
Verwaltungswissenschaft – ein Revival in den 1960er Jahren

Klaus König

1 Verwaltungslehre

Hält man nach einer ganzheitlichen wissenschaftlichen Sicht der öffentlichen Verwaltung Ausschau, so nimmt in der Tradition der gesamten Staatswissenschaft die Verwaltungslehre Lorenz von Steins (1962) einen prominenten Platz ein. Unter philosophischen, geschichtlichen, juristischen, ökonomischen, soziologischen Aspekten stellt sie die Verwaltung im Staat in universeller Weise dar. In der Sache werden so umfängliche Gebiete behandelt wie Völkerrecht und auswärtige Angelegenheiten, Heerwesen, Finanzen, Rechtsleben und seine Verwaltung, Verwaltung des Innern mit Bevölkerungswesen, Gesundheitswesen, Bildungswesen usw. bis zur wirtschaftlichen Verwaltung mit Einschluss der internationalen Verwaltung der Volkswirtschaft. Einheit stiftendes Moment ist für diese Verwaltungslehre wie für die gesamte Staatswissenschaft überhaupt die Wesensentfaltung von Staat und Verwaltung. Die ganzheitliche Betrachtungsweise wird aus politisch-sozialen Lehren gestützt, die im Staat eine organische und totale Wesenheit erblicken. Entsprechend wird versucht, die Verwaltungslehre von der Wesenserkenntnis eines Verwaltungsbegriffs her tragen zu lassen. Verwaltung ist die „arbeitende Staatsidee“, das „wirkliche Staatsleben“, der „arbeitende Staat“. Auch das Recht wird in diese Verwaltungslehre integriert. Indessen wird die Staatswissenschaft als die Quelle aller Rechtswissenschaft und ihrer Geschichte angesehen.

Der Gedanke einer universalen Verwaltungslehre ist, wie der einer gesamten Staatswissenschaft, der aufkommenden Differenzierung modernen Fachwissenschaften unterlegen. Weitere Unternehmungen einer Verwaltungswissenschaft nach der staatswissenschaftlichen Methode blieben Randerscheinungen des Wissenschaftsbetriebs. In dem sich heranbildenden Dualismus zwischen juristischen und ökonomischen Disziplinen fiel das Erfahrungsobjekt der öffentlichen Verwaltung der Rechtswissenschaft zu. Die Verwaltungsrechtslehre entwickelte Systematik und

Methode (Mayer 1895/1896), denen die Wesenserkenntnis eines Verwaltungsbegriffs nicht standhalten konnte. Es entwickelte sich gleichsam eine neue Einheitsvorstellung in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verwaltung, nämlich monopolistische Tendenzen der juristischen Betrachtung. Dennoch blieb das Desiderat einer Verwaltungswissenschaft jenseits der dogmatischen Feststellung des positiven Rechtsstoffs und dessen begrifflicher Beherrschung durch die Verwaltungsrechtslehre erhalten. Es wurde in eine verwaltungswissenschaftliche Trias von Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik gekleidet. Dabei wurde der Begriff der Verwaltungspolitik insbesondere mit dem der Verwaltungsreform verbunden (Kleindinst 1929). Von ihr wurde erwartet, dass sie die Grundsätze zur Entfaltung der öffentlichen Verwaltung entwickelt, und zwar auch außerrechtliche. Die Zielsetzung der Verwaltungspolitik wurde mit den gestaltenden Kompetenzen gegenüber der Sozialordnung verbunden.

