

Verwaltungskunst und Verwaltungswissenschaft im allmählichen Abschied von der Arbeitsgesellschaft

Abschiedsvorlesung an der Universität Oldenburg am 27. April 2005

Prof. em. Dr. Klaus Lenk

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen, Weggefährten und Kollegen,

1975 entsprach es nicht den Oldenburger Gepflogenheiten, eine Antrittsvorlesung zu halten. Um so lieber ergreife ich die Gelegenheit zu einer Abschiedsvorlesung. Es wird eine im alten Stil abgehaltene Vorlesung werden, ohne Powerpoint-Unterstützung und ohne die zahlreichen Abschweifungen, die ich mir sonst in Lehrveranstaltungen erlaube.

Vor fast genau 30 Jahren habe ich im Alter von 35 Jahren die Stelle eines –wie es damals noch hieß – ordentlichen Professors für Verwaltungswissenschaft zunächst vertreten und dann angetreten. Mit der Ausweisung einer solchen Stelle, wie sie in der Gründungswelle der Zeit von 1966-1975 kein Einzelfall war, sollten Beschäftigungschancen für Sozialwissenschaftler und Raumplaner im öffentlichen Dienst verbessert werden. Das war, wie ich schon damals immer wieder deutlich gemacht habe, recht einfach gedacht, ohne Rück- und Wechselwirkungen einer solchen bildungspolitischen Strategie in Betracht zu ziehen.

Aber ich werde nicht in Reminiszenzen schwelgen oder gar eine Verfallsgeschichte der Verwaltungswissenschaft über die Jahrzehnte hinweg darbieten. Das wäre schon deswegen dubios, weil diese Wissenschaft im westlichen Nachbarland einen derartigen Aufschwung erfahren hat, dass sie an den 14 Universitäten des Landes die Politikwissenschaft weit hinter sich gelassen hat. Es geht mir um die Zukunft von Verwaltung und öffentlichem Dienst, verstanden als Dienst am Gemeinwesen, in einer Zeit, in der so viele Kräfte nur auf Abbau und Verschlankung drängen.

Ursprünglich sollte diese Abschiedsvorlesung eine rein regionale Veranstaltung werden, aber Freunde rieten mir, den Kreis der Adressaten auszuweiten. So freue ich mich sehr, so viele auswärtige Gäste und Freunde begrüßen zu können. Der Abschied aber ist rein ein lokaler, kein Abschied von der Wissenschaft. Das, was jetzt folgt, ist zugleich mein Forschungsprogramm für die nächsten Jahre. Und dies mag auch für die auswärtigen Gäste von einigen Interesse sein.

Der Titel meines Vortrags deutet einen Dreischritt an. Verwaltungswissenschaft bezieht sich auf Verwaltungskunst, sie ist eine normative und gestaltungsorientierte Wissenschaft, auch wenn sie sich oft empirisch-beschreibend gibt. Und sie ist raum- und zeitgebunden, kann nicht umstandslos aus ihrer Entwicklung heraus in eine ungewisse Zukunft verlängert werden.

In einem ersten Schritt müssen daher öffentliche Aufgaben als Gegenstand des Verwaltens empirisch und normativ erfasst werden. Jürgen Habermas glückliche Formulierung vom allmählichen Abschied von der Arbeitsgesellschaft gibt heute die Leitschnur hierfür, so wie für Adam Smith Krieg, Rechtspflege und Infrastrukturentwicklung öffentliche Aufgaben waren, und so wie der deutsche Jurist Ernst Forsthoff im Übergang von

der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft die Daseinvorsorge als bestimmendes Moment ausmachte. Doch dazu gleich anschließend.

Verwaltungskunst bezeichnet den zweiten Schritt, in dem es um die Reaktionen auf die Aufgabenentwicklung geht. Ingenieurskunst, Staatskunst und die Definition von Management als der Kunst, die Dinge getan zu bekommen, treffen hier zusammen. Diese Verwaltungskunst steht unter neuen Bedingungen wachsender Komplexität und der Verfügbarkeit einer langsam ausreifenden Informationstechnik. Verwaltungsarbeit zu organisieren muss mit diesen Bedingungen rechnen, und die neuen Gegebenheiten wo immer möglich als Chance nutzen. In der Kasseler, Koblenzer, Speyerer, Linzer und Oldenburger Verwaltungsinformatik predigen wir das seit Jahrzehnten, aber institutionell überlebt dieses von vornherein interdisziplinär angelegte Unterfangen offenbar nicht. Die Vokabel Electronic Government, mit der wir – zusammen mit neuen Mitstreitern aus Berlin, Bremen und Potsdam – nunmehr den Durchbruch der Erkenntnis bewerkstelligen wollen, fiel zuerst Beratern und weltweit agierenden Lösungsverkäufern in die Hand, wurde aus europäischer Sicht zudem wirtschaftspolitisch überlagert. Dabei ist die Informationstechnik heute die zweitwichtigste Produktivkraft des Verwaltungshandelns, nach dem menschlichen Denken.

Die zu stellende Frage lautet: Was soll und kann also die öffentliche Hand leisten, nachdem es die Informationstechnik gibt? Fragt man so, dann müssen beide Schritte: Aufgabenbestimmung und Verwaltungskunst zusammengedacht werden. Thomas Ellwein, Pionier der deutschen Verwaltungswissenschaft, forderte den Mut zu einer wirklichen Verwaltungswissenschaft, die sich auf die Kernfrage einlässt, was die öffentliche Hand tun soll und auf welche Weise das Handlungsprogramm zu implementieren sei.

