

5. Hans-Ulrich Derlien

Das Regierungs- und Verwaltungshandeln als verwaltungswissenschaftliches Paradigma der Verwaltungsausbildung

1. Das Integrationsproblem

Die FH Bund hat sich die schwierige Aufgabe gestellt, die vielfältigen verwaltungsbezogenen Lehrinhalte zu integrieren.

1.1 Dieses Integrationsbemühen wirft mindestens zwei Fragen auf

- die Frage nach der Organisation des Lehrbetriebs, der ich mich zum Schluß meiner Rede kurz zuwenden werde, und
- die Frage nach der theoretischen Integration der Lehrinhalte, die mein Referat in erster Linie zu beantworten helfen soll.

Einen dritten Aspekt, die Frage der intellektuellen Integration von Lehrinhalten auf seiten der Studenten, möchte ich hingegen ausklammern: Studenten haben zu allen Zeiten von der Lehre zugleich auch Weltdeutung verlangt, wie Max Weber schon in seiner Rede "Wissenschaft als Beruf" beklagt hat.

Es ist kein Spezifikum der Situation der FH Bund oder der verwaltungswissenschaftlichen Lehre, daß Studenten vor allem heute die Zusammenschau so schwer fällt. Wir selbst haben die intellektuelle Integration gelegentlich ja auch erst nach dem Studium für uns vollzogen. Wenn heute allerorten die scheinbare Zusammenhanglosigkeit der Lehrinhalte beklagt wird, so liegt dies sicherlich zum einen an der Ausdifferenzierung der Lehrinhalte und - organisatorisch gesprochen - der Fächer; zum anderen aber wohl auch daran, daß - wie zunehmend von den Hochschulen moniert wird - im sekundären Bildungsbereich die Spezialisierung auf Kosten der wie auch immer verstandenen Allgemeinbildung überbetont wird.

Ich habe daraus den Schluß gezogen, daß wir gerade in der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung neben dem Instrumentalwissen auch - wie ich es nenne - Reflexionswissen vermitteln sollten, das den Studenten in die Lage versetzt,

- über Verwaltung als historisch gewachsenes Gebilde,
- die Bedingtheit von praktischen politisch-administrativen Problemen und instrumentellen Lösungsmöglichkeiten
- und seine eigene Situation in der Ausbildung zu reflektieren.

1.2 Die theoretische Integration des verwaltungsbezogenen Wissensstoffes, also

- der Aussagensysteme der verschiedenen Verwaltungswissenschaften,
- funktionsbezogener Kenntnisse und Instrumente mit materiellen Politik- und Rechtskenntnissen
- sowie dieser wiederum mit meta-theoretischen Aussagen etwa der Verwaltungs- und Verfassungshistorie

ist bislang nirgends gelungen.

Wie die Diskussion um Einheit und Pluralität der Verwaltungswissenschaft zeigt, fehlt uns heute generell ein kodifiziertes Wissen, das Grundlage einer Professionalisierung in der Ausbildung sein könnte.

Die hier zu behandelnde Problematik der theoretischen Integration der Lehrinhalte reflektiert insofern auch den Zerfall der Einheit der Staatswissenschaften, wie sie zur Zeit der Kameralausbildung noch bestanden haben mag, wie sie ein Lorenz von Stein im 19. Jahrhundert noch in geradezu enzyklopädischer Breite zu leisten vermochte oder wie sie Max Weber - schon spezieller sozialwissenschaftlich - noch zu unternehmen wagen konnte. Es wäre vermessen und vergeblich, angesichts der Fragmentierung der Disziplinen und ihrer Fachimperialismen, angesichts der Breite des Wissensstoffes und der unvermeidlichen akademischen Arbeitsteilung nun für die FH Bund ein monolithisches Wissensgebäude etablieren zu wollen, das dann arbeitsteilig von einem heterogen professionalisierten Lehrkörper und sequentiell und räumlich getrennt abgearbeitet würde. Das dafür erforderliche Lehrbuch fehlt uns.

Der Ansatz der FH Bund, ein Schlüsselthema, wohlgemerkt: Thema, nicht Fach zu erarbeiten, scheint mir in dieser Situation der einzig praktikable Weg zu sein, um die Voraussetzungen einer intellektuellen Integrierbarkeit zu legen und möglicherweise auf dem Weg zu einer theoretischen Integration voranzuschreiten. Ich möchte Ihnen hierfür ein Paradigma vorstellen, das ich in meinem Bereich in der Lehre benutze und als zweckmäßig empfunden habe.

Ein solches Paradigma des Regierungs- und Verwaltungshandelns müßte zweierlei leisten

- a) normative Bezüge liefern, aus denen sich die Relevanz des Stoffes ergibt, und
- b) ein analytisches, begrifflich-konzeptionelles Raster, das den disziplinären Fachinhalten vorgelagert werden kann, ohne diese in irgendeiner Art zu vergegalten.

Dieser kategoriale Rahmen wird m.E. am zweckmäßigsten von der policy science geliefert; sie erlaubt es, eine Heuristik zu etablieren, in die sich - funktionsbezogene und - sektorale Lehrinhalte einfügen lassen.

Die normativen Relevanzkriterien hingegen möchte ich der - noch voll auszuarbeitenden - Bürokratiethorie entnehmen.

2. Bürokratiethorie als normativer Problembezug

Eine Bürokratiethorie, wie ich sie in dem von Herrn Kollegen Strutz herausgegebenen Handbuch skizziert habe und die ich z.Zt. weiter ausarbeite, könnte vor allem konsensfähig auf relativ abstraktem Niveau Problembezüge liefern, die sich als historisch stabil erwiesen haben.

Untersucht man, welche Aspekte die seit der Prägung des Wortes durch Vincent de Gournay im 18. Jahrhundert vorgebrachte Bürokratiekritik enthält und welche Dimensionen die wissenschaftliche Bürokratiethorie umfaßt, die etwa seit Max Weber elaboriert worden ist, so schälen sich 5 Komplexe heraus:

- a) der sozio-ökonomische, gesamtgesellschaftliche historische Kontext, in dem die öffentliche Verwaltung entstanden ist und in dem sie funktioniert,
- b) die Frage nach dem Verhältnis von Bürokratie und Politik,
- c) die bürokratische Organisation als Typus,
- d) das Verhältnis zwischen Individuum und bürokratischer Organisation aus der Sicht des Mitarbeiters oder Mitgliedes und
- e) die Beziehung zwischen Individuum und bürokratischer Organisation aus der Sicht des Bürgers, Klienten oder Kunden, in Struktur und Verfahren solcher Behörden eingebunden wird.

Es würde zu weit führen, diese Bürokratietheorie hier voll auszuführen; ich möchte Ihnen lediglich einige Stichworte liefern, um die mit diesen 5 Dimensionen verbundenen normativen Bezugspunkte abzuleiten.

2.1 Sozio-ökonomischer Kontext: das Abgrenzungsproblem

Wenngleich auch andere geschichtliche Epochen komplizierte Staatsapparate aufweisen, so ist die neuzeitliche, europäische Bürokratie nach Max Weber mit den für sie typischen Merkmalen Ergebnis eines einzigartigen historischen Rationalisierungsprozesses und, historisch betrachtet, die effektivste Form der Ausübung staatlicher Macht im Vergleich zu charismatischen oder feudalen Herrschaftssystemen, und zwar gegenüber dem Bürger wie auch im Hinblick auf die interne Steuerbarkeit des Verwaltungsapparates. Auf dem Hintergrund der sich im Mittelalter (wieder) entwickelnden Geldwirtschaft und der Monopolisierung physischer Macht im Laufe von Hegemonialkämpfen gelingt es schrittweise, regelmäßige Steuern durchzusetzen und damit Söldnerheere zu unterhalten, Beuftsbeamte aus (meist besitzlosen) bürgerlichen Schichten am fürstlichen Hofe abhängig zu halten und damit den feudalen Adel als nebenamtlichen Träger von Verwaltungsgeschäften zu ersetzen. Der Hauptamtlichkeit und Geldentlohnung entspricht eine zunehmende Trennung von Hof und Verwaltung und die Einrichtung von Büros oder Kontors sowie die Trennung von (öffentlichen) Betriebsmittel und Privatvermögen. Im 19. Jahrhundert gelingt es dem zunehmend unentbehrlichen Berufsbeamtentum, Privilegien, insbesondere ein gegen willkürliche Kündigung schützendes Disziplinarrecht und eine geregelte Pension durchzusetzen. Damit wird tendenziell die feudale Abhängigkeit der Krone vom Adel ersetzt durch die Abhängigkeit von der Kooperationsbereitschaft insbesondere der Ministerialbürokratie. Mit der Entwicklung des liberalen Rechtsstaats und der Durchsetzung des Gesetzesvorbehalts wird die Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns und damit dessen interne Programmierbarkeit, externe Berechenbarkeit und gerichtliche Kontrollierbarkeit ausgebaut. Im 19. Jahrhundert ist die Entwicklung bürokratischer staatlicher Organisation z.T. die Folge, z.T. Voraussetzung der Industrialisierung; mit dem Ausbau des Verkehrs- und Nachrichtenwesens wurden Voraussetzungen für die ökonomische Entwicklung geschaffen, und deren Folgeprobleme wurden im öffentlichen Wohnungs-, Fürsorge-, Hygiene- und Gesundheits- sowie im Sozialversicherungswesen aufgefangen. Zeichnet sich hierin die Funktionsausweitung von der Hoheits- und Ordnungsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung ab, so ist die jüngste Vergangenheit durch eine Tendenz zur planenden Verwaltung mit dem Anspruch der Steuerung sozialer und ökonomischer Prozesse und Strukturen gekennzeichnet.

