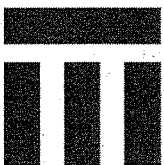


Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungs- wissenschaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

1. Auflage 2005



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

2. Verwaltungswissenschaft(en) in Deutschland

In diesem Abschnitt geht es um die historische Entwicklung der Verwaltungswissenschaft bzw. Verwaltungswissenschaften in Deutschland. Zunächst wird die Herausbildung von Staatslehre, Regierungslehre und Verwaltungslehre in Deutschland geschildert. Anschließend geht es um Verwaltungswissenschaft als Teildisziplin der Politikwissenschaft – eine sich seit Anfang der 70er Jahren verstärkt herauskristallisierende Entwicklung – und um die Perspektiven und weiteren Entwicklungen einer derartigen Sichtweise. Abschließend werden die Fragen nach dem gemeinsamen Bindeglied und den Möglichkeiten der Zusammenarbeit in den Verwaltungswissenschaften gestellt.

2.1 Gemeinsame historische Grundlagen: Staats- und Policywissenschaft

Historisch ist Verwaltungswissenschaft in Deutschland untrennbar mit der Entwicklung der Staatswissenschaften verbunden. Normalerweise wird angenommen, dass Staatslehre und Staatsrechtslehre in Deutschland eine lange Tradition haben, während die Politik- und erst recht die Verwaltungswissenschaft erst nach dem Zweiten Weltkrieg durch den Druck der Alliierten und nach dem Vorbild der angelsächsischen *Political Science* und *Public Administration* im Rahmen der „Re-education“ eingeführt wurden. Diese Auffassung verkennt aber die lange Tradition dieser Wissenschaften in Deutschland. Zwar kann hier die Geschichte der Staats- und Politikwissenschaft nicht im Detail nachvollzogen werden, aber im Folgenden soll in groben Strichen kurz skizziert werden, welche Traditionslinien bestehen und welche unterbrochen wurden (zur gesamten Staats- und Politikwissenschaft ausführlich und sehr informativ Bleek 2001, s.a. Jann 1989 als Grundlage dieses Abschnitts und Schuppert 2003, insbesondere S. 345ff.).

Lange Tradition
politischer
Wissenschaften

Ausgangspunkt der Geschichte der Verwaltungswissenschaft ist, wie fast immer im christlichen Abendland, Aristoteles. Im Fächerkanon der alten, mittelalterlichen Universität gab es ein Fach Politik, das neben Ethik und Ökonomik ein Teilgebiet der praktischen Philosophie war und auf der Grundlage der Nikomachischen Ethik von Aristoteles gelehrt wurde (vgl. zum Folgenden die Habilitationsschrift von Maier 1966, die hier in der Taschenbuchausgabe 1986 zitiert wird). Es ging um das „gute“ und „gerechte“ Leben. Im Vordergrund stand das normative Ziel und weniger die empirische Realität (Bleek 2001, S. 46f).

Dies änderte sich in der Frühen Neuzeit, also etwa ab dem 16. Jahrhundert. Ausgangspunkt waren sozio-ökonomische Veränderungen. Mit der Krise der mittelalterlichen Ständeherrschaft entwickelte sich der moderne Territorialstaat als Ordnungsstifter,

„der mit seiner Polizei immer tiefer in die bis dahin autonomen, jetzt aber zur Selbstordnung mehr und mehr unfähigen Sozialbereiche vordringt und so allmählich das gesamte innere Leben der Gesellschaft seinem Gebot unterwirft“ (Maier 1986, S. 259).

Policey = Inbegriff
sämtlicher staatlicher
Tätigkeiten

Polizei (normalerweise geschrieben als Policey) wurde in diesem Zusammenhang Inbegriff sämtlicher staatlicher Aktivitäten, also praktisch synonym mit Staat und Verwaltung: „In der Frühen Neuzeit unterschieden sich die deutsche ‚Policey‘ und das englische ‚policy‘ nur durch einen Vokal und meinten weitgehend das gleiche, nämlich die öffentliche Tätigkeit“ (Bleek 2001, S. 73f, s.a. Heidenheimer 1986). Dies war die große Zeit der deutschen Policywissenschaft im Sinne einer umfassenden Staats- und Verwaltungswissenschaft des absolutistischen Wohlfahrtsstaates, die mit Namen wie von Osse (1506-1577), von Seckendorf (1626-1692), von Sonnenfels (1733-1817) und vor allem von Justi (1717-1771) verbunden ist. Policywissenschaft war in diesem Verständnis sowohl Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungslehre, gleichzeitig auch „Staatswirtschaftslehre“, denn es ging um die umfassende wirtschaftliche und soziale Entwicklung der durch den 30jährigen Krieg verwüsteten Territorialstaaten, allerdings nicht als Verwaltungstechnik, sondern als Lehre von der inneren Staatsgestaltung zum Zweck des „guten Lebens“. Ihr Ausgangspunkt waren die empirisch wahrnehmbaren Staatstätigkeiten (so die Charakterisierung von Seckendorf durch Maier 1986, S. 290). Policy bedeutete in erster Linie staatliche Hilfe.

Gleichzeitig gab es eine enge Verbindung zum sich entwickelnden Berufsbeamtentum. Die Policywissenschaft wurde im 18. Jahrhundert als das neue Fach „Kameralistik“ über den Umweg besonderer Akademien an fast allen deutschen Universitäten eingeführt (den ersten Lehrstuhl gab es in Halle 1727), nachdem im Rahmen des aufgeklärten Absolutismus deutlich wurde, dass Beamte nicht nur juristische, sondern vor allem auch wirtschaftliche und verwaltungstechnische Kenntnisse benötigen. Die Orientierung an der Praxis staatlichen Handelns sorgte für Ansehen und Nachfrage, führte aber schließlich dazu, dass der Stoff der alten Kameralistik immer weiter wuchs. Es ist daher nicht verwunderlich, dass zunächst versucht wurde, das Fach im Rahmen von enzyklopädischen Darstellungen zu retten, sich zunehmend aber eine Spezialisierung und Differenzierung durchsetzte.

Aufspaltung in
Kameralistik,
Ökonomik und
Staatswissenschaft

Im 19. Jahrhundert spaltete sich die alte Policywissenschaft in drei Bereiche auf. Ein Zweig wurde die *Kameralistik i.e.S* als umfassende Lehre staatlichen Wirtschaftens, die Vorgängerin der heutigen Finanzwissenschaft (und noch heute werden öffentliche Haushalte, zumindest in Deutschland, nach dem kameralistischen System aufgestellt). Ein weiterer Zweig wurde die *Ökonomik*, die technische Fächer wie Land- und Forstwirtschaft, aber auch praktische Fächer wie Gewerbe-, Agrar- und Handelspolitik entwickelte und damit der Ursprung der theoretischen Volkswirtschaftslehre und der späteren Wirtschaftspolitik ist. Der dritte Bereich war schließlich noch einmal der Versuch der Rettung einer einheitlichen Policy- und *Staatswissenschaft*, wie er mit den Namen Robert von Mohl (1799-1875) und schließlich Lorenz von Stein (1815-1890) verbunden ist.

Insbesondere bei von Mohl wird die entscheidende politische Neuerung des 19. Jahrhunderts deutlich, nämlich die Entwicklung des Liberalismus und damit

des Rechtsstaats. Sein großes Werk heißt „Policeywissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates“ (1831ff.), und hier wird nicht nur das wohlfahrts- und sicherheitspolitische Handeln des modernen Staates noch einmal in seiner ganzen Breite dargestellt, sondern es werden gleichzeitig materielle und formale Rechtsstaatsgedanken ausformuliert. Der Staat soll die Bürger nicht bevormunden, sondern unterstützen und sich dabei auf den Vollzug von Gesetzen beschränken. Damit wird gleichzeitig der Grund zu einem rechtsstaatlichen Verwaltungsrecht gelegt.

Lorenz von Stein hat mit seiner „Verwaltungslehre in 8 Theilen“ (1866-1884) und dem Konzept des „arbeitenden Staates“ noch einmal etwas ähnliches versucht, aber im Prinzip ging die Entwicklung in eine andere Richtung. Die einheitliche Policy- und Staatswissenschaft, die durch von Mohl noch durch die Gründung der „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“ (1844)⁴ versucht wurde zusammenzuhalten, zerfiel vollends in einen ökonomischen und einen rechtlichen Teil, d.h. in Volkswirtschafts- und Staats(rechts)lehre. Regierungs- und Verwaltungslehre verschwanden oder wurden als extrem praxisorientierte „Kunde“ Beifächer der juristischen Fakultät, und auch Politik im Sinne der praktischen Philosophie fand keinen festen Platz mehr an der Universität (vgl. Ellwein 1986b, S. 17).

Man muss sich verdeutlichen, dass diese Entwicklung nur gut 150 Jahre zurückliegt. Sie hängt offensichtlich zusammen mit der spezifisch deutschen Entwicklung im vorletzten Jahrhundert und der Etablierung des preußisch-deutschen Obrigkeitsstaates, in dem es dem Bürgertum nicht gelang, seine Interessen durch eine verantwortliche Regierung durchzusetzen, sondern allein im Rahmen des formellen Rechtsstaats. Die Gründe können hier nicht diskutiert werden, aber das Ergebnis ist wichtig: Gefragt waren „staatstragende“ d.h. auch staatsbildende Wissenschaften, insbesondere Staats- und Verwaltungsrecht, die die alte Policywissenschaft und die Steinsche Verwaltungslehre zurückdrängten bzw. gar nicht zur Entfaltung kommen ließen.

Gleichzeitig, und sicherlich nicht unabhängig davon, wurden im Zuge des sich entwickelnden Liberalismus und Positivismus praktische Fragen nach Zielen und Zwecken politischer Gestaltung im Prinzip als unwissenschaftlich angesehen. Politik wurde als willkürliche Einmischung in gegebene Ordnungen aufgefasst, und schließlich wurden Politik und Ethik als „unwissenschaftlich“ und „bloß praxisbezogen“ aus der wissenschaftlichen Staatslehre verbannt (Kriele 1981, S. 16), während die empirischen Fragestellungen sich in einer Reihe selbstständiger Disziplinen (Wirtschaftswissenschaften, Soziologie) verselbständigten, die aufgrund des Postulats der Methodenreinheit gar kein Interesse daran hatten, sich mit Fragen praktischer Politik, d.h. mit Wertungen zu befassen. Gefragt waren normative Staatslehren, aber nicht empirische Verwaltungs- oder gar Politikwissenschaft.

Die Trennung zwischen normativen, d.h. vor allem juristischen, und empirischen, d.h. „seins-wissenschaftlichen“ Fragen, wird besonders in den Staatslehren des deutschen Kaiserreichs deutlich, vor allem bei Laband (1876ff.), dem Begründer des staatsrechtlichen Positivismus (vgl. Friedrich 1986), aber auch bei Jellinek (1900), der Rechtslehre und Soziallehre vom Staat unterschied. Beide Bereiche wurden getrennt behandelt, wobei das Schwergewicht auf der juristischen Betrachtungsweise lag. Im Sinne des Rechtspositivismus sollte das Recht

Staatswissenschaft
zerfiel in
Staatsrechtslehre und
Volkswirtschaftslehre

Politische Gestaltung
wird als
unwissenschaftlich
betrachtet

Verwaltungsrecht
statt Verwaltungs-
wissenschaft

4 Die Zeitschrift heißt inzwischen „Journal of Institutional and Theoretical Economics“ JITE.

als lückenloses System von Normen entwickelt werden, unabhängig von der gesellschaftlichen Realität. Das gesamte konkrete staatliche Handeln wurde damit in Rechtsverhältnisse aufgelöst, d.h. statt um Agrar-, Sozial- oder Verkehrs politik ging es zukünftig um Agrar-, Sozial- und Verkehrsrecht. Dies ist der Ausgangspunkt des Siegeszugs des speziellen Verwaltungsrechts in Deutschland, das praktisch als Ersatz für eine empirische Verwaltungswissenschaft diente. Dabei ist die Leistung der deutschen Rechtswissenschaft, nämlich das Ganze der Staats- tätigkeit unter rechtlichem Aspekt faktisch oder zumindest vermeintlich erschließbar gemacht und gleichzeitig den Staat als „Rechtsstaat“ unter dem (von ihm geschaffenen) Recht etabliert zu haben, durchaus bemerkenswert (Ellwein 1986b, S. 4).

Staatshandeln wird
als Recht und nicht
als Politik angesehen

Der ideologische Hintergrund dieser Auffassungen ist allerdings auch offenkundig. Nur nach der in Deutschland gescheiterten bürgerlichen Revolution und unter den stabilen und von oben regulierten Verhältnissen des wilhelminischen Kaiserreichs konnte die Vorstellung entstehen, dass Staatshandeln in erster Linie Recht und nicht Politik ist (Sontheimer 1976, S. 75). Legitimationsprobleme, z.B. Willensbildung und Demokratie, aber auch Fragen nach Effektivität oder Effizienz staatlichen Handelns konnten von dieser Staats(rechts)lehre ignoriert werden, und genau hier liegt daher ein Ursprung für die Überhöhung von Staat und Recht in Deutschland, für die Demokratieförderung des Staates und die Staatsferne der Demokratie sowohl auf der linken wie auch rechten Seite des politischen Spektrums (vgl. Seibel 1986). Der Staat, nicht das politische Handeln der Bürger und erst recht nicht die Verwaltung steht im Zentrum der Aufmerksamkeit, Politik ist „Kunst“ (wenn nicht „schmutzig“), und man sollte sich lieber von ihr fernhalten.

