

Verwaltung

1.

Als »Verwaltung« bezeichnet man üblicher Weise eine Tätigkeit, die im Rahmen vorgegebener Entscheidungen bestimmte Lebensgebiete ordnet und gestaltet. Die Tätigkeit kann sich sowohl auf eigene wie auf fremde Angelegenheiten beziehen. So kann sich jemand der Verwaltung seines eigenen Vermögens widmen oder das Vermögen eines anderen treuhänderisch verwalten. Als Verwaltung wird aber zugleich auch eine organisatorische Einheit bezeichnet, die die Funktion der Verwaltung innerhalb eines größeren sozialen Gebildes erfüllt. Dieses Gebilde kann der Staat, eine Kommune, ein Unternehmen, die katholische Kirche Deutschlands oder ein Krankenhaus sein. Generell wird zwischen privater und öffentlicher Verwaltung unterschieden. Häufig wird »Verwaltung« synonym mit »öffentlicher Verwaltung« benutzt. Unter »öffentlicher Verwaltung« wird eine bestimmt geartete Tätigkeit des Staates oder anderer Träger der öffentlichen Gewalt verstanden. Sie wird als Tätigkeit wie als soziale Untereinheit meist negativ durch die Abgrenzung von Legislative, Regierung und Gerichtsbarkeit bestimmt. Während die öffentliche Verwaltung auf die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben gerichtet ist, dient die betriebliche Verwaltung oder Unternehmensverwaltung der Erfüllung der primären Betriebsaufgabe (Produktion von Gütern oder Dienstleistungen) nach Maßgabe der jeweiligen Unternehmensziele (Gewinn, Wachstum etc.). Die betriebliche Verwaltung wird gegen andere Untereinheiten bzw. Tätigkeitsbereiche wie Leitung, Forschung und Entwicklung, Produktion und Verkauf abgegrenzt.

2.

Die systematische Beschäftigung mit Verwaltung ist eng verknüpft mit dem Entstehen moderner Großorganisationen und des modernen Staates. Das arbeitsteilige Zusammenwirken vieler Menschen muss planmäßig geordnet und fortlaufend so geregelt werden, dass der Zweck der politischen Herrschaft

bzw. eines Betriebes erfüllt wird. Diesem praktischen Problem wollte man zunehmend auch wissenschaftlich begegnen. In Preußen wurden schon im 18. Jahrhundert von Friedrich Wilhelm I. verwaltungswissenschaftliche Lehrstühle und eine entsprechende Ausbildung eingeführt; die damals als Kameralwissenschaft oder Kameralistik bezeichnete Disziplin war multidisziplinär und sehr praktisch orientiert. Die rapide Entwicklung des Verwaltungsrechts und die Juridifizierung staatlichen Handelns unter den Auspizien des liberalen Rechtsstaats führten später zu einer Umorientierung der Ausbildung. Nun wurde das Jurastudium zur wichtigsten Bildungsvoraussetzung für den Eintritt in den höheren Verwaltungsdienst; in Deutschland ist das trotz gewisser Gegentendenzen bis heute so geblieben (vgl. Bleek 1972).

Mit der Industrialisierung wurde auch die Fabrikorganisation zu einem Problem, das man gegen Ende des 19. Jahrhunderts systematisch zu durchdringen begann. In England erschien 1914 ein Lehrbuch über »Factory Administration« (Dunsire 1973, 42), während in den USA Frederic Taylor sein einflussreiches System wissenschaftlicher Betriebsführung entwickelte (vgl. Taylor 1911). Der nach ihm benannte Taylorismus baute auf den Prinzipien von Arbeitsteilung und Spezialisierung auf und benutzte Zeit- und Bewegungsstudien, um den effizientesten Zuschnitt von Aufgaben zu ermitteln.

3.