In diesem Zusammenhang ist die Lehrstuhlzusammensetzung an einer Sonderhochschule für öffentliche Verwaltung in den 1950er Jahren in Erinnerung zu rufen. An der damaligen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer dominierte die Rechtswissenschaft. Aber es gab auch Lehrstühle für Wirtschaftliche Staatswissenschaft, Neuere Geschichte, Soziologie und Psychologie. Damit wurde einerseits der Tradition der Rechts- und Staatswissenschaften Rechnung getragen, andererseits die Multidisziplinarität verwaltungsrelevanter Fächer anerkannt. Entwicklungskonform wurde die Verwaltungslehre von einem Juristen vertreten (Becker 1953). Trotz einer multidisziplinären Lehre blieb genügender Spielraum für eigene Fragestellungen. Zum Beispiel beschäftigte sich Erich Becker mit der Problematik der Verteilung von öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Organisationstypen der öffentlichen Verwaltung, etwa allgemeine oder Sonderbehörden. Für einschlägige Fragen wird immer wieder neues Anschauungsmaterial geliefert: Beim Aufbau des Umweltschutzes, bei der deutschen Wiedervereinigung, bei der Bewältigung der Flüchtlingsproblematik usw.

In der Wende von den 1950er zu den 1960er Jahren geriet die Verwaltungslehre in eine breitere Diskussion der Verwaltungsjuristen. Zwar war das Unternehmen von Hans Peters, in einem Lehrbuch „Verwaltung“ Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik zusammenzufassen (Peters 1949), ohne große Resonanz geblieben. Es wurde deutlich, dass für einen neuen Holismus der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der öffentlichen Verwaltung kein Platz war. Aber die Auseinandersetzung zu einer Verwaltungslehre wurde von Juristen fortgeführt. Zwei Linien sind nachzuzeichnen. In der einen ist die Verwaltungslehre keine eigenständige Wissenschaft, sondern eine Ergänzung der Verwaltungsrechtswissenschaft. Ihre Aufgabe ist es, Wirklichkeitsbefunde zu liefern, welche geeignet sind, fortbildend auf das Verwaltungsrecht zu wirken (Forsthoff 1959). Mit der anderen

Linie wird die Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin bezeichnet, als eigenständige – empirische – Seinswissenschaft, nicht Antithese, aber auch nicht Hilfswissenschaft der Verwaltungsrechtslehre, sondern komplementär zu dieser als Normwissenschaft (Stern 1967).

Jedenfalls bemühte sich eine Reihe von Verwaltungsrechtslehrern auch um die Verwaltungswissenschaft. Hervorzuheben ist Werner Thieme. Im Zusammenhang mit seiner Berufung war ein Seminar für Verwaltungslehre am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg errichtet worden, dessen Direktor er wurde. Neben der Lehre wurden an diesem Seminar vielfältige Kontakte zur Verwaltungspraxis gepflegt. Im Jahre 1967 veröffentlichte Thieme (1967) ein Lehrbuch der Verwaltungslehre. Bereits ein Jahr zuvor war aus politikwissenschaftlicher Feder eine Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre von Thomas Ellwein (1966) erschienen. Dieser gab dann später dem Unternehmen, die Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz zu institutionalisieren, auch ein spezifisch verwaltungswissenschaftliches Profil.

2 Theoretische und pragmatische Perspektiven

Mit den 1960er Jahren verdrängte der Begriff der Verwaltungswissenschaft – Singular – mehr und mehr den der Verwaltungslehre. Damit wurde deutlich, dass neben die vorherrschende Verwaltungsrechtslehre in ihrer Normativität ein eigener Erkenntnisgegenstand der öffentlichen Verwaltung zu setzen war, und zwar mit wissenschaftlichem Anspruch, also mit erkenntnistheoretisch-methodologischem Fundament. Niklas Luhmann war der erste, der es unternahm, diese Verwaltungswissenschaft in eine theoretische Perspektive zu rücken. Er war nach einem Fortbildungsstudium an der Harvard Universität, wo er sich vor allem mit der strukturfunktionalen Systemtheorie Talcott Parsons beschäftigt hatte, in das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer gekommen. Er publizierte neben Aufsätzen zu Funktionalismus und Systemtheorie eine Vielfalt von Beiträgen zu Verwaltung und Recht, Organisation und Prozess sowie Automation. Eine Grundlage für die Verwaltungswissenschaft wollte er mit seiner Theorie der Verwaltungswissenschaft legen (Luhmann 1966). Ihr Spezifikum ist die Kombination von Systemtheorie und funktionaler Methode. Ein System war für Luhmann damals die Identifikation eines Sinnzusammenhangs von Handlungen, der – teilweise aufgrund der eigenen Ordnung, teilweise aufgrund von Umweltbedingungen – gegenüber einer äußerst komplexen, unbeherrschbaren, vielfältigen und sich rasch verändernden Umwelt relativ einfach und konstant gehalten wird. Als Leistung