Erst gegen Ende der Weimarer Republik wurden diese ja eindeutig an einen un- oder vor-demokratischen Obrigkeitsstaat gebundenen Vorstellungen überwunden. Staatsrechtslehrer dieser Zeit schrieben Staats- und Verfassungslehren, die nichts anderes als Politikwissenschaft waren:

„In der Weimarer Republik erwarben sich deutsche Rechtswissenschaftler wieder ein Verständnis dafür, daß die rechtliche Ordnung aus einem politischen Machtkampf resultiert und durch ihn in der Schwebe gehalten wird, und daß die Rechtsordnung ebenso sehr auf die soziale Wirklichkeit einwirkt wie umgekehrt“ (Sontheimer 1976, S. 75; siehe auch ders. 1967; zusammenfassend zu diesen Theorien Staff 1981).

Carl Schmitt, Rudolf Smend und Hermann Heller, um nur die bedeutendsten zu nennen, waren nicht nur Staatsrechtslehrer, sondern politische Staatstheoretiker, allerdings ohne sich als solche erkennen zu geben.⁵ Eine etablierte Politikwissenschaft gab es nicht, und das Prestige der juristischen Staatsrechtslehre war natürlich nicht unwillkommen. Das gleiche gilt für die Verwaltung: Verwaltungsrecht war die Königsdisziplin, Verwaltungslehre allenfalls „Hilfswissenschaft“.

Problematische Rolle
von Staatsrechts-
lehrern

Auf die sehr problematische Rolle, die Staatsrechtslehrer bei der Zerschlagung der Weimarer Republik und der Etablierung, Rechtfertigung und Stabilisie-

5 Dies gilt nicht für Herman Heller, der für die erste Encyclopaedia of the Social Sciences (E.R.A. Seligman et.al. eds.1, New York 1934) den Beitrag über „Political Science“ verfasste, und der in seiner Staatslehre häufig den Ausdruck „Political Science“ verwendet. Er wollte diesen offensichtlich vor Drucklegung durch ein deutsches Pendant ersetzen, ist aber vorher verstorben. Der Herausgeber hatte dafür den etwas unbeholfenen Begriff „Politikologie“ eingesetzt, der aber in der Neuauflage durch „politische Wissenschaft“ ersetzt wurde (Heller, Gesammelte Schriften, 93ff.).

rung der Nazi-Diktatur gespielt haben, muss hier nicht gesondert eingegangen werden (vgl. z.B. Staff 1978: 147ff. m.w.A.). Erwähnt werden soll nur, dass die These, die Weimarer Republik sei vor allem am staatsrechtlichen Positivismus zugrunde gegangen, zumindest zweifelhaft ist. Es waren nicht die Positivisten wie Anschütz und Kelsen, die die Diktatur mit Hilfe fragwürdiger Theorien vorbereiteten und schließlich unterstützten und rechtfertigten, sondern gewissenlose und/oder opportunistische politische Ideologen vom Schlage eines Carl Schmitt, die für jegliches Unrecht, von der totalitären Diktatur bis hin zum brutalen Anti-Semitismus und unbedingten Führerbefehl, eine „rechtliche“, in Wirklichkeit aber politische Begründung lieferten (zur „Demokratietheorie“ Carl Schmitts siehe Böhret u.a. 1988, S. 222ff. m.w.A.).

2.2 Entwicklungen in der Bundesrepublik bis Anfang der 70er Jahre

Vor diesem sehr knapp skizzierten Hintergrund muss die Entwicklung der Politik- und Verwaltungswissenschaft in der Nachkriegszeit gesehen werden. Auf der einen Seite gab es eine beinahe ungebrochene Traditionslinie auf juristischem Gebiet, die sich durch Namen wie Maunz (Staatsrecht), Forsthoff (Verwaltungsrecht) und Koellreutter (Staatslehre) veranschaulichen lässt, die alle aktive Apologeten und Ideologen des Nationalsozialismus gewesen waren. Aktive wissenschaftliche und politische Unterstützung des Faschismus war, außer in einigen wenigen extremen Fällen, kein Hinderungsgrund für die Fortsetzung einer staats- und/oder verwaltungsrechtlichen Karriere in der Bundesrepublik. Gerade deshalb wurde von den Alliierten, aber besonders auch von den zurückkehrenden Emigranten, die Einführung einer unbelasteten, empirischen Politikwissenschaft und eines unbelasteten Berufsbeamtentums für so wichtig gehalten (s.a. unten 5.1). Diese grundsätzlich neue Orientierung führte allerdings dazu, dass sich Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht auf der einen und Politik- und Verwaltungswissenschaft auf der anderen Seite weitgehend unabhängig voneinander entwickelten.

2.2.1 Staatsrechtslehre und Allgemeine Staatslehre

Zunächst ist der Umfang der Veröffentlichungen auf diesem Gebiet ein guter Indikator. Ursprünglich gab es viel mehr Einführungen in das bundesdeutsche Staats- und Verfassungsrecht und auch „Allgemeine Staatslehren“ als politikwissenschaftliche Einführungen in das politische System der Bundesrepublik Deutschland oder sogar verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen. Eine Erklärung ist offensichtlich: Es gibt viel mehr Juristen als Politik- und Verwaltungswissenschaftler, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung. Aber damit ist noch nicht klar, warum „Allgemeine Staatslehren“ so zahlreich sind.

Im Staats- und Verfassungsrecht geht es, wie im gesamten öffentlichen Recht, um Aufbau, Organisation und rechtliche Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland, wie sie im Grundgesetz formuliert ist und durch allgemeine Gesetze und Entscheidungen der höchsten Gerichte, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, konkretisiert wird. Ausgangspunkt ist die Interpretation der

Renaissance der
Allgemeinen
Staatslehre

Verfassung und anderer Normen. Allerdings können Verfassungsnormen nicht ohne politische Leitideen und ohne Berücksichtigung der sozialen Realität interpretiert werden. Das Grundgesetz ist „alles andere als ein offenes Buch, das jeder des (juristischen) Lesens Kundige“ nur zu studieren brauchte, um klare und eindeutige Aussagen zu enthalten.

„Der Interpret bedarf (...) angesichts der generalklauselartigen Weite gerade vieler besonders wichtiger Bestimmungen des Grundgesetzes zur Auslegung eines Rückgriffs auf ein *geschultes Vorverständnis*, in das auch zentrale Bereiche der staatsrechtlichen Ideengeschichte eingehen, die in den Bestimmungen des Grundgesetzes wie in einem Resonanzboden mitschwingen“ (Arnim 1986, S. 14).

Dieses Vorverständnis liefert nach eigenem Verständnis die Staatslehre, sie ist mehr als Staatsrechtslehre, sie ist im Prinzip eine politische Theorie zur Begründung der Ausgestaltung des Staates, d.h. *Staats- und Verfassungstheorie*. Sie beschäftigt sich weniger mit der staatsrechtlichen Form der Bundesrepublik Deutschland, sondern mit dem „Staat an sich“, „was allen Staaten, unabhängig von ihrem Ort, ihrer Zeit und ihrem gesellschaftlichen Hintergrund gemeinsam ist“ (Herzog 1971, S. 35).

Staatslehre ist im
Prinzip eine
politische Theorie

Hier gibt es nun, trotz der Vielzahl von Veröffentlichungen mit durchaus unterschiedlichen Schwerpunkten und Intentionen, einige übergreifende Gemeinsamkeiten. Ausgangspunkt ist der Staat, dessen Existenz vorausgesetzt wird, dessen Definition und Abgrenzung offenbar keine großen Schwierigkeiten bereitet und dessen positive und bewahrenswerten Eigenschaften Fixpunkt der Überlegungen sind.

Zentrale Fragen

Der Staat ist in dieser Tradition der eigentliche und einzige Garant von Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit und Gemeinwohl. Im Prinzip gilt immer noch Hegels Diktum, der Staat sei „die Wirklichkeit der sittlichen Idee“, und weitgehend unabhängig von politischen Standpunkten wird in Allgemeinen Staatslehren versucht zu begründen, warum dies so sei und wie daher der Staat ausgestaltet sein müsse. Dazu wird gleichzeitig rechtlich und empirisch argumentiert, d.h. ein tradierter Kanon von Themen wird formal abgehandelt (Staatsvolk, -gebiet, -organe, -verbindungen usw.), und es werden Aussagen gemacht über die gesellschaftliche und staatliche Wirklichkeit, z.B. über Funktionsbedingungen und Auswirkungen staatlicher Institutionen. Die rechtlichen und ideengeschichtlichen Teile der Staatslehren sind eher unproblematisch, denn dabei handelt es sich um weitgehend abgeschlossene Problemkreise. Problematischer sind schon die historischen Generalisierungen, da hier über empirische Tatbestände und normative Begründungen des modernen, „arbeitenden“ Staates generelle Aussagen gemacht werden, die sich die meisten empirisch orientierten Sozialwissenschaftler nicht zutrauen würden. Ein richtiger Staatslehrer wie Herzog ist sich sogar sicher, dass man von den Sozialwissenschaften nichts zu lernen braucht:

„Es gibt kaum eine Frage des Staatslebens und der Staatsgestaltung, die nicht zumindest unter rechtlichen Gesichtspunkten schon einmal erörtert worden wäre und deren Lösung durch die Rechtsdogmatik infolgedessen nicht unmittelbar in die Überlegungen der Staatslehre eingebracht werden könnte. Deshalb ist eine auf der Rechtsdogmatik als Erfahrungsgrundlage aufbauende Staatslehre wohl noch auf Generationen hinaus zu detaillierten und exakteren Aussagen über die Probleme des Staates imstande als die notwendigerweise auf empirischen Erfahrungen beruhende Politikwissenschaft“ (Herzog 1971, S. 32).

Rechtsdogmatik als Erfahrungsgrundlage ist aus dieser Sicht rein empirischen Aussagen überlegen. Nun ist gegen philosophische und ethische Begründungen des Staates und seiner Aktivitäten nichts einzuwenden, aber diese dürfen nicht als empirische Wahrheiten angesehen werden, denn es ist zu befürchten, dass

diese Verabsolutierung des Staatsbegriffs mehr oder weniger gewollte und offen gelegte politische Implikationen hat. Die Bedeutung der juristischen Staatslehre liegt also zusammenfassend darin, dass hier eine normative politische Theorie von Staat und Verwaltung entwickelt wird, die qua vielfältiger Verbindungen zwischen Staats(rechts)lehre, Verfassungs- und Verwaltungsrecht und -justiz und der führenden Stellung von Juristen in Politik und öffentlicher Verwaltung dazu führt, dass

„eine Art demokratisch nicht kontrollierte Nebengesetzgebung entstanden (ist). Die Wissenschaftler entwerfen Denkmuster, Doktrinen und Ideologeme, die von schlichten Erfindungen über Auslegungen contra legem bis zu echten Interpretationen reichen. Als zur herrschenden Meinung formierte Ansicht im Schrifttum wird sie von der Justiz mit höchstem Geltungsanspruch in vielen (...) Fällen in die Rechtspraxis umgesetzt“ (Fangmann 1981, S. 215, zitiert bei Hammans 1987; vgl. auch Wesels Essay [1981] über Entstehung und Bedeutung der „herrschenden Meinung“ in der Jurisprudenz).

Die Einübung solcher theoretischen Denk- und Argumentationsmuster in der öffentlich-rechtlichen Ausbildung und Tätigkeit und die permanente Produktion von Kommentaren und anderen Publikationen verschafft den Staats(rechts)lehrern einen weit über ihren Wissenschaftsbereich hinausgehenden Einfluss auf die politische Realität, insbesondere der Verwaltung, gerade weil die Verfassungsinterpretation monopolisiert wird (vgl. Voigt/Luthardt 1986, S. 135).

Weitgehenden
Einfluss auf
politische Realität

Auffallend ist, dass diese Aufgabe der Staatslehre, nämlich zukünftigen „Staatsdienern“ eine solide Grundbildung zu vermitteln, in anderen Kulturkreisen von der Politikwissenschaft wahrgenommen wird. In den USA ist es z.B. der normale Weg, dass ein zukünftiger Jurist auf dem College „Political Science“ als Hauptfach studiert, um dann als graduierter Student an eine „Law School“ zu wechseln, und zukünftige Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes i.d.R. nicht Jura sondern z.B. *Public Administration* oder *Public Policy* an einer „Graduate School“ studieren. Warum dies in der Bundesrepublik nicht durchgesetzt werden konnte, ja warum es bei uns sozusagen zwei politische Grundbildungen und damit auch Verwaltungswissenschaften gibt, eine für Juristen (Staatslehre, öffentliches Recht und Verwaltungslehre) und eine andere vor allem für Lehrer und andere Interessierte (Politik- und Verwaltungswissenschaft), soll im nächsten Abschnitt skizziert werden.

2.2.2 Regierungslehre, Regierungssystem und Innenpolitik

Die nach der faschistischen Diktatur in der Bundesrepublik etablierte Politikwissenschaft knüpfte im Prinzip nicht an die Traditionen der politischen Staatslehre der Weimarer Republik oder an ältere deutsche Traditionen an, sondern orientierte sich in erster Linie am Vorbild der angelsächsischen *Political Science*. Diese Ausrichtung ist aus mehreren Gründen nur zu verständlich. Zum einen waren führende Vertreter dort in der Emigration gewesen, hatten diese Wissenschaft kennen gelernt und zum Teil sogar mitgeprägt (obwohl die meisten von ihnen ursprünglich Juristen waren, z.B. Fraenkel, Kirchheimer, Loewenstein, Hermens, Neumann), und hatten gleichzeitig ein brennendes Interesse, an der Errichtung eines demokratischen Deutschland mitzuwirken, nicht zuletzt dadurch, dass das alte Gerede von der dem deutschen Wesen fremden westlichen Staatsform endlich aus der Welt geschafft wurde. Zum anderen war die Staatslehre und Staatsrechtslehre durch die Mitwirkung ihrer führenden Vertreter an der faschis-

Orientierung an der
angelsächsischen
Political Science

tischen Diktatur zumindest in den Augen dieser Wissenschaftler gründlich diskreditiert. Aber die Vorbehalte gegen die Staatslehre gingen tiefer, denn selbst wenn sie nicht offen faschistisch gewesen war, so schien sie doch Ausdruck einer kritikwürdigen Fixierung auf den Staat und dessen Überhöhung zu sein. Mit Staat verbanden sich Konzepte wie Obrigkeitsstaat oder Staatsräson, und damit wiederum Voraussetzungen des Faschismus.

