

Verwaltungswissenschaft

Regierungsdirektor Dr. Manfred Müller, Hochschule Harz

Inhaltsübersicht	Seite
1. Verwaltungswissenschaft im System der Wissenschaften	LSA 49
1.1 Begriff und Erkenntnisziele der Verwaltungswissenschaft	LSA 49
1.2 Entwicklung und Hauptströmungen der Verwaltungswissenschaft	LSA 50
1.3 Institution und Forschungsstätten der Verwaltungswissenschaft	LSA 51
1.4 Zum Begriff der öffentlichen Verwaltung	LSA 51

1. Verwaltungslehre im System der Wissenschaften

1.1 Begriff und Erkenntnisziele der Verwaltungswissenschaft

Trotz einiger Unterschiede können die Begriffe »Verwaltungswissenschaft« und »Verwaltungslehre« weitgehend synonym verwendet werden¹. Verwaltungswissenschaft ist zunächst die begriffliche Subsumtion derjenigen wissenschaftlichen Bemühungen um die öffentliche Verwaltung, die von Disziplinen ausgehen, zu deren Objektbereich die öffentliche Verwaltung zählt². Der Wortbestandteil »-lehre« im Fall der Verwaltungslehre bezeichnet im deutschen Sprachgebrauch im Grunde dasselbe wie im Fall der *Verwaltungswissenschaft*, wie die Beispiele der teilweise sehr theoretisch orientierten Betriebs- und Volkswirtschaftslehre es andeuten. Nur hin und wieder wird mit dem Ausdruck »Wissenschaft« den Vertretern des Faches ein bestimmtes Niveau wissenschaftlicher Arbeit zugeordnet³.

Verwaltungswissenschaft bzw. Verwaltungslehre sind empirische Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit sozialen Phänomenen befassen. Ihre Erkenntnisinteressen umfassen insoweit die Beschreibung und Erklärung der Realität sowie die Entwicklung präskriptiver Aussagen⁴. Aus verwaltungssoziologischer Sicht interessieren vor allem die Gesellschaftstheorien, die sich mit der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung befassen⁵: Die mikrosoziologische Fragestellung bezieht sich auf das Personal der öffentlichen Verwaltung, seine Einstellungen und Verhaltensweisen sowie die dafür bestimmenden Faktoren. Sie setzt damit beim Individuum und seinem Verhalten an; in diesem Zusammenhang ist besonders auf den entscheidungstheoretischen Ansatz (policy sciences) zu verweisen. Die makrosoziologische Fragestellung betrachtet dagegen die kollektive Ebene, also die Gruppen und Organisationen in einer Gesellschaft oder die Gesellschaft insgesamt. Untersuchungsgegenstand können dabei einmal die Merkmale des administrativen Systems bzw. einzelne administrative Organisationen sein, zum anderen kann der Schwerpunkt auch bei der Umwelt bzw. bei den Außenbeziehungen dieser Organisationen liegen.

Die Staatstätigkeit bestimmt weite Teile des Alltags moderner Gesellschaften und macht daher einen wesentlichen For-

schungsbereich der Politikwissenschaft aus. Politikinhalte (policies) stehen hinsichtlich ihrer Formulierung und Umsetzung in einem engen Zusammenhang mit politischen Prozessen und Institutionen; ihre Bedeutung und Wirkungsweise läßt sich vor allem vergleichend ermitteln – entweder historisch, international oder länderübergreifend⁶. Aus diesem Grund nimmt die Beschäftigung mit der öffentlichen Verwaltung vor allem in der Politikwissenschaft einen breiten Raum ein. Von Interesse sind besonders die Beziehungen zwischen dem politischen System und der Verwaltung. Die Politikwissenschaft untersucht außerdem die Beiträge des Verwaltungssystems für die Gesellschaft.

Während die Verwaltungslehre alter deutscher Prägung stets eine gewisse Rolle auch in der Juristenausbildung gespielt hatte⁷, quasi den »betriebswirtschaftlichen Wurmfortsatz« des Verwaltungsrechts bildete, blieb der politikwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft die Anerkennung in der Praxis auf breiter Front versagt. Seit etwa zehn Jahren ist nun aufgrund des auf der öffentlichen Verwaltung lastenden Modernisierungsdrucks eine sehr stark betriebswirtschaftliche Ausrichtung von Teilen der Verwaltungswissenschaft in die Richtung eines »New Public Management«⁸ zu beobachten, so daß bereits von einem »Paradigmenwechsel« der verwaltungswissenschaftlichen Forschung gesprochen wird⁹. Zumindest scheinen die Bemühungen um eine Aufwertung der »Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung«¹⁰ bzw. einer »Verwaltungsbetriebslehre« unter dem vor allem auf kommunaler Ebene inzwischen fast schon zum Standard gehörenden »Neuen Steuerungsmodell«¹¹ Früchte zu tragen.