Aber welches Profil soll diese Verwaltungswissenschaft aufweisen?. Wie auch immer man sie verortet: sie ist erforderlich, damit die Synthese disparater Wissensbestände nicht nur in den Köpfen der leitenden Praktiker stattfindet, damit Wissenschaft ihre Beratungsrolle erfüllen kann. Um Leitlinien zu bieten, muss sie Verwaltungsarbeit als Informationsarbeit begreifen, in einem Dreieck Mensch-Organisation-Informationstechnik. Verwaltungswissenschaft ist eine Designwissenschaft, eine Ingenieurwissenschaft, die auf den Sozialwissenschaften und der Informationstheorie aufbaut wie die klassischen Ingenieurwissenschaften auf der Physik. Die mindere Genauigkeit ihrer Handlungsempfehlungen bezeichnet dabei das eigentliche Problem.

Alte und neue öffentliche Aufgaben

Mit „Abschied von der Arbeitsgesellschaft“ möchte ich nun zunächst das Umfeld umreißen, in dem Verwaltungskunst sich zu entwickeln hat. Nach deren Kennzeichnung komme ich mit der Verwaltungswissenschaft zum dritten Schritt. Auf den Dreischritt folgen noch einige Anmerkungen zur Zukunft von Verwaltungswissenschaft und ihrem Gegenstand, bevor ich kurz zum lokalen Umfeld zurück komme.

Der allmähliche Abschied von der Arbeitsgesellschaft ist die beherrschende Erscheinung in einer Welt, die sich mit immer mehr Technik ausstattet, welche das Leben erleichtern kann. Die Art, wie heute diese Technik genutzt wird, entspricht einerseits der Mentalität eines fünfjährigen Jungen: spielerisch, riskant, auf unmittelbaren Profit bedacht. Andererseits ist sie von der Angst geprägt, irgend etwas zu verpassen.

Die Technik gerät zunehmend zum Brennpunkt. Erst heute sehen wir, was alles auf dem Spiel steht. Erst heute erkennen wir die Tragweite dessen, was der 1945 verstorbene Dichter Paul Valéry schon vor siebzig Jahren anmerkte: die Präzision und Reichweite des menschlichen Handelns wächst, die Dichte des Zusammenlebens nimmt zu und die Ausdehnung in noch nicht erschlossene Räume wird immer problematischer. Diese Ausdehnung verliert ihre Funktion als Ventil, wenngleich sie das Denken der Hegemonialmacht noch prägt.

Das Anwachsen unserer technischen Verfügungsgewalt ist der entscheidende Faktor. Man denke an die Möglichkeiten, die sich dem Drogenhandel, dem organisierten Verbrechen heute bieten. Dies trifft zusammen mit weiteren Folgen der explodierenden technischen Erfindungen. Die Menge der technischen Möglichkeiten wächst schneller als die Menge der tatsächlich zur Lösung gesellschaftlicher Probleme eingesetzten konkreten Technikausprägungen: eine schon von dem Anthropologen Arnold Gehlen bemerkte Achsendrehung der Technik.

Dies führt mindestens zu drei Konsequenzen. Erstens zu einem Anwachsen der klassischen Ordnungsaufgaben des Staats. Missbrauch der Technik muss ebenso eingedämmt werden wie die kurzsichtige Techniknutzung, welche belastende Folgen für die natürliche Umwelt, die Gesellschaft und die menschliche Psyche nach sich zieht. Wie die Diskussion um die Mittel zeigt, die heute der öffentlichen Hand zugestanden werden, ist die Größe dieses Auftrags auch nach dem 11. September dem Souverän noch keineswegs bewusst. Man denke nur an das Gezerre um den Digitalfunk für die Sicherheitsbehörden.

Wachsende Präzision und Reichweite menschlichen Handelns – dies führt zweitens dazu, dass die Komplexität der sozialen Beziehungen zunimmt und damit auch die Menge der Kommunikationsvorgänge, die Menge der Gruppen, Gemeinschaften und Organisationen. Die größere Verhaltensvarietät der Bürger, der Wirtschaftsmächte, der Organisationen bewirkt damit auch neue Verletzlichkeiten des gesellschaftlichen Lebens. Weil nun die öffentliche Gewalt dazu berufen ist, auf das zu reagieren, was die Gesellschaft aus eigener Kraft nicht vermag, erwachsen hieraus neue Aufgaben.

Drittens schließlich scheint die Gestaltung der *Techniknutzung* die Gesellschaft zu überfordern. Die Allianz von Herstellern und Käufern der Technik führt nur allzu oft dazu, dass Betroffenheiten bei bislang Unbeteiligten entstehen und dass die Betroffenen bei der Gestaltung der konkreten Technikausprägung keine Stimme haben. Das Design der Technik, mit der wir leben wollen, ist eine öffentliche Aufgabe, auch wenn wir noch so oft die Marktkräfte beschwören. Hinter dem Kürzel TA – *technology assessment* – ins Deutsche missverständlich mit Technikfolgenabschätzung übersetzt, steht ein Programm der politischen Einpassung der Technik in die Gesellschaft, also wesentlich mehr als ein paar Partizipationsübungen oder Bürgergutachten. Und dennoch wird oft nichts anderes übrig bleiben, als Verfahrensvorschriften zu schaffen, die beispielsweise einer Kategorie von Betroffenen eine Stimme geben oder einfach die Zukunft offen halten.

