

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.

Problem überhaupt nicht erkannte, sondern den Staat insgesamt als Feind des Fortschritts ausmachte, nun aber die Frage nach der Entstehung politischer Herrschaft neu gestellt werden muß³⁰. Insbesondere *Esser/Hirsch* weisen auf die kuriose Rolle verwaltungswissenschaftlicher Aspekte in der marxistischen Staatstheorie hin: Der Staat ist ein von ökonomischen Produktions- und Klassenverhältnissen bestimmtes »Überbau-Phänomen«. Reform und gesellschaftliche Veränderungen sind insofern irrelevant, als es darauf ankommt, den Staat überflüssig zu machen. Freilich weist dieser Ansatz schon deshalb erhebliche Mängel auf, als der Staat nie allein Überbau sein kann. Er muß vielmehr als Bestandteil kapitalistischer Produktion betrachtet werden. Dabei werden die Krisenverläufe um so abhängiger von den Strukturen und Prozessen innerhalb des Systems, je mehr die materielle Reproduktion der Klassen und die Klassenbeziehungen staatsadministrativ vermittelt wird³¹.

Die »Institution« gehört seit langem zu den Grundbegriffen auch der Soziologie³². Die interessanterweise erst in jüngerer Zeit fortentwickelte Institutionentheorie beinhaltet eine erweiterte Sichtweise gegenüber den bisherigen Ansätzen, indem sie institutionelle Eigeninteressen integriert, zwischen Innen- und Außenwelt unterscheidet und die Verbindung zwischen normativen, funktionalen, situativen und kognitiven Kategorien herstellt³³. Als geronnene Resultate menschlicher Handlungen sind Institutionen veränderbar. Wie Institutionen wirken, wie sie politische Willens- und Entscheidungsprozesse beeinflussen und inwieweit ihre strukturierenden Effekte selbst von politischen Prozessen abhängig sind, bleibt freilich untersuchungsbedürftig, besonders im Hinblick auf die Stoßrichtung des Ansatzes, der ja auf eine gleichzeitige Berücksichtigung institutionell-struktureller wie prozessual-inhaltlicher Aspekte zielt³⁴.

1.3 Institutionen und Forschungsstätten der Verwaltungswissenschaft

Wie sowohl die Ausbildung für den gehobenen als auch für den höheren Verwaltungsdienst den Anforderungen von morgen gerecht werden kann, ist naturgemäß heftig umstritten. Im universitären Bereich kann Verwaltungswissenschaft derzeit vor allem an der Universität Konstanz sowie an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer studiert werden. Daneben ist es an einigen Universitäten möglich, sich im Rahmen verwandter Studiengänge wie Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft und Soziologie auf Probleme der öffentlichen Verwaltung zu spezialisieren. So verfügen etliche Hochschulen, etwa die Hochschulen der Bundeswehr oder die Universitäten Bamberg und Oldenburg, neuerdings die Universität Potsdam, über Lehrstühle für Verwaltungswissenschaft. Regelmäßig wird das Fach »Verwaltungslehre« auch als Wahlfach an den rechtswissenschaftlichen Fakultäten im Rahmen des Jurastudiums angeboten.

Im Gegensatz zum universitären Bereich konnte sich das Verwaltungsstudium an den Fachhochschulen weitgehend an den Erfordernissen der Praxis ausrichten. Der Bund und alle Bundesländer unterhielten bis vor kurzem spezielle Verwaltungsfachhochschulen, an denen die Anwärterinnen und Anwärter für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst ausgebildet wurden³⁵. Ganz kritiklos kann das Studium der Verwaltung an den Fachhochschulen allerdings auch nicht bleiben. Bemängelt wird insbesondere die starke Verschulung, die auf fähige Nachwuchsleute meist abschreckend wirkt. In einigen Bundeslän-

dern scheint Verwaltung leider immer noch als eine Anhäufung von »Bindestrich-Rechten« wie Baurecht, Umweltrecht oder Kommunalrecht definiert zu werden³⁶.