Gewiß ist der Nachweis inzwischen weitgehend erbracht, daß Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen Ziele, Strukturen und Prozesse besitzen, die der betriebswirtschaftlichen Betrachtung zugänglich sind¹². Doch bei einer eigen-

1 Becker, *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*, Percha 1989, S. 129.

2 Koch/Strutz, *Verwaltungswissenschaft*, in: Strutz, *Handwörterbuch der Verwaltung und Organisation*, Köln u. a. 1982, S. 521.

3 Becker aaO (Anm. 1), S. 129.

4 Ebd., S. 130.

5 Vgl. hierzu Buse, *Einführung in die politische Verwaltung*, Stuttgart 1975, S. 105 ff.

6 Vgl. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen 1988 (= Sonderheft 19 der Politischen Vierteljahrschrift).

7 Vgl. die »Salzburger Empfehlungen« der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre, DÖV 1972, 786 f.

8 Reichard, *Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Berlin 1994.

9 Reinermann, *Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen*, Speyer 1994 (= Speyerer Forschungsberichte, Band 139).

10 Volz, *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, VR 1996, 209 ff.; Reichard, *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, 2. Aufl., Berlin 1987.

11 Vgl. Reichard aaO (Anm. 8).

12 Vgl. Eichhorn (Hrsg.), *Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen. 25 Jahre Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim, Baden-Baden 1985.*

ständigen Disziplin wie der Verwaltungswissenschaft bzw. der Verwaltungslehre scheint die öffentliche Verwaltung besser aufgehoben zu sein als bei einer zwar etablierten Disziplin wie der Betriebswirtschaftslehre, die die öffentliche Verwaltung zwangsläufig als Gegenstand einer speziellen Betriebslehre behandelt. Ohne den Beitrag der Betriebswirtschaftslehre für die Erforschung der Probleme in der öffentlichen Verwaltung unterschätzen zu wollen, erscheint dieser Blickwinkel als zu eng. Er läßt vor allem die Rechtswissenschaft, aber auch die Politikwissenschaft, die Kommunikationswissenschaft und die Soziologie weitgehend unberücksichtigt.

1.2 Entwicklung und Hauptströmungen der Verwaltungswissenschaft

Die ideengeschichtlichen Anstöße zur Entwicklung einer neuen Verwaltungslehre gehen vor allem auf den Universalgelehrten *Max Weber* (1864 – 1920) zurück, der die Verwaltung wie bereits *Karl Marx* als »Bürokratie« beschrieben hat, freilich in einem ganz anderen, durchaus positiv zu bewertenden Sinn. Nahezu zeitgleich vollzog sich in der Verwaltungswissenschaft mit *Otto Mayer*¹³ (1846 – 1924) die endgültige Abtrennung der Verwaltungsfunktionen von den übrigen Staatsfunktionen, von der es sich erst wieder zu lösen galt. Dies gelang erst *Hans Peters*¹⁴ (1896 – 1966), dessen Erkenntnisinteressen die Funktionenteilung des Staates, die Staatsziele und deren Verwirklichung sowie die Rechtsanwendung waren. Nicht zu vergessen schließlich ist *Werner Thieme*, der in seinem Standardwerk »Verwaltungslehre«¹⁵ die »dogmatisch offene Frage«, ob die Regierung zum Erkenntnisobjekt gehört, dadurch löst, daß er die Funktionen »Politik«, »Regierung« und »Planung« beschreibt¹⁶.

Die Kritik an der Bürokratie umfaßt aus heutiger Sichtweise vor allem zwei Dimensionen: Zum einen der Vorwurf einer Usurpation politischer Macht durch die Verwaltung und zum anderen die Kritik an der fehlenden Leistungskraft der Verwaltung als gesellschaftliche Problemlösungsinstanz. Daraus lassen sich vier Ebenen ableiten, auf denen Bürokratie wirkt: Person, Interaktion, Organisation und das politisch-administrative System selbst¹⁷. *Max Weber* faßte Bürokratie demgegenüber als reinsten Typ legaler Herrschaft auf, den er hinsichtlich zweier Aspekte näher beleuchtete: Als legitimierte und als organisierte Herrschaft. *Max Weber* sah das Problem der Verselbständigung der Bürokratie in erster Linie unter dem Aspekt einer damit präkar werdenden Legitimationsbeschaffung. Diese wird zur Aufgabe der Organisationsführung, die sich nicht mehr allein auf die Legalität gesetzter Ordnungen verlassen darf¹⁸.

Trotz vielfältiger Bemühungen der Politikwissenschaft und angrenzender Disziplinen um eine Beschreibung und Erklärung des politisch-administrativen Systems bietet erst die moderne Staats- und Verwaltungstheorie eine echte Weiterentwicklung des *Weberschen Modells*. Sie läßt sich in die folgenden drei Teilbereiche aufgliedern¹⁹: Die funktional-strukturelle Systemtheorie *Luhmanns*²⁰, die praxeologischen, stark der Systemtheorie verpflichteten Policy-Ansätze und die Rekonstruktion der materialistischen Staatstheorie.