Kurzum, auf das Leben mit einer Technik im Überfluss müssen wir uns einstellen wie auf Aufruhr und Krieg, die früher wichtigsten Bezugspunkte öffentlicher Aufgaben. Innerer und äußerer Frieden bleiben wichtige Zwecke, für die wir eine öffentlichen Gewalt benötigen. Daneben ist eine durchhaltbare Weltentwicklung in den Mittelpunkt gerückt, die uns nicht den Boden unter den Füßen wegzieht. Dies ist ebenso sehr eine technische Aufgabe wie eine solche öffentlicher Verwaltung, in welchen Formen auch immer. Wenn der Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung hier auf die Zivilgesellschaft mit ihren schwammigen Konturen verweist, dann reicht das nicht, signalisiert eher ein politisches Abdanken.

Aber warum stelle ich den Abschied von der Arbeitsgesellschaft in den Mittelpunkt? Andere Folgen unseres kindlichen Umgehens mit Technik sind: unbedachter Umgang mit der Natur, Erosion natürlicher Lebensgrundlagen. Oder allgemeiner: die erleichterte Machbarkeit vieler Dinge, eine Explosion unentwickelter Technik in einer Welt, die deren Gebrauch im Interesse von herrschenden Kräften, von Kapitalverwertung einfordert. Die noch keine Wege gefunden hat, Technik nachhaltig in den Dienst der Sicherung der Bewohnbarkeit der Erde zu stellen.

Der Abschied von der Arbeitsgesellschaft wird alles andere prägen. Denn es geht um den Menschen. Es ist sinnvoll, drei Funktionen von Arbeit zu unterscheiden: Schaffung von Gebrauchswerten (nennen wir das gesellschaftliche Reproduktion), Grundlage für individuelle Reproduktion auf dem Umweg über Geld, und schließlich sinnhaftes Handeln, erfahrbar an

der Freude am gelungenen Werkstück. Wird nun die gesellschaftliche Reproduktion nicht mehr allein durch Arbeit geleistet, sondern durch Arbeit im Kontext von Organisation und in Symbiose mit materieller, energetischer, informationeller Technik, dann bedeutet dies die Erschließung von Produktivkräften, deren Anwachsen um ein Vielfaches binnen weniger Jahrzehnte die Notwendigkeit zur Verausgabung von Arbeit drastisch reduziert. Die Informationstechnik ist nur das letzte Glied in dieser Kette, und sie ist deswegen besonders wirksam, weil sie auch eine Organisationstechnik ist.

Welche Reaktionen erfolgen darauf? Die wenige verbleibende Arbeit auf alle Schultern gleichmäßig zu verteilen? Oder künstlich Arbeit schaffen? Oder die individuelle Reproduktion, das Überleben der Menschen prekär werden zu lassen, weil man es angeblich nicht mehr bezahlen kann? Oder gar Menschen aufzuhetzen, nach einer Arbeit zu suchen, die es gar nicht mehr gibt?

Eine unmittelbare Antwort auf die Probleme könnte sein, die Sicherung des individuellen Lebensunterhaltes von der Arbeit zur Sicherung der gesellschaftlichen Reproduktion zu trennen, so wie wir längst den Sex vom Kinderkriegen getrennt haben. Was hindert uns daran, diesen Weg zu gehen? Das dritte Bestimmungselement ist die Freude über die gut getane Arbeit, der Stolz auf das gelungene Werkstück. Nur noch in einer Heimwerkerdomäne? Worauf würden die menschlichen Antriebskräfte gelenkt werden? Wir sind ausgestattet für ein Leben und Überleben in feindlicher Umgebung.

Diese Problematik durchdringt unsere Gesellschaft jetzt schon bis in die letzten Poren. Aber wir wollen den allmählichen Abschied von der Arbeitsgesellschaft nicht wahrhaben. Er wird zudem überlagert vom Altern der Gesellschaft, ferner von der Globalisierung, welche die zwangsweise Umverteilung erschwert, weil und solange das Geld fliehen kann.

Verwaltungskunst

Verwaltungskunst, um zu meinem zweiten Schritt überzuleiten, wird durch diese Lage geprägt, ebenso wie durch den Wandel der Staatlichkeit, der sich gegenwärtig vollzieht, wengleich weniger dramatisch als vielfach angekommen. Der Rechts- und Interventionsstaat kontinentaleuropäischer Prägung hat noch lange nicht ausgedient, und selbst bei internationalen Organisationen ist *public administration* inzwischen kein *dirty word* mehr.

Symptomatisch für die Neuentdeckung von Staat und Verfassung in einer entgrenzten Welt ist die Karriere des Ausdrucks Good Governance. Good Governance formuliert grundlegende Einsichten in modernem Gewand. In der ursprünglichen Fassung zielt das auf leistungsfähige öffentliche Institutionen, auf Transparenz und öffentliche Rechnungslegung, sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption. Systematischer geht das Weißbuch Europäisches Regieren vor. Effektivität öffentlichen Handelns, Transparenz, *accountability* sind einige der Werte, die ich ergänzen würde um Störunanfälligkeit des öffentlichen Handelns; auf englisch *resilience*. Letztlich ein Kondensat von Verfassungsgrundsätzen des demokratischen Rechts- und Interventionsstaats.

