

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V., MÜNCHEN

Klaus Düll
Dieter Sauer

Verwaltungsmodernisierung
und
Politik

Ansätze sozialwissenschaftlicher Forschung

München, Juli 1971

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als gesellschaftliches System	1
I. Traditionelle Verhaltensmuster der öffent- lichen Verwaltung und die Tendenzen ihrer Veränderung	5
1. Ausgangshypothese	5
2. Traditionelle Verwaltung und politische Führung	5
3. Verwaltung und bürokratische Struktur	6
4. Defensive Bewältigungshaltung und politische Zielsetzung	8
5. Faktoren, die die Bewältigungshaltung ver- stärken	9
6. Interessen an der Aufrechterhaltung der Bewäl- tigungshaltung - Steuerungsaufgaben des Staats	11
II. Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung - ideologische Funktion wissenschaftlicher Beiträge	18
1. Rechtspositivistischer Ansatz	18
2. Rechtsstaatlich-sozialstaatlicher Ansatz	19
3. Interventionistischer Ansatz	21
4. Ahistorisch-funktionalistischer Ansatz	24
5. Sozio-ökonomischer Ansatz	25

III. Forschungsperspektiven	32
1. Die theoretischen Dimensionen	33
a) "Veröffentlichung"	34
b) Institutionalisierung	35
c) Bedingungen öffentlicher Funktions- erfüllung	36
2. Fragestellungen	37
a) Verwaltungsautonomie	37
b) Interessenselektion	39
c) Instrumentcharakter	40
d) Bewältigungshaltung	42
e) Wirtschaftspolitische Funktionalisierung	44
f) Veröffentlichung versus Privatisierung	45
3. Voraussetzungen künftiger Forschung	49

Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als gesellschaftliches Problem

Die Rede vom Aufgabenwandel der öffentlichen Verwaltung, ihrer Strukturkrise und ihrer Reformbedürftigkeit hat sich abgelöst vom sachlichen Kern, den zu treffen sie vorgibt. Dank des allgemeinen und unverbindlichen Charakters ihrer Formulierungen eignet sie sich trefflich zum Lippendienst von Politikern und Verwaltungsfachleuten aller Provenienzen, politischen Veränderungswillen da zu dokumentieren, wo sie ihn nicht einzulösen brauchen. Was läßt sich schon gegen die Forderung vorbringen, daß die Aufgaben "unserer modernen Gesellschaft" nur mit einer "aufgeschlossenen, modernen Verwaltung" zu bewältigen seien, es sei denn, die - selten gestellte - Frage, was damit eigentlich gemeint sei.

Läßt sich den in der Diskussion um die Verwaltungsreform hervorgebrachten Schlagwörtern kaum sachliches Interesse abgewinnen, so sind sie doch bedeutungsvoll als politisches Datum: Sie artikulieren ein wachsendes Unbehagen am Zustand der öffentlichen Verwaltung in der BRD und lassen zugleich die Gründe dieses Unbehagens im Dunkeln. Immerhin klingt die in den letzten Jahrzehnten häufig hervorgebrachte Beschwörung, "daß die deutsche Verwaltung sich im Kern bewährt habe", nur noch in wenigen Ohren mehr glaubwürdig.

Die in Leerformeln abgeglittene öffentliche Diskussion zur Verwaltungsreform kleidet einzelne und bruchstückhafte Reformwerke ideologisch ein, deren gesellschaftliche Bedingungen und politische Zielsetzungen selten ernsthaft diskutiert werden. Eine mit der Zauberformel "Leistungsfähigkeit" beschworene "Modernität" der Verwaltung hebt sich vorteilhaft ab gegen die autoritären Strukturen des "Obrigkeitsstaats", eine von angeblichen "Sachgesetzlichkeiten" bestimmte Verwaltungsreform scheint Gewähr zu bieten gegen den Einbruch politischer Willkür. In der öffentlichen Diskussion bleibt daher auch sorgsam die Frage ausgespart,

wie politisch scheinbar neutraler Sachzwang sich zu gesellschaftlichen Interessen und Machtzusammenhängen verhält und ob Begriffe wie "Leistung" und "Leistungsfähigkeit" der öffentlichen Verwaltung das Problem von Verwaltung und Verwaltungsreform nicht überhaupt erst stellen.

Die banale Einsicht, daß Reform der Verwaltung nicht unabhängig von ihren Funktionen für eine je historische Phase der gesellschaftlichen Entwicklung und der darin implizierten Interessen betrieben werden kann, scheint bisher nur ^{von} wenigen Politikern, Verwaltungsspezialisten und Wissenschaftlern wirklich rezipiert zu sein. Noch ist selbst in der Wissenschaft das traditionelle, dem bürgerlichen Rechtsstaat entstammende Selbstverständnis insbesondere der deutschen Verwaltung nicht durchweg überwunden, das Staat und Gesellschaft als streng getrennte Sphären ansieht und Verwaltung mit der Sphäre des Staats identifiziert. So wird der Prozeß der Veränderung ihrer gesellschaftlichen Funktionen selbst in neuesten Beiträgen nur verkürzt als Wandel staatlich definierter Aufgaben greifbar, deren weitere Entwicklung mit Hilfe einfacher Trendberechnung voraussehbar gemacht werden soll (Frido Wagener).

Verwaltung und Verwaltungsreform als gesellschaftliches Problem begreifen, bedeutet indessen mehr als die bloße Konstatierung eines gesellschaftlichen Wandels ihrer Funktionen. Es kommt entscheidend darauf an, diejenigen sozioökonomischen Bestimmungsgrößen und ihre Verflechtung auszumachen, die Funktion und Strukturbedingungen der öffentlichen Verwaltung hervorbringen und verändern. Ein solcher Anspruch kann nicht allein durch den Hinweis auf einen allgemeinen Prozeß industrieller Entfaltung oder die additive Berücksichtigung einzelner an ihm ablesbarer Trends eingelöst werden, sondern verlangt den Rückbezug auf die im historischen Prozeß involvierten Interessen- und Machtzusammenhänge, die die Anforderungen artikulieren und öffentliche Funktionserfüllung fordern, durchsetzen, eindämmen oder verhindern und damit zugleich auf die inneren Strukturen des dazu bereitgestellten technisch-administrativen Apparats einwirken.

Auch in wissenschaftlicher Betrachtung wird die Verwaltungsreform nur um den Preis einschneidender Problemverengung als scheinbar politisch-neutrales Thema behandelt. Ein solcher Verzicht wirkt um so verhängnisvoller, als eine bewußt politisch verstandene Reformkonzeption der Verwaltung auf den Beitrag der Wissenschaft gerade bei der Bestimmung der Bedingungen und Nebenwirkungen ihrer Ziele angewiesen ist.

Diesen Beitrag hat die Wissenschaft - Jurisprudenz, Nationalökonomie, Soziologie und Verwaltungswissenschaft - in den letzten Jahren nicht oder nicht in ausreichendem Maße leisten können. Der Umstand, daß Verwaltungswissenschaft in Deutschland über ein Jahrhundert lang in Verwaltungsrechtslehre befangen war und sich erst nach dem 2. Weltkrieg zögernd von ihr zu befreien begann, ist selbst Ausdruck des estatistischen Selbstverständnisses der deutschen Verwaltung. Diese Entwicklung hat den Mangel an theoretischen Konzepten und gezielter Forschung nicht allein zu verantworten, aber doch wesentlich verschärft.

Der folgende Beitrag will sich nicht mit der Forderung nach verstärkten wissenschaftlichen Bemühungen und höherem Einsatz von Forschungsmitteln begnügen - so dringend diese Forderung auch ist! -, sondern versucht, den Problemerkatalog zu umreißen, auf den sozialwissenschaftliche Forschung sich beziehen muß.

Dabei sollen in einem ersten Abschnitt generelle Reaktionsweisen auf steigende und sich verändernde gesellschaftliche Anforderungen an öffentliche Leistung^{en} und deren Bedeutung für bestehende Tendenzen der Verwaltungsmodernisierung aufgezeigt werden. Auf die traditionellen Strukturprinzipien der öffentlichen Verwaltung ist in diesem Zusammenhang als Bedingungen einzugehen.

Ein zweiter Abschnitt wird auf die Grundformen wissenschaftlicher Argumentationen, die typische Verhaltensweisen der Verwaltung teils ideologisch absichern, teils aufzubrechen versuchen, eingehen.

Im Anschluß an diese kritische Bestandsaufnahme soll ansatzweise gezeigt werden, wie neue gesellschaftliche Anforderungen an Leistungen der Verwaltung selbst rückzubeziehen sind auf die die gesellschaftliche Entwicklung steuernden Macht- und Interessenzusammenhänge, die zugleich als wichtigste Bestimmungsgrößen bei der Ausbildung und Veränderung öffentlicher Funktionen wirksam werden. Diese Analyse bietet die Grundlage für Forschungsperspektiven, die im dritten Abschnitt skizziert werden.

I. Traditionelle Verhaltensmuster der öffentlichen Verwaltung und die Tendenzen ihrer Veränderung

1. Ausgangshypothese

Der geläufigen Hypothese von Wandel und Zuwachs der gesellschaftlichen Funktionen öffentlicher Verwaltung - eine These, die sich in gewissen Grenzen durchaus empirisch belegen läßt - kann die These gegenübergestellt werden, daß die öffentliche Verwaltung insgesamt auf die damit verbundenen steigenden und sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen an ihre Leistungen weitgehend defensiv reagiert hat. Im Regelfall sind die Behörden nicht in der Lage, den veränderten Anforderungscharakter an ihre Arbeit anders zu registrieren als eine Flut von neuen, gesetzlich fixierten Aufgaben und steigende Zahl von "Fällen", die es mit den bestehenden und nur begrenzt ausweitbaren Kapazitäten zu bewältigen gilt. Eine auf die bloße Bewältigung des jeweils konkret Abgeforderten ausgerichtete Haltung muß in den Augen der Verwaltung Reformkonzepte attraktiv machen, die sich auf inneres Funktionieren und einen auf Kostensenkung reduzierten Leistungsbegriff konzentrieren. Beide Thesen bedürfen der Erklärung.

2. Traditionelle Verwaltung und politische Führung

Zunächst ist auf die traditionelle Trennung von politischer Führung und Verwaltung zu verweisen, Zwar identifizierte sich die öffentliche Verwaltung in ihren Handlungsprinzipien, ihrem Selbstbewußtsein, ihrem Ausdruck gegenüber den Bürgern voll mit dem "Staat". Doch bezog sich diese Identifikation auf ein abstraktes "öffentliches Interesse". Verwaltung, und gerade die "Hoheitsverwaltung", ist nicht nur Ausdruck, Repräsentanz, Ausführung politischer Zielvorstellungen, sondern in ihren verfestigten Struktur- und Handlungsformen auch Instrument langfristiger Stabilisierungserfordernisse herrschender gesell-

schaftlicher Systeme gegenüber kurzfristigen politischen Erfordernissen. Wesentlich ist jedoch, daß Verwaltung wie immer auch artikulierte und politisch durchgesetzte Interessen und gesellschaftliche Anforderungen als ihr von der politischen Spitze gesetzte Aufgaben begreift, daß damit traditionell ihre Handlungsperspektive auf die Ausführung, "Bewältigung" dieser Aufgaben gerichtet ist und nicht auf die Erfüllung von Anforderungen, die politisch nicht explizite durchgesetzt sind und/oder nicht langfristigen gesellschaftlichen Stabilisierungserfordernissen dienen. Diese ihre Perspektive wird in dem Maße problematisch, als einerseits die Verwaltung selbst zunehmend an der Formulierung politischer Ziele und damit ihrer Aufgaben beteiligt ist, sie andererseits Aktivitäten entfaltet oder entfalten muß, die keineswegs mehr politisch zielneutral sind. In diesen Aktivitäten schlagen sich implizite Stabilisierungsfunktionen nieder, die politisch durchgesetzte Partikularinteressen systemkonform begrenzen, ohne daß Verwaltung diesen Doppelcharakter in ihrem traditionellen Instrumentbewußtsein registrieren kann.