Verfassungs- statt
Staatslehren

Die neu etablierte Politikwissenschaft nahm daher nicht das Konzept des Staates als Ausgangspunkt, sondern orientierte sich am angelsächsischen Konzept des *Government*. Nicht der ahistorische und übergesellschaftliche Staat, sondern gerade die konkrete Ausgestaltung der gesellschaftlichen Organisation zum Zwecke der Wahrnehmung allgemeiner Aufgaben wurde problematisiert. In diesem Sinne haben auch die politikwissenschaftlichen „Gründerväter“ Staatslehren geschrieben, aber sie nannten sie nicht Staatslehren, sondern eher „Verfassungslehren“ (Loewenstein 1958; Hermens 1964) bzw. „Verfassungsstaat der Neuzeit“ (Friedrich 1953). Friedrich drückt die gewollt andere Orientierung deutlich aus:

„Gegenstand und Methode der Wissenschaft von der Politik sind in Kürze schwer zu kennzeichnen. Ihr Gegenstand ist natürlich der „Staat“, aber man darf sich nicht mehr darunter vorstellen, als das, was das englische *government* meint. Es handelt sich um die Formen der Herrschaft. Jede metaphysische Verabsolutierung des Staatsbegriffs ist der Betrachtungsweise entgegengesetzt, mit der der Gegenstand in diesem Buch untersucht wird; ein metaphysisches Absolutum kann nicht Objekt kritischer Tatsachenforschung sein. Um diese aber geht es“ (Friedrich 1953, S. VII).

Politische
Willensbildung und
Kontrolle der
Regierung

Geregelte politische Willensbildung und Kontrolle der Regierung standen im Zentrum der Aufmerksamkeit. Gleichzeitig sollten nicht nur Institutionen beschrieben werden, sondern die in ihnen tatsächlich ablaufenden Prozesse, „die tatsächliche Praxis und die wirkliche Dynamik der Verfassung im modernen Staat“ (Loewenstein 1975), und die Verknüpfung „zwischen politischer Form und sozialer Materie“ (Hermens 1968) sollte aufgezeigt werden. Dabei war man sich bewusst, „dass es keinen ein für allemal gültigen Staat und daher auch keine ein für allemal gültige Verfassungslehre geben kann“ (Loewenstein).

Institutionenlehre

Staatslehre war für die Gründer der Politikwissenschaft zu belastet, zu statisch, zu ahistorisch und zu undemokratisch. Stattdessen war Verfassungs- und noch mehr Demokratielehre gefragt, obwohl sich niemand traute, eine „Demokratielehre“ zu schreiben (siehe aber Friedrich 1959 und Ellweins „Politische Verhaltenslehre“ aus dem Jahre 1964). Wichtig sind nach diesem Verständnis *Institutionen*, und praktisch alle „Klassiker“ der deutschen Politikwissenschaft haben sich daher mit der Begründung, Erklärung und Beschreibung von Institutionen auseinandergesetzt, z.T. sogar „Institutionenlehren“ vorgelegt (Gablentz 1965; vgl. zum folgenden die Zusammenfassung von Göhler 1987, S. 31ff.).

Vergleichende
Regierungslehre

Der Unterschied zu den juristischen Staatslehren wird schon oberflächlich deutlich. Während man dort vom allgemeinen Wesen des Staates zu seiner konkreten Ausgestaltung kommen will und so z.B. allgemeine Prinzipien historisch und normativ erläutert und vielleicht ganz zum Schluss auf ein paar Seiten auf die konkrete Ausgestaltung in verschiedenen Ländern eingeht, gehen die vergleichenden Politikwissenschaftler gerade umgekehrt vor. Sie bekennen sich zum Programm des „comparative government“, der vergleichenden Analyse politischer Herrschaftsformen, dessen Übersetzung dann ja auch folgerichtig *Vergleichende Regierungslehre* wurde. Hier werden Staaten und deren zentrale Elemente einzeln abgehandelt und parallel beschrieben und analysiert, d.h. man gelangt von besonderen politischen Systemen zu allgemeinen Schlussfolgerungen.

Die interessante Frage ist, inwieweit sich die Verfassungslehren der „Gründerväter“ gegen die etablierte Staatslehre durchsetzen konnten, ob sie zu Regierungslehren weiterentwickelt wurden, und was letztendlich an ihre Stelle trat. Zunächst ist anzumerken, dass das Programm der Gründerväter weitgehend erfüllt wurde. Die fünfziger und sechziger Jahre zeichnen sich durch eine Fülle von Studien über die Funktionsbedingungen eines demokratischen Staates, konkret der pluralistischen parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik aus (siehe die Übersicht von Ellwein 1986a und auch Göhler 1987). Diese wurden auch in repräsentativen Lehrbüchern zusammengefasst, wobei aber i.d.R. das „Regierungssystem“ (Ellwein 1963) bzw. das „politische System“ (Sontheimer 1971) der Bundesrepublik Deutschland im Vordergrund standen. Es etablierte sich das Feld, das dann *Regierungssystem* oder etwas unglücklich *Innenpolitik*⁶ genannt wurde, in dem es um die Institutionen und Verfahren der politischen Herrschaft und Willensbildung geht.

Regierungssystem
und Innenpolitik

Eine „general theory“ des Staates wurde nicht mehr versucht, sie liegt empirisch ausgerichteten Forschern, die wissen, wie wenig sie wissen, auch fern. Aber auch der normative Impetus zu zeigen, wie es sein soll, ging verloren oder wurde zumindest nicht mehr so stark betont. Von der Politikwissenschaft wurden – von weitgehend folgenlosen Ausnahmen wie z.B. der von Zieburg (1969) herausgegebenen Parteienlehre oder der „Politischen Wirtschaftslehre“ von Gert von Eynern (1969) – keine „Lehren“ mehr vorgelegt. Nur in der vergleichenden Regierungslehre blieb der Begriff erhalten, hier aber ohne eindeutigen normativen Anspruch.

Keine politik-
wissenschaftlichen
„Lehren“

Die weitere Ausdifferenzierung und Zersplitterung der Politikwissenschaft in den sechziger und siebziger Jahren kann hier nicht weiter verfolgt werden (vgl. Ellwein 1986, Bleeck 2001). Festzuhalten ist, dass sowohl die vorherrschende empirische Ausrichtung wie eine gewisse normative Orientierungslosigkeit, die mit der Methode des kritischen Rationalismus zusammenhängt, dazu führten, dass von der Politikwissenschaft keine repräsentativen Staats- oder Regierungslehren verfasst wurden. Und auch die Verwaltung, der „arbeitende Staat“ geriet noch nicht richtig in ihr Aufmerksamkeitsfeld. Zunächst ging es um Demokratie, die Input-Faktoren des politischen Systems, seine politische und demokratische Legitimation standen eindeutig im Vordergrund. Insbesondere war unklar, wo die Politikwissenschaft ihre wertende Orientierung, ihre Normen hernehmen sollte. Dabei wurde im Rahmen der Demokratie-, Parteien- oder Pluralismustheorie durchaus normativ argumentiert, aber eben nicht ausgehend von einem einheitlichen normativen Grundkonsens, nicht im Sinne einer einheitlichen Regierungslehre. Außerdem war nicht klar, ob diese Bemühungen eher im Bereich „Politische Theorie“ oder „Regierungssystem“ zu verorten waren.⁷

Natürlich wurde dieses Manko bemerkt, und es ist nicht weiter verwunderlich, dass gerade ein normativ engagierter Politikwissenschaftler wie Hennis das Fehlen einer expliziten Regierungslehre in einem viel beachteten programmatischen Aufsatz 1965 anprangerte. Hennis nimmt seinen Ausgangspunkt in der Beobachtung, dass sich moderne Staaten durch drei Kriterien auszeichnen. Sie sind, wie von den Gründervätern herausgearbeitet, Verfassungsstaaten, sie sind

Forderung nach einer
Regierungslehre

6 Der Begriff ist insofern unglücklich, als darunter ja auch spezielle Politikbereiche verstanden werden können („domestic policies“), also Sozial-, Gesundheits-, Familienpolitik usw.

7 Das Lehrbuch „Innenpolitik und politische Theorie“ (Böhret/Jann/Junkers/Kronenwett, zuerst 1979) versucht genau diesen Punkt aufzugreifen, indem es unterschiedliche theoretische Ansätze zum Regierungssystem präsentiert und gleichzeitig die Bandbreite normativer Positionen illustriert.

demokratisch, aber hinzu kommt, dass sie soziale und wirtschaftliche Leistungen erbringen, sie sind „arbeitender Staat“, Leistungsstaat (Hennis 1965, S. 423f.). Genau hier sieht er das größte Versäumnis der politischen Wissenschaft. Bisher wurde *Government* nur als institutionalisierte Ordnung, nicht als Inbegriff von Tätigkeiten aufgefasst,

„aber nicht das Regierungssystem, sondern das Regieren scheint mir unter den modernen Bedingungen zum zentralen Problem der Politischen Wissenschaft avanciert zu sein und die Analyse seiner Technik ihre vordringliche Aufgabe“ (Hennis 1965, S. 424).

Hennis fragt, wie es kommt, dass Regieren von der Politikwissenschaft bisher weitgehend ignoriert worden war. Für ihn ist „Regieren das Erbringen einer Leistung“, und im Prinzip verlangt er nichts anderes, als dass sich die Politikwissenschaft nicht nur mit den Strukturen und Prozessen der modernen Regierung beschäftigen soll, sondern auch mit den durch sie hervorgebrachten Inhalten. Mit den inzwischen eingebürgerten Kürzeln geht es ihm also um eine Ausweitung von *Polity* und *Politics* hin zu *Policies* (grundlegend Böhret/Jann/Kronenwett 1988, 3ff). Wenn Hennis als zentrale Fragestellung formuliert „Wie gewinnt ein Staat Handlungsfähigkeit, wie organisiert er seine Arbeit, welches sind die optimalen Instrumente zur Erfüllung seiner Aufgaben?“ (Hennis 1965, S. 429), ist damit nichts anderes als das Programm einer modernen Verwaltungswissenschaft formuliert. Es ist eher tragik-komisch, dass aufgrund nicht zu verleugnender unterschiedlicher normativer und wissenschaftstheoretischer Grundüberzeugungen und daraus folgender Nomenklatur bzw. Jargon diese Übereinstimmungen, was die zentralen und interessanten Probleme einer sozialwissenschaftlichen Betrachtung des Regierens angeht, ignoriert wurden. Zumindest vermied man es strikt, sich aufeinander zu beziehen.

Hennis geht explizit von Politikfeldern aus und verknüpft sie mit dem ursprünglichen Anspruch einer umfassenden Regierungslehre:

„(...) nur dann, wenn wir die öffentlichen Aufgaben, die politischen Sachprobleme unserer Zeit: Gesundheitspolitik, Bildungspolitik, Bevölkerungspolitik, selbstverständlich die Wirtschaft, die alten Kameralien, wie sie unser Fach in der alten Polizeiwissenschaft zusammenfasste, wieder in einen Bezug zu unserem Fach bringen, von uns mit Recht und Aussicht auf Erfolg der Anspruch angemeldet werden kann, an der Ausbildung der zukünftigen Beamten beteiligt zu werden“ (Hennis 1965, S. 431).

Analyse staatlicher
Aktivitäten

Durch die Analyse staatlicher Aufgaben (ein empirisch orientierter Wissenschaftler würde den weniger normativ geladenen Begriff Aktivitäten vorziehen) ergibt sich für Hennis die Chance,

„(...) in das System unseres Faches einiges dessen wieder hereinzuholen, was im Zuge seiner Auflösung in unverbundene Einzelwissenschaften im Laufe des 19. Jahrhunderts an Nationalökonomie, Finanzwissenschaft und die sonstigen kameralistischen Staatswissenschaften abgegeben worden ist“ (Hennis 1965, S. 430).

Für ihn gehört es zur Ironie der neueren Wissenschaftsgeschichte, dass ausgerechnet der Kernbereich der alten Politikwissenschaft, die Lehre vom guten und richtigen Regieren, der ihr von keiner anderen Wissenschaft streitig gemacht wurde, von der neueren Politikwissenschaft nicht aufgegriffen wurde. Als Ziel der neuen, nicht nur strukturell und prozedural, sondern auch inhaltlich orientierten Politikwissenschaft formuliert er:

„(...) was wir brauchen, sind Mediziner, Ingenieure, Pädagogen, Land- und Forstwirte, die politikwissenschaftlich denken können, und tunlichst auch Politikwissenschaftler, die von ei-

ner politisch bedeutsamen Materie, Gesundheit, Verkehr, Verteidigung, Bildung – was immer – eine wissenschaftlich begründete Kenntnis besitzen und imstande sind, auf Grund ihrer politikwissenschaftlichen Ausbildung diese Materie als öffentliche Aufgabe, d.h. unter dem Aspekt der Regierungstechnik, der politischen Willensbildung zu betrachten“ (Hennis 1965, S. 431f.).

Besser kann man das Programm einer policy-orientierten Politik- und Verwaltungswissenschaft und gleichzeitig einer policy-orientierten Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Dienst gar nicht ausdrücken (vgl. Jann 1983; ders. 1987). Wir werden hierauf in Kapitel 2.3 zurückkommen.

2.2.3 Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft

Erst Mitte der sechziger Jahre, praktisch gleichzeitig mit Hennis programmatischer Schrift, begann sich die deutsche Politik- und Sozialwissenschaft für den „arbeitenden Staat“ zu interessieren, und zwar insbesondere für die öffentliche Verwaltung (vgl. zum folgenden ausführlich und mit genaueren Angaben Jann 1986; zu den Anfängen besonders Morstein-Marx 1968). Es erschienen mehrere grundlegende Schriften, die jeweils versuchten, sich dem neuen Feld aus einer besonderen Sichtweise zu nähern:

- in der von Morstein-Marx herausgegebenen „Verwaltung. Eine einführende Darstellung“ (1965) ging es in Anlehnung an die amerikanische *Public Administration* (und das entsprechende Lehrbuch, das Morstein-Marx in der Emigration in den USA herausgegeben hatte, und das dort ein großer Erfolg war) um eine empirisch abgesicherte Darstellung der Strukturen und Funktionen moderner Verwaltungen, einschließlich normativer und präskriptiver Handlungsanleitungen;
- damit verwandt, aber eng an eine juristische Betrachtungsweise angelehnt, war Thiemes „Verwaltungslehre“ (1966), der es ebenfalls um praktische Handlungsanleitungen ging, bei der aber die institutionellen und formalen Aspekte, die Sollstruktur der deutschen Verwaltung im Vordergrund standen;
- Maier versuchte in seiner Schrift über „Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)“ (1966) in Übereinstimmung mit Hennis, an ältere deutsche Traditionen anzuknüpfen;
- Luhmann bemühte sich um den Entwurf einer soziologischen „Theorie der Verwaltungswissenschaft“ (1966), als deren Grundlage er die funktionale Systemtheorie einführte;
- und schließlich formulierte Ellwein in seiner „Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre“ (1966) eine explizit empirische Betrachtungsweise, der es vor allem um die politischen Funktionen und den Machtzuwachs der Verwaltung ging.

Verwaltungswissenschaftliche Klassiker

Im Prinzip sind damit die wichtigsten Orientierungen der deutschen Verwaltungswissenschaft skizziert, die sich allerdings seitdem ungleichgewichtig entwickelt haben. Anknüpfungspunkte an die Traditionen der deutschen Staats- und Verwaltungswissenschaft sind bisher spärlich geblieben. Zwar wird gelegentlich auf die alten Klassiker verwiesen, besonders auf Lorenz von Stein mit dem Schlagwort des „arbeitenden Staates“, aber von einer systematischen Einbeziehung und Aufarbeitung kann keine Rede sein. Theoretische Zugänge, also eine explizite *Verwaltungstheorie*, spielen zwar bei verschiedenen Autoren eine Rol-

le, sind aber in umfassender Form, z.B. als Lehrbuch, nicht mehr versucht worden (eine Ausnahme ist König 1970).

Auf dem Gebiet der repräsentativen Lehrbücher floriert wiederum die *Verwaltungslehre*, und zwar die juristisch inspirierte und abgeleitete Version (vgl. u.a. Thieme 1966, inzwischen 4. Aufl. 1984; Püttner 1982; Mattern 1982; siehe auch die Literaturübersicht von Laux 1978). Hier geht es vorrangig um eine Beschreibung und Erläuterung der bundesdeutschen Verwaltung, orientiert an normativen und formalen Kriterien des Aufbaus und der Funktionen und oft ausgerichtet auf den Bedarf der internen Fachhochschulen. In Verwaltungslehren bekommt man einen guten Überblick über grundlegende Fakten des bundesdeutschen Verwaltungssystems. Dabei „steht weitgehend der Gesichtspunkt der *präskriptiven Verwaltungslehre* im Vordergrund, d.h. der Versuch, Regeln aufzustellen, die für das Verwaltungshandeln maßgeblich sein sollen“ (Thieme 1984, S. 6). Umfassende Übersichten sind in letzter Zeit von Becker (1989) und Schuppert (2000) vorgelegt worden, aber beide Bücher sind eher Lehrbücher im juristischen Sinn, d.h. sie richten sich mehr an den Experten, der sich systematisch über den Stand der Forschung informieren will, als an Studienanfänger.

Interessant ist, dass auch hier der Bereich der „Lehren“ von Juristen belegt ist. Der Versuch, eine sozialwissenschaftlich inspirierte Kunst- oder Praxislehre der Verwaltung in Anlehnung an die amerikanische Public Administration bei uns zu etablieren, wie er von Morstein-Marx unternommen wurde, blieb weitgehend folgenlos. Dies hat sicherlich damit zu tun, dass die empirische Beschäftigung mit der Verwaltung sich sehr schnell differenzierte und seit den sechziger Jahren einen solchen Zuwachs zu verzeichnen hat, dass sie wohl mit Recht zu den produktivsten Bereichen der deutschen Politikwissenschaft gerechnet werden kann.

2.3 Neuorientierung zu Beginn der 70er Jahre: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft

Wie zuvor ausgeführt, ist das in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandene Primat der juristischen Betrachtungsweise der öffentlichen Verwaltung sowohl im Kaiserreich, der Weimarer Republik, dem Nationalsozialismus als auch beim Aufbau der Bundesrepublik erhalten geblieben. Erst in den 60er Jahren entwickelte sich ein intensives sozialwissenschaftliches Interesse an der öffentlichen Verwaltung. Die Neuorientierung in der Politikwissenschaft wurde sowohl durch Veränderungen der politischen Entwicklung in der Bundesrepublik Ende der 60er Jahre (Ausbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates, Regierungswechsel, Aufbau von Planungs- und Entscheidungssystemen, Territorial- und Funktionalreformen, Reform der Ministerialorganisation) als auch durch die Aufarbeitung der US-amerikanischen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion mitangestoßen. Eine wichtige Rolle spielten dabei die zurückgekehrten Emigranten und nicht zuletzt die Erfahrungen, die junge Politologen während ihrer Studienaufenthalte in den USA gemacht hatten. Tatsächlich ist die moderne Verwaltungswissenschaft – wie offenkundig auch die moderne Politikwissenschaft und Managementlehre – nicht zuletzt auch ein Kind der USA.

2.3.1 Ausländische Inspirationen

Die Geschichte der amerikanischen Verwaltungswissenschaft von ihren Anfängen in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts bis zur Zeit des Zweiten Weltkriegs ist eine außergewöhnliche Erfolgsgeschichte. Sie beginnt mit dem Erscheinen des Aufsatzes „*The Study of Administration*“ von Woodrow Wilson, dem späteren amerikanischen Präsidenten, im zweiten Jahrgang der gerade gegründeten *American Political Science Review* (1887). Von Anfang an war die amerikanische Verwaltungswissenschaft damit Teil der Politikwissenschaft. Sie war progressive Reformwissenschaft mit dem Ziel, das politische System – gekennzeichnet durch weitverbreitete Korruption und das berüchtigte Spoils System, also die Vergabe administrativer Posten an politische Freunde, und damit das Fehlen eines professionellen Regierungsapparates – gründlich zu erneuern. Von entscheidender Bedeutung war dabei die von Wilson als erstem formulierte berühmte Doktrin von der notwendigen Trennung von „Politics“ und „Administration“, von Politik und Verwaltung (die sog. „politics-administration-dichotomy“). Die Kernthese besagt, dass es eigene, von der Politik unabhängige Rationalitätskriterien für administratives Handeln gibt, dass diese gelehrt und gelernt werden können, und es daher notwendig sei, einen auf professioneller Ausbildung beruhenden, von direkten politischen Einflüssen unabhängigen Regierungsapparat zu schaffen.

Public Administration
in den USA

Dieses Programm der Public Administration Bewegung war – zumindest in den USA – von überwältigendem Erfolg gekrönt. Bis zum 2. Weltkrieg war Verwaltungswissenschaft die Königin der Politikwissenschaft. Es gab eine Vielzahl neuer Ausbildungsgänge, Forschungs- und Beratungsinstitute (die berühmte *Brookings-Institution* stammt aus dieser Zeit) und durch Public Administration⁸ dominierte Regierungskommissionen.

Nachdem zunächst Regierungs- und Verwaltungsreformen, d.h. eine Verwaltung frei von politischer Korruption und Misswirtschaft, im Vordergrund standen, trat in den 1920er Jahren eine weitere wichtige Inspirationsquelle hinzu, nämlich *Scientific Management*, die wissenschaftliche Untersuchung der Steuerung und Koordination von Arbeitsabläufen in Großorganisationen, wie sie vor allem mit den Namen *Taylor* und *Fayol* verbunden wird. Zentraler Ansatzpunkt waren hier die organisatorischen Voraussetzungen von Effizienz, wie sie in großen Industriebetrieben beobachtet wurden, also die Notwendigkeit der Arbeitsteilung, Spezialisierung und gleichzeitig Koordination und Hierarchie, mit Konzepten wie Stab- und Linienorganisation, Kontrollspanne, Arbeitsteilung nach Zweck, Prozess, Ort oder Klientel usw. Empfehlungen wurden induktiv durch Beobachtungen in Großbetrieben gewonnen und dann auf andere Organisationen, nicht zuletzt die Verwaltung, übertragen. Der *Scientific Management* Bewegung ging es, ähnlich wie *Public Administration*, um die Begrenzung, wenn nicht Abschaffung dysfunktionaler Herrschaft und Steuerung in Großorganisationen. Prestige erhielt die Bewegung durch ihre „wissenschaftliche“ Methode, nämlich durch Beobachtung gewonnene „allgemeine Prinzipien“.

Scientific
Management

⁸ In Übereinstimmung mit den internationalen Gepflogenheiten ist mit Public Administration (großgeschrieben) immer die wissenschaftliche Beschäftigung und Disziplin gemeint, wird der Begriff klein geschrieben, geht es um den Gegenstand, also die öffentliche Verwaltung.

Die Bewegung des *Scientific Management* nahm nicht nur maßgeblichen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Verwaltungswissenschaft, sondern wurde auch eine der entscheidenden Inspirationsquellen der modernen Managementlehre. Als wichtige erste Sammlung der Klassiker des modernen Managements gilt noch heute der Band „*Papers on the Science of Administration*“ von Gulick und Urwick aus dem Jahr 1937, eine Materialsammlung des *Brownlow-Committee*, einer hochkarätigen von Präsident Roosevelt eingesetzten Regierungskommission zur Reform der amerikanischen Bundesverwaltung. In diesem also für die öffentliche Verwaltung erstellten Band findet sich die erste Liste von Management-Funktionen, das berühmt-berüchtigte Akronym POSDCORB. Unterschieden werden folgende Teilaufgaben, die in jeder größeren Organisation zu erledigen sind (vgl. Steinmann/Schreyögg 1993, S. 8):

Management-
funktionen

- **Planning**, das Nachdenken darüber, was erreicht werden soll und wie es am besten erreicht werden kann,
- **Organizing**, die Errichtung einer formalen Autoritätsstruktur, die Arbeitseinheiten bildet, definiert und im Hinblick auf das Gesamtziel koordiniert,
- **Staffing**, die Anwerbung, Schulung und der Einsatz von Personal und die Gewährleistung adäquater Arbeitsbedingungen,
- **Directing**, das fortlaufende Treffen von Einzelentscheidungen und ihre Umsetzung in fallweise oder generelle Anweisungen,
- **Coordinating**, die Verknüpfung der verschiedenen Teile des Arbeitsprozesses,
- **Reporting**, die Information – an Vorgesetzte und Unterbene – über die Entwicklung des Aufgabenvollzugs,
- **Budgeting**, die Zuweisung und Kontrolle von Finanzmitteln.

Bis heute lassen sich alle Listen von Managementfunktion, verstanden als Komplexe von Steuerungsaufgaben, die bei der Leistungserstellung und -sicherung in hoch-arbeitsteiligen Systemen erbracht werden müssen, auf diese Liste zurückführen – so auch der klassische Viererkanon von Planung, Organisation, Führung und Kontrolle.

Scientific Management ist daher sowohl Ursprung der sich seit den zwanziger Jahren explosiv entwickelnden modernen Managementlehre des privaten Sektors, als auch die zweite wichtige Inspirationsquelle der klassischen angelsächsischen Verwaltungswissenschaft. Mit ihren beiden Quellen in der politischen und der wissenschaftlichen Reformbewegung befand sich Public Administration damit auf der „richtigen Seite“ sowohl der normativen wie der wissenschaftlichen Kontroversen dieser Zeit. Es gab lange Zeit keine ernstzunehmende politische oder wissenschaftliche Position, die die Grundannahmen des Ansatzes, die Notwendigkeit hierarchischer und bürokratischer Steuerung und die Trennung von Politik und Verwaltung, grundsätzlich infrage stellte. Das Ergebnis war ein beneidenswertes Prestige und ein erheblicher politischer Einfluss der klassischen Verwaltungswissenschaft.

Ende der Dominanz

Diese Dominanz der klassischen Verwaltungswissenschaft endete in den USA mit dem 2. Weltkrieg. Grund dafür war Kritik aus zwei sehr unterschiedlichen Lagern – zum einen durch jüngere, empirisch orientierte Wissenschaftler, zum anderen ältere Praktiker –, die auch für die heutige Diskussion von erheblicher Relevanz sind. Durch Wissenschaftler wie u.a. *Dwight Waldo*, *Robert Dahl* und *Herbert Simon* wurde die Wissenschaftlichkeit der Aussagen der traditionellen *Public Administration* bestritten. Die als sakrosankt behandelte Trennung von Politics und Administration, so die Argumentation, verschleierte sowohl die

empirische Wirklichkeit wie die notwendigen normativen Grundannahmen, wie politische Herrschaft tatsächlich organisiert sei und kontrolliert werden könne. Gleichzeitig, so der spätere Nobelpreisträger für Ökonomie *Herbert Simon*, der ursprünglich Verwaltungswissenschaftler war, seien die präskriptiven Aussagen der Public Administration, die allgemeinen Prinzipien, unbrauchbar. Sie gingen von falschen Prämissen aus und würden sich überdies noch widersprechen, seien also nur „*Proverbs of Administration*“, die berühmten Sprichworte der Verwaltung. Sie seien nicht wie behauptet universell anwendbar, wissenschaftlich formuliert und aus Erfahrung gewonnen, sondern statt dessen kulturbedingt, normativ und kontextabhängig.

