson*, 2000): Erstens findet ein *Diskurs* über alternative Organisationsmodelle im Rahmen von NPM statt, zweitens werden *Entscheidungen* für oder gegen deren Einführung getroffen, und drittens tangieren die neuen Methoden und Konzepte die *Handlungen* der Organisationsmitglieder – oder aber lassen sie unberührt, wenn es nicht zu einer vollständigen Institutionalisierung kommt (vgl. *Brunsson* 1989). In aktuellen Weiterentwicklungen institutionalistischer Theorie wurde insbesondere die Diskursebene fokussiert und die Bedeutung der diskursiven Aushandlung und rhetorischen Legitimation von Institutionen untersucht. Demnach sind alle Institutionen diskursive Produkte (*Green*, 2004; *Lawrence & Phillips*, 2004; *Phillips et al.*, 2004; *Hardy et al.*, 2005; *Suddaby & Greenwood*, 2005): „Institutionalization does not occur through the simple imitation of an action by immediate observers but, rather, through the creation of supporting texts that range from conversational descriptions among coworkers and colleagues to more elaborate and widely distributed texts such as manuals, books, and magazine articles“ (*Phillips et al.* 2004, S. 639-640). Entsprechend beeinflussen Handlungen und Entscheidungen über die Produktion von (geschriebenen und ungeschriebenen) Texten die diskursive Sphäre. „In turn, discourses provide the socially constituted, selfregulating mechanisms that enact institutions and shape the actions that lead to the production of more texts“ (ebd., S. 640). In dieser Perspektive gehen also aus Diskursen jene Institutionen hervor, die weiteres Handeln und Entscheiden zugleich ermöglichen und begrenzen.

Dieser theoretischen Strömung folgend steht auch in der vorliegenden Studie die Diskursebene im Mittelpunkt der Betrachtung. Diskurs, Entscheidung und Handlung sind demnach nicht unabhängig voneinander: Weder ist zu erwarten, dass sich ein Diskurs über NPM entwickelt, ohne dass sich Praktiker für die Einführung dieses Konzepts entscheiden und nach ihm handeln, noch sind Entscheidungen und Handlungen solcher strukturellen und kulturellen Reichweite denkbar, ohne dass sie von einem intensiven Diskurs vorbereitet und begleitet werden. Das gilt insbesondere für den ausgesprochen anwendungsbezogen geführten NPM-Diskurs in Deutschland, der sich in nennenswertem Umfang aus Statusberichten, Erfahrungswissen und Gestaltungsempfehlungen anhand von Beispielen – also aus Berichten über Entscheidungen und Handlungen in der Praxis – speist. Die drei Analyseebenen sind also gekoppelt, weshalb sie Rückschlüsse aufeinander zulassen.³

3. Daten und Methode

Im empirischen Teil der Diskursanalyse wird das ursprünglich auf wissenschaftliche Kommunikation beschränkte Anwendungsfeld der Bibliometrie verbreitert, indem auch die Diskursbeiträge von Nicht-Wissenschaftlern – Verwaltungspraktikern, Organisations-

beratern, Politikern – in die Untersuchung einfließen.⁴ Dies ist aus zwei Gründen unvermeidbar: Erstens erlaubt der Untersuchungsgegenstand NPM in Deutschland keine genaue Trennung zwischen wissenschaftlicher und nicht-wissenschaftlicher Kommunikation, da sich in den Kommunikationskanälen beides stark durchmischt. Dies ist auch eine Folge der praxisorientierten Verfasstheit der Verwaltungswissenschaft (vgl. Koch 2008, S. 3-27, Vogel 2006, S. 42-59). Und zweitens ist es auch theoretisch zwingend, Diskursbeiträge von Verwaltungspraktikern einzubeziehen, da es der Anspruch des oben zugrunde gelegten Phasenschemas ist, reales Organisationsgeschehen nachzubilden. Deshalb sind gerade die Diskursbeiträge derjenigen zu berücksichtigen, die mit ihren Entscheidungen und Handlungen das Organisationsgeschehen prägen (was prinzipiell natürlich auch Wissenschaftler in beratender Funktion tun können).

Gerade auf dem Gebiet von NPM setzte am Beginn der 1990er Jahre eine regelrechte Publikationsflut ein. Die Bibliometrie kann hier ihre Vorteile ausspielen, solche Strukturen und Dynamiken der Wissensproduktion durch verhältnismäßig drastische Komplexitätsreduktionen kenntlich zu machen und Kommunikationsmuster aufzuweisen, die aus der Perspektive des involvierten Wissenschaftlers emergent bleiben würden (vgl. Weingart 2003). Da verwaltungswissenschaftliche Publikationen aber nicht flächendeckend in bibliographischen Datenbanken erfasst sind, machte die Untersuchung eine Primärdatenerhebung erforderlich. Die Datenbasis wurde in einem zweistufigen Selektionsverfahren gebildet. Der erste Selektionsschritt bestand in der Auswahl von *Zeitschriften*, aus denen die später analysierten Aufsätze zu entnehmen waren. Diese Auswahl wurde nach drei Kriterien vorgenommen: Erstens wurden nur Journale erfasst, deren Hauptverbreitungsgebiet Deutschland ist oder war, da sich das Untersuchungsinteresse auf den nationalen NPM-Diskurs richtet. Zweitens wurden Zeitschriften nur dann berücksichtigt, wenn sie eine verwaltungswissenschaftliche Spezialisierung aufweisen oder -wiesen, weil dort das Hauptaufkommen von Beiträgen zu NPM zu vermuten ist. Und drittens mussten die Publikationsorgane das Kriterium erfüllen, keine weitere (sektorale, regionale oder thematische) Spezialisierung zu zeigen, um in der Analyse nicht Teilaspekte des NPM überzugewichten. Trotz der Zugrundelegung dieser expliziten Kriterien konnte nicht bezüglich aller Zeitschriften zweifelsfrei entschieden werden, ob ihnen Relevanz beizumessen war oder nicht. Insbesondere die im dritten Kriterium genannte thematische Spezialisierung, zumal im Hinblick auf die Verwaltungsrechtswissenschaft, machte Ermessensentscheidungen erforderlich. Das resultierende Zeitschriftensample ist in Tabelle 2 abgebildet. Um den Erhebungsaufwand zu reduzieren, wurde nur jeder zweite Jahrgang erfasst.

Tabelle 2: Zeitschriftensample

Zeitschrift	Erfasste Jahrgänge								
	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Die innovative Verwaltung	—	—	—	1.	3.	—	—	—	—
Die Neue Verwaltung	—	—	—	—	6.	8.	10.	—	—
Die Verwaltung	22.	24.	26.	28.	30.	32.	34.	36.	38.
Die Öffentliche Verwaltung	42.	44.	46.	48.	50.	52.	54.	56.	58.
Verwaltung & Management	—	—	—	1.	3.	5.	7.	9.	11.
Verwaltungsarchiv	80.	82.	84.	86.	88.	90.	92.	94.	96.
Verwaltungsorganisation	—	25.	27.	29.	—	—	—	—	—
Verwaltungsrundschau	35.	37.	39.	41.	43.	45.	47.	49.	51.
VOP (1989-2001); Innovative Verwaltung (2003-2005)	11.	13.	15.	17.	19.	21.	23.	25.	27.

In keinem der selektierten Journale werden ausschließlich Beiträge zu NPM publiziert; in den meisten Organen sind sie sogar in deutlicher Minderheit. Der zweite Selektionsschritt bestand deshalb in der Identifikation von *Aufsätzen*, die thematische Signifikanz auf diesem Gebiet besitzen. Zu diesem Zweck wurde NPM an bestimmten sprachlichen Symbolen festgemacht.⁵ Trotz des Abgleichs mit diesem Inventar der NPM-Terminologie wurden in Einzelfällen erneut Ermessensentscheidungen erforderlich.

Das angewendete zweistufige Selektionsverfahren war dem Prinzip der Offenheit in der Datenerhebung verpflichtet. Dieses Prinzip realisiert sich insbesondere darin, dass weder die Auswahl von Zeitschriften noch die von Aufsätzen aus diesen Journalen von einem disziplinären Vorverständnis von NPM geleitet wurde. Es wurden also weder betriebswirtschaftliche noch soziologische, psychologische, politologische oder juristische Zugängen zu NPM – das eingangs *thematisch* und nicht disziplinär oder methodisch bestimmt wurde (vgl. Abschnitt 1) – bevorzugt oder unterdrückt. Dadurch sollte die Datenbasis auch fachliche Schwergewichte, die unzweifelhaft innerhalb der Verwaltungswissenschaft bestehen, zur Repräsentanz bringen.

Die Untersuchungsperiode umfasste den Zeitraum von 1989 bis 2005. Nach Abschluss der Erhebungsarbeiten bestand die Datenbasis aus 892 Aufsätzen, für die 838 Autoren mit 1.106 Autorenschaften verantwortlich zeichnen (ein Autor kann mehr als einen Aufsatz geschrieben haben, und ein Aufsatz kann von mehr als einem Autor geschrieben worden sein). Die Autorenschaften verteilen sich hinsichtlich der institutionellen Anbindung der Verfasser/innen wie folgt: 406 Autorenschaften (37%) ließen sich der Verwaltungspraxis (auf allen Ebenen des administrativen Systems) zuordnen, 304 Autorenschaften (27%) entfallen auf Angehörige des akademischen Sektors, worunter sowohl Universitäten als auch Fachhochschulen subsumiert wurden, weitere 165 (15%) entfallen auf Beratungsunternehmen bzw. Berater/innen und 53 (5%) auf Think Tanks (insbesondere KGSt, Bertelsmann und kommunale Spitzenverbände). Des Weiteren wurden 112 sonstige Autorenschaften (10%) gezählt; für 66 (6%) lagen keine Angaben vor. Wie beabsichtigt – und wie es die auch in Zeitschriftenprofilen zum Ausdruck kommende institutionelle Struktur der Verwaltungswissenschaft erwarten lässt – beschränkt sich die Analyse damit nicht allein auf die Institutionalisierung von NPM im Wissenschaftssystem, sondern umfasst gleichzeitig auch sein Aufkommen und seine Verbreitung in der Praxis, aus der die Mehrheit der Autoren stammt. In den erfassten Aufsätzen sind 22.150 Verweise auf 10.245 Quellen enthalten.