3. Verwaltung und bürokratische Struktur

Dem instrumentellen Bezug gegenüber politischen Instanzen, die Aufgaben setzen, entsprechen die traditionellen inneren Strukturen der Verwaltung in besonderem Maß.

Gewisse Elemente der Verwaltung sind in ihrer Rekonstruktionsphase nach 1945 durch die starke Betonung des Prinzips der Legalität im Grundgesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), die als historische Antwort Nachkriegsdeutschlands auf die unkontrollierte Macht der Verwaltung im totalitären nationalsozialistischen Staat entwickelt wurde, sogar noch weiter verstärkt worden. War der Typ der staatlichen Bürokratie - wie Max Weber einleuchtend nachweisen konnte - als Element des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats Voraussetzung der vor allem in der Industrialisierung zum Ausdruck gelangenden Entwicklung kapi-

talistischer Gesellschaft ("Rationalisierung"), so sind es dessen kennzeichnende Strukturen, die in der gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik seit 1945 obsolet werden.

Die naheliegende Kritik an den verfestigten bürokratischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland verführt allzu leicht dazu, darin ausschließlich überwindbare Modernisierungs-"Widerstände" zu erblicken, "Zöpfe", die leichten Herzens mutigen Reformen geopfert werden können und sollen. Solch vorschneller Reformeifer aber übersieht, daß bereits im bürgerlich-liberalen Rechtsstaat die klassische staatliche Bürokratie eine dreifache Funktion hatte: staatliches Handeln voraussehbar und berechenbar zu gestalten und damit sichere Entscheidungsgrundlagen für langfristige private Investitionsentscheidungen zu liefern; das bürgerliche Individuum gegen Übergriffe des Staats abzusichern; zugleich aber auch den Staat bzw. die staatliche Verwaltung gegen Einzelinteressen abzuschirmen, die die Verfolgung der durchgesetzten privaten Interessen generell störten.

Dazu diente die scharfe Abgrenzung der örtlichen und sachlichen Kompetenzen, die nicht nur Arbeitsteilung und ein Bedürfnis an Rechtssicherheit ausdrückt, sondern staatliche und politische Einflußsphären aufteilt, das Berufsbeamtentum mit seinem ideologisch vorgeprägten Leitbild des fachlich vorgebildeten, sachlich unabhängigen und politisch neutralen Beamten und vor allem die starke Bindung des Verwaltungshandelns an rechtliche Vorschriften, die ihrerseits wieder ausgebaute - interne und gerichtliche - Kontrollen und damit eine strenge hierarchische Gliederung der Verwaltungsorganisation (drei-stufiger Verwaltungsaufbau) fordert. Gerade die starke Betonung des Legalitätsprinzips verdeutlicht, daß die Verwaltung gesellschaftliche Ansprüche an ihr Handeln mit dem aufwendigen und ständig wachsenden Katalog gesetzlich definierter Aufgaben gleichsetzen muß und in weitergehenden Anforderungen nur partikuläre Interessen sieht, die das System abgewiesen hat. Solch strukturell bedingte Einengung auf vorgegebene Ziele überträgt

sich auf das Selbstverständnis eines großen Teils der Beamten und Verwaltungsangestellten.

4. Defensive Bewältigungshaltung und politische Zielsetzung

Staatliche Verwaltung in der BRD sieht nach wie vor ihr Handeln im wesentlichen bestimmt als Vollzug von Gesetzen und Ausführungsverordnungen. Sie kann damit auf gesellschaftliche Anforderungen nur insoweit eingehen, als diese politisch durchgesetzt, als Verwaltungsaufgaben vom herrschenden System akzeptiert sind und dieses nicht gefährden. Sie ist in dieser Konstruktion defensiv gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen, die diesen Bedingungen nicht gehorchen. Ihr Interesse richtet sich damit auch nicht auf die Erfüllung von veränderten gesellschaftlichen Anforderungen, sondern auf die Bewältigung der überwiesenen Aufgaben durch Anpassung ihrer Arbeitsprozesse und Organisationsstrukturen an privatwirtschaftliche Rationalisierungsmodelle.

Historisch bedingte Struktur und Selbstverständnis, die sich im Instrumentcharakter und Bewältigungsorientierung ausdrücken, implizieren nun - ihrerseits bedingt durch die gesellschaftliche Entwicklung - wichtige Probleme:

Die Verwaltung nimmt zunehmend bereits Aufgaben wahr, die direkt oder indirekt, bewußt oder unbewußt, politischer Natur sind, d.h. Wirkungen haben, die unter gesellschaftlichen Stabilisierungsaspekten subjektive oder objektive, artikulierte oder diffuse, durchgesetzte oder nicht durchgesetzte Interessen gesellschaftlicher Gruppen selektiv berücksichtigen. Solche Aufgaben sind vor allem Stadt- und Regionalplanung, bildungs- und arbeitskraftbezogene Aktivitäten u.ä. Hier prägt sich der Doppelcharakter des "Instruments" Verwaltung aus, der politische Eingriffe wenn auch nicht im Selbstverständnis der Verwaltung, wohl aber objektiv (als Instrument langfristiger Systemsicherung) einengt.

Die Legislative muß sich heute bei der Formulierung ihrer Ziele der Verwaltung in Datenerstellung, Analyse und Entscheidungsvorbereitung bedienen. Verwaltung aber kann hier nur gemäß ihrem (doppelten) Instrumentcharakter handeln, d.h. sie kann ihre Leistungen bei politischer Entscheidungsvorbereitung nur an vorgegebenen Interessen orientieren. Gesellschaftlichen Anforderungen, die über Systemstabilisierung hinausgehen, kann eine Verwaltung sich erst dann stellen, wenn sie die aus ihrer traditionellen Struktur erwachsenen und mit der produktiven Erledigung von Aufgaben verbundenen technisch-organisatorischen Gegebenheiten nicht mehr als Sachzwänge perzipiert; heute hingegen benutzt sie noch diese Ideologie von Sachzwang zur Sicherung und Legitimierung ihrer Bewältigungshaltung, auch und gerade dann, wenn politisch wirkende Verwaltungsaufgaben betroffen sind. Dies geht um so leichter, als die derzeit politisch durchgesetzten Interessen diese Entwicklung stützen.

Das Wort "Verwaltungsreform" spiegelt selbst die Probleme und Gefahren wider. Es wird begriffen als Reform eines Instruments, das gesetzte Aufgaben dann besser bewältigen kann. Es geht aber vielmehr um die Neubestimmung der Beziehung von Politik und Verwaltung im Sinne einer Orientierung auf gesellschaftliche Anforderungen, nicht auf Bewältigung von Aufgaben, deren gesellschaftlicher Bezug unsichtbar geworden ist.

5. Faktoren, die die Bewältigungshaltung verstärken

Wachsender, die Verwaltungsarbeit belastender Kostendruck verschärft die Bewältigungshaltung zum Teil dramatisch. Die Arbeitsproduktivität der öffentlichen Verwaltung hat sich jahrzehntelang trotz höherer Formalisierung der einzelnen Abläufe (standardisierte Formulare etc.) und vereinzelter Mechanisierungsschritte (Buchungsautomaten u.ä.) aufgrund verschiedener traditioneller Verwaltungsmerkmale kaum wesentlich erhöht und bleibt verhältnismäßig weit hinter den gesamtwirtschaftlichen Durchschnittswerten zurück. Gleichzeitig aber sind unter dem Druck gewerkschaftlicher Forderungen auch die Löhne und Gehäl-

ter im öffentlichen Dienst, durchaus gerechtfertigt, dem allgemeinen Gehaltsniveau angeglichen worden, eine Entwicklung, die außerdem durch die schwindende Attraktivität öffentlicher Arbeitsplätze auf dem Arbeitsmarkt und dadurch ausgelöste Personalfehlbestände notwendig wird. Bei gleichzeitig starkem Aufgabenwachstum führt diese notwendige Disparität zwischen Arbeitsproduktivität und Gehaltsentwicklung zu einer sowohl absoluten wie relativen Verteuerung aller von der öffentlichen Verwaltung erbrachten Leistungen. Da die steigenden Kosten aber über die öffentlichen Haushalte aufgebracht und nur durch höhere Steuerbelastungen ausgeglichen werden können, sieht sich die öffentliche Verwaltung und insbesondere die Kommunalverwaltung in den Ballungszentren wachsender Kritik der Öffentlichkeit ausgesetzt. Ein auf diese Weise politisch formulierter Kostendruck stellt die Verwaltungsspitzen unter Handlungsdruck. Was können sie tun?

Eine noch sparsamere Verwendung der zugewiesenen Mittel und der vorhandenen Arbeitskapazität macht eine noch stärkere Beschränkung auf die durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben und die Reduktion ihrer Leistungen auf ein gesetzlich gerade noch vertretbares Minimum notwendig. Eine solche Haltung aber muß das wachsende Unbehagen an einer "nicht mehr leistungsfähigen" Verwaltung verstärken und muß außerdem bei steigendem Arbeits- und Leistungsdruck interne Konflikte zwischen Verwaltung und ihren Arbeitskräften hervorrufen, die die Tätigkeit der Verwaltung notwendig belasten und ihre Arbeitsmarktposition nachhaltig verschärfen. Damit werden für die Verwaltungsspitzen Modernisierungsmodelle attraktiv, die durch den Einsatz neuer technischer Arbeitsmittel, insbesondere der elektronischen Datenverarbeitung, Produktivitätssteigerung und damit Kostensenkung erwarten lassen. Solche Modernisierungsmodelle, die auf Vorbilder in der privaten Industrieverwaltung und des Versicherungs- und Bankgewerbes zurückgreifen, sind weitgehend nach betriebswirtschaftlichen Erfolgskriterien konzipiert. Betriebswirtschaftliche Kosten-Ertrags-Modelle verfehlen aber ihren Sinn, wo Leistungen wegen ihres gesellschaftlichen Charakters sich nicht mehr als eindeutig meßbare Outputgrößen eines Pro-

duktionssysteme fassen lassen. Die Übernahme privatwirtschaftlich erprobter Modernisierungsmodelle in die öffentliche Verwaltung kann nur dann die erwarteten Erfolge bringen, wenn die zu erbringenden öffentlichen Leistungen den behaupteten Sachgesetzmäßigkeiten des Produktionsprozesses, wie etwa bestimmten Anforderungen an Formalisierung und Standardisierung, unterworfen werden. Eine Verwaltung, die sich unter Modernisierung nichts anderes vorstellen kann als die Senkung der Produktionskosten, kann sich letztlich selbst nur noch als reibungslos funktionierendes, im übrigen aber fremdbestimmtes Instrument verstehen.

Wenn Reform sich zunächst beziehen muß auf das Verhältnis Politik/politische Zielsetzung und Verwaltung, muß eine politische Führung, ein Staat, der eine Verwaltung als Instrument im skizzierten Sinne hinnimmt, selbst auf die Strukturbedingungen hin analysiert werden, denen er in der Gestaltung von Verwaltungsaufgaben, von öffentlichen Leistungen unterliegt.

6. Interessen an der Aufrechterhaltung der Bewältigungshaltung - Steuerungsaufgaben des Staats

Sind allein bürokratische Elemente und Kostendruck dafür verantwortlich zu machen, daß Verwaltung sich in der Defensive gegenüber der Gesellschaft befindet, deren Teil sie doch ist? Bestehen an ihrer Bewältigungshaltung, an dem vom Kostendenken geprägten Modell zu ihrer Modernisierung nicht gesellschaftliche Interessen, ist die Reaktionsweise der Verwaltung nicht notwendig bedingt durch das gesellschaftliche System, das sie hervorgebracht hat? Wenn diese Reaktionsweise aber gesellschaftlich bedingt ist, reicht dann die Formulierung neuer politischer Ziele aus oder ist ihre politische Durchsetzung das zentrale Problem?