gesehen, wird Systembildung als Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit der Umwelt auf Ausmaße, die sinnvolles menschliches Handeln erlauben, begriffen. Dabei geht es um faktisches Handeln. Die Beziehungen zwischen System und Umwelt werden zwar als Kausalprozesse angesehen. Sie gelten aber als durch systeminterne Selektionsvorgänge informationell gesteuert. Als Grundlage für die selektive Informationsverarbeitung und damit für das Invarianthalten der Systemgrenzen wird die Systemstruktur genommen, die aus generalisierten Verhaltenserwartungen besteht. In diesem Sinne ist jede Struktur eines Handlungssystems normativ institutionalisiert.

Nach einer solchen theoretischen Grundlegung kommt die öffentliche Verwaltung ins Spiel. Als das besondere Kriterium des Verwaltungssystems, das es von andersartigen Handlungssystemen und auch von andersartigen Organisationen unterscheidet, gilt die Ausrichtung ihres Handelns auf eine spezifische Funktion, nämlich in der Spezialisierung auf die Herstellung bindender Entscheidungen. Entscheidung ist dabei die Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung als empirischer Prozess. Verbindliche Entscheidungen führen dann zu Politik und Recht und weiter zum Binnenbereich der Verwaltung, zu internen Strukturen von Entscheidungsprozessen, zur Programmstruktur mit Konditionalität und Finalität, zur Organisationsstruktur, zur Personalstruktur. Verwaltungsrationalisierung ist Systemrationalisierung. Insgesamt sah Luhmann in einer hohen Abstraktion von Systemtheorie und Funktionalismus die Möglichkeit, der Verwaltungswissenschaft ein Fundament zu geben.

An der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer wurde 1962 ein Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft eingerichtet. Er wurde mit Fritz Morstein Marx besetzt. Dieser war von Hause aus Hamburger Verwaltungsjurist und hatte nach seiner Emigration in die Vereinigten Staaten von Amerika auf dem Gebiet von Regierung und Verwaltung akademisch Fuß gefasst. Während des Zweiten Weltkrieges ging er in die Praxis und wurde Mitarbeiter im Budgetbüro des US-Präsidenten, einer hoch angesehenen Verwaltung der USA. Dieser blieb er bis in die 1950er Jahre hinein verbunden, um dann in das Wissenschaftlerleben ganz zurückzukehren. Zu seinen vielfältigen Stationen in der akademischen Welt gehörten auch so bekannte Universitäten wie Harvard und Princeton. Im Fache wurde er insbesondere durch zwei Aktivitäten weit bekannt. Er gab das erste Lehrbuch zur öffentlichen Verwaltung – *Elements of Public Administration* – nach dem Zweiten Weltkrieg in den USA heraus, und er war Editor der führenden Fachzeitschrift *Public Administration Review*.

In Speyer setzte Morstein Marx seine wissenschaftliche Linie nunmehr in deutscher Sprache fort. Er gab ein Lehrbuch zur Verwaltung heraus (Morstein Marx 1965). Er schrieb Bücher – etwa zum Dilemma des Verwaltungsmannes – und