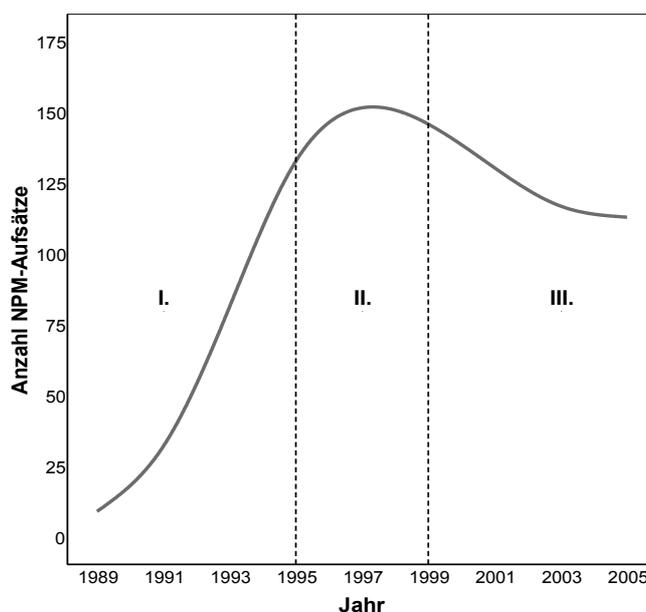
Neben deskriptiven Häufigkeitsverteilungen kommt in der Untersuchung insbesondere die Technik der Ko-Zitationsanalyse zum Einsatz (vgl. grundlegend *Griffith u.a.* 1974, *Small* 1973, *Small/Griffith* 1974). Eine Ko-Zitation bezeichnet eine Relation zwischen genau zwei zitierten Publikationen. Sie liegt vor, wenn diesen beiden Arbeiten gemeinsam ist, dass sie von einer jüngeren Arbeit zusammen zitiert werden. Dabei wird die Relation zwischen zwei zitierten Publikationen als Ähnlichkeitsbeziehung interpretiert. Die zentralen Annahmen der Ko-Zitationsanalyse lauten: Erstens, wenn zwei Publikationen in den Literaturnachweisen gemeinsam erscheinen, besteht eine inhaltliche bzw. kognitive Verbindung zwischen ihnen. Zweitens, diese Verbindung ist umso stärker, je häufiger die Publikationen ko-zitiert werden. Durch einfache Kombinatorik werden für jede zitierende Publikation Zitationspaare gebildet, das heißt jede in diesem Dokument zitierte Publikation wird mit jeder anderen im selben Text zitierten Arbeit kombiniert. Durch Aggregation aller Ko-Zitations-Matrizen entsteht eine Mastermatrix, die annahmengenäß als Ähnlichkeitsmatrix interpretiert wird. Sie lässt sich mit multivariaten Analyseverfahren weiter-

verarbeiten. In der vorliegenden Untersuchung kommen zu Visualisierungszwecken vor allem Netzwerkdiagramme zum Einsatz (vgl. Abbildungen 2-4). Jeder Knoten in diesen Netzwerken repräsentiert ein zitiertes Dokument; jede Verbindungslinie eine Ko-Zitationsbeziehung. Die Größe der Netzwerkknoten ist proportional zu der Anzahl von Zitationen, die das jeweilige Dokument erhalten hat, während die Stärke der Verbindungslinien proportional zu der Anzahl von Ko-Zitationen ist, die zwischen den jeweiligen Dokumenten aufgetreten sind. Die Anordnung der Netzwerke folgt dem spring embedder-Algorithmus von *Kamada* und *Kawai* (vgl. 1989), der (ähnlich einer Multidimensionalen Skalierung) die Distanzen zwischen den Knoten optimiert.

4. Institutionalierungsverlauf von New Public Management in Deutschland

Im Folgenden werden die empirischen Befunde der Untersuchung präsentiert und mit den theoretischen Erwartungen im Hinblick auf die Frage abgeglichen, welchen Institutionalierungszustand NPM erreicht hat. Zur Strukturierung des weiteren Vorgehens wird hier ein erster bibliometrischer Indikator herangezogen, nämlich das Publikationsaufkommen als Maß der Diskursintensität. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der in den erfassten Zeitschriften publizierten NPM-Aufsätze über die Untersuchungsperiode. Diese weist einen biologischen Kurvenverlauf mit einer Wachstumsphase (1989-1995), einer Sättigungsphase (1995-1999) und einer Degenerationsphase (1999-2005) auf und entspricht damit – vereinfacht ausgedrückt – einer *Glockenkurve*.

Abbildung 1: Publikationsaufkommen von NPM



Geglättete Kurve.

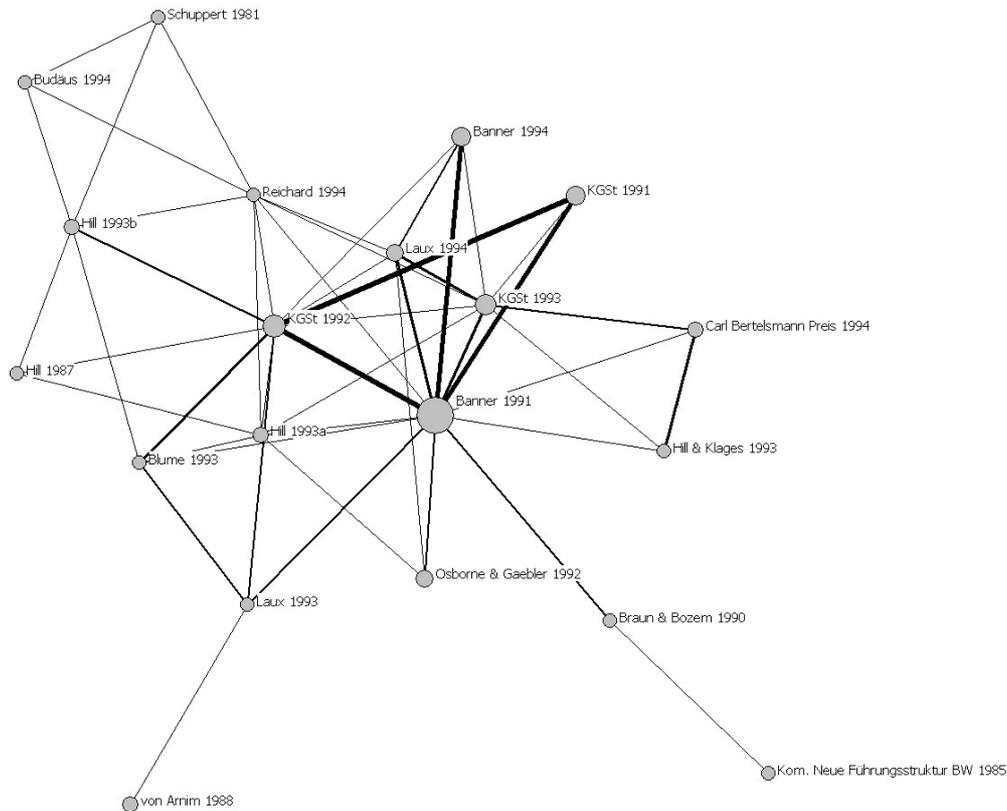
Auch der theoretische Rahmen lässt drei ineinander übergehende, analytisch jedoch trennbare Institutionalisierungsphasen erwarten (vgl. Abschnitt 2). Zwar handelt es sich bei dem hier zur Sequenzierung herangezogenen Publikationsaufkommen lediglich um einen Aktivitätsindikator, während *Tolbert/Zucker* einen idealtypischen Institutionalisierungsprozess anhand verschiedener qualitativer Kriterien zerlegen. Jedoch ist anzunehmen, dass die Charakteristika des Institutionalisierungsprozesses auch mit der Intensität des ihn begleitenden Diskurses kovariieren. Ob aber tatsächlich eine Übereinstimmung der theoretisch angenommenen mit den empirisch aufgefundenen Phasen vorliegt, muss im Folgenden anhand vertiefender Analysen geprüft werden (vgl. Abschnitte 4.1/4.3). Dazu kommt die Technik der Ko-Zitationsanalyse zum Einsatz (vgl. Abschnitt 3), deren Ergebnisse im jeweils *ersten Schritt* dargestellt werden. Im jeweils *zweiten Schritt* werden dann die in der Ko-Zitationsanalyse erzielten Ergebnisse vor dem Hintergrund der theoretischen Erwartungen diskutiert. Damit wird auch eine Einschätzung möglich, welchen Institutionalisierungsgrad NPM erreicht hat.