Umfang und Ausmaß hoheitlicher, leistender, steuernder und planender Tätigkeit der Verwaltung ist in allen westlichen Industrienationen bestimmt durch wechselseitige und zugleich

je historisch unterschiedlich ausgeprägte Beziehungen zwischen kapitalistischer Wirtschaft und Staat. Kann sich einerseits das über den Staat repräsentierte politische Herrschaftssystem der Gesellschaft - zumal bei wachsender Industrialisierung - nur durch Wirtschaftswachstum legitimieren, das in seinem Bestand nicht zugleich von wirtschaftlichen und sozialen Krisen bedroht ist, muß der Staat also unter dieser Zielsetzung Leistungen übernehmen, die unter den Bedingungen der Kapitalverwertung von privater Wirtschaft nicht erbracht werden können, so muß andererseits die private Wirtschaft in ihrem eigenen Interessen- und Einflußbereich die Durchsetzung politischer Herrschaft durch Kontroll- und Steuerungsmechanismen zumindest insoweit anerkennen, als dadurch die Stabilität des gesellschaftlichen Systems gesichert und weitere wirtschaftliche Expansion erzielt, private Interessen befriedigt und wirtschaftliche Machtstellungen ausgebaut werden können. Das bedeutet aber, daß sowohl die unmittelbare Durchsetzung politischer Herrschaft sowie die zu ihrer Legitimierung notwendigen öffentlichen Leistungen in mehrfacher Hinsicht begrenzt sind.

Beschränkt sind einmal die Ressourcen, die dem Staat zur Erfüllung der ihm übertragenen Funktion bereitstehen. Grundsätzlich versuchen private Unternehmen, ihre über Steuern erhobenen Beiträge für die Stabilisierung und Regulierung des Systems durch politische Herrschaft so gering wie möglich zu halten. Eine Überwälzung der Steuerlast auf die Konsumenten oder die Empfänger mittlerer und kleinerer Einkommen kann zur Verschlechterung des durchschnittlichen Lebensstandards führen und die Stabilisierungserfolge der staatlichen Vermögens- und Einkommenspolitik gerade da in Frage stellen, wo mit den empfindlichsten Reaktionen der Bevölkerung zu rechnen ist.

Staatliche Regulierungsstrategien gegen die Interessen einzelner Industrieunternehmen finden dort ihre Grenze, wo sie die Marktchancen für deren Produkte - wenn auch nur kurzfristig - ernsthaft gefährden; wie begrenzt gerade hier die Einwirkungsmöglichkeiten staatlicher Organe sind, zeigen in jüngster Vergangenheit die harten Widerstände der Mineralöl- und Automo-

bilindustrie gegen angekündigte Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung.

Schließlich müssen aber auch die von der öffentlichen Hand zu erbringenden Leistungen beschränkt bleiben auf den notwendigen Beitrag zur Erhaltung des Systems: Öffentliche Infrastrukturleistungen - Bildung, Verkehrssysteme, Gesundheitspflege z.B. - müssen als Vorleistungen für die private Produktion verwertbar sein, soziale Sicherheitsleistungen, Förderungsmaßnahmen und Subventionen müssen Ansprüche benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen nur soweit berücksichtigen und Wachstumsschäden nur soweit korrigieren, daß sie sich nicht in offene, systemgefährdende Konflikte verwandeln. Staatliche Aktivitäten, die diesen Rahmen sprengen, die Ansprüche vor allem benachteiligter Gruppen nicht nur entschärfen, sondern wirklich befriedigen, die gesellschaftliche Konflikte nicht nur eindämmen, sondern lösen, die den demokratischen Anspruch auf Herstellung von Chancengleichheit ernsthaft einlösen wollten, müssen notwendig die bestehenden Interessen- und Herrschaftszusammenhänge in Frage stellen, deren Sicherung dem politischen Herrschaftssystem übertragen ist; sie würden das bestehende gesellschaftliche System nicht stabilisieren, sondern gefährden. In vielen Fällen dienen Bewältigungshaltung und Verfestigung des Verwaltungsapparates dazu, gerade solche systemgefährdenden politischen Aktivitäten zu bremsen und zu dämpfen; Verfestigungen von organisatorischen Strukturen, von Institutionen lassen sich weniger als "immanente" Strukturbedingung erklären, denn aus dieser gesellschaftlichen Stabilisierungsfunktion.

Rasch wachsende Industrialisierung der BRD führte unter den Bedingungen kapitalistischer Produktionsweise zu einer starken Ausweitung und schwerpunktartiger Verlagerung öffentlicher Funktionen, die jedoch nur im Rahmen dieser Begrenzungen erfüllt werden konnten. Auf diesem Hintergrund erweist sich der oft konstatierte Übergang von Hoheitsverwaltung zur Leistungsverwaltung, dem zumeist eine Überwindung obrigkeitlicher Strukturen durch eine "demokratisch verwaltete" Lei-

stungsgesellschaft unterstellt wird, im Kern nur als eine Umformung in der Ausübung, Legitimation und Stabilisierung gleichgebliebener gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse: zunehmende Abkehr von der Durchsetzung des staatlichen Herrschaftsanspruchs durch unmittelbaren Zwang, stärkere Hinwendung zu Planung, Steuerung und einem spezifischen öffentlichen Leistungsangebot.

An Leistungen der öffentlichen Verwaltung, an den über sie vollzogenen Steuerungs- und Planungsprozessen, die systemimmanente Konflikte eindämmen und systemgefährdende Ansprüche eingrenzen sollen, bestehen notwendigerweise untereinander konfligierende partikulare Interessen. Soweit Verwaltung ihnen ausgeliefert ist, wird der politisch kontrollierte Konsens in Frage gestellt, der sie im Rahmen ihrer jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Durchsetzungskraft gegeneinander abgrenzen und zugleich stützen sollte.

Konkret bedeutet das, daß gesellschaftliche Anforderungen, die ja immer nur als Ausdruck der Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen verstanden werden können, der politisch nicht notwendig demokratisch - kontrollierten Übersetzung in Aufgaben der Verwaltung bedürfen und so die Einhaltung der geschlossenen Kompromisse garantiert wird.

Verwaltung und Verwaltungsreform befinden sich somit in einer ernsthaften politischen Krise. Einerseits ist die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung durch bürokratische Strukturen, durch die ungenügende finanzielle und personelle Ausgestaltung selbst da bedroht, wo sie in gesetzlichen Aufgabenfixierungen vom Systemzusammenhang begrenzte gesellschaftliche Ansprüche zu erfüllen hat, andererseits muß eine nur auf ihre Strukturen und Arbeitsverfahren abzielende Reform sie zu einer noch stärkeren Abschließung gegenüber neuen politisch durchgesetzten gesellschaftlichen Anforderungen verurteilen.

Keine der unmittelbar an Verwaltungsreformen und Verwaltungsmodernisierung interessierten Gruppen - politische Parteien, Gewerkschaften, Industrieverbände und die Verwaltungsspitzen - scheinen mit Reförmmaßnahmen politische Änderungen des Systems erzielen oder riskieren zu wollen. In allen Reformkonzeptionen stellt sich Verwaltung nicht als politisches Problem, sondern als technisch-organisatorisches. Somit besteht über die Ziele der Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung scheinbare Einigkeit: Es gilt, bürokratische Widerstände abzubauen, Verwaltung funktionsfähiger, effizienter und billiger zu machen. Dennoch vollzieht sich hinter solchen technokratisch verkürzten, auf Kostensenkung und inneres Funktionieren abzielenden Modernisierungsmodellen ein augenscheinlicher politischer Wandel: Verwaltung soll fungibler werden als Instrument einer unter variierenden politischen Zielsetzungen stehenden staatlichen Steuerungs- und Regulierungspolitik, wirtschaftlicher Globalsteuerung insbesondere, und soll fähiger werden als bisher, durch gezielte Leistungen und Eingriffe in den Wirtschaftsprozess Wirtschaftswachstum zu aktivieren und Wachstumsschäden durch Subventionen und andere Förderungsmaßnahmen zu korrigieren oder wenigstens zu entschärfen. So soll etwa ^{die} in der Gebietsreform erhobene Forderung nach größeren und leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten die Konzentration der Verwaltungskapazität dort ermöglichen, wo die Entscheidungszentren der sich konzentrierenden Wirtschaft liegen. Der bei der Diskussion um die Dienstrechtsreform geforderte Austausch zwischen Spitzenbeamten und Führungskräften soll die Verwaltung nicht nur mit den Führungsmethoden der Wirtschaft vertraut machen, sondern auch dazu dienen, wirtschaftliche Entscheidungsparameter in die Verwaltung zu übertragen. Datenbanken und ausgebaute integrierte Systeme elektronischer Datenverarbeitung sollen nicht nur die Verwaltungsabläufe auf ein höheres technisches Niveau heben und die Produktivität erhöhen, sondern Informationspotentiale schaffen, aus der Orientierungsdaten nicht nur für die politische Führung, sondern auch für langfristige Investitionsentscheidungen der Wirtschaft zu gewinnen sind.

Eine so verstandene Verwaltungsreform richtet sich nur auf neue Formen der Stützung herrschender Interessen; sie muß bereit sein, alle anderen gesellschaftlichen Anforderungen an die Erfüllung öffentlicher Funktionen dem Interesse an Wirtschaftswachstum und Systemstabilisierung unterzuordnen.

Indem öffentliche Verwaltung die Interessen der Wirtschaft bevorzugt berücksichtigen muß, wird auch eine Entwicklung verschärft, die schon jetzt bei der Umsetzung gesellschaftlicher Anforderungen in gesetzliche Aufgaben der Verwaltung zu beobachten ist.

So sehr sich Verwaltung auch als unpolitisches Instrument versteht, so nimmt sie doch unmittelbaren Einfluß auf die Fixierung ihrer Aufgaben. Gesetzesvorlagen werden immer weniger im Parlament selbst und den von ihm eingesetzten Ausschüssen, sondern zunehmend in den zuständigen Sachressorts erarbeitet, begutachtet und ergänzt. Verwaltung kann dabei ihre eigenen Interessen durchsetzen, ohne sich ernsthaft politischer Kontrolle stellen zu müssen. Dies bietet aber zugleich gut organisierten Interessenverbänden die Möglichkeit, ihren Einfluß unter dem Anschein von Sachnotwendigkeit und Expertenwissen geltend zu machen und die öffentliche Diskussion ihrer Absichten zu umgehen. Eine solche, politischen Kontrollen entzogene, Einflußnahme ist um so leichter durchsetzbar, als der Spitzenbeamte der Verwaltungsorganisation im Regelfall über eine dem Apparat adäquate - meist juristisch geprägte - Allround-Qualifikation verfügt und dem Fachwissen außenstehender Spezialisten gerade deshalb mehr oder weniger ausgeliefert ist, weil er nach sachlichen und nicht nach politischen Kriterien entscheiden will.

Damit verschärft sich nicht nur die oft beschworene Krise des Parlamentarismus, sondern verringern sich auch praktisch die Durchsetzungschancen derjenigen gesellschaftlichen Interessen, die nicht zureichend artikuliert, ungenügend vertreten und am wenigsten mit scheinbar sachlichen Argumenten abzustützen sind. Es handelt sich dabei vorwiegend um diffuse Ansprüche gesell-

schaftlich benachteiligter Gruppen, die sich gerade aufgrund ihrer fehlenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Macht nicht selbst zum Ausdruck verhelfen können. So haben etwa die diffusen Interessen der Wohnbevölkerung im City-Bereich der Großstädte kaum eine reelle Chance, sich gegen Standort- und Repräsentationsinteressen wirtschaftlich bedeutender Unternehmen durchzusetzen. Bei Maßnahmen der Gebietsreform stehen weniger Interessen der Bevölkerung an besserer Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen im Vordergrund als die Schaffung günstigerer Strukturbedingungen für die regionale Industrie.

Verwaltungsreform als politisches Problem ernst zu nehmen, kann nicht bedeuten, daß auf die Schaffung leistungsfähigerer Verwaltungseinheiten, den Abbau bürokratischer Strukturen, den Einsatz neuer technisch-organisatorischer Arbeitsverfahren und auf eine Veränderung des Dienstrechts und damit ermöglichte Eingliederung hochqualifizierter Fachkräfte in den öffentlichen Dienst zu verzichten wäre.

Entscheidend käme es darauf an, die mit solchen Maßnahmen beschworenen Zielvorstellungen von Modernität und Leistungsfähigkeit politisch auf gesellschaftliche Anforderungen zu beziehen, die jetzt gegebene Abhängigkeiten und Unterprivilegierung aufheben. Verwaltungsreform, die nicht zugleich politische Reform ist, kann es nur im Sinne eines glatteren Funktionierens des jetzigen Instruments geben, das notgedrungen den Interessen der großen Masse der Bevölkerung nicht dient.

II. Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung - ideologische Funktion wissenschaftlicher Beiträge

So unterentwickelt der Stand der Verwaltungsforschung in Deutschland auch sein mag, so finden sich doch in ihr und benachbarten Wissenschaftszweigen Ansätze und Argumentationen, die den Wandel von politischen und gesellschaftlichen Funktionen der Verwaltung und ihres Selbstverständnisses teils widerspiegeln, teils ideologisch rechtfertigen und schließlich kritisch zu überwinden trachten.

1. Rechtspositivistischer Ansatz

Letztlich entspringt die traditionelle defensive Haltung der öffentlichen Verwaltung gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen und ihr unpolitisches Selbstverständnis dem politischen Denken des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats, das den Staat der Gesellschaft nur unvermittelt gegenüberstellen und nicht als Teil von ihr begreifen kann. So kann sich denn die Rechts- und Staatslehre, die sich im 19. Jahrhundert nach dem Niedergang der Kameralwissenschaften allein mit der Verwaltung befaßt, unter Verwaltung nichts anderes vorstellen als ein ausführendes Organ der staatlichen Willensbildung, dessen Verhältnis zum Staat dabei ausschließlich rechtstechnisch bestimmt ist. Aufgabe der Verwaltung kann nur sein, was ihr durch Gesetz oder unter seinem Rang stehende rechtliche Norm überwiesen ist, ihr Wandel ist nicht anders zu werten, denn als Ausdruck veränderter staatlicher Willensbildung. Dem Staat, der nicht selbst eingebunden ist in die Sphäre der Politik, steht eine in Individuen zerfallende Gesellschaft gegenüber, deren Verhältnis zu staatlicher Gewalt - so wie die Subordinationstheorie es will - sich ausschließlich nach Über- oder Unterordnung bemißt. Das Handeln der Verwaltung erweist sich im Kernpunkt als Setzen von hoheitlichen Verwaltungsakten, durch die den Betroffenen Rechte verliehen, Rechte genommen oder Pflichten auferlegt werden.

Im vorwiegend rechtspositivistisch ausgeprägten Verständnis von Stellung, Aufgabe und Handeln der Verwaltung mußte sich Verwaltungswissenschaft auf die Systematisierung, Klassifikation und Fortbildung jenes Teils des öffentlichen Rechts beschränken, den Verwaltung zu vollziehen hatte. So spiegelt einerseits rechtspositivistisch verstandene Verwaltungsrechtslehre, deren Ehrgeiz vornehmlich in der Ausbildung eines Systems allgemeiner, die gesamte Verwaltung beherrschender Rechtsregeln nach dem Vorbild der großen zivilrechtlichen Kodifikationen liegt, verhältnismäßig getreu die Funktion des Staats und staatlicher Administration in der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft in Deutschland, die bis zum 1. Weltkrieg nur begrenzt bürgerliche Freiheiten gegen die unvermindert fortbestehenden feudalen Strukturen durchsetzen konnte. Andererseits aber hat diese Entwicklung eine auf die Verwaltungsrechtslehre verkürzten Verwaltungswissenschaft entscheidenden Anteil an dem unpolitischen Selbstverständnis der deutschen Verwaltung, ihre Fixierung auf gesetzliche Aufgabenstellungen und ihrer defensiven Haltung gegenüber gesellschaftlichen Ansprüchen. Dazu trug wesentlich der Umstand bei, daß nicht nur die höheren Beamtenpositionen traditionell mit akademisch ausgebildeten Juristen besetzt wurden, so daß man von einem Jursitenmonopol in der öffentlichen Verwaltung hatte sprechen können, sondern daß auch die verwaltungsinterne Ausbildung der Beamten der mittleren und gehobenen Laufbahngruppen weitgehend in der Vermittlung des verwaltungsrechtlichen Normensystems bestand und besteht.

2. Rechtsstaatlich-sozialstaatlicher Ansatz

Mit der historisch verspäteten Entwicklung der liberal demokratischen Demokratie in Deutschland und die in der historischen Phase ihrer Konsolidierung zugleich wirksame Fortentwicklung zum "Sozialstaat" kann auch in der Verwaltungsrechtslehre das unproblematische, rechtstechnisch gefaßte Verhältnis zwischen staatlicher Gewalt und Verwaltungsaufgabe nicht länger

aufrecht erhalten werden. Die der Verwaltungsrechtslehre der Nachkriegszeit geläufige Unterscheidung zwischen "Hoheitsverwaltung" und "Leistungsverwaltung" vollzieht formal die schwerpunktmäßige Verlagerung der Verwaltungstätigkeit von hoheitlichen Ordnungsfunktionen zu spezifischen Leistungs-, Steuerungs- und Planungsfunktionen. Dem entspricht die Fortentwicklung der Lehre des subjektiv öffentlichen Rechts, das dem Individuum nicht nur Abwehrrechte gegen unberechtigte öffentliche Eingriffe in seine rechtlich geschützte Freiheitssphäre an die Hand gibt, sondern ihnen andererseits einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf bestimmte Leistungen zugesteht. Freilich kann die so fortentwickelte Lehre die Zunahme von Leistungsfunktionen der Verwaltung nur konstatieren, ihr gesellschaftlicher Charakter als neue historische Form der Ausübung politischer Herrschaft bleibt in der gesellschaftlich noch immer unvermittelten Gegenübersetzung von Staat und isoliertem Individuum als Träger von Rechten und Pflichten notwendig unerkannt. Daß Macht nicht nur als staatliche Macht, sondern auch als Macht gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessengruppen wirksam wird, daß diese auch gerade in staatlicher Macht ihren politischen Ausdruck findet und sich durchsetzen kann, daß Bedürfnisse und Forderungen einzelner Gesellschaftsmitglieder nicht nur individuell bestimmbar, sondern gesellschaftlich vermittelt sind, daß die Durchsetzung und Legitimierung politischer Herrschaft nur durch gesellschaftliche und nicht individuelle öffentliche Leistungen möglich ist, muß der Konstruktion des subjektiv öffentlichen Rechts notwendig entgleiten. Andererseits zeigt die berühmte Wendung von der "kollektiven Daseinsfürsorge" (Forsthoff), daß das Verständnis von Leistungsverwaltung noch nicht die vorindustriellen Züge patriarchalischer Sozialfürsorge überwunden hat. Damit legitimieren aber auch neuere Konzeptionen der Verwaltungsrechtslehre den bestehenden Zustand. Nach ihrem Bild können eine in Grundrechtsnormen und Sozialstaatverpflichtung eingebettete Verwaltung nur fordernde Bürger gegenüberstehen. Diese Forderungen, über die verfassungsrechtliche Normen, Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsvorschriften abschließend Auskunft zu geben beanspruchen, müssen in den Augen der Verwaltung ins Unermeßliche wachsen und ihre

Arbeit ebenso belasten wie die den "Bürgern" offenstehende verwaltungsinterne und gerichtliche Kontrollmöglichkeiten, die diesen als Instrumente zur Durchsetzung oder Verteidigung ihrer Interessen bereitstehen. Der Widerspruch zwischen den vom System erzeugten, wachsenden Ansprüchen an öffentliche Leistungen und Interventionen einerseits und einer ebenfalls systemnotwendigen, sowohl normativen wie institutionellen und organisatorischen Beschränkung der öffentlichen Leistungs- und Eingriffsmöglichkeiten andererseits muß in einer rechtsstaatlich-sozialstaatlich verfaßten und orientierten Verwaltung schließlich aufbrechen in einen Konflikt zwischen Verfassungsauftrag, gesetzlich ausgebauten, individuellen Schutz- und Forderungsrechten und Verwaltungspraxis. Mit diesem Konflikt kontrastiert eigenartig die Forderung nach "bürgernaher" Verwaltung, eine Forderung, die in ihren Grundlagen noch immer bürgerlich-liberal verstandene Konzeption einer rechtsstaatlich-sozialstaatlichen Verwaltung nicht überwinden will, sondern ins Idyllische verkehrt. Solches Wunschbild zeigt endlich, wie der in Frankreich beschworene "dialogue entre l'administration et l'administré" seine ideologische Funktion darin, daß er den im System der Verwaltung selbst registrierten Konflikt zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit auf das gesellschaftlich unvermittelte Verhältnis zwischen Bürger und staatlicher Organisation verkürzt und quasi-individuelle Lösungen des Konflikts gerade im Rahmen jener normativen rechtsstaatlich-sozialstaatlichen Strukturen der Verwaltung verspricht, die diesen Konflikt als gesellschaftlichen auslösen.

3. Interventionistischer Ansatz

Die Vorstellung, daß öffentliche Verwaltung staatliche Hoheit nur gegenüber dem Bürger durchzusetzen habe und nur die Bürger gegen die staatliche Gewalt zu schützen seien und öffentliche Leistungen fordern könnten, muß spätestens dann fragwürdig werden, wenn wirtschaftliche und in ihrem Gefolge politische Krisen den Systemzusammenhang zerstören, in dem allein sich

individualistisch liberalistische Freiheits- und Forderungsrechte - wenn auch durch diesen begrenzt - durchsetzen lassen.

In dem Augenblick, wo ökonomische Krisen nicht mehr nur als zufällige Unterbrechungen eines mehr oder weniger naturwüchsigen Wachstumsprozesses verstanden werden können, sondern die zyklische Natur des Wirtschaftsprozesses anerkannt werden muß, entsteht die Forderung, durch antizyklische wirtschaftspolitische Maßnahmen ausgleichend und steuernd in den Wirtschaftsaufbau einzugreifen. Über eine solche Steuerungsmöglichkeit verfügt aber nur der Staat, der über seinen administrativen Apparat wirtschaftspolitische Instrumente, wie sie in Anschluß an Keynes - historisch verzögert - auch in der Bundesrepublik entwickelt wurden, einsetzen kann, die die Erreichung ökonomischer Stabilität nach Maßgabe des wirtschaftspolitischen Zielkatalogs (magisches Viereck) sichern sollen.

Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sind in dieser Argumentation zunehmend durch staatliche "Interventionspolitik" bestimmt. In den letzten Jahren hat jedoch auch in der wirtschaftspolitischen Orientierung der Bundesrepublik die Einsicht an Boden gewonnen, daß Krisen heute tendenziell weniger konjunkturelle als strukturelle Ursachen haben, daß Maßnahmen der Globalsteuerung im Rahmen der Konjunkturpolitik (Geld- und Finanzpolitik) ohne gleichzeitige wirkungsvolle Strukturpolitik langfristig zur "Krisenvermeidung" nicht ausreichen. Das bedeutet jedoch, daß nicht nur die bestehenden Aufgaben der staatlichen und kommunalen Verwaltung den Zielen antizyklischer Interventionen unterworfen werden, sondern ihr auch gleichzeitig vor allem im Rahmen der Infrastrukturpolitik (Verkehr, Stadtplanung, regionale Wachstumspolitik etc.) neue Aufgaben zugewiesen werden. Vor allem der Aufgabenbereich der kommunalen Verwaltung wird durch diese langfristige Regulierung erheblich erweitert, was systemnotwendig zu Konflikten führen muß, da die Kommunalverwaltung auf der anderen Seite besonders harter Restriktion durch die kurzfristige Steuerung unterliegt.

Die in dieser Perspektive veränderten und neu entstandenen Aufgaben der Verwaltung sprengen notwendig das liberalistisch-individualistisch verstandene Verhältnis von Bürger und Staat und offenbaren unmittelbar ihren aktuell politischen und damit gesellschaftlichen Charakter. Zugleich aber unterstellt die These der Notwendigkeit und Möglichkeit interventionistischer Staatstätigkeit die Handlungsautonomie des Staates gegenüber der Gesellschaft, von der er noch immer getrennt bleibt. Da die Notwendigkeit staatlicher Interventionen in den Wirtschaftsprozess nicht aus der historischen Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft abgeleitet wird, kann der Staat auch nicht als historische Form von Gesellschaft selbst, nicht als Ausdruck durchgesetzter Interessen und herrschender Machtverhältnisse verstanden werden, die seine Handlungsautonomie zugleich grundsätzlich begrenzen. Die Vorstellung "allgemeiner Wohlfahrt" verschleiert, daß an z.B. Konjunkturpolitik, Wachstums- und Strukturpolitik und Sozialpolitik konfligierende Interessen bestehen, daß gesellschaftliches und wirtschaftliches Gleichgewicht nur immer auf der Grundlage bestehender Herrschafts- und Machtverhältnisse erlangt werden kann.