Aufsätze – etwa zu den Gegenwartsproblemen der Bürokratie. Auf dem Gebiete der Vergleichung stand die US-amerikanische Verwaltung im Vordergrund (Morstein Marx 1963). Seine Erfahrungen im exekutiven Amt des US-amerikanischen Präsidenten fanden in einer Tagung zu den Staatskanzleien Niederschlag. Bei Fritz Morstein Marx spürte man – wenn auch mit Zurückhaltung – Vorbehalte gegenüber der „Grand Theory“. Sein Werk war von einem Pragmatismus geprägt, wie er konstitutiv für die US-amerikanische Verwaltungswissenschaft geworden war, jedenfalls wie sie in den „professional schools“ der namhaften Universitäten gelehrt wurde. Die für sie relevanten Vorstellungen, Begriffe, Bewertungen, Anschauungen werden traditionell als Regeln für administratives Handeln angesehen. Das wissenschaftliche Denken wird als eine Aktivität verstanden, deren Sinn es ist, sich in Verwaltungshandeln umsetzen zu lassen. Die Kriterien wissenschaftlicher Wahrheit liegen in der praktischen Nutzenanwendung für das Verwaltungsleben. Bei Morstein Marx ging es freilich nicht um platte Nützlichkeit. Als Wanderer zwischen zwei Welten im doppelten Sinne, nämlich zwischen der Alten und der Neuen Welt wie zwischen Wissenschaft und Praxis, hatte sich sein Erfahrungs- und Erkenntnishorizont so ausgeweitet, dass er wissenschaftliche Distanz zu seiner Sache hielt. Seine Sachthemen hatten Praxisbezug. Aber er verstand es, diese einer wissenschaftlichen Reflexion zugänglich zu machen.

3 Discipline carrefour

Wenn sich hiernach in den 1960er Jahren die Meinung verdichtete, dass die Zeit gekommen sei, der Verwaltungsrechtslehre die Verwaltungswissenschaft als eigenständiges, komplementäres Fach zur Seite zu stellen, dann gab es zwei Möglichkeiten, ein solches Konzept zu untermauern. Man konnte zum einen durch die wissenschaftliche Bearbeitung eines signifikanten Verwaltungsgegenstands den Eigenwert der Verwaltungswissenschaft belegen oder zum anderen durch Ausarbeitung eines wissenschaftlichen Fundaments dieses Desiderat begründen. Frido Wagener hat mit seiner Untersuchung zum Neubau der Verwaltung den ersten Weg beschritten (Wagener 1969). Damals stand insbesondere auf kommunaler Ebene die Frage auf der verwaltungspolitischen Tagesordnung, wie im Blick auf wohlfahrtsstaatliche Herausforderungen und technische Entwicklungen die Leistungskraft der vielen kleinräumigen Gemeinden und Kreise durch territoriale Vergrößerung gestärkt werden könne. Insofern kann die Rechtswissenschaft die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung schützen, die Politische Wissenschaft Partizipation und Demokratie verteidigen. Aber selbst die Theorie von der optima-

len Betriebsgröße kann nicht bestimmen, wie groß Gemeinden und Kreise zu sein haben, und zwar, weil eben divergierende Werte zur Diskussion stehen. Wagener hat sie mit Effektivität und Integrationswert bezeichnet und auf dieser Grundlage ein Maßstabsgerüst für die Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger entwickelt. Man mag manchen seiner Argumente nicht folgen. Aber es lässt sich nicht übersehen, welchen Mehrwert die Verwaltungswissenschaft gegenüber den Aussagen verwaltungsrelevanter Einzelwissenschaften erbringen kann.

