

Michael Vollstädt

Public Entrepreneurship. Zur Unternehmersisierung der öffentlichen Verwaltung*

Zusammenfassung

Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Richtung eines effizienten und effektiv geführten Unternehmens ist seit dem Aufkommen des New Public Management (NPM) ein zentrales Thema von Verwaltungsreformen. Nicht selten tritt die damit eiergehende Ökonomisierung der Verwaltung dabei in Konflikt mit den bürokratischen Strukturen und dem Amtsethos der Angestellten. Bei aller Kritik und Diskussion um diese Tendenz zur Unternehmersisierung bleibt jedoch die Frage, was unter dieser Unternehmersisierung zu verstehen sei, meist latent. Das Ziel dieses Beitrages besteht darin, genauer zu eruieren, welche Vorstellung von Unternehmersisierung in den Diskursen des NPM im Zentrum steht, und ein alternatives Verständnis für die öffentliche Verwaltung zu entwickeln. Dafür bedient sich der hiesige Beitrag Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung, um eine inhaltliche Anreicherung der Diskussion zu befördern. Damit soll ein Wandel von einer manageriellen hin zu einer unternehmerischen Sicht der Verwaltung skizziert werden, der anschlussfähig ist für die aktuellen Diskussionen um eine innovative und agile Verwaltung.

Schlagerworte: Ökonomisierung; Öffentliche Verwaltung; Entrepreneurship; New Public Management; Change-Management

Abstract

Public Entrepreneurship. Concerning the corporatization of public administration

The development of public administration towards an efficient and effectively managed company has been a central topic of administrative reforms since the advent of New Public Management (NPM). This economization regularly conflicts with bureaucratic structures and the ethos of civil servants. Despite all criticism and discussion about the tendency towards corporatization, the question of what corporatization, entrepreneurship, and enterprise mean remains mostly latent. This contribution aims to analyse more precisely which concept is at the center of the NPM discourse, and to develop an alternative understanding for public administration. This article uses approaches from entrepreneurship research to outline a change from a managerial to an entrepreneurial view of public administration contributing to the current discussions about innovative and agile government.

Keywords: economisation; public administration; entrepreneurship; New Public Management; change management

1 Vom New Public Management zu Entrepreneurship

1.1 New Public Management und das Unternehmen Verwaltung

Mit den Verwaltungsreformen der 1980er und 1990er Jahre, die sich unter dem weiten Begriff des New Public Management (NPM) (Gruening, 2001; Schedler & Proeller, 2011; Hopp & Göbel, 2013, S. 20-38; Pollitt & Bouckaert, 2017) zusammenfassen lassen, treten Themen wie Privatisierung und Ökonomisierung zunehmend in das Zentrum des Interesses einer innovativen und unbürokratischen Verwaltungsreform (Trapp & Bolay, 2003; Schneider & Tenbücken, 2005; Sack, 2006). Mit der Zeit kam diese Tendenz zur Ökonomisierung jedoch immer mehr in die Kritik (Harms & Reichard, 2003; Bogumil, 2004; Bogumil, 2009; Kuhlmann, 2009; Wegrich, 2011): Zum einen, indem die zwiespältigen Folgen der Verwaltungsreform ausgewiesen wurden (Budäus, 2003; Bogumil & Kuhlmann, 2004; Holtkamp, 2008), zum anderen regte sich Kritik am Steuerungsverständnis des Neuen Steuerungsmodells (Kegelmann, 2007; Hill, 2014). Dennoch bleibt einer der Hauptkritikpunkte die Ökonomisierung der Verwaltung.

Doch was versteht man unter Ökonomisierung? Neben umfassenden Thesen zur Ökonomisierung der Gesellschaft (Schimank & Volkmann, 2017), stellt sich für die Verwaltung das Problem der Ökonomisierung v. a. in zweierlei Hinsicht: Zum einen als Privatisierung des Öffentlichen, die in Deutschland nicht in gleicher Intensität umgesetzt wurde wie v. a. in den angelsächsischen Ländern (Kuhlmann & Wollmann, 2013), zum anderen als Rationalitätswechsel in der Verwaltung – damit ist der durch das New Public Management induzierte betriebswirtschaftliche Blick auf die Verwaltung gemeint. Besonders dieser zweite Punkt ist für die hiesigen Überlegungen von Interesse. Denn die Umstellung der Kommunen auf das Neue Steuerungsmodell (NSM) verhiess (wieder einmal) den Ausbruch aus dem alten angestaubten *Image* des öffentlichen Dienstes und einen Aufbruch in eine neue Zeit, den die Gesellschaft bereits beschritten hat und dem die öffentliche Verwaltung nachfolgen soll (Naschold & Bogumil, 2000, S. 80-84; Spilker, 2014, S. 174f.). Eckpunkte dieser tiefgreifenden Reform des NSM waren die dezentrale Ressourcenverantwortung, das Kontraktmanagement und die Outputsteuerung (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST), 1993; Heinz, 2000, S. 181-194; Naschold & Bogumil, 2000, S. 161-163; Holtkamp, 2008, S. 324-326; Hopp & Göbel, 2013, S. 39-124; KGSt, 2013). Das NSM sucht damit nach Gemeinsamkeiten mit Unternehmen, so dass in dieser Hinsicht durchaus von einer Ökonomisierung der Verwaltung gesprochen werden kann, wenn man darunter die privatwirtschaftliche Ausrichtung des öffentlichen Sektors versteht. Dennoch bleibt sowohl bei der Konzeption des NSM wie auch bei deren Kritikern¹ die Frage des Unternehmensverständnisses erstaunlich unterbeleuchtet. Wenn die Ökonomisierung der Verwaltung in dieser Hinsicht lediglich in der Übernahme privatwirtschaftlicher Ansätze für die öffentliche Verwaltung bestünde, dann müsste man weiterfragen, was denn mit einer privatwirtschaftlichen Unternehmung gemeint ist.

Dieses recht unspezifische und meist latente Verständnis einer unternehmerischen Verwaltung soll im Zentrum der hiesigen Ausführungen stehen. Es soll dabei ein neuer Zugang über die Entrepreneurship-Forschung gewonnen werden, um ein klareres und alternatives Verständnis einer unternehmerisch agierenden Verwaltung zu gewinnen. Dieser Zugang lässt sich im Begriff des *Public Entrepreneurship* bündeln und fruchtbar machen. Das Ziel besteht dementsprechend darin, neue Anstöße für eine Diskus-

sion zum Unternehmensverständnis der Verwaltung zu liefern. Dadurch soll auch der Blick für die ambivalente Situation der gegenwärtigen Verwaltung geschärft werden, die durch Reformen immer stärker zwischen bürokratischer Institution und kunden- und produktorientierter Servicestelle hin und her pendelt und versucht diesen Spagat zu bewältigen. Demzufolge untersucht dieser Beitrag das Verhältnis von Bürokratie und Unternehmertum und versucht, ein für die Verwaltung produktives Verständnis von *Public Entrepreneurship* zu entwickeln. Die dabei behandelten Fragen sollen zudem einen Beitrag zu derzeit diskutierten Ansätzen einer innovativen Verwaltung bieten.

1.2 Bürokratie und Unternehmertum

Der Siegeszug der Bürokratie zu Beginn des 20. Jahrhunderts, für den Max Weber paradigmatisch steht (Weber, 1980, S. 124-130; 551-579; 825-837), kam im Zuge der Wirtschaftskrisen der Nachkriegszeit selbst in eine Krise. Mit der Veränderung des Kapitalismus, vom Industriekapitalismus fordristischer Prägung hin zum globalen Kapitalismus des 21. Jahrhunderts (Boltanski & Chiapello, 2003), verliert auch die Bürokratie als Inbegriff der Moderne im Übergang zur Spätmoderne ihre Legitimität.² Die einstigen Tugenden der Bürokratie – Routine, Beständigkeit, Regelkonformität etc. – weisen scheinbar nicht mehr den Weg in die Zukunft, sondern halten diesen vielmehr auf. Das neue Vokabular, das die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung begründet, schlägt sich in Schlagwörtern wie Flexibilität, Innovativität und Kundenorientierung nieder. Folgerichtig erscheint die Bürokratie als Gegenbild zum zukunftssträchtigen Unternehmertum (Du Gay, 1996, S. 186-190; Du Gay, 2003, S. 61-80).

Der Verwaltungswissenschaft ist dieser Wandel der Legitimitätsgrundlagen der Bürokratie bereits seit langem bewusst, und wird hier immer wieder thematisiert (Mayntz, 1968; Derlien, 1989; Jann, 2012; Seibel, 2016). Spezifisch im Kontext der Verwaltungsmodernisierung durch das NSM steht die „alte“ Bürokratie als Gegenbild zur zukunftsfähigen, schlanken und agilen Verwaltung im Zentrum (Naschold & Bogumil, 2000, S. 84-90; Bogumil & Kuhlmann, 2004; Kuhlmann, 2009, S. 61 f.; Schedler & Proeller, 2011, S. 15-26). Damit ist eines der Hauptziele des NSM, die Verwaltung ihres alten, rein bürokratischen Gewandes zu entkleiden und sich stattdessen stärker auf betriebswirtschaftliche Vorstellungen und Ziele zu konzentrieren.³

Die zentrale Perspektive einer stärker an der Privatwirtschaft ausgerichteten und damit unternehmerisch orientierten Verwaltungsmodernisierung liegt, dem NSM-Modell zufolge, in einer Effizienzsteigerung der Verwaltung (Naschold & Bogumil, 2000, S. 84-90; Bogumil, 2003, S. 73; Kuhlmann, 2009, S. 61 f.; Schedler & Proeller, 2011, S. 15-26). Damit ist eine spezifische betriebswirtschaftliche Sicht der Verwaltung impliziert (Naschold & Bogumil, 2000, S. 161-164; Budäus, 2003). Die Bedeutung des Unternehmerischen in der Verwaltung bezieht sich in der Folge in erster Linie auf eine wirtschaftlich effiziente Erledigung ihrer Aufgaben. Um dies sicherzustellen, werden im Kontext des NSM vor allem Elemente und Tools des *Total Quality Managements* sowie des *Lean Managements* entlehnt (Hopp & Göbel, 2013, S. 39-42), um die entsprechende Effizienzsteigerung auch zu gewährleisten. Daneben wird die Organisationsform des Marktes als Motor für den verwaltungsinternen wie -externen Wettbewerb in Anschlag gebracht, um die ökonomische Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern (Bogumil, 2004, S. 222-226; Nullmeier, 2011).

Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die tatsächliche Implementation zum Teil stark von der Propagierung des Leitbildes abweicht (Bogumil, 2008, S. 328 f.; Holtkamp, 2008, S. 428-432; Grohs, 2012, S. 107). Es zeigen sich, bei genauerer Betrachtung, nicht nur Lücken der Implementation, sondern auch große Unterschiede je nach Bereich und Inhalt der Reform (Bogumil, Grohs, Kuhlmann & Ohm., 2007, S. 37-82; Bogumil, 2008, S. 329-331; Grohs, 2012, S. 107 f.).⁴ Darüber hinaus hat die Governance-Forschung gezeigt, dass die Verwaltung in ein polyzentrischen Mehrebenensystem mit divergenten Rationalitäten eingebettet ist (Jann, 2002; Schuppert, 2005; Benz, Luetz, Schimank & Simonis, 2007; Benz & Dose, 2010; Seibel, 2016, S. 158-166). Die Lage ist folglich deutlich komplexer und verwickelter als der Antagonismus von Bürokratie und Markt suggeriert. Und dennoch, so die These dieses Beitrages, hat der NSM-Diskurs und die Umsetzung seiner Elemente, aller unzureichenden Implementation und Komplexitätsreduktion zum Trotz, die Verwaltungslogik tiefgreifend und nachhaltig verändert. Wenn auch zu Recht kritisiert wurde, dass die bloße Einführung von Managementinstrumenten ohne Einbeziehung des institutionellen Rahmens wenig hilfreich erscheint (Jann, 2011, S. 106), da diese keinen tiefgreifenden Kulturwandel erbringen (Kegelman, 2007; Holtkamp, 2008; Schröter & Röber, 2018, S. 45), so hinterlassen dennoch die neuen Narrative und deren Umsetzung im Arbeitsalltag über die Zeit deutliche Spuren in den Institutionen und deren Akteuren (Flecker, Schultheis & Vogel, 2014; Schultheis, Vogel & Mau, 2014). Die Einführung und mittlerweile fortgeschrittene Erprobung mit Managementtools wie Kennzahlen, Leistungsvereinbarungen, Produktkatalogen usw. haben das Selbstverständnis der Verwaltung nachhaltig verändert. Gehört zwar die effiziente Arbeitserledigung seit jeher zum Proprium der Verwaltungsarbeit (Seibel, 2016, S. 18), so haben sich über die genannten neuen Instrumente hier entscheidende Veränderungen ergeben. Nicht zuletzt sind die neuen Narrative, die insbesondere in der Personalführung Eingang gehalten haben, ein Beleg für ein gewandeltes Führungs- und damit auch Aufgabenverständnis (Vogel, 2016).⁵

Dennoch führen die Adaptionen privatwirtschaftlicher Instrumente in der Verwaltung aber auch schnell zu neuen Komplikationen. So lassen sich zwar die genannten Veränderungen im Führungsverständnis nachvollziehen, dennoch besteht aber immer auch eine Spannung zwischen „klassischem“ Amtsethos und neuen Führungsstilen (Löffler, 2003; Hill, 2016; Lorse, 2017). Darin offenbaren sich zwar auch Generationsdifferenzen, aber es zeigt sich auch ein tiefgreifendes Umdenken über das aktuelle Verständnis von Verwaltung. Besonders deutlich lässt sich dies beispielhaft an der Einführung der „leistungsorientierten Bezahlung“ (LOB) im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD § 18) veranschaulichen. Dieser ursprünglich als Herzstück des neuen Vertragswerkes gefeierte Ansatz einer leistungssteigernden Anreizstruktur stellte sich vielmehr als motivationshemmendes Instrument heraus (Breisig, Meyer-Truelsen, Rohlf, & Scheel, 2008; Matiaske & Weller, 2008; Schmidt, Müller & Trittel, 2011). Der motivationshemmende Effekt – Verdrängung intrinsischer durch extrinsischer Anreize – in Verbindung mit dem mittlerweile feststellbaren Desinteresse an der LOB zeigen paradigmatisch einen zentralen Problemfaktor bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Ansätze in der öffentlichen Verwaltung:⁶ Die Vorstellung einer ökonomisch-effizienten Verwaltungsmodernisierung beruft sich auf eine manageriell-neoklassische Sicht der Unternehmung, die in erster Linie der Steuerung von Großkonzernen entlehnt ist und die auf der Grundlage klarer Zahlen und Fakten eine entsprechende Gewinnmaximierung für das Unternehmen anstrebt.

1.3 Unternehmertum – Management und Entrepreneurship

Im Unterschied zu diesem Modell werden in aktuellen Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung auch andere Sichtweisen der Unternehmung in den Fokus gestellt, die dieser betriebswirtschaftlichen Effizienzsteigerung entgegenstehen. Diese Forschungen bauen auf verschiedenen Ansätzen auf, sie führen aber meist ähnliche Referenzquellen an. So ist beispielsweise der Rekurs auf die klassische Bedeutung des Unternehmers, wie sie von Joseph A. Schumpeter geprägt wurde, meist ein zentraler Referenzpunkt, ebenso wie die Arbeiten der Österreichischen (Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Israel Kirzner) oder Chicagoer Schule (Frank Knight, Theodore Schultz) (Hébert & Link, 1989). Daneben verbindet sich diese Ansicht aber auch häufig mit den Vorstellungen der neuen Institutionenökonomik (Ronald Coase, Douglas North, Oliver Williamson) (Venkataraman, 1998, pp. 131 f.; Hébert & Link, 2006, pp. 382-390; Langlois 2007; Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2010, pp. 2-4).

Der Begriff Entrepreneur ist dabei jedoch alles andere als klar definiert (Shane & Venkataraman, 2000; Kim, 2015; Pongratz & Abbenhardt, 2015). Aus dem Französischen stammend und über das Englische ins Deutsche als Neologismus importiert (Hoselitz, 1951), ist er hier noch nicht derart gebräuchlich, am ehesten im Kontext des neuen Interesses für die Start-Up-Kultur, die sich auch im öffentlichen Bereich seit einiger Zeit politischer Förderung erfreut, so beispielsweise im Hochschulkontext, aber auch im kommunalen Bereich.⁷

Ganz anders verhält es sich im Englischen: Hier beschreibt Entrepreneur viel weiter und mehrdeutiger den Unternehmer (Kovalainen & Sundin, 2012). Dementsprechend finden sich in englischsprachigen Arbeiten auch eine Vielzahl von Beiträgen zu *Public Entrepreneurship* (Mierlo, 1996; Boyett, 1997; Morris & Jones, 1999; Ostrom 2005; Shockley, Stough, Haynes & Frank, 2006; Currie, Humphreys, Ucbasaran & McManus, 2008; Mack, Green & Vedlitz, 2008; Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2010; Smith, 2012; Greiling, 2013; Neck, 2016), welche in unterschiedlicher Art und Weise suchen, den Gegenstand zu definieren (ein systematischer Überblick findet sich bei Diefenbach, 2011, pp. 32-38).

Demgegenüber soll hier ein anderer Ansatz gewählt werden: In einem ersten Schritt wird ein spezifisches Verständnis von Entrepreneurship als Grundlage dienen, welches sich prinzipiell von einer manageriell-neoklassischen Sicht der Unternehmung absetzt. Davon ausgehend wird der damit einhergehende Logikwechsel beschrieben. Im Fokus steht hierbei die öffentliche Verwaltung als Akteur dieser Veränderung und als *Promotor* von *Public Entrepreneurship*⁸ mit dem Ziel, eine erweiterte Vorstellung der Unternehmersierung der Verwaltung zu gewinnen.

2 Public Entrepreneurship

2.1 Entrepreneurship jenseits des Managements

Den ersten Ansatz bieten Zoltan J. Acs, Roy A. Thurik und David B. Audretsch. Diese sehen ab Mitte der 1970er Jahre einen schleichenden Wandel innerhalb der Ökonomie sich abzeichnen, hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft (Acs & Audretsch, 2010).

Dem alten Nachkriegsparadigma der großen Firmen, das sie als *managed economy* bezeichnen, steht ein Trend zum Aufstieg kleinerer Firmen entgegen. Diese kleinen Firmen werden aus ökonomischer Sicht immer bedeutender für die Wirtschaft und stellen immer stärker das eigentlich maßgebende Paradigma für wirtschaftliches Wachstum dar (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, pp. 161-186). Die Entgegensetzung von *managed economy (big firms)* und *entrepreneurial economy (small firms)* bildet den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen zur steigenden Bedeutung von Entrepreneurship (Audretsch & Thurik, 2000; 2001; 2004; Thurik, 2009). Dabei stehen die beiden Formen nicht nur für die Differenz zwischen großen und kleinen Firmen, sondern v. a. für zwei verschiedene Arten des wirtschaftlichen Eingebettetseins in die Gesellschaft. Steht die *managed economy* für eine stabile, berechenbare und steuerbare Welt, so folgt die Logik der *entrepreneurial economy* der kontingenten, flexiblen und veränderlichen Welt (Audretsch & Thurik, 2004, p. 161; Thurik, 2009, pp. 226-228).

