Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft

Autor(en): **Scharpf, Fritz W.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **11 (1971)**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171673

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

VERWALTUNGSWISSENSCHAFT ALS TEIL DER POLITIKWISSENSCHAFT *

von

FRITZ W. SCHARPF

Professor an der Universität Konstanz

1. Das Thema dieses Beitrags erscheint auf den ersten Blick so anspruchsvoll, dass es wohl nur als Provokation gemeint sein kann. Mit dem Gegenstand der Verwaltung, genauer: mit den Aufgaben und Leistungen der öffentlichen Verwaltungen, mit ihren Verfahrensregeln und tatsächlichen Verfahrensweisen, ihren formellen und informellen Strukturen, ihren Innen- und Aussenbeziehungen, ihrem Personal und seiner Rekrutierung, seinen Karrieremustern, Fähigkeiten, Einstellungen, Motivationen und Frustrationen befassen sich viele wissenschaftliche Disziplinen von der Jurisprudenz bis zur Soziologie und von der Psychologie bis zu den Wirtschaftswissenschaften. Zu diesen Verwaltungswissenschaften im Plural, zu den Einzeldisziplinen also, die mit je spezifischen Fragestellungen und Methoden auch je bestimmte Aspekte des Gegenstandes « öffentliche Verwaltung » bearbeiten, gehört gewiss auch die Politikwissenschaft, obwohl sie gerade diesen Zweig an ihrem Stamm bisher noch nicht sehr kräftig entwickelt hat. Darüber wird sogleich noch mehr zu sagen sein.

Aber das Thema, das hier behandelt werden soll, meint doch offenbar mehr: Es geht aus von der Existenz oder jedenfalls von der Möglichkeit einer durch theoretischen Ansatz, Methode oder Gegenstand konstituierten « Verwaltungswissenschaft » im Singular; und es bestimmt das Verhältnis der Politikwissenschaft zu dieser wie immer konstituierten Verwaltungswissenschaft als das Verhältnis des Ganzen zu seinem Teil. In dieser Interpretation kann, so meine ich, das heutige Thema in der Tat nur als eine Provokation verstanden werden — als eine Provokation allerdings, die sich viel weniger gegen die übrigen Verwaltungswissenschaften richtet, denen so ein Teil des Arbeitsgebietes bestritten werden könnte, als vielmehr gegen die Politikwissenschaft selbst, die einen solchen Anspruch bisher kaum erhoben, geschweige denn auch nur näherungsweise eingelöst hat. Diese erste These bedarf einer etwas näheren Erläuterung.

2. Gewiss ist das auf die öffentliche Verwaltung spezialisierte Lehrfach und Forschungsgebiet der *Public Administration* in den Vereinigten Staaten

---

* Referat vor der 12. Jahresversammlung der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 26./27. Februar 1971. Gegenüber dem mündlichen Vortrag ist der vorliegende Text geringfügig erweitert und durch die notwendigsten Anmerkungen ergänzt.

aus den politikwissenschaftlichen Abteilungen der Universitäten hervorgegangen. Aber ihre Verknüpfung mit den Fragestellungen der Mutterdisziplin war zumindest gelockert durch die enge Assoziierung der Public Administration mit der Verwaltungsreform-Bewegung am Ausgang des letzten Jahrhunderts, die gegen die parteipolitische Ämterpatronage mit ihrer geringen Leistungsfähigkeit und offenbaren Korruptionsanfälligkeit das Ideal einer « unpolitischen » und effizienten professionellen Verwaltung verfocht. In den einflussreichen Arbeiten von *Woodrow Wilson* und *Frank J. Goodnow* wurde die Reformforderung nach einer klaren Scheidung von Politik und Verwaltung zugleich zum wissenschaftlichen Programm der neuen Disziplin [1]. In zunehmender Isolation von der Politikwissenschaft entwickelte die Public Administration eine präskriptive Kunstlehre vom effizienten Verwalten, die in den 30er Jahren in den « Papers on the Science of Administration » von *Gulick* und *Urwick* einen letzten Höhepunkt erreichte [2]. Ihr theoretisches Fundament, ihre Integrationskraft, reichten jedoch nicht mehr aus, um die nun in rasch wachsender Quantität und Qualität sich entwickelnden verwaltungswissenschaftlichen Beiträge anderer Disziplinen aufzufangen und zu integrieren. Wenn wir heute sehr viel mehr über die Verwaltung und das Verwalten wissen, dann verdanken wir das der soziologischen, sozialpsychologischen und psychologischen Organisationsforschung, der Betriebswirtschaftslehre und Management Science, der Operations Research und Systems Analysis und den aus der Wohlfahrtsökonomik hervorgegangenen Verfahren der Cost-Benefit-Analysis und des Planning-Programing-Budgeting-System. Die amerikanische Public Administration selbst hat offenbar ihren Mittelpunkt verloren und ist zur « Interdisziplin » geworden, die in Lehre und Forschung über ein Nebeneinander höchst disparater Ansätze, Methoden und Ergebnisse anderer Disziplinen nicht mehr hinausgekommen ist [3].

3. Der anspruchsvolle Versuch einer Reintegration der Verwaltungswissenschaften zur übergreifenden Verwaltungswissenschaft mit eigener zentraler Fragestellung und einem fassungskräftigen theoretischen Ansatz wurde erst in jüngster Zeit von dem Soziologen *Niklas Luhmann* unternom-

---

[1] W. Wilson, « The Study of Public Administration », *Political Science Quarterly* vol. 2 (1887), p. 197-222; F. J. Goodnow, *Politics and Administration*, New York 1900.

[2] L. Gulick/L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, New York, 1936.

[3] Den derzeitigen Stand der Disziplin kennzeichnet etwa der Sammelband: R. T. Golembiewski / F. Gibson / G. Y. Cornog (eds.), *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*, Chicago 1966; vgl. auch D. Waldo, « Public Administration », *Journal of Politics* vol. 30 (1968), p. 443-479.

Zu der Pluralität der Perspektiven der heutigen Public Administration gehört auch wieder die politische, nachdem die Politics-Administration-Dichotomie seit dem Zweiten Weltkrieg auf zunehmende Kritik gestossen ist: D. Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948; P. H. Appleby, *Policy and Administration*,1949; N. E. Long, *The Policy*, Chicago 1962; R. C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*, Syracuse, N.Y., 1965.

men. In seiner 1966 erschienenen Arbeit zur Theorie der Verwaltungswissenschaft [1] und einer Reihe weiterer Aufsätze [2] entwickelt Luhmann auf ausserordentlich hohem Abstraktionsniveau sein systemtheoretisches Konzept, das die Verwaltung als ausdifferenziertes Teilsystem innerhalb einer hochkomplexen und veränderlichen gesellschaftlichen Umwelt behandelt und ihre spezifische Funktion als Reduktion von Umweltkomplexität durch Herstellung bindender Entscheidungen bestimmt. Für die Umwelt liegt hierin eine Entlastung von der sonst nicht zu verarbeitenden Fülle und Veränderlichkeit möglicher Zustände und Ereignisse; die Welt wird durch die Leistung des Verwaltungssystems einfacher und stabiler, überschaubarer und verlässlicher. Damit das Verwaltungssystem diese gesellschaftliche Leistung erbringen kann, muss es selbst innere Strukturen ausbilden, die es ihm erlauben, die unüberschaubare Komplexität seiner Umwelt nach eigenen Kriterien zu vereinfachen und nach seinen internen Regeln so weit « kleinzuarbeiten », bis schliesslich eindeutige Entscheidungen möglich werden [3].

