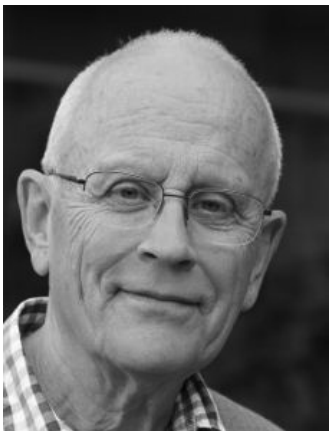
Eine neue Eröffnungsbilanz

In diesem Themenheft geht es um die Zukunft der deutschsprachigen Verwaltungswissenschaft. In eigentümlichem Kontrast zu vielen europäischen Ländern ist diese an deutschen Universitäten in den letzten Jahren nicht ausgebaut, sondern zurückgefahren worden. In dieser Lage scheint ein Neustart nötig, der die auch im deutschsprachigen Raum vorhandenen Potenziale ausschöpft, ältere Diskussionsstränge aufgreift und sich Anregungen holt aus Entwicklungen wie der amerikanischen, die sich nicht in einer Gegenüberstellung von politikwissenschaftlichen und managementorientierten Ansätzen erschöpft. Auf einer Tagung, die Hans Peter Bull, Rainer Prätorius und ich im Juli 2015 in der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg unter dem Titel „Verwaltungswissenschaft – eine neue Eröffnungsbilanz" veranstalteten, wurden die Beiträge diskutiert. Dabei zeigte sich, dass dieser erste Einstieg weiter vertieft werden muss.

Mit Ingenieurwissenschaften, Medizin, aber auch mit der Rechtswissenschaft teilt die Verwaltungswissenschaft das Merkmal, dass sie auf Praxis gerichtet ist. Allesamt erschöpfen sie sich nicht in der Anwendung des empirischen Wissens. Die Gestaltung von Vertragswerken, die Konstruktion eines Bauingenieurs, die Eröffnungskontrolle bei einer Betriebsgründung oder die sachgerechte Reaktion in Krisenfällen sind mehr als nur Anwendung der jeweiligen Grundlagenwissenschaften. Sie erfordern drei Arten von Wissen: Sachwissen, Zielwissen und Transformationswissen. Über ihre empirischen Grundlagen hinaus, die durch disziplinär organisierte Forschung erschlossen werden, sind sie gekennzeichnet durch normative und prognostische Elemente. Damit liegen diese Transdisziplinen quer zu Versuchen, die disziplinär verfassten Wissenschaften messbar zu machen, um sie zu evaluieren. In ihrer Gestaltungs- und Ausbildungsorientierung müssen sie auf die Zukunft gerichtet sein.

Was also muss in eine Eröffnungsbilanz der künftigen Verwaltungswissenschaft eingestellt werden, damit die Praxis angeleitet wird? Unsere Eröffnungsbilanz orientiert sich in doppelter Hinsicht an Lorenz von Stein (1815-1890), dem Stammvater der deutschsprachigen Verwaltungswissenschaft. Sein Ausgangspunkt war die vom Gegensatz von Kapital und Arbeit geprägte geschichtliche Bewegung seiner Zeit; wahrgenommen im Licht der Erklärung der Menschenrechte von 1789, die er als erstes Grundgesetz der neuen Gesellschaft sah. Von diesem Ausgangspunkt her wurde er zum ersten Theoretiker des Sozialstaats. Damit wandte sich sein Interesse notwendig der Verwaltung zu. Nicht, wie sie war, sondern wie sie sein sollte. Er sah mithin Verwaltung von ihren Aufgaben her, so wie sie sich aus den gesellschaftlichen Strukturbewegungen seiner Zeit ergaben.

Entsprechend wollen wir – vor dem Hintergrund der heutigen gesellschaftlichen Entwicklung – die Verwaltung von den alten und neuen öffentlichen Aufgaben her betrachten. Neben die Sozialgewährleistung treten z.B. neue Funktionen des Staats in der Prävention von Risiken und der Einhegung und Abfederung der Folgen der technischen Entwicklung.



Aber noch in einer zweiten Hinsicht richten wir uns an Lorenz von Stein aus. Steins arbeitender, tätiger Staat umfasst, modern gesprochen, die operative Ebene des Verwaltungshandelns sowie das Management dieser Ebene wie auch aller Zwischenebenen und Infrastrukturen, die das Wollen des Staats in seine Tat überführen. Von den Policies reicht der arbeitende Staat bis hinunter zu den Details der Aufgabenerfüllung bzw. ihrer Gewährleistung, zur Feinsteuerung des Leistungswesens und zur Gesellschaftsgestaltung durch Rechtskonkretisierung, sowie nicht zuletzt zum Betrieb von materiellen Infrastrukturen. Zwischen dem gesetzgeberischen Wollen und den Geschäftsprozessen bzw. Detailentscheidungen auf dieser Leistungsebene (die heute meist einseitig von den technischen Mitteln her gesehen, wissenschaftlich aber fast ganz vernachlässigt wird) liegt dann – gestaltend und disponierend – Public Management.

Mit Stein gehen wir somit davon aus, dass vor allem die Tätigkeit der Verwaltung, nicht so sehr ihre Verfestigung in Institutionen der Ausgangspunkt sein sollte. In dieser Ausrichtung wollen wir die – leider nur noch an wenigen Stellen voran getriebene – wissenschaftliche Entwicklung in Deutschland aufgreifen. Dabei müssen wir uns ihre Auslassungen und blinden Flecken bewusst machen, um die für Handlungs-, Gestaltungs- und Ausbildungszwecke nötigen Inhalte zu benennen und ihre Erarbeitung anzuregen. So ist gegenwärtig die stabilisierende Verwaltung weniger gut untersucht als die innovierende, intervenierende. Die „hohe" Verwaltung wird stärker beachtet als die street level bureaucrats, denn die Sichtweise des Spitzenpersonals wird auch von der Wissenschaft verinnerlicht. Management wird stärker beforscht als die Gegenstände, die gemanagt werden, das operative Verwaltungshandeln. Und die Vielfalt der professionellen Facetten des Verwaltungshandelns verschwindet hinter dessen ökonomischer Betrachtung.

Ein großes Programm also, von dem wir hoffen, dass es wissenschaftlich und praktisch weiterführt – in einer Zeit, in der viele Sicherheiten schwinden, an vielen Stellen hektischer Stillstand zu beobachten ist, aber die angemessene und konsequente Umsetzung des politischen Willens durch öffentliche Organisationen notwendiger ist denn je.

Ihr

Prof. Dr. Klaus Lenk
Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg