

Themenschwerpunkt:  
Zwischen Innenleben und Außenwirkung des Staates:  
Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse

## Zwischen Innenleben und Außenwirkung des Staates: Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse

Tobias Bach, Stefan Handke, Eva Ruffing

**Zusammenfassung:** Anlässlich der Emeritierung von Marian Döhler widmet sich dieses einleitende Kapitel dem Verhältnis zwischen Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse und beleuchtet die Potenziale ihrer Verknüpfung. Im Rückblick auf Döhlers wissenschaftliche Beiträge werden zentrale Schnittstellen und Spannungsfelder dieser beiden Teildisziplinen aufgezeigt, die für eine integrative Perspektive auf die Funktionsfähigkeit des Staates von besonderer Relevanz sind. Das Kapitel schafft so die Grundlage für die nachfolgenden Beiträge des Sammelbandes, die Döhlers Ansatz zum Teil aufgreifen und das Spannungsfeld von Politik und Verwaltung aus unterschiedlichen theoretischen und empirischen Perspektiven untersuchen.

**Schlagwörter:** Verwaltungswissenschaft, Policy-Analyse, Disziplinengrenzen

### **Studying the Machine Room of Government and its Societal Impact: Public Administration Research and Policy Analysis**

**Abstract:** This opening chapter explores the relationship between Public Administration and Policy Analysis, highlighting the potential of their intersection in honour of the retirement of Marian Döhler. Reflecting on Döhler's major contributions, it identifies key points of convergence and divergence between these sub-disciplines that are essential for an integrative perspective on the way the state functions. Thus, this chapter sets the stage for the contributions in this volume, which also build on Döhler's approach to explore the interplay between policy and administration from various theoretical and empirical perspectives.

**Keywords:** Public Administration, Policy Analysis, Disciplinary Boundaries

## 1 Einleitung

Anlässlich der Emeritierung von Marian Döhler verfolgt der Themenschwerpunkt in *dms – der moderne staat* das Ziel, das Verhältnis von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse näher zu beleuchten. *Verwaltungswissenschaft* und *Policy-Analyse* – dieses vertraute und doch selten harmonische Paar hat die Kraft, ein ganzes Forscherleben zu prägen. Dabei war dies Marian Döhler in seinem Geburtsjahr 1957 keineswegs in die Wiege gelegt. Die Policy-Analyse (oder auch Politikfeldanalyse oder Policy Studies) war noch nicht erfunden und die Verwaltungswissenschaft war in Deutschland noch eine Spielart der Disziplinen Staats- und Verwaltungsrecht. Bis zu seinem Studium der sozialwissenschaftlich ausgerichteten Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz, das Marian Döhler 1979 begann, brauchte es daher etwas Zeit und den Umweg über eine Handwerksausbildung. Spätestens mit seiner 1990 abgeschlossenen Promotion mit dem Titel „Gesundheitspolitik nach der ‚Wende‘. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland“ verfügte er jedoch auch über das wissenschaftliche Handwerkszeug, um Fragestellungen von Politik und Verwaltung zu vertiefen. Das Interesse an der noch jungen Politikfeldforschung und dem Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und öffentlicher Verwaltung führte ihn über berufliche Stationen am Wissenschaftszentrum Berlin, dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam. Der Abschluss seiner Habilitation mit dem Titel „Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene“ ebnete den Pfad für die 2006 erfolgte Berufung auf die politikwissenschaftliche Professur für das Lehrgebiet „Politik und Verwaltung“ an der FernUniversität in Hagen. Bereits zwei Jahre später wurde Marian Döhler als Professor für „Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft“ an die Leibniz Universität Hannover berufen. Dort hat er bis zu seiner Emeritierung nicht nur in Lehre und Forschung „Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft [als] Teilgebiete der modernen Politikwissenschaft“ behandelt, sondern sich auch als Direktor des Instituts für Politikwissenschaft und Dekan der Philosophischen Fakultät aktiv in die Selbstverwaltung der Universität eingebracht.

Marian Döhler hat in den letzten vier Jahrzehnten einerseits selbst zur Policy-Analyse und zur Verwaltungswissenschaft wichtige Beiträge geleistet, andererseits auch immer wieder das Verhältnis zwischen beiden wissenschaftlich reflektiert und als dynamisch charakterisiert. Leitend für den Themenschwerpunkt ist dabei folgende Feststellung:

*„Auch wenn zwischen beiden Teilgebieten eher die Synergien als die Konkurrenz um die bessere Problemperspektive betont werden, lässt sich vermuten, dass die Verwaltungswissenschaft aus Sicht der Policy-Forschung zu policy-neutral ausfällt, während umgekehrt die Policy-Analyse aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht den administrativen Faktoren zu wenig Aufmerksamkeit widmet. Eine ‚richtige‘ Mischung lässt sich realistischerweise nicht endgültig bestimmen, sondern hängt von der jeweiligen Fragestellung ab“* (Döhler, 2014, S. 78).

Damit stellt sich die Frage, welche „Mischungsverhältnisse“ denn eigentlich zur Beantwortung welcher Fragenkomplexe besonders gut geeignet sind. Der einleitende Beitrag trägt dem auf verschiedene Weise Rechnung: Zum einen stellt er dar, wie Marian Döhler in seinem eigenen Werk policyanalytische und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven verbunden hat und was jeweils der wissenschaftliche Beitrag dieser Herangehensweise war. Die von ihm angelegte Systematik wird in diesem Beitrag weitergedacht und es werden relevante

Schnittstellen zwischen Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft identifiziert. Zum anderen werden sieben Beiträge von Autorinnen und Autoren vorgestellt, die in unterschiedlichen Konstellationen mit Marian Döhler gearbeitet haben, und deren verwaltungswissenschaftliche oder policyanalytische Forschung jeweils eine Brücke zwischen beiden Teilgebieten schlägt.