Wandte man sich dem gegenüber der erkenntnistheoretischen Begründung einer Verwaltungswissenschaft neben dem Pluralismus verwaltungsrelevanter Wissenschaften zu, so bot sich die Anknüpfung an zwei Vorlagen an, nämlich entweder die Weiterentwicklung der funktionalen Systemtheorie Niklas Luhmanns oder der Anschluss an den sozialwissenschaftlichen Pragmatismus von Fritz Morstein Marx. Trotz aller Abstraktionen war Luhmann in seiner Theorie der 1960er Jahre – also vor der autopoietischen Wende – für eine Verwaltungswissenschaft anschlussfähig, die man auch in der Intention von Ausbildung und Fortbildung für den höheren Verwaltungsdienst lehren konnte. Luhmann war von Hause aus Verwaltungsjurist und hatte mehrere Jahre in der Verwaltung gearbeitet. Diese Primärerfahrung schlug sich vielerorts in seinen Publikationen nieder. Gleichwohl standen dem Weg, eine einzelne Theorie als Grundlage für den Ausbau der Verwaltungswissenschaft schlechthin zu nehmen, Vorbehalte gegenüber. Wenn man sich in zwei Fächern, der Rechtswissenschaft und der wirtschaftlichen Staatswissenschaft, mit den theoretischen Entwicklungen auseinandersetzt, wird man zu dem Ergebnis kommen, dass auch große Theorien nicht geeignet sind, ein ganzes wissenschaftliches Fachgebiet zu umfassen. Solche Theorien liefern durchaus nützliche Teileinsichten für die Fachebene: die reine Rechtslehre zum Stufenbau programmierender Entscheidungen, die Systemtheorie zur Unterscheidung zwischen Systemrationalität und Handlungsrationaleität, die ökonomische Theorie der Bürokratie zu Informationsasymmetrien usw. Aber keine Theorie – nicht in der Rechtswissenschaft, nicht in den Wirtschaftswissenschaften und auch nicht in den Sozialwissenschaften – kann in ihrer Reinheit einen Grad der Erkenntnis erreichen, die in einer komplexen und veränderlichen Welt ein ganzes Fachgebiet ohne weitere Interpretationen abdeckt.

Es lag demgegenüber nahe, dem wissenschaftlichen Pfad von Fritz Morstein Marx zu folgen, der dann zu einer weiter fortgeschrittenen Verwaltungswissenschaft in den Vereinigten Staaten, zum Studien- und Forschungsfach Public Administration geführt hätte. Die öffentliche Verwaltung in den USA ist historisch spät professionalisiert und bürokratisiert – im Sinne Max Webers – worden. Eine Verdichtung von Verwaltungsverhältnissen fand zuerst in den Großstädten statt. Aber die Besetzung öffentlicher Ämter nach dem politischen Beutesystem war der

Industrialisierung des Landes nicht gewachsen. So entstanden Forderungen wie „take administration out of politics“ und „administration is a field of business“. Entsprechend wurde der aufkommende Managerialismus zunächst für die Stadtverwaltung und dann auch für die Bundesverwaltung propagiert. Management auf wissenschaftlicher Grundlage wurde entsprechend zu einem Grundbaustein von Public Administration und stimuliert deren Diskussionen bis auf den heutigen Tag mit immer neuen Managementmodellen. Freilich passt die Ablehnung des Politischen in eine Zivilgesellschaft wie die der USA nicht, und so kam es, dass die Politische Wissenschaft zu einem „mainstream of Public Administration“ wurde, zumal außerhalb von „professional schools“ das Verwaltungsstudium oft in Political Science Departments angeboten wird. Eine weitere Einflussnahme geschah durch die Organisationssoziologie, wobei die Rezeption Max Webers eine interessante Größe darstellt. Heute ist eine Fülle weiterer wissenschaftlicher Ansätze von Entscheidungstheorie bis zur Policy-Analyse mit zu berücksichtigen (König 2008).

Damit zeigt sich Public Administration in seiner Entstehungsgeschichte als Integrationswissenschaft. Auch die Politische Wissenschaft ist nach dem Zweiten Weltkrieg im Blick auf Philosophie, Geschichte, Staatsrechtslehrer, Ökonomie als Integrationswissenschaft bezeichnet worden (Oberndörfer 1962), während sie heute disziplinär verfestigt ist, freilich mit Erkenntnis- und Methodenpluralismus. Jedenfalls lässt sich ablesen, dass eine Verwaltungswissenschaft im Deutschland der 1960er Jahre nicht an den Wissensbeständen vorhandener verwaltungsrelevanter Einzelwissenschaften vorbeigehen konnte. Georges Langrod (1969) hat das Desiderat einer Verwaltungswissenschaft als einer „discipline carrefour“ formuliert. Die Verwaltungswissenschaft gilt als eine synthetische Sozialdisziplin, die aus der Zusammenfassung der Erkenntnisse vieler anderer Wissenschaften entsteht; aber trotzdem – oder dank dieser Umorientierung und Integrierung der Schwesterwissenschaften – ergebe sich eine Originalität des Verwaltungsstandpunkts, der beim Studium der Sozialphänomene nicht zu entbehren sei. Man nütze die Resultate verschiedener Forschungen aus, indem man von einem Interessenzentrum als festem Anhaltspunkt ausgehe und sich in systematischer Weise die traditionell getrennten Wissenschaftszweige zu Nutze mache. Man gehe von dem Standpunkt aus, dass jeder dieser partikulären Wissenschaftszweige allein unfähig sei, alle spezifischen Fragen des gewählten Einheitsproblems ausführlich zu analysieren, und dass es nur durch organisierte Zusammenarbeit möglich sei, die relevanten Fragen zu erfassen.