4.1 Wachstumsphase (1989-1995)

4.1.1 Ergebnisse der Ko-Zitationsanalyse

Die Momentaufnahme in der ersten Phase zeigt ein Ko-Zitationsnetzwerk, das durch seine monozentrische Struktur die beginnende Konsensbildung im deutschen NPM-Diskurs widerspiegelt. Das Netzwerk ist zwar noch nicht besonders dicht, jedoch lassen sich darin einige Leitpublikationen identifizieren, die immer wieder gemeinsam zitiert werden und dadurch maßgeblich zur Profilbildung von NPM in Deutschland beitragen. Eine exponierte Stellung nimmt ein programmatischer Aufsatz von *Banner* (vgl. 1991) ein, bei dem es sich um eine überarbeitete und leicht gekürzte Fassung eines Vortrags handelt, den der Autor in seiner Funktion als Direktor der KGSt auf dem KGSt-Forum 1990 in Karlsruhe gehalten hat. Der Beitrag kann als motivgebend und identitätsbildend für den weiteren NPM-Diskurs angesehen werden. Er wird im Ko-Zitationsnetzwerk von einer regelrechten Phalanx von Publikationen aus dem Hause der KGSt umgeben, die eine Publikationsoffensive zum NSM bilden (vgl. *KGSt* 1991, *KGSt* 1992, *KGSt* 1993a). In dieser Reihe ist das Gutachten 5/1993 die unzweifelhaft wichtigste Veröffentlichung, wie sich auch in den weiteren Phasen zeigen wird. Es handelt sich um die bislang mit Abstand höchstzitierte Publikation im deutschen NPM-Diskurs (vgl. *Vogel* 2006, S. 461). Unter dem Titel *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung* präsentiert der Bericht einen Bauplan der modernen, am Leitbild des Dienstleistungsunternehmens orientierten Kommunalverwaltung. Das darin erstmalig in einem Gesamtzusammenhang ausgebreitete, letztlich an privatwirtschaftlichen Referenzmodellen orientierte Konzept wird von Mitarbeitern der KGSt in weiteren Veröffentlichungen propagiert (vgl. *Blume* 1993, *Banner* 1994).

Abbildung 2: Ko-Zitationsnetzwerk in der Wachstumsphase (1989-1995)



Damit ist die KGSt die dominierende Akteurin in dem sich formenden NPM-Diskurs. Fast alle weiteren im Ko-Zitationsnetzwerk verzeichneten Arbeiten leisten ihr zumindest in der Grundrichtung konzeptionelle Gefolgschaft. Nicht zu unterschätzen ist der Beitrag der von der *Bertelsmann Stiftung* (vgl. 1993) und der DHV Speyer (vgl. *Hill/Klages* 1993) lancierten Qualitätswettbewerbe, die eine hohe Aufmerksamkeit in der Fachgemeinschaft erzielt haben. Weitere Publikationen zeigen ebenfalls Wege zu einer Effizienzsteigerung von Verwaltungen durch Einführung privater Managementmethoden auf, haben jedoch einen stärkeren akademischen Hintergrund (vgl. *Arnim* 1988, *Budäus* 1994, *Hill* 1993a, *Hill* 1993b, *Reichard* 1994). Bemerkenswert gering ist jedoch der Einfluss internationaler Beiträge – allein die populärwissenschaftliche Arbeit von *Osborne/Gaebler* (vgl. 1992/1997) ist im Ko-Zitationsnetzwerk verzeichnet –, zumal in vielen Veröffentlichungen darauf hingewiesen wird, dass NPM eine internationale Bewegung darstellt, und die Notwendigkeit seiner Einführung auch in Deutschland daraus abgeleitet wird. Auf diesen Befund wird noch in der Schlussbetrachtung zurückzukommen sein. Gleiches gilt für die Tatsache, dass zumindest auf diesem Aggregationsniveau theoretische Grundlagenwerke im Ko-Zitationsnetzwerk vergeblich gesucht werden. Zwar gilt das Buch von *Osborne/Gaebler* (vgl. 1992/1997) als Standardwerk des Managerialismus und dieser wiederum als ein theoretisches Standbein von NPM. Jedoch erscheint es ers-

tens fragwürdig, diesem Buch und mit ihm dem gesamten Managerialismus das Prädikat „theoretisch“ zu verleihen (vgl. aber *Pollitt* 1993), und zweitens bleibt das zweite vielfach reklamierte theoretische Standbein von NPM – der Public Choice – vollkommen unsichtbar.

In der ersten Phase zeichnet sich also ein Konsens über die deutsche Variante von NPM ab, dessen Leitidee zunächst im NSM kulminiert. Dieser Konsens ist allerdings nicht ungetrübt, auch wenn die Opposition den reformoptimistischen Beiträgen quantitativ deutlich unterlegen ist. Im Ko-Zitationsnetzwerk sichtbar wird allein die massive Kritik *Laux*' (vgl. 1993b, 1994), der starke Bedenken gegen das neue Leitbild des Dienstleistungsunternehmens vorträgt, dabei allerdings den metaphorischen Charakter dieser Gleichsetzung einer Stadtverwaltung mit einem Dienstleistungsunternehmen verkennt (vgl. *Vogel* 2006, S. 464-470).

4.1.2 Diskussion

Für die Wachstumsphase kann eine Entsprechung mit der Habitualisierungsphase von *Tolbert/Zucker* (vgl. 1996) als erste Stufe der Institutionalisierung festgestellt werden. Diesen Rückschluss erlaubt insbesondere der Diffusionsmodus von NPM, der vor allem auf Imitationen von Pionierverwaltungen beruht. Eine herausragende Stellung im Diskursfeld nimmt die niederländische Stadt Tilburg ein, die von der KGSt in diversen einflussreichen Publikationen als erfolgreiches Praxisbeispiel zelebriert wird (vgl. *Banner* 1991, *KGSt* 1992, 1993a). Das NSM imitiert in seinen konzeptionellen Kernelementen – Trennung von Steuerungs- und Fachebene, Outputsteuerung mit Kontraktmanagement, Konzernhaushalt, Entflechtung administrativer und politischer Sphären – diese Reformkommune. In ihren Veröffentlichungen betont die KGSt, dass niederländische Kommunen ähnlichen Umweltbedingungen und Veränderungsnotwendigkeiten ausgesetzt sind wie deutsche Städte und Gemeinden. Daher sind erste NPM-Anwender mit einer relativ homogenen Problemlage konfrontiert, auf die sie mit der Übernahme von Problemlösungen reagieren, die sich unter ähnlichen Bedingungen einstweilig bewährt haben. Auch die Pionieranwender selbst bilden eine relativ homogene Gruppe von Organisationen, was sich daran zeigt, dass der Diskurs fast ausschließlich auf kommunaler Ebene des Verwaltungsapparates geführt wird. Dies dürfte auch eine Folge des hohen Aktivitätsniveaus der KGSt sein, die sich als kommunaler Fachverband mit dem NSM an ihre Mitgliedsorganisationen wendet.⁶ In diesem frühen Diskursstadium bleibt das NSM aber noch vage und allgemein. Die meisten Beiträge bleiben zunächst einer programmatischen Ebene verhaftet und entfalten eine visionäre Rhetorik, die erheblichen Interpretationsspielraum bezüglich der praktischen Einführung des NSM lassen (vgl. *Banner* 1991, *KGSt* 1991, *Blume* 1993, *KGSt* 1993a, *Banner* 1994). Damit kann vermutet werden, dass die Varianz in der Implementierung des NSM noch groß ist, da sich ein Standardinstrumentarium erst herauszubilden beginnt, mit dem sich die abstrakten Prinzipien in der konkreten Organisationspraxis umsetzen lassen.

Während diese Eigenschaften der ersten Institutionalisierungsphase dafür sprechen, sie gemäß des theoretischen Bezugsrahmens als Habitualisierung von NPM zu identifizieren, spricht ein Aspekt dagegen: Die Theoretisierungsaktivitäten sind schon in dieser Phase hoch. Sie werden in erster Linie von der KGSt durch simultane Problemdiagnose und Problemlösung geleistet. Die KGSt spricht zum einen ein bereits latent vorhandenes Krisenbewusstsein an und verstärkt es. Zwar ist die Einsicht in die Reformbedürftigkeit

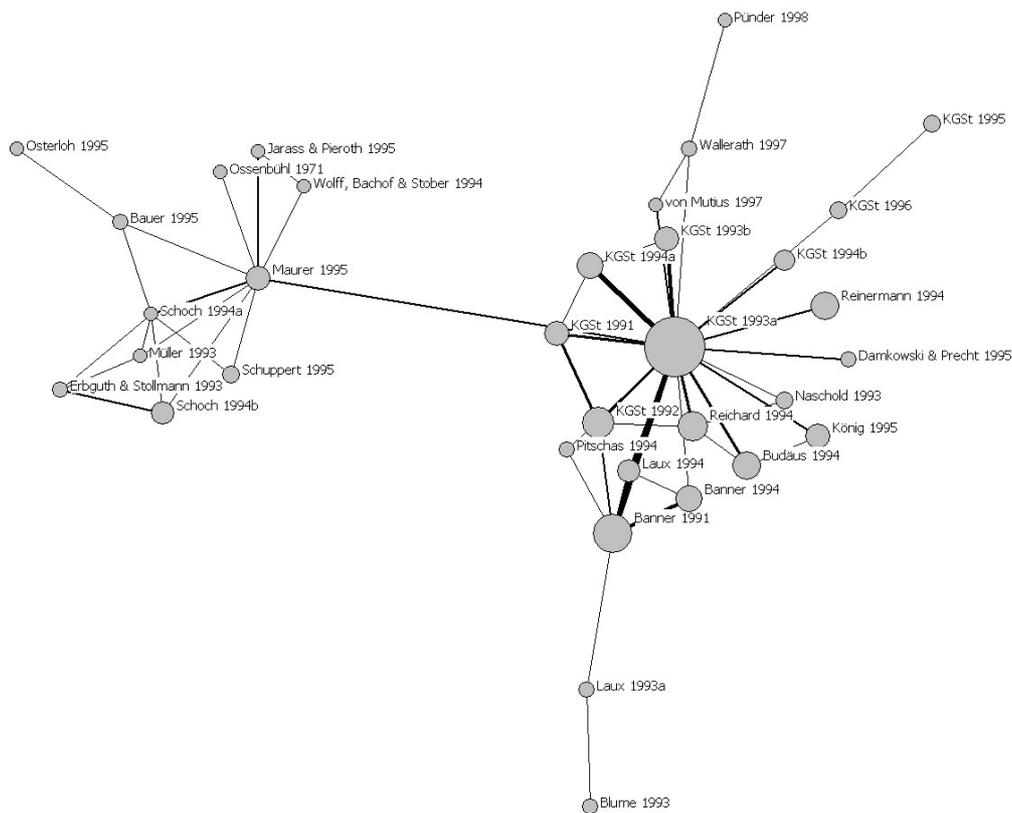
der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet, doch erst *Banner* (vgl. 1991) diagnostiziert die Probleme mit den Begriffen ‚bürokratischer Zentralismus‘ und ‚organisierte Unverantwortlichkeit‘ vor einem breiten Publikum mit einer eingängigen Kurzformel. Zum anderen überwindet die KGSt die zuvor festzustellende Richtungslosigkeit der Suche nach Problemlösungen, indem sie ein scheinbar schlüssig an die Problembeschreibung anschließendes und dem Anspruch nach allen Alternativen überlegenes Konzept vor schlägt.⁷