Eine weitere Kritik kam aus der Ecke erfahrener Praktiker, zum größten Teil Professoren der *Public Administration*, die während des Krieges und des *New Deal* Gelegenheit hatten, praktische Erfahrungen in der Verwaltung zu sammeln. Auch hier war die zentrale These, die grundsätzliche Politics/Administration Dichotomie sei aus Sicht der praktischen Erfahrung unhaltbar. Symptomatisch für diese Richtung eines „neuen Realismus“ waren auch deutsche Emigranten wie *Carl-Joachim Friedrich* und *Fritz Morstein-Marx*. Beide argumentierten, öffentliche Verwaltung könne nicht anhand abstrakter Prinzipien verstanden werden, sondern nur im Kontext politischer Institutionen und spezieller Politikfelder. Genau aus dieser Kritik heraus entwickelte sich seit den sechziger Jahren in den USA die Public-Policy Bewegung, die die Dominanz der klassischen Public Administration Programme endgültig beendete, und diese Bewegung wurde wiederum Hauptinspiator der sich in dieser Zeit entwickelnden deutschen Verwaltungswissenschaft.

2.3.2 Die Rolle der Verwaltung im politischen Prozess und das Politisch-Administrative System

Auch in Deutschland herrschte traditionell ein instrumentelles Verständnis der öffentlichen Verwaltung, d.h. Verwaltung wurde nicht als eigenständiger Akteur gesehen und analysiert, sondern als Instrument der Exekutive oder der Politik. Begründet war dieses Verständnis zum einen in der traditionellen juristischen Sichtweise, nach der Verwaltung im Prinzip nichts anderes als die Ausführung von Recht und Gesetz ist und vor allem auch sein soll. Zum anderen wurde aber auch die klassische Bürokratietheorie von Max Weber in diese Richtung interpretiert (siehe ausführlich unten). Die Bürokratie ist, zumindest als Idealtyp, die formal rationalste Form der Herrschaft, ihre klassischen Merkmale der Arbeitsteilung, klaren Zuständigkeiten, Schriftlichkeit, Weisung, Regelgebundenheit und der Unabhängigkeit eines so sozialisierten Beamtenstandes sorgen nach dieser Auffassung dafür, dass Verwaltung nicht als eigenständiger Akteur der Politik ins Blickfeld geriet. Auch hier gab es also zumindest implizit die Vorstellung einer klaren Trennung zwischen Politik und Verwaltung.

In den sechziger Jahren wurde dieses Verständnis auch in Deutschland zunehmend infrage gestellt, und zwar von Seiten der Politikwissenschaft. Der Beitrag von Thomas Ellwein wurde bereits erwähnt, und zur gleichen Zeit entwickelte Rolf Richard Grauhan seine Modelle der legislatorischen Programmsteuerung bzw. der exekutiven Führerschaft der Verwaltung (Grauhan 1970). Nach diesen Vorstellungen sollte Verwaltung entweder durch Gesetze oder durch politisch gewählte Verwaltungschefs gesteuert werden. Heute spricht man vor allem in der skandinavischen Forschung von der parlamentarischen Steuerungs-

kette, die entweder legislativ (Parlament-Gesetz-Verwaltung) oder exekutiv (Parlament-Regierung-Verwaltung) ausgesprägt sein kann, bei der letztendlich aber der Souverän, das Volk, über das Parlament die Verwaltung steuert. Grauhan wies als erster explizit darauf hin, dass diese Modelle zwar normativ außerordentlich attraktiv sind, da sie sowohl mit der klassischen Bürokratie- wie Demokratietheorie übereinstimmen, dass sie aber leider empirisch überaus fraglich seien. Die Rolle der Verwaltung in Politikformulierung und -umsetzung ist nicht rein instrumentell, und es gibt daher auch empirisch keine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung. Auf die Tagesordnung geriet so die Frage nach der Rolle der öffentlichen Verwaltung bei der Definition und Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme.

Anfang der 1970er Jahre kam es so in Deutschland, nicht unbeeinflusst von den amerikanischen Entwicklungen, zu dem anspruchsvollen Versuch, Verwaltungswissenschaft auf die beiden großen Fragen der Problemlösungsfähigkeit (d.h. der Informationsverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität) und der politischen Rolle der Verwaltung zu konzentrieren. Beide Aspekte wurden von einer sich neu formierenden empirischen Politikwissenschaft aufgegriffen und miteinander verknüpft, während die übrigen Fragen der Effizienz und der Legalität der Verwaltung jeweils weitgehend den „Spezialwissenschaften“ Jura und Ökonomie überlassen blieben.

Welche
Möglichkeiten
politischer Steuerung
gibt es noch?

Ausgelöst wurde dies vor allem durch Fritz Scharpf, der 1971 in einem Referat auf dem Kongress der „Schweizer Vereinigung für Politische Wissenschaft“ programmatisch Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft konzipierte (Scharpf 1973, vgl. aber auch Narr/Naschold 1971). Diese These war weniger gegen die übrigen Verwaltungswissenschaften gerichtet, etwa um ihnen ein Teil ihres Arbeitsgebietes zu bestreiten, sondern als Provokation gegen die Politikwissenschaft selbst, die einen solchen Anspruch bis dato kaum erhoben, geschweige denn eingelöst hatte. Für Scharpf war die Frage nach den Möglichkeiten problemadäquater politisch-administrativer Strukturen und Prozesse unter modernen Bedingungen der übergreifende Bezugsrahmen und das zentrale Forschungsthema einer policy-orientierten Politikwissenschaft und damit auch aller Verwaltungswissenschaften. Ausgehend von dem Befund, dass Politik als Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme und als aktive Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse immer schwieriger wird, kommt der Frage nach den Möglichkeiten politischer Steuerung verstärktes Interesse zu, und in diesem Zusammenhang gerät selbstverständlich der administrative Apparat, der Politik unterstützen und Gesetze durchführen soll, in das empirische Aufmerksamkeitsfeld.

Entscheidungsbeitrag
der Bürokratie

Hier wird die zentrale Fragestellung der Politikfeldanalyse bzw. Policy-Forschung deutlich, nämlich wie gesellschaftliche Probleme durch Politik *und* Verwaltung bearbeitet, bewältigt und – so würde man heute ergänzen – oft genug auch mit verursacht werden. Nach Scharpf sind politische Problemlösungsprozesse immer Informationsverarbeitungsprozesse *und* Interaktionsprozesse zwischen unterschiedlichen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Machtpotenzialen. Hatte die Politikwissenschaft bis dato vor allem letzteres untersucht, also Konflikte und Machtprozesse, soll nun der Blick auch auf die Selektivitäten von Informationsverarbeitungsprozessen geöffnet werden (vgl. auch Ronge/Schmieg 1973). Da Informationsverarbeitungsprozesse vor allem in der Verwaltung ablaufen, muss Politikwissenschaft die Tätigkeiten der Verwaltung in ihren Forschungsbereich miteinbeziehen und den Entscheidungsbeitrag der Bürokratie auf unterschiedlichsten Ebenen untersuchen (Scharpf 1973, S. 22). Die herausragende Bedeutung der

Verwaltung ergibt sich aus der plausiblen Vermutung, dass in einem modernen, hoch-komplexen und differenzierten öffentlichen Sektor die „Politik“ mit ihren Institutionen in Regierungen, Parlamenten und Parteien nur einen kleinen Teil – und bei quantitativer Betrachtung vermutlich den weitaus kleineren Teil – der insgesamt produzierten Entscheidungen bestimmen kann. Sämtliche Entscheidungen werden in der Verwaltung vorbereitet, ein großer Teil erreicht nie die Aufmerksamkeit der politisch Verantwortlichen, und gleichzeitig ist die Verwaltung auch für die Durchführung politischer Programme zuständig.

In der Folgezeit konzentriert sich die verwaltungswissenschaftliche Diskussion in der Politikwissenschaft dann vor allem auf den *administrativen* Beitrag zum policy making. Erkenntnisobjekt der Verwaltungswissenschaft wird das politisch-administrative System. Damit wird schon begrifflich Abschied von der normativen Trennung von Politik und Verwaltung genommen und stattdessen die Verflechtung von Politik und Verwaltung weitgehend vorausgesetzt (dazu grundsätzlich Grauhan 1969 und Offe 1972; vgl. Jann 1998a, S. 52; Bogumil 2001, S. 117ff.). Hier wird nicht nur mit der amerikanischen Tradition der Public Administration gebrochen, sondern auch mit den idealistischen Vorstellungen der traditionellen Gewaltenteilungslehre in der Politikwissenschaft. Verwaltung ist immer im policy making involviert. Allein aus Informationsverarbeitungsgründen ist man im politischen Prozess darauf angewiesen, dass Verwaltungen Informationen sammeln, Probleme identifizieren, Handlungsalternativen entwickeln und Entscheidungen initiieren. Gleichzeitig ist die Verwaltung aber auch immer in Prozesse der Konfliktregelung und Konsensfindung eingebunden. In empirischen Untersuchungen, z.B. in der sog. Planungs- und später Implementationsforschung, werden im Laufe der Jahre wichtige Erkenntnisse gewonnen und empirisch untermauert, z.B.

Das Politisch-Administrative System

- dass die Verwaltung eine entscheidende Rolle in der Politikformulierung spielt, vor allem in der Vorbereitung von Gesetzen und im Budgetprozess (Stichwörter: Verwaltungsdominanz, exekutive Führerschaft),
- dass Bürokratien nur sehr unvollständig durch Gesetze (legislative Programme) kontrolliert werden können, sondern bei deren Umsetzung über erhebliche politische Handlungsspielräume verfügen (Implementationsforschung und Evaluationsforschung),
- dass der Verwaltungsapparat seine Entscheidungsprämissen keineswegs allein durch offizielle demokratische Institutionen bekommt, sondern nicht zuletzt durch intensive Beziehungen mit Interessengruppen, Klienten, Professionen oder natürlich auch durch sein eigenes Personal (Professionalisierung, Korporatismus, administrative Interessenvermittlung),
- dass Politikdurchführung ein eigenständiger politischer Prozess ist, in dem viel mehr verhandelt als direkt angewiesen wird (kooperativer Staat, kooperative Verwaltung),
- und dass schließlich die unrealistischen Annahmen einer zentralistischen, mono-rationalistischen, hierarchisch integrierten und gesteuerten öffentlichen Verwaltung aufzugeben sind zu Gunsten einer komplexeren Sichtweise eines durch vielfältige Akteure, Rationalitäten und Netzwerke bestimmten öffentlichen Sektors.

2.4 Die Trennung von Steuerung und Management

2.4.1 Policy-Forschung und Steuerungswissenschaft

In der Folge entwickelte sich die deutsche politikwissenschaftlich inspirierte Verwaltungswissenschaft zunehmend in Richtung einer auf Voraussetzungen und Folgen politischer Problemverarbeitung spezialisierten Steuerungswissenschaft. Damit wurde letztendlich das bereits in den sechziger Jahren von Hennis formulierte Programm einer modernen *Regierungslehre* aufgenommen, die sich der Frage widmen sollte, wie unter der Herausforderung moderner Staatsaufgaben das Geschäft der Lenkung, Führung und Koordination eines Gemeinwesens besorgt werden kann (siehe 2.2.2). Gefragt wurde jetzt tatsächlich: Wie gewinnt ein Staat Handlungsfähigkeit, wie organisiert er seine Arbeit, welches sind die optimalen Instrumente zur Erfüllung seiner Aufgaben?

Die klassische Politikwissenschaft hatte diese Herausforderung ignoriert und sich auf die Inputs des politischen Systems (Wahlen, Parteien, Interessengruppen etc.) konzentriert, aber die Policy-Forschung nahm die Herausforderungen an. Ausgangspunkt war die Untersuchung von *Policies*, von staatlichen Politikinhalten in den unterschiedlichsten Politikfeldern (Umwelt, Arbeitsmarkt, Gesundheit etc.), deren Zustandekommen, Umsetzung und Wirkung umfassend untersucht wurde (Politikformulierung, Implementierung und Evaluierung).

Von Public
Administration zu
Public Policies

Die deutsche Verwaltungswissenschaft wurde dabei allerdings – genau wie ihr amerikanisches Vorbild – von einer auf *Public Administration*, also Organisationsfragen, zu einer auf *Public Policies*, also auf Fragen der Voraussetzungen und Folgen politischer Problemverarbeitung fokussierten Wissenschaft. Während aber die Erneuerung der amerikanischen Verwaltungswissenschaft in den siebziger und achtziger Jahren nicht in den klassischen *Public Administration* Programmen vor sich ging, sondern in neu geschaffenen *Schools of Public Policy* (ausführlich Jann 1987), gab es in Deutschland dafür keinen adäquaten Begriff. Man benutzte bei uns den Terminus „Verwaltungswissenschaft“, meinte aber *Public Policies*, nicht *Public Administration*. Am Anfang standen Fragen der „intelligenten“ Planung und Formulierung politischer Programme im Vordergrund (aktive Politik, Planungsdiskussion), aber mit den zunehmenden Erfahrungen des Scheiterns anspruchsvoller politischer Programme beschäftigte sich die empirische Forschung zunehmend mit den Schwierigkeiten der Durchführung und Wirkung politischer Programme.