Mit dem Fokus auf Entrepreneurship gehe eine stärkere Ausrichtung auf die endogene Nutzung gegebener Gelegenheiten (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, pp. 34-59) einher. Anders als in den bisherigen wirtschaftlichen Paradigmen stehe nicht das Kapital (Robert Solow) oder das Wissen (Carl Romer) im Zentrum, sondern die Nutzungsmöglichkeit von Entrepreneurship als Wissensfilter (*knowledge filter*) für die ökonomische Verwertbarkeit von Wissen (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, p. 5). Die wachsende Bedeutung der kleinen, innovativen Firmen für die Wirtschaft erzeuge damit einen Wechsel des ökonomischen Paradigmas: Nicht mehr die planbare Rationalität der Großproduzenten, sondern die innovativen und flexiblen Fähigkeiten kleiner Firmen bilden den Angelpunkt dieser neuen Wirtschaft. Dementsprechend nehmen die Autoren an, dass sich mittlerweile ein neues Paradigma in den Vordergrund geschoben hat, das sie als *entrepreneurial economy* bezeichnen (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, pp. 12-33, 161-186).

Eine andere Variante mit einer sehr ähnlichen Differenzierung findet sich bei Daniel Hjorth, der eine Differenzierung von Unternehmertum im Sinne von *enterprise* bzw. *managerial entrepreneurship* und *entrepreneurial entrepreneurship* einführt (Hjorth, 2003, pp. 57-83; 2013, pp. 38-44). Unter *managerial entrepreneurship* versteht Hjorth die Einführung des Unternehmerbegriffes auf *Enterprise*, d. h. auf einen (rein) ökonomischen Zugang zu dem Thema Entrepreneurship (Hjorth, 2003, pp. 46-83). Demgegenüber beschreibe *entrepreneurial entrepreneurship* ein anderes Verständnis von Entrepreneurship, abseits der herrschenden Managementlehre und im Gegensatz zu *business administration* und *enterprise*. Anders als Acs, Thurik und Audretsch fokussiert Hjorth damit nicht auf eine ökonomische Binnenanalyse, sondern arbeitet anhand einer poststrukturalistischen *Relecture* des Entrepreneurship-Diskurses ein neues Verständnis von Entrepreneurship heraus. Dadurch macht Hjorth darauf aufmerksam, dass das Thema Entrepreneurship – in diesem Verständnis – über ein rein ökonomisches Phänomen hinausreicht und stärker mit gesamtgesellschaftlichen Veränderungen korreliert (Steyaert & Hjorth, 2007). Demzufolge ist auch die Herangehensweise an Entrepreneurship nur in einem polyoperspektivischen und interdisziplinären Kontext sinnvoll (Hjorth, 2015).

Mit den vorhergehenden Autoren teilt er allerdings die These, dass *entrepreneurial entrepreneurship* nicht mehr der modernen Vorstellung von Steuer- und Regulierbarkeit entspricht, wie sie in den herrschenden Managementlehren vorherrscht, sondern sich vielmehr auf eine kontingente und sich immer verändernde Welt bezieht, und damit der Logik der Postmoderne folgt (Hjorth, 2003, pp. 16-37). Die kausale Logik und die Plan-

barkeit werden hier zugunsten einer stärker handlungsorientierten Pragmatik entkräftet. Dieser Ansatz ist als *Effectuation* in der Entrepreneurship-Forschung bekannt (Sarasvathy, 2008). Hier steht der Fokuswechsel vom Ziel auf die eigenen Ressourcen im Vordergrund, also die Frage, was effektiv mit den mir zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht werden kann. Dies entspricht der innovativen Filterfunktion von Entrepreneurship (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, p. 5; Sarasvathy, Dew, Velamuri & Venkataraman, 2010), welche die konkrete Anwendbarkeit von Wissen ins Zentrum stellt.

Mit den beschriebenen Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung sind folglich grundlegende Differenzen zum üblichen Verständnis von Unternehmertum verbunden. Es geht eben nicht in erster Linie um mehr Management im Sinne einer zunehmenden Steuer- und Planbarkeit, wie die NSM-Ansätze beispielhaft zeigen, sondern im Fokus steht der adaptiv-agile Umgang mit den Erfordernissen einer sich schnell wandelnden Umwelt. Diesen Perspektivwechsel bezeichnen die beschriebenen Ansätze als einen Wandel von einer manageriellen hin zu einer unternehmerischen Sicht der Unternehmung. Und eben dieser paradigmatische *Shift* steht auch im Zentrum dieser Darlegungen, da mit dieser veränderten Sichtweise ein noch größeres Thema im Fokus steht: Ein Perspektivwechsel, der mit den Veränderungen der Moderne einhergeht, eine Tendenz zum Paradoxon, zur Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten, welche wiederum Spannungen erzeugen. Eben jene Spannungen sind es, welche auch die Verwaltung immer stärker beschäftigen und die im Zentrum des hiesigen Konzeptes von *Public Entrepreneurship* stehen, die nun näher untersucht werden sollen.

2.2 Public Entrepreneurship – Die Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten

Die beiden, in aller Kürze skizzierten Ansätze sind darin übereinstimmend, dass sie eine Gegenüberstellung von altem und neuem Entrepreneurshipverständnis zutage fördern, dass sich auch auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen lässt. Der von beiden Ansätzen beschriebene Wandel entspricht der in der Verwaltung vorzufindenden Gegenüberstellung von bürokratischer Verwaltung in einer stabilen Gesellschaft und den Herausforderungen einer agilen Verwaltung in der VUCA-Welt (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) (Hill, 2016; 2018; 2018a; Kegelmann, 2017; Lévesque & Vonhof, 2018). Analog zum Verständnis der *managed economy* bzw. des *managerial entrepreneurship* zeichnet sich auch die klassisch-bürokratische Verwaltung durch die Orientierung an Planbarkeit, Effizienz und in gewisser Sicht Massenproduktion aus. Demgegenüber entspricht die Vorstellung einer agilen Verwaltung der skizzierten *entrepreneurial economy* bzw. dem *entrepreneurial entrepreneurship*, indem sie auch als kleine, adaptive und innovationsoffene Verwaltung dem Charakter der *small firms* nahekommt.

Soweit decken sich bisher die beschriebenen Darstellungen des neuen Entrepreneurshipverständnisses mit den derzeitigen Entwicklungen in der Verwaltung. Für das hier darzulegende Verständnis von *Public Entrepreneurship* muss allerdings noch ein spezifischer Punkt eingefügt werden, welcher in der Entrepreneurship-Forschung nicht behandelt wird: Die Gleichzeitigkeit des *Alten* und des *Neuen*. Folgt man den beschriebenen Darlegungen von Hjorth und Acs, Audretsch und Thurik so sehen sie einen Paradigmenwechsel am Werk, hin zu einem neuen innovativ, agil-adaptiven Verständnis von Entrepreneurship. Dabei behandeln sie allerdings nicht, dass die klassischen Formen

des Unternehmertums immer noch wirksam bleiben. Ihr Fokus auf neue Entwicklungen lenkt ihre Analyse allein auf dieses neue Verständnis von Entrepreneurship. Die nach wie vor bestehende Form des „alten“ Entrepreneurshipverständnisses ist in diesem Sinn der blinde Fleck ihrer Analysen.

Ebenso gilt für die Verwaltung, dass bei aller Hervorhebung der Neujustierung der Verwaltung die klassische Verwaltung keineswegs obsolet wird, sondern vielmehr weiterbesteht, auch wenn sie narrativ eher desavouiert wird. Es besteht folglich, soweit noch als These, eine Gleichzeitigkeit von altem und neuem Verständnis. Damit zeigt sich in der Unterscheidung von *managerial entrepreneurship* und *entrepreneurial entrepreneurship* (Hjorth) bzw. *managed economy* und *entrepreneurial economy* (Acs, Audretsch & Thurik) ebenso wie in der Gegenüberstellung von bürokratischer und agiler Verwaltung dieselbe gesellschaftliche Veränderung, nämlich eine grundlegende Tendenz zu einer Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten innerhalb von Organisationen.⁹

Auf der Makroebene lässt sich diese Art soziologisch als zunehmende Ambivalenz beschreiben. Zeichnet sich das Anliegen der Moderne als Vermeidung von Ambivalenz aus, indem Eindeutigkeit zu schaffen versucht wird, wird die Herausforderung der Ambivalenz in der Spätmoderne wieder akut (Bauman, 2005; Bauer, 2018). Damit ist aber kein neues Projekt beschrieben, sondern die zunehmende Ambivalenz ist vielmehr als Folge der Moderne zu konstatieren. Mit anderen Worten: Die Kontingenz dieser neuen, gewandelten und hoch unsicheren Welt ist nichts anderes als die andere Seite eben jener Moderne, die sich durch Stabilität, Kontrollierbarkeit und Klarheit auszeichnet (Luhmann, 1992). Demzufolge ist aber nicht unbedingt der immer wieder konstatierte Wandel der Gesellschaft das vordringliche Problem, auf das auch die Verwaltung zu reagieren gezwungen ist, sondern vielmehr die Problematik, dass beide Welten – die „klassische“ Moderne wie die „Post-“Moderne – sich überlagern.

Mithin kann die Absorption der Unsicherheit in der VUCA-Welt nur vermeintlich durch eine Kehrtwende der Verwaltung hin zu einer agilen Verwaltung gelöst werden. Die Gleichzeitigkeit der postmodernen Moderne ist vielmehr der gordische Knoten der Spätmoderne selbst. Viel zu häufig werden hier schnelle Lösungen angesprochen, welche eine Leistungssteigerung für die öffentliche Verwaltung versprechen, wenn sich diese nur den heutigen Gegebenheiten anpassen würde. Der alleinige Fokus auf nur eine Seite der Medaille führt zu hochstilisierten Reformforderungen, die, wie auch die Verwaltungsreformen zeigen, entgegen der Hoffnung meist doch nur eine Stabilisierung des Status Quo zutage fördern und dies mit meist ungewollten Folgeproblemen (Benz, 2004, S. 26-29; Brunsson, 2005). Beispielhaft kann hier der immer wiederkehrende Aufruf zur Entbürokratisierung der Verwaltung stehen, der nicht selten in einer Zunahme von Bürokratie endet, zumindest aber nicht in die geforderte Annihilation der Bürokratie mündet (Lynn, 2001; Olsen, 2008; Cancik, 2017).