4.3 Sättigungsphase (1995-1999)

4.3.1 Ergebnisse der Ko-Zitationsanalyse

Im zweiten Diskursstadium zeichnet sich das Ko-Zitationsnetzwerk nicht nur durch ein Mengenwachstum im Vergleich zur ersten Phase aus, sondern auch durch eine sehr augenfällige Binnendifferenzierung. Es bilden sich nun zwei Cluster, die relativ lose verbundene Subdiskurse repräsentieren. Diese beiden Publikationscluster repräsentieren einen überwiegend betriebswirtschaftlichen Subdiskurs, der die binnenstrukturelle Dimension der NPM-treuen Verwaltungsreform erfasst, und einen rechtswissenschaftlichen Subdiskurs, der die ordnungspolitische Dimension trifft. In der größeren Diskurshälfte sind im Wesentlichen Publikationen mit direktem oder indirektem Bezug auf das NSM enthalten. Sie sind bereits aus der vorangegangenen Phase bekannt (vgl. *Banner* 1991, *KGSt* 1991, *KGSt* 1992, *Blume* 1993, *KGSt* 1993a, *Banner* 1994, *Budäus* 1994, *Reichard* 1994).⁸ Neu hinzukommende Publikationen tragen in einer überwiegend positiven, unkritischen und optimistischen Grundhaltung zu einer Differenzierung der konzeptionellen Leitideen des NSM bzw. verwandter Reformideen bei (vgl. *Naschold* 1993, *KGSt* 1993b, *Reinermann* 1994, *KGSt* 1994a, *KGSt* 1994b, *KGSt* 1995, *KGSt* 1996). Das NSM bedarf hier keiner Legitimation mehr – es wird bereits ausgearbeitet, also artikuliert, variiert und differenziert. Ohne sich mit erneuten Begründungsleistungen aufhalten zu müssen, kann zur Verfeinerung seiner Instrumente geschritten werden. Andererseits ist die Selbstverständlichkeit von NPM mittlerweile so gewachsen, dass ein erstes Lehrbuch im Ko-Zitationsnetzwerk zu finden ist (vgl. *Damkowski/Precht* 1995).⁹ Das Erscheinen von Lehrbüchern ist das sichtbarste Zeichen dafür, dass in einem Fachgebiet die Konsensbildung zu einem vorläufigen Abschluss gekommen ist (vgl. *Kuhn* 1970). Allerdings darf nicht übersehen werden, dass sich die Kritik am NSM auch in dieser Phase hartnäckig hält, das Konzept also keineswegs für alle Diskutanten selbstverständlich geworden ist. Das Kernargument der Kritiker zielt nach wie vor auf die mangelnde Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf den öffentlichen Sektor (vgl. *Laux* 1993a, 1994). Gerade aus der DHV Speyer sind nun auch moderat kritische Stimmen zu vernehmen (vgl. *Pitschas* 1994, *König* 1995).

Abbildung 3: Ko-Zitationsnetzwerk in der Sättigungsphase (1995-1999)



Im Vergleich zur ersten Phase erlangt der NPM-Diskurs durch die Herausbildung eines zweiten (kleineren) Subdiskurses ohne Bezug auf das NSM eine neue Qualität. Die vorwiegend betriebswirtschaftliche Behandlung binnenstruktureller Themen wird nun um eine rechtswissenschaftliche Reflexion ordnungspolitischer Fragen ergänzt (zur Unterscheidung dieser Reformdimensionen vgl. mit weiteren Nachweisen Abschnitt 1). Das vorherrschende Thema in der rechtsdogmatisch-ordnungspolitischen Dimension bilden Privatisierung und Public Private Partnership (PPP). Zum NSM-Subdiskurs besteht allerdings eine beträchtliche Distanz, die nur durch Ko-Zitationen der beiden Leitpublikationen überbrückt wird (vgl. *KGSt 1993a*, *Maurer 1995*). Die im Privatisierungsdiskurs verzeichneten Publikationen attestieren dem Staat und seiner Verwaltung einen tief greifenden Funktionswandel, mit dem sich eine zerklüftete und unübersichtliche Privatisierungslandschaft auftut. Entsprechend stellt sich die Frage, wie sich Verwaltung in dem breiten Spektrum möglicher Kooperationsformen von privaten und öffentlichen Akteuren sachadäquat verorten lässt. Mit anderen Worten ist über das ‚Ob‘ und ‚Wie‘ der Privatisierung zu entscheiden (vgl. *Ossenbühl 1971*, *Erbguth/Stollmann 1993*, *Müller 1993*, *Schoch 1994a*, *Bauer 1995*, *Osterloh 1995*).

Im zweiten Diskursstadium fällt die geringe Durchmischung bzw. die klare Trennung der beiden Subdiskurse ins Auge, die jeweils eine andere Reformdimension fokussieren.

Dieser Befund wird in der Schlussbetrachtung nochmals aufgegriffen. Der Privatisierungsdiskurs hat ein eindeutiges rechtswissenschaftliches Profil, was sich auch an dem Vorkommen allgemeiner Systematiken des Verwaltungsrechts (vgl. *Wolff/Bachof/Stober* 1994, *Maurer* 1995) und eines Grundgesetz-Kommentars (vgl. *Jarass/Pieroth* 1995) zeigt. Damit liegt dieser Subdiskurs in disziplinärer Kontinuität der Verwaltungswissenschaft. Seine starke Repräsentanz im Ko-Zitationsnetzwerk ist auch auf das angewendete Selektionsverfahren zurückzuführen (vgl. Abschnitt 3): Indem die Ziehung von NPM-Aufsätzen nicht auf einen bestimmten disziplinären Zugang festgelegt war, schlägt die starke rechtswissenschaftliche Tradition der Verwaltungswissenschaft – die natürlich auch ihr Publikationswesen prägt – auf die Ergebnisse durch. Autoren mit einer im Vergleich dazu eher randständigen (sozialwissenschaftlichen) Ausrichtung innerhalb der Verwaltungsforschung nutzen möglicherweise Publikationsorgane ihrer Heimatdisziplinen, die nicht im Zeitschriftensample enthalten sind. Sie sind in den Ko-Zitationsnetzwerken daher vermutlich unterrepräsentiert.

4.2.2 Diskussion

Auch die zweite Phase entspricht annähernd dem, was der theoretische Bezugsrahmen für die nächste Institutionalisierungsstufe erwarten lässt, nämlich die Objektivierung von NPM. Dies zeigt sich insbesondere an dem fließenden Übergang von einer imitativen zu einer normativen Diffusionslogik. Zwar prägen nach wie vor jene Publikationen das Diskursfeld, die ein Imitationslernen von einer ausländischen Reformkommune in Gang setzen wollen, jedoch kommen nun Publikationen hinzu, die sich stärker den einzelnen Komponenten des Konzepts widmen. Die Theoretisierungsaktivitäten tragen erste Früchte, indem die Grundzüge von NPM als selbstverständlich vorausgesetzt und stattdessen seine Details ausgearbeitet werden können. Durch diese Konkretisierung lässt sich erwarten, dass die Implementierungsformen insbesondere des NSM potenziell variantenärmer werden. Zugleich lässt der Diskurs den Rückschluss zu, dass der Anwenderkreis heterogener wird, wie es *Tolbert/Zucker* (vgl. 1996) für die Objektivierungsphase annehmen. Zwar bleibt der Diskurs eindeutig von der kommunalen Ebene dominiert, jedoch bemüht sich die KGSt um eine stärkere Einbeziehung auch kleinerer und mittlerer Gemeinden (vgl. *KGSt* 1995), um dem entstandenen Eindruck entgegenzutreten, beim NSM handele es sich um ein Reformkonzept ausschließlich für größere Kommunen.