In der Argumentation des interventionistischen Ansatzes ist es deswegen auch nicht möglich, die harten Grenzen jeder staatlichen Intervention^{zu} erkennen: Erfolg oder Mißerfolg steuernder oder regulierender Eingriffe zur Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses sind grundsätzlich abhängig von dem Ausmaß, in dem es gelingt, die private Investitionstätigkeit anzuregen oder zu dämpfen; in einem auf privaten Kapital basierenden Wirtschaftssystem bleibt die autonome unternehmerische Investitionsentscheidung als zentrales Steuerungselement weiterhin unangetastet.

Die im Rahmen der staatlichen Interventionspolitik der Verwaltung zgedachten neuen und veränderten Aufgaben können deswegen nicht aus den Zielsetzungen eines autonom handelnden Staats, der in die gesellschaftliche Entwicklung steuernd und lenkend eingreift, erklärt werden, sondern sie müssen als Ausdruck gesellschaftlicher Entwicklung begriffen werden, in der sich

Funktionen und Strukturen der Gesellschaft verändern, die über Entstehung und Veränderung öffentlicher Aufgaben und gleichzeitig über die Restriktionen ihrer Erfüllung entscheiden.

4. Ahistorisch-funktionalistischer Ansatz

Die Frage, wie Funktionszuwachs und Funktionswandel zugleich die internen Strukturen der Verwaltung verändern, wie andererseits deren struktureller Wandel selbst wiederum als Bedingung ihres Funktionswandels wirksam wird, setzt voraus, daß Verwaltung nicht nur normativ als Ausführungsorgan staatlicher Hoheit gesehen oder instrumentell auf gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele der Regierung bezogen, sondern selbst als Teil gesellschaftlicher Wirklichkeit begriffen wird. Vor allem Organisationssoziologie und Systemtheorie haben es sich in den letzten Jahrzehnten zur Aufgabe gemacht, öffentliche Verwaltung als spezifische Ausformung bürokratischer Organisation zu analysieren und empirisch zu untersuchen.

So wertvolle Einzelergebnisse diese Forschungsrichtungen zu Struktur und innerem Funktionieren von Verwaltungsorganisation, dem Verhältnis von Herrschaftsposition und sachliche Ausführung (Crozier), zu ihren Interaktionsverhältnissen und Karrieremustern auch gebracht hat, so bleiben die in diesen Fragestellungen entwickelten Ansätze zur Bestimmung von Aufgaben der Verwaltung fast ausschließlich auf der formalen Ebene eines analytischen Bezugsrahmens. Um Verwaltung organisationssoziologischer und systemtheoretischer Untersuchung zugänglich zu machen, wird sie herausgelöst aus dem historischen Entwicklungsprozeß der Gesellschaft und als Subsystem eines selbst ahistorisch gedachten sozialen Systems isoliert. In solcher Sichtweise kann Aufgabe - in der älteren Organisationssoziologie - nur noch mehr formal faßbar sein als Zieldefinition von Organisation oder als Entscheidung in einem System von "deciding-making" (Simon) bzw. als Information in einem Informationssystem greifbar werden. Neuere Ansätze versuchen, Aufgaben der Verwaltung auf der "alles beherrschenden Außengrenze" (Luhmann) des

Systems Verwaltung zu anderen gesellschaftlichen Systemen bestimmbar zu machen. Da das Verhältnis zwischen Staat, Verwaltung und Gesellschaft nur in funktionalen Beziehungen zwischen verschiedenen sozialen Systemen bzw. Subsystemen faßbar wird, muß sich Zuwachs und Wandel der gesellschaftlichen Funktion der Verwaltung in der Veränderung der funktionalen Beziehungen des Systems und seiner Teile erschöpfen.

Gerade in dem Bemühen, Verwaltung selbst als gesellschaftliches System bzw. Subsystem zu begreifen, wird sie ihres historisch-gesellschaftlichen und damit aktuell politischen Charakters entkleidet. So wie Politik selbst in die Regelung und Steuerung der als kybernetisches System verstandene Gesellschaft aufgehen und sich in "social engeneering" erschöpfen muß, so kann die schließlich als "Management-Informationssystem" verstandene Verwaltung als Instrument der Systemsteuerung nur fungibel werden, wenn sie zugleich den Systemnotwendigkeiten angepaßt wird. Das Verwaltungsmanagement kann und darf sich dann nicht mehr anders verstehen als das Management industrieller Großbetriebe und muß mit jenem austauschbar sein. Einer auf diese Weise dem System nahtlos "angepaßten" Verwaltung muß die historisch-gesellschaftliche Dimension von "Öffentlichkeit" entgleiten, in der allein die Anforderungen der von der Gesellschaft benachteiligten Gruppen geltend gemacht und durchgesetzt werden können.

5. Sozio-ökonomischer Ansatz

War die wissenschaftliche Diskussion der Probleme von Verwaltung und Verwaltungsreform bisher weitgehend beherrscht von den aufgezeigten typischen rechts- und verwaltungswissenschaftlichen, nationalökonomischen und organisationssoziologischen Argumentationen, so hat es andererseits nicht an vereinzelt soziologischen und politikwissenschaftlichen Versuchen gefehlt, den gesellschaftlichen und politischen Charakter öffentlicher Verwaltung entweder theoretisch aus dem Verhältnis von Politik und Ökonomie bzw. phänomenologisch-klassifikatorisch aus dem Verhältnis von Regierung und politischen bzw. administrativen Institutionen zu bestimmen.

Keiner dieser Versuche führte zur Ausbildung eines geschlossenen theoretischen Konzepts, von dem aus Funktions- und Strukturwandel der öffentlichen Verwaltung untersucht und zusammenhängend erklärt werden könnten. Auch die folgenden Überlegungen zur Bestimmung von Aufgaben und Aufgabenwandel der öffentlichen Verwaltung sind nicht Ausdruck eines geschlossenen theoretischen Konzepts. Sie bauen in vielem auf vorliegenden Ansätzen auf und versuchen sie in manchem weiterzuführen; eine eingehende kritische Auseinandersetzung mit ihnen muß in diesem Rahmen unterbleiben. Die hier vorgetragenen Überlegungen bedürfen der Diskussion und weiterer theoretischer Reflexion und sollen vornehmlich Probleme umreißen, die weiterer wissenschaftlicher Arbeit bedürfen.

Eine Bestimmung von Aufgaben und Aufgabenwandel der öffentlichen Verwaltung kann nur auf der Grundlage einer Analyse der Funktion des öffentlichen Dienstes, und im engeren Sinn der öffentlichen Verwaltung, im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang geleistet werden.

Westliche Industriegesellschaften sind unter den Bedingungen kapitalistischer Produktionsweise dadurch gekennzeichnet, daß zur Reproduktion einer Gesellschaft auf einer historisch bestimmten Entwicklungsstufe notwendige Funktionen grundsätzlich privat erfüllt werden.

Unter dieser Voraussetzung muß die Untersuchung der Funktion öffentlicher Dienste (einschließlich der öffentlichen Verwaltung) in der Gesellschaft von der Frage ausgehen, unter welchen Bedingungen Leistungen "öffentlich" erfüllt werden: welche Einflußgrößen sind dafür bestimmend, daß die Erbringung bestimmter Leistungen dem öffentlichen Dienst als institutioneller Einheit zugewiesen werden, welches sind andererseits die Bedingungen seiner Institutionalisierung? Öffentliche Produktion von Leistungen und die daraus entstehende öffentliche Leistungssphäre muß demnach aus dem Verhältnis zwischen privater Produktion und den je historisch notwendigen Reproduktionsfunktionen der Gesellschaft bestimmt werden.

Zugleich bringt dieses Verhältnis in seiner konkreten Ausprägung den Konflikt zwischen der Entwicklung von gesellschaftlicher Produktion einerseits und den bestehenden Herrschafts- und Machtverhältnissen andererseits zum Ausdruck, ein Konflikt, der der Entwicklung der Industrialisierung in allen westlichen Gesellschaften immanent ist.

In der Entwicklung industrieller Gesellschaften setzt private Produktion und damit die Durchsetzung privater Interessen zunehmend Leistungen voraus, die unter den Bedingungen privater Produktion nicht zu erbringen sind.

Das bedeutet jedoch nicht automatisch, daß sie "öffentlich" erbracht werden. Ob sie öffentlich erfüllt werden, hängt von einem Prozeß der "Veröffentlichung" ab, der selbst historisch bedingt ist und in den verschiedene "Dimensionen" unterschieden werden können.

Die Bedingungen privater Produktion sind nicht gegeben, wenn:

- o die für die Erbringung dieser Leistungen notwendige Akkumulation von Kapital in privater Hand fehlt (historische Beispiele: Bahn, Post, Weltraumprogramm der amerikanischen Regierung etc.);
- o die Verwertung (Erzielung und Realisierung von Mehrwert) privaten Kapitals; bzw. die Erreichung der Durchschnittsprofitrate nicht gesichert sind.

Entscheidend ist jedoch das Ausmaß der gesellschaftlichen Anforderungen, die hinsichtlich der Erbringung einer solchen Leistung politisch durchgesetzt sind. So läßt sich etwa für einen eingeschränkten Teilnehmerkreis auch der Briefverkehr oder Telefonverkehr privat durchführen (z.B. in den Vereinigten Staaten). Private Erbringung ist dann nicht mehr möglich, wenn Anforderungen an Generalität der Leistung und allgemeine Zugänglichkeit durchgesetzt sind. Die Durchsetzung solcher Anforderungen hat zur Folge, daß solche Leistungen außerhalb

von Marktmechanismen erbracht werden müssen.

Ob die öffentliche Hand Leistungen, die privat nicht erfüllt werden können, übernimmt und in welcher Form, hängt wiederum wesentlich von folgenden Bedingungen ab:

- o Die von der öffentlichen Hand erbrachten Leistungen gehen als Vorleistung in die private Produktion ein und sind damit Voraussetzung weiteren wirtschaftlichen Wachstums, über das das politische Herrschaftssystem selbst sich legitimieren muß. Sie sind dabei notwendige allgemeine Bedingungen sowohl für den privaten Produktionsprozeß wie auch für die Austauschprozesse am Markt, wo sie zur endgültigen Verwertung des privaten Kapitals beitragen.
- o Öffentliche Leistungen schaffen einen bedeutenden Markt für den Absatz von Produkten privater Unternehmen und somit direkte Verwertungsbedingungen für privates Kapital (Beispiel: Fernmeldewesen, Verkehr etc.). Die immer schwerer werdenden Probleme privater Kapitalverwertung werden dadurch gemildert, die Krisenanfälligkeit des Systems abgeschwächt.
- o Der Zwang zur öffentlichen Leistungserbringung leitet sich jedoch nicht nur aus den Erfordernissen der Produktions- und Verwertungsprozesse privater Kapitalien ab, sondern auch aus der Notwendigkeit, die Grundlage privater Produktion, das kapitalistische Gesellschaftssystem zu erhalten und zu sichern. Zur Befriedigung von Legitimationsansprüchen und zur Vermeidung von Konflikten und Krisen müssen auch gesellschaftliche Anforderungen, die Interessen unterprivilegierter Gesellschaftsgruppen - zum Teil durch politische Verbände durchgesetzt - entsprechend be-

rücksichtigt werden, wenn deren Bedürfnisse durch private Produktionsprozesse nicht erfüllt werden können (Alterssicherung, Gesundheitswesen).