3.1. Bei der wissenschaftlichen Behandlung der privaten und öffentlichen Verwaltung lassen sich zwei Ansätze unterscheiden: ein stärker präskriptiver und ein primär theoretisch orientierter analytischer. Im Unternehmensbereich verfolgt die Betriebswirtschaftslehre vornehmlich den ersten, die sozialwissenschaftliche Organisationstheorie den zweiten Ansatz. Kennzeichnend für beide Disziplinen ist, dass sie nicht speziell die Unternehmensverwaltung, sondern den Wertschöpfungsprozess im Unternehmen zum Gegenstand haben und sich deshalb mit Fragen von Un-

ternehmensorganisation und Unternehmensführung insgesamt befassen; in der Betriebswirtschaftslehre beschäftigen sich jedoch spezielle Teilgebiete mit Verwaltungstätigkeiten wie dem Rechnungswesen und Personalwesen. In der sozialwissenschaftlichen Organisationstheorie spielt der Teilbereich der Unternehmensverwaltung keine besondere Rolle. Vielmehr wird im Gefolge von Herbert Simon (1947) versucht, die tatsächliche Beschaffenheit von Entscheidungsprozessen in Unternehmen darzustellen und die Faktoren zu ermitteln, die zu unterschiedlichen Organisationsformen führen.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung finden wir eine ähnliche Doppelung der Ansätze. Auf der einen Seite gibt es – neben einschlägigen juristischen Fächern wie dem Verwaltungsrecht – eine stark am Recht orientierte, präskriptive Verwaltungslehre (vgl. z. B. Thieme 1977). Daneben hat sich eine sozialwissenschaftlich orientierte Verwaltungswissenschaft bzw. Verwaltungssoziologie entwickelt (vgl. Luhmann 1966; Mayntz 1985). Für die sozialwissenschaftliche Behandlung der öffentlichen Verwaltung war das Werk Max Webers besonders bedeutsam, obwohl der Begriff »Verwaltung« bei ihm keine eigenständige Rolle spielt. Vielmehr hat Weber die Verwaltung zunächst im Zusammenhang mit dem für ihn zentralen Begriff des Verbandes und dann v. a. in seiner Herrschaftssoziologie behandelt, in der er den für die Moderne kennzeichnenden Typus der legalen Herrschaft u. a. durch die Existenz eines bürokratischen Verwaltungsstabes definiert (vgl. Weber 1921, 26–30, 126–130). Der ursprünglich kritisch gemeinte Begriff der Bürokratie wurde von ihm zu einem normativen Modell für die Gestaltung einer effektiven, effizienten und als neutrales Instrument agierenden Staatsverwaltung entwickelt (vgl. ebd., 650–678).

Private und öffentliche Verwaltung sind nach und nach zum Gegenstand deutlich gegeneinander abgegrenzter Disziplinen geworden. Neuerdings kommen die lange Zeit getrennt voneinander geführten wissenschaftlichen Diskurse einander wieder durch

den Versuch näher, Prinzipien wirtschaftlicher Unternehmensführung auch auf die öffentliche Verwaltung, v. a. auf die Leistungsverwaltung anzuwenden.

3.2. Die faktische Entwicklung der öffentlichen Verwaltung ebenso wie die wissenschaftliche Diskussion darüber haben (und hatten) es mit zwei herausragenden, eng miteinander verknüpften Problemen zu tun: dem Problem der Wirksamkeit bzw. Effizienz und der problematischen Beziehung zwischen Verwaltung und Politik. Die zentrale Frage ist dabei, wie sich Wirksamkeit und reine Instrumentalität verbinden lassen.

Die Zunahme von öffentlichen Aufgaben in demokratischen Verfassungsstaaten verlangt für ihre wirksame Erledigung den Auf- und Ausbau einer umfangreichen professionellen Verwaltung. Zu dieser Einsicht ist man zunächst in Frankreich und Preußen, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch in England und schließlich in den USA gekommen, wo bis dahin ein politisches Patronagesystem herrschte. Aber eine Verwaltung, die Fachwissen und praktische Erfahrung besitzt, mit ihren Einzelentscheidungen die öffentlichen Ressourcen verteilt und über den Vollzug oder die Konterkariierung des von Legislative und Regierung formulierten politischen Willens bestimmt, wird zwangsläufig selbst zu einer Macht. Schon Max Weber beschäftigte denn auch die Frage, wieweit eine umfangreiche und durch das in ihr konzentrierte Fachwissen qualifizierte Bürokratie noch als neutrales Vollzugsinstrument fungiert oder sich zu einem eigenen Machtzentrum verselbstständigt und der Kontrolle des »Souveräns« entzieht. Die hier angesprochene Spannung kommt im Englischen durch die Mehrdeutigkeit des vom lateinischen »administrare« abgeleiteten Begriffs »Administration« zum Ausdruck; dieser Begriff wurde nicht nur im Sinne von Helfen, sondern auch im Sinne von Führen oder von Vollziehen benutzt (vgl. Dunsire 1973, Kap. 1).