Diese Entwicklung ist seit Prägung des Wortes "Bürokratie" kritisch verfolgt worden. Die Kritik bezieht sich dabei auf die Grenzziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und individuellen Freiräumen. Die liberalistischen Bemühungen des 19. Jhd., Staatsaufgaben rechtlich zu fixieren und Eingriffe in Individualrechte sowie Steuererhebungen zu begrenzen, finden periodische Entsprechungen in einer Kritik am Umfang staatlicher Aufgaben, Ausgaben, Interventionen und am Personalbestand. Insbesondere von konservativer Seite wird ein Abbau öffentlicher Leistungen, Entstaatlichung und Privatisierung oder Förderung der bürgerlichen Eigenleistung sowie der Konkurrenz zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen oder innerhalb des öffentlichen Sektors gefordert. Die Ausdehnung der Staatsfunktionen ist auch an der Normenproduktion, der "Regelungsflut" ersichtlich und schlägt sich im Umfang der Gesetzblätter und Vorschriftensammlungen nieder; 1956 umfaßte das Bundesgesetzblatt 1082 Seiten, 1975 3186 Seiten. Entsprechend werden eine "Fesselung des Bürgers" und "Vollzugsdefizite" beklagt. Aufgabenkritik und Erfolgskontrolle zwecks Abbau überflüssiger oder ineffektiver Regelungen (De-Regulierung); Terminierung von Maßnahmen etc. sowie Kommissionen zur Durchforstung von Verwaltungsvorschriften sollen Abhilfe schaffen. Schließlich wird neuerdings im Gegenzug zur marxistischen Krisentheorie des Kapitalismus von bürgerlicher Seite die Frage nach der Regierbarkeit oder der Übersteuerung hochindustrialisierter demokratischer Gesellschaften aufgeworfen.

Es liegt nun nahe, einen ersten normativen Bezugspunkt des Paradigmas in der Bestimmung des Verhältnisses von politisch-administrativen Funktionen und gesellschaftlichen Freiräumen zu setzen. Es geht dabei darum, die Problematik dieses Verhältnisses zu behandeln, nicht: die Grenzlinie *ex cathedra* zu setzen.

2.2 Bürokratie und Politik: das Legitimierungsproblem

Mit der Herausbildung von fachlich geschulten Funktionären ergibt sich ein Informationsgefälle zwischen bürokratischem Apparat und demokratisch durch Wahlen legitimierter Verwaltungsspitze, wird wie im privaten Unternehmensbereich, in Vereinen, Verbänden und Parteien auch im Staat befürchtet, daß der Verwaltungsapparat sich der Steuerung und Kontrolle durch (Kapitaleigner, Mitgliederversammlungen, Delegierte) Parlamente oder Minister entziehen und sich politisch verselbständigen könnte.

Um die politische Steuerung besorgte Kritik speist sich aus der Dominanz der Exekutive bei der Initiierung erfolgreicher Gesetzentwürfe, dem Mitwirkungsdefizit der Parlamente bei Planungsvorhaben, insbesondere im Rahmen der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern und mit der EG, der Selektivität der Interessenberücksichtigung, auf die das Auftauchen von Bürgerinitiativen und die Verbeamtung der Parlamente hindeuten. Andererseits wird Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung und "Filzokratie" (Amterkumulation) beklagt.

Diese zweite Dimension der Bürokratiethorie liefert das Problem der Legitimierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns, welches dem Curriculum als weiterer normativer Bezugspunkt dienen könnte.