Obwohl die Lehren von Public Administration eine integrationswissenschaftliche Geschichte aufweisen, sind sie nicht ohne weiteres für eine Rezeption in Kontinentaleuropa und insbesondere Deutschland geeignet. Dazwischen stehen maßgebliche Unterschiede der Verwaltungskultur. Die Vergleichende Verwaltungswissenschaft

der USA hat in den 1960er Jahren die eigene Verwaltung nach Kulturkreisen als Civic-Culture-Administration, als eine von vornherein politisch-zivilgesellschaftlich definierte Verwaltung typologisiert, während sie die kontinentaleuropäischen Verwaltungen als klassisches Verwaltungssystem angesehen hat, und zwar im Blick auf Max Webers Typus der Bürokratie und weiterhin im Blick darauf, dass die Bürokratie älter als die Demokratie ist und hohe Kontinuität bei politischer Instabilität gezeigt hat (Heady 1966). Man konnte schon damals bezweifeln, ob das Demokratische geeignet ist, für eine solche Distinktion zu genügen. Deutlich war aber, dass die öffentliche Verwaltung der USA kulturell vom Managerialismus geprägt ist, wie es für die Ausbildung in der Formel reflektiert wird, „that the study of administration should start from the base of management rather than the foundation of law“ (White 1955). In Deutschland herrscht demgegenüber eine legalistische Verwaltungskultur, wobei der Legalismus komplex und an rechtsstaatliche Prinzipien gebunden ist, Interpretations- und Ermessensspielräume einschließt und nicht zuletzt von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit flexibel gehalten wird (König et al. 2014). Die kulturellen Unterschiede haben sich immer wieder beim Versuch der Rezeption von Managementmodellen gezeigt: vom Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) bis zu Reinventing Government. Die legalistische Verwaltung verschließt sich nicht prinzipiell einem betriebswirtschaftlichen Instrumentarium. Nur muss es in die rechtlichen Strukturen einbettbar sein.

Bei dem Unternehmen, die „Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft“ zu untersuchen (König 1970), konnte so Public Administration gleichsam als wissenschaftliches Kontrastprogramm dienen. Dann aber mussten die Rechts-, Wirtschaft- und Sozialwissenschaften auf ihren verwaltungswissenschaftlichen Integrationswert hin untersucht werden, wobei die Multidisziplinarität der Verwaltungswissenschaften nicht infrage gestellt wurde. Es ging also um die Verwaltungswirklichkeit, wie sie in der Rechtsanwendung und in der Einheit des juristischen Denkens in der Rechtsanwendungslehre reflektiert wird. Es waren die Perspektiven des Möglichen vorzustellen, wie sie in den kontradiktorischen Verwaltungsprinzipien, in den Variationen wissenschaftlicher Beratung, in Prognostik und Sozialtechnologien zum Ausdruck kommen. Auch das Vordringen der elektronischen Datenverarbeitung war zu berücksichtigen. Als fundamental für die Verwaltungswissenschaft waren weiter der Rationalanspruch der öffentlichen Verwaltung und entsprechende rationalwissenschaftliche Aussagen zu betrachten. Neben dem Erbe der Rechts- und Staatswissenschaften waren jüngere wissenschaftliche Entwicklungen wie die Systemtheorie und Entscheidungstheorie ins Blickfeld zu nehmen.