Beim planmäßigen Vollzug vorgegebener Entscheidungen bzw. Zwecke erfüllt Verwaltung eine untergeordnete, dienende Funk-

tion. So verstanden wurde »Verwaltung« im 19. Jahrhundert etwa von Saint Simon oder von Friedrich Engels als positiver Gegenbegriff zu »Herrschaft« benutzt, was in der Hoffnung zum Ausdruck kam, dass in der Gesellschaft der Zukunft die Herrschaft über Menschen abgelöst würde von der bloßen Verwaltung der Dinge. Verwaltung besteht jedoch im Kern darin, Entscheidungen zu treffen, die für andere bindend sind. Jede Verwaltung übt insofern auch Herrschaft aus. Angesichts der Ermessensspielräume, über die die Verwaltung bei ihren Einzelentscheidungen verfügt, handelt sie auch nicht nur als neutrales Herrschaftsinstrument. Das gilt besonders für die planende Verwaltung (z.B. in den Bereichen Raumordnung und Infrastruktur). Aber auch die nicht nur durch vorgegebene Zwecke geleitete, sondern an feste Regeln gebundene Leistungsverwaltung (z.B. Sozialhilfe) und die Hoheitsfunktionen erfüllende Ordnungsverwaltung (z.B. die Gewerbeaufsicht) sind keine Automaten, die nur der Aktivierung durch einen »Fall« bedürfen und daraufhin die vorprogrammierte Entscheidung generieren. Jeder Gesetzesvollzug ist praktisch eine Gesetzesanwendung, und jede Anwendung fordert – und erlaubt – eine Eigenleistung des Anwendenden. Die empirische Implementationsforschung hat in zahlreichen Fallstudien gezeigt, wie der »Wille des Gesetzgebers« im Verwaltungsvollzug gedeutet, umgedeutet und sogar sabotiert werden kann (vgl. Nakamura/Smallwood 1980; Mayntz 1983).

Die problematische Beziehung zwischen Politik und Verwaltung wird durch die Tatsache verschärft, dass die Funktion der Politikentwicklung heute faktisch zum guten Teil auf die Ministerialverwaltung übergegangen ist (vgl. Dogan 1975; Mayntz/Scharpf 1975). Damit ist zunächst der verfassungsmäßige Primat der Politik und im nächsten Schritt die (partei-)politische Neutralität der Verwaltung gefährdet. Um den Primat der Politik zu sichern, versucht man, die Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte bereits bei der Gesetzesvorbereitenden Tätigkeit der Ministerialverwaltung zu gewährleisten. In Deutsch-

land geschieht das formell durch die Einführung von Parlamentarischen Staatssekretären und die Einrichtung des (jederzeit in den vorläufigen Ruhestand versetzbaren) »politischen Beamten«. Faktisch wird jedoch (partei-)politische Loyalität zunehmend auch bei der Rekrutierung und Beförderung von Karrierebeamten zum Auswahlkriterium (vgl. Mayntz/Derlien 1989). In anderen Staaten verfolgt man ein ähnliches Ziel durch die Rekrutierung einer großen Zahl von political appointees, die oft aus anderen Berufen kommen und einer neuen Regierung bzw. einzelnen Ministern unmittelbar zuarbeiten.