2.3 Organisationstheorie der Bürokratie: das Effizienzproblem

Der in historischer Perspektive entwickelte Webersche Idealtypus bürokratischer Organisation ist insbesondere von der angelsächsischen Organisationssoziologie zum Ausgangspunkt genommen worden, um systematisch, also ohne Berücksichtigung des historischen Kontextes zu prüfen, inwieweit seine Strukturmerkmale empirisch korrelieren und ob dieser Typus der effizienteste ist. Obwohl wissenschaftlicher Konsens darüber, woran und wie die Effizienz von Organisationen zu messen wäre, fehlt, lassen sich Pathologien oder Dysfunktionen bürokratischer Organisation feststellen: Starre Kompetenzabgrenzungen können dazu führen, daß neue Anforderungen aus der Umwelt der Organisation nur selektiv wahrgenommen werden. Mit der Spezialisierung geht i.d.R. einher eine Überidentifikation mit Teilzielen, Externalisierung von Problemen und Suboptimierung. Überbetonung von Regelmäßigkeit der Aufgabenerfüllung führt zu defensivem Verhalten der Organisationsmitglieder und letztlich Zielverschiebungen in dem Sinne, daß Regeln um ihrer selbst willen vollzogen werden, ohne daß ihre Zweckmäßigkeit überdacht wird. Da auf - notwendig eintretende - Funktionsprobleme mit (neuen) Regelungen reagiert wird, tendieren bürokratische Organisationen zur Rigidität, Inflexibilität und Übersteuerung; erst in Krisen kommt es zu strukturellen und programmatischen Anpassungen. Insbesondere der öffentlichen Verwaltung wird als Folge ihrer bürokratischen Struktur Innovationsfeindlichkeit und -unfähigkeit, ja Konservatismus vorgeworfen.

Gerade auch, weil in der vulgärwissenschaftlichen Diskussion Bürokratie (öffentliche Verwaltung) i.d.R. mit "Ineffizienz" gleichgesetzt wird, vor allem aber weil Effizienzverbesserung verwaltungspraktisch und staatspolitisch ein unbestreitbares Ziel ist, muß sich auch ein Curriculum "Regierungs- und Verwaltungshandeln" hieran orientieren und Effizienz zum dritten Problembezug machen.

2.4 Mitarbeiter und bürokratische Organisation? Das Problem der Selbstverwirklichung

Viertens kann man von der Rolle des Bediensteten in bürokratischen Großorganisationen ausgehen und auf die Zwänge abstellen, die Formalisierung, Spezialisierung, Hierarchie und Karriereerfordernisse ausüben; im Mittelpunkt der Betrachtung steht vielfach die Frage nach den Auswirkungen auf die Persönlichkeitsstruktur der Bediensteten, insbesondere auf die Entwicklung der auf Regelkonformität und Absicherung bedachten bürokratischen Persönlichkeit. Am Gegensatz von Individuum und Organisation setzen Kritik und Reformbestrebungen mit dem Ziel größerer Selbstverwirklichung an wie z.B. Humanisierung, Mitbestimmung und Delegation. Daß Lehrveranstaltungen eines Verwaltungscurriculums sich auch an der Problematik der Selbstverwirklichung des Bediensteten zu orientieren haben (und dabei den Zielkonflikt mit der Effizienzforderung diskutieren müssen), liegt ebenfalls auf der Hand.

2.5 Klient und bürokratische Organisation: das Problem der Responsivität

Fünftens schafft die Interaktion zwischen bürokratischem Personal, das tendenziell unpersönlich, regelorientiert und schriftlich kommuniziert, und dem Bürger, dem an Problemadäquatheit und Service-Orientierung liegt, Spannungen. Unter dem Stichwort "bürgernahe Verwaltung" wird heute - neben geographischer und politischer - vor allem die soziale Distanz zwischen Bürokratie und Individuum thematisiert. Etwa ein Drittel der Wahlbevölkerung, insbesondere alte Menschen und Personen mit niedriger Formalbildung, zeigen Entfremdung und Angst gegenüber Behörden; 35% haben Angst, Formulare auszufüllen, während 80% Amtsdeutsch und Intransparenz kritisieren (vgl. SINUS). Reformmaßnahmen gehen auch vom empirisch schwer nachweisbaren Befund mangelnder Dienstleistungsorientierung des Personals aus und sehen neben Vereinfachung von Formularen, Einführung von Zuständigkeitswegweisern und Beratungspflicht auch Schulung im Bürgerkontakt vor. Zu erwähnen ist auch der Ausbau des Petitionswesens (Ombudsman, Datenschutzbeauftragter als neue Institutionen), das dem Bürger ja eine letzte, "unbürokratische" Kontrollmöglichkeit geben soll. Damit wäre ein fünfter Problembezug für die Lehre geliefert.