Das Verhältnis der Verwaltung zur Politik wird bei Luhmann in einer zunächst überraschenden Weise bestimmt. Beide erscheinen als gegeneinander abgegrenzte Teilsysteme, die sich wechselseitig ergänzen sollen. Dabei rechnet Luhmann zum Verwaltungssystem den ganzen Bereich der Entscheidungstätigkeit der Staatsbürokratie einschliesslich der Parlamente, der Regierungen und der Gerichte. Das politische Teilsystem bildet das Vorfeld, in dem jene Prozesse der Machtbildung, der Legitimation von Führungspersonal und der generalisierten Konsensbildung stattfinden, die auf der einen Seite die Abnahmefähigkeit der Entscheidungen des Verwaltungssystems gewährleisten und zugleich die Verwaltung gegen das unmittelbare Durchschlagen von Umweltforderungen in Entscheidungsprozesse abschirmen sollen. Die Entscheidungsprozesse selbst und die Entscheidungsinhalte liegen in diesem theoretischen Modell also nicht im Bereich der Politik, sondern in dem der Verwaltung. Dem politischen Prozess wird im wesentlichen die Legitimationsfunktion zugeschrieben; die Inhalte konkreter Entscheidungen soll er gerade nicht bestimmen [4].

4. Gewiss ist diese Skizze des Luhmannschen Ansatzes gegenüber dem differenzierten und gedankenreichen Original in fast unerträglicher Weise vereinfacht und vergröbert [5]. Aber sie zeigt immerhin — wenn auch in

---

[1] N. LUHMANN, *Theorie der Verwaltungswissenschaft : Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln-Berlin 1966.

[2] Vgl. insbesondere: N. LUHMANN, « Politische Planung », Jahrbuch für Sozialwissenschaft Bd. 17 (1966), S. 271-296; DERS., « Soziologie des Politischen Systems », *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* Bd. 20 (1968), S. 705-733; DERS., « Reform und Information. Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung », *Die Verwaltung* Bd. 3 (1970), S. 15-41.

[3] *Theorie* ..., *a.a.O.*, S. 89 ff., 93 und *passim*.

[4] *Theorie* ..., *a.a.O.*, S. 73 ff. Vgl. auch N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution: Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Berlin 1965, S. 136 ff.

[5] Eine differenziertere Auseinandersetzung mit dem Luhmannschen Ansatz, die die hier interessierenden Aspekte wenigstens am Rande mitbehandelt, bietet: G. SCHMID, « Niklas Luhmanns funktional-strukturelle Systemtheorie: Eine wissenschaftliche Revolution ? », *Politische Vierteljahresschrift* Bd. 11 (1970), S. 186-218.

karikierender Überspitzung — die ausserordentliche Ausweitung des Verwaltungsbegriffs, der hier das Fundament für die theoretische Intergration einer einheitlichen Verwaltungswissenschafte liefern soll. Diesem weiten Verwaltungsbegriff entspricht ein höchst verengter Politikbegriff, auf dessen Grundlage nun allerdings eine Politikwissenschaft gewiss nicht mehr so umfassend konzipiert werden könnte, dass sie die Verwaltungswissenschaft als ein Teil einschlösse.

Der Politologe, der mit Luhmann ob seines reduzierten Politikgebriffs rechten möchte, muss sich allerdings fragen, ob denn die Politikwissenschaft selbst ihr eigenes Arbeitsgebiet bisher sehr viel weiter definiert habe. Und hier scheint Selbstkritik durchaus angebracht. Wenn man von Randgebieten wie der normativen politischen Theorie und der Institutionenlehre einmal absieht, dann hatte die neuere politikwissenschaftliche Forschung insbesondere in den Vereinigten Staaten, aber nicht nur dort, ihr eindeutiges Schwergewicht bei der empirischen Untersuchung gerade jener Prozesse der Machtbildung, Legitimation, Konfliktaustragung und Konsensbildung, auf die Luhmann das Politische reduzieren will. Wahlen und Wählerverhalten, Parteien, Parteiensystem und Gruppenpluralismus, politische Eliten, öffentliche Meinung und politische Kultur, Integration und Konflikt — dies sind etwa die Stichworte, unter denen vor allem jener Bestand methodisch gesicherten empirischen Wissens gesammelt wurde, der heute die Reputation der empirischen Politikforschung begründet [1].

Es bedeutet keine Kritik an den bezeichneten Forschungsschwerpunkten, wenn man feststellt, dass von ihnen her jedenfalls die Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung kaum zu erfassen sind. Fast könnte man den Eindruck haben, dass auch die empirische Politikwissenschaft selbst die von der Public Administration aufgerichtete Schranke zwischen « Politics » und « Administration » respektiere und deshalb den Bereich der Verwaltung als politisch uninteressant vernachlässigt habe. Bis zu einem gewissen Grade gilt dieses Urteil selbst für jene Forschungsrichtung, die im Gegensatz zu der Luhmannschen Grenzziehung den Entscheidungsprozess selbst in den Mittelpunkt ihres Politikbegriffs und ihres Erkenntnisinteresses gerückt hat. Die handelnden Personen der spezifisch politikwissenschaftlichen Entscheidungsprozessstudien sind je nach der Lage des untersuchten Falles Regierungsmitglieder und Bürgermeister, Abgeordnete und Gemeinderäte, Ausschüsse, Fraktionen, Parteien, Journalisten und Verleger und — vor allem und immer wieder — Interessengruppen und Ver-

---

[1] Diese Konzentration von Forschungsschwerpunkten hat ihre Ursache sicher auch in der Verfügbarkeit jener Art von Daten, auf die behavioristische Forschung angewiesen ist, gerade in den bezeichneten Bereichen. Dass es jedoch auch gute substantielle Gründe geben kann, ein traditionell auf den Policy-making-Prozess bezogenes Forschungsthema in ein Input-(Support-) Problem umzuformulieren, zeigt etwa: G. Loewenberg, « The Influence of Parliamentary Behavior on Regime Stability: Some Conceptional Clarifications », *Comparative Politics* vol. 3 (1971), p. 177-200.

bände und ihre Funktionäre und Lobbyisten [1]. Die Verwaltung erscheint in solchen Studien zumeist nur in Nebenrollen am Rande der Szene. Dies erscheint auch plausibel, wenn man berücksichtigt, dass viele — und gerade die besten und einflussreichsten — politikwissenschaftliche Fallstudien sich in ihrem theoretischen Ansatz und ihren Fragestellungen positiv oder kritisch an den Thesen der Pluralismustheorie orientierten und darauf angelegt waren, die Beteiligung zahlreicher oder die Vorherrschaft weniger Interessengruppen an politischen Entscheidungsprozessen zu zeigen oder zu widerlegen [2]. Aber auch unabhängig von dieser pluralistischen Orientierung wird das Bild, das die politikwissenschaftlichen Fallstudien zeichnen, beeinflusst durch die deutliche Bevorzugung von konflikthaften, öffentlichen und besonders interessanten Entscheidungsprozessen. Es ist also nicht weiter verwunderlich, dass bei einer Beschränkung auf die « Haupt- und Staatsaktionen » die im engeren Sinne « politischen » Akteure in der Tat den Entscheidungsprozess dominieren und dass bei einer derartigen Tendenz der Fallauswahl die Funktionen der öffentlichen Verwaltung kaum angemessen erfasst werden können.