Aufgrund dieser Befunde stellen Vereinseitigungen keinen sinnvollen Weg dar, vielmehr sollte man von einem Nebeneinander von *Neuem* und *Altem* sprechen. Diese Verwobenheit von Stabilität und Flexibilisierung zeigt sich auch im Kontext früherer Reformen: So hat beispielsweise die NSM-Reform aus der Sicht der Mitarbeitenden den Geist der kommunalen Verwaltung durchaus tiefgreifend verändert (Vogel, 2014; Wiegrefe, 2014). Dabei überwiegen nicht selten die negativen Aspekte dieses Wandels, so dass manche von einem „Prozess der Verwitterung“ (Vogel, 2014, S. 259) oder einer „Fragmentierung von Beschäftigung“ (Dunkel & Schönauer, 2012, S. 118 f.) sprechen:

„Die wachsende Fragmentierung einer vormals (rechts-)verbindlichen Welt beruflicher Aufstiegswege und standardisierter Statuspositionen hat den öffentlichen Sektor markant verändert. Aus Dienst und Amt werden Job und Projekt, aus Verwaltung und Verfahren werden Case-Management und Kostenrechnung [...]“ (Vogel & Pfeuffer, 2019, S. 80)

Diese Umwertung der originären Werte des öffentlichen Dienstes – aus dem Dienst wird der Job, aus dem Amt das Projekt – erschöpft sich allerdings nicht in einer bloßen Fraktalisierung, und wird von den Akteuren nicht nur als Verfallsgeschichte beschrieben. Ganz im Gegenteil führt diese Erosion der „klassischen“ Werte zu einer Art Antihaltung bzw. kritischen Reaktion. Das eigene Amtsverständnis wird durch diesen Umwertungsprozess geradezu revitalisiert, so dass durch die NSM-Reform eben auch ein „wertorientiertes Arbeitsbewusstsein“ im öffentlichen Dienst befördert wird (Vogel & Pfeuffer, 2016; 2019; Vogel, 2017; Kersten, Neu & Vogel, 2019, S. 78 f.).

Anhand der NSM-Reform lässt sich erkennen, dass die Einführung neuer Werte nicht nur gegenteilige Effekte erzeugen kann, sondern diese vielmehr konstitutiv sind. Daneben zeigt sich aber auch, dass die zunehmende Flexibilisierung nie ohne eine entsprechende Gegenbewegung der Stabilisierung auskommt. Diese wird aber meist nicht einfach in einer Rückkehr zum Althergebrachten bestehen, sondern in einer Neukonstruktion des *Alten* aufgrund der Einführung des *Neuen* (Bauman, 2005, S. 11-37). Insofern wird mit der Narrativierung des *Neuen* im Change-Prozess, weder das *Alte* einfach zugunsten des *Neuen* annulliert werden können, noch wird es gelingen, das *Alte* in seiner ehemaligen Form wiederherzustellen. Der Prozess der Reform bewirkt vielmehr selbst eine Gleichzeitigkeit des *Alten* und *Neuen* (Olsen, 2008).

Daraus lässt sich aber schließen, dass nicht der Wandel hin zum *Neuen* gegen den Widerstand einer scheinbar „verkrusteten“ Verwaltung das alleinige Problem ist, sondern vielmehr die konstitutive *Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten*, also die Spannung zwischen *alt* und *neu* (Hill, 2018, S. 162).

Nun könnte man diese Spannungen zwischen *alt* und *neu* recht schnell als ein Problem des Übergangs abstempeln, so dass dieser Widerspruch lediglich transitiver Natur wäre. Demgegenüber wird jedoch hier die These vertreten, dass diese Spannungen konstitutiver Natur sind und nicht nur zeitweise auftreten, sondern mittlerweile grundsätzlich die Arbeit der Verwaltung charakterisieren. Damit greifen die genannten Thesen zu einer einseitigen Anpassung der Verwaltung an die sich rasant verändernde Gesellschaft ebenso zu kurz, wie Meinungen, die in den immer neuen Reformen und nicht abreißen Change-Vorhaben nur immer neue Trends erkennen wollen, die im Grund nichts Neues bringen. In der Verschränkung von *Altem* und *Neuen* zeigt sich aber wohl eine zunehmende Doppelorientierung der Verwaltung, welche zu Spannungen führt, die für Stress in der Organisation sorgen (Priddat, 2010, S. 193 f.).

Diesen Zwiespalt in eine der beiden Seiten aufzulösen scheint dementsprechend nicht zielführend. Demgegenüber stellt das hier skizzierte Konzept von *Public Entrepreneurship* eine theoretische Perspektivierung dar (Baecker, 1999, S. 304-308), welche keine Aufhebung der beschriebenen Spannungen anstrebt, sondern diese vielmehr produktiv zu nutzen sucht (Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2010, S. 3). *Public Entrepreneurship* bedeutet in diesem Sinne für die Verwaltung, dass sie (1) die Problemlage divergierender Rationalitätsansprüche, spezifisch durch die Zunahme und Überlagerung von Reformen und Change-Prozessen in den Blick nimmt und (2) pragmatische Möglichkeiten sucht, diese Spannungen produktiv auszunutzen. Damit ist aber auch ein anderer Perspektiv-

wechsel verbunden, der sich als eine Wendung von der makropolitischen Strategie hin zur mikropolitischen Taktik beschreiben lässt.

2.3. Von der makropolitischen Strategie zur mikropolitischen Taktik

Der Raum, der für das hier beschriebene Verständnis von Public Entrepreneurship vorgezeichnet wurde, zeigt, dass die entsprechenden Opportunitäten aus der Rationalitätsüberlagerung beider Sphären resultieren. Dabei zeigen sich die Möglichkeiten von Entrepreneurship nicht in der Effizienzsteigerung bestehender Regelsysteme, sondern in der Kreation und Ausnutzung noch ungenutzter Möglichkeiten. Die gezielte Ausnutzung gegenwärtig sich bietender Chancen steht im Zentrum unternehmerischer Handlungen, was einem Wechsel von der Strategie zur Taktik entspricht (Hjorth, 2012).

Dieser Logikwechsel lässt sich theoretisch mit der von Michel de Certeau etablierten und bereits häufig rezipierten Differenzierung von Produktion und Konsumtion fassen (De Certeau, 1988, S. 87-92; dazu Du Gay, 1996, pp. 88-92, 161-165; Hjorth, 2003, pp. 227-231; 2005; 2012). De Certeau widersetzt sich der seinerzeit vorherrschenden Logik, wonach der Produzent – in diesem Zusammenhang bspw. der Gesetzgeber –, allein die Regeln einer Gesellschaft bestimmt. Demgegenüber macht de Certeau darauf aufmerksam, dass die Konsumenten – egal ob in der Wirtschaft als Warenkonsumenten oder in der Politik und Verwaltung als Bürger – nicht schlicht ohnmächtig sind, sondern dass sie die Möglichkeiten haben, sich diese Voraussetzungen zu eigen zu machen und sie sich dadurch produktiv anzuverwandeln.

Diese unterschiedlichen Handlungslogiken – des Produzenten und Konsumenten – fasst er in der Unterscheidung von *Strategie* und *Taktik* zusammen (De Certeau, 1988, S. 87-92). Als *strategisch* agierend wird in diesem Sinne ein *Establishment* verstanden, welches seine Position aus einem gegebenen Machtverhältnis bezieht, und das Hjorth mit dem aktuell vorherrschenden *managerial entrepreneurship* identifiziert (Hjorth, 2005, pp. 388-390), das aber ebenso gut mit der modernen Sicht der Verwaltung als bürokratische Herrschaft zu identifizieren wäre. Die *Taktik* ist demgegenüber demjenigen eigen, der keinen eigenen Ort hat und der sich lediglich in der Aneignung gegebener Bedingungen und Mächte zu handeln befähigt sieht. Diese taktische Verhaltensweise wäre, im Sinne Hjorths, also dem *entrepreneurial entrepreneurship* eigen, oder eben dem agilen Verständnis der Verwaltung, die sich mit gesellschaftlichen Veränderungen konfrontiert sieht, die sie selbst nicht erzeugt hat.

2.4 Die Verwaltung zwischen Strategie und Taktik

Damit entfernt man sich scheinbar weit von der herrschenden Logik der Verwaltung, die sich vor allem durch juristische Rationalität und bürokratische Herrschaft auszeichnet. Aber auch in der Verwaltung werden, spezifisch im kommunalen Rahmen, die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung besonders durch die stetig engeren juristischen Vorgaben und die Einbettung in das europäische Mehrebenensystem immer enger (Wollmann, 2002). Somit sieht sich die kommunale Verwaltung mittlerweile auch mit der Notwendigkeit konfrontiert, nicht nur eigens zu bestimmen, sondern sich auch mit engeren Handlungsspielräumen auseinanderzusetzen und diese produktiv zu nutzen.