Ich meine, daß uns eine so konzipierte Bürokratietheorie, die auch die aktuelle Bürokratiekritik reflektiert, ein Paradigma liefert, aus dem sich die 5 Relevanzkriterien herauskristallisieren, auf die wir dann die funktionsbezogene und die sektorale Lehre beziehen können

- Staatsfunktion
- Legitimität
- Effizienz
- Selbstverwirklichung
- Responsivität.

3. Policy Science als analytisches Raster

Während die Bürokratietheorie stark historisch, strukturell und global formuliert ist, benötigen wir einen theoretischen Ansatz, der

- eine gegenwartsbezogene
- spezielle Politik- und Verwaltungszweige erfassende
- dynamische Analyse erlaubt.

Hierfür bietet sich meines Erachtens die Policy Science als spezielle, anwendungsorientierte Variante der Politikwissenschaft an.

Zum einen liefert sie ein Phasen-Modell des Politik-Zyklus, zum anderen ist es möglich, diesem Phasen-Modell grob die wichtigsten Techniken aus dem Funktionsbereich "Planung und Entscheidung" zuzuordnen, wie ich dies in der Graphik getan habe.

3.1 Der Politik-Zyklus

Man geht dabei davon aus, daß der politische Prozeß dadurch eingeleitet wird, daß ein Sachverhalt in der sozio-ökonomischen Umwelt als "problematisch" oder "unbefriedigend" - gemessen an Zielvorstellungen - wahrgenommen wird. Damit wird eine dynamische Betrachtungsweise eröffnet, die der dogmatische, statische Ansatz kaum enthält, der öffentliche Aufgaben als gegeben annimmt. Hier läßt sich im übrigen auch die Verbindungslinie herstellen zum ersten Aspekt der Bürokratiethorie. Die Frage ist nun, über welche Kanäle und Institutionen diese gesellschaftlichen Probleme in das politische Entscheidungssystem vermittelt werden. Es gehört zum klassischen Bereich der Politikwissenschaft, sich an dieser Stelle mit Interessenverbänden, Parteien und Wahlen zu befassen und dabei die Frage nach Repräsentativität oder Selektivität dieser inputs in das politische System zu behandeln.

Für die Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne ist die zweite Phase des Politik-Zyklus von größerem Interesse: der Konversions-Prozeß. Die öffentliche Verwaltung spielt bekanntlich eine wichtige Rolle sowohl bei der Politikformulierung (Gesetzesvorbereitung) als auch beim Vollzug (Implementation) von Politik. Es liegen uns heute sowohl eine Vielzahl von empirischen Studien zum Prozeß der Programmentwicklung wie auch zum Prozeß der Programm-Implementation vor. Beide Prozesse weisen typischerweise Schwächen auf. Koordinationsprobleme bei der Programmentwicklung können zu Regelungslücken, Implementationsprobleme im Verwaltungsvollzug dazu führen, daß ein Programm "auf dem Vollzugswege entgleist", wie es schon Max Weber gesagt hat.

Über den Verwaltungsvollzug werden schließlich bestimmte Leistungen (outputs) an den Bürger und damit die sozio-ökonomische Umwelt abgegeben. Schließlich finden Rückkoppelungsprozesse statt, in denen einerseits das politisch-administrative System Informationen darüber erhält, ob die mit einem Programm angestrebten Ziele in der Umwelt verwirklicht worden sind, und in denen andererseits der Politik-Zyklus aufs Neue beginnt, indem eine neue Ausgangslage als zufriedenstellend oder erneut problematisch zurückgemeldet wird.