Mit solchen wissenschaftlichen Ansätzen und fachwissenschaftlichen Aussagen wird eine Fülle von Methodenproblemen verknüpft: Hermeneutik, Modelldenken,

Typologie, Empirie und anderes mehr. Manche Erörterungen sind situationsbedingt. So konnte man damals in der Diskussion von Entscheidungstheorien nicht an dem Dezisionismus Carl Schmitts vorbeigehen. Der Integrationswert der jeweiligen wissenschaftlichen Aussagen fällt unterschiedlich aus. Er reicht von einer Freirechtsbewegung, die sich angesichts der Regelungs- und Kontrolldichte in der deutschen Verwaltung als irrelevant erwies, bis zu den Bürokratielehren Max Webers, die in ihren Aussagen nach wie vor fundamental für Verwaltung und Verwaltungswissenschaft sind.

Mit der Untersuchung der Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft sollte einer Integrationswissenschaft der Boden bereitet werden. Es blieben zwei Aufgaben für die folgenden Jahrzehnte. Erstens musste man sich des Erfahrungsgegenstandes der öffentlichen Verwaltung versichern. Geht man von einem breiten Fragehorizont aus, dann heißt das Beschäftigung mit dem klassischen Verwaltungssystem und seiner Reform, mit der Civic-Culture-Administration wie dem Whitehall-Modell mit deren Modernisierung, mit Räteverwaltung und Kaderverwaltung auch in ihrer Transformation, mit Entwicklungsverwaltungen und Verwaltungsentwicklung bis hin zur Europäisierung und Globalisierung. Zweitens musste ein dem Sachgegenstand und den Erkenntnisinteressen adäquater methodischer Ansatz entwickelt werden. Diesen kann man nicht einfach aus einem Lehrbuch für quantitative und qualitative Methoden entnehmen. Es geht um ein höchst anspruchsvolles Unterfangen mit Einbeziehung von Erkenntnisziel, Fragehorizont und anderem mehr. Will man sich nicht in Raum und Zeit einengen, gehört eine Reflexion der eigenen kulturellen Prämissen dazu. Und so muss der Blick zwischen gegenständlichen und methodischen Aspekten hin und her wandern. Im Pragmatismus zählt dazu der aus Erfahrung gewonnene Sachverstand. Der Erfahrungsgegenstand muss möglichst nahe vor Ort beobachtet werden. Gelingt es nicht, die Rolle des teilnehmenden Beobachters einzunehmen, so ist es die wissenschaftliche Beratung, die zu einer pragmatischen Nähe führt.

Wollte man nach 50 Jahren Integrationsleistungen einer Verwaltungswissenschaft in Deutschland bilanzieren, wären viele Einflussfaktoren zu nennen. Nicht zuletzt wäre der erweiterte Kreis verwaltungsrelevanter Wissenschaften zu berücksichtigen: die Politische Wissenschaft, die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, das Öffentliche Management, die Policy-Analyse, soweit sie auch die Modi und Organisation der Formulierung und Implementation von Sachpolitiken berücksichtigt. Einflüsse reichen freilich weit in die sozialen und politischen Bedingungen der Wissenschaft hinein, etwa bis zu der Frage, ob die Forschungspolitik so dem wissenschaftlichen „mainstream“ verbunden ist, dass sie für eine weiterreichende Verwaltungswissenschaft eher ungünstig erscheint. Nimmt man den integrativen Ansatz der Verwaltungswissenschaft in den USA wieder als Referenz, so ist schon