Diese Zunahme von Perspektiven und Rationalitäten des Verwaltungshandelns wird zunehmend als Multirationalität reflektiert (Lenk, 2020). Besonders die Forschungsrichtung der Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2007; Ansell, 2016; Gash, 2017), mit ihren Studien zur Collaborative Innovation (Bommert, 2010; Sørensen & Torfing, 2011; 2015; 2016; Torfing, 2016; 2019; Hartley & Torfing, 2017), stellen hier einen geeigneten Forschungsrahmen dar, um die neuen Anforderungen einer multirational-vernetzten Öffentlichkeit zu bewältigen. Mit ihrem pluralistischen Governance-Ansatz (Torfing, 2016, p. 7; Hartley & Torfing, 2017, p. 239) suchen die genannten Forscher eine Öffnung des Innovationsprozesses zu erreichen, indem sie mehr potentielle Akteure inkludieren (Bommert, 2010, p. 16; Sørensen & Torfing, 2011, p. 845; Torfing, 2016, pp. 49-74; Hartley & Torfing, 2017, p. 239; Gash, 2017, p. 456). Hierdurch ergeben sich potentiell höhere Spillover-Effekte im Hinblick auf Innovationsleistungen (Gash, 2017, p. 464). Hierfür wird der Modus der Kooperation neben den bereits dargestellten beiden etablierten Modi des Wettkamps (Markt) und der Autorität (Bürokratie) als zielführender Innovationsraum für eine plurizentrische Gesellschaft hervorgehoben (Sørensen & Torfing 2011, p. 845; 2016, p. 118; Torfing, 2016, pp. 72 f.). Dergestalt tritt die kollaborative Innovation neben die Formen der traditionellen Public Administration (Bürokratie) und des NPM (Sørensen & Torfing, 2011, p. 145; Hartley & Torfing, 2017, p. 242). Damit schafft die Collaborative Governance eine Art Vermittlungsstellung zwischen der in Kapitel 1.2 beschriebenen Gegensätzlichkeit von Bürokratie und Unternehmertum einzunehmen.

In ihrer Öffnung für neue Akteure ermöglicht sie es zudem, die Bürger stärker in ihrer Rolle als *Koproduzenten* einzubeziehen (Timm-Arnold & Löffler, 2013; Boivard & Löffler, 2016), was mit anderen Ansätzen, wie etwa dem der *Bürgerkommune* (Holtkamp, Bogumil & Kißler, 2006; Holtkamp & Bogumil, 2007; Bogumil, 2009a) korreliert, die eine produktive Auseinandersetzung mit den veränderten gesellschaftlichen Anforderungen bürgerlichen Engagements bietet (Klages, 2002). Diese Ansätze werden der veränderten Rolle und Selbstauffassung der Bürger gerecht, welche mehr Partizipation innerhalb der öffentlichen Verwaltung fordern, und bilden so einen produktiven Ansatz auch für das hier beschriebene Konzept von Public Entrepreneurship.

Die bleibende Akzeptanz und Bedeutung der öffentlichen Verwaltung wird sich wohl auch daran messen lassen, ob sie diesen Spagat zwischen souverän-strategischer Selbstverwaltung und reaktiv-taktischer Unternehmerrisierung aushält und mehr noch, ihn produktiv zu nutzen versteht, um ihren Optionenraum zu erweitern (Hill, 2018, S. 163). In dieser Erweiterung der Spielräume, trotz und gerade wegen der immer stärkeren Rahmenbedingungen, wäre aus Sicht des Verfassers ein produktiveres und weitreichenderes Verständnis einer unternehmerischen Verwaltung zu erblicken als in den bisherigen Diskursen des NSM.

3 Fazit – Public Entrepreneurship und agile Verwaltung

Die hier vorgelegte Skizze eines neuen Verständnisses einer unternehmerischen Verwaltung, das hier als *Public Entrepreneurship* vorgestellt wurde, stellt kein neues Programm dar, das ältere Programme ersetzt, sondern ein spezifisches Angebot für das Handeln der Verwaltung in offenen und unsicheren Bereichen. Mehr noch, es macht sich die gesellschaftlichen Widersprüche, mit denen sich auch die Verwaltung konfrontiert sieht, zu eigen, indem es diese beschriebenen Rationalitätsspannungen nicht nur

auszubalancieren weiß (Hjorth & Gartner, 2012), sondern sie vielmehr produktiv und innovativ ausnutzt. *Public Entrepreneurship* ist dementsprechend ein kritisches Vorhaben (Jones & Murtola, 2012), das in der Ausnutzung dieser Spannungen durchaus auch Irritationen zutage fördert (Baecker, 2011, S. 11-25, 76-117). Folglich ist auch *Public Entrepreneurship* keine einfache Lösung, sondern ein spezieller Ansatz für ein Handeln in unsicheren und offenen Gebieten, aber sicherlich keine Reformstrategie in Richtung einer *schumpeterianischen Verwaltung* (Schnellenbach, 2007).

Es geht bei dem dargelegten Verständnis von *Public Entrepreneurship* vielmehr um (1) eine Perspektivierung sich überlagernder und teils widersprüchlicher Rationalitäten und (2) deren produktive Ausnutzung. Dieser Ansatz steht im Kontrast zu einer betriebswirtschaftlichen Managerialisierung der Verwaltung und sucht die genannte Kritik an der Steuerungsidee der NSM-Reform aufzunehmen, um auf Fragen der Disruption und Innovation nicht nur mit mehr Planung zu reagieren, sondern ein anderes Verständnis für einen unternehmerischen Umgang damit zu finden. Dabei steht nicht nur, wie die Bezeichnung Ausnutzung suggeriert, eine aktive Lösung im Zentrum des Interesses, sondern eben auch die Einsicht, dass manche Probleme systembedingt eben nicht ohne weiteres auflösbar sind (Simon, 2009, S. 117-122). Im Sinne von Führungsverantwortung sollen damit auch die Grenzen des Verwaltungshandelns anerkannt und ausgehalten werden können. Daneben können durch die neue Sichtweise aber auch Gestaltungsräume für unvorhergesehene Herausforderungen entstehen (Hill, 2018, S. 165).

Mit diesem hier skizzierten alternativen Verständnis einer Unternehmersierung der Verwaltung geht dementsprechend ein neues Steuerungsverständnis einher, das sich nicht in Zielerreichung und Optimierung erschöpft, sondern gezielt auf Öffnung für Innovationen setzt (Hill, 2014a), also nicht den Raum genau absteckt und definiert, sondern gezielt Spielräume eröffnet (Hill, 2017, S. 272). Nur so lässt sich eine Förderung von Innovation und Kreativität erreichen (Hill, 2016, S. 247), die für eine agile Verwaltung eminent wichtig sind. Dabei erfolgt die Anpassung jedoch nicht als globale Reformstrategie, sondern als konkrete adaptive Taktik, in kleinen kontinuierlichen Schritten (Lévesque & Vonhof, 2018, S. 19 f.; Kersten, Neu & Vogel, 2019, S. 74).

Damit tritt der hier beschriebene Ansatz in die Nähe neuerer Überlegungen zu einer agilen Verwaltung (Hill, 2015; Bartonitz, Lévesque, Michl, Steinbrecher, Vonhof & Wagner, 2018; Hill, 2018a; Schachtner, 2019; Vollstädt, 2020). Die Umstellung auf Agilität bedeutet dabei eine Öffnung für die Lernbereitschaft und Anpassungsfähigkeit der Organisation (Moran, 2015, pp. 188, 206; Hofert & Thonet, 2019). Es geht um eine kontinuierliche Weiterentwicklung und sukzessive Verbesserung, die allerdings, ganz im Sinne von Kaizen (*Lean Management*), nie an ihren Endpunkt gelangt (Michl, 2018, S. 12). Es geht hierbei jedoch nicht um eine reine Optimierung, sondern vielmehr darum, eine neue Fehlerkultur innerhalb der Verwaltung aufzubauen (BearingPoint, 2013, S. 28; Hill, 2018, S. 165; Hill, 2018a, S. 500 f.; Lévesque & Vonhof, 2018, S. 20) und damit auch einen Perspektivwechsel zu inaugrieren:

„Für die Verwaltung bedeutet das einen Rollenwechsel: aus dem Denken in festen Verläufen, Systemen und Dezernaten wird das stetige Gestalten von angepasster Organisation mit netzwerkartigen Strukturen, eben agiles Handeln.“ (Lévesque & Michl, 2018, S. 50)

In diesem Sinne konvergieren die Beschreibungen einer agilen Verwaltung mit den dargestellten Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung, welche einen Wandel wirtschaftlicher Prioritäten und Erfolgchancen für kleine innovative Firmen betrachten

und mit Entrepreneurship den Siegeszug eines neuen wirtschaftlichen Paradigmas aufziehen sehen. Darüber hinaus steht bei *Public Entrepreneurship* jedoch nicht nur dieser Faktor des Neuen im Zentrum des Interesses, es wird vielmehr die Gleichzeitigkeit alter und neuer Modelle – oder eben hier Rationalitäten – als zentral angesehen, wobei beide Seiten zu ihrem Recht kommen müssen.

Dementsprechend bedarf es, bei aller digitalen Verflüssigung in den Netzwerken der agilen Verwaltung (Hill, 2014b, S. 88-91), ebenso einer hierarchischen Strukturierung, um die Entscheidungen zu treffen und auch durchzusetzen (Baecker, 1999, S. 192). Damit sind die Anforderungen gestiegen, da es jetzt gilt, den Spagat zwischen *exploitation* und *exploration* (March, 1991; Raisch, Birkinshaw, Probst & Tushman, 2009; Kotter, 2014, pp. 65-74) zu bewältigen und dergestalt eine moderne Verwaltung stärker als ambidextrale Organisation aufzustellen (Eder, 2017, S. 297-308; Hofert & Thonet, 2019, S. 5 f.; Vollstädt, 2020, S. 547 f.). Die Anwendung agiler Ansätze bezieht sich dementsprechend auf die Bereiche mit hoher Komplexität, in denen der *Exploration*-Teil überwiegt (Lévesque & Michl, 2018, S. 46-48; Slogar, 2018, S. 47-53);¹⁰ die Verwendung klassischer Verwaltungsansätze hingegen bezieht sich weiterhin auf den Bereich der *Exploitation*. Damit ist aber auch ein Balanceakt beschrieben, da das Konzept einer ambidextralen Organisation die Beachtung beider Pole und damit, im Falle der Verwaltung, eine Koppelung von Hierarchie- und Netzwerkstruktur benötigt. Damit wird ein Dualsystem inauguriert, welches beide Aspekte – Stabilität-Effizienz-Exploitation und Agilität-Innovation-Exploration – berücksichtigt und ihnen gleichzeitig organisational jeweils hinreichend Freiraum ermöglicht (Vollstädt, 2020, S. 548-552). Dies entspricht der häufig von agiler Seite angesprochenen Umstellung von einer Logik des *Entweder-oder* hin zu einer Logik des *Sowohl-als-auch* (Kotter, 2014, p. 12; Hofert, 2018, S. 29; Hofert & Thonet, 2019, S. 47). Gefordert wird eben nicht „nur“ eine linear-kausal orientierte Handlungslogik wie die „klassische“ Verwaltungslogik, sondern vielmehr eine, im Sinne Dirk Baeckers, *postheroische Führung* (Baecker, 2011, S. 269-288), welche die *Paradoxiefähigkeit als Kernkompetenz* auffasst (Kegelmann, 2017a, S. 726).

Diesen Punkt greift der genannte Logikwechsel auf und erhebt ihn zu einer Kernkompetenz agiler Organisationen: Dem Nebeneinanderbestehen divergenter Rationalitäten. Das bedeutet, dass es nach diesem Ansatz nicht sinnvoll wäre, einfach alles auf Agilität umzustellen, vielmehr braucht es immer auch die nicht oder weniger agilen Bestandteile, also auch die klassischen Managementmethoden (Aulinger, 2017, S. 3-6; Hofert & Thonet, 2019, S. 30). Um diesen Spagat zwischen *Altem* und *Neuem* zu gewährleisten und die damit einhergehenden Schwierigkeiten zu nutzen, bietet sich ein neues Verständnis des Unternehmens der Verwaltung an, welches in dem hier dargelegten Sinne als *Public Entrepreneurship* beschrieben wurde.

Anmerkungen

* Für wichtige Hinweise zu einer früheren Fassung dieses Beitrages danke ich Britta Kiesel (Hochschule Kehl). Daneben darf ich auch den beiden anonymen Gutachtern für ihre hilfreichen Anmerkungen danken, welche den Text sichtlich bereichert haben.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

2 Der Begriff ist durchaus umstritten und wird hier in Anlehnung an Hartmut Rosa (2005, S. 47-50) verwendet.

- 3 Diese antagonistische Gegenüberstellung von Bürokratie und NPM stellt allerdings eher eine rhetorische Vereinfachung im Kontext eines angestrebten Change-Prozesses dar. Die öffentliche Verwaltung ist grundsätzlich immer auch innovativ und einer der treibenden Kräfte für Innovation, v. a. in unsicheren und die Grundlagenforschung betreffenden Bereichen (Mazzucato, 2014).
- 4 So wird bspw. die Bürgerorientierung als eindeutiger Erfolg der NSM-Reform gesehen (Bogumil, 2008, S. 336; Grohs, 2012, S. 115 f.), wohingegen bspw. die politische Steuerung eher gelitten habe (Bogumil, 2008, S. 343-345; Grohs, 2012, S. 113-115).
- 5 Die Bedeutung von Narrativen wurde durch die Arbeit von Robert J. Shiller (2019) auch für die Wirtschaftswissenschaften neuerdings stärker in den Fokus gerückt.
- 6 Das Desinteresse lässt sich an der kaum noch stattfindenden wissenschaftlichen Diskussion zur LOB sowie an der Streichung der LOB aus dem Tarifvertrag der Länder (TVL) exemplifizieren.
- 7 Für den hochschulischen Bereich auf Bundesebene das EXIST-Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Für Kommunen vgl. bspw. in Baden-Württemberg den Landeswettbewerb „Start-up BW local – Gründungsfreundliche Kommune“ des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau.
- 8 Damit setzt sich die hiesige Perspektive von Arbeiten ab, welche explizit eine hervorragende Persönlichkeit als Entrepreneur darstellt (Schnellenbach, 2007), und strebt eine systemische Betrachtung von Entrepreneurship an (Bernier & Hafsi, 2007). Hierin teilt der Ansatz einen zentralen Aspekt der später noch darzustellenden Collaborative-Innovation-Forschung, die sich dafür ausspricht, dass Innovation vorrangig nicht von einem einzelnen Genie oder Leader ausgeht, sondern in der Zusammenarbeit multipler Stakeholder zustande kommt (Sørensen & Torfing, 2011, p. 861; 2015, p. 152; Torfing, 2016, p. 12).
- 9 Der hier dargestellte Fokus auf der Überlagerung von Altem und Neuem im Kontext von Reformen und Change-Prozessen in der Verwaltung liegen dementsprechend nochmals quer zu den verschiedenen Rationalitäten, welche die Governance-Forschung beschäftigen. Ergänzend könnte man hierzu auch noch die Ansätze der Soziologie der Konventionen anführen, die in ähnlicher Weise wie die Governance-Forschung verschiedene Rationalitätsvarianten und deren Verschränkung im modernen öffentlichen Diskurs untersuchen (Vollstädt, 2019, S. 565-573), aber einen anderen Fokus setzen.
- 10 In diesem Bereich wären auch die Ansätze der Collaborative Innovation zu zählen, welche sich v. a. für die Bewältigung von „wicked problems“ eignen (Sørensen & Torfing, 2016, pp. 119 f.; Hartley & Torfing, 2017, p. 240).

Literaturverzeichnis

- Acs, Zoltan J. & Audretsch, David B. (2010). *Knowledge Spillover Entrepreneurship*. In Zoltan J. Acs & David B. Audretsch (Eds.), *Handbook of Entrepreneurship Research* (pp. 273-301). New York u.a.: Springer (2. Aufl.). doi: 10.1007/978-1-4419-1191-9.
- Ansell, Chris (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. In Jacob Torfing & Peter Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 35-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ansell, Chris & Gash, Alison (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Audretsch, David B. & Thurik, Roy A. (2000). Capitalism and democracy in the 21st Century. *Journal of Evolutionary Economics*, 10, 17-34. <https://doi.org/10.1007/s001910050003>.
- Audretsch, David B. & Thurik, Roy A. (2001). What's New about the New Economy? *Industrial and Corporate Change*, 10, 267-315. <https://doi.org/10.1093/icc/10.1.267>.
- Audretsch, David B. & Thurik, Roy A. (2004). The Model of the Entrepreneurial Economy. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 2, 143-166.
- Audretsch, David B., Keilbach, Max C. & Lehmann, Erik E. (2006). *Entrepreneurship and Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Aulinger, Andreas (2017). *Die drei Säulen agiler Organisationen*. Berlin: Steinbeis IOM.
- Baecker, Dirk (1999). *Organisation als System*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Baecker, Dirk (2011). *Organisation und Störung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Bartonitz, Martin, Lévesque, Veronika, Michl, Thomas, Steinbrecher, Wolf, Vonhof, Cornelia & Wagner, Ludger (Hrsg.) (2018). *Agile Verwaltung*. Berlin: Springer Gabler.
doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Bauer, Thomas (2018). *Die Vereindeutigung der Welt. Über den Verlust an Mehrdeutigkeit und Vielfalt*. Ditzingen: Reclam.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Moderne und Ambivalenz*. Hamburg: Hamburger Edition.
- BearingPoint (2013). *Fünf Hebel für eine agile Verwaltung*. White Paper.
- Benz, Arthur (2004). Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In Arthur Benz, Heinrich Siedentopf & Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung* (S. 19-31). Berlin: Duncker & Humblot.
- Benz, Arthur, Luetz, Susanne, Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.) (2007). *Handbuch Governance*. Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-90407-8.
- Benz, Arthur & Dose, Nikolai (Hrsg.) (2010). *Governance*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bernier, Luc & Hafsi, Taïeb (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67, 488-503. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00731.x>.
- Bogumil, Jörg (2003). Die politische Führung öffentlicher Dienste. In Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.), *New Public Service* (S. 61-78). Wiesbaden: Gabler. doi: 10.1007/978-3-663-10900-6.
- Bogumil, Jörg (2004). Ökonomisierung der Verwaltung. In Roland Czada (Hrsg.), *Politik und Markt* (S. 209-231). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-322-80517-1.
- Bogumil, Jörg (2008). Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In Rudolf Frisch, Andrea Müller & Dieter Beck (Hrsg.), *Veränderung in Organisationen* (S. 325-350). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-91166-3.
- Bogumil, Jörg (2009). Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck. In Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan* (S. 17-30). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-91607-1.
- Bogumil, Jörg (2009a). Zivilgesellschaftliche Modelle. In Klaus König & Sabine Kropp (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur* (S. 85-102). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Bogumil, Jörg & Kuhlmann, Sabine (2004). Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In Werner Jann et al. (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsmodernisierung* (S. 51-63). Berlin: Sigma.
- Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, Kuhlmann, Sabine & Ohm, Anna Katharina (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845267784>.
- Boivard, Tony & Loeffler, Elke (2016). Bringing the Resources of Citizens into Public Governance. In Jacob Torfing & Peter Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 160-177). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boltanski, Luc & Chiapello, Ève (2003). *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK.
- Bommert, Ben (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11, 15-33.
- Boyett, Inger (1997). The public sector entrepreneur. *International Journal of Public Sector Management*, 9, 36-51.
- Breisig, Thomas, Meyer-Truelsen, Christina, Rohlf, Thomas & Scheel, Sarah (2008). Leistungsentgelt nach TvöD. *Verwaltung und Management*, 3, 140-147.
<https://doi.org/10.5771/0947-9856-2008-3-141>.
- Brunsson, Nils (2005). Reform als Routine. In Giancarlo Corsi & Elena Esposito (Hrsg.), *Reform und Innovation in einer instabilen Gesellschaft* (S. 9-26). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Budäus, Dietrich (2003). Verwaltungsreform in Deutschland. In Peter Grünenfelder & Stefan Widmer (Hrsg.), *Reformen und Bildung* (S. 75-96). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Cancik, Pascale (2017). Zu viel Staat? *Der Staat*, 56, 1-38. <https://doi.org/10.3790/staa.56.1.1>.
- Currie, Graeme, Humphreys, Mike, Ucbasaran, Deniz & McManus, Steve (2008). Entrepreneurial leadership in the English public sector. *Public Administration*, 86, 987-1008.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00736.x>.
- De Certeau, Michel (1988). *Kunst des Handelns*. Berlin: Merve.