Dieses deskriptive Phasenmodell läßt sich, wie die Graphik zu verdeutlichen versucht, ohne allzu große Verrenkungen auf die von mir postulierten fünf normativen Bezugspunkte ausrichten. Die erste Phase der Problemgenese und -artikulation, die im konkreten Einzelfall auszumachen ist, setzt an dem historisch gewachsenen sozio-ökonomischen Kontext und alten Aufgabenbestand der öffentlichen Verwaltung an; die Programmentwicklung als Kern des politischen Prozesses ist unter dem Gesichtspunkt der Legitimierung zu betrachten, während der Implementationsprozeß in erster Linie, bestimmt von der bürokratischen Struktur der öffentlichen Verwaltung, unter Effizienzgesichtspunkten zu betrachten ist. Der Problembezug "Selbstverwirklichung" läßt sich allerdings nicht schwerpunktmäßig einer Phase zuordnen, wie überhaupt gesagt werden muß, daß die normativen Problembezüge durchgängig auf alle Phasen zu beziehen sind; hier geht es nur darum, Hauptrichtungen des Bezuges zu verdeutlichen. In diesem Sinne könnte man die "Responsivität" auch schwerpunktmäßig auf die letzte Phase des Politik-Zyklus: auf die Wirkungsgeschichte eines Programms, seine Zielerreichung über die Interaktion mit dem Bürger beziehen. In gleicher Weise ist es aber auch möglich, einen Bezug zwischen diesem Phasen-Modell und den gängigen Planungs- und Entscheidungstechniken herzustellen, die Gegenstand der Lehre in einzelnen Funktionsbereichen der öffentlichen Verwaltung sind. Hierauf möchte ich jetzt zu sprechen kommen.

4. Integration der Funktionsbereiche

Klassischerweise wird in der verwaltungswissenschaftlichen Lehre - wie dies ja auch die funktionalen Betriebswirtschaftslehren tun - zwischen folgenden Bereichen unterschieden, die organisationsstrukturell in den Querschnittseinheiten (Zentral-Abteilungen) der Behörden funktional ausdifferenziert sind:

- Budgetwesen
- Personalwesen
- Organisationswesen
- Planungs- und Entscheidungstechniken.

Während Bürokratiethorie und Modell des Politik-Zyklus in erster Linie den Ansatzpunkt für den Aufbau eines Reflexionswissens liefern können, sind diese Funktionsbereiche primär praxisorientiert und liefern ein Instrumentalwissen. Ich möchte hierzu kurz meine Graphik kommentieren, um zu verdeutlichen, wie diese vier Funktionsbereiche entsprechend den Problembezügen und dem Phasenmodell strukturiert werden können.

4.1 Planungs- und Entscheidungstechniken

Die policy science selbst hat eine Reihe von Techniken entwickelt oder fortentwickelt, deren Funktion darin besteht, einzelne Phasen des Politik-Zyklus effizienter, rationaler zu gestalten, als sie ohne Einsatz dieser Techniken normalerweise "urwüchsig" ablaufen würden. Aber selbst, wenn man diesen theoretischen Bezug nicht übernehmen will, lassen sich die ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungsverfahren problemlos den einzelnen Phasen zuordnen und damit zugleich normativ problematisieren, indem etwa nach der Legitimität der Anwendung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen als privatwirtschaftlicher Kalkulationstechnik auf öffentliche Aufgaben oder der Selektivität von Indikatorenssystemen gefragt wird.

4.2 Budgetwesen

Lehrveranstaltungen zum Budgetwesen kommen nicht ohne historische Reflexion der Entwicklung des Finanzverfassungs- und Haushaltsrechts aus und ohne Berücksichtigung der makro-ökonomischen Bezüge des öffentlichen Haushalts. Gerade die Steuerungsprobleme des modernen Budgets sind nicht ohne Bezug auf den Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung in der hochindustrialisierten Gesellschaft zu verstehen. Der Budgetzyklus und die ihn steuernden Normen des Haushaltsrechts lassen sich wiederum dem Phasen-Modell gut zuordnen, wobei bei der Haushaltsaufstellung und der parlamentarischen Bewilligung wiederum das Legitimitätsproblem ebenso angesprochen ist wie beim Prozeß des Haushaltsvollzuges das Effizienzproblem in seiner haushaltsrechtlichen Formulierung als Problem der "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit". Stellt man auf die Soziologie des öffentlichen Dienstes und das Problem der Selbstverwirklichung ab, so wäre unter budgetären Gesichtspunkten in erster Linie der Komplex der Stellenbewirtschaftung abzuhandeln, denn hiermit hängt ja zusammen eine Vielzahl von Fragen des Karriereweges und der Motivation der Bediensteten. Im Verhältnis zum einzelnen Bürger ist einerseits die Beziehung zur Vollzugsverwaltung (Finanzämter), andererseits die Budgetinzidenz oder das Problem der Steuerflucht zu thematisieren.