## 2 Theoretische Grundlagen

### 2.1 Verhältnis zwischen Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse

In Deutschland haben sich die Disziplinen der Policy-Analyse und der Verwaltungswissenschaft unterschiedlich entwickelt, obwohl es Überschneidungen in ihren Zielen und Methoden gibt. Unterschiede bestehen vor allem in den Analyseobjekten und Zielsetzungen: Während die Policy-Analyse sich auf die politischen Maßnahmen und deren Auswirkungen konzentriert, fokussiert sich die Verwaltungswissenschaft auf die Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltung (Bogumil & Jann, 2020). Beide Ansätze interessieren sich allerdings für die Handlungs- und damit auch Problemlösungsfähigkeit des Staates. Das Verhältnis von Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft wird in der Literatur durchaus diskutiert, häufig mit der Fragestellung ob beide Teildisziplinen (noch) zusammen gehören (Jann, 2009, 2019; Janning 2006, Töller, 2018). Ausgangspunkt ist dabei in der Regel die unterschiedliche Entstehungsgeschichte beider Teildisziplinen (siehe beispielsweise Jann, 2009). Die *Policy-Analyse* entstand in den 1960er Jahren in den USA vor dem Hintergrund politischer und gesellschaftlicher Veränderungen sowie der Notwendigkeit, politische Entscheidungen systematisch zu untersuchen und ihre Auswirkungen zu bewerten (Wollmann, 1984). Dies wurde zentrale Aufgabe der Policy-Analyse, die rasch auf ein breites Repertoire an methodischen Zugängen und spezialisierten theoretischen Ansätzen zugriff, um Politikinhalt zu betrachten. Die *Verwaltungswissenschaft* als moderne Sozialwissenschaft hat ihre Wurzeln in der frühen Nachkriegszeit und wurde stark durch die Notwendigkeit geprägt, die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung zu verbessern (Jann, 2019; Derlien, 2003). Daher steht häufig die Analyse von Strukturen und Entscheidungsprozessen innerhalb der Verwaltung im Vordergrund, auch mit dem Ziel, hieraus konkrete Handlungs- und Reformempfehlungen abzuleiten. Obwohl insbesondere der deutschen Verwaltungswissenschaft lange Zeit eine gewisse Untertheoretisierung nachgesagt wurde, verfügt insbesondere die internationale Verwaltungswissenschaft („Public Administration“) über einen eigenen Theoriekanon, der stärker Entscheidungs- und Kontrollstrukturen sowie Entscheidungsprozesse innerhalb der Verwaltung in den Blick nimmt. Hierzu zählen beispielsweise Theorien der politischen Kontrolle der Verwaltung und der damit verbundenen Probleme (siehe auch Döhler, 2018) unterschiedliche Ansätze zur Modellierung von Entscheidungsprozessen (etwa Inkrementalismus oder das berühmte „Garbage Can“ Model), oder neuere Ansätze zur Rechenschaftspflicht („Accountability“) von Individuen und Organisationen. In zunehmendem Maße hat die Verwaltungswissenschaft spätestens seit den 1990er Jahren unter dem Schlagwort „Governance“ aber auch die Interaktionen der Verwaltung mit anderen Akteuren und die gesellschaftliche Selbststeuerung in bestimmten Sektoren thematisiert (Mayntz, 2004; Döhler, 2009). Gegenstände, Theorien und Methoden beider Teildisziplinen lassen sich damit auf der einen Seite nicht

trennscharf voneinander abgrenzen (Jann, 2009). Das hat beispielsweise damit zu tun, dass etwa die Implementation von Policies schwerpunktmäßig mit Bezug auf die sogenannte Vollzugsverwaltung untersucht werden kann, etwa in Studien zur „street level bureaucracy“, aber eben auch mit einem stärkeren Fokus etwa auf die Reaktion der Adressaten, wodurch die Verwaltung wiederum in den Hintergrund gerät. Auf der anderen Seite können eben jene unterschiedlichen Schwerpunkte zu einer fruchtbaren Perspektiverweiterung der jeweils anderen Teildisziplin beitragen, was unter anderem von Annette Töller (2018) eingefordert wird, die beide als eher eigene Teildisziplinen mit gemeinsamer Geschichte sieht, die aktiv aufeinander zugehen müssen. Diese Verquickung beider Teilbereiche und die möglichen Analyseperspektiven, die sich aus ihr ergeben, werden im Folgenden näher beleuchtet.

## 2.2 Döhlers Systematisierungen und methodische Ansätze

Die Forschungsarbeit von Marian Döhler verbindet Aspekte beider Disziplinen. Anlass für eine systematische Auseinandersetzung mit dem Verhältnis der beiden Teildisziplinen zueinander war die Diagnose, dass die Verwaltungsforschung in der deutschen Politikwissenschaft deutlich schwächer repräsentiert ist als die Policy-Analyse, was die Frage aufwirft, welche zentralen, genuin verwaltungswissenschaftlichen Themenschwerpunkte sich eigentlich (noch) identifizieren lassen, die nicht ohne weiteres der Policy-Analyse zugeschlagen werden können (Döhler, 2014). Vor diesem Hintergrund identifiziert Döhler drei verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Policy-Analyse: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung zueinander, insbesondere im Hinblick auf politische Steuerung, den Wandel der Verwaltung und die Rolle der Verwaltung als Akteur. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über diese Problemperspektiven:

*Tabelle 1:* Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven

Politik und Verwaltung	Wandel der Verwaltung	Verwaltung als Akteur
Kontrolle	Wachstum	Gesetzgebung
Politische Steuerung	Wandel	Gesetzesvollzug
Governance	Modernisierung	Verwaltungshandeln

*Quelle:* in Anlehnung an Döhler, 2014, S. 77.

In der ersten Problemperspektive – dem *Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung* – werden unterschiedliche Aspekte der Steuerungsfähigkeit der Politik und die Steuerbarkeit der Verwaltung thematisiert. Diese verwaltungswissenschaftliche Perspektive ist für die Policy-Analyse von hoher Relevanz, weil hierbei die Steuerungsfähigkeit des Staates insgesamt untersucht wird. Dabei kann durchaus eine Varianz zwischen Politikfeldern erwartet werden. Enthierarchisierte Governance-Arrangements werden sich eher in der Umwelt- oder Sozialpolitik als in der Außen- oder Sicherheitspolitik finden lassen, eine Autonomisierung der Behörden eher in technischen Politikfeldern als in der Familienpolitik. Diese Perspektive nimmt eine zentrale Position in den Forschungsarbeiten von Marian Döhler ein. Dieser ersten Schnittstelle zwischen Policy-Analyse und Verwaltungsforschung hat Marian Döhler sich in seiner eigenen Forschung zunächst von der Perspektive der Policy-Analyse genähert. Zu Beginn seiner Karriere, in dem Buch „Gesundheitspolitik nach der Wende“, konzentrierte er

sich auf Policy-Netzwerke und deren Einfluss auf gesundheitspolitische Strategiewechsel in verschiedenen Ländern (Döhler, 1990). Bereits in diesem Werk waren die „Verwaltungsorganisation und ihre [...] Auswirkungen auf die Fähigkeit des Staates zur Politikdurchsetzung“ (Döhler, 1990, S. 517) Teil eines breiteren – eigentlich policyanalytischen – Erklärungsansatzes. In „Die Regulierung von Professionsgrenzen“ (1997) und „Strukturbildung von Politikfeldern“ (1997) vertieft er diese Analyse, indem er die Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen sowie die Bildung von Politikfeldern untersucht. In diesen Werken wird insbesondere deutlich, warum es notwendig ist, administrative Strukturen zu verstehen, um politische Maßnahmen effektiv zu gestalten und umzusetzen. Insbesondere in dem zweiten Werk zeigt Döhler (1997), wie Interessengruppen die strukturelle Gestaltung der Ministerialverwaltung beeinflussen, was sowohl policy-relevante als auch verwaltungswissenschaftliche Aspekte berührt. Er arbeitet heraus, dass Veränderungen in der Landschaft der Interessengruppen signifikante Auswirkungen auf die ministeriellen Strukturen haben. Diese Forschung verdeutlicht die Notwendigkeit einer interdisziplinären Herangehensweise, bei der sowohl die externen politischen Einflüsse als auch die internen Verwaltungsprozesse berücksichtigt werden, um ein umfassendes Verständnis der öffentlichen Verwaltung und ihrer Reformen zu entwickeln.