Worum geht es also bei Verwaltungskunst? Nun, der Nobelpreisträger Herbert Simon prägte die glückliche Definition von Management als *the art of getting things done*. Die Kunst, die Dinge getan zu bekommen, statt sie selbst zu tun (was aber in der Praxis viele Manager hin und wieder doch machen) weist darauf hin, dass es in vielen Situationen keine festen Anleitungen gibt. Der „one best way“ einer wissenschaftlichen Betriebsführung existiert nicht, auch dann nicht, wenn man wankelmütige und schwer zu motivierende Menschen durch Maschinen ersetzt.

Zur Verwaltungskunst gehört vor allem die Kunst, Politik so zu gestalten, dass sie ausführbar wird. Und zwar ausführbar so, dass die politischen Ziele erreicht werden, die man sich setzte.

Nehmen wir das Beispiel Arbeitslosengeld II. Hier sehen wir typische Verhaltensweisen deutscher Politiker: Kompromisse im letztem Moment, Zeitdruck im

Umstellungsprozess wird künstlich erzeugt, anstatt dass die Implementation dieser wahrhaft einschneidenden Gesetzgebung – wie bei einem ähnlichen Vorhaben drei Jahre zuvor in den Niederlanden – gründlich geplant wurde. Wir leben in dem Glauben, dass die Verwaltung alle Politikerlaunen irgendwie auffängt, und das tut sie auch in oft bewundernswerter Weise. Aber Hartz IV hat auch gezeigt, wie sehr es auf die Implementationsstruktur ankommt. Der Kompromiss, einige Dutzend Kreise und Städte als Optionskommunen mit den Aufgaben der Arbeitsvermittlung und der Fürsorge für Arbeitslose zu betrauen, mobilisierte die Produktivitätsreserven der deutschen Verwaltung. Denn er hat eine interessante Wettbewerbssituation geschaffen, in der einmal mehr die Überlegenheit der Verwaltungskunst der kommunalen Ebene deutlich wird, trotz der Erstreckung des Vorschriftengeflechts, unter dem die Bundesagentur für Arbeit schon immer leidet. Den eigentlichen Umstellungsprozess könnte man militärisch als Materialschlacht bezeichnen. Er wird bewältigt, besser, als die Kritiker voraussahen.

Also kann man der Verwaltung wirklich Beliebiges aufhalsen. Nur: ist das Verwaltungskunst? Parallel erleben wir eine Reform der Bundesagentur für Arbeit, die für sich allein schon eine Jahrhundertaufgabe ist, ganz unabhängig vom ALG II. An die Politik gewendet, muss gefragt werden: hat denn niemand den Kulturschock vorausgesehen, der aus dem Aufeinandertreffen kommunaler Sozialverwaltung und bundesstaatlicher Arbeitsverwaltung notwendig entsteht? Ein Blick in die Niederlande hätte zeigen können, dass schon bei einer weniger umfangreichen Reform – dort wurden 2002 die Arbeitsämter abgeschafft, es gab aber nichts, was unserer früheren Arbeitslosenhilfe entsprach – die verwaltungskulturellen Besonderheiten die Schaffung von Anlaufstellen nicht gerade einfach gestalten. Und noch einen Schritt weiter: hat denn niemand im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung *ex ante* gemerkt, dass die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe die erste große Reform unseres Systems der sozialen Sicherung seit 80 Jahren ist? Und dass eine vorgängige Modernisierung der Sozialhilfe, um sie ihres Almosencharakters zu entkleiden, die Menschenwürde vieler Betroffener weniger strapaziert hätte?

Wir sehen an diesem Beispiel, dass Verwaltungskunst im kleinen und vor allem dezentral bei den Kommunen und in einzelnen *executing agencies* gewachsen ist, nicht zuletzt an den Erfahrungen mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells. Die Fehler die gemacht werden, sind eher Konzeptions- als Implementationsfehler. Vielfach liegen diesen Konzeptionsfehlern unkritische Übernahmen von Glaubensbekenntnissen zugrunde, so etwa, wenn in einem großen Flächenland beschlossen wird, dass regionales Electronic Government in staatlich geförderter Public Private Partnership zu erfolgen habe und anschließend erst gefragt wird, worin dieses Electronic Government denn nun bestehe.

Der Glaube an Managementrezepte übersieht den unterschiedlichen kulturellen Hintergrund und situative Gegebenheiten, die in einem Fall ein Vorgehen erfolgversprechend erscheinen lassen, im anderen nicht. Wenn der jährliche Verkauf der *car plates* in einem US-amerikanischen Einzelstaat für ein Internetportal ein tragfähiges Geschäftsmodell abgibt, so ist das eben nicht auf Nordrhein-Westfalen übertragbar.

Nehmen wir ein zweites Großprojekt: Toll Collect. Fest steht: diesem Projekt liegt eine Fehleinschätzung der Komplexität zugrunde, die mit der Einführung eines technischen Systems verbunden ist. Aber ist denn wirklich die Industrie schuld, die nicht rechtzeitig liefern konnte? Viel gravierender ist, dass die Realisierung einer solchen Infrastruktur von den Verantwortlichen von vornherein nicht als staatlich zu bewältigende oder auch nur zu gewährleistende Aufgabe begriffen wurde. Bewusst unterließ man es von Seiten des Verkehrsministeriums, eine nationale, europataugliche Architektur des Systems vorzugeben. Im Gegensatz dazu steht das Vorgehen bei ähnlichen Projekten in den USA. In diesem Mekka der freien Wirtschaft steht staatliches Engagement bei Innovationsstrategien im Verkehrssektor ganz oben. In Deutschland hingegen begnügte man sich mit vertragsrechtlichen Regelungen. Anders als in USA werden hierzulande Public Private

Partnerships nicht auf der Grundlage staatlicher Strategien und Konzepte durchgeführt; den privaten Unternehmen werden keine klar umrissenen Arbeitsprogramme vorgegeben.