4.3 Personalwesen

Ganz ähnlich läßt sich der Kanon dessen, was man in einer Veranstaltung über Personalwesen gemeinhin bringt, ebenfalls in unser Raster einordnen. Daß hier historische Bezüge der Entwicklung des öffentlichen Dienstes wie auch des

Regierungs- und Verwaltungshandeln als curriculares Schlüsselthema

PARADIGMA

normativer Problembezug <u>Bürokratiethorie</u>	analytischer Ansatz <u>policy science</u>		<u>Funktionsbereiche ÖV</u>			<u>Sektorale Politik</u>	
	deskriptiv	präskriptiv	Planung u. Entscheidung	Budget- wesen	Personal- wesen	Organisations- wesen	z. B. Arbeits- und Sozialverwaltung
I. sozio-ökonomischer Kontext . Kritik der Staatsfunktionen	Problemgene- se und -artikulation	Prognostische Techniken Sozialindikatoren		Makro-ökonom. Bezüge Steuer- schätzungen Geschichte v. Haushalts R u. FinanzVerf	Geschichte des ÖD, des Dienst- u. Tarif- rechts	Geschichte und Aufbau der ÖV, Funktions- erweiterung	Histor. Entwicklung und Verstaatlichung der Sicherungssysteme; Ausgaben- u. Leistungsentwicklung; Grenzen des Sozial- staats
II. Bürokratie und Politik . Legitimität	Programm- entwicklung; Gesetzgebung	Technology Assessment KNA Simulation Test Modellversuche		Parlament. Bewilligung u. Kontrolle (integrierte) Budgetierungs- systeme, MiFriFi Haushalts- (Verfahrens-) Recht	Politik des ÖD	Organisations- recht, insb. GG; aber auch; Bürgerbeteili- gung	Interessenverbände, Selbstregulierung
III. Bürokratische Organisation . Effizienz	Programm- entwicklung; Vollzug				Personal- verwaltung	allgemeine Org.theorie; Behördenorg.; Planungsorg.	Institutionen, insb. Selbstverwaltung
IV. Soziologie des ÖD . Selbstverwirk- lichung	{Vollzug}	Implementations- Studien		Stellen- bewirtschaftung	Prozesse der Rekrutierung, Mobilität, Partizipation	Management, Führungsstil, job enlarge- ment etc.	Einstellungen und Verhalten: service vs. procedure
V. Der verwaltete Bürger . Responsivität	Wirkungen, feedback	Evaluations- studien, Kostenrechnung		Budget- Inzidenz, Steuerflucht	Umgang mit dem Bürger	Verwaltungs- verfahren, Datenschutz	"Bürgernähe", Filter im Zugang, Entprofessionalisie- rung, Selbsthilfe

Dienst- und Tarifrechts zu beachten sind, ist ebenso selbstverständlich wie die Behandlung von stärker technischen Fragen der Personalverwaltung oder von soziologischen Fragen der Rekrutierung, Mobilität und Partizipation der Bediensteten. Zum Personalwesen (Personalführung) gehört aber auch, daß der öffentliche Bedienstete im Umgang mit dem Bürger geschult wird und Responsivität zeigt.

4.4 Organisationswesen

Der Schwerpunkt dieser Lehreinheit liegt einerseits bei der Vermittlung von Geschichte und Aufbau der Makrostruktur der öffentlichen Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden, andererseits bei Fragen der behördeninternen Organisation, die in erster Linie unter Rückgriff auf die Organisationstheorie zu klären sind. Fragen des Führungsstils und der Arbeitsplatzgestaltung hätten hingegen einen vorrangigen Bezug zum Problembereich IV (Soziologie des öffentlichen Dienstes, Selbstverwirklichung). Um primär verfahrensorganisatorische Fragen im Verhältnis zum verwalteten Bürger geht es, wenn Verwaltungsverfahren oder etwa Datenschutz zu regeln sind.

Ich kann weder in einer Graphik noch in der mir zur Verfügung stehenden Zeit das gesamte verwaltungswissenschaftliche Wissen in meine Kästchen pressen; insofern verstehen Sie bitte diese Ausführungen nur als exemplarisch.