- Derlien, Hans-Ulrich (1989). Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratietheorie in der Organisations- und Verwaltungslehre. *Verwaltungsarchiv*, 80, 319-329.
- Diefenbach, Fabian E. (2011). *Entrepreneurship in the Public Sector*. Wiesbaden: Gabler.
- Du Gay, Paul (1996). *Consumption and Identity at Work*. London u.a.: SAGE.
- Du Gay, Paul (2003). *In Praise of Bureaucracy*. London u.a.: SAGE.
- Dunkel, Wolfgang & Schönauer, Annika (2012). Restrukturierung der Kundenschnittstelle. In Jörg Flecker (Hrsg.), *Arbeit in Ketten und Netzen* (S. 111-130). Berlin: Edition Sigma.
- Eder, Martin (2017). *Digitale Evolution*. Wiesbaden: Springer.
- Flecker, Jörg, Schultheis, Franz & Vogel, Berthold (Hrsg.) (2014). *Im Dienste öffentlicher Güter*. Berlin: Edition Sigma.
- Gash, Alison (2017). Collaborative governance. In Christopher Ansell & Jacob Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 454-467). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Greiling, Dorothea (2013). Entrepreneurship in the public sector. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 43, 267-281.
- Grohs, Stephan (2012). Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells. In Julia Hagn (Hrsg.), *Moderonisierung der kommunalen Sozialverwaltung* (S. 103-125). Neu-Ulm: AG-SPAK-Bücher.
- Gruening, Gernod (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Harms, Jens & Reichard, Christoph (Hrsg.) (2003). *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos.
- Hartley, Jean & Torfing, Jacob (2017). Innovation. In Christopher Ansell & Jacob Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 236-244). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Hébert, Robert F. & Link, Albert N. (1989). In Search of the Meaning of Entrepreneurship. *Small Business Economics*, 1, 39-49. <https://doi.org/10.1007/BF00389915>.
- Hébert, Robert F. & Link, Albert N. (2006). Historical Perspectives on the Entrepreneur. *Foundations and Trends® in Entrepreneurship*, 2 (4), 261-408. <http://dx.doi.org/10.1561/0300000008>.
- Heinz, Rainer (2000). *Kommunales Management*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hill, Hermann (2014). Neue Wege in der Steuerung. *Verwaltung und Management*, 20, 283-291. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2014-6-283>.
- Hill, Hermann (2014a). Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen durch Öffnung für gesellschaftliche Innovation. *Die Verwaltung*, 47, 435-448. <https://doi.org/10.3790/verw.47.3.435>.
- Hill, Hermann (2014b). Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 49, 85-93.
- Hill, Hermann (2015). Wirksam verwalten. *Verwaltungs-Archiv*, 106, 397-416.
- Hill, Hermann (2016). Führung in digitalisierten Arbeitswelten. *Verwaltung und Management*, 22, 241-249. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-5-241>.
- Hill, Hermann (2017). Wie geht Innovation? *Verwaltung und Management*, 23, 270-279. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2017-5-270>.
- Hill, Hermann (2018). Empfehlungen für die Verwaltungspraxis in Zeiten von Unsicherheit und Unwissen. *Verwaltung und Management*, 24, 161-166. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2018-4-161>.
- Hill, Hermann (2018a). Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat. *Die öffentliche Verwaltung*, 71, 497-504.
- Hjorth, Daniel (2003). *Rewriting Entrepreneurship*. Malmö u.a.: Liber Ekonomi.
- Hjorth, Daniel (2005). Organizational Entrepreneurship. *Journal of Management Inquiry*, 14, 386-398. <https://doi.org/10.1177/1056492605280225>.
- Hjorth, Daniel (2012). Organizational entrepreneurship. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organizational Entrepreneurship* (pp. 169-190). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hjorth, Daniel (2013). Public entrepreneurship. *Entrepreneurship & Regional Development*, 25, 34-51. <https://doi.org/10.1080/08985626.2012.746883>.
- Hjorth, Daniel (2015). Sketching a philosophy of entrepreneurship. In Ted Baker & Friederike Welter (Eds.), *The Routledge Companion to Entrepreneurship* (pp. 41-58). London/New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203096512.

- Hjorth, Daniel & Gartner, William B. (2012). Moving and being moved. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organisational Entrepreneurship* (pp. 362-376). Cheltenham: Edward Edgar.
- Hofert, Svenja (2018). *Das agile Mindset*. Wiesbaden: Springer. doi: 10.1007/978-3-658-19447-5.
- Hofert, Svenja & Thonet, Claudia (2019). *Der agile Kulturwandel*. Wiesbaden: Springer. doi: 10.1007/978-3-658-22172-0.
- Holtkamp, Lars (2008). Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat*, 1 (2), 423-446.
- Holtkamp, Lars & Bogumil, Jörg (2007). Bürgerkommune und Local Governance. In Lilian Schwalb & Heike Walk (Hrsg.), *Local Governance* (S. 231-250). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-90571-6.
- Holtkamp, Lars, Bogumil, Jörg & Kißler, Leo (2006). *Kooperative Demokratie*. Frankfurt/New York: Campus.
- Hopp, Helmut & Göbel, Astrid (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel (4. Aufl.).
- Hoselitz, Bert F. (1951). The Early History of Entrepreneurial Theory. *Explorations in Entrepreneurial History*, 3, 193-220.
- Jann, Werner (2002). Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder. In Klaus König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (S. 279-303). Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner (2011). Neues Steuerungsmodell. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 98-108). Wiesbaden: VS Verlag (4. Aufl.). doi: 10.1007/978-3-531-90340-8.
- Jann, Werner (2012). Entbürokratisierung in Deutschland. In Dieter Schimanke, Sylvia Veit & Hans-Peter Bull (Hrsg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik* (S. 85-99). Baden-Baden: Nomos.
- Jones, Campbell & Murtola, Anna-Maria (2012). Entrepreneurship, crisis, critique. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organisational Entrepreneurship* (pp. 116-133). Cheltenham: Edward Edgar.
- Kegelmann, Jürgen (2007). *New Public Management*. Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-90729-1.
- Kegelmann, Jürgen (2017). Führung in der VUCA-World. In Roland Böhrer, Jürgen Kegelmann & Jürgen Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling*. Ergänzungslieferung 3/12, April 2017/Gruppe 6 (S. 681-692). Freiburg: Haufe.
- Kegelmann, Jürgen (2017a). Die Zukunft der Verwaltung. In Roland Böhrer, Jürgen Kegelmann & Jürgen Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling*. Ergänzungslieferung 7/25, September 2017/Gruppe 6 (S. 711-726). Freiburg: Haufe.
- Kersten, Jens, Neu, Claudia & Vogel, Berthold (2019). *Politik des Zusammenhalts*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (1993). *Das Neue Steuerungsmodell*. Bericht Nr. 5/1993.
- KGSt (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell* (KSM). Bericht Nr. 5/2013.
- Kim, Phillip H. (2015). Action and process, vision and values. In Ted Baker & Friederike Welter (Eds.), *The Routledge Companion to Entrepreneurship* (pp. 59-74). London/New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203096512.
- Klages, Helmut (2002). Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41 (2), 83-107.
- Klein, Peter G., Mahoney, Joseph T., McGahan, Anita M. & Pitelis, Christos N. (2010). Toward a theory of public entrepreneurship. *European Management Review*, 7, 1-15. <https://doi.org/10.1057/emr.2010.1>.
- Kotter, John P. (2014). *Accelerate*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Kovalainen, Anne & Sundin, Elisabeth (2012). Entrepreneurship in public organizations. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organisational Entrepreneurship* (pp. 257-279). Cheltenham: Edward Edgar.
- Kuhlmann, Sabine (2009). Ökonomisierung der deutschen Kommunen. In Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan* (S. 59-78). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-91607-1.

- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-658-00173-5.
- Langlois, Richard N. (2007). The Entrepreneurial Theory of the Firm and the Theory of the Entrepreneurial Firm. *Journal of Management Studies*, 44, 1107-1124. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00728.x>.
- Lenk, Klaus (2020). Multirationalität in der Verwaltung. In Christian Barthel (Hrsg.), *Managementmethoden in der Verwaltung* (S. 187-198). Wiesbaden: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-658-26530-4.
- Lévesque, Veronika & Michl, Thomas (2018). Agilität. In Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vohnhof & Ludger Wagner (Hrsg.), *Agile Verwaltung* (S. 41-51). Berlin: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Lévesque, Veronika & Vohnhof, Cornelia (2018). Komplexität, VUKA und andere Schlagworte. In Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vohnhof & Ludger Wagner (Hrsg.), *Agile Verwaltung* (S. 15-22). Berlin: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Löffler, Elke (2003). Leadership im öffentlichen Sektor. In Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.), *New Public Service* (S. 239-262). Wiesbaden: Gabler. doi: 10.1007/978-3-663-10900-6.
- Lorse, Jürgen (2017). Führungskräfte 4.0. *Verwaltung und Management*, 23, 298-307. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2017-6-298>.
- Luhmann, Niklas (1992). *Beobachtungen der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lynn, Laurence E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm. *Public Administration Review*, 61, 144-160. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00016>.
- Mack, W.R., Green, Deanna & Vedlitz, Arnold (2008). Innovation and Implementation in the Public Sector. *Review of Policy Research*, 25, 233-252. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2008.00325.x>.
- March, James G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2, 71-87. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.71>.
- Matiasko, Wenzel & Weller, Ingo (2008). Leistungsorientierte Vergütung im öffentlichen Sektor. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 78, 35-60. <https://doi.org/10.1007/s11573-008-0003-5>.
- Mayntz, Renate (1968). *Bürokratische Organisation*. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Mazzucato, Mariana (2014). *Das Kapital des Staates*. München: Antje Kunstmann.
- Michl, Thomas (2018). Das agile Manifest. In Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vohnhof & Ludger Wagner (Hrsg.), *Agile Verwaltung* (S. 3-13). Berlin: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Mierlo, J.G.A. van (1996). *Public entrepreneurship as innovative management strategy in the public sector*. Maastricht: METEOR.
- Moran, Alan (2015). *Managing Agile*. Cham u.a.: Springer. doi: 10.1007/978-3-319-16262-1.
- Morris, Michael H. & Jones, Foard F. (1999). Entrepreneurship in established organizations. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24, 71-91. <https://doi.org/10.1177/02F104225879902400105>.
- Naschold, Frieder & Bogumil, Jörg (2000). *Modernisierung des Staates*. Opladen: Leske + Budrich.
- Neck, Reinhard (2016). The Political Entrepreneur. In Dieter Bögenhold, Bonnet, Jean, Dejardin, Marcus & Garcia Pérez de Lema, Domingo (Eds.). *Contemporary Entrepreneurship* (pp. 201-210). Cham: Springer. doi: 10.1007/978-3-319-28134-6.
- Nullmeier, Frank (2011). Wettbewerb. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 150-160). Wiesbaden: VS Verlag (4. Aufl.). doi: 10.1007/978-3-531-90340-8.
- Olsen, Johan P. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 12-37. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806>.
- Ostrom, Elinor (2005). *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*. Helsinki: SGDI.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press (4. Aufl.).
- Pongratz, Hans J. & Abbenhardt, Lisa (2015). Selbstständigkeit, Unternehmertum oder Entrepreneurship? *Sozialer Fortschritt*, 64, 209-215. <https://doi.org/10.3790/sfo.64.9-10.209>.

- Priddat, Birger P. (2010). *Organisation als Kooperation*. Wiesbaden: VS Verlag.
doi: 10.1007/978-3-531-92522-6.
- Raisch, Sebastian, Birkinshaw, Julian, Probst, Gilbert & Tushman, Michael L. (2009). Organizational Ambidexterity. *Organization Science*, 20, 685-695. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0428>.
- Rosa, Hartmut (2005). *Beschleunigung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sack, Detlef (2006). Liberalisierung und Privatisierung in den Kommunen. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 45 (1), 25-38.
- Sarasvathy, Saras D., Dew, Nicholas, Velamuri, Ramakrishna & Venkataraman, Sankaran (2010). Three Views of Entrepreneurial Opportunity. In Zoltan J. Acs & David B. Audretsch (Eds.), *Handbook of Entrepreneurship Research* (pp. 77-96). New York u.a.: Springer (2. Aufl.).
doi: 10.1007/978-1-4419-1191-9.
- Sarasvathy, Saras D. (2008). *Effectuation*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar.
- Schachtner, Christian (2019). New Work im öffentlichen Sektor?! *Verwaltung und Management*, 25, 194-198. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2019-4-194>.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. Bern u.a.: Haupt (5. Aufl.).
- Schimank, Uwe & Volkmann, Ute (2017). Ökonomisierung der Gesellschaft. In Andrea Maurer (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftssoziologie* (S. 593-609). Wiesbaden: VS Verlag (2. Aufl.).
doi: 10.1007/978-3-531-19907-8.
- Schmidt, Werner, Müller, Andrea & Trittel, Nele (2011). Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst. *Industrielle Beziehungen*, 18, 78-98.
- Schneider, Volker & Tenbücken, Marc (2005). Erklärungsansätze für die Privatisierung staatlicher Infrastrukturen. In Volker Schneider & Marc Tenbücken (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug* (S. 85-112). Frankfurt/New York: Campus.
- Schnellenbach, Jan (2007). Public entrepreneurship and the economics of reform. *Journal of Institutional Economics*, 3, 183-202. <https://doi.org/10.1017/S1744137407000641>.
- Schröter, Eckhard & Röber, Manfred (2018). Was halten Spitzenbeamte eigentlich von Verwaltungsreform? *Verwaltungsarchiv*, 109, 33-62. <https://doi.org/10.1515/verwarch-2018-0109>.
- Schultheis, Franz, Vogel, Berthold & Mau, Kristina (Hrsg.) (2014). *Im öffentlichen Dienst*. Bielefeld: Transcript.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2005). *Governance-Forschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Seibel, Wolfgang (2016). *Verwaltung verstehen*. Berlin: Suhrkamp.
- Shane, Scott & Venkataraman, S. (2000). The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research. *Academy of Management Review*, 25, 217-226. doi: 10.2307/259271.
- Shiller, Robert J. (2019). *Narrative economics*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Shockley, Gordon E., Stough, Roger R., Haynes, Kingsley E. & Frank, Peter M. (2006). Toward a theory of public sector entrepreneurship. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 6, 205-223. <https://doi.org/10.1504/IJEIM.2006.009875>.
- Simon, Fritz B. (2009). *Einführung in die systemische Organisationstheorie*. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag (2. Aufl.).
- Slogar, Andreas (2018). *Die agile Organisation*. München: Hanser.
- Smith, Elin (2012). Explaining Public Entrepreneurship in Local Government Organizations. *State and Local Government Review*, 44, 171-184.
<https://doi.org/10.1177%2F0160323X12443073>.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration and Society*, 43, 842-868. <https://doi.org/10.1177%2F0095399711418768>.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2015). Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance. In Alex Nicholls, Julie Simon & Madeleine Gabriel (Hrsg.), *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 145-169). London: Palgrave Macmillian.
doi: 10.1057/9781137506801.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2016). Collaborative Innovation in the Public Sector. In Jacob Torfing & Peter Triantafillou (Hrsg.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 117-138). Cambridge: Cambridge University Press.

- Spilker, Niels (2014). Die Freiheit im Lichte der Kennzahlen. In Ronald Hartz & Matthias Rätzer (Hrsg.), *Organisationsforschung nach Foucault* (S. 169-189). Bielefeld: Transcript.
- Steyaert, Chris & Hjorth, Daniel (2007). *Entrepreneurship as Social Change*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar.
- Thurik, Roy A. (2009). Entreprenomics. Entrepreneurship, Economic Growth and Policy. In Zoltan J. Acs, David B. Audretsch & Robert J. Strom (Eds.), *Entrepreneurship, Growth and Public Policy* (pp. 219-249). Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511805950>.
- Timm-Arnold, Peter & Löffler, Elke (2013). Vom Vater Staat zum Partner Staat. *Verwaltung und Management*, 19, 197-204. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2013-4-197>.
- Torfin, Jacob (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington: Georgetown University Press. <https://doi.org/10.1016/j.socij.2019.05.009>.
- Torfin, Jacob (2019). Collaborative innovation in the public sector. *Public Management Review*, 21, 1-11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>.
- Trapp, Jan Hendrik & Bolay, Sebastian (2003). *Privatisierung in Kommunen*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Venkataraman, Sankaran (1998). The Distinctive Domain of Entrepreneurship Research. In Jerome A. Katz (Ed.), *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence, and Growth*, Volume 3 (pp. 119-138). Bingley: Emerald.
- Vogel, Berthold (2014). Kommunale Verwaltung und lokale Dienstleistung. In Jörg Flecker, Franz Schultheis & Berthold Vogel (Hrsg.), *Im Dienste öffentlicher Güter* (S. 257-261). Berlin: Edition Sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845268989>.
- Vogel, Berthold (2017). Arbeiten im Amt. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 14-15, 22-28.
- Vogel, Berthold & Pfeuffer, Andreas (2016). Amtsethos oder Job? *WSI Mitteilungen*, 69, 513-520. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2016-7-513>.
- Vogel, Berthold & Pfeuffer, Andreas (2019). Wertschätzungskonflikte statt Jobkultur. In Doris Graß, Herbert Altrichter & Uwe Schimank (Hrsg.), *Governance und Arbeit im Wandel* (S. 75-91). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-658-23896-4.
- Vogel, Dominik (2016). *Führung im öffentlichen Sektor*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Vollstädt, Michael (2019). Pragmatic Turn in der Verwaltungswissenschaft. *Die Verwaltung*, 52, 553-575. <https://doi.org/10.3790/verw.52.4.553>.
- Vollstädt, Michael (2020). Agile Verwaltung. In Roland Böhmer & Britta Kiesel (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling* (S. 531-558) Gruppe 6, Stand 10/2020. Freiburg: Haufe.
- Weber, Max (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wegrich, Kai (2011). Post-New Public Management. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 90-98). Wiesbaden: VS Verlag (4. Aufl.). doi: 10.1007/978-3-531-90340-8.
- Wiegrefe, Sascha (2014). Wer verwaltet öffentliche Güter? In Jörg Flecker, Franz Schultheis & Berthold Vogel (Hrsg.), *Im Dienste öffentlicher Güter* (S. 263-285). Berlin: Edition Sigma.
- Wollmann, Hellmut (2002). Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41, 24-51.

Anschrift des Autors:

Dr. Michael Vollstädt, Freiburger Akademie für universitäre Weiterbildung, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Universitätsstraße 9, 79098 Freiburg,
 E-Mail: michael.vollstaedt@wb.uni-freiburg.de.