Innovationsmanagement wird mithin als Aufgabe der Industrie angesehen. Der Staat als Pionier – hat er ausgedient? Technisch durchaus interessante Projekte scheitern, weil der Analyse der Umsetzbarkeit nicht frühzeitig genug der notwendige Stellenwert gegeben wird. Auch hier also Scheitern bei der Konzeption, und anschließend viel Aufwand, um die Dinge mit Gewalt doch noch zum Laufen zu bringen.

Worin also besteht Verwaltungskunst? Haben wir es in den beiden angeführten Fällen nicht eher mit Politikversagen zu tun? Ja, aber im Zentrum steht in beiden Fällen das, worauf sich Verwaltungskunst zentral bezieht: nämlich die Umsetzung des Handlungsprogramms in einem Vollzugsgeflecht. Es geht, gleichviel ob man von Public Management oder von Public Governance spricht, um die Steuerung des Vollzugsgeflechts. Wir haben es mit Netzwerksteuerung zu tun, mit dem Ausrichten von Organisationsflotten, die sich nicht unbedingt wie Fischschwärme verhalten. Staatliche Akteure können nicht alles selbst in der Hand behalten, was für die Politikdurchführung erforderlich ist.

Dieses Vollzugsgeflecht ist – eine Begleiterscheinung des Wandels von Staatlichkeit – sehr komplex geworden. Und seine Gestaltung und Regelung hat mit wichtigen Nebenfragen zu tun, welche sich in den Vordergrund drängen. So hat Zukunftsgestaltung durch neues Verwaltungshandeln nur dann eine Chance, wenn sie den Test „Einsparung“ passiert. Das aber erschweren gängige Verfahren der Wirtschaftlichkeitsrechnung ex ante. Und Vertragsgestaltung sowie zunehmend Beschaffungshürden erschweren das Geschäft der Vollzugssteuerung noch über das hinaus, was sich aus dem Nebeneinander von Aufgabenplanung und Ausgabenplanung ohnehin ergibt.

Hinzu kommen die schon angesprochenen Veränderungen der Chancen und Möglichkeiten des Gestaltens, die vor allem mit der Ausreifung der Informationstechnik verbunden sind. Das technische Umgehen mit Information ist für die Informationsarbeit zentral, welche die Verwaltung verrichtet. Auch wenn der Zweck der Organisation in der Produktion von Sachgütern oder in der Sicherung von Frieden oder Herrschaft liegt: das Treffen von Entscheidungen, die Erarbeitung von Informationen für diese Entscheidungen, das Einkellern von Wissen, um diese Informationen erarbeiten zu können, dies alles kennzeichnet Verwaltungsarbeit als Informationsarbeit.

Dass die Informationstechnik Wesentliches verändert, merkt die Praxis, wenn sie die neue Freiheit der Organisationsgestaltung tastend auslotet. Information wird immer weniger zum Engpass der Organisationsgestaltung. Sie kann überall verfügbar sein. Andere Kriterien der Arbeitsteilung können dann in den Vordergrund treten: Transparenz der Strukturen, Nähe zu den Bürgern, anreizgünstige Arbeitsgestaltungen, effektiverer Vollzug. Vor allem verliert der Raum seine Rolle als dominierendes Kriterium des Verwaltungsaufbaus, und zwar überall dort, wo persönlicher Kontakt oder die Überwachung durch Menschen nicht erforderlich sind.

Aber wird diese Praxis heute in irgendeiner Weise von der Verwaltungswissenschaft unterstützt? In der Theorie erscheint Informationstechnik noch allzu oft als bloßes Sachmittel. Der Ablauforganisation gegenüber der Aufbauorganisation den Primat einzuräumen ist ein erster, überfälliger Schritt. Aber sogleich ist anzumerken, dass lineare Modelle der Ablauforganisation geistiger Arbeit nicht angemessen sind. Eher dürfte das menschliche Denken ein Modell dafür abgeben, wie Organisationen denken und lernen und entscheiden. Von der an Stoffströmen ausgerichteten industriellen Ablauforganisation und den an deren Vorbild orientierten Strukturierungsmethoden der Informatiker wird die neue Freiheit der Organisationsgestaltung nicht nur nicht erfasst, sondern geradezu verdrängt.

Verwaltungswissenschaft

Wird die Verwaltungswissenschaft diesen neuen Bedingungen des Organisierens gerecht? Unser Gemeinschaftsprojekt „Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic

Government“ will zu einer den Umständen gerecht werdenden Verwaltungswissenschaft beitragen. Deren *mainstream* drängt Electronic Government immer noch in eine technikverliebte Spielecke ab, und genau das wollen wir ändern.

Die deutsche Verwaltungswissenschaft, soweit sie über die von Juristen im Nebenamt betriebene Selbstbeschreibung der Praxis hinausweist, entstand vor vier Jahrzehnten in dem Bestreben, den juristischen Fallbearbeitungs-Generalisten in den Behördenspitzen abzulösen durch einen Analyse-Generalisten, der komplexere Systeme überblicken kann als die bei Juristen so beliebten Dreiecksbeziehungen. Damit wurde Public Administration von der neu gegründeten Uni Konstanz aus eindeutig in Richtung Public Policy festgelegt. Public Management kann später hinzu, in Deutschland einmündend in die schon vorhandene Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Damit gab zunächst der Verwaltungsbetrieb den Denkraum ab. Das New Public Management befriedigte in Deutschland einen deutlichen Nachholbedarf an Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, freilich um den Preis einer Konzentration auf das Management, mit Scheuklappen nach zwei Seiten: der Produktionsebene, die es zu managen gilt, und der Politik, die sich nicht so leicht entmachten lässt.

