

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 239

Stationen integrativer Verwaltungswissenschaft

Zugleich zur transdisziplinären Forschung

Von

Klaus König



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS KÖNIG

Stationen integrativer Verwaltungswissenschaft

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 239

Stationen integrativer Verwaltungswissenschaft

Zugleich zur transdisziplinären Forschung

Von

Klaus König



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2197-2842
ISBN 978-3-428-18042-4 (Print)
ISBN 978-3-428-58042-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Verwaltungswissenschaft ist 2018 als „kleines Fach“ des deutschen Wissenschaftssystems kartiert worden. Dazu beschreibt die vorliegende Schrift den Weg einer integrativen Verwaltungswissenschaft, wie ich ihn seit Mitte der 1960er Jahre beschritten habe. In Stationen werden Sachthemen öffentlicher Verwaltung veranschaulicht. Vor allem interessieren hier indessen die erkenntnistheoretischen, methodologischen, begrifflichen und auch didaktischen Aspekte einer Verwaltungswissenschaft und die Erweiterung ihres Fragehorizonts in Erfahrung und Erkenntnis. Die Sache der Verwaltung selbst ist an anderer Stelle gründlicher behandelt. Deswegen habe ich meine Bibliografie im Anhang beigefügt und auf Selbstzitate weitgehend verzichtet.

Mein Ansatz einer integrativen Verwaltungswissenschaft folgt dem Grundgedanken einer „Discipline-carrefour“, einer „Public Administration: A Synthesis“, wurzelt jedoch in der Tradition deutschsprachiger Rechts- und Staatswissenschaften und im klassischen Verwaltungssystem Deutschlands. Die multidisziplinäre Differenzierung verwaltungsrelevanter Fächer und ihr Erkenntnisgewinn bleiben für sich anerkannt. Im Wege transdisziplinärer Forschung soll die wissenschaftliche Wahrnehmungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz verbreitert werden.

Grundlage meines Wissenschaftsprogramms ist ein systemischer Institutionalismus mit struktureller und funktionaler Methodik und weiter mit Typenbildung, wissenschaftlichem Vergleich und insbesondere teilnehmender Beobachtung. Die Integration von wissenschaftlichem Wissen und praktischem Wissen erfolgt auf der Ebene systemrationaler Aussagen. Die wirkliche Maßgeblichkeit von Institutionen und institutionellen Gefügen wird im Sinne einer „Seins“-wissenschaft empirisch überprüft. Die integrationswissenschaftliche Ausrichtung dieser Schrift ermöglicht es, sie auch als einen Beitrag zur transdisziplinären Forschung zu lesen. Bei fachwissenschaftlichem Anspruch ist die Verwaltungswissenschaft überdies gehalten, neben integrativem Wissen auch selbstreferentielles Wissen aufzubauen.

Mein mit der Wertschätzung der kontinentaleuropäischen Verwaltungskultur verbundenes Verständnis der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten ist vielerorts auf Interesse gestoßen. In der internationalen Gemeinschaft der verwaltungswissenschaftlich Interessierten bin ich zahlreichen Akademikern und Praktikern begegnet, denen ich weiterführende Anregungen zu verdanken habe. Weiter bin ich meinen wissenschaftlichen Mitarbeitern verbunden, die über ihr grundständiges Studium hinaus wissenschaftlich aufgeschlossen gewesen sind. Der Lauf der Jahre bringt es mit sich, dass ich mich auf die Nennung von drei Persönlichkeiten beschränke, die am Anfang meines Weges standen: Carl Hermann Ule, der bildungs-

bewusste Jurist, der auch das Werk Max Webers gekannt und mich in seine rechts- und verwaltungspolitischen Projekte einbezogen hat; Niklas Luhmann, der passionierte Gelehrte, mein Nachbar im Speyerer Forschungsinstitut, der mich mit seiner Systemtheorie beeinflusst hat; Fritz Morstein Marx, der Wanderer zwischen der Alten und der Neuen Welt wie zwischen Wissenschaft und Praxis, ein Gesprächspartner, der mich davon überzeugt hat, dass eine relevante Verwaltungswissenschaft auch einen pragmatischen Zug braucht.

Den Gestaltungsspielräumen der Deutschen Hochschule – jetzt Universität – für Verwaltungswissenschaften Speyer und des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer bis in die Jahrhundertwende hinein ist zuzurechnen, dass ich die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft nicht nur in Veranstaltungen und Projekten, sondern in einem Wissenschaftsprogramm über fünf Jahrzehnte hinweg fördern konnte. Rektorat, Bibliothek und Dienste der Universität haben mich auch nach meiner Emeritierung unterstützt. Frau Barbara Schneider und Frau Wera Veith-Joncic haben mir bei der Herstellung dieses Manuskripts geholfen. Rektor und Senat haben der Aufnahme in die Schriftenreihe der Universität zugestimmt. Dem Verlag Duncker & Humblot, jetzt mit Dr. Florian R. Simon als Verleger, bin ich durch eine Reihe von Publikationen seit 1970 verbunden. Allen spreche ich meinen Dank aus.