Die Bedeutung, den die Erbringung bestimmter Leistungen durch ihren Legitimationscharakter für das Gesamtsystem erreicht, muß jedoch im gegenwärtigen Stadium der gesellschaftlichen Entwicklung in Abhängigkeit von den übergeordneten Zielen der ökonomischen Stabilität und des wirtschaftlichen Wachstums gesehen werden. Ökonomische Stabilität ist die entscheidende Legitimationsgrundlage des gesamten Systems. Leistungen, die nicht unmittelbar auf die ökonomischen Erfordernisse ausgerichtet sind, werden in der Regel nur dann öffentlich erbracht, wenn Konflikte und Spannungen, die ebenfalls das Gesamtsystem gefährden, es notwendig erscheinen lassen.

Die Notwendigkeit, Krisen und Konflikte im Interesse der Stabilität des gesellschaftlichen Systems zur Legitimation politischer Herrschaft zu vermeiden oder zu entschärfen, führen schließlich auch dazu, daß private Produktion von Gütern und Dienstleistungen wenigstens teilweise öffentlicher Kontrolle unterworfen und zum Gegenstand unmittelbar auf sie einwirkender öffentlicher Steuerung und Planung werden. Hier wächst der öffentlichen Hand im Rahmen kapitalistischer Entwicklung eine neue Funktion zu (Steuerungsfunktion).

So wird etwa die Autonomie privater Unternehmungen in bestimmten Produktionsbereichen durch unmittelbare staatliche Kontrollen beschränkt, die soziale Lasten abwenden sollen, die infolge privater Interessendurchsetzung in diesen Bereichen entstehen können und für die die öffentliche Leistungssphäre dann wieder aufkommen muß; zu nennen wären etwa Gewerbeaufsicht, Arznei- und Lebensmittelkontrolle, Umweltschutz etc.

Andererseits muß die öffentliche Hand versuchen, durch Subvention und Steuererleichterungen Anreize für private Produktion in Produktionsbereichen zu schaffen, in denen die Verfolgung

privater Interessen nur unter erschwerten Bedingungen und nur begrenzt möglich ist, die andererseits der öffentlichen Leistungssphäre nicht oder nicht vollständig zugewiesen werden sollen und zugewiesen werden können. Solche Anreize werden in hochentwickelten Industriegesellschaften aufgrund der Disparität der Produktivitätsentwicklung vor allem in Bereichen der Produktion landwirtschaftlicher Güter und in bestimmten Dienstleistungsbereichen notwendig.

Wird einerseits die Autonomie privater Unternehmungen bei der Verfolgung privater Interessen in der Erfüllung gesellschaftlicher Funktionen^{en} durch staatliche Kontrollen sowie staatliche Instrumente der Steuerung und Planung beschränkt, so ist andererseits die Autonomie des Staates bei der Erbringung öffentlicher Leistungen durch die durchgesetzten privaten Interessen begrenzt. Dies gilt vor allem dort, wo die öffentliche Leistungssphäre selbst einen bedeutsamen Markt für die Produkte privater Unternehmen darstellt. So ist - um nur ein Beispiel zu nennen - die Planungsautonomie der Bundespost im Fernmeldebereich weitgehend durch die Marktstrategie (auf dem Absatzmarkt sowohl wie auf dem Arbeitsmarkt) einiger weniger marktbeherrschender Unternehmen begrenzt. Auf die technisch-organisatorische Entwicklung von fernmeldetechnischen Produkten hat gerade in diesem Bereich die Bundespost wenig Einfluß.

Öffentliche Kontrolle, Steuerung und Planung richten sich nicht nur auf einzelne gesellschaftliche Bereiche. Mit einer gewissen historischen Verzögerung hat sich auch in der Bundesrepublik die Einsicht durchgesetzt, daß zumal bei fortschreitender Industrialisierung die vermeintlichen Selbststeuerungskräfte der Wirtschaft versagen und ein ungesteuerter Kapitalismus zu Fehlentwicklungen führen muß, die die Stabilität des gesellschaftlichen Systems infrage stellen. Staatliche Eingriffe, die sich auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung selbst beziehen, werden bei uns im allgemeinen unter dem Begriff der Globalsteuerung zusammengefaßt. Zu beachten gilt jedoch, daß derartige Maßnahmen etwa im Rahmen der Geld- und Finanzpolitik, der Sozialpolitik etc. selbst wiederum ein Resultat der Durch-

setzung gegensätzlicher privater Interessen sind. Die Krisenhaftigkeit und Widersprüchlichkeit des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses, die staatliche Eingriffe notwendig machen, bewirken wiederum, daß die Eingriffe selbst zu Konflikten im Bereich der Wirtschaftspolitik und ihrer ausführenden Verwaltung führt. Diese Konflikte innerhalb der Regulierung des Wirtschaftsprozesses zeigen sich z.B. im Rahmen der Konjunkturpolitik, wo Eingriffe in die Verwertungsbedingungen privaten Kapitals (z.B. Anregung privater Investitionen) mit Eingriffen in die Realisierungssphäre (Schaffung von Massenkaufkraft) konfliktieren können, wie auch in dem prinzipiellen Konflikt zwischen Konjunkturpolitik (anti-zyklische Maßnahmen) und Struktur- und Wachstumspolitik (Förderung der Entwicklung der Produktivkräfte).

III. Forschungsperspektiven

Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung können nur dann als politisches Problem verstanden werden, wenn der gesellschaftliche und politische Charakter der Krise, in der die deutsche Verwaltung sich gegenwärtig befindet, erkannt wird. Vorstellungen und Konzeptionen, die Reformen und Modernisierungsmaßnahmen zu isolierten Problemen der Verwaltung entwickeln und durchsetzen wollen, verfestigen mit Einzelkorrekturen den Status Quo und verschärfen die Krise. Eine politisch verstandene Verwaltungsreform kann sich nicht in pragmatischen Lösungen erschöpfen. Die Bedingungen dieser Krise müssen im Hinblick auf die der gesellschaftlichen Entwicklung immanenten Interessen- und Machtzusammenhänge untersucht werden.

Bisherige Forschungsansätze konnten diese Aufgabe bisher nicht einlösen, weil sie die politisch relevanten Dimensionen von Verwaltungsreform und Modernisierung nicht einbezogen. Sie blieben damit notwendig dem bestehenden Zustand verhaftet, sicherten ihn ideologisch ab und konnten selbst da, wo sie auf Veränderung zielten, ihre Zieldimensionen nur dem Bestehenden entnehmen und keine politischen Alternativen zu diesem entwickeln. Es gilt deshalb, für die sozialwissenschaftlichen Arbeiten der nächsten Zeit, Forschungsperspektiven zu entwickeln, die die bisherigen progressiven theoretischen Ansätze soweit wie möglich aufnehmen und deren Weiterentwicklung ermöglichen.

Eine umfassende Analyse der öffentlichen Verwaltung, ihrer Funktionen und Strukturen und deren Wandel, der damit freigelegten Widersprüche und Konflikte, der Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen ihrer Reformbestrebungen sowie dazu mögliche Alternativen, setzt eine sozialwissenschaftliche Theorie von "öffentlichem Dienst" voraus. Eine solche Theorie kann weder die Sozialwissenschaft, noch die ihr benachbarten Disziplinen derzeit vorweisen.

Dabei kann man nicht von Problemen ausgehen, wie sie in der politischen Diskussion hinsichtlich konkreter Probleme der Verwaltung gestellt werden. Vielmehr muß man die Dimensionen und Ebenen benennen, in denen diese identifiziert und Forschungsfragestellungen überhaupt erst zugänglich gemacht werden können.

Auf einer ersten Ebene sind die theoretischen Dimensionen zu benennen, die bei der Ausbildung einer Theorie des "öffentlichen Dienstes" zu berücksichtigen wären und in denen damit zugleich die allgemeinen Forschungsfragestellungen entwickelt werden können, deren inneren Zusammenhang erst die entfaltete Theorie ausweisen könnte (1).

Der zweiten Ebene, auf der die allgemeinen Forschungsfragestellungen im Zusammenhang mit ersten Hypothesen und Theorieteilchen zu entwickeln sind, muß bei dieser Vorgehensweise das Hauptgewicht zufallen (2).

Auf einer dritten Ebene wären die Voraussetzungen der Untersuchung realer Probleme der Verwaltung und Verwaltungsreform zu benennen, die mit Hilfe der auf der zweiten Ebene entwickelten allgemeinen Forschungsfragestellungen identifiziert und im Rückbezug auf die beiden ersten Ebenen theoretischer Reflexion und konkreten Untersuchungsfragestellungen zugänglich gemacht werden sollen.

1. Die theoretischen Dimensionen

Drei Dimensionen sind es, die nach dem bisherigen Stand theoretischer Überlegung, bei allen Forschungen und Problemen der Verwaltung und Verwaltungsreform zu berücksichtigen wären: Eine Dimension, in der die Bedingungen gefaßt werden, die bei privater Produktionsweise die Zuweisung von Steuerungs- und Stabilisierungsfunktionen und die Produktion bestehender materieller und immaterieller (Vor-)Leistungen an eine öffentliche Aufgabensphäre erzwingen ("Veröffentlichung").

Eine zweite Dimension, in der die Bestimmungsgrößen der Institutionalisierung jener öffentlichen Leistungssphäre gefaßt werden müßten. Eine dritte Dimension müßte die Produktionsbedingungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben abdecken, die selbst wiederum aus den Bedingungen der "Veröffentlichung" und der Institutionalisierung einer öffentlichen Leistungssphäre ableitbar sein müssen.

a) "Veröffentlichung"

Nach den im vorausgehenden Abschnitt dargestellten Überlegungen zu einem sozio-ökonomischen Ansatz der Bestimmung öffentlicher Funktionen und ihres Wandels ist der Prozeß der Veröffentlichung wesentlich bestimmt durch die Bedingungen privater Produktion einerseits und der Notwendigkeit öffentlicher Produktion andererseits; er ist der Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft immanent. Produktion von Gütern und Dienstleistungen bleibt solange im Bereich privater Produktion, als das zur Produktion notwendige private Kapital vorhanden und seine Verwertung (Profit) gesichert ist. Durchgesetzte gesellschaftliche Anforderungen an die zu erbringenden Leistungen entscheiden darüber, ob die Produktionsbedingungen für das private Kapital gegeben sind. Sind diese Bedingungen nicht gegeben, werden die in Frage stehenden Leistungen jedoch nur dann öffentlich erbracht, wenn sie notwendige Vorleistungen für private Kapitalverwertung darstellen oder notwendig sind zur Sicherung ökonomischer oder gesellschaftlicher Stabilität (Wirtschaftswachstum und Krisenvermeidung). Dadurch ist es jedoch notwendig, solche gesellschaftlichen Anforderungen zu berücksichtigen, die unter den Bedingungen privater Produktion nicht zu befriedigen sind. Somit haben öffentliche Leistungen grundsätzlich eine doppelte Funktion: Mit der Stabilisierung des Systems und damit der Aufrechterhaltung der bestehenden Herrschaftsverhältnisse müssen sie in diesen Grenzen auch Bedürfnisse unterprivilegierter Gruppen befriedigen. Zu klären ist insbesondere, inwiefern dadurch Möglichkeiten gesellschaftlicher Emanzi-

pation beschlossen sind.

Die durch die Widersprüche der Kapitalverwertung bedingte krisenhafte Entwicklung des Reproduktionsprozesses der Gesellschaft verlangt zugleich unmittelbare Steuerungsaufgaben; die Bedingungen ihrer Veröffentlichung sind aus dieser Entwicklung abzuleiten.

b) Institutionalisierung

Der Prozeß der Veröffentlichung setzt die Bedingungen der Institutionalisation einer öffentlichen Leistungssphäre. Die Institutionalisation von "Öffentlichkeit" gewinnt unter kapitalistischer Produktionsweise die Funktion der Sicherung der Bedingungen privater Produktion, wird Voraussetzung für die gesellschaftliche Reproduktion, da diese unter den Bedingungen privater Kapitalverwertung nur partiell aufrechterhalten werden kann.