Paradigmenwechsel

Gleichzeitig entwickelte sich die verwaltungswissenschaftliche Policy-Forschung von einer zunächst eher top-down, staatsfixierten Perspektive, der es vorrangig um die Erhöhung der *Steuerungsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems ging, also um das „Intelligenter-Machen des Apparats“ im Rahmen der Politikformulierung und später der -durchführung, zu einer gesamtgesellschaftlichen Steuerungstheorie, die zunehmend die *Steuerbarkeit* der gesellschaftlichen Subsysteme problematisierte, also eine bottom-up Perspektive annahm. Renate Mayntz spricht hier von einem *Paradigmenwechsel*. Es wird Abschied genommen von einer Staatsvorstellung, in der der Staat als gesellschaftliches Regelungszentrum steht (vgl. ausführlich Mayntz 1995, S. 148ff.). Aufgrund einer Vielzahl von empirischen Untersuchungen in den unterschiedlichsten Politikfeldern wird zunehmend das Leitkonzept der hierarchischen staatlichen Steuerung infrage gestellt. Das Interesse richtete sich auf eine gesellschaftliche Steuerungs-

theorie, bei der weniger Merkmale des Steuerungssubjekts „Staat“, also Regierung und Verwaltung, sondern vielmehr Charakteristika der Steuerungsobjekte, also der gesellschaftlichen Teilsysteme und deren Selbstregulierung, sowie deren gegenseitige Verflechtung und Beeinflussung im Vordergrund standen.

Konzeptionell und theoretisch werden diese Bemühungen insbesondere im Ansatz des akteurbezogenen Institutionalismus gebündelt (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a, Czada 1998, Scharpf 2000).⁹ Die Steuerungstheorie versucht, die in gesellschaftlichen Teilbereichen vorhandene Entwicklungsdynamik zu erkunden und für die eigenen Gestaltungsziele auszunutzen. Dabei konzentriert man sich vor allem auf die Interaktionen korporativer Akteure, auf Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme als Instrumente politischer Steuerung. Die interne Organisation des politisch-administrativen Systems wird zunehmend uninteressant. Die Binnenstruktur der gesellschaftlichen Subsysteme wird wichtiger als die Binnenstruktur des Staates. Die Policy-Forschung, die als verwaltungswissenschaftlicher Teil der Politikwissenschaft gestartet war, verlor so zunehmend die Verwaltung als Forschungsgegenstand aus den Augen.

Akteurbezogener
Institutionalismus

2.4.2 Public Management statt Verwaltungswissenschaft

Diese von der deutschen Verwaltungswissenschaft hinterlassene Lücke wurde in den neunziger Jahren von einer betriebswirtschaftlich inspirierten Managementlehre gefüllt (zu Entstehung, Konzept und Implementationsdichte des Public Management vgl. 4.2). Umgangssprachlich ist Management im angelsächsischen „the organization and direction of resources to achieve a desired result“ und auch in der deutschen Betriebswirtschaftslehre meint Management den Komplex von Aufgaben, die zur Steuerung eines Systems erfüllt werden müssen, oder genauer, Steuerungsaufgaben, die zur Leistungserstellung und -sicherung in arbeitsteiligen Systemen notwendig sind (funktionaler Begriff). Management kann daher als zielorientierte Steuerung aufgefasst werden, als die Gestaltung und Lenkung von Organisationen, um diese und ihre Mitglieder auf bestimmte Ziele und Ergebnisse auszurichten. Im Deutschen spricht man in diesem Zusammenhang traditionell von Führung und Lenkung, und Manager sind daher zunächst nichts anderes als Führungskräfte.

Man tut der modernen Managementlehre und ihrem auf den öffentlichen Sektor bezogenen Ableger des *Public Management* daher sicherlich nicht unrecht, wenn man sie als die Lehre von der internen Steuerung komplexer Organisationen oder Organisationsnetzwerke bezeichnet. Interne Steuerung bedeutet dabei keineswegs, dass Management keine Außenbeziehungen aufweist – ganz im Gegenteil. Damit soll nur unterstrichen werden, dass die internen Strukturen und Prozesse der jeweiligen Organisation oder des jeweiligen Systems das zentrale Steuerungsobjekt sind, und nicht externe Individuen, Organisationen oder Systeme, wie im Bereich der Policy-Forschung, im Mittelpunkt stehen. Gerade

Lehre von der
Steuerung komplexer
Organisationen

9 Dieser erklärt das politische Geschehen aus institutionellen Regeln und Akteurhandeln. Mit dem Zugriff auf Akteure und Institutionen sollen beide Perspektiven integriert werden. Er kann als ein Ansatz, eine Forschungsheuristik, zur Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche angesehen werden. Teilbereiche oder Sektoren sind z.B. das Gesundheitswesen, der Verkehrssektor oder das Bildungssystem.

in den letzten Jahren hat sich die Management-Forschung intensiv den Problemen der Auflösung, „Modularisierung“ klassischer hierarchischer Unternehmensstrukturen zugewandt, bis hin zum Verschwinden der Grenzen des Unternehmens und seine Ablösung durch „symbiotische Netzwerke“ und „virtuelle Unternehmen“ (Picot/Reichwald 1996), aber Kern der Fragestellung bleibt, wie diese Netzwerke intern gesteuert werden können.

Starke normative
Prägung

Gleichzeitig ist unbestritten, dass die Managementlehre, wie alle anderen Lehren (Staatslehre, Regierungslehre, Verwaltungslehre und insbesondere Betriebswirtschaftslehre) einen starken normativen und präskriptiven Bezug aufweist, denn Ausgangspunkt sind praktische Probleme der Führung und Lenkung in Organisationen. Damit ist die Managementlehre eine problembezogene Wissenschaft, wie etwa auch die Ingenieurwissenschaften oder die Medizin. Dies impliziert keineswegs, dass sie unwissenschaftlich ist. Sie sollte allerdings ihre normativen Empfehlungen so formulieren, dass deren theoretische Begründungen und/oder empirische Auswirkungen intersubjektiv nachprüfbar werden. Dies ist sicherlich bisher nicht immer der Fall, aber darin unterscheidet sie sich nicht entscheidend von anderen Sozialwissenschaften.

Im Prinzip kann man davon ausgehen, dass es über die für die deutsche Verwaltung adäquaten Steuerungs- oder Managementinstrumente zumindest in der deutschen öffentlichen Verwaltung einen weitgehenden impliziten Konsens gibt oder zumindest gab. Als einer rechtsstaatlichen Verwaltung allein angemessen galt lange Zeit der klassische Weberianische Idealtypus der bürokratischen und hierarchischen Steuerung, und genau daran entzündet sich die aktuelle Diskussion über Neue Steuerungsmodelle und *Public Management*. Diskussionen über *Lean Government*, den schlanken Staat und ähnliche Konzeptionen sind ohne Zweifel durch aktuelle Managementkonzepte und -moden des privaten Sektors beeinflusst. Was im privaten Sektor unter Schlagworten wie *Lean Management*, *Lean Production*, *Outsourcing*, *Total Quality Management*, *Business Process Re-engineering* und wie diese Rezepte heißen mögen diskutiert wurde, wurde nun versucht auf den öffentlichen Sektor zu übertragen.

Deutlich wurde dabei aber auch, dass einige dieser Moden – *Downsizing*, *Reengineering*, *Total Quality Management* – nicht nur merkwürdige Partner sind, sondern sich direkt widersprechen. *Downsizing* geht davon aus, dass Mitarbeiter verzichtbar sind, TQM, dass sie eine unverzichtbare Ressource sind, *Reengineering* beruht auf der Demontage bestehender Organisationen, TQM ist eine Philosophie kontinuierlicher, schrittweiser Verbesserungen. Wir haben es auch hier nicht mit einer einfachen, eindimensionalen Reformphilosophie zu tun, sondern mit dem bekannten Phänomen des widersprüchlichen magischen Mehrecks. Auch der private Sektor ist nicht ohne seine Widersprüche. Von daher kam schnell der Vorwurf auf, jetzt würde das Phänomen der ewig-neuen Management-Fads und -Gurus des privaten Sektors unkritisch auf den öffentlichen Sektor übertragen, ein Vorwurf, der nicht ganz von der Hand zu weisen ist.

Nicht zuletzt überträgt *Public Management* aber auch neuere theoretische Entwicklungen der Institutionenökonomie, wie etwa *Property-Rights*-, Transaktionskosten-, *Principal-Agent*- und Vertragstheorien, auf die Steuerungsprobleme komplexer Organisationen. Auch wenn diese Ansätze nicht widerspruchsfrei sind, stellen sie ohne Zweifel relevante Fragen an die interne Steuerung der öffentlichen Verwaltung.

2.4.3 Probleme politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung

Das politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse entwickelte sich wie oben dargestellt einerseits aus *inhaltlichen* Gründen weg von der Verwaltungsforschung in Richtung auf eine allgemeine Steuerungstheorie, allerdings wird sie seit geraumer Zeit auch nicht mehr in besonderem Maße *gefördert*. Ganz im Gegenteil, zwei Anträge auf Einrichtung eines eher sozialwissenschaftlich geprägten engeren verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunktprogramms bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft sind in den 90er-Jahren gescheitert. Auf die Phase der Euphorie in den 70er-Jahren folgte vielfach Enttäuschung sowohl auf Seiten der Praxis als auch auf Seiten der Wissenschaft. Dies muss aber nicht (nur) an der Beratung gelegen haben, sondern liegt zum Teil in der Sache selbst. Die zunehmende Einsicht, dass politische Steuerung komplex, voraussetzungsvoll und schwierig zu planen und umzusetzen ist, kann auch dazu führen, dass man sich politikwissenschaftliche Beratung erspart, da diese sowieso keine einfachen Antworten hervorbringt. Hier ist einer der Gründe für die Popularität der Managementorientierung und ihrer oft nicht gerade durch empirische Selbstzweifel geprägten Berater zu vermuten. Ein Grundproblem politikwissenschaftlicher Beratung im Bereich von Staats- und Regierungstätigkeit liegt darin, dass die ausdifferenzierten theoretischen Konstrukte und Erklärungen einfachen normativen Vorstellungen von Politik, Verwaltung und Demokratie zum Teil widersprechen, diese aber in der Öffentlichkeit und bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung selbst noch mächtig sind.

Wegfall der
Forschungsförderung

Zudem – dies ist ein dritter Grund für die abnehmende Relevanz einer politikwissenschaftlich orientierten Verwaltungsforschung – gelang es nicht, politik- und sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung in nennenswertem Maße in der universitären Landschaft zu verankern.

Keine nennenswerte
universitäre
Institutionalisierung

„The movement towards a social-science-based administrative science did not materialize into another autonomous discipline. The nonevent might have been expected: not only was the resistance of public law jurisprudence too strong but also the incentive among the social sciences was too weak to create a new separate, powerful discipline“ (Seibel 1996, S. 76)

Die eher bescheidene Nachfrage nach politik- und sozialwissenschaftlicher Verwaltungsforschung ist nicht zu trennen von den eher „unterentwickelten“ Angebotsstrukturen in diesem Bereich.¹⁰ Betrachtet man die universitäre Institutionalisierung, so gibt es zwar eine Reihe von Lehrstühlen¹¹, aber insgesamt wohl noch immer keine kritische Masse.

10 In Ländern mit einer besseren institutionellen Verankerung von Public Administration wie z.B. den USA, den Niederlanden und zunehmend auch den skandinavischen Ländern sieht die Situation besser aus, so dass davon ausgegangen werden kann, dass eine bessere Angebotsstruktur sich auch auf die Nachfrage auswirkt. Diese ist insbesondere dann wichtig, wenn durch aktuelle politische Problemlagen andere Themenbereiche auf die Agenda gesetzt werden, wie die Transformationsprozesse seit Ende der 80er Jahre, der Europäische Einigungsprozess oder die Krise des Sozialstaates.

11 In Konstanz gibt es im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft 12 Lehrstühle, in Potsdam 8 im Bereich Politik- und Verwaltungswissenschaft. Je einen politik- bzw. sozialwissenschaftlich ausgerichteten Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft gibt es in Bamberg, Berlin, Darmstadt, Duisburg, Hagen, Hamburg, Münster, München und Oldenburg. An der „Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften“ in Speyer gibt es 17 Lehrstühle, 5 juristische, 3 wirtschaftswissenschaftliche und 5 verwaltungswissenschaftliche, die aber eher juristisch geprägt sind. Nur ein Lehrstuhl ist jeweils explizit der Politikwissenschaft und der

Angesichts der beschriebenen Tendenzen in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, d.h. weg von einer organisationsinternen Sicht, verwundert es wenig, dass die Politikwissenschaft neben der Organisationssoziologie (vgl. Schimank 1994, S. 243) eher zu den Stiefkindern in der Organisationsforschung gehört. Während die Beschäftigung mit organisationsinternen Vorgängen in der organisationswissenschaftlichen Debatte lange Zeit dominant war, wurde sie in der Politikwissenschaft systematisch und zunehmend vernachlässigt. So findet man in dem neuen Standardwerk des „state of the art“ der Organisationstheorie (Ortmann/Sydow/Türk 1997) im Abschnitt „Nachbarschaftsbeziehungen“ nur die Betriebswirtschaftslehre, die Psychologie und die Industriesoziologie (vgl. Bogumil/Schmid 2001, S. 23). Auch gibt es kaum mikropolitische Studien in öffentlichen Verwaltungen, obwohl sich diese in besonderem Maße dafür eignen, handelt es sich hierbei doch um Organisationen, bei denen der materielle Produktionsprozess eine eher untergeordnete Rolle spielt und bei denen Dienstleistungstätigkeiten und damit Informationsaustausch und Kommunikation eine größere Rolle spielen. Während insbesondere in der skandinavischen Politik- und Verwaltungswissenschaft (die dort übrigens immer noch unter dem Begriff *Statskundskap*, Staatslehre, firmiert), bereits in den siebziger Jahren eine organisationswissenschaftliche Wende eingeläutet wurde, die unter der Überschrift des New Institutionalism (March/Olsen 1989) inzwischen weltweite Anerkennung gefunden hat, wurde diese Entwicklung in Deutschland bisher nur sehr wenig rezipiert. In Skandinavien gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Forschungsinstitutionen und Ausbildungsgängen, in denen diese enge Verknüpfung von Politik- und Organisationswissenschaften gepflegt wird, so dass man beinahe von einer „skandinavischen Schule“ sprechen kann, die übrigens auch zu einer ganzen Reihe hervorragender politikwissenschaftlich inspirierter Lehrbücher geführt hat, die aber leider bisher nicht übersetzt sind.