Luhmann hat in seinen frühen Veröffentlichungen²¹ die Verwaltung stets als ein ausdifferenziertes Teilsystem innerhalb einer hochkomplexen und veränderlichen gesellschaftlichen Umwelt mit einer spezifischen Funktion der Reduktion von Umweltkomplexität durch Herstellung bindender Entscheidungen betrachtet. In diesem System sind Politik und Verwaltung die Institutionen zur Beschaffung bzw. zur Verwendung von Legitimität. Das politische Teilsystem ist das Vorfeld, in dem jene Prozesse der Machtbildung, der Legitimation und

der Konsensbildung ablaufen²². Einer der wichtigsten Aufsätze *Luhmanns* ist das »Lob der Routine«²³. Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei die Feststellung, daß Routinen in allen Bereichen des Lebens auftreten, die »rationale Programmierung« von Routineentscheidungen jedoch Sache der Verwaltung bleibt²⁴. Routine ist ein Resultat rationaler Arbeitsteilung: »Das Bedürfnis wird als Dauerzweck eines kooperativen Systems formuliert, so daß die notwendigen Mittel der Zweckerfüllung sichtbar werden«²⁵.

Die zweite der genannten Grundströmungen, der *Scharpfsche* Policy- bzw. Steuerungsansatz geht von einer Interessenselektivität politisch-administrativer Prozesse aus. Der Ansatz steht freilich nicht im Widerspruch zu der Sichtweise *Luhmanns*, sondern ergänzt diese um die Interaktion als einen Prozeß der kollektiven Problemverarbeitung. Während *Luhmann* lediglich die Informationsverarbeitung sieht, bringt *Scharpf* ergänzend die Konfliktaustragung und die Konsensbildung ins Spiel, die der Verwaltung die Fähigkeit zur autonomen Programm-entwicklung und zur Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge verleiht²⁶. Hilfreich ist dabei die Sichtweise von *Mayntz*²⁷, die die Policy-Forschung als Problemverarbeitung definiert und eine Untergliederung nach Teilprozessen der Problemdefinition, nach Politik- und Programmentwicklung sowie nach Implementation unternimmt. Davon erwartet sie einen Beitrag zur Situationsänderung in Gestalt eines entscheidungstheoretischen Modells, in dem die Entscheidung keinen kognitiven Prozeß rationaler Alternativenwahl, sondern einen kollektiven Handlungsprozeß darstellt²⁸.

Im Gegensatz zu *Luhmann* und *Scharpf* gehen die Versuche zur Rekonstruktion der materialistischen Staatstheorie davon aus, daß weder ein Abbau der Defizite an politischer Führung noch eine Erhöhung der Steuerungskapazität von Politik und Verwaltung geeignet sind, strukturell angelegten Problemen entgegenzuwirken²⁹. Insbesondere die Krisentheorie geht davon aus, daß das politisch-administrative System mit den Aufgaben der binnen- und außenwirtschaftlichen Stabilitätssicherung und der Beschaffung von »Massenloyalität« aufgrund unvermeidbarer Funktionserfordernisse überlastet ist. Dies ist insofern neu, als der klassische Marxismus die Bürokratie als

13 *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895.

14 *Peters* (1949).

15 *Thieme* (1984).

16 Vgl. *Becker* aaO (Anm. 1), S. 63. Zu Begriff und Funktion von Regierung und Verwaltung vgl. *Ellwein*, Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen 1976.

17 *Weber*, Dimensionen der Bürokratiekritik, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal 1989, S. 192 – 197 (192).

18 Ebd., S. 193.

19 *Hesse*, Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung, in: *Hesse* (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (= Sonderheft 13 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 1982, S. 9 ff. (18).

20 *Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. 2. Aufl., Frankfurt 1977; *Ders.*, Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, 2. Aufl. Frankfurt 1985.

21 Funktionen und Folgen formaler Organisation (1964); Theorie der Verwaltungswissenschaft (1966); Legitimation durch Verfahren (1969) und Politische Planung (1971).

22 *Hesse* aaO (Anm. 19), S. 18.

23 *Luhmann*, Lob der Routine, in: *Ders.*, Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 113 – 137 (113 ff.).

24 Ebd., S. 113.

25 Ebd., S. 114.

26 Vgl. *Hesse* aaO (Anm. 19), S. 19.

27 *Mayntz*, Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: *Hesse* (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (= Sonderheft 13 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 1982; Westdeutscher Verlag, S. 74 – 89.

28 Ebd., S. 75.

29 *Hesse* aaO (Anm. 19), S. 19.