Die Institutionalisation von "Öffentlichkeit" vollzieht sich in der Schaffung und Durchsetzung von Normen und Normensystemen, über die die private Produktionssphäre sowohl geschützt, wie - in der späteren Entwicklung - gesteuert werden kann, sowie in der Schaffung von Institutionen, die einerseits Normen zu erzeugen, durchzusetzen und ihre Einhaltung zu kontrollieren haben, zum anderen diejenigen materiellen Leistungen zu erbringen haben, die ihnen über den Veröffentlichungsprozeß zugewiesen werden. Die öffentlich erzeugten Normen und Normensysteme sichern aber zugleich die öffentliche Leistungssphäre gegen die private Produktionssphäre ab, indem sie die öffentlichen Institutionen selbst Normen unterwerfen. Normierung der Institutionen kommt zum Ausdruck in der Ausbildung formaler Organisationen und einem System des Organisationshandelns, das traditionellerweise mit dem Modell der staatlichen Bürokratie beschrieben wird.

Die institutionalisierte öffentliche Leistungssphäre ist Teil des politischen Herrschaftssystems; dessen historische

Ausprägung ist bestimmend für das Verhältnis öffentlicher Institutionen zueinander und damit auch für das Verhältnis von politischer Führung und staatlicher, bzw. kommunaler Verwaltung als bürokratische Organisation. Die Formen der Institutionalisierung der öffentlichen Leistungssphäre entscheiden über die Art und Weise der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Berücksichtigung gesellschaftlicher Anforderungen.

c) Bedingungen öffentlicher Funktionserfüllung

Veröffentlichungsprozeß und Institutionalisierung setzen die Bedingungen für die Erfüllung öffentlicher Funktionen. Das Erfordernis kapitalistischer Systeme, diese Funktionserfüllung (Stabilisierung und Wirtschaftswachstum) unter gegensätzlichen wie widersprüchlichen Interessen zu sichern bedeutet, daß bei der Umsetzung der Steuerungs- und Vorleistungsfunktionen in konkrete Leistungen diese Interessen berücksichtigt werden müssen; dabei sind die in tradierten Strukturen geronnenen Manifestationen vergangener Interessen von gleichem Gewicht. Konkrete öffentliche Leistungen tragen den Stempel der Auseinandersetzung partikularer Interessen (Branchen, Verbände) um die jeweils maximale Funktionserfüllung wie den der politisch durchgesetzten Interessen abhängiger Gruppen.

Öffentliche Vorleistungen für die private Produktion müssen die Bedingungen der privaten Produktion berücksichtigen, wie sie sich als gesellschaftliche Anforderungen durchgesetzt haben. Andererseits ist die öffentliche Hand bei der Erfüllung öffentlicher Funktionen notwendig zugleich Objekt privater Kapitalverwertung. (Öffentliche Aufträge). Schließlich sind öffentliche Institutionen in der Erfüllung öffentlicher Funktionen zugleich Objekt öffentlicher Regulierung und Stabilisierungsstrategien (antizyklische Wirtschaftspolitik!).

Wie diese allgemeinen Produktionsbedingungen über die Formen und die Ausgestaltung der Institutionen entscheiden, entscheiden die Formen der Institutionalisierung über die

immanenten Produktionsbedingungen öffentlicher Institutionen. Beziehung zur politischen Führung; Strukturmerkmale der Organisation wie Hierarchie, Kontrollen, Zuständigkeit, Status der öffentlichen Beschäftigten.

So werden etwa die allgemeinen Produktionsbedingungen im Produktionsprozeß beim Einsatz von Technologien und Organisationsmodellen aus der Privatwirtschaft wirksam, andererseits bestimmen die immanenten Bedingungen, wie etwa die bestehende Organisations- und Personalstruktur, Rekrutierung und Ausbildung der Arbeitskräfte etc. die Möglichkeiten der technisch-organisatorischen Veränderungen von Arbeitsprozessen.

2. Fragestellungen

Die auf der zweiten Ebene zu entwickelnden Forschungsfragestellungen setzen an sich theoretische Annahmen voraus; diese müssen sich - solange eine geschlossene Theorie des "öffentlichen Dienstes" fehlt - zunächst an einzelnen Thesen oder Theorieteilen orientieren. Auf dem Hintergrund der unter III/1. umrissenen theoretischen Dimensionen lassen sich aus der vorläufigen Analyse bisheriger Verwaltungsprobleme, der Kritik traditioneller Erklärungsansätze und der Skizze eines politisch-ökonomischen Ansatzes einige zentrale theoretische Perspektiven thesenhaft ableiten, die Anhaltspunkte für Forschungsfragestellungen im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform sein können.

a) Verwaltungsautonomie

Die Handlungsautonomie der Verwaltung ist durch ihre gesellschaftlichen Funktionen, ihre Strukturen und die durchgesetzten Interessen begrenzt; die Erweiterung dieser Autonomie ist auch politisch nicht möglich, solange diese Bedingungen nicht verändert werden. Daraus folgt, daß Ziele

und Chancen von Verwaltungsreform und ihre Konsequenzen für gesellschaftliche Gruppen nur in einem umfassenden gesellschaftspolitischen Kontext beurteilt werden können.

Beispiele für Fragestellungen:

Die Begrenzung der Handlungsautonomie der Verwaltung bei einzelnen Modernisierungsmaßnahmen ergibt sich etwa konkret aus der Abhängigkeit vom Angebot an Technologie der privaten Industrie und der damit durchgesetzten Verwertungsinteressen; zum anderen ist die Verwaltung dabei auf die Leistungen anderer öffentlicher Institutionen - insbesondere des öffentlichen Bildungssystems - angewiesen. Ihre Handlungsautonomie - das gilt insbesondere für die Kommunalverwaltungen - ist außerdem durch den jeweiligen finanziellen Spielraum und durch finanzpolitische Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpolitik beschränkt. Welche Konflikte ergeben sich aus diesen verschiedenartigen Abhängigkeiten, den in ihnen implizierten gesellschaftlichen Interessen einerseits und den durchgesetzten Interessen an öffentlichen Leistungen andererseits?

So wäre etwa beim Einsatz von EDV in der öffentlichen Verwaltung der Einfluß der Computerhersteller und der von ihnen entwickelten software auf die Veränderung bestehender Organisationsstrukturen zu untersuchen. Fügt die Verwaltung sich scheinbaren technologischen Sachzwängen, wie etwa der "Notwendigkeit" des zentralen Einsatzes von EDV, bestimmten Standardisierungsanforderungen etc., oder ist sie in der Lage, Organisationsmodelle zum Einsatz der EDV zu entwickeln, die nicht nur Forderungen nach Rentabilität und größtmöglicher technischer Effizienz, sondern auch Bedürfnisse einzelner Bevölkerungsgruppen an den entsprechenden Leistungen der Verwaltung, wie etwa Bedürfnissen nach besserer Information, eingehender Beratung u.ä. miteinbezieht?

Ist das öffentliche Bildungssystem in der Lage, die öffentliche Verwaltung mit jenen Qualifikationen zu versorgen, die zur Entwicklung und Durchführung von Modernisierungsmodellen, die sich nicht oder nicht ausschließlich an Modellen der Privatwirtschaft orientieren, erforderlich sind? Lassen kurzfristigewirtschaftspolitische Steuerungsmaßnahmen eine Koordination langfristiger öffentlicher Investitionen zu, die erste Voraussetzung für eine bewußte Steuerung der Modernisierung wäre.

b) Interessenselektion

Um der Stabilisierungsfunktion für das gesellschaftliche System gerecht zu werden, werden politisch aus den partikularen Interessen jene selektiert, die Verwertungsinteressen und Legitimationsbedürfnisse am ehesten ausgleichen. Ein Teil dieser Interessen schlägt sich in Aufgaben der Verwaltung nieder; die Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung sind durch diese gesellschaftlichen Stabilisierungsbedingungen begrenzt. Die Begrenzung wird verschärft durch die tradierte Verwaltungsstruktur (Institutionen, Normen, Personal). Sie hat im konkreten Fall zentrale Bedeutung für die Form der Aufgabenerfüllung. Der Zusammenhang kennzeichnet den politischen, nicht-technisch-organisatorischen Charakter von Verwaltungsreform.

Beispiele für Fragestellungen

Im einzelnen wäre zu untersuchen, wie Anforderungen an öffentliche Leistungen auf die Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen und die in der Gesellschaft bestehenden Interessen- und Machtzusammenhänge zurückzuführen sind.

Von besonderer Bedeutung ist hier die Frage, wieweit Anforderungen an öffentliche Leistungen untereinander konfliktieren: Welche Konflikte treten etwa zwischen einzelnen Kapitalinteressen untereinander, zwischen diesen und dem Interesse an Systemstabilisierung und den Emanzipationsinteressen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen auf? So wäre beispielsweise zu untersuchen, wie steigende Anforderungen an das öffentliche Bildungssystem (Berufsausbildungsförderungsgesetz!) mit dem kurzfristigen Bedarf der Industrie an bestimmten "verwertbaren" Qualifikationen in Beziehung stehen und mit langfristigen Interessen an der Schaffung von Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und Systemstabilisierung (Integration durch Aufstieg) und individuellen Bildungs- und Aufstiegsinteressen konfliktieren.

Weiter wäre zu untersuchen, über welche gesellschaftliche Mechanismen sich die unterschiedlichen und konfliktierenden Interessen an öffentlichen Leistungen durchsetzen und wie sie in Aufgaben der Verwaltung transformiert werden. Dabei ist besondere Bedeutung der Rolle von Interessensverbänden und ihrer Einflußnahme über politische Institutionen (Parteien, Parlament) oder über Instanzen der Verwaltung (insbesondere die Ministerialbürokratie) zuzumessen. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Durchsetzungschancen solcher Anforderungen, die ungenügend artikuliert und sich damit dem Einflußbereich der etablierten Interessensverbände entziehen und die nicht unmittelbar in den Dienst ökonomischer und gesellschaftlicher Stabilität zu stellen sind? Wo liegen die Durchsetzungschancen und Grenzen einer so verstandenen "Demokratisierung" der öffentlichen Verwaltung?

c) Instrumentcharakter

Da das gesellschaftliche System auch durch langfristige Aktivitäten öffentlicher Verwaltung stabilisiert werden muß, darf Verwaltung nur begrenzt fungibel sein gegenüber kurzfristig variierenden Zielen politischer Führungsgruppen.

pen (Regierung), in der sich Einzelinteressen spezifisch differentiell durchsetzen. Da aber andererseits gesellschaftliche Interessen an öffentlichen Leistungen sich nur über Aufgaben durchsetzen können, muß Verwaltung sich gegenüber jenen Instanzen instrumentell verstehen, die die Aufgaben setzen. Dieser instrumentelle Bezug hat sich auch in den historischen Struktur- und Organisationsprinzipien (Bürokratie) niedergeschlagen.

Diesen Zwiespalt zwischen systemgebundener Verfestigung und ebenso systemnotwendiger Fungibilität für politisch durchgesetzte Interessen löst die Verwaltung in ihrem Selbstverständnis dadurch, daß sie sich einem abstrakten öffentlichen Interesse ("Staat") verpflichtet sieht, das sich in den Normen und Institutionen des Staatsapparates manifestiert. Dessen Funktionieren für sie Ziel von Verwaltungshandeln wird. Verwaltungsreform darf dieses Selbstverständnis nicht akzeptieren. Die Gefahr liegt umso näher, als die politischen Instanzen im allgemeinen ebenfalls von diesem Instrumentcharakter der Verwaltung ausgehen. Verwaltungsreform muß hingegen bereits den politischen Prozeß der Interessendurchsetzung miteinbeziehen.

Beispiele für Fragestellungen

Die traditionellen Organisationsprinzipien staatlicher Bürokratie und ihrer objektiven gesellschaftlichen Funktionen wären unter der Perspektive dieses doppelten Instrumentcharakters näher zu untersuchen: So wäre einmal zu fragen, in welchen Bereichen diese Strukturprinzipien für die Durchsetzung und Begrenzung gesellschaftlicher Anforderungen im Interesse langfristiger Stabilisierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems noch funktional sind; auf der anderen Seite wäre zu fragen, inwieweit sich diese Strukturprinzipien gegenüber neuen im Interesse der Systemstabilisierung durchgesetzten - Anforderungen (insbesondere Planungs- und Steuerungsaufgaben der öffentlichen Verwaltung) als dysfunktional

erweisen und welche Veränderungspotentiale damit zugleich aufgedeckt werden, über die auch die Emanzipationsinteressen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen durchzusetzen wären. So wäre beispielsweise zu fragen, ob die mit der Steuerreform intendierten Ziele nach größerer "Steuergerechtigkeit" mit den traditionellen Strukturprinzipien der Finanzverwaltung in Konflikt treten, durch die bestehende Privilegien einkommensstarker Gruppen institutionell abgesichert werden.