5. Grösseres Interesse für die Rolle der Verwaltung ist von einem neueren Ansatz zu erwarten, der Politik als « Policy-Making » begreift, als den Prozess also, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schliesslich als verbindliche Festlegung gewählt werden. Dieser Ansatz, der in der deutschen Politikwissenschaft vor allem von *Rolf-Richard Grauhan* herausgearbeitet und auf die Verwaltungsforschung angewandt wurde [3], ist grundsätzlich in der Lage, den administrativen Beitrag zum Policy-Making ohne Verzerrung zu erfassen. Er führt deshalb auch zunächst in die direkte Konfrontation mit einem konventionellen normativen Vorverständnis, das der Verwaltung im Entscheidungsprozess lediglich instrumentelle Funktionen zuweisen möchte. Nach dieser Vorstellung haben nur die politisch verantwortlichen Organe — Parlamente, Regierungen, Gemeinderäte, Bürgermeister — die Auswahl von Politikinhalten zu bestimmen. Die Verwaltung hat solche politischen Entscheidungen sachgerecht auszuführen, und sie kann auf politische Weisung hin technische Hilfsdienste im Prozess der Ent-

---

[1] Hier seien nur drei der einflussreichsten Studien dieser Forschungsrichtung angeführt: R. A. DAHL, *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961; A. WILDAVSKY, *Dixon-Yates: A Study in Power Politics*, New Haven 1962; R. BAUER / I. DE SOLA POOL / L. DEXTER, *American Business and Public Policy*, New York 1963. Vgl. hierzu auch die wichtige Rezension: *T. Lowi*, « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics* vol. 16 (1963/64), p. 677-715.

[2] Der weitere Zusammenhang wird dargestellt bei F. W. SCHARPF, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 29 ff.

[3] Vgl. vor allem R. R. GRAUHAN, *Politische Verwaltung*, Freiburg 1970, S. 27 ff.; DERS., « Politikwissenschaftliche Forschung zur Verwaltung », *DÖV* 1970, S. 587-591. Grauhan stützt sich dabei vor allem auf den von Edward Banfield entwickelten « Issue-area-Ansatz »: M. MEYERSON / E. C. BANFIELD, *Politics, Planning and the Public Interest*, New York 1955; E. C. BANFIELD, *Political Influence*, New York 1961; E. C. BANFIELD / J. Q. WILSON, *City Politics*, Cambridge, Mass. 1963.

scheidungsvorbereitung leisten. Sie soll aber nicht selbst die Auswahl von Politikinhalten beeinflussen oder bestimmen können.

Gegenüber dieser normativen Perspektive, die die formelle Entscheidungskompetenz in den Mittelpunkt rückt, erlaubt der Policy-Making-Ansatz die empirische Identifikation der tatsächlichen Wahlakte im Auswahlprozess [1]. In so angelegten Untersuchungen kann der Entscheidungsbeitrag der Bürokratien herausgearbeitet werden; es kann gezeigt werden, welche Probleme verdrängt, welche Ziele vernachlässigt und welche Handlungsalternativen in der Phase der Entscheidungsvorbereitung von der Verwaltung bereits ausgeschieden wurden, ehe irgendein verantwortlicher Politiker mit dem Entscheidungsvorschlag befasst war. Untersuchungen dieser Art brauchen auch nicht bei der formellen Entscheidung einer gesetzgebenden Körperschaft oder eines Ministers ihr Ende zu finden, sondern sie können in die Durchführungsphase hinein ausgedehnt werden und dann zeigen, wieviele Fragen durch die formelle politische Entscheidung noch nicht entschieden wurden und wie nun der engere oder weitere Handlungsrahmen durch die Verwaltung inhaltlich ausgefüllt oder auch verändert wird.

Allerdings sind Untersuchungen dieser Art jedenfalls in Deutschland erst am Anfang, und die bisher vorliegenden Befunde sind gewiss noch eine zu schmale Basis für empirisch gesicherte Generalisierungen. Sie unterstützen jedoch immerhin die Vermutung, dass unter den derzeitigen Bedingungen die politischen Prozesse in Regierungen, Parlamenten, Parteien, Verbänden und der Öffentlichkeit nur einen Teil — und bei rein quantitativer Betrachtung vermutlich den kleineren — der insgesamt vom politisch-administrativen System produzierten Entscheidungen und Leistungen inhaltlich bestimmen können. Sicherlich setzt sich in den westlichen Demokratien die Politik gegenüber der Verwaltung immer dann durch, wenn der Minister, die Regierung, das Parlament, Parteien oder die Öffentlichkeit ihre Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Entscheidungsthema konzentrieren können. Aber der moderne Interventions- und Leistungsstaat produziert offenbar im ganzen sehr viel mehr an Entscheidungen und Leistungen, als die eigentlichen politischen Prozesse zu verarbeiten in der Lage sind. Zwar werden auch hier die formellen Entscheidungen in der Regel noch vom Minister, vom Kabinett oder vom Parlament getroffen, aber die Entscheidungsinhalte werden doch weitgehend nicht von manifesten politischen Impulsen, sondern von den Informationen, der Problemsicht und den Zielvorstellungen unserer öffentlichen Bürokratien bestimmt [2].

---

[1] An der Universität Konstanz laufen derzeit mehrere Fallstudien, die diese Fragestellung im Bereich der Stadtplanung, der regionalen Verkehrs- und Siedlungspolitik, der Energiepolitik und anderer Entscheidungsprozesse auf Bundesebene verfolgen.

[2] Dies ist jedenfalls der vorläufige Befund unserer im Auftrag der « Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform » durchgeführten Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung: F. W. Scharpf / H. Andersen / K. Dammann / J. Kussau / L. Oertel / H. Treiber, *Fallstudien,* (unveröffentlichtes Manuskript), Konstanz 1970. Die wachsende Tendenz der Verwaltung zur « Selbstführung » ist auch das grosse Thema der Arbeiten Thomas Ellweins, die sich auf eine breite Grundlage direkter

6. Ein solcher Befund kann und soll gewiss Anlass geben für eine kritische Überprüfung der Leistungsfähigkeit unserer politischen Institutionen und der demokratisch-politischen Prozesse, von denen wir uns die Auswahl von Entscheidungsproblemen und die Bestimmung der Entscheidungsinhalte erwarten [1]. Der gleiche Befund sollte jedoch eine Überprüfung des konventionellen normativen Vorverständnisses nahelegen, das die Verwaltung vom Policy-Making-Prozess ausschliessen und auf eine rein instrumentale Funktion reduzieren möchte [2]. Wir müssen unter den gegebenen Bedingungen realistischerweise davon ausgehen, dass die Summe aller Anforderungen an das politisch-administrative System die Aufmerksamkeits- und Informationsverarbeitungskapazität des demokratischen politischen Prozesses erheblich übersteigt und dass wir grundsätzlich darauf angewiesen sind, dass Verwaltungen Informationen sammeln, Probleme identifizieren, Handlungsalternativen entwickeln und Entscheidungen auch und gerade in jenen Bereichen initiieren werden, in denen manifeste politische Impulse nicht oder noch nicht vorliegen. Wenn diese Voraussetzung zutrifft, dann sollte auch die Politikwissenschaft ihren eigenen Bezugsrahmen erweitern. Die blosse normative Entgegensetzung von Politik und Verwaltung wird unergiebig, sobald wir die Beteiligung der Verwaltung am Policy-Making-Prozess als unvermeidlich akzeptieren müssen. Relevante politikwissenschaftliche Fragestellungen können unter dieser Voraussetzung nur noch in einem die normative Dichotomie übergreifenden Bezugsrahmen neu formuliert werden. Sie sind heute in erster Linie von einer Weiterentwicklung des Policy-Ansatzes zu erwarten.

7. Diese These wird den vielleicht überraschen, der mit dem Stand der neueren Politiktheorie vertraut ist. Bietet nicht das auf der Grundlage der strukturell-funktionalen Systemtheorie von *David Easton* und *Gabriel Almond* entwickelte input-output-Modell des politischen Systems [3] einen bereits bewährten theoretischen Bezugsrahmen von ausreichender Fassungskraft, der ebenfalls die Dichotomie von Politik und Verwaltung übergreift? Wird hier nicht also lediglich noch ein weiteres neues Sprachspiel eingeführt, das die Politikwissenschaft allenfalls noch länger von der drängenden Arbeit an substantiellen Forschungsproblemen abhalten könnte? Solche Fragen drängen sich auf. Aber bei allem Verständnis für den zunehmenden Über-

---

Information über das tatsächliche Funktionieren des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems stützen: T. ELLWEIN, Einführung in die Regierung- und Verwaltungslehre (Stuttgart 1966); DERS., Regierung und Verwaltung, Teil I: Regierung als politische Führung (Stuttgart 1970).

[1] So die dominante Tendenz Ellweins. Vgl. neben den zitierten Arbeiten auch: T. ELLWEIN / A. GOERLITZ, *Parlament und Verwaltung*, Teil I: *Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart 1967.

[2] So vor allem R. R. GRAUHAN, « Modelle politischer Verwaltungsführung », *Politische Vierteljahresschrift* Bd. 10 (1969), S. 269-284.

[3] Vgl. hierzu u.a.: D. EASTON, *The Political System*, New York 1953; DERS., *A System Analysis of Political Life*, New York 1965; G. A. ALMOND / G. B. POWELL, JR., *Comparative Politics, A Developmental Approach*, Boston 1966. Zur Kritik vgl. W. D. NARR, *Theoriebegriffe und Systemtheorie*, Stuttgart 1969, S. 124 ff.

druss an einer blossen Bezugsrahmen-Diskussion ist doch immer wieder an die unvermeidliche Abhängigkeit der Fragestellungen und Forschungsergebnisse von dem einmal gewählten theoretischen Ausgangspunkt zu erinnern. Das input-output-Modell hat die Politikforschung der letzten fünfzehn Jahre erheblich befruchtet, aber es reproduziert gerade darum auch die soeben hervorgehobenen Grenzen und Auslassungen dieser Forschung. Es lenkt die Aufmerksamkeit in erster Linie auf die input-Seite des Modells, die Prozesse und Strukturen der Interessenartikulation und Interessenaggregation, der Konsensbildung und der Machtakkumulation [1]. Dem politisch-administrativen System im engeren Sinne wird in diesem Modell lediglich die « Konversionsfunktion », also die blosse Verarbeitung externer Forderungen zu politischen Entscheidungen und Leistungen zugeschrieben. Das Eigengewicht des politisch-administrativen Systems, die in ihm institutionalisierten Interessen, die Problemsicht und die Zielsetzungen seiner Akteure, kurz: die Möglichkeit seiner relativen Autonomie gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt lassen sich in diesem Modell nur sehr schwer darstellen und problematisieren [2]. Die Implikationen des input-output-Modells führen also schliesslich ganz in die Nähe der marxistischen und neomarxistischen « Agenturtheorien », die in der einen oder anderen Version das politisch-administrative System als Instrument der ökonomisch herrschenden Klasse interpretieren, es also ebenfalls auf die input-Grenze hin instrumentalisieren [3].

Genau die entgegengesetzte Annahme liegt dem eingangs erörterten verwaltungswissenschaftlichen Ansatz von Niklas Luhmann zugrunde. Während das input-output-Modell und die Agenturtheorien die Autonomie des politisch-administrativen Entscheidungssystems tendenziell ausschliessen, wird sie bei Luhmann hypostasiert. Die Politik im Vorfeld des Entscheidungssystems hat die Funktion, Macht, Legitimation und generalisierten Konsens aufzubauen, gleichzeitig aber das Durchschlagen artikulierter Interessen und Forderungen in die konkreten Entscheidungsprozesse zu verhindern. Das Entscheidungssystem verarbeitet hier also nicht spezifische externe inputs, sondern es entwickelt seine für die Umwelt verbindlichen Entscheidungen

---

[1] DAVID EASTON hatte zwar in Ergänzung der *inputs* aus der Umwelt die « *withinputs* » aus dem politisch-administrativen System selbst thematisiert; die Kategorie blieb jedoch in seinem Modell marginal: EASTON, *A System Analysis* ..., *a.a.O.*, S. 55 f. Grössere faktische (aber theoretisch nicht weiter reflektierte) Bedeutung erhalten die *withinputs* in dem ersten am Systemansatz orientierten Verwaltungslehrbuch: I. SHARKANSKY, *Public Administration*, Chicago 1970, S. 7,33 ff.

[2] So auch W. F. ILCHMAN / T. UPHOFF, *The Political Economy of Change*, Berkeley 1969, S. 56 ff.

[3] Neueste Illustrationen zur Anwendung der Agenturtheorie auf die Verwaltung bietet: J. HIRSCH, « Funktionsveränderungen der Staatsverwaltungen in spätkapitalistischen Industriegesellschaften », *Blätter für internationale Politik* Bd. 14 (1969), S. 150-164; DERS., « Zur Politischen Ökonomie des politischen Systems », in: G. KRESS / D. SENGHAAS (Hrsg.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt 1969, S. 190-214; DERS., *Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System*, Frankfurt 1970, S. 55 ff., 241 ff.

auf Grund seiner eigenen, autonomen Relevanzkriterien und Entscheidungsregeln.

Es geht hier nicht darum, die empirischen Implikationen des einen oder des anderen Ansatzes als unzutreffend zurückzuweisen, sondern es geht um die Frage, ob die Politikwissenschaft ihre eigene Perspektive aus einem theoretischen Bezugsrahmen entwickeln soll, der die zentrale Frage nach der relativen Autonomie des politisch-administrativen Systems explizit oder implizit in der einen oder anderen Weise vorbeantwortet und damit im Ergebnis entproblematisiert. Für eine Politikwissenschaft, die diese Selbstbeschränkung vermeiden will, bietet sich dann in der Tat der Policy-Ansatz als ein entwicklungsfähiger Bezugsrahmen an. Die Möglichkeiten seiner weiteren Entwicklung sollen hier unter einem prozessualen, einem inhaltlichen und einem strukturellen Aspekt knapp erörtert werden.