Mit der Veröffentlichung seiner Habilitationsschrift „Die politische Steuerung der Verwaltung“ rückt Döhler die Interaktionen zwischen politischen Akteuren und der Verwaltung in den Fokus (2007a). Er untersucht empirisch, wie politische Steuerung die Effizienz und Effektivität der Verwaltung beeinflusst und welche politikfeldspezifischen Unterschiede es in den politischen Steuerungsambitionen der Ministerien und der Steuerbarkeit von Bundesbehörden gibt. Diese Studie unterstreicht seine Sichtweise, dass eine erfolgreiche Umsetzung politischer Entscheidungen stark von einer gut funktionierenden Verwaltung abhängt. Dabei erfolgt auch eine tiefere Integration von Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, indem er die Verwaltung als entscheidenden Akteur in der politischen Steuerung betrachtet. Gleichzeitig setzt sich Döhler auch kritisch mit der international dominierenden theoretischen Perspektive bei der Analyse der politischen Steuerung der Verwaltung – der Prinzipal-Agent-Theorie – auseinander. In diesem Zusammenhang weist er insbesondere darauf hin, dass im bundesdeutschen Kontext zahlreiche Mechanismen bestehen, welche die Steuerung von Behörden als weitgehend unproblematisch erscheinen lassen (Döhler, 2002, 2005). Dies bedeute jedoch nicht, dass die Steuerung von Behörden immer reibungslos verläuft und dass es keine tatsächlichen Unterschiede in der Art der Behördensteuerung gibt (Döhler, 2007a). Darüber hinaus hinterfragt er auch die zentrale Annahme dieser Theorie, wonach der Agent (also die Verwaltung) sich problematisch verhält, indem er von den Präferenzen des Prinzipals abweicht. Döhler unterstreicht vielmehr, dass bürokratisches Fehlverhalten seinen Ursprung auch im Steuerungsversagen des politischen Prinzipals haben kann (Döhler, 2018). Zudem lassen sich politikfeldübergreifend Faktoren identifizieren, die den moral hazard des Prinzipals begünstigen.

Die zweite Problemperspektive – *Wandel der Verwaltung* – fokussiert genuin auf das Innenleben des Staates. Struktur und Funktionsweise der Verwaltung sowie deren Wandel können als Kern des verwaltungswissenschaftlichen Forschungsinteresses beschrieben werden. Die Frage, wie sich Struktur und Wandel von Verwaltung auf Policies auswirken, stellt nach wie vor eine Forschungslücke dar. Dass solche Wirkungszusammenhänge existieren, wurde etwa für die so genannte Regulierungsverwaltung belegt, in der Behörden nach der Liberalisierung vormals staatsnaher Sektoren wie Energie, Telekommunikation oder Bahn

nun Kompetenzen haben, die weit über die übliche Rechtskonkretisierung hinausgehen (Döhler, 2014). Die ländervergleichende Implementationsforschung zeigt zudem, dass Ressortzuschnitt und unterschiedliche Federführungen inhaltliche Unterschiede bei der Umsetzung europäischer Policies im Nationalstaat erklären (Pollex & Ruffing, 2024). Döhler hat in zahlreichen Aufsätzen zur Regulierungsverwaltung herausgearbeitet, dass das Modell der Regulierungsbehörde eine „Transformation der klassischen Verwaltung“ beinhaltet (Döhler, 2001, 2006; Döhler & Wegrich, 2010; Döhler, 2011). Ebenso hat er sich – durchaus kritisch – mit dem Reformtrend der „Agencification“ und dessen Relevanz für die Bundesverwaltung auseinandergesetzt (Döhler, 2007b; Jann & Döhler, 2007).

Die dritte Problemperspektive – *Verwaltung als Akteur* – schaut zum einen auf das Innenleben des Staates, etwa das Rollenverständnis von Verwaltungsakteuren, zum anderen aber auch darauf, wie diese Gesetzgebung und Implementation beeinflussen. Diese Perspektive trägt damit auch dazu bei, Varianz in Policy-Making und Implementation zu erklären. Diese lässt sich etwa in einer unterschiedlich starken Rolle der Verwaltung in der Gesetzesvorbereitung und der Beteiligung externer Akteure ausmachen (Döhler, 2012). Im Zusammenhang mit einem in Hannover angesiedelten interdisziplinären Forschungsprojekt hat Döhler zur besonderen Handlungslogik von Wissenschaftsbehörden geforscht, die einerseits in einem hierarchischen Kontext stehen und andererseits der spezifischen Logik des Wissenschaftssystems folgen (Bach et al., 2013; Bach & Döhler, 2012). In jüngeren Arbeiten, wie „The architecture of organizations as missed opportunity in political research“ (2020b) und „Ministerialverwaltung und Interessengruppen“ (2020a), analysiert Döhler die strukturellen Herausforderungen und das Machtgefälle in den Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung. Insgesamt zeigt sich, dass Döhler (2015) eine zunehmende Verschränkung von Politik und Verwaltung thematisiert. Er argumentiert, dass die traditionellen Grenzen zwischen diesen Bereichen durchlässig sind und eine integrative Herangehensweise notwendig ist, um komplexe politische Probleme zu analysieren, aber auch zu lösen. Diese Sichtweise unterstützt eine ganzheitliche Betrachtung, in der Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft als komplementäre Disziplinen fungieren.

Diese Systematisierung wurde jedoch entworfen, um den eigenständigen Beitrag verwaltungswissenschaftlicher Problemperspektiven für die Policy-Analyse deutlich zu machen. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, diese Perspektive um die Frage zu ergänzen, welchen Beitrag die Policy-Analyse zur Verwaltungsforschung leisten kann und welche Fragen sich besonders gut an den Schnittstellen der beiden Teildisziplinen bearbeiten lassen. Hierbei beansprucht dieser Beitrag keineswegs den Anspruch auf eine umfassende Analyse, sondern soll vielmehr einige Denkanstöße liefern, die auf die folgenden Fragestellungen gerichtet sind: Lassen sich analog auch Policy-Perspektiven in der Verwaltungsforschung identifizieren? Wenn Entwicklungen in der Verwaltungswissenschaft für die Policy-Analyse relevant sind, lassen sich dann vielleicht auch umgekehrt Entwicklungen im Policy-Bereich als relevant für die Verwaltungsforschung identifizieren? Solche relevanten Entwicklungen existieren zweifelsohne und sollen im Folgenden schlaglichtartig beleuchtet werden.