Insbesondere wäre zu untersuchen, inwiefern in dem doppelten Charakter öffentlicher Verwaltung als Instrument langfristiger Systemstabilisierung und begrenzt fungibles Instrument der jeweiligen Regierung Tendenzen zur Verselbständigung der Verwaltung gegenüber politischer Führung angelegt sind: Solche Verselbständigungstendenzen zeigen sich etwa in "technokratischen" Reformvorschlägen und Modernisierungskonzeptionen der Verwaltung, in denen die aus gesellschaftlichen Interessengegensätzen entstehenden Konflikte der Verwaltung auf einer instrumentell-technischen Ebene behandelt und "richtige", aus Sachzwängen resultierende Lösungen erstrebt werden. Welche gesellschaftlichen Konflikte werden verdeckt, wenn auf steigenden Kostendruck hin produktivitätssteigernde Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen mit dem einzigen Ziel der Kostensenkung durchgeführt werden?

In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwiefern das instrumentelle, auf ein abstraktes öffentliches Interesse bezogene Selbstverständnis (Staatsideologie) einerseits auf die Konservierung der bestehenden Strukturen und Organisationsprinzipien, auf der anderen Seite auf ihre Veränderung im Sinne technokratischer Reformvorschläge ausgerichtet ist: Welche Konflikte können durch auf Effizienz und Funktionieren ausgerichtete Reformvorstellungen der Führungsspitzen und Planungsstäbe einzelner Bereiche der Verwaltung und "konservativen" Beschäftigtengruppen der öffentlichen Verwaltung insbesondere den Beamten auftreten? Dabei müsste "technokratisches" und "konservatives" Selbstverständnis auf den doppelten Instru-

mentcharakter der Verwaltung und dessen Funktion für die Aufrechterhaltung bestehender Herrschafts- und Machtzusammenhänge bezogen und ihr ideologischer Charakter freigelegt werden.

d) Die Bewältigungshaltung

Da die für die Gesellschaft zu erbringenden Leistungen der Verwaltung als in Aufgaben transformierte Interessen zugewiesen werden, über die politisch bereits entschieden ist, und da diese Leistungen unter politisch akzeptierten Kostendruck (Interessen!) erbracht werden müssen, ist die Verwaltung objektiv notwendig primär auf die "Bewältigung" dieser Aufgaben orientiert: Kostendruck und Aufgabenfixiertheit drängen zur rein ökonomisch orientierter, nicht gesellschaftlich (anforderungs-) orientierter Erbringung der Leistungen, insbesondere auch durch Anpassung der Arbeitsprozesse und Organisationsstrukturen an privatwirtschaftliche Rationalisierungsmodelle. Dies führt notwendig zu Problemen bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen durch die Verwaltung (defensive Orientierung), bei der politischen Kontrolle von Verwaltungshandeln (politische Konsequenzen bewältigungsorientierter Maßnahmen) und beim inneren Ausbau der Verwaltungsinstitutionen. Wenn Reformen sich nicht auch auf die politischen Rahmenbedingungen beziehen, können Verwaltungsleistungen bestenfalls den Grad ihrer ökonomisch bestimmten Produktivität ändern.

Beispiele für Fragestellungen

Unter dieser Ausgangsthese wäre einmal zu überprüfen, wie eine solche Bewältigungshaltung mit den über die öffentliche Verwaltung vollzogenen Stabilisierungs- und Steuerungsfunktionen in Beziehung zu setzen ist und welche konkreten Interessen an ihrer Aufrechterhaltung bestehen. Des weiteren wäre aufzuzeigen, welche Auswirkungen kostenorientierte Modernisierungsmodelle auf die strukturelle Voraussetzungen öffentlicher Verwaltungstätigkeit einerseits und auf die Erfüllung bestehender gesellschaftlicher Anforderungen andererseits haben.

Auf der anderen Seite wären die Interessen zu konkretisieren, die auf eine Überwindung dieser Bewältigungshaltung und kostenorientierten Modernisierungskonzepte drängen. Zielen alternative Modernisierungsmodelle auf eine stärkere Funktionalisierung der Verwaltung für langfristige Interessen der Kapitalverwertung (Wirtschaftswachstum) oder auf eine stärkere Berücksichtigung jener gesellschaftlicher Anforderungen, die bisher über den bestehenden Interessen- und Machtzusammenhang der Gesellschaft ausgeschaltet wurden?

e) Wirtschaftspolitische Funktionalisierung

Der tendenziell zunehmend krisenhafte Charakter der gesellschaftlichen Reproduktion erfordert zur Stabilisierung herrschender gesellschaftlicher Verhältnisse eine höhere Funktionalität öffentlicher Verwaltung als Instrument kurzfristiger wirtschaftspolitischer Globalsteuerung und Verhinderung langfristiger Strukturkrisen.

Zwei Probleme sind in diesem Prozeß der Funktionalisierung der Verwaltung zentral: (1) Die verstärkte Berücksichtigung unmittelbarer ökonomischer Interessen muß Verwaltung zunehmend in Probleme divergierender Kapitalinteressen hineinziehen (die sich z.B. in den gegensätzlichen Ansprüchen aus Konjunktur- und Strukturpolitik in der Verwaltung selbst manifestieren) und damit Verwaltung als Instrument der Stabilisierung funktionsuntüchtig machen. (2) Eine derartige Funktionalisierung der öffentlichen Verwaltung schränkt die Befriedigung unterprivilegierter Interessen zunehmend ein, die zur Systemstabilisierung jedoch zumindest partiell berücksichtigt werden müssen.

Wenn Verwaltungsreform nur unter den Zielen einer so verstandenen Funktionalisierung betrieben wird, bedeutet sie nichts anderes als Anpassung von Verwaltungsleistungen und -funktionen an herrschende Interessen, bedeutet sie Verzicht auf politische Alternativen, die Krisen als interessenbedingt erkennen. Unter solchen Alternativen wäre zu klären, wie über Steuerungs-

aufgaben zugleich bislang unterprivilegierte Interessen befriedigt werden können, nicht im Sinne einer Systemstabilisierung, sondern im Sinne der Schaffung emanzipatorischer Potentiale. Es ist offen, wieweit Verwaltung in diesem Sinne ohne strukturelle Veränderungen der Gesellschaft reformfähig ist.

Beispiele für Fragestellungen

Auf diesem Hintergrund wäre die geläufige These vom Übergang der Hoheits- zur Leistungsverwaltung zu überprüfen: Eine eingehende Analyse der der öffentlichen Verwaltung seit Bestehen der Bundesrepublik explizit zugewiesenen neuen Aufgaben und der von ihr tatsächlich erbrachten Leistungen müßte erweisen, inwieweit darin Elemente "kollektiver Daseinsfürsorge" enthalten sind oder inwieweit der so verstandene Leistungscharakter den Zielen ökonomischer Stabilisierung untergeordnet wurde. Dem Verhältnis von staatlicher Verwaltung und Kommunalverwaltung ist dabei besondere Bedeutung zuzumessen: So wären etwa die bestehenden Vorschläge zur Gebietsreform auf den Konflikt zwischen wachsender Bedeutung infrastruktureller Vorleistungen der Kommunen für die Industrie, der regionalen Auswirkungen der Kapitalkonzentration (wirtschaftliche Ballungszentren) und der Notwendigkeit zentral gelenkter Struktur- und Wachstumspolitik zu beziehen. Erzwingen kurzfristige Lösungen dieses Konfliktes auf der Grundlage bestehender Herrschaftsverhältnisse die Zurückdrängung bisher durchgesetzter gesellschaftlicher Anforderungen und erzeugen sie damit neue Konflikte, die alternative Lösungen unabdingbar werden lassen?

f) Veröffentlichung versus Privatisierung

Unter der Voraussetzung einer als wirtschaftspolitische Funktionalisierung verstandenen Verwaltungsreform müssen die institutionellen Grenzen zwischen öffentlicher Leistungssphäre und privater Produktion zunehmend durchlässiger werden (Mischformen wie beliebene Unternehmen, société mixte, privatrechtliche Konstruktionsformen für öffentliche Aufgaben etc.).

Mehr und mehr werden damit gesellschaftliche Anforderungen nur noch unter den Bedingungen privater Kapitalverwertung erfüllt, nur die unerläßlichen Vorleistungen und Steuerungsaufgaben für private Produktion durch öffentliche Leistungen abgesichert. Stabilisierungswirksame Berücksichtigung unterprivilegierter Interessen erfolgt immer mehr nur im ökonomischen Bereich, wird immer mehr auf ökonomische Effizienz verengt; die Notwendigkeit der Manipulation gesellschaftlichen Bewußtseins steigt, die Kontrollchancen der politischen Institutionen, die unterprivilegierte Interessen vertreten, sinken. Politisch verstandene Verwaltungsreform kann sich der Frage nach den neuen Bedingungen der Legitimation politischer Herrschaft nicht entziehen. Inhalt und Stoßrichtung von Verwaltungsreform werden prekär, wenn die reduzierten Legitimationsformen mit wachsendem politischen Bewußtsein und wachsender politischer Aktivität unterprivilegierter Gruppen zusammenstoßen.

Beispiele für Fragestellungen

Unter dieser Fragestellung wären einmal neue institutionelle Verschränkungen zwischen privater Produktion und öffentlicher Leistungssphäre im Rahmen von Modernisierungsbestrebungen und deren Bedeutung für den Prozeß der Kapitalverwertung in der Industrialisierung der Bundesrepublik zu untersuchen: welche spezifischen Informationsinteressen der privaten Industrie werden etwa durch die Schaffung öffentlicher Datenbanken in privatrechtlicher Gesellschaftsform (GmbH) abgedeckt, welche Markt- und Fertigungsinteressen der fernmeldetechnischen Industrie stehen hinter ihrer kapitalmäßigen Beteiligung an der Datel-GmbH (Datenfernübertragung durch die Bundespost), welche Innovationsinteressen der privaten Industrie werden durch die teils öffentliche, teils private Finanzierungsstrukturen wichtiger Forschungsinstitutionen erfüllt? Zugleich wäre aufzuzeigen, welche Interessen durch solche institutionellen Verschränkungen andere Interessen an öffentliche Leistungen und wie blockieren.

Auf der anderen Seite wären die Bedingung und Konsequenzen der Übernahme privatwirtschaftlicher Organisationsmodelle und Führungsprinzipien (Management-Informationsmodelle für die öffentliche Verwaltung) aufzuzeigen.

3. Voraussetzungen künftiger Forschung

Sozialwissenschaftlicher Forschung sind Untersuchungsobjekte im wesentlichen durch die politische Diskussion und durch Auftrag vorgegeben. Die in der politischen Diskussion zur Verwaltungsreform aufgegriffenen realen Probleme können der wissenschaftlichen Untersuchung nur dann zugänglich gemacht werden, wenn es gelingt, sie in Forschungsfragestellungen umzusetzen, aufgrund derer die relevanten und für die politischen Entscheidungen letztlich ausschlaggebenden Zusammenhänge aufgezeigt werden können.

So können etwa Fragen der Gebietsreform, des Dienstrechts, der Bedingungen und Auswirkungen von Rationalisierung und Mechanisierung der öffentlichen Verwaltung, die Diskussion um Bürgerinitiativen und Mitbestimmung nicht unmittelbar und isoliert als sinnvolle und politisch relevante Forschungsfragestellungen formuliert werden. Erst wenn die auf der zweiten Ebene skizzierten allgemeinen Forschungsfragestellungen aus einer weiterentwickelten Theorie der öffentlichen Verwaltung heraus entfaltet worden sind, können die konkreten Problemstellungen im Rahmen gesellschaftlicher politischer Zusammenhänge bestimmt und gewichtet werden. Solange diese Theorie nicht existiert, müssen Perspektiven und generelle Zusammenhänge wie die unter 2. gezeigten als Hilfskonstruktionen für Einzeluntersuchungen dienen.