Speyer, im März 2020

Klaus König

Inhaltsverzeichnis

A. Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft	9
I. Verwaltungslehre	9
II. Verwaltungswissenschaft	13
III. Integrative Verwaltungswissenschaft	16
B. Verwaltungswissenschaftliche Lehre	27
I. Verwaltungswissenschaftliche Theorie	27
II. Verwaltungswissenschaftlicher Pragmatismus	31
III. Verwaltungswissenschaftlicher Fragehorizont	35
C. Public Administration	40
I. US-amerikanische Verwaltung	40
II. Verwaltungsstudium in den USA	44
III. Institutionentransfer und Theorierezeption	51
D. Verwaltungsentwicklung	57
I. Theoretische Aspekte	57
II. Verwaltungszusammenarbeit	62
III. Aus- und Weiterbildung	66
E. Verwaltungtete Regierung	74
I. Status und Funktion	74
II. Operativität	82
III. Regierungslehre	93
F. Verwaltungstransformation	97
I. Organisation und Personal	97
II. Aufgaben und Vermögen	102
III. Institutionentransfer	106
G. Verwaltungsmodernisierung	110
I. Verwaltungspolitik	110
II. Systemrationalität und Kohärenz	115
III. Management	121

H. Supranationale und internationale Verwaltung	126
I. Europäische Integration	126
II. Globalisierung	132
III. Governance	139
I. Verwaltungswissenschaftliche Forschung	144
I. Vorverständnis	144
II. Methodenwahl	149
III. Gegenstandsbereich	160
Literaturverzeichnis	172
Veröffentlichungen Klaus König	191
I. Verwaltungssystem und Verwaltungsumwelt	191
II. Verwaltungswissenschaft und Regierungslehre	194
III. Öffentliche Aufgaben und Aufgabenkritik	196
IV. Organisation von Regierung und Verwaltung	198
V. Öffentliche Entscheidung und Verwaltungskontrolle	199
VI. Öffentlicher Dienst und Regierungspersonal	201
VII. Verwaltungsentwicklung und Verwaltungstransformation	203
VIII. Modernisierung und Internationalisierung der Verwaltung	207

A. Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft

I. Verwaltungslehre

Wer am Anfang der 1960er Jahre als Referendar an die damalige Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer kam, um ein verwaltungswissenschaftliches Ergänzungsstudium als Ausbildungsstation zu absolvieren (Stelkens 2017), traf auf eine für die deutschen Verhältnisse außergewöhnliche Bildungsorganisation. Die Speyerer Institution war als Staatliche Verwaltungsakademie durch die französische Besatzungsmacht gegründet worden, um ein neues Beamtentum heranzubilden. Die 1945 errichtete Ecole Nationale d'Administration (ENA) galt dabei als ein Vorbild. Von deutscher Seite konnte indessen auf eigene Traditionen der wissenschaftlichen Verwaltungsausbildung verwiesen werden (Morsey 1997). Auch als die Hochschule die eigenständige Ausbildung des höheren Beamtentums aufgab und zu einer akademischen Station in der Juristenausbildung wurde, blieb an ihr etwas vom Bild einer „Ecole Supérieure“ haften. Das zeigte sich, als es um die Verleihung des Promotionsrechts an die Hochschule ging. Die linksrheinischen Kenner des französischen Bildungssystems mit seinem Dualismus zwischen Hohen Schulen und Universitäten und dessen Folgen für berufliche Chancen zeigten Vorbehalte gegenüber der Entwicklung einer Sonderhochschule auf deutschem Boden. Speyer war eben die einzige wissenschaftliche Hochschule, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und in dieser Gemeinsamkeit auch von ihrer Klientel verstanden wurde.

Speyer war aber nicht nur ein Sonderfall in der Organisation der höheren Bildung. Es war auch in der Substanz der Lehre bemerkenswert und zeigte ein doppeltes Gesicht von Moderne und Tradition. Im Studium der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften hatte sich an den deutschen Universitäten der disziplinäre Standpunkt verfestigt. Man studierte eine Fachwissenschaft in einem Fachbereich bei Fachwissenschaftlern. Der Umstand, dass am Ende des juristischen Studiums eine Staatsprüfung steht, stärkt die fachliche Abgrenzung überdies. Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer signalisierte demgegenüber schon in ihrem Namen Multidisziplinarität, also die Anerkennung, dass es einen Pluralismus verwaltungsrelevanter Fächer gibt. In diesem Fächerkanon hatten Lehrstühle für Verwaltungsrecht freilich besonderes Gewicht, die so mit namhaften Vertretern ihres Faches wie Carl Hermann Ule (1960) oder Christian-Friedrich Menger (1954) besetzt waren. Sie verkörperten nicht nur den aktuellen Stand der Verwaltungsrechtslehre, sondern auch die Bewegungskräfte der Rechtsentwicklung, etwa zu einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts. Viele Referendare schätzten

die intellektuelle Bereicherung der juristischen Diskussion in überschaubaren Gruppen; für alle war die Examensrelevanz des öffentlichen Rechts bedeutsam.