1.4 Zum Begriff der öffentlichen Verwaltung

Aus der systemtheoretischen Perspektive betrachtet macht das politisch-administrative System (paS) – damit auch die öffentliche Verwaltung – neben dem ökonomischen Subsystem und dem sozio-kulturellen Subsystem eines der drei wesentlichen gesellschaftlichen Subsysteme aus³⁷. Für die Bestimmung des Begriffs der »öffentlichen Verwaltung« bedeutet dies, daß aus der Einordnung der öffentlichen Verwaltung in das politisch-administrative System und der Analyse ihrer Beziehungen zu den übrigen Subsystemen bzw. der Austauschprozesse zwischen den einzelnen Subsystemen eine weitgehende Klärung herbeigeführt werden kann. Eine Definition der öffentlichen Verwaltung allein auf der Basis dessen, welche Aufgaben von ihr wahrgenommen werden, ist also nur schwer möglich. Von *Ernst Forsthoff* stammt die Aussage, daß man Verwaltung nicht definieren, sondern nur beschreiben, also ihre Tätigkeiten bzw. Aufgaben auflisten kann³⁸. Beschreibbar ist die öffentliche Verwaltung auch durch Nennung der ihr zuzurechnenden Organisationen, also insbesondere der einzelnen Behörden und ihrer sonstigen Einrichtungen (= Verwaltung im institutionellen Sinn).

Unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten als problematisch erweist sich die unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete »Negativ-« bzw. »Substraktions-«-Definition, nach der die vollziehende Gewalt (= Regierung und Verwaltung) all das umfaßt, was nicht der Gesetzgebung und der Rechtsprechung zuzuordnen ist. Da eine saubere Trennung von Politik und Verwaltung nicht möglich ist, muß auch die Trennung zwischen der Rechtserzeugung und dem Gesetzesvollzug realitätsfremd bleiben. In vielen Bereichen, vor allem im Bereich der Politikvorbereitung und im Tagesgeschäft etwa der Kommunen, kommen auch der Verwaltung teilweise bedeutsame politische Funktionen zu, die dem Idealbild des Grundgesetzes nicht entsprechen. Die Verwaltung ist nicht bloß Erfüllungshelfer von Politik und Recht, sondern entwickelt teilweise erhebliche Freiräume für eigene Entscheidungen.

(Wird fortgesetzt)

30 *Esser/Hirsch*, Materialistische Staatstheorie und Verwaltungswissenschaft, in: Hesse (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (= Sonderheft 13 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 1982, S. 105 – 121 (105 f.).

31 Ebd., S. 105 f.

32 *Schülein*, Theorie der Institution. Eine dogmengeschichtliche und konzeptionelle Analyse, Opladen 1987.

33 *Hesse/Benz*, Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 2, Baden-Baden 1988, S. 69 – 111 (89).

34 Ebd., S. 70.

35 Brandenburg und Sachsen-Anhalt haben ihre Verwaltungsfachhochschulen in die Technische Hochschule Wildau bzw. in die Hochschule Harz (University of Applied Studies and Research-FH) integriert. Eine interdisziplinär-verwaltungswissenschaftliche Ausrichtung scheint dadurch allerdings eher erschwert als erleichtert zu werden: Das Fach »Verwaltungslehre« findet sich beispielsweise am Halberstädter Fachbereich »Verwaltungswissenschaften« nur noch rudimentär in Gestalt einiger Stunden für »Bürokunde und Bescheidtechnik«.

36 Vgl. *Miller*, Zur Zukunft des Verwaltungsstudiums an den Fachhochschulen, DVPr 1995, 57 – 61.

37 Diese Sichtweise geht vor allem auf den Amerikaner *Talcott Parsons* zurück und wird in Deutschland vor allem von *Niklas Luhmann* und *Claus Offe* vertreten.

38 *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, 10. Aufl., München 1973, S. 1.

Aufsätze

Verwaltungswissenschaft – Teil 2*

Regierungsdirektor Dr. Manfred Miller, Hochschule Harz

Inhaltsübersicht	Seite
1. Verwaltungswissenschaften im System der Wissenschaften	LSA 49
2. Die Aufgaben der Verwaltung	LSA 57
2.1 Ansätze zur Aufgabenbestimmung	LSA 57
2.2 Aufgabensystematik und Aufgabenverflechtung	LSA 58
2.3 Aufgabenplanung als aktive Politik	LSA 58
2.4 Aufgabenkritik	LSA 59

2. Die Aufgaben der Verwaltung

Die Staatstätigkeit bestimmt weite Teile des Alltags der modernen Gesellschaft und macht daher einen wesentlichen Forschungsbereich der Sozial- und 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 länderübergreifend¹. Welche Aufgaben dabei als »politisch« oder als »administrativ« einzuordnen sind, wird in den meisten Fällen nur pragmatisch über die Zuordnung der jeweiligen Aufgabe zu einem der Elemente des politisch-administrativen Systems lösbar sein.