aus der quantitativen Verfestigung heraus – Professuren, Fakultäten, Master-Studenten, Lehrbücher, Fachzeitschriften, Publikationen – zu verstehen, dass sich dort ein disziplinärer Anspruch durchgesetzt hat (McCurdy 1977). In Deutschland ist man trotz einiger Entwicklungen von einem solchen Stand entfernt. Dem Bild einer „discipline carrefour“ kommen wohl neben dem wissenschaftlichen Vergleich von Verwaltungsentwicklungen vor allem Forschungs- und Beratungsleistungen auf dem Gebiet von Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung noch am nächsten. Hier gilt die Einsicht Frido Wagners, dass einzelwissenschaftlich begrenzte Aussagen der Verwaltungspolitik eben auch nur begrenzt weiterhelfen. Will man ein Beispiel für grenzüberschreitende wissenschaftliche Leistungen nennen, so kann man auf das Werk von Hellmut Wollmann verweisen: seine Arbeiten zur Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, insbesondere zur städtebaulichen Planung, zur Evaluation und anderem mehr. Hervorgehoben sei aus Gründen persönlicher Begegnung sein wissenschaftlicher Beitrag zur deutschen Wiedervereinigung (Wollmann et al. 1997) und weiter zur Transformation sozialistischer Gesellschaften (Wollmann et al. 1995).

Literatur

- Becker, E. 1953. Stand und Aufgaben der Verwaltungswissenschaft. In *Festschrift für Friedrich Giese zum 70. Geburtstag: 17. August 1952*, 9ff. Frankfurt a. M.: Verlag Kommentator.
- Ellwein, T. 1966. *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- ForsthoFF, E. 1959. Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre. In *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Hrsg. E. ForsthoFF, 47-63. Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Heady, F. 1966. *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kleindinst, J. F. 1929. *Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform im Reich und in den Ländern*. München: Beck Verlag.
- König, K. 1970. *Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker und Humblot.
- König, K. 2008. *Moderne öffentliche Verwaltung: Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker und Humblot.
- König, K., S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann, und J. Ziekow, Hrsg. 2014. *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Langrod, G. 1968. Frankreich. In *Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Stand und Tendenzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der internationalen verwaltungswis-*

- senschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, 26-50. Berlin: Duncker und Humblot.
- Luhmann, N. 1966. *Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*. Köln und Berlin: Grote.
- Mayer, O. 1895/1896. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker und Humblot.
- McCurdy, H. 1977. *Public Administration: A Synthesis*. Menlo Park, CA: Cummings Publishing.
- Morstein, M. F. 1963. *Amerikanische Verwaltung: Hauptgesichtspunkte und Probleme*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Morstein, M. F. 1965. *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Oberndörfer, D. 1962. Politik als praktische Wissenschaft. In *Wissenschaftliche Politik. Eine Einführung in Grundfragen ihrer Tradition und Theorie*, Hrsg. D. Oberndörfer, 9-58. Freiburg i.B.: Rombach.
- Peters, H. 1949. *Lehrbuch der Verwaltung*. Berlin: Springer.
- Stein, L. v. 1962. *Die Verwaltungslehre. Neudruck der 1.-2. Auflage 1866-1884*. 8 Teile in 10 Bde., Aalen: Scientia-Verlag.
- Stern, K. 1967. Verwaltungslehre – Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat. In *Gedächtnisschrift Hans Peters*, Hrsg. H. Conrad, H. Jahrreiß, P. Mikat, H. Mosler, H. C. Nipperdey und J. Salzwedel, 219-247. Berlin: Springer.
- Thieme, W. 1967. *Verwaltungslehre*. Köln: Heymann.
- Wagener, F. 1969. *Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker und Humblot.
- White, L. D. 1955. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.
- Wollmann, H., H. Wiesenenthal, und F. Bonker, Hrsg. 1995. *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, H., H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch, und W. Seibel. 1997. Die institutionelle Transformation Ostdeutschlands zwischen Systemtransfer und Eigendynamik. In *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Hrsg. H. Wollmann, H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch und W. Seibel, 9-23. Opladen: Leske und Budrich.

Starke Kommunen – wirksame Verwaltung
Fortschritte und Fallstricke der internationalen
Verwaltungs- und Kommunalforschung

Kuhlmann, S.; Schwab, O. (Hrsg.)

2017, VIII, 298 S. 12 Abb., 2 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-17134-6