In den 90er-Jahren führte die beschriebene Lücke im Bereich organisationsbezogener politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung in Deutschland dazu, dass, als sich die praktischen Bemühungen im Bereich der Binnenmodernisierung des Staates (wieder) drastisch verstärkten, die Politikwissenschaft – mit einigen wenigen Ausnahmen – kaum reagierte. Die zunehmenden Bemühungen im Bereich der Modernisierung des Staates unter dem Stichwort Public Management, hervorgerufen vor allem durch Haushaltskonsolidierungsprobleme, riefen zwar insgesamt eine rege verwaltungswissenschaftliche Tätigkeit hervor, aber diese war stark betriebswirtschaftlich geprägt und konzeptionell normativ und präskriptiv ausgerichtet. Vor allem die betriebswirtschaftlich inspirierte Managementlehre profilierte sich und viele Verwaltungen nahmen Kontakte mit Unternehmensberatungen auf.¹² Aus Sicht der Verwaltungspraxis steht das Ziel der Effizienzsteigerung im Vordergrund und hier fühlt(e) man sich von spezialisierten Unternehmen oder von Betriebswirten offenbar besser beraten.

Soziologie zuzurechnen. Darüber hinaus gab es einen verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunkt in der Abteilung „Regulierung von Arbeit“ im Wissenschaftszentrum Berlin, der aber nach dem Tode Frieder Nascholds im Jahr 2001 eingestellt wurde.

- 12 Unternehmensberatungen werden von allen Gebietskörperschaften stark nachgefragt. So zahlte z.B. das Land NRW in den 1990er Jahren für 73 relativ ähnliche Organisationsuntersuchungen auf Landesebene in den letzten Jahren ca. 80 Mio. DM an Unternehmensberatungen. Zahlen in ähnlicher Größenordnung werden auch für Berlin gemutmaß.

Allerdings ist der Umfang empirisch gesicherten Wissens über die flächen-deckenden praktischen Veränderungsprozesse in den Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen angesichts der Zurückhaltung politik- und sozialwissenschaftlicher Forschung nach wie vor bescheiden (vgl. dazu auch Derlien 2002b). Es dominieren mit wenigen Ausnahmen¹³ Selbstdarstellungen und Eigenevaluationen. Für die sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft in Deutschland wird diese Situation dann zum Problem, wenn es nicht mehr gelingt, die sich vollziehenden Veränderungen in den öffentlichen Verwaltungen empirisch nachzuvollziehen. Denn, auch wenn der Analyse zugestimmt wird, dass der Staat nicht mehr das politische Steuerungszentrum ist, wie er es einmal war, und vieles dafür spricht, dass es zu einem Strukturwandel von Staatlichkeit gekommen ist (vgl. Benz 2001), so ist es für die Politikwissenschaft und für die politisch-administrative Praxis natürlich nach wie vor wichtig, zu wissen,

Probleme, die veränderte Verwaltungsrealität empirisch zu erfassen

- wie politische Probleme und Programme administrativ verarbeitet werden,
- welche Rolle Aufbau, Arbeitsweise und Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen spielen,
- welches Personal im öffentlichen Sektor arbeitet,
- wie es ausgebildet wird,
- welche Formen der Aufmerksamkeitsverteilung innerhalb und zwischen organisatorischen Untergliederungen zu finden sind oder
- welche Umweltkontakte bestehen und wie diese strukturiert sind.¹⁴

Nur eine empirisch fundierte Analyse der Verwaltungsrealität und ihrer Veränderungen ermöglicht auch eine wissenschaftlich fundierte Ausbildung von Verwaltungswissenschaftlern. Dass sich die Verwaltungsrealität ändert und empirische sozialwissenschaftliche Analysen nötig sind, bestätigt eindrucksvoll das folgende Zitat:

„Of all the areas of political science, no other has undergone a transformation comparable to that experienced by public administration over the past twenty years. This reflects in large part the changing nature of the practice of governments, especially in the developed world. Almost all the essential truths that guided practising public administrators and students of administration have now been challenged and often replaced. It is unclear whether any new doctrine has been agreed upon, but it is clear that the old values and practices are now profoundly contested“ (Peters/Wright 1996, S. 628).

Erhebliche Veränderungen in der Verwaltungsrealität

Wir werden auf diesen Punkt in Kapitel 6 bei den Perspektiven politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung zurückkommen.

13 Die umfangreichste Förderung wissenschaftlicher Analysen von Modernisierungsprozessen leistet zur Zeit die Hans-Böckler-Stiftung, deren Budget allerdings äußerst begrenzt ist (vgl. die mit ihrer Hilfe herausgegebene „Gelbe Reihe“ zu „Modernisierung des Staates“, Berlin, Sigma 1993ff, z.B. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997; Naschold/Oppen/Wegener 1998; Naschold/Bogumil 2000; Jann u.a. 2004, aber auch finanziert von der Wüstenrot-Stiftung Jaedicke/Thron/Wollmann 2000). Für die Landes- und Bundesebene gibt es Studien der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie Untersuchungen aus Speyer (König/Füchtner 1998; 1999; Konzendorf 1998).

14 Politikwissenschaftliche Forschungen in diesem Bereich finden in Deutschland neben den in Fußnote 13 erwähnten Ansätzen von Forschungsförderung vor allem im Rahmen von Qualifizierungsarbeiten statt (vgl. z.B. Behnke 2002; Bogumil 2001; Dose 1997, Schnapp 2001; Töller 2000, Wegrich 2003).

2.5 Verwaltungswissenschaft(en) zwischen Multi- und Interdisziplinarität

Verschiedene
Rationalitäten des
Verwaltungshandelns

Der Gegenstand Verwaltung erfordert, darauf war einleitend hingewiesen worden, eine Einbeziehung der unterschiedlichen Referenzsysteme, denen öffentliches Handeln unterworfen ist (vgl. Offe 1974, S. 344; Jann 1998a, S. 50, Bogumil 2001, S. 26). Wenn Verwaltungshandeln immer verschiedenen Rationalitäten unterliegt:

- einem legalen Richtigkeitstest (*juristische* Rationalität), also die Frage der *Legalität*, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes,
- einem Wirtschaftlichkeitstest (*ökonomische* Rationalität), also die Frage der *Effizienz* staatlichen Handelns,
- einem politischen Konsenstest (*politische* Rationalität im Sinne von *politics*), also die Frage der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, d.h. der *Legitimität* der Verwaltung sowie
- einem funktionalen Wirksamkeitstest (*politische* Rationalität im Sinne von *policy*), also die Frage der *Effektivität* politischer und administrativer Maßnahmen,

diesen Tests immer gleichzeitig ausgesetzt und kein überwölbendes Rationalitätskriterium in Sicht ist, ist interdisziplinärer Austausch nötig, um den Gegenstandsbereich voll zu erfassen. Kommen gemeinsame Fragestellungen¹⁵ hinzu, gibt es Anlass zur Hoffnung. So müsste es nicht nur die Politikwissenschaft, sondern auch die Managementlehre, die Rechtswissenschaft und die Ökonomie interessieren,

- welches Steuerungspotential Hierarchien noch haben;
- wie das prinzipal-agent Verhältnis in modernisierten Verwaltungen auszugestalten ist, ohne dass es zu Kontroll- und Steuerungsverlusten kommt;
- wie der governance-mix zwischen staatlicher Eigenerstellung, marktlicher Produktion und gesellschaftlicher Selbststeuerung auszugestalten ist oder
- welche Grenzen sich für die Ökonomisierung der Verwaltung ergeben.

Interdisziplinäre
Zusammenarbeit?

Dabei ist es unstrittig, dass die einzelnen Disziplinen auch weiter arbeitsteilig vorgehen. Disziplinen repräsentieren bestimmte Ordnungen und Regeln, also Fragestellungen und Erkenntnismethoden, die nicht ohne weiteres aufgegeben werden. Chancen einer stärkeren *interdisziplinären Zusammenarbeit* in den Verwaltungswissenschaften bestehen zudem eher *auf der Grundlage der disziplinären Stärken* einzelner Fächer. Interdisziplinarität beinhaltet aber nicht nur die Kenntnisnahme anderer Perspektiven (dies wäre eher Multidisziplinarität), sondern gewinnt ihren Charakter durch die *Nutzung* von Kenntnissen verschiedener Disziplinen durch die Übertragung von Methoden und Bausteinen aus einer Disziplin in die andere. Aus der stärkeren interdisziplinären Arbeit der Fachwissenschaften könnte sich dann eine Verwaltungswissenschaft als Interdisziplin oder

15 Nach Schuppert (2000, S. 46) ist die Arbeit mit interdisziplinären Verbundbegriffen nötig, um einen Dialog über die Disziplinen zu ermöglichen. Aus seiner Sicht sind dies: Öffentliche Aufgaben, Handlungsform, Steuerung, Verantwortung, Organisation, Kommunikation, Entscheidung und Verfahren.

Integrationswissenschaft¹⁶ ergeben, wie es Klaus König aus Speyer vorschwebt, die über den Kenntnisstand der Fachwissenschaften hinausragt und sich damit dem Zustand annähert, in dem „die politisch-administrativen Institutionen, ihre Aufgaben, Organisationen, Entscheidungsprozesse, Personalverhältnisse zusammen mit ihrer sozialen, politischen und ökonomischen Umwelt fächerübergreifend“ (König 1990, S. 305) erkannt und verstanden werden.

So gibt es, wie oben gesehen, wichtige gemeinsame Grundlagen in der alten Polizei- oder *Staatswissenschaft*, und es würde den modernen, auf den Staat bezogenen Wissenschaften sicherlich nicht schaden, wenn sie sich dieser Grundlagen wieder bewusst würden. Es wäre dann zu erkennen, dass Fragestellungen und Konzepte nicht so unterschiedlich sind, wie oft angenommen wird. In dieser Richtung wurde interdisziplinär ausgerichtet Mitte der 80er Jahre argumentiert, um die Diskussion über eine politikwissenschaftlich inspirierte Staatslehre¹⁷ wieder zu beleben. Verbunden werden sollten aus der Staatslehre Aspekte der Staatsbildung und -rechtfertigung (Staatsbegriffe, Staatszwecke, Staatsformen, Staatsgewalt), aus der Innenpolitik Aspekte der staatlichen Willensbildung (Parlamentarismus, Parteien, Demokratie) und aus der neueren Verwaltungswissenschaft Aspekte des konkreten Staatshandelns (Leistungserbringung, Problemverarbeitung, vgl. Hesse/Ellwein 1986, S. 4ff.). Damit könnten ideengeschichtliche Rechtfertigungen und Begründungen (Was ist der Staat? Was soll der Staat?), politikwissenschaftliche Analysen (Wie funktioniert der demokratische Staat?) und verwaltungswissenschaftliche Ansätze (Was macht der Staat? Was bewirkt der Staat?) integriert werden. So spannend und anspruchsvoll dieses Programm auch klingt, weiter oben ist ausgeführt worden, dass es letztlich nicht realisiert wurde (als umfassender Überblick Benz 2001, Schuppert 2003).

Festzustellen ist damit, dass zwar ein interdisziplinärer Zugriff dem Gegenstandsbereich Verwaltung gegenüber angemessen wäre, sich aber in Deutschland aus verschiedensten Gründen bisher keine integrative *Interdisziplin* Verwaltungswissenschaft herausgebildet hat. Auch für die Zukunft sprechen vor allem zwei Gründe dagegen, dass sich dies ändern wird, dass sich also Juristen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf eine gemeinsame Herangehensweise an die Verwaltung einigen können: unterschiedliche Erkenntnisinteressen und methodologische Zugänge sowie die Ausdifferenzierung der Fachwissenschaften.

Zum einen verfolgen die Sozialwissenschaften im Unterschied zur normativ-juristisch geprägten Staats- und Verwaltungslehre ein eher empirisches und theoretisches Erkenntnisinteresse, d.h. sie stützen sich auf empirische Aussagen und befassen sich daher weniger mit der Sollstruktur formeller Regeln als mit den oft davon abweichenden tatsächlichen sozialen Vorgängen, die sie analysieren und er-

Verschiedene
methodische Zugänge

16 Integrationswissenschaft meint in Anlehnung an König, dass sie sich nicht gegen die Einzelwissenschaften abtrennt und abgrenzt, sondern als Kernbereich der Verwaltungsfor- schung mit offenen Grenzen fungiert und zudem nicht die Geschlossenheit und Kohärenz der Fachwissenschaften entwickelt (König 1970, S. 247).