Gegenüber einer policyorientierten Verwaltungswissenschaft hinterlässt das ein Vakuum, weil die größere Präzision der Managementempfehlungen mit einer Blickverengung einhergeht. Neuere Ansätze wie Public Governance vermögen das Vakuum nicht aufzufüllen, solange nicht klar ist, worum es bei dem Begriff Governance geht: *corporate governance* von Verwaltungsbetrieben oder Steuerung des Vollzugsgeflechts. Der Begriff wird mit allen möglichen Wunschvorstellungen beladen, die dann wieder umständlich aus ihm herausgelesen werden; dies erinnert an die Begriffsjurisprudenz des 19. Jahrhunderts.

Übernahme der heranrollenden wissenschaftlichen Modewellen konstituiert eine zukunftstaugliche Verwaltungswissenschaft noch nicht. Mir schwebt ein anderer Lösungsweg vor, der darin besteht, drei Sichtweisen zu einer tauglichen Gestaltungswissenschaft zu verbinden. Dies bezeichnet mein Forschungsprogramm für die nächsten Jahre.

Die drei Sichtweisen sind:

- Systembetrachtung
- Sozio-technische Sicht
- Prozessbetrachtung

In diesen Sichtweisen konkretisiert sich der Konnex zwischen technischem und menschlichem Handeln, zwischen Herausforderung und passender Antwort. In ihrer Kombination können sie zu einer Erneuerung führen, welche nicht kurzlebige Erfolge durch isolierte Technikanwendungen, sondern grundlegende Veränderungen anzielt.

So ist eine nicht dogmatisierte, von der allgemeinen Systemtheorie inspirierte **Systemsicht** geeignet, Problemlagen und ihre Lösungschancen ganzheitlich und wechselbezüglich zu erfassen, ohne dabei ins Uferlose zu geraten. Systemsicht – man könnte auch von vernetztem Denken sprechen – zeichnet sich dadurch aus, dass der Betrachter die Grenzen des jeweils zu untersuchenden bzw. zu verbessernden Systems absteckt, dabei dessen Umgebung nicht aus den Augen verliert und Wechselwirkungen bedenkt. Damit kann gewährleistet werden, dass denkbare oder verfügbare Lösungen nicht die Wahrnehmung der Probleme einfärben. Technik erscheint nicht mehr als Allheilmittel, sondern ihr Einsatz kann in einem weiteren Kontext betrachtet werden.

Ergänzt wird der Systemansatz durch eine *sozio-technische Sicht*, welche von vornherein das Zusammenwirken von Mensch und Technik in Handlungssystemen thematisiert. Mit dem Leitprogramm einer sozio-technischen Systemgestaltung wurde schon vor über drei Jahrzehnten die Einsicht formuliert, dass Nutzung der Informationstechnik in menschlichen Handlungssystemen immer ein Zusammenspiel unterschiedlicher

Arbeitsbeiträge bedeutet. Inzwischen ist aber die Mensch-Maschine-Interaktion viel kleinteiliger geworden als bei den teilautomatisierten Verfahren, die vor drei Jahrzehnten Anlass zur Herausbildung dieses Ansatzes gaben. Damals standen Menschen vor und hinter der Maschine, jetzt ist die Maschine ein Tandempartner. Damit wächst die Komplexität.

Diese Sicht wird in der Praxis der Systementwicklung aber immer wieder zugunsten einer Gestaltungspraxis hintangestellt, welche allein die technischen Anteile des zu schaffenden Systems plant. So dominiert regelmäßig eine Anforderungserhebung, welche Anforderungen an die Software zusammenträgt und es dann letztlich der Praxis überlässt, ob die neu entwickelte oder angepasste Software von den Menschen, die mit ihr umgehen müssen, verstanden und akzeptiert wird. Eine ganzheitliche Planung von Arbeitssystemen würde hingegen von vornherein sicherstellen, dass die Mensch-Computer-Interaktion gelingt und arbeitswissenschaftlichen Grundsätzen entspricht.

Die **Geschäftsprozesssicht** als dritte Sicht ist die einer konsequenten Betrachtung von Handlungszusammenhängen, von Arbeit und von Kommunikation, als in der Zeit ablaufende Geschäftsprozesse, die ein festes Ziel haben. Nehmen wir das Beispiel der Polizei, bei der sich gegenwärtig diese Betrachtung durchsetzt. Das ist nicht selbstverständlich. Die Prozesse der Polizeiarbeit haben ja oftmals nicht zum Ziel, irgendwelche Dinge zu produzieren oder umzugestalten. Geht es zum Beispiel darum, einen Streit zu schlichten oder durch Präsenz potenzielle Straftäter abzuschrecken, so ist ihr Handeln nicht produktiv in einem engen Sinne, sondern reaktiv-stabilisierend. Gleichwohl ist die Prozesssicht auch hier sehr nützlich, um dieses Handeln zu analysieren und zu reorganisieren, mit Blick auf eine effektivere Polizeiarbeit.