Zum Speyerer Lehrangebot gehörte indessen auch die Verwaltungslehre. Diese kann mit Policy- und Kameralwissenschaft (Maier 1966) und dann der gesamten Staatswissenschaft im deutschsprachigen Raum auf eine bemerkenswerte Geschichte verweisen. In staatswissenschaftlicher Tradition nimmt dabei die ganzheitliche 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 zu tragen. 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. Das entsprach der Entwicklung der Verwaltungspraxis zu Legalismus und Rechtsstaatlichkeit. Die Verwaltungsrechtslehre entwickelte Systematik und Methode (Otto 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 (Kleindinst 1929).

Die Verwaltungslehre wurde damals in Speyer in historischer Konsequenz von einem Juristen, dem Staatsrechtslehrer Erich Becker (1953), vertreten. Es waren eben damals Juristen, die sich in erster Linie mit der öffentlichen Verwaltung be-

schäftigten, und Juristen arbeiten auch als Rechtsanwender in einer Erfahrungswelt. Ihre Subsumtionen beziehen sich auf Lebenssachverhalte, die nun einmal recherchiert werden müssen. Wie die Fallverfahren in ihrer Faktizität aggregiert werden, ist ein interessantes methodologisches Problem. Jedenfalls beruht die Verwaltungsrechtslehre in ihrer Normativität zugleich auf einer erfahrenen Verwaltungsrealität. Becker verfügte über solche Sachkompetenz in Verwaltungsangelegenheiten. Seine Verwaltungslehre war entsprechend deskriptiv ausgerichtet, und zwar mit verwaltungspolitischen, verwaltungsreformerischen Einschüben. Es ging darum, den Realitätsbereich abzuschreiten, der der Normenwelt zugrunde liegt. Dabei behandelte Becker auch Themen, die die Verwaltungswissenschaft bis auf den heutigen Tag beschäftigen, etwa die Verteilung von Verwaltungsaufgaben auf allgemeine oder Sonderbehörden.

Wie man das Desiderat einer Verwaltungslehre im historischen Zusammenhang mit der Staatswissenschaft sehen kann, so hat sich das Konzept eines staatswissenschaftlichen Studiums noch länger in der Universitätsgeschichte des deutschsprachigen Raums gehalten, freilich nicht als Einheitslehre, sondern als Kanon als relevant definierter Fächer. Die Universität Tübingen bietet insoweit ein interessantes historisches Beispiel (Marcon u. a. 2004). Auch die an der Hochschule Speyer 1960 außerhalb der Rechtswissenschaft bestehenden Lehrstühle, nämlich für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Neuere politische Geschichte, Soziologie und Psychologie, kann man mit der staatswissenschaftlichen Tradition in Verbindung bringen, worauf insbesondere die begriffliche Zusammenfassung wirtschaftswissenschaftlicher Teilbereiche wie Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft verweist.

Mit dieser herkömmlichen Anerkennung verwaltungsrelevanter Fächer waren aber zugleich die Voraussetzungen für eine Multidisziplinarität gegeben, die die Vielseitigkeit moderner Anforderungen an die öffentliche Verwaltung wissenschaftlich zu reflektieren ermöglichte. Für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst besteht nach wie vor eine Dominanz der rechtswissenschaftlichen Ausbildung. Dabei privilegiert den Juristen, dass er mit Bestehen der Zweiten Staatsprüfung zugleich eine Befähigung für diesen Verwaltungsberuf erwirbt. Die bestehende Dominanz wird unter zwei Aspekten begründet (Schuppert 2000). Zum einen beruft man sich auf Sozialisierungseffekte der Juristenausbildung, die der Verwaltungstätigkeit entsprechen. Zum andern verweist man darauf, dass die öffentliche Verwaltung trotz aller Entscheidungsspielräume und trotz ihres Gestaltungsauftrages auch heute überwiegend eine Rechtsregeln handhabende Verwaltung sei.

Aber für den Generalisten – nicht den Justitiar – in der Verwaltung, um den es hier geht, gibt es auch anderes. Das kann schon der Referendar in seinen Verwaltungsstationen erfahren. So war auch meine Ausbildung an einer Kreisverwaltung mit Gestaltungserfahrungen jenseits juristischer Subsumtionen verbunden. Zwei Projekte sind hervorzuheben. In dem einen Fall ging es um eine Schulreform, mit der die „Zwergschulen“ des ländlichen Raums aufgelöst wurden. Die Folge war eine starke