Die zweite Institutionalisierungsstufe entspricht auch insofern *Tolberts/Zuckers* (vgl. 1996) Beschreibung von Objektivierung, als die Institutionalisierung von NPM insgesamt labil bleibt. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Konsens im Diskursfeld in zweierlei Hinsicht getrübt ist. Einerseits hält sich trotz der überwiegend positiven Grundhaltung gegenüber dem NSM hartnäckig Kritik an ihm (vgl. *Laux* 1993a, 1994, *Pitschas* 1994, *König* 1995). Andererseits bildet sich jetzt ein zweiter Subdiskurs, der eine ganz andere Auslegung von NPM ins Spiel bringt. Mit Privatisierung und PPP wird nun eine ordnungspolitische Alternative zur binnenstrukturellen Modernisierung intensiv diskutiert, wie es in den Herkunftsländern von NPM von Beginn der Reformbewegung an stärker als in Deutschland der Fall ist (vgl. *Christensen/Lægreid* 2002, *Pollitt/Bouckaert* 2004). Insofern kann von zwei lokalen Konsensen, die untereinander kontaktarm bleiben, ausgegangen werden. Da einerseits die KGSt das NSM auch als Gegenbewegung zu Massenprivatisierungen, die zu einer Existenzbedrohung von Kommunen stilisiert werden, ins Leben ruft (vgl. z.B. *Banner* 1991), und andererseits die Vertreter des Privatisierungsdis-

kurses nicht mit Seitenhieben auf die ‚schlanke Verwaltung‘ sparen (vgl. z.B. *Schuppert* 1995), bleibt das Diskursfeld spannungsgeladen und die Institutionalisierung un abgeschlossen.

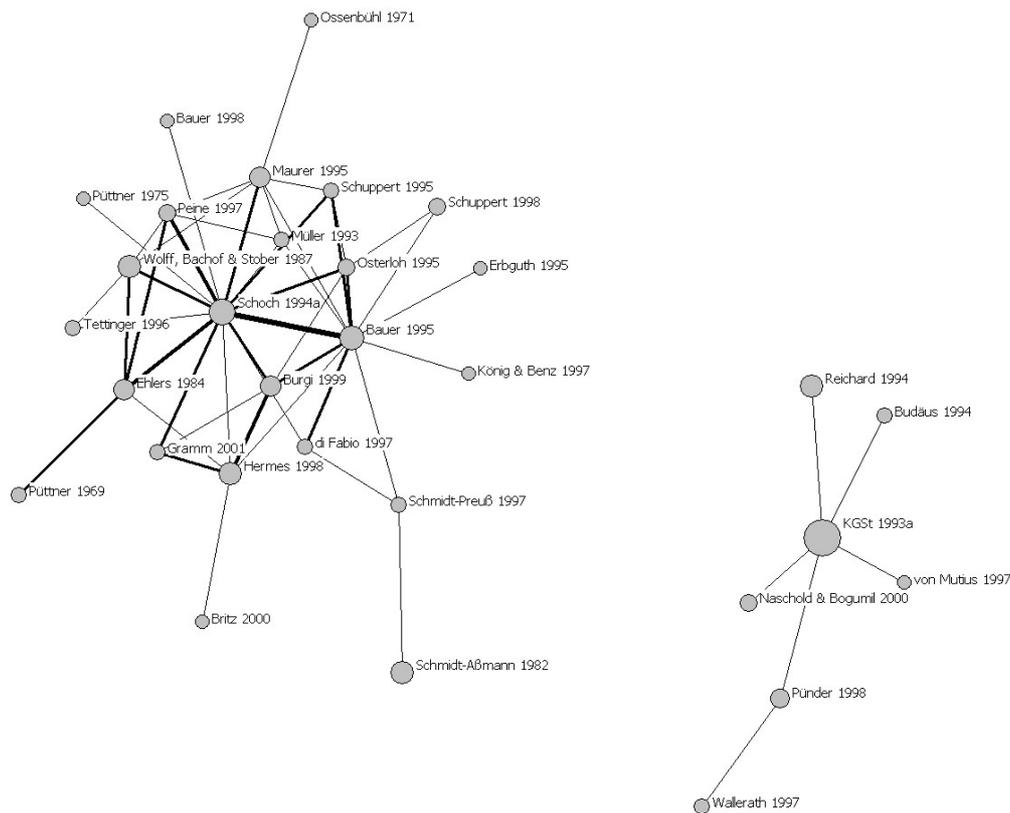
4.3 Degenerationsphase (1999-2005)

4.3.1 Ergebnisse der Ko-Zitationsanalyse

In der dritten Phase drehen sich die Mehrheitsverhältnisse um: Der Privatisierungsdiskurs ist dem NSM-Subdiskurs nunmehr quantitativ weit überlegen. Auf der hier gewählten Auflösungsstufe verbinden beide Cluster auch keine Ko-Zitationsbeziehungen mehr. Die Netzwerkdicke im Privatisierungscluster hat deutlich zugenommen, was auf eine Ausdifferenzierung schließen lässt. Es speist sich aus fast allen Publikationen, die bereits im Ko-Zitationsnetzwerk der zweiten Phase enthalten waren (vgl. *Ossenbühl* 1971, *Müller* 1993, *Schoch* 1994a, *Bauer* 1995, *Maurer* 1995, *Osterloh* 1995, *Schuppert* 1995), woraus ein Übersichtsartikel – gemessen an der Netzwerkzentralität – nun eine klare Leitfunktion hat (vgl. *Schoch* 1994a). Die größten inhaltlichen Überschneidungsbereiche bleiben dort, wo – in unterschiedlicher Tiefe zwar – Erscheinungsformen der Privatisierung dargestellt werden, eine rechtssystematische Typologie angeboten wird, Zulässigkeit, Grenzen und Probleme einzelner Privatisierungsvarianten nach Maßgabe relevanten Rechts bewertet werden und Kriterien der Rechtsformentscheidung zusammengestellt werden (vgl. *Püttner* 1969, *Püttner* 1975, *Ehlers* 1984, *Erbguth* 1995, *Tettinger* 1996, *Di Fabio* 1997, *König/Benz* 1997, *Peine* 1997, *Schmidt-Preuß* 1997, *Bauer* 1998, *Hermes* 1998, *Schuppert* 1998, *Burgi* 1999, *Britz* 2000, *Gramm* 2001). Diese Arbeiten werden komplettiert durch zwei weitere verwaltungsrechtswissenschaftliche Standardwerke (vgl. *Schmidt-Aßmann* 1982, *Wolff/Bachof/Stober* 1987).

Im Gegensatz zu seinem Pendant erleidet der NSM-Diskurs einen erheblichen Verlust sowohl an Größe, Dichte und Zentralität. Diesem Phänomen verdankt die Degenerationsphase ihre Bezeichnung. Zusammengehalten wird das Cluster nur noch durch den Hauptbericht der KGSt zum NSM (vgl. 1993a), der allerdings die höchstzitierte Publikation im Diskursfeld bleibt. Zwei weitere Arbeiten (vgl. *Budäus* 1994, *Reichard* 1994) sind aus der ersten und drei Publikationen (vgl. *Mutius* 1997, *Wallerath* 1997, *Pünder* 1998) aus der Sättigungsphase ‚übrig geblieben‘, was in einer positiven Lesart die hohe Kontinuität, in einer negativen Interpretation allerdings die geringe Aktualität dieses Subdiskurses widerspiegelt. Dafür spricht auch, dass die einzige neu verzeichnete Publikation (vgl. *Naschold/Bogumil* 2000) zu wesentlichen Teilen auf einer älteren, schon in der zweiten Institutionalisierungsphase im Ko-Zitationskern verorteten Publikation (vgl. *Naschold* 1993) beruht.

Abbildung 4: Ko-Zitationsnetzwerk in der Degenerationsphase (1999-2005)



Insgesamt ist die letzte hier untersuchte Phase also durch zwei gegenläufige Tendenzen geprägt: Auf der einen Seite wächst der Diskurs kräftig. Mit diesem Mengenwachstum erhöht sich dort auch nochmals der Grad der Spezialisierung auf rechtliche Privatisierungsfragen. Ganz anders die Situation auf der anderen Seite: Hier schrumpft der Diskurs stark. Sowohl die Dominanz als auch die Differenziertheit, die der NSM-Diskurs noch in der Sättigungsphase hatte, sind nicht mehr zu sehen. Er reduziert sich auf nur noch wenige Publikationen, die zudem eine geringe Netzwerkzentralität haben. Da die Kontraktionsbewegung auf dieser Seite stärker ist als die Expansionsbewegung auf der anderen Seite, dünnt sich das Diskursfeld aus. Kennzeichnend für diese Phase ist außerdem ein Integrationsverlust, der sich daran zeigt, dass die Cluster unverbunden sind.

4.3.2 Diskussion

Der insgesamt labile Institutionalierungsgrad, der schon für die Sättigungsphase festgestellt wurde (vgl. Abschnitt 4.2), hält auch in der dritten Phase an. Das lässt den Schluss zu, dass NPM in Deutschland nicht in den Zustand voller Institutionalisation eingetreten ist. Als Reformkonzept hat es sich nicht abschließend von seinen Rechtfertigungszwängen befreien können, was eine erfolgreiche Sedimentierung aber vorausgesetzt hätte.

Durch die Koevolution zweier relativ unabhängiger Subdiskurse fehlt NPM als Gesamtkonzept die historische Kontinuität, die einer Institution dauerhaft Existenz sichernde Selbstverständlichkeit und Unhinterfragtheit einbringt. Dazu trägt bei, dass der Diskurs in zwei Sinnprovinzen zerfällt, die nicht nur thematisch (ordnungspolitisch vs. binnenstrukturell), sondern auch methodisch (rechtswissenschaftlich vs. betriebswirtschaftlich) oppositionell sind. Der Resonanzboden, auf den NPM in Deutschland mit seiner spezifischen Wissenschafts- und Verwaltungstradition fällt, zersetzt das Konzept eher, als dass es ihm fruchtbare Institutionalisierungsbedingungen bietet. Es entwickelt sich keine ungebrochene NPM-Tradition, sondern zwei kaum interferierende Traditionen, die jeweils ein beträchtliches Eigenleben führen. Ein Konsens im Diskursfeld steht – über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet – eher am Anfang als am Ende des Prozesses.