8. Unter dem ersten Aspekt sind politisch-administrative Interaktionen als Prozess der kollektiven Problemverarbeitung zu erfassen. Zwar endet auch dieser Prozess in der schliesslichen Auswahl zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten des Kollektivs, also einer verbindlichen Entscheidung. Gegenüber dieser zentralen Kategorie im Luhmannschen Modell ist der hier vorgeschlagene Begriff jedoch weiter definiert. Während Luhmann seinen Entscheidungsbegriff als die Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung definiert, soll hier der im engeren Sinne politische Aspekt der Konfliktaustragung und Konsensbildung miterfasst werden [1]. Problemlösungsprozesse sind also grundsätzlich unter beiden Aspekten zu analysieren: Sie sind Prozesse der (in der Regel arbeitsteiligen) Verarbeitung vorhandener oder zu gewinnender Informationen über lösungsbedürftige Probleme, über die in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten und über deren Voraussetzungen und wahrscheinliche Auswirkungen.

Problemlösungsprozesse sind aber zugleich auch Interaktionen zwischen mehreren oder sehr vielen Beteiligten mit unterschiedlichen Wirklichkeitsvorstellungen, unterschiedlichen Interessen und Zielen und unterschiedlichen Machtpotentialen und Einflussstrategien. In solchen Prozessen ist Konflikt wahrscheinlich und Konsens problematisch; es geht in ihnen also immer auch um die Frage, ob der jeweils erforderliche Grad von Handlungskonsens unter den Beteiligten schliesslich erzielt werden kann.

Die Politikwissenschaft hat sich bisher ganz überwiegend auf die Analyse von Konflikt/Konsensprozessen beschränkt und dabei die inhaltlichen und informationellen Aspekte der untersuchten Prozesse vernachlässigt. Umgekehrt haben die präskriptiven Verwaltungswissenschaften anspruchsvolle und differenzierte Modelle für die Rationalisierung von Informationsverarbeitungsprozessen entwickelt und dabei das mögliche Auftreten von Interessenkonflikten und Koalitionen, von Machtausübung und von Wider-

---

[1] Vgl. dazu F. W. SCHARPF, « Planung als politischer Prozess », *Die Verwaltung* Bd. 4 (1971), S. 1-30.

stand entweder völlig ausgeklammert oder aber als irrationale Störungen rationaler Modellkonstruktionen hingenommen [1].

Der Politiker und der Verwaltungspraktiker wissen, dass beide Perspektiven für sich allein unzulänglich sind; dass Informationsverarbeitung und Konflikt/Konsensprozesse zwar analytisch unterschieden aber in der Realität nicht voneinander getrennt werden können. Sie wissen, dass Machtstrukturen und antizipierte Konflikte die Informationsverarbeitung in hohem Masse verzerren können und dass umgekehrt neue Informationen über Problemlage und Lösungsmöglichkeiten die Konsenschancen dramatisch verbessern oder auch vollends vereiteln können. Die Politikwissenschaft wird also diesen Interdependenzen ebenfalls nachgehen müssen, und wenn es zutrifft, dass das Schwergewicht der Informationsverarbeitungsprozesse sich aus den im engeren Sinne politischen Institutionen mehr und mehr in den administrativen Bereich verlagert hat, dann wird die Politikwissenschaft auch aus diesem Grunde die Tätigkeit der Verwaltung in ihren Forschungsbereich mit einbeziehen müssen.

9. Erheblich schwierigere Forschungsprobleme wirft der Policy-Ansatz unter seinem zweiten, dem inhaltlichen Aspekt auf. Wenn Politik als Problemverarbeitung begriffen wird, dann stellt sich damit zugleich die Frage, welche Probleme denn nun tatsächlich von der Politik verarbeitet werden und welche Wirkungen dabei erzielt werden. Die Politikwissenschaft hat beide Fragen erst im Laufe des letzten Jahrhzehntes aufgegriffen, so dass gesicherte und generalisierbare Ergebnisse bisher noch nicht erwartet werden können.

Dabei hat sich die erste der beiden Fragen als besonders schwierig erwiesen. Zwar ist es eine völlig plausible Vermutung, dass der politische Prozess auf gesellschaftliche Probleme und die Bedürfnisse und Interessen unterschiedlicher Gruppen keineswegs gleichmässig reagieren werde. In der neomarxistischen Spätkapitalismus-Kritik wird unter dem gleichen Thema derzeit eine Kontroverse darüber ausgetragen, ob die Selektivität des politischen Systems sich immer noch in erster Linie klassenspezifisch auswirke, oder ob inzwischen die horizontalen Disparitäten der Lebensbereiche und die Vernachlässigung nicht-organisationsfähiger und nicht-konfliktfähiger Interessen in den Vordergrund getreten seien [2]. Die Frage würde für die empirische Forschung keine besonderen Probleme aufwerfen, wenn sie auf Grund von Informationen über den Ausgang tatsächlicher politischer Auseinandersetzungen in konkreter Entscheidungsprozessen beantwortet werden könnte. Gerade diesen Test wollen jedoch *Bachrach* und *Baratz*, die eigentlichen

---

[1] Vgl. generell: A. ETZIONI, *The Active Society*, New York 1968, S. 333 ff.

[2] Vgl. C. OFFE, « Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analsye spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme », in: KRESS / SENGHAAS, *a.a.O.*, S. 155-189, und: W. MÜLLER / C. NEUSÜSS, « Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital », *Sozialistische Politik* Bd. 2 (1970), S. 4-67; M. BAETHGE, *Ausbildung und Herrschaft*, Frankfurt 1970, S. 9 ff.

Entdecker dieser Fragestellung, nicht akzeptieren [1]. Sie argumentieren durchaus plausibel, dass im herrschenden System gerade jene Interessen am wirksamsten unterdrückt seien, die — sei es durch Einschüchterung, sei es durch Manipulation der öffentlichen Meinung — nicht einmal in der Lage seien, sich politisch zu artikulieren und eine Auseinandersetzung überhaupt auszulösen. Leider ist diese plausible These, die unter dem Stichwort « Non-Decision-Making » die Politikwissenschaft seit einigen Jahren beschäftigt, kaum zu überprüfen, solange es der empirischen Forschung nicht auf irgendeine Weise gelingt, auch nicht-artikulierte Interessen zu erfassen [2]. Bachrach und Baratz selbst haben sich in ihrer neuesten Veröffentlichung dieser Schwierigkeit allerdings auf einigermassen elegante Weise entzogen [3]: sie haben in einer bis vor wenigen Jahren von Rassenkonflikten verschonten amerikanischen Grossstadt die Bemühungen um eine politische Aktivierung der Negerbevölkerung und die repressiven und manipulativen Gegenstrategien der Stadtverwaltung und der weissen Oberschicht mit den Methoden einer klassischen Fallstudie untersucht. Diese Methode bot sich hier in der Tat an, weil die Existenz identifizierbarer unterdrückter Interessen durch den Vergleich mit früheren Entwicklungen in vergleichbaren Städten begründet werden konnte; sie bietet jedoch keine Lösung, wenn es zunächst darum geht, mögliche unterdrückte Interessen überhaupt zu identifizieren.