Die Prozesssicht einzunehmen bedeutet nicht, sich den verbreiteten Werkzeugen zur Analyse und Gestaltung von IT-gestützten Prozessen auszuliefern. Wie gesagt sind diese darauf ausgerichtet, Anforderungen an die Softwaregestaltung zu erheben, nicht jedoch darauf, ganzheitlich das sozio-technische System zu gestalten, in welchem die Technik ihre Wirkungen entfaltet. Diese Gestaltung setzt Prozessverständnis voraus; dieses Verständnis kann erreicht werden, ohne dass – wie meistens bei der Prozessanalyse – Standardisierung oder gar Automatisierung ganzer Prozesse das Ziel ist. Die Bedeutung der Informationstechnik ist oftmals die eines Röntgenstrahls, unter dem die Arbeitvollzüge überhaupt erst sichtbar werden.

Die konsequente Prozesssicht ermöglicht eine Modularisierung von Prozessen, was Effizienzvorteile bringen kann, aber auch neue Möglichkeiten der sozio-technischen Gestaltung eröffnet. Damit kann systematisches, zielbezogenes Vorgehen bei der Prozess-Reorganisation angeleitet werden. Leistungsprozesse können über Organisationsgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg völlig neu gestaltet werden. Für die entstehenden Module kommen unterschiedliche Leistungsproduzenten in Betracht: neben öffentlichen Einrichtungen auch gemeinnützige oder private Anbieter. Hierdurch können Spezialisierungsvorteile ausgeschöpft werden, die bei herkömmlicher Arbeitsweise nicht gegeben sind. Am Ende dieses Transformationsprozesses können verantwortlich gesteuerte öffentliche Leistungsnetzwerke stehen, in denen jeder das produziert, was er am besten kann.

Ein nicht zu unterschätzender Nutzen einer auf Leistungsnetzwerke ausgerichteten Prozessbetrachtung liegt darin, dass sie über schlichte Alternativen im Sinne vollständiger Privatisierung oder gar der Abschaffung von Aufgaben hinausführt. Einige Tätigkeiten bleiben sinnvoller Weise in öffentlicher Hand – andere können besser privat erledigt werden. Die Prozessbetrachtung hilft, diese Tätigkeiten zu erkennen.

Angesichts der Faszination von Patentrezepten und rein technischer Lösungsversprechen ist es nicht einfach, einer Verwaltungswissenschaft zum Durchbruch zu verhelfen, die auf der Kombination dieser drei Sichtweisen beruht. Ergebnis der Kombination dieser drei Sichtweisen sollen robuste und handhabbare Verfahren sein, welche Akteuren in der Praxis dabei Hilfestellung bieten, die neuen Chancen des Organisierens auch wirklich zu

nutzen. Ein solches Verfahren wird gerade von Martin Brüggemeier und Angela Dovifat unter dem Namen „*Open Choice*“ im Rahmen unseres Projekts Organisatorische Gestaltungspotenziale entwickelt. Ein anderes, anfänglich auf die Lage der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben zugeschnittenes Verfahren, das wir entwickeln, kann als *Innovation Impact Assessment* bezeichnet werden. Ähnlich wie die inzwischen akzeptierte Gesetzesfolgenabschätzung soll dieses Verfahren vor Einführung eines neuen technikgestützten Systems die mutmaßlichen Folgen klären und die Frage beantworten, ob die Einführung den erwarteten Nutzen bringt. Dies bedeutet mehr als bloße Technikfolgenabschätzung: es geht um vorausschauende Bewertung neuer sozio-technischer Arbeits- und Kommunikationszusammenhänge.

Insgesamt gilt es, sozio-technische ganzheitliche Planung an die Stelle rein technischer Innovation treten zu lassen. Das Schicksal vieler primär von der technischen Seite her geplanten Großprojekte – genannt sei hier nur das sich über mehr als ein Dutzend Jahre hinschleppende INPOL-neu – zeigt, wie sehr ein solcher Ansatz noch fehlt.

Zukunft von Verwaltung und Verwaltungswissenschaft

Ich komme nun – nach meinem Dreischritt – zu einigen auf die Zukunft gerichteten abschließenden Bemerkungen. Die öffentliche Verwaltung hat die undankbare Aufgabe, in einer Zeit überbordender Innovation Sicherheiten zu schaffen, ohne dabei den Zielhorizont von Good Governance, nachhaltige Wohnbarkeit der Erde, aus den Augen zu verlieren. Sie hat Innovation und die Sisyphusarbeit der Stabilisierung auszubalancieren, ohne ihre eigene Anpassung an die Komplexität dieser Aufgabe zu vernachlässigen. Damit trägt sie zum Reichtum der Nationen in einer Weise bei, die sich dem ökonomisch verbildeten Blick nur mit zusätzlicher Anstrengung erschließt.