Das über Jahrzehnte ungebrochene Größenwachstum der öffentlichen Verwaltung hat schließlich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer zunehmend als Problem betrachteten finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte geführt. Dieses nicht gradlinig, sondern in wiederholten Schüben erfolgte Größenwachstum war zum Teil die Folge davon, dass der Staat immer neue Aufgaben übernahm, so im Bereich von Infrastruktursystemen (Transport und Telekommunikation) und, wie u.a. bei der Verstaatlichung des Bergbaus in England, selbst im Bereich der Produktion (vgl. Barker 1945). Neben dem politisch gewollten Zuwachs an Staatsaufgaben wirkten sich auch in der Verwaltung, wie in jeder großen Organisation, endogene Wachstumstendenzen aus, etwa in Gestalt von Versuchen der Budgetmaximierung und der Aufgabenausweitung auf der Ebene einzelner Behörden (vgl. Weber 1994). Derartigen Kräften steht in der öffentlichen Verwaltung, anders als in der privaten Wirtschaft, kein durch Wettbewerb vermittelter Zwang zur Effizienz gegenüber. Das Ergebnis war eine ständige Zunahme des Anteils der im öffentlichen Dienst Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung, ein Prozess, der keineswegs nur für die europäischen Kontinentalstaaten galt (vgl. Rose 1976). Gleichzeitig wuchsen die öffentlichen Haushalte und damit die Staatsquote. Dieses Wachstum wurde zum Problem, als die Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg zu Ende ging und sich das Verhältnis

zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben zunehmend ungünstiger gestaltete. In einem politischen Meinungsklima, das sich vom Keynesianismus ab- und dem ökonomischen Neoliberalismus zuwandte, reagierte man auf die Ausdehnung der Verwaltung und der Staatshaushalte zunächst mit Maßnahmen der Privatisierung. Dabei wurden nicht nur einzelne Dienstleistungen wie etwa die Müllabfuhr an Privatunternehmen übertragen, sondern ganze Infrastrukturbereiche wie Luftfahrt, Bahn, Post und Telekommunikation wurden liberalisiert, d.h. in privatwirtschaftliche Unternehmen umgewandelt und so das Wachstum des öffentlichen Sektors gebremst. In einem zweiten Ansatz versuchte man, die Prinzipien wirtschaftlichen Handelns auch auf öffentliche Einrichtungen zu übertragen, sie an Kosten/Nutzen-Kalkulationen zu binden und sie an Effizienzkriterien zu messen (vgl. Naschold 1995; Lynn 1996). Unter der Bezeichnung New Public Management sind diese Reformbestrebungen v.a. im kommunalen Bereich wirksam geworden. Deregulierung, Privatisierung und New Public Management haben ohne Zweifel zu Rationalisierungsgewinnen geführt. Höhere Effizienz ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Dienstleistungsqualität aus der Perspektive der zu Kunden gewordenen Bürger. Hier tut sich ein neues Spannungsfeld mit der Frage auf, ob die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an den gleichen Kriterien gemessen werden sollte wie der Erfolg privatwirtschaftlicher Unternehmen. Sicher ist aber, dass sich die Rolle des Staates im Zuge weltwirtschaftlicher und weltpolitischer Entwicklungen verändert, und damit auch die Funktion der öffentlichen Verwaltung.

4.

- Barker, E., 1945, *The Development of Public Services in Western Europe 1610–1960*, London: Oxford University Press.
- Bleek, W., 1972, *Von der Kameralausbildung zum Juristen-Privileg*, Berlin: Colloquium.
- Dogan, M. (Hg.), 1975, *The Mandarins of Western Europe*, New York: Wiley.
- Dunsire, A., 1973, *Administration*, London: Robertson.
- Luhmann, N., 1966, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln: Grote.
- Lynn, L. E., 1996, *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham: Chatham House.
- Mayntz, R., 1978, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: Müller 1985.
- Mayntz, R. (Hg.), 1983, *Implementation politischer Programme II*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, R./Derlien, H.-U., 1989, *Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987*, in: *Governance 2*.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W., 1975, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam: Elsevier.
- Nakamura, R. T./Smallwood, F., 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's.
- Naschold, F., 1995, *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik*, Berlin: Edition Sigma.
- Rose, R., 1976, *On Priorities of Government*, in: *European Journal of Political Research 4*.
- Simon, H. A., 1947, *Administrative Behavior*, New York: Macmillan.
- Taylor, F. W., 1911, *The Principles of Scientific Management*, New York: Harper.
- Thieme, W., 1977, *Verwaltungslehre*, Köln: Heymanns.
- Weber, M., 1921, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr 1947.
- Weber, M., 1994, *Das Wachstum von Verwaltungsorganisationen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

RENA TE MAYNTZ