Unabhängig von dieser besonderen Schwierigkeit leiden die bisherigen Forschungsergebnisse unter einer zu geringen Differenzierung. Wenn wir davon ausgehen, dass die Problem- und Interessenberücksichtigung des politisch-administrativen Prozesses in erheblichem Masse durch die Entscheidungsbeiträge administrativer Institutionen bestimmt wird, dann müsste die je spezifische Problemperzeption und Interessenberücksichtigung politischer und administrativer Akteure als zentrales Forschungsthema behandelt werden [4]. Nur wenn wir darüber gesicherte Informationen erlangen, können wir auch die konkreten Auswirkungen der unterschiedlichen Muster einer wechselseitigen Zuordnung von Politik und Verwaltung auf die Problemlösungsprozesse bestimmen und kritisch beurteilen.

---

[1] P. BACHRACH / M. S. BARATZ, « Two Faces of Power », *American Political Science Review* vol. 56 (1962), pp. 947-952; DIES., « Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework », *ebende* vol. 57 (1963), p. 632-642.

[2] Vgl. die Kritik am Nondecision-Ansatz bei: R. MERELMAN, « On the Neo-Elitist Critique of Community Power », *American Political Science Review* vol. 62 (1968), p. 451-460.

[3] P. BACHRACH / M. S. BARATZ, *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York 1970.

[4] Wichtige empirische Hinweise dafür bietet die Konstanzer Dissertation von Jürgen Reese, die die unterschiedliche Reaktionsweise von politischer Führung und planender Verwaltung auf artikulierte Unzufriedenheit mit der Verkehrsplanung in einer Grossstadt herausarbeitet: J. REESE, *Widerstand und Wandel der politischen Organisation: Die Geschichte eines Programmkonflikts in der Münchener Stadtplanung*, (Manuskript) Konstanz 1970.

Die ergänzende Frage nach den tatsächlichen Auswirkungen politisch-administrativer Problemlösungsprozesse wird seit einigen Jahren von der amerikanischen Politikwissenschaft in quantitativen output-Untersuchungen behandelt. Leitmotiv der Untersuchungen war die Frage: « Does politics make a difference? » [1], die im Vergleich zwischen amerikanischen Einzelstaaten und Kommunen mit unterschiedlichen Parteiensystemen und unterschiedlichen legislativen, exekutiven und administrativen Strukturen beantwortet werden sollte [2]. Bezugspunkt des Vergleichs waren die öffentlichen Haushalte, insbesondere die Ausgaben für das Bildungswesen, die Sozialfürsorge, den Wohnungsbau, und andere politisch interessante Aufgabenbereiche. Die ersten Ergebnisse dieser Untersuchung waren für die Politikwissenschaft geradezu sensationell: wenn man das wirtschaftliche Leistungsniveau der verglichenen Staaten und Städte konstant hielt, dann verschwanden die vorher feststellbaren Unterschiede in der Ausgabenpraxis. Weder hohe oder niedrige Wahlbeteiligung noch das Vorhandensein oder Fehlen der Parteienkonkurrenz noch die verfassungsmässigen Unterschiede in den Kompetenzen der Legislativen und Exekutiven schienen also den output des politischen Systems wesentlich zu beeinflussen [3]. Wenn dies zutraf, dann waren nicht nur eine ganze Reihe politikwissenschaftlicher Hypothesen widerlegt, sondern die Politikwissenschaft sah sich mit der viel beunruhigenderen Möglichkeit konfrontiert, dass ihr eigentliches Argeitsgebiet, die politischen Prozesse und Strukturen im engeren Sinne, ohne reale Wirkung und somit eigentliche auch ohne gesellschaftliche Relevanz sein könnte.

Inzwischen haben neuere Untersuchungen diese Befürchtung zerstreuen können. Sie gingen von der naheliegenden Vermutung aus, dass Unterschiede im politischen Bereich sich wohl weniger auf die absolute Höhe öffentlicher Einnahmen und Ausgaben auswirken würden als auf deren Verteilung auf die gesellschaftlichen Schichten und Gruppen. Hier ergaben sich nun in der Tat sehr hohe statistische Korrelationen zwischen politischen Strukturvariablen auf der einen Seite und der Einkommensverteilung bzw. der Verteilung politischer Lasten und Leistungen auf die verschiedenen Einkommensgruppen auf der anderen Seite [4]. Allerdings bedürfen auch die in diesem

---

[1] So etwa N. E. LONG, *Inventorying the Human Condition and the Study of Comparative Local Government* (Paper presented at the VIII World Congress of the International Political Science Association), München 1970.

[2] Vgl. die Arbeiten in dem Sammelband: I. SHARKANSKY (ed.), *Policy Analysis in Political Science*, Chicago 1970, und die dort aufgeführte Bibliographie.

[3] So vor allem: R. E. DAWSON / J. A. ROBINSON, « Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States », *Journal of Politics* vol. 25 (1963), p. 265-289; R. I. HOFFERBERT, « The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States », *American Political Science Review* vol. 60 (1966), p. 73-82; T. R. DYE, *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the States*, Chicago 1966.

[4] Vgl. insbesondere: T. R. DYE, « Income Inequality and American State Politics », *American Political Science Review* vol. 63 (1969), p. 157-162; B. R. FRY / R. F. WINTERS, The Politics of Redistribution, *ebenda* vol. 64 (1970), p. 508-522. Weitere relevante Arbeiten bei: J. Q. WILSON, (ed.), *City Politics and Public Policy*, New York 1968.

Bereich bisher vorliegenden Untersuchungen noch der weiteren Differenzierung, ehe sie etwa über die tatsächlichen gesellschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher politisch-administrativer Strukturen aussagen können. Offensichtliche Schwierigkeiten werden sich dabei insbesondere dann ergeben, wenn nicht mehr die aggregierten Wirkungen eines Gesamtsystems, sondern die spezifischen Auswirkungen einzelner Strukturvariablen erfasst werden sollen [1]. Sofern allerdings diese Schwierigkeiten gelöst werden können, sehe ich in dieser Forschungsrichtung einen der potentiell fruchtbarsten Beiträge der Politikwissenschaft zur wissenschaftlichen Erfassung der Leistungen politisch-administrativer Problemlösungssysteme.