Betrachtet man das Handlungsfeld von einem wünschenswerten Zielszenario „Öffentliche Verwaltung 2015“ her, so könnte man zu folgenden drei Annahmen gelangen:

- Erstens: Unkontrollierte Techniknutzung, akute und schleichende Katastrophen, weitere Produktivitätszuwächse und die damit einhergehende Verlagerung des Beschäftigungsdrangs der Menschen auf andere Dinge haben zu einer Aufwertung des Handelns der öffentlichen Verwaltung geführt. Soziale und physische Sicherheit, Verlässlichkeit, Nachhaltigkeit steigen auf der Werteskala.
- Zweitens: Menschliches und technisches Handeln sind eng verwoben, ohne dass menschliche Verantwortung aufgegeben wird
- Drittens: Sozio-technische (ganzheitliche) Planung von Arbeit und Kommunikation ist an die Stelle rein technischer Innovation getreten

Zu erwarten ist – mit Horizont 2015 – nicht, dass die Bedrohungen und Schutznotwendigkeiten unserer Gesellschaft geringer werden. Wohl aber kann unsere Fähigkeit, diesen Bedrohungen zu begegnen, noch erheblich gesteigert werden. Die Wissenschaft kann und wird ihren Beitrag leisten. Soweit es um die Kohäsion der Politiken und die gewährleistende Verantwortung des Souveräns geht, ist eine Wissenschaft unverzichtbar, die Thomas Ellweins Frage aufgreift, was die öffentliche Hand leisten kann, und die deren Handlungsprogramme anleitet.

Wie sieht nun eine solche normativ an Good Governance und dem Grundgesetz ausgerichtet, gestaltungsorientierte Verwaltungswissenschaft aus? Eine normativ ausgerichtete Ingenieurwissenschaft muss einen gewissen Hang zur Dogmatik entwickeln, anders als die Basiswissenschaften, auf denen sie aufbaut, seien dies nun Physik, Biologie oder Sozialwissenschaften. Das macht sie als Ausbildungswissenschaft tauglich. Ihre Forschung ist angewandter Natur und wird daher zu Unrecht oft als zweitrangig angesehen. Angesichts des Umfangs des öffentlichen Sektors und angesichts der vor seiner Tür stehenden Herausforderungen sind die gegenwärtigen Forschungsanstrengungen lächerlich gering. Der Verlust des Glaubens, dass der öffentliche Sektor noch irgend etwas bewirken kann, leitet die

Geldflüsse ab. Wäre die Hans Böckler Stiftung nicht couragiert eingesprungen – wir hätten noch nicht einmal Geld für ein zentrales Projekt bekommen, welches Electronic Government nicht nur durch die technische Brille sieht.

Die Rolle als Ausbildungswissenschaft nimmt Verwaltungswissenschaft in Deutschland erst ansatzweise ein, am prägnantesten in den hoffnungsvollen Bestrebungen einzelner Fachhochschulen. Wenn die hier inzwischen erzeugten Generalisten-Qualifikationen in der Praxis noch nicht nachgefragt werden, dann erinnert mich das auch an die Absatzschwierigkeiten der Oldenburger Betriebswirte im lokalen mittelständischen Umfeld. Dennoch sollten auch die Universitäten verstärkt über Vollstudiengänge Verwaltungswissenschaft nachdenken, wie es sie in Potsdam und Konstanz gibt.

Schluss

Ich komme zum Schluss. Mich freut es besonders, dass nunmehr erstmals in der Geschichte der Universität Oldenburg Grundsätze des Public Management ernst genommen werden, die wir seit Jahrzehnten vertreten. Wird der frische Wind im Management es schaffen, sich nicht in einigen modischen Fallstricken zu verfangen, die letztlich intrinsische Motivation abtöten? Wenn ja, dann besteht die Chance, dass diese Institution ihr Feld endlich findet, anstatt zu versuchen, die alten Universitäten auf deren eigenem Feld zu schlagen. Ein zuhörender Präsident, der sich über die verborgenen wissenschaftlichen Stärken, an denen jede Universität reich ist, ein Bild macht, ist eine so seltene Erscheinung, dass wir uns in Oldenburg darüber freuen sollten.

Die Universität lernt es inzwischen auch, die Bezugspunkte vieler ihrer Mitglieder in *invisible colleges* zu respektieren und zu schätzen. Für mich waren sie immer entscheidend, wengleich es auch hier in Oldenburg spannende Kooperationen gab; Herbert Uppendahls, des früh verstorbenen Politikwissenschaftlers, möchte ich an dieser Stelle gedenken. Dem vereinzelt Verwaltungswissenschaftler brachte dann der Kontakt mit der niederländischen Verwaltungswissenschaft einen Durchbruch. Viel Spannendes und Weiterführendes wird ja von der selbstbezüglichen deutschen Sprachgemeinschaft draußen gehalten.

Oldenburg als Umfeld hatte für mich noch eine andere Seite. Es war anfangs eine Idylle, wenn ich mich auch immer ein wenig als Gastarbeiter gefühlt habe. Gute Schulen, Radwege wie auch die Bedächtigkeit der Menschen gefielen dem aus der Großstadt Zugereisten. Diese Idylle ist verschwunden, Lärm und Hektik haben Großstadtniveau erreicht. An jeder Ausfallstraße ein Gewerbegebiet. Umzingelt von einer Schnellstraße, deren Lärm eine fünfstellige Zahl von Menschen erreicht. Geblieben sind aber einige Institutionen, die Oldenburg so lebenswert machten. Genannt sei nur die Buchhandlung Thye am Schlossplatz, wengleich die klingelnde alte Kasse schon längst zugunsten des Computers abgeschafft wurde. Und ferner Ali Baba, unsere Professorenmensa, deren beide Inhaber das gastronomische Wunder vollbracht haben, über mehr als ein Vierteljahrhundert hinweg mindestens gleichbleibende Qualität anzubieten.

Damit schließe ich mit den Worten eines Bürgermeisters aus dem Nachbarland, der seine Reden mit der Aufforderung zu beenden pflegte:

„en nu naar de borrel“; und nun zum Aperitif!