Im Verhältnis zwischen *Politik und Verwaltung* sind die oben dargestellten Steuerungs- und Kontrollmechanismen in etablierten Demokratien ganz grundsätzlich auf die Sicherung der demokratischen Legitimität und rechtskonformen Implementation ausgerichtet (Ellwein, 1993). Dies wird allerdings offenkundig problematisch, wenn in etablierten Demokratien Prozesse des „democratic backsliding“, also des Rückzugs oder der Rückabwicklung von Demokratien einsetzen. Bauer und Becker (2020) argumentieren, dass sich grundsätzlich vier

Strategien in der Verwaltungspolitik populistischer Regierungen identifizieren lassen: Capture, Reform, Demontage und Sabotage. Auf diese Formen der Verwaltungspolitik können Verwaltungen wiederum auch unterschiedlich reagieren: Nämlich wie etwa Pierre und Peters (2017) argumentieren durch „working, shirking or sabotage“ (siehe auch Schuster et al., 2022). Populistische Regierungen stellen die Verwaltung also vor neue Herausforderungen, auf die sie unterschiedlich reagieren kann. Die unterschiedlichen Optionen, die hier von Politik und Verwaltung gewählt werden, gehen allerdings mit äußerst weitreichenden Konsequenzen für die Funktionsfähigkeit von Demokratien und die Problemlösungsfähigkeit des Staates einher, von Re-Konsolidierung bis Zusammenbruch.

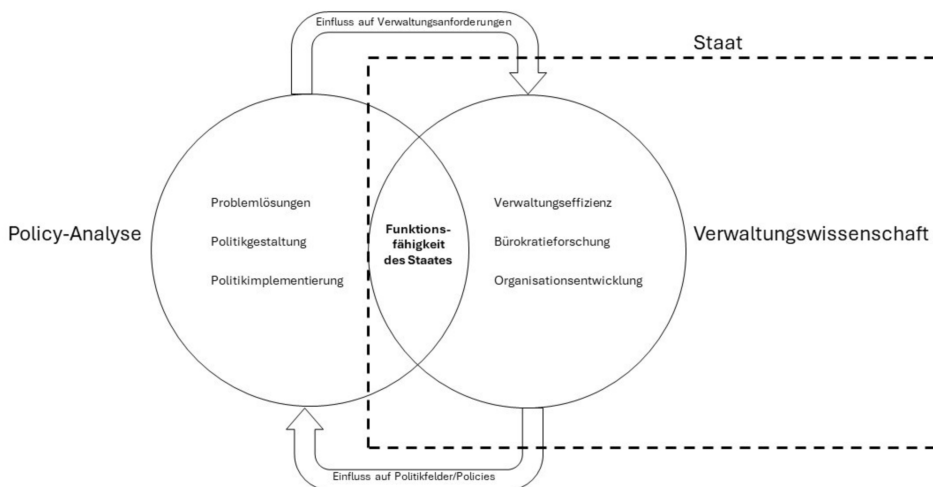
Fokussiert man statt auf den *Wandel der Verwaltung* auf *Wandel im Policy-Bereich*, lassen sich vor allem zwei wichtige Entwicklungen identifizieren:

Während zum einen mit dem Abbau des Sozialstaates in den 1980er und 1990er Jahren und dem generellen Trend zu Liberalisierung und Privatisierung zunächst ein Rückzug des Staates diskutiert worden war (Zohlnhöfer, 2001; Schneider, 2004), der sich in Teilen auch beobachten ließ, stellt die aktuelle rasche Folge von Krisen, die sich zum Teil auch gegenseitig verschärfen, neue Anforderungen an die Problemlösungsfähigkeit des Staates, die mit entsprechender Policy-Aktivität beantwortet werden. Dies stellt aber auch die Verwaltung vor neue Herausforderungen in Politik-Vorbereitung und -implementation (Kuhlmann et al., 2024).

Zum anderen zeigen neuere Forschungsarbeiten, dass der Umfang sektoraler Policies auch über Krisenreaktionen hinaus ständig zunimmt. Dem steht auf der anderen Seite aber kein proportionaler Zuwachs administrativer Kapazität gegenüber, worunter die Effektivität der Politikimplementierung leidet (Fernández-i-Marín et al., 2024b). Da es sich dabei um eine weitverbreitete Entwicklung handelt, stellt dies die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zunehmend in Frage. Zur Erklärung dieses Policy-Trends hilft aber – und das zeigt wiederum die fruchtbare Verquickung von Policy- und Verwaltungsforschung – vor allem ein Blick auf die Rolle der Verwaltung im Policy-Prozess. Ein zentraler Erklärungsfaktor für die „Lücke“ zwischen Aufgaben und Kapazität ist das Ausmaß der Integration von politikformulierender Verwaltung und Vollzugsverwaltung (Fernández-i-Marín et al., 2024a). Je stärker die Integration, je kleiner die „Lücke“. Diese Integration ist dann hoch, wenn die politikformulierende Ebene politisch, administrativ und organisatorisch die Verantwortung für die Implementation trägt und umgekehrt die Vollzugsverwaltung eine starke Stimme bei der Politikformulierung hat. Mit einer starken Stimme kann die Vollzugsverwaltung etwa dann sprechen, wenn sie nicht zu fragmentiert ist, formell in den Entscheidungsprozess eingebunden ist und eine Gesetzesfolgenabschätzung stattfindet. Unter diesen Bedingungen kann die Vollzugsverwaltung einer „Lücke“ zwischen Aufgaben und Kapazität entgegenwirken, indem sie entweder bremsend auf den Aufgabenzuwachs einwirkt oder erfolgreich auf eine entsprechende Ausweitung der Kapazitäten dringt. Die Perspektive der *Verwaltung als Akteur* lässt sich offenkundig nicht ohne weiteres spiegeln. Der Frage, welche Rolle die Verwaltung bei der Gesetzesvorbereitung und -implementation spielt und wie sich Unterschiede im Verwaltungshandeln generell erklären lassen, lässt sich aber die Frage gegenüberstellen, wie *politikfeldspezifische Trends*, wie etwa Trends in der Häufigkeit der Verwendung bestimmter Policy-Instrumente oder Governance-Arrangements aussehen und wie sie sich auf die Verwaltung auswirken (ausführlich dazu Grunow, 2017). Dass sich an der *Schnittstelle zwischen Policy-Analyse und Verwaltungsforschung* solche Fragen besonders gut untersuchen lassen, die sich mit der Funktions- und Problemlösungsfähigkeit des Staates insgesamt befassen, ist vor dem Hintergrund der Entstehung beider Teildisziplinen sicher keine neue Erkenntnis.

Aufgrund der stärkeren Ausdifferenzierung und der damit einhergehenden Spezialisierung der beiden Forschungsschwerpunkte ist eine aktive Auseinandersetzung mit der jeweils „anderen Seite“ als sinnvoll zu betrachten (Töller, 2018). Hier erscheint vor allem eine pragmatische Herangehensweise sinnvoll, mit der abhängig vom jeweiligen Untersuchungsgegenstand relevante Erklärungsansätze herangezogen werden. Nicht jede policyanalytische Untersuchung muss die Verwaltung berücksichtigen, und nicht jede Forschungsarbeit, die sich primär für das „Binnenleben“ der Verwaltung interessiert, muss Auswirkungen auf Policy-Entscheidungen berücksichtigen. Aber wenn die Problemlösungsfähigkeit des Staates im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht, dann ist davon auszugehen, dass die Verwaltung (auch) berücksichtigt werden sollte, wengleich ihre Bedeutung stark variieren kann, was wiederum erklärungsbedürftig ist. Umgekehrt liefert die Verwaltungswissenschaft wichtige Erkenntnisse über die Rolle und Funktionsweise der Verwaltung als Akteur im politischen System, ihre Kontrolle und ihren Wandel. Diese Erkenntnisse fließen in die Policy-Analyse ein, indem sie die strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen definieren, unter denen politische Lösungen entwickelt und umgesetzt werden können. Die Verwaltungswissenschaft zeigt auf, wie sich Veränderungen in der Verwaltung auf die Effektivität der Policy-Formulierung und -umsetzung auswirken können, und trägt so zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit des Staates bei.

Abbildung 1: Verhältnis zwischen Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft



Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wirken die Ergebnisse der Policy-Analyse auf die Verwaltungswissenschaft, indem sie neue Anforderungen an die Verwaltung identifizieren, während umgekehrt die Verwaltungswissenschaft die strukturellen Voraussetzungen erforscht, unter denen Policies effektiv gestaltet und umgesetzt werden können. Beide Perspektiven tragen somit zur Bewältigung komplexer politischer und administrativer Herausforderungen bei. Gemeinsam adressieren sie damit die Funktionsfähigkeit des Staates.



### 3 Überblick über die Beiträge des Themenschwerpunkts

Alle Beiträge des Themenschwerpunktes verbinden die Perspektiven der Policy-Analyse und der Verwaltungswissenschaft miteinander, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Drei Beiträge nehmen eher eine policyanalytische Perspektive ein:

*Nicolai Dose und Daniela Strüngmann untersuchen in ihrem Beitrag „Are great expectations in Bonn and Berlin dashed in North Rhine-Westphalia and Baden-Wuerttemberg? Findings from a content analysis and a QCA of 30 case studies on the implementation of the German federal immission control law“ die Erfolgs- und Misserfolgskriterien bei der Umsetzung des deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Die Autor:innen verwenden einen Analyserahmen, der sowohl standardmäßige Erklärungsvariablen als auch induktiv gewonnene Variablen wie intensive Verhandlungsprozesse berücksichtigt. Durch eine Inhaltsanalyse und eine qualitative vergleichende Analyse (QCA) von 30 Fallstudien kommen sie zu dem Schluss, dass unterschiedliche Kombinationen von Erklärungsvariablen die Erfolge und Misserfolge der Umsetzung erklären können.*

Ein zentrales Ergebnis der Untersuchung ist die Bedeutung von Verhandlungsprozessen für den Vollzugserfolg, insbesondere wenn die Implementation unklarer Regelungen durch intensive Verhandlungen unterstützt wird. Andere Variablen wie technische Machbarkeit und klare gesetzliche Bestimmungen spielen ebenfalls eine Rolle. Eine integrierte Verwaltungsstruktur und nicht-redistributive Maßnahmen fördern die Umsetzung, während Ermessensspielräume und redistributive Politiken intensive Verhandlungen erfordern, um erfolgreich umgesetzt zu werden. Die Studie von Dose und Strüngmann trägt zur Implementations- und Compliance-Forschung bei und bietet Einblicke in die Bedeutung von Verhandlungsprozessen auf der Vollzugsebene. Die Forschung zeigt, dass Erfolg und Misserfolg der Umsetzung nicht nur von den rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen abhängen, sondern auch von der Art und Intensität der Interaktion zwischen den beteiligten Akteuren.

In Bezug auf die Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft verdeutlicht der Beitrag, wie wichtig die Struktur der öffentlichen Verwaltung und die Klarheit der gesetzlichen Normen für die erfolgreiche Umsetzung von Policies sind. Die Studie verbindet Ansätze der Policy-Analyse mit der Perspektive der Verwaltungswissenschaft, indem sie zeigt, wie administrative Strukturen und Prozesse die Umsetzung von Gesetzen beeinflussen.

Der Aufsatz „*Akademische Selbstverwaltung – keine Trennung von Gestaltungs- und Verwaltungshandeln?*“ von Eva Barlösius, Volker Epping und Johanna Johannsen thematisiert die akademische Selbstverwaltung und deren Bedeutung innerhalb der Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse. Die Autor:innen argumentieren, dass die Verwaltungswissenschaft die akademische Selbstverwaltung im Vergleich zur kommunalen Selbstverwaltung überraschend wenig berücksichtigt, obwohl sie für Hochschulen strukturbildende Bedeutung besitzt. Sie beleuchten, dass Wissenschaftler:innen in Deutschland, anders als in anderen Ländern, verfassungsrechtlich zur Mitwirkung an der Hochschulverwaltung verpflichtet sind, was die Autonomie der Hochschulen stärkt. Ein zentrales Argument ist, dass die akademische Selbstverwaltung nicht nur organisatorisch, sondern auch verfassungsrechtlich eine bedeutende Rolle spielt. Die Autor:innen konstatieren, dass die akademische Selbstverwaltung durch das Grundgesetz geschützt ist, das die Freiheit von Forschung und Lehre garantiert. Sie betonen, dass dieser verfassungsrechtliche Schutz die Grundlage für eine relative Autonomie

der Hochschulen bildet, die jedoch durch politische und gesellschaftliche Entwicklungen zunehmend unter Druck gerät.

Im Zusammenhang mit der Policy-Analyse untersuchen Barlösius, Epping und Johannsen, inwieweit die rechtlichen Vorgaben und politischen Vorstellungen der akademischen Selbstverwaltung mit den tatsächlichen Auffassungen der Wissenschaftler:innen übereinstimmen. Dazu werten sie qualitative Interviews mit Professor:innen aus. Sie identifizieren vier verschiedene Auffassungen von akademischer Selbstverwaltung, die deutlich von den rechtlichen Grundlagen akademischer Selbstverwaltung abweichen. Diese Divergenzen entstehen daraus, dass die vier Auffassungen auf inneruniversitäre Deutungsmuster referieren und nicht auf das Verhältnis von Hochschulen und Staat. Der Aufsatz zeigt auf, dass die akademische Selbstverwaltung sowohl aus rechtswissenschaftlicher Perspektive als auch aus der Sicht der Policy-Analyse von erheblicher Bedeutung ist. Die rechtlichen Grundlagen und deren praktische Umsetzung bieten ein spannendes Feld für die Verwaltungswissenschaft, um das Verständnis von Governance und Autonomie im Hochschulbereich zu vertiefen. Die Autor:innen plädieren dafür, dass zukünftige Forschungen die Auffassungen von Wissenschaftler:innen über Selbstverwaltung stärker berücksichtigen, um ein umfassenderes Bild der Hochschulgovernance zu erhalten.