Damit kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass NPM in Deutschland nach Habitualisierung und Objektivierung zwar den Zustand der Semi-Institutionalisierung erreicht hat, aber nicht darüber hinaus gekommen ist, weil es nicht erfolgreich sedimentieren konnte. Die Untersuchung unterliegt – daran sei abschließend noch einmal erinnert – der methodisch bedingten Restriktion, auf die Beobachtungsebene des Diskurses beschränkt zu sein. Zwar liegt sie damit in einer theoretischen Strömung des Institutionalismus, der zufolge Institutionen in erster Linie diskursive Produkte durch rhetorische Legitimation sind (vgl. Abschnitt 3), jedoch muss die diskursive Begleitmusik von Verwaltungsreformen nicht zwangsläufig auf reales Reformhandeln und -entscheiden hindeuten. Durch die Berücksichtigung von Diskursbeiträgen von Protagonisten der Verwaltungsreform ist aber gewährleistet, dass sie zumindest teilweise eine Indikatorfunktion auch für reales Reformgeschehen hat. Zusätzlich können zu Validierungszwecken Evaluationsstudien herangezogen werden, die die praktische Implementierungsebene in Augenschein nehmen. Sie bestätigen tendenziell das hier erzielte Untersuchungsergebnis (vgl. z.B. *Bogumil* u.a. 2007), indem sie darauf hindeuten, dass NPM in der deutschen Verwaltungswirklichkeit nicht im Sinne einer unkritischen und flächendeckenden Praktizierung – wie es eine erfolgreiche Institutionalisierung hätte erwarten lassen – ‚angekommen‘ ist.

5. Schluss: Vier Thesen zu NPM in Deutschland

Die vorangegangene Diskursanalyse unterliegt methodischen Limitationen, die vor allem darin bestehen, dass die Inhalte der erfassten Publikationen allein über ihre Referenzen – gewissermaßen als ihre ‚Versorgungsleitungen‘ – erschlossen wurden, ohne eine darüber hinausgehende Inhaltsanalyse anzustrengen. Von dem wiederholten gemeinsamen Auftreten dieser Referenzen wurde auf eine inhaltliche Kohärenz hochverbundener Dokumente geschlossen. Die Restriktionen, zu denen jede Festlegung auf eine bestimmte Methode führt, können nur durch Vergleich von Ergebnissen ausgeglichen werden, die auf unterschiedlichen Wegen gewonnen wurden. Auch um solche Vergleiche anzuregen, bilden hier vier Thesen zu NPM in Deutschland den Abschluss der Untersuchung. Sie schließen einerseits an die Befunde der vorangegangenen Analyse an, andererseits weisen sie perspektivisch über sie hinaus. Mit diesen Thesen werden teilweise Rezeptionslegenden korrigiert, die sich hartnäckig mit NPM verbinden:

1. Der Internationalisierungsgrad des NPM-Diskurses in Deutschland ist ausgesprochen gering. Es ist zwar richtig, dass NPM eine internationale Bewegung ist, die in nahezu

allen OECD-Ländern – in verschiedenen Verläufen und Ausprägungen zwar – zu beobachten ist (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004), es ist jedoch falsch, dass der deutsche Diskurs von der internationalen Diskussion nennenswert beeinflusst wurde. In keines der für diese Studie angefertigten Ko-Zitationsnetzwerke haben internationale Publikationen – mit einer Ausnahme (vgl. *Osborne/Gaebler* 1992/1997; Abbildung 2) – Eingang gefunden. Vielmehr führt der Diskurs ein relativ starkes nationales Eigenleben, das sich nur über ein Verständnis der in Wechselwirkung stehenden Traditionen von Verwaltungspraxis und -wissenschaft erschließt. Es ist nur einigen wenigen Beiträgen mit strategischer Bedeutung im Diskursfeld vorbehalten, internationale Entwicklungen zu rezipieren und mit ihnen die deutsche Verwaltungsmodernisierung zu legitimieren. Jüngere internationale Diskurslinien, etwa zur Dienstleistungsorientierung im Public Service, bieten nach wie vor wenig genutzte Anschlussmöglichkeiten.

2. NPM ist theoretisch schwach profiliert und zeigt im deutschen Diskurs nicht die vielfach generalisierte Fundierung in Public Choice und Managerialismus (vgl. den ausführlichen Quellennachweis bei *Vogel* 2006, S. 60). Diesen Programmen zuzuordnende Publikationen – wiederum mit einer Ausnahme (vgl. *Osborne/Gaebler* 1992/1997; Abbildung 2) – finden sich nicht in den Ko-Zitationsnetzwerken und sind insofern nicht diskursprägend. Damit ist nicht gesagt, dass Public Choice und Managerialismus in einer Zuständigkeitsteilung für die ordnungspolitische und binnenstrukturelle Reformdimension keine theoretischen Begründungen liefern könnten. Faktisch realisieren sich Theoriebezüge aber in Verweisen auf entsprechende Werke, und genau diese erfolgen im deutschen NPM-Diskurs nicht in nennenswertem Umfang.
3. NPM ist auch in Deutschland ein zweidimensionales Konzept und setzt nicht nur an der Modalität, sondern auch am Spektrum öffentlicher Aufgaben an. Auf dem Prüfstand stehen also Struktur *und* Größe des öffentlichen Sektors. Die bibliometrische Diskursanalyse fördert zwei methodisch und thematisch oppositionelle Subdiskurse zutage, nämlich eine rechtswissenschaftlich-ordnungspolitische Diskussion und einen betriebswirtschaftlich-binnenstrukturellen Themenkomplex. Sie werden zugleich von Autoren unterschiedlicher disziplinärer Provenienz repräsentiert. Ein Blick auf die internationale Reformdiskussion verrät, dass staatliche Re-Dimensionierung, konkretisiert in Privatisierungsaktivitäten, auf der NPM-Agenda sehr weit oben rangiert (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004). Auch in der deutschen Diskurslandschaft findet sich eine solche Privatisierungsdiskussion. Insofern ist der nationale NPM-Diskurs keineswegs thematisch halbiert und auch nicht mit dem NSM allein auf die binnenstrukturelle Dimension fixiert.
4. Allerdings kommt die ordnungspolitische Dimension nicht in der ökonomischen Rationalität von NPM zur Entfaltung, sondern wird von der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Tradition absorbiert und ist dann kaum mehr als ökonomisches Projekt erkennbar. Erst in dieser Verformung ist es im bewährten verwaltungswissenschaftlichen Fächerkanon – in dem die ökonomische Tradition ein geringes, die juristische jedoch ein großes Gewicht hat – bearbeitungsfähig geworden. Was in der Spaltung des NPM-Diskurses in neuer Ausprägung ihre Fortführung findet, ist eine geradezu schismatische Spaltung der Verwaltungswissenschaft, die – in der etwas anderen Kategorisierung von Sein und Sollen bzw. von Real- und Normwissenschaft zwar – schon von *Lorenz von Stein* (vgl. 1865-1884/1962) und später von *Niklas Luhmann* (vgl. 1966) attestiert wurde.