17 „Die Diskussion und die materielle Füllung von Begriff und Verständnis einer Staatslehre sind auch vor dem Hintergrund zu sehen, einer zunehmend fragmentierten politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion einen Rahmen zu geben, den theoretischen, empirisch-analytischen und methodischen Bemühungen Orientierung und Bezugspunkte zu liefern, sowie schließlich durch den Ausweis historischer Grundlagen und aktueller Praxisbezüge disziplinären Usurpationsansprüchen entgegenzuwirken, d.h. den Stellenwert der Politikwissenschaft zu verdeutlichen“ (Hesse/Ellwein 1986: 5). Diese Überle- gungen dürften in dieser Zeit auch Hintergrund der Etablierung einer Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“ innerhalb der DVPW gewesen sein.

klären (vgl. Mayntz 1978, S. 2ff). Überspitzt gesagt geht es weniger darum, die Realität in Rechtsbegriffen abzubilden, normativ zu bewerten und präskriptiv zu verändern, sondern darum die Realität zu erklären und ihre Funktionsweise zu verstehen. Dies impliziert in der Regel einen ganz anderen methodischen Zugang.

Eigeninteressen der
Fachdisziplinen

Zum anderen ist der Austausch zwischen den Disziplinen auch aus wissenschaftsinternen Gründen meist schwierig. Jede Wissenschaft wird bei dem Versuch, Interdisziplinarität herzustellen, von der Sichtweise ihres Faches ausgehen.¹⁸ Wesentliche Gründe hierfür liegen zum einen in den eben erwähnten Erkenntnisinteressen und methodologischen Vorgehensweisen. Zum zweiten wird der Wert disziplinärer Eigenständigkeit innerhalb etablierter Disziplinen in der Regel höher geschätzt als mögliche Erkenntnisgewinne durch Öffnung gegenüber anderen Disziplinen (Probleme des Grenzgängertums). Und drittens kann der interdisziplinäre Diskurs Verständigungsprobleme im eigenen Fach heraufbeschwören. So weigert sich z.B. die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre hartnäckig, die politikwissenschaftliche Erkenntnis des funktional erforderlichen engen Zusammenwirkens zwischen Politik und Verwaltung in ihr Theoriegerüst einzubeziehen, da es das von ihr propagierte Modell der dezentralen Ressourcenverantwortung erheblich verkompliziert und auch ihrer Vorstellung von einer demokratisch kontrollierten Verwaltung widerspricht.

Multidisziplinarität
als realistisches Ziel

Insgesamt ist daher aus den Eigeninteressen der Disziplinen und der in ihnen Tätigen eher nicht damit zu rechnen, dass die Wissenschaft selbst die größte Triebkraft einer interdisziplinären Zusammenarbeit ist. Anstöße könnten daher eher aus der Praxis kommen, die unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und methodologischen Zugänge lassen sich aber nur schwer überbrücken. In der Wissenschaft ist daher schon viel erreicht, wenn Interdisziplinarität auf der Grundlage einer *multidisziplinären* Zusammenarbeit einzelner Fächer überhaupt angestrebt wird. Diesbezüglich scheint uns die Situation in den Verwaltungswissenschaften im Vergleich zu manch anderen Disziplinen so schlecht nicht zu sein.

Wenn man abschließend die bisher aufgeführten Dimensionen verwaltungswissenschaftlicher Zugänge, nämlich die Fragestellungen nach Legalität, Effizienz, Effektivität und Legitimität der öffentlichen Verwaltung zum einen, sowie einen eher ex-ante/präskriptiven und einen eher ex-post/deskriptiven Ansatz zum anderen miteinander kombiniert, ergibt sich die in der folgenden Abbildung aufgeführte Übersicht.

18 Ein aktuelles Beispiel ist das Lehrbuch zur Verwaltungswissenschaft von Schuppert (2000). Hier wird der Anspruch einer Integrationswissenschaft erhoben, aber faktisch ist der dominierende juristische Zugriff nicht zu leugnen, auch wenn es ihm gelingt, immer wieder sozialwissenschaftliche Sichtweisen einzubauen. Die Kombination von Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, von Sollen und Sein ist und bleibt aber der eigentliche Kern des Lehrbuchs, ein Problem, welches vor allem Juristen beschäftigt.

Abbildung 1: Dimensionen verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen¹

	ex-ante normativ	ex-post deskriptiv
Legalität	Verwaltungsrecht (<i>Rechtswissenschaft, öffentliches Recht</i>)	Verwaltungsrecht Rechtstatsachenforschung (<i>Verwaltungsgerichte</i>)
Effizienz	(öffentliche) BWL (New) Public Management (<i>Management Consulting</i>)	Controlling Monitoring (<i>Rechnungshöfe</i>)
Effektivität	(positive) VWL Finanzwissenschaft (<i>Politikberatung</i>)	Politikfeldforschung Policy-Forschung Evaluationsforschung
Legitimität	Staatsrechtslehre Politikwissenschaft Politische Theorie	Politikwissenschaft
Strukturen und Funktionen	Verwaltungslehre	Verwaltungssoziologie Verwaltungsgeografie etc.

1 Alle Abbildungen ohne Quellenangaben sind von den Autoren selbst erstellt worden.

Bereits zu Beginn des Buches war betont worden, dass öffentliche Verwaltung seit langer Zeit Objekt einer ganzen Reihe von wissenschaftlichen Disziplinen ist. In Deutschland sind dies traditionell die Jurisprudenz mit den hoch differenzierten Bereichen des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts, die Volkswirtschaftslehre vorrangig mit dem Fach Finanzwissenschaft, aber z.B. auch einer ökonomischen Theorie der Bürokratie, die Betriebswirtschaftslehre, die seit einiger Zeit eine eigenständige Verwaltungsbetriebslehre (ÖBWL) entwickelt, oder die Organisations- und Verwaltungssoziologie, aber etwa auch Fächer wie Verwaltungsgeschichte, Verwaltungsgeografie und Verwaltungspsychologie. Auch eine Verwaltungspolitologie wurde bereits als Spezialgebiet der Politikwissenschaft vorgeschlagen. Die Abbildung erlaubt es, diese unterschiedlichen Disziplinen und Zugänge ganz grob zu verorten:

- präskriptive Ratschläge und Vorschriften, wie und durch welche Rechtsformen (z.B. des allgemeinen Verwaltungsrechts) die Legalität und Verfassungskonformität der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten sei, sind die klassische Domäne der normativ und dogmatisch argumentierenden Verwaltungsrechtswissenschaft,
- inwieweit dies dann im einzelnen Fall jeweils empirisch tatsächlich der Fall ist, untersucht das Verwaltungsrecht vor allem praktisch in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, während eine empirisch argumentierende verwaltungsrechtliche Rechtstatsachenforschung nur sehr gering ausgeprägt ist,
- wie ökonomische Effizienz (auch) in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen ist oder sein sollte, ist wiederum der klassische Bereich der (öffentlichen) Betriebswirtschaftslehre (ÖBWL) bzw. dessen moderner Ableger des *Public Management*, und wird praktisch vor allem von der wachsenden Schar der im Bereich der öffentlichen Verwaltung aktiven Management-Consulting-Firmen vertreten,
- während die ex-post Überprüfung dieser Effizienz Thema eines bisher nur sehr rudimentär ausgeprägten Verwaltungs-Controllings ist, die klassische externe Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung allerdings seit langem von den Rechnungshöfen wahrgenommen wird,

Verortung der
Disziplinen

- die Effektivität und Problemlösungsfähigkeit öffentlicher Organisationen und Aktivitäten ist präskriptiv traditionell Gegenstand einer „positiv“, d.h. auf der Grundlage klarer Prämissen und modelltheoretischer Annahmen argumentierenden Ökonomie, insbesondere der Finanzwissenschaft, aber natürlich auch aller möglichen anderen Wissenschaften und Berater, die politikberatend tätig sind,
- während die tatsächliche, ex post zu ermittelnde Effektivität und Wirkungsweise des öffentlichen Sektors von der klassischen Ökonomie eher stiefmütterlich behandelt wird, aber seit einiger Zeit Thema einer empirisch argumentierenden Politikfeld- oder Policy-Forschung ist und dort zur Entwicklung einer stark methodologisch orientierten Evaluationsforschung geführt hat,
- präskriptive Fragen der Legitimität, Eigenständigkeit und politischen Kontrolle der öffentlichen Verwaltung sind wiederum traditionelle Domäne einer normativ argumentierenden Staats(rechts)lehre, während Fragen der demokratischen Grundlegung, Steuerung und Qualität des Verwaltungshandelns selbstverständlich auch von der Politikwissenschaft und insbesondere von ihrem Teilgebiet der politischen Theorie behandelt werden,
- während die empirischen Fragen der tatsächlichen politischen Wirkungen und Auswirkungen des Verwaltungshandelns, z.B. auch auf Wahlen und politische Unterstützung, aber auch Fragen nach der Eigenständigkeit der Verwaltung, der Möglichkeit ihrer politischen Steuerung und ihrer Beziehungen z.B. zur Politik oder zu gesellschaftlichen Gruppen und Interessen, der Rolle von Verwaltung bei der Formulierung und Implementation von Politikinhalten den Kernbereich der Politikwissenschaft ausmachen,
- schließlich gibt es auch Fragestellungen, die sich ganz generell (und eher funktional) den Strukturen und Funktionen der öffentlichen Verwaltung widmen, hier wäre auf der eher präskriptiven Seite die klassische (juristische) Verwaltungslehre zu verorten,
- während die Erforschung der tatsächlichen Verwaltungsstrukturen und -funktionen von allen empirischen Sozialwissenschaften wahrgenommen wird.

Suche nach einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft ist kontraproduktiv

Diese schematische Betrachtungsweise vermag sicherlich nicht die Vielfalt und Differenziertheit der unterschiedlichen möglichen und tatsächlichen verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen und Vorgehensweisen einzufangen. Besonders die Unterteilung in präskriptive und deskriptive Ansätze ist sehr krude, denn im Prinzip argumentieren natürlich alle Vorgehensweisen analytisch, beruhen auf normativen Annahmen und machen mehr oder weniger explizit präskriptive Vorschläge. Aber die Unterscheidung verdeutlicht doch, dass unterschiedliche Disziplinen mit notwendigerweise sehr unterschiedlichen Fragestellungen an der Untersuchung und Erklärung der öffentlichen Verwaltung beteiligt sind. Die Frage, ob es Verwaltungswissenschaften im Plural oder nur eine Verwaltungswissenschaft im Singular gibt, ist also müßig – selbstverständlich brauchen wir, um die öffentliche Verwaltung zu beschreiben, verstehen und erklären zu können, alle möglichen sozialwissenschaftlichen Disziplinen und Fragestellungen, von der Rechtswissenschaft über die Ökonomie bis hin zur Politikwissenschaft. Die Suche nach einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft ist daher wenig hilfreich und kann sogar kontraproduktiv sein, denn sie droht, wichtige Erkenntnisgrundlagen der empirischen oder normativen Forschung auszugrenzen.

Auf der anderen Seite verdeutlicht die Abbildung aber auch, was die Themen einer modernen, sozialwissenschaftlich inspirierten und informierten Verwaltungswissenschaft sind oder zumindest sein sollten, nämlich sämtliche Felder der Abbildung: Es macht keinen Sinn, nach einer einheitlichen Disziplin oder Interdisziplin „Verwaltungswissenschaft“ zu suchen, mit spezifischen Methoden und Erkenntnisinteressen, denn verwaltungswissenschaftliche Forschung unterscheidet sich prinzipiell nicht von anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen. Nach einem geflügelten Wort des Soziologen und Wissenschaftstheoretikers Hans Albert sind das problematischste an den modernen Sozialwissenschaften die künstlichen Grenzen, die sie versuchen untereinander aufzurichten. Jeglicher Abgrenzungs- oder Zuständigkeitswahn, der bestimmte Fragestellungen bestimmten Disziplinen ausschließlich zuweisen will, ist wenig hilfreich, ebenso natürlich jeglicher Ausschließlichkeitsanspruch valider Erklärungen. Gleichzeitig ist wissenschaftliche Arbeitsteilung unbedingt erforderlich, denn nicht alle Fragestellungen können kompetent von allen Verwaltungswissenschaftlern bearbeitet werden.

Der Fokus des vorliegenden Buches liegt in dieser Vielfalt allerdings ganz eindeutig auf der rechten Seite der Abbildung, und hier in der unteren Hälfte. Ausgehend von der banalen Erkenntnis, dass öffentliche Verwaltungen sich vor allem darin von anderen Organisationen unterscheiden, dass sie öffentlich sind, also der demokratisch legitimierten politischen Steuerung und Kontrolle unterliegen und auch unterliegen müssen, wird hier eine sozial- und vor allem politikwissenschaftlich inspirierte und untersetzte empirische Verwaltungswissenschaft präsentiert. Dies ist sicherlich nicht die einzige Sichtweise auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland, aber doch eine, die von zentraler Bedeutung ist. Die Verwaltungswissenschaft ist keine präzise ausdifferenzierte Teil-Disziplin der Politikwissenschaft, die Übergänge zur Managementlehre, Verwaltungssoziologie, Regierungslehre und besonders zur politikwissenschaftlichen Organisations- und Institutionentheorie sind fließend. Dennoch kann die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung einschließlich der Policy-Forschung als einer der produktivsten Teile der Politikwissenschaft gelten. In einer Umfrage erklärten 1998 35% der deutschen Politikwissenschaftler, dass sie gegenwärtig auf dem Feld „Policy-Forschung, Verwaltungswissenschaft“ forschen. Mit einem Anteil von 16% wird dieser Bereich als das wichtigste gegenwärtige Themenfeld der Politikwissenschaft eingeschätzt. Genau dieser Tradition fühlen sich die beiden Autoren dieses Buches verpflichtet.

Fokus dieses Buches