Tanja Klenk untersucht in ihrem Aufsatz „*Towards digital era governance? Examining Health Policy through the Lens of Public Administration*“ die Transformation des deutschen Gesundheitssystems durch Digitalisierung, insbesondere die Rolle der öffentlichen Verwaltung bei der Umsetzung digitaler Gesundheitsinitiativen wie der elektronischen Gesundheitskarte. Sie argumentiert, dass die Digitalisierung eine grundlegende Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen erfordert, um politische Ziele zu erreichen. Klenk betont, dass die Verwaltung nicht nur die Umsetzung von Politik gestaltet, sondern auch ein politischer Akteur ist, der durch interne Machtkämpfe und den Einfluss politischer Werte geprägt wird. Sie beschreibt verschiedene Governance-Modelle wie Weberianische Bürokratie, New Public Management, Public Governance und Digital Era Governance und deren Einfluss auf die Verwaltungsstrukturen.

Klenk integriert Erkenntnisse der Policy-Analyse, indem sie die Notwendigkeit einer engen Verzahnung von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse hervorhebt. Sie kritisiert, dass die Policy-Analyse oft die organisatorischen Dimensionen der Politikgestaltung vernachlässigt, während die Verwaltungswissenschaft sich zu sehr auf entpolitisierte Managementansätze konzentriert. Im Hinblick auf die verwaltungswissenschaftliche Ausrichtung plädiert Klenk für eine stärkere Berücksichtigung der politischen Dimensionen innerhalb der Verwaltungswissenschaft. Sie argumentiert, dass Verwaltungsstrukturen politische Werte widerspiegeln und daher sowohl das Ergebnis als auch der Prozess von Verwaltungsreformen politisch motiviert sind. Klenk betont die Notwendigkeit, Verwaltung als integralen Bestandteil der politischen Steuerung zu betrachten und die interne Dynamik und Machtkämpfe innerhalb der Verwaltung zu analysieren.

Drei Beiträge fokussieren schwerpunktmäßig auf Struktur und Rolle der Verwaltung:

Der Aufsatz „*Wissensnutzung in der Ministerialbürokratie aus dem Blickwinkel der Policy- und Verwaltungsforschung*“ von Jasmin Theres Beneke und Fabian Jakobowitz beleuchtet die Bedeutung der Wissensverwendung im politischen und administrativen Kontext. Die Autor:innen betonen, dass Wissensnutzung für die Problemlösungsfähigkeit und Legitimität politisch-administrativer Systeme entscheidend ist. Trotz der umfangreichen Literatur

zur Wissensnutzung bleibt diese häufig fragmentiert und schlecht mit der Policy- und Verwaltungsforschung verknüpft.

Ein zentraler Punkt ist, dass Ministerialbürokratien eine wichtige Rolle bei der Wissensverarbeitung spielen, die oft nicht ausreichend berücksichtigt wird. Die Autor:innen nutzen den Analyserahmen von Marian Döhler, um zu zeigen, wie bestehende Wissensstände miteinander verbunden werden können. Sie argumentieren, dass die formale Struktur von Organisationen ein geeigneter Ausgangspunkt ist, um verschiedene Literaturstränge zu verknüpfen. Wichtig ist dabei, die Konzepte in den von Döhler vorgeschlagenen Dimensionen zu verorten und sich klar auf policy- und verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen zu konzentrieren. Die Autor:innen heben hervor, dass Wissen von verschiedenen Akteuren, darunter Forschungsinstitute und Think Tanks, in den politischen Prozess eingebracht wird. Dies führt zu einem intensiven Informationsfluss und wirft Fragen zur Rolle und Funktion der verschiedenen Akteure auf. Zudem wird betont, dass Ministerien in Konkurrenz zu nicht-staatlichen Akteuren stehen, die ebenfalls Wissen produzieren und nutzen. Ein weiteres Thema ist die interne Dynamik innerhalb der Ministerien, die Einfluss auf die Problemdefinition, Programmformulierung und Implementation hat. Es wird festgestellt, dass Policy-Ansätze wie das Advocacy Coalition Framework und der Multiple-Streams-Ansatz die Rolle von Ministerien nicht ausreichend berücksichtigen. Die Autor:innen fordern daher eine stärkere Beachtung binnenstruktureller Faktoren und Machtkonstellationen innerhalb der Ministerialbürokratien.

Zusammenfassend wird deutlich, dass eine erfolgreiche Verknüpfung von Wissensnutzung und Verwaltungswissenschaft eine klarere Fokussierung und eine bessere Integration der verschiedenen Forschungsergebnisse erfordert. Beneke und Jakobowitz bieten Orientierung und Ansätze, wie dies gelingen kann, und betonen die Notwendigkeit, die Konzepte explizit in verwaltungswissenschaftliche Rahmen zu übertragen.

Der Aufsatz „*Politisierung der Ressortforschungseinrichtungen in Deutschland*“ von *Sylvia Veit* und *Falk Ebinger* untersucht die Rolle und Position von Ressortforschungseinrichtungen, die in Deutschland von zentraler Bedeutung in Forschung, Beratung und Vollzug für Bundesministerien sind. Diese Einrichtungen befinden sich in einer hybriden Position zwischen Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung, was Fragen zur Unabhängigkeit ihrer Arbeit aufwirft. Der Beitrag basiert auf Daten des Politisch-Administrative-Elite Surveys (PAE) 2021, die federführend von Marian Döhler an der Universität Hannover erhoben wurden, in Kooperation mit den Autor:innen dieses Beitrags. Der Beitrag analysiert, wie Ressortforschungseinrichtungen sich im wissenschaftlichen Feld positionieren, in welchem Ausmaß sie politisch gesteuert werden und wie stark das Leitungspersonal politisiert ist. Ein zentrales Ergebnis ist, dass Ressortforschungseinrichtungen trotz ihrer wissenschaftlichen Verpflichtungen dem Einfluss ihrer Ministerien unterliegen, was ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen kann. Diese Einrichtungen variieren stark in Rechtsform, Aufgaben und öffentlicher Sichtbarkeit, teilen jedoch das Spannungsfeld zwischen wissenschaftlichen Prinzipien und politischen Erwartungen. Der Beitrag zeigt, dass politische Steuerung und die Politisierung des Führungspersonals in Ressortforschungseinrichtungen im Vergleich zu anderen Bundesbehörden und Ministerien unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

Im Hinblick auf das Verhältnis von Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft wird aufgezeigt, wie Entscheidungswissen in den Policy-Prozess eingespeist wird und welche Akteure daran beteiligt sind. Dabei wird deutlich, dass Ressortforschungseinrichtungen als multifunktionale Organisationen eine wichtige Rolle im politischen Prozess spielen und zu-

gleich wissenschaftliche Glaubwürdigkeit besitzen müssen. Die Untersuchung trägt zur Verwaltungswissenschaft bei, indem sie eine bislang wenig erforschte Gruppe von Institutionen systematisch analysiert und deren Stellung im wissenschaftlichen und politischen Feld beleuchtet. Dies bietet wertvolle Einblicke in die Struktur und Funktionsweise der deutschen Verwaltung und die Herausforderungen der Politisierung in der wissenschaftlichen Beratung.