10. Der strukturelle Aspekt des Policy-Ansatzes war in den letzten Bemerkungen immer schon mit angesprochen und könnte darum hier knapp behandelt werden. Wir wissen theoretisch und aus zahlreichen empirischen Einzelbeobachtungen, dass die Problemwahrnehmung und Problemverarbeitung durch die am Entscheidungsprozess Beteiligten notwendigerweise höchst selektiv erfolgt und dass diese Selektivität sowohl durch individuelle als auch durch organisatorisch-strukturelle Bedingungen beeinflusst und gesteuert wird [2]. Wir können also beispielsweise vermuten, dass ein Referat für Fragen der Lebensmittelkontrolle die Probleme der chemischen Schädlingsbekämpfung in unterschiedlicher Weise wahrnehmen und behandeln wird, je nachdem ob dieses Referat entweder im Landwirtschaftsministerium oder im Gesundheitsministerium seinen organisatorischen Ort hat [3]. Wir können vermuten, dass Ökonomen oder Soziologen als Verwaltungsbeamte gewisse Probleme anders oder schärfer sehen als der in unseren Ministerien immer noch dominierende Jurist [4]. Kurz: wir können vermuten, dass die Auswahl des politischen und administrativen Personals und dass die organisatorische Arbeits- und Aufmerksamkeitsteilung innerhalb und zwischen den institutionellen Untergliederungen in Politik und Verwaltung sowohl für die Problemwahrnehmung und Informationsverarbeitung als auch für

---

[1] Zuvor bedarf es noch einer genaueren Differenzierung zwischen den unmittelbaren *outputs* des politischen Systems und deren tatsächlichen Wirkungen *(outcomes)*. Vgl. dazu L. MILBRATH, *A Paradigm for the Comparative Study of Local Politics* (Paper presented at the VIII World Congress of the International Political Science Association), München 1970. Nur auf diese Weise kann das « spending-service cliché » überwunden werden, das ohne Berücksichtigung tatsächlicher Wirkungen die Höhe öffentlicher Ausgaben mit effektiven Leistungen des politischen Systems identifiziert. I. SHARKANSKY, « Government Expenditures and Public Service in the American States », *American Political Science Review*, vol. 61 (1967), p. 1066-1078.

[2] Vgl. dazu D. C. DEARBORN / H. A. SIMON, « Selective Perception: A Note on the Departmental Identification of Executives », *Sociometry* vol. 21 (1958), p. 140-144; J. C. MARCH / H. A. SIMON, *Organizations*, New York 1958, S. 150 ff.

[3] Vielfältige Hinweise auf die Bedeutung der organisatorischen « Umwelt » für die inhaltliche Orientierung von administrativen Einheiten bietet H. SEIDMAN, *Politics, Position and Power : The Dynamics of Federal Organization*, New York 1970.

[4] Die Bedeutung von personellen Variablen dokumentiert eindrucksvoll der von *Renate Mayntz-Trier* und ihren Mitarbeitern erstellte « Forschungsbericht über eine organisations-soziologische Untersuchung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung » (unveröffentlichtes Manuskript), Berlin 1970.

den Ausgang von Konflikt/Konsensprozessen und damit für die Ergebnisse und Wirkungen der Problemverarbeitung von ausschlaggebender Bedeutung sind. Wir können diese Wirkungen struktureller Faktoren vermuten, aber wir müssen als Politologen gleichzeitig eingestehen, dass unsere Forschung in diesem Bereich noch ganz am Anfang steht und dass wir darum noch kaum in der Lage sind, diese Vermutungen durch gesicherte Befunde empirischer Untersuchungen zu belegen und zu präzisieren [1]. Hier liegt also noch ein weites und ausserordentlich wichtiges Feld empirischer Forschung vor uns. Angesichts dieser noch kaum in Angriff genommenen Aufgabe scheint es vermessen, wenn nun die Anforderungen an die Politikwissenschaft noch einmal um eine Stufe erhöht werden sollen. Trotzdem halte ich gerade dies für unerlässlich, und ich möchte am Ende dieses Referats wenigstens in einer knappen Skizze andeuten, wo ich die drängendsten Forschungsprobleme einer künftigen Politikwissenschaft sehe. Sie sollen zunächst wiederum in einer Auseinandersetzung mit dem Luhmannschen Ansatz zu einer Verwaltungswissenschaft entwickelt werden.

11. Luhmann schriebt dem Verwaltungssystem die Reduktion von Umweltkomplexität und ihre Verarbeitung zu bindenden Entscheidungen als Funktion zu. Voraussetzung hierfür ist eine innere Strukturierung des Verwaltungssystems, durch die jeweils spezifischen Selektionskriterien für die Aufnahme von Umweltformationen und die arbeitsteilige Verarbeitung dieser Informationen entwickelt und stabilisiert werden können. Die eigene, innere Struktur des politisch-administrativen Systems bestimmt hier also die Art und Weise, in der Umweltkomplexität jeweils erfasst, verarbeitet und reduziert werden kann. Als hochabstrakte Beschreibung der tatsächlichen Funktionsweise politisch-administrativer Institutionen scheint mir dieser Ansatz völlig überzeugend. Problematisch ist jedoch die Behandlung der « Umwelt », die in diesem Modell zwar als hochkomplex und veränderlich vorausgesetzt wird, die aber offenbar prinzipiell beliebige Reduktionsmuster zulässt, also auch einer Reduktion nach den je spezifischen eigenen Kriterien des Verwaltungssystems prinzipiell keinen Widerstand entgegensetzt.

Diese entscheidende Voraussetzung wird problematisch, sobald man nicht nur das Verwaltungssystem, sondern auch die Umwelt als zumindest bereichsweise strukturiert, das heisst also als bereits reduzierte Komplexität begreift [2]. Eine so vor-strukturierte Umwelt setzt Reduktionsversuchen der Verwaltung zumindest dort fühlbaren Widerstand entgegen, wo die Umweltstruktur selbst das Ergebnis früherer oder gleichzeitiger Reduktionen durch andere Subsysteme der Verwaltung ist. Weniger verschlüsselt ausgedrückt: mit der Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben werden die faktischen

---

[1] Vgl. auch T. W. Costello / S. S. Zalkind, *Psychology in Administration*, Englewood Cliffs, N.J., 1963.

[2] Ansätze zu einer Theorie der strukturierten Komplexität bietet H. A. Simon, « The Architecture of Complexity », *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 106 (1962), p. 467-482.

Interdependenzen zwischen den gesellschaftlichen Bereichen immer mehr zum Problem des arbeitsteilig organisierten Verwaltungssystems selbst. Die Folgeprobleme der Massnahmen einer Entscheidungsstelle verlaufen sich nicht mehr in der Weite einer vorstaatlich-gesellschaftlichen « Umwelt », sondern sie manifestieren sich als Störungen in bereits politisch-administrativ geregelten und durchnormierten anderen Entscheidungsbereichen. Die Komplexität einer so strukturierten Umwelt lässt sich also nicht mehr beliebig reduzieren, sondern fordert spezifische, von der Umweltstruktur determinierte Reduktionsmuster. Unter diesen Voraussetzungen kann darum die Funktion des Verwaltungssystems nicht mehr schlechthin als Reduktion von Komplexität definiert werden; das Zentralproblem ist die Umwelt-Angemessenheit der Reduktionsmuster und — wenn es zutrifft, dass die innere Struktur des Verwaltungssystems diese Reduktionsmuster determiniert — die Umwelt-Angemessenheit des Verwaltungssystems im ganzen und seiner jeweiligen Struktur.