5. Sektorale Politiken

Bei dem bisher Gesagten war es nicht nötig, auf spezielle Verwaltungszweige einzugehen. Andererseits gehört es zum Ausbildungsprogramm gerade der FH Bund, daß man mit den Problemen einzelner Sektoren, in denen der Student später eingesetzt werden soll, vertraut gemacht wird. Hier ergeben sich nun vielfältige Verflechtungen mit dem Paradigma, die im einzelnen nicht herausgearbeitet werden können. Es versteht sich von selbst, daß die Ausbildung in den Funktionsbereichen natürlich wiederum die speziellen Randbedingungen einzelner Verwaltungssektoren zu berücksichtigen hat und auf diese Sektoren bezogen werden muß. Ich habe diese Frage in meiner Graphik nicht herausstellen können, sondern exemplarisch den Bereich der Arbeits- und Sozialverwaltung herausgegriffen, um die Bezüge zur Bürokratietheorie und zum Politik-Zyklus zu verdeutlichen. Daß gerade in diesen Sektoren die Frage nach dem Verhältnis zwischen Verwaltung und verwaltetem Bürger von größerer Brisanz ist als etwa bei der Bundespost, liegt auf der Hand. Damit dürfte deutlich sein, daß das Standardwissen, wie schon im Hinblick auf das Funktionalwissen angedeutet wurde, wiederum speziell zu beziehen ist auf die Bedingungen des einzelnen Sektors; insofern versteht es sich von selbst, daß z.B. die Frage der Effizienz bürokratischer Organisation in der Arbeits- und Sozialverwaltung natürlich deren Selbstverwaltungscharakter zu berücksichtigen hat.

6. Curriculare Umsetzung

Dieser Entwurf eines meta-theoretischen Rahmens, eines Paradigmas, muß sich natürlich der Frage aussetzen, ob nicht andere Bezugsrahmen mehr leisten; ich glaube natürlich, daß dies weder die klassischen Ansätze der Verwaltungslehre: der institutionelle oder der Aufgaben-Ansatz tun, noch daß diese Ansätze ein gleich großes Maß an Komplexität der Analyse erlauben. Bleiben wir im sprachlichen Bild des Paradigmas, so können wir sagen, daß der hier vorgestellte Ansatz es sowohl erlaubt, die bürokratietheoretischen Bezüge im Hinblick auf Verwaltungssektoren zu deklinieren, als auch die Funktionsbereiche zu konjugieren. Die Grammatik bestünde darin, alle Aspekte in der Lehre zu vermaschen. Die Frage ist jedoch, wie dies curricular möglich ist. Wie läßt sich die Konzeption eines "vor der Klammer" liegenden Schlüsselthemas, dieses Paradigmas, curricular umsetzen?

Ohne auf die Gegebenheiten der FH Bund eingehen zu können, läßt sich prinzipiell dreierlei sagen:

6.1 "Regierungs- und Verwaltungshandeln" kann kein Fach darstellen, weil es bereits die Integration verschiedener etablierter Disziplinen und Lehrveranstaltungen versucht. Als Fach würde es sich um eine enzyklopädische Verwaltungswissenschaft handeln, über die aber aufgrund der gegebenen Fragmentierung kein Konsens zu erreichen wäre. Der Integrationsanspruch kann nur in einer Einführungsveranstaltung oder einzelnen Lehrveranstaltungen erfüllt werden.

6.2 Wer aber soll eine derartige Lehrveranstaltung abhalten? Eine Möglichkeit besteht darin, dies unipersonal zu tun mit der Folge, daß der betreffende Dozent der Hausphilosoph- oder Vorwort-Spezialist der FH Bund würde. Realistischer scheint es mir zu sein, eine Ringvorlesung durchzuführen, an der mehrere Kollegen beteiligt sind und ihren Stoff unter Bezug auf das gemeinsam zu vereinbarende Paradigma vermitteln.

6.3 Schließlich gäbe es die Möglichkeit, alternativ oder, was ich empfehlen würde: zusätzlich Spezialveranstaltungen aller Dozenten, die ja unterteilt sind nach universitären Disziplinen, funktionsspezifischen und sektorspezifischen Veranstaltungen auf dieses Paradigma in eigener Verantwortung der Dozenten auszurichten. Dabei müßte man aber eine gewisse Redundanz bewußt in Kauf nehmen.

Welchen Weg auch immer man beschreiten würde, Voraussetzung wäre ein gemeinsamer Lernprozeß, in dem dieses Paradigma, das ja dem Kern der etablierten Disziplinen und Veranstaltungen nichts nimmt, als gemeinsamer kognitiver Bezug verinnerlicht wird. Aber selbst wenn dies gelänge, wären die Studenten nicht entbunden, ein gewisses Maß an selbständiger intellektueller Intgration zu leisten und die Frustrationen in Kauf zu nehmen, die sich normalerweise bei der Etablierung eines verwaltungswissenschaftlichen "Weltbildes" stellen und die Teil des studentischen Reifungsprozesses geradezu sein sollen.