Anmerkungen

- 1 Für kritische Hinweise danke ich den anonymen Gutachtern sowie dem geschäftsführenden Herausgeber. Eine frühere Fassung des Beitrags wurde im Forschungskolloquium des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer präsentiert. Ich danke Prof. Dr. Georg Krücken für die Einladung sowie den Teilnehmern für kritische Diskussionsbeiträge.
- 2 Dabei lassen sich entsprechende Beiträge von der phänomenologischen Tradition des Institutionalismus leiten (vgl. *Berger/Luckmann* 1967, *Schütz* 1972, *Schütz* 1973, *Schütz/Luckmann* 1974), die seine kognitive Variante begründet (vgl. *DiMaggio/Powell* 1991, *Scott* 2007). In ihrem einflussreichen Werk beschreiben *Berger/Luckmann* (vgl. 1967) die *gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit* als einen Prozess der Institutionalisierung: Durch Wiederholung einstweilig bewährter Handlungsweisen verfestigen sich Handlungsmodelle, die von den Mitgliedern einer sozialen Gemeinschaft ohne erneuten Rechtfertigungszwang abgerufen werden können und sie von einer permanenten Alternativensuche entlastet. Handlungen werden in festgelegte Abläufe gebracht und als zugehörig zu einem bestimmten Typus erkannt, der in einer gegebenen Handlungssituation eine legitime Reaktionsweise darstellt. Werden diese Typisierungen von den Handelnden geteilt, kommt es also zu *reziproken Typisierungen*, lässt sich von Institutionen sprechen: „Put simply, any such typification is an institution“ (*Berger/Luckmann* 1967, S. 54). Institutionen sind dann die Bausteine einer als Selbstverständlichkeit hingenommenen, hochplausiblen Wirklichkeit. Erst in diesem objektivierten Zustand, in dem Institutionen zu einem unpersönlichen Faktum werden, lassen sie sich von Generation zu Generation weitergeben.
- 3 In welchem Ausmaß diese Kopplung vorliegt, ist indes nicht eindeutig bestimmbar. Die Ergebnisse institutionalistischer Studien legen nahe, dass nur von einer losen Verbindung auszugehen ist und Aktivitäten auf jeder dieser Ebenen einem jeweils eigenen Zweck dienen können (vgl. *Brunsson* 1989, *Brunsson/Olsen* 1993). Die Handlungen der Mitarbeiter orientieren sich weniger an neuen Managementkonzepten als die Entscheidungen von Führungskräften zugunsten ihrer Einführung erwarten lassen, und diese Entscheidungen werden wiederum seltener getroffen als die rhetorische Begleitmusik in der öffentlichen Diskursarena vermuten lässt. Hierin spiegelt sich ein Gründungsmotiv des Neo-Institutionalismus wider: Organisationen neigen dazu, nach außen eine Fassade aufzubauen, mit der sie gesellschaftlichen Rationalitätsvorstellungen entsprechen, während nach innen die tatsächlichen Aktivitäten beträchtlich von diesem Ideal abweichen können (vgl. *Meyer/Rowan* 1977). So lösen sie Widersprüche auf, die das potenziell konfliktträchtige Streben nach Legitimität und Effizienz verursachen.
- 4 Der Grund, weshalb bibliometrische Methoden bislang fast ausschließlich auf wissenschaftliche Kommunikation beschränkt geblieben ist, ist in erster Linie technischer Art: In den verfügbaren bibliographischen (Zitations-) Datenbanken sind vor allem akademische Publikationsorgane erfasst, während die für die vorliegende Untersuchung unverzichtbaren Praktiker-Journale dort regelmäßig fehlen. Aus diesem Grund musste für die vorliegende Studie eine Primärdatenerhebung angestrengt werden.
- 5 Als Identifikationshilfe wurden Schlagwörter zusammengestellt, von denen anzunehmen ist, dass sie einen NPM-Bezug des Aufsatzes durch das Vorkommen in dessen Titel, Untertitel und/oder Überschriften erkennen lassen. Im Erhebungsprozess kam ihnen die Funktion von inhaltserschließenden *Signalwörtern* zu. Sie wurden den Glossaren bzw. Sachregistern von Lehrbüchern bzw. lehrbuchähnlichen Monographien auf dem Gebiet von NPM entnommen (vgl. *Damkowski/Precht* 1995, *Naschold/Bogumil* 2000, *Schedler/Proeller* 2006, *Thom/Ritz* 2008). Die Übereinstimmung der darin enthaltenen Stichwörter ist insgesamt vergleichsweise hoch. Sie wurden gesichtet, um themenverwandte Begriffe ergänzt und in den Stichwortkatalog aufgenommen, wenn sie sich als Deskriptoren von NPM eigneten. Das Ergebnis ließ sich gewissermaßen als kontrolliertes Vokabular von NPM interpretieren, das in dieser Untersuchung als Erhebungsleitfaden diente.
- 6 Auf den Einfluss von professionellen Vereinigungen auf die Homogenisierung eines organisationalen Feldes ist von institutionalistischen Beiträgen hingewiesen worden (vgl. *Galvin* 2002, *Greenwood/Sudaby/Hinings* 2002, *Lounsbury* 2002, *Washington* 2004).
- 7 Diese auch in der frühen Institutionalisierungsphase lebhaften Theoretisierungsaktivitäten geben Anlass, den theoretischen Bezugsrahmen dahingehend zu hinterfragen, ob er die Emergenz von Institutionalisierungsprozessen, die hier allein als Ausfluss paralleler Innovationsbemühungen in Reaktion auf Umweltveränderungen konzipiert werden, nicht überzeichnet. Dagegen betonen jüngere Studien zum ‚institutional entrepreneurship‘, dass strategisches Handeln in institutionellen Feldern schon am Beginn eines Institutionalisierungsprozesses stehen kann (vgl. *Munir/Phillips* 2005, *Garud/Hardy/Maguire* 2007, *Lounsbury/Crumley* 2007). Sie öffnen den Institutionalismus theoretisch stärker gegenüber Interesse, Macht und

- Agentschaft (vgl. *Beckert* 1999, *Hensmans* 2003, *Hargrave/Van de Ven* 2006). Der Fall von NPM in Deutschland bietet in dieser Hinsicht reiches Anschauungsmaterial, wenn die KGSt in der Rolle eines „institutional entrepreneurs“ (*Fligstein* 1997) gesehen wird (vgl. auch *Frost/Vogel*, 2008).
- 8 Diese Publikationen bilden auch insofern ein sehr homogenes Cluster, als sie entweder indirekt über persönliche (*Banner, Blume*) oder direkt über institutionelle Autorenschaften der KGSt zugerechnet werden können oder aber die Autoren an dem Hauptbericht der KGSt (1993a) zum NSM mitgewirkt haben (*Budäus, Reichard*).
- 9 Allerdings haben schon die Monographien von *Budäus* (vgl. 1994) und *Reichard* (vgl. 1994) – siehe oben Abschnitt 4.1 – den Charakter von Kurzlehrbüchern, weil sie in kompakter Form die bis dahin vorhandenen Konzepte bündeln.

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von*, 1988: Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin: Duncker & Humblot.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: *Verwaltungsführung Organisation Personal*, 13(1), S. 6-11.
- Banner, Gerhard*, 1994: Neue Trends im kommunalen Management, in: *Verwaltungsführung Organisation Personal*, 16(1), S. 5-12.
- Bauer, Hartmut*, 1995: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: *VVDStRL*, 54, S. 243-286.
- Bauer, Hartmut*, 1998: Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 51, S. 89-97.
- Beckert, Jens*, 1999: Agency, entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations, in: *Organizational Studies*, 20, S. 777-799.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas*, 1967: *The Social Construction of Society. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor Books.
- Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), 1993: *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, Gütersloh: Bertelsmann.
- Blume, Michael*, 1993: Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunalverwaltungen – Argumente und Einwände, in: *Der Gemeindehaushalt*, 94, S. 1-9.
- Bogumil, Jörg*, 2002: Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat, in: *Perspektiven des demokratischen Sozialismus*, 19, S. 43-65.
- Bogumil, Jörg* u.a., 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: *Jann, Werner* u.a. (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin: edition sigma, S. 51-63.
- Britz, Gabriele*, 2000: Die Mitwirkung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, in: *Verwaltungsarchiv*, 91, S. 418-437.
- Brunsson, Nils*, 1989: *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester: Wiley.
- Brunsson, Nils/Olsen, Johan P.*, 1993: *The Reforming Organization*, London u.a.: Routledge.
- Brunsson, Nils/Sahlin-Andersson, Kerstin*, 2000: Constructing organizations: The example of public sector reform, in: *Organization Studies*, 21, S. 721-746.
- Budäus, Dietrich*, 1994: *Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, Berlin: edition sigma.
- Burgi, Martin*, 1999: *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Chmel, Andreas*, 1999: *Das Neue Berliner Verwaltungsmanagement. Konzeption und Umsetzung sowie rechtliche Betrachtung eines politischen Kontraktmanagements*, Berlin: Berlin-Verl. Spitz.
- Christensen, Tom/Lægveid, Per* (Hrsg.), 2002: *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot u.a.: Ashgate.

- Dankowski, Wulf/Precht, Claus*, 1995: Public Management: Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- de Solla Price, Derek J.*, 1965: The science of science, in: *Platt, John R.* (Hrsg.), *New Views on the Nature of Man*, Chicago u.a.: University of Chicago Press, S. 47-70.
- Di Fabio, Udo*, 1997: Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung, in: *VVDStRL*, 56, S. 235-282.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1991: Introduction, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago u.a.: University of Chicago Press, S. 1-38.
- Ehlers, Dirk*, 1984: *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Erbguth, Wilfried*, 1995: Die Zulässigkeit der funktionalen Privatisierung im Genehmigungsrecht, in: *Umwelt- und Planungsrecht*, 15, S. 369-378.
- Erbguth, Wilfried/Stollmann, Frank*, 1993: Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte? – Zu den Kriterien bei der Wahl der Rechtsform –, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 46, S. 798-809.
- Fisahn, Andreas/Gerstlberger, Wolfgang*, 1997: Neuer Wein in alten Schläuchen. Ineffizienz und Herrschaft als Strukturmerkmale von Bürokratie, in: *Sozialismus*, 24, S. 13-17.
- Fligstein, Neil*, 1997: Social skills and institutional theory, in: *American Behavioral Scientist*, 40, S. 397-405.
- Frost, Jetta/Vogel, Rick*, 2008: Linking exploration and exploitation: How a think tank triggers a managerial innovation, in: *International Journal of Learning and Change*, 3, S. 75-91.
- Galvin, Tiffany L.*, 2002: Examining institutional change: Evidence from the founding dynamics of U.S. health care interest associations, in: *Academy of Management Journal*, 45, S. 673-696.
- Garfield, Eugene*, 1955/2006: Citation indexes for science. A new dimension in documentation through association of ideas, in: *International Journal of Epidemiology*, 35, S. 1123-1127.
- Garud, Raghu/Hardy, Cynthia/Maguire, Steve*, 2007: Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue, in: *Organizational Studies*, 28, S. 957-969.
- Gramm, Christof*, 2001: *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Green, Sandy Edward*, 2004: A rhetorical theory of diffusion, in: *Academy of Management Review*, 29, S. 653-669.
- Greenwood, Royston/Suddaby, Roy/Hinings, Bob*, 2002: Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields, in: *Academy of Management Journal*, 45, S. 58-60.
- Griffith, Belver C.* u.a., 1974: The structure of scientific literatures II: Towards a macro- and micro-structure for science, in: *Science Studies*, 4, S. 339-365.
- Hargrave, Timothy J./Van de Ven, Andrew H.*, 2006: A collective action model of institutional innovation, in: *Academy of Management Review*, 31, S. 864-888.
- Hardy, Cynthia/Lawrence, Thomas B./Grant, D.*, 2005: Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity, in: *Academy of Management Review*, 30, S. 58-77.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg*, 1999: *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld: transcript.
- Hensmans, Manuel*, 2003: Social movement organizations: A metaphor for strategic actors in institutional fields, in: *Organizational Studies*, 24, S. 355-381.
- Hermes, Georg*, 1998: *Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hill, Hermann*, 1993a: Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, in: *Hill, Hermann Klages, Helmut* (Hrsg.), *Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement: Aktuelle Tendenzen und Entwürfe*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 19-35.
- Hill, Hermann*, 1993b: *Verwaltung neu denken*, in: *Verwaltungsführung Organisation Personal*, 15, S. 15-20.
- Hill, Hermann/Klages, Helmut* (Hrsg.), 1993: *Spitzenverwaltungen im Wettbewerb: Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992*, Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), 2006: *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Berlin: edition sigma.

- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, 1995: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München: Beck.
- Kamada, Tomihisa/Kawai, Satoru*, 1989: An algorithm for drawing general undirected graphs, in: Information Processing Letters, 31, S. 7-15.
- Keller, Reiner*, 2007: Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, 3., akt. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KGSt*, 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1993a: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1993b: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1994a: Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1994b: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1995: Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden. Köln: KGSt.
- KGSt*, 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln: KGSt.
- Koch, Rainer*, 2008: Strategischer Wandel des Managements öffentlicher Dienste. Design-orientierte Managementlehre und Modernisierung öffentlicher Dienste, Wiesbaden: Gabler.
- König, Klaus*, 1995: ‚Neue‘ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: Die Öffentliche Verwaltung, 48, S. 349-358.
- König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.), 1997: Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhn, Thomas S.*, 1970: The Structure of Scientific Revolutions, Chicago u.a.: The University of Chicago Press.
- Lawrence, Thomas B./Phillips, Nelson*, 2004: From Moby Dick to Free Willy: Macro-cultural discourse and institutional entrepreneurship in emerging institutional fields, in: Organization, 11, S. 689-711.
- Laux, Eberhard*, 1993a: Brückenschläge: Zur Anwendung betriebswirtschaftlicher Konzepte im kommunalen Bereich. – Zugleich eine Betrachtung zum Zustand der Verwaltungswissenschaften –, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46, S. 1083-1089.
- Laux, Eberhard*, 1993b: Unternehmen Stadt?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46, S. 523-524.
- Laux, Eberhard*, 1994: Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung? – Visionen und Realitäten neuer Steuerungsmodelle –, in: Der Gemeindehaushalt, 95, S. 169-174.
- Lounsbury, M./Crumley, Ellen T.*, 2007: New practice creation: An institutional perspective on innovation, in: Organizational Studies, 28, S. 993-1012.
- Lounsbury, Michael*, 2002: Institutional transformation and status mobility: The professionalization of the field of finance, in: Academy of Management Journal, 45, S. 255-266.
- Luhmann, Niklas*, 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln u.a.: Grote.
- Maurer, Hartmut*, 1995: Allgemeines Verwaltungsrecht, München: Beck.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, in: American Journal of Sociology, 83, S. 340-363.
- Müller, Nikolaus*, 1993: Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (institutional choice), Köln: Heymanns.
- Munir, Kamal A./Phillips, Nelson*, 2005: The birth of the ‚Kodak Moment‘: Institutional entrepreneurship and the adoption of new technologies, in: Organizational Studies, 26, S. 1665-1687.
- Mutius, Albert von*, 1997: Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung – Kommunalverfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Determinanten aktueller Ansätze zur grundlegenden Organisationsreform in Gemeinden und Kreisen, in: *Burmeister, Joachim* (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern, München: Beck, S. 685-716.
- Naschold, Frieder*, 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin: edition sigma.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 2000: Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen: Leske + Budrich.

- Neisser, Heinrich/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard*, 1998: Kontexte und Konzepte des New Public Management, in: *Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard* (Hrsg.), Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich, Wien: Signum-Verl., S. 19-55.
- Osborne, David/Gaebler, Ted*, 1992/1997: Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden: Gabler.
- Ossenbühl, Fritz*, 1971: Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, in: *VVDStRL*, 29, S. 137-209.
- Osterloh, Lerke*, 1995: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben in: *VVDStRL*, 54, S. 204-242.
- Peine, Franz-Joseph*, 1997: Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte, in: Die Öffentliche Verwaltung, 50, S. 353-365.
- Phillips, Nelson/Lawrence, Thomas B./Hardy, Cynthia*, 2004. Discourse and institutions, in: *Academy of Management Review*, 29, S. 635-652.
- Pitschas, Rainer*, 1994: Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb? – Balanceprobleme zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit –, in: Die Öffentliche Verwaltung, 47, S. 973-986.
- Pollitt, Christopher*, 1993: Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?, 2. Aufl., Oxford u.a.: Blackwell.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Pritchard, Alan*, 1969: Statistical bibliography or bibliometrics?, in: *Journal of Documentation*, 25, S. 348-349.
- Pünder, Hermann*, 1998: Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, in: Die Öffentliche Verwaltung, 51, S. 63-71.
- Püttner, Günter*, 1969: Die öffentlichen Unternehmen: Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad Homburg u.a.: Gehlen.
- Püttner, Günter*, 1975: Die Einwirkungspflicht – Zur Problematik öffentlicher Einrichtungen in Privatrechtsform, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 90, S. 353.
- Reichard, Christoph*, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph*, 1996/97: Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 641-660.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred*, 2001: Konzept und Kritik des New Public Management, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392.
- Reinermann, Heinrich*, 1994: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. Speyerer Forschungsberichte, Bd. 139, Speyer: DHV.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2006: New Public Management, Bern u.a.: Haupt.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, 1982: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System; Insbesondere zur Bedeutung von Rechtsform und Verfahren im Verwaltungsrecht, Heidelberg: C.F. Müller.
- Schmidt-Preuß, Matthias*, 1997: Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, in: *VVDStRL*, 56, S. 160-234.
- Schoch, Friedrich*, 1994a: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 109, S. 962-977.
- Schütz, Alfred*, 1972: The Phenomenology of the Social World, London: Heinemann Educational Books.
- Schütz, Alfred*, 1973: The Problem of Social Reality, The Hague: Martinus Nijhoff.
- Schütz, Alfred/Luckmann, Thomas*, 1974: The Structures of the Life-World, London u.a.: Heinemann Educational Books.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1995: Rückzug des Staates? – Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung –, in: Die Öffentliche Verwaltung, 48, S. 761-770.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1998: Jenseits von Privatisierung und ‚schlankem‘ Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung, in: *Gusy, Christoph* (Hrsg.), Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden: Nomos, S. 72-115.

- Scott, Richard W.*, 2007: *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*, Thousand Oaks u.a.: Sage.
- Small, Henry C.*, 1973: Co-citation in the scientific literature: A new measure of the relationship between two documents, in: *Journal of the American Society of Information Science*, 24, S. 265-269.
- Small, Henry C./Griffith, Belver C.*, 1974: The structure of scientific literatures I: Identifying and graphing specialities, in: *Science Studies*, 4, S. 17-40.
- Strang, David/Meyer, John W.*, 1993: Institutional conditions for diffusion, in: *Theory and Society*, 22, S. 487-511.
- Suddaby, Roy/Greenwood, Royston*, 2005: Rhetorical strategies of legitimacy, in: *Administrative Science Quarterly*, 50, S. 35-67.
- Tettinger, Peter J.*, 1996: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 49, S. 764-770.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2008: *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, Wiesbaden: Gabler.
- Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G.*, 1996: The institutionalization of institutional theory, in: *Clegg, Stewart R./Hardy, Cynthia/Nord, Walter R.* (Hrsg.), *Handbook of Organization Studies*, London u.a.: Sage, S. 175-190.
- Van Leeuwen, Thed*, 2004: Descriptive versus evaluative bibliometrics. Monitoring and assessing of national R&D systems, in: *Moed, Henk F./Glänzel, Wolfgang/Schmoch, Ulrich* (Hrsg.), *Handbook of Quantitative Science and Technology Research. The Use of Publication and Patent Statistics in Studies of S&T Systems*, Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishing, S. 373-388.
- Vogel, Rick*, 2006: *Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Vollmer, Hendrik*, 2002: Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der neunziger Jahre. Die diskursive Ordnung von Reformkommunikation, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 31, S. 44-65.
- von Stein, Lorenz*, 1865-1884/1962: *Die Verwaltungslehre*. 8 Teile in 10 Bden., Aalen: Scientia-Verl.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate*, 2008: *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Wallerath, Maximilian*, 1997: Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 50, S. 57-67.
- Washington, Marvin*, 2004: Field approaches to institutional change: The evolution of the National Collegiate Athletic Association 1906-1995, in: *Organizational Studies*, 25, S. 393-414.
- Weingart, Peter*, 2003: Evaluation of research performance: The danger of numbers, in: *Forschungszentrum Jülich* (Hrsg.), *Bibliometric Analysis in Science and Research. Applications, Benefits and Limitations*, Jülich: Forschungszentrum Jülich, S. 7-19.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf*, 1987: *Verwaltungsrecht II. Besonderes Organisations- und Dienstrecht*, München: Beck.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf*, 1994: *Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch*, München Beck.
- Wollmann, Hellmut*, 2004: Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum, in: *Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter* (Hrsg.), *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17-36.
- Zucker, Lynne G.*, 1977: Role of institutionalization in cultural persistence, in: *American Sociological Review*, 42, S. 726-743.

Anschrift des Autors: Dr. Rick Vogel, Universität Hamburg, Fachbereich Betriebswirtschaftslehre, Von-Melle-Park 5, 20146 Hamburg
E-Mail: Rick.Vogel@wiso.uni-hamburg.de.