12. Etwas weniger abstrakt kann das Problem in zwei Thesen formuliert werden:

a) Bei der ausserordentlichen und immer noch zunehmenden Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben können politisch-administrative Problemverarbeitungsprozesse nur arbeitsteilig organisiert werden. Diese Arbeits- und Zuständigkeitsteilung zwischen Bund, Gliedstaaten und Kommunen, zwischen Ressorts und Dezernaten, zwischen Abteilungen und Referaten sichert im günstigen Falle die intensive und zuverlässige Aufmerksamkeit für begrenzte Problembereiche und die Handlungsbereitschaft für entsprechend begrenzte Aufgabenbereiche. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wäre ohne diese nur durch Spezialisierung zu gewinnende intensive und zuverlässige Aufmerksamkeit und Handlungsbereitschaft nicht sicherzustellen.

b) Die Spezialisierung führt jedoch notwendigerweise auch zu einer Beschränkung der Aufmerksamkeit und Handlungsbereitschaft der einzelnen Stellen auf ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Die gesellschaftlichen Problemzusammenhänge ihrerseits halten sich jedoch nicht an diese Zuständigkeitsgrenzen in der öffentlichen Organisation. Mit der Beschleunigung wissenschaftlicher, technologischer und wirtschaftlicher Entwicklungen vermehren sich nicht nur die Ansprüche gegenüber dem politisch-administrativen System und damit die Menge der zu verarbeitenden Probleme, sondern es erweitern sich im selben Masse auch die Interdependenzen zwischen den einzelnen Problembereichen und damit die Ausdehnung der in sich zusammenhängenden strukturierten Problemfelder.

Zusammengenommen ergebe diese beiden Thesen das folgende Bild: Unsere politisch-administrative Organisation tendiert dazu, Teilprobleme isoliert und in dem Zuschnitt zu behandeln, der der jeweiligen Zuständigkeitsgliederung entspricht. Dieser Zuschnitt entspricht aber immer seltener dem tatsächlichen Problemzusammenhang, und die Massnahmen, die auf diese Weise in der politisch-administrativen Organisation beschlossen werden, sind immer weniger in der Lage, ein gegebenes Problem angemessen zu

verarbeiten. Wichtige Problemaspekte bleiben unberücksichtigt, häufig wird ein und derselbe weitere Problemzusammenhang gleichzeitig von mehreren Stellen mit unterschiedlicher Problemsicht, unterschiedlichen Zielen und widersprüchlichen Handlungsprogrammen bearbeitet; in aller Regel haben die einzelnen Massnahmen völlig unkontrollierte und oft weitreichende Folgewirkungen, die dann in anderen Sektoren als unerwartete Störungen und Belastungen auftreten. Unter derartigen Bedingungen wird problemgerechtes politisches Handeln immer weniger möglich und werden die unerwarteten, « kontraintuitiven » Folgen politischer Aktionen die manifesten Ziele immer mehr überwuchern [1].

Ich glaube nicht, dass diese Skizze zu pessimistisch gezeichnet ist. Unter Politikern und Verwaltungsleuten, aber auch in der Wissenschaft und in der politisch interessierten Öffentlichkeit verstärkt sich heute die Befürchtung, dass unser politisch-administratives System in seiner derzeitigen Struktur seinen Problemen nicht mehr gewachsen sei; dass es seine Handlungsfähigkeit in zunehmendem Masse einbüsse und dass trotz aller vermehrten Anstrengungen im Bereich der Koordination, der Planung und der wissenschaftlichen Beratung der Politik die Tendenz zum kurzfristigen und kurzatmigen Krisenmanagement eher noch wachse als abnehme [2].

Wenn dieser Befund näherungsweise zutrifft, dann stehen wir alle, Politiker, Beamte, Wissenschaftler und Bürger, vor der Frage, wie denn unter den heutigen und künftigen Bedingungen Politik als Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme und als aktive Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse überhaupt noch möglich sei. Diese Frage muss radikal gestellt werden.

Wenn die behauptete Diskrepanz zwischen unserer politisch-administrativen Struktur und der realen Struktur jener Probleme, für die wie uns eine politische Lösung erwarten, nicht überwunden werden kann, dann müssen unsere Problemverarbeitungsprozesse scheitern. Dies gilt sicherlich für den Aspekt der Informationsverarbeitung, bei der die probleminkongruente Struktur sowohl die Erfassung von Probleminformationen als auch die Entwicklung von problemgerechten Handlungsmöglichkeiten stören oder sogar vereiteln kann. Es gilt aber nicht minder für die Leistungsfähigkeit politischer Konflikt/Konsensprozesse. Wenn die Verarbeitungsstruktur nicht der Problemstruktur entspricht, dann besteht auch keine Möglichkeit, die jeweils relevanten Partner an der Auseinandersetzung um Handlungsalternativen zu beteiligen. Demokratische Partizipation läuft leer, wenn das Forum fehlt, auf dem die realen Probleme der Betroffenen in ihrem tatsächlichen Zusammenhang in Konfliktaustragung und Konsensbildung ver-

---

[1] Vgl. hierzu auch die auf die Computer-Simulation komplexer Systeme gestützten Thesen von J. W. FORRESTER, *Urban Dynamics*, Cambridge, Mass. 1969, S. 107 ff.

[2] Hierfür seien nur zwei neuere Analysen angeführt: H. LÜBBE, « Ernst und Unernst der Zukunftsforschung », *Merkur* Bd. 23 (1969), S. 125-130 und N. LUHMANN, « Status Quo als Argument », in: H. BAILER (Hrsg.), *Studenten in Opposition*, Bielefeld 1968, S. 74-82.

arbeitet werden können [1]. Es geht hier also keineswegs nur um Probleme einer « technokratischen » Effizienz, sondern es geht in der Tat um die Grundlagen künftiger politischer Handlungsfähigkeit.

Es ist nicht schwer, die abstrakten Vorbedingungen dieser Handlungsfähigkeit zu bezeichnen. Voraussetzung wäre eine dramatische Steigerung unserer Fähigkeiten, reale Problemstrukturen zunächst einmal analytisch zu identifizieren; Voraussetzung wäre ferner eine erheblich höhere Flexibilität des politisch-administrativen Systems, das entweder seine interne Struktur variabel halten oder aber darauf verzichten muss, seine Reduktionsweise, das heisst die inhaltliche Selektivität der Problemverarbeitungsprozesse sehr eng an die eigene Innenstruktur zu binden; Voraussetzung wäre schliesslich eine qualitative Steigerung sowohl der Informationsverarbeitungskapazität als auch der Konsensbildungsfähigkeit in politisch-administrativen Problemlösungsprozessen. Ob und wie diese Voraussetzungen erfüllt werden können, dafür gibt es beim heutigen Stand von Forschung und Praxis kaum erste Andeutungen [2]. Das Problem selbst jedoch, die Frage nach der Möglichkeit problemadäquater politisch-administrativer Strukturen und Prozesse unter den modernen Bedingungen, scheint mir der eigentlich übergreifende Bezugsrahmen aller Verwaltungswissenschaften und zugleich das zentrale Forschungsthema einer auf die politische Praxis bezogenen und sie reflektierenden Politikwissenschaft sein zu müssen. In diesem Sinne jedenfalls sollten wir als Politikwissenschaftler die Provokation des Themas der heutigen Veranstaltung akzeptieren, auch wenn wir wissen, dass die Grösse dieser Herausforderung die bisherigen Leistungen unserer Disziplin bei weitem übersteigt.

---

[1] Vgl. dazu: F. W. SCHARPF, *Demokratietheorie, a.a.O.*, S. 49 ff.

[2] Hier ist jede Auswahl notwendig subjektiv. Für besonders relevant und potentiell fruchtbar halte ich u.a.: C. ALEXANDER, *Notes on the Synthesis of