In dem Aufsatz *„Struktureller Zugang als architektonische Mitwirkung: Interessengruppen und Ministerialverwaltung auf Bundesebene“* von Julia Fleischer werden die Dynamiken der Interessengruppen und deren Einfluss auf die strukturellen Veränderungen in den Bundesministerien analysiert. Der Beitrag nutzt die offizielle Lobbyliste des Bundestags sowie Daten aus dem „Structure and Organisation of Governments Project“ (SOG-PRO), um die formalen Strukturveränderungen in den Ministerien seit 1980 zu untersuchen. Der Fokus liegt auf Organisationseinheiten mit Policy-Zuständigkeiten in acht Politikbereichen: Arbeit, Bildung, Familie, Gesundheit, Landwirtschaft, Umwelt, Verkehr und Wirtschaft. Die zentrale These des Aufsatzes ist, dass die Dynamiken in der Landschaft der Interessengruppen signifikante Auswirkungen auf die Langlebigkeit und Veränderung der ministeriellen Einheiten haben. Die empirische Analyse zeigt, dass Veränderungen in den Interessengruppenpopulationen die Lebensdauer der entsprechenden ministeriellen Einheiten verkürzen können, selbst wenn alternative Erklärungen wie parteipolitische Einflüsse berücksichtigt werden. Die Effekte variieren jedoch je nach Politikbereich, was auf die Relevanz weiterer Eigenschaften der Politikfelder für die strukturelle Anpassung hinweist.

Im Kontext der Policy-Analyse wird deutlich, dass Interessengruppen eine bedeutende Rolle in der Gestaltung und Stabilisierung ministerieller Strukturen spielen. Die Studie unterstreicht die Notwendigkeit, die Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern und organisatorischen Strukturen in der Verwaltung tiefer zu verstehen, um die Effizienz und Responsivität der Ministerialverwaltung zu verbessern. Die Bezüge zur Verwaltungswissenschaft werden durch die detaillierte Untersuchung der internen Verwaltungsstrukturen und ihrer Entwicklung über die Zeit hinweg hergestellt. Fleischer beleuchtet, wie Veränderungen in der ministeriellen Aufbauorganisation nicht nur durch politische Wechsel, sondern auch durch externe Interessengruppen beeinflusst werden, was eine wichtige Erkenntnis für die Verwaltungspraxis darstellt. Zusammenfassend bietet der Aufsatz von Julia Fleischer wertvolle Einblicke in die Bedeutung von Interessengruppen für die Verwaltungsstrukturen und erweitert sowohl das Verständnis der Policy-Analyse als auch der Verwaltungswissenschaft um empirische Evidenz und theoretische Perspektiven.

Schließlich wird die Funktionsfähigkeit des Staates als Analysegegenstand an der Schnittstelle zwischen Policy- und Verwaltungsforschung vor allem von Werner Jann in seinem Aufsatz *„Bürokratieabbau und Policy Forschung – schon mal voneinander gehört? Warum und wie man voneinander lernen sollte“* adressiert. Janns Ausgangsthese ist, dass die Policy-Forschung das Thema Bürokratieabbau, ein zentrales Thema der innenpolitischen Debatten seit vielen Jahren, weitgehend ignoriert, weil Bürokratieabbau nur als administratives Problem wahrgenommen wird, obwohl Ursachen und Auswirkungen weit über die Verwaltung hinausgehen und Wirtschaft und Gesellschaft zentral betreffen. Er skizziert verschiedene Bereiche der Policy-Forschung wie Implementation, Regulierung, Design und Policy-Wachstum, die wichtige Erkenntnisse zu dieser Debatte liefern könnten und betont, dass der aktuelle Ansatz des Bürokratieabbaus kaum dazu geeignet ist, demokratische Institutionen und deren Legitimität zu stärken. In Bezug auf die Policy-Analyse zeigt Jann, dass diese empirische, analytische und theoretische Ansätze einbringen kann, die erheblich zum

Verständnis der tatsächlichen Ursachen und Auswirkungen von Bürokratisierung beitragen. Im Bereich der Verwaltungswissenschaft unterstreicht er, dass Bürokratiekritik und Bürokratieabbau gerade nicht nur interne Verwaltungsprobleme betreffen, sondern insbesondere auch externe Interessen und Merkmale von Policies. Im Ergebnis plädiert Jann für eine notwendige Verknüpfung von Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, um die komplexen Herausforderungen des Bürokratieabbaus empirisch und theoretisch informiert anzugehen und praktikable Lösungen zu erarbeiten.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Beiträge dieses Themenschwerpunkts die einleitende Leitfrage umfassend aufgreifen und vertiefen, indem sie das Zusammenspiel von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten. Die Vielfalt der Ansätze verdeutlicht, wie diese beiden Disziplinen einander ergänzen, um die Funktionsfähigkeit des Staates kritisch zu hinterfragen und zu stärken. Während einige Beiträge policyanalytische Modelle auf Verwaltungsstrukturen anwenden, zeigen andere die Bedeutung administrativer Prozesse für die (erfolgreiche) Formulierung und Umsetzung politischer Maßnahmen auf. Damit bieten die einzelnen Aufsätze wertvolle Anknüpfungspunkte für weitere Forschungen und unterstreichen die Notwendigkeit, verwaltungswissenschaftliche und policyanalytische Ansätze als integralen Bestandteil der staatlichen Problemlösungsfähigkeit zu betrachten und weiterzuentwickeln.