2.1 Ansätze zur Aufgabenbestimmung

Wissenschaftliche Ansätze zur Aufgabenbestimmung des öffentlichen Sektors sind vor allem:

- die historische Analyse staatlicher Prioritäten (priorities);
- die Staatszwecklehre bzw. die Aufgabenbestimmung durch Verfassungsinterpretation;
- die Interpretation des Staates als Produzent öffentlicher Güter;
- die marxistische Funktionsbestimmung des sozialistischen Staates.

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben aus der historischen Perspektive, so müssen alle zum jeweiligen Zeitpunkt vom Staat wahrgenommenen Aufgaben in die Betrachtungsweise einbezogen werden, da man ansonsten einen von dem zeitgenössischen Staatsverständnis ausgehenden Aufgabenbegriff unterstellt².

Einen Eindruck von der Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf einzelne Politikfelder vermittelt die nachfolgende Tabelle³:

Tabelle 1: Aufteilung des Bundeshaushalts 1996

Ausgabenart	Ausgaben 1996 in Mrd. DM	Ausgaben in Prozent
Soziale Sicherung	145,8	32,3
Allgemeine Finanzwirtschaft	83	18,35
Verkehr und Nachrichten	21,5	4,8
Allgemeines Vermögen	60,6	13,4
Bildung, Wissenschaft, Kultur	19,7	4,4
Energie usw.	30,5	6,75
Sonstiges	12,35	2,73
Verteidigung	48,7	10,8
Allgemeine Dienste	29,9	6,6

Wie die Analyse historischer Daten zeigt, scheint das Wachstum der Staatsaufgaben mit dem Auftreten der Folgeprobleme der Industrialisierung (Verstädterung, Zerstörung der Großfamilie, Massenarbeitslosigkeit usw.) zusammenzuhängen. Diese Ausweitung der Leistungsverwaltung (Dienstleistungs- und Fürsorgefunktion des Staates) gegenüber der Eingriffsverwaltung (Ordnungsfunktion) ist Ausdruck eines tiefgreifenden Strukturwandels, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Allerdings war das Wachstum der öffentlichen Aufgaben sehr unsystematisch⁴. Dies ändert jedoch nichts an der These eines staatlichen Funktionswandels: Die Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates scheint sich immer rastloser zu vollziehen⁵. Dabei zeigt eine vergleichende Analyse der Entwicklung öffentlicher Aufgaben in Europa in der Zeit von 1950 bis 1975 insbesondere, daß Regierungen der Mitte – oftmals christlich-demokratisch/sozialdemokratische Koalitionen – die stärksten Neigungen zu überproportionalen Ausgaben entwickeln⁶.

Neben historisch-statistischen Erklärungsversuchen hat es immer wieder auch Bemühungen gegeben, die staatlichen Aufgaben systematisch aus der Verfassung abzuleiten⁷. Freilich gibt das Grundgesetz bei näherer Betrachtung erstaunlich wenige konkrete Aufgabenbestimmungen her. Immerhin werden zahlreiche Aufgaben genannt, um eine Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern vornehmen zu können. Das Grundgesetz bietet insofern eine hilfreiche Systematik öffentlicher Aufgaben aus institutioneller Sicht, die gleichwohl nicht

* Fortsetzung des Beitrags aus apf 1999, LSA 49.

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

2 Vgl. Buse, Einführung in die politische Verwaltung, Stuttgart u. a. 1975, S. 37.

3 Quelle: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1996 (Haushaltsgesetz 1996), BT-Drucksache 13/2000 vom 11. 8. 1998.

4 Buse aaO (Anm. 2), S. 43.

5 König, Prozedurale Rationalität – Zur kontraktiven Aufgabenpolitik der achtziger Jahre – in: VerwArch 1995, S. 1 – 31 (S. 3).

6 Vgl. Kohl, Staatsausgaben in Westeuropa, Frankfurt/New York 1985, S. 278 ff.

7 Vgl. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt 1973, insb. S. 149 – 162.