## Literaturverzeichnis

- Bach, Tobias, Barlösius, Eva, Döhler, Marian & Philipps, Axel (2013). Governance von Ressortforschungseinrichtungen. In Edgar Grande Dorothea Jansen, Otfried Jarren, Arie Rip, Uwe Schimank & Peter Weingart (Hrsg.), *Neue Governance der Wissenschaft* (S. 139–162). transcript Verlag.
- Bach, Tobias & Döhler, Marian (2012). *Mandated science and the problem of neutral expertise. The case of governmental research agencies*. WZB.
- Barlösius, Eva, Epping, Volker & Johannsen, Johanna (2024). Akademische Selbstverwaltung – keine Trennung von Gestaltungs- und Verwaltungshandeln? *dms – der moderne staat* 17(2), 240–262. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i2.04>
- Bauer, Michael W. & Becker, Stefan (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. In *Perspectives on Public Management and Governance* 3, 19–31.
- Beneke, Jasmin Theres & Jakubowitz, Fabian (2024). Wissensnutzung in der Ministerialbürokratie aus dem Blickwinkel der Policy- und Verwaltungsforschung. *dms – der moderne staat* 17(2), 283–300. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i2.06>
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Derlien, Hans-Ulrich, (2003). German public administration: Weberian despite „Modernization“. In Krishna K. Tummala (Hrsg.), *2003 – Comparative bureaucratic systems* (S. 97–122). Lexington Books.
- Dose, Nicolai & Strümgmann, Daniela (2024). Are great expectations in Bonn and Berlin dashed in North Rhine-Westphalia and Baden-Wuerttemberg? Findings from a content analysis and a QCA of 30 case studies on the implementation of the German federal immigration control law. *dms – der moderne staat* 17(2), 218–239. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i2.03>
- Döhler, Marian (Hrsg.) (1990). *Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland*. Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 1990. Ed. Sigma Bohn.
- Döhler, Marian (1997). *Die Regulierung von Professionsgrenzen. Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen im internationalen Vergleich*. Campus-Verlag.
- Döhler, Marian (2001). Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems. *Die Verwaltung*, 34, 59–91.
- Döhler, Marian (2002). Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. *West European Politics*, 25(1), 101–124.
- Döhler, Marian (2005). Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In Steffen Ganghof & Philip Manow (Hrsg.) *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt am Main.
- Döhler, Marian (2006). Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (PVS-Sonderheft 37) (S. 208–227). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Döhler, Marian (2007a). *Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Döhler, Marian (2007b). Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In Werner Jann & Marian Döhler (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa* (S. 12–47). Verlag für Sozialwissenschaften.
- Döhler, Marian (2009) Governance in einer sich wandelnden Welt. *Die Verwaltung*, 42, 135–140.
- Döhler, Marian (2011). Regulation. In Mark Bewvir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 518–534). Sage.
- Döhler, Marian (2012) Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), 181–210.

- Döhler, Marian (2014). Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse. In Klaus Schubert & Nils Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 75–94). De Gruyter Oldenbourg.
- Döhler, Marian (2015). Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel Über das Ende alter Gewissheiten. In Marian Döhler, Jochen Franzke & Kai Wegrich (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag* (S. 92–109). Edition sigma.
- Döhler, Marian (2018). Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Moral Hazard in Political-Bureaucratic Relations. *International Journal of Public Administration*, 41(3), 190–202.
- Döhler, Marian (2020a). Ministerialverwaltung und Interessengruppen – Neues und Vergessenes zu einem alten Thema. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30, 1–26.
- Döhler, Marian, (2020b). The architecture of organizations as missed opportunity in political research. *Public Administration*, 98(4), 891–904.
- Döhler, Marian & Manow, Philip (1997) *Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Leske und Budrich.
- Döhler, Marian & Wegrich, Kai (2010). Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit. *dms-der moderne staat* 3(1), 31–52.
- Ellwein, Thomas (1993) *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*. Westdeutscher Verlag.
- Fernández-i-Marín, Xavier, Knill, Christoph, Steinebacher, Christina & Steinebach, Yves (2024a). Bureaucratic Quality and the Gap between Implementation Burden and Administrative Capacities. *American Political Science Review*, 118(3), 1240–1260.
- Fernández-i-Marín, Xavier, Hinterleitner, Markus, Knill, Christoph & Steinebach, Yves (2024b) Policy growth, implementation capacities, and the effect on policy performance. *Governance*, 37(3), 927–945.
- Fleischer, Julia (2024). Struktureller Zugang als architektonische Steuerung: Interessengruppen und Ministerialverwaltung auf Bundesebene. *dms – der moderne staat* 17(2), 336-358. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i2.08>
- Grunow, Dieter (Hrsg.) (2017). *Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Ein Studienbuch*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann, Werner (2009). Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift*, 50(3), 476–505.
- Jann, Werner (2019). Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre, In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 27–37). Springer VS.
- Jann, Werner (2024). Bürokratieabbau und Policy Forschung - schon mal voneinander gehört? Warum und wie man voneinander lernen sollte. *dms – der moderne staat* 17(2), 359-376. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i2.09>
- Jann, Werner & Döhler, Marian (Hrsg.) (2007). *Agencies in Westeuropa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Janning, Frank (2006). Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (PVS-Sonderheft 37) (S. 77–96). Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klenk, Tanja (2024). Towards digital era governance? Examining Health Policy through the Lens of Public Administration. *dms - der moderne staat* 17(2), 263-282. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i2.05>
- Kuhlmann, Sabine, Franzke, Jochen, Peters, Niklas & Dumas, Paul Benoît (2024). Institutional designs and dynamics of crisis governance at the local level: European governments facing the polycrisis. *Policy Design and Practice*, 1–21.
- Mayntz, Renate (2004). Governance im modernen Staat. In Arthur Benz (Hrsg.), *Governance — Regeln in komplexen Regelsystemen* (S. 65–76). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2017). The shirking bureaucrat: a theory in search of evidence? *Policy & Politics*, 45(2), 157–172.
- Pollex, Jan & Ruffing, Eva (2024). New avenues in implementation research: departmental and partisan struggles in tobacco control. *West European Politics*, 47(3), 569–594.
- Schneider, Volker (Hrsg.) (2004). *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*. Campus-Verlag.
- Schuster, Christian, Mikkelsen, Kim Sass, Correa, Izabela & Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2022). Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 416–435.
- Töller, Annette Elisabeth (2018). Politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft und Policyanalyse in Deutschland. Überlegungen zu einer komplizierten Beziehung. In Michael W. Bauer & Edgar Grande (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft (S. 183–221)*. Nomos.
- Veit, Sylvia & Ebinger, Falk (2024). Politisierung der Ressortforschungseinrichtungen in Deutschland. *dms – der moderne staat* 17(2), 301-335. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i2.07>
- Wollmann, Hellmut (1984). Policy analysis: some observations on the West German scene. *Policy sciences*, 17, 27–47.
- Zohlnhöfer, Reimut (2001). *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Leske + Budrich.

#### Anschrift der Autor\*innen:

Prof. Dr. Tobias Bach, Professor für Politikwissenschaft, Department of Political Science, University of Oslo, P.O. Box 1097 Blindern, 0317 Oslo, Norway, E-Mail: tobias.bach@stv.uio.no

Prof. Dr. Stefan Handke, Professor für Verwaltungsmanagement, Fakultät Wirtschaftswissenschaften, Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden (HTWD), Friedrich-List-Platz 1, 01069 Dresden, Deutschland, E-Mail: stefan.handke@htw-dresden.de

Prof. Dr. Eva Ruffing, Professorin für das politische System der BRD im Kontext europäischer Mehrebenenpolitik, Universität Osnabrück, Seminarstraße 22, 49074 Osnabrück, Deutschland, E-Mail: eva.ruffing@uni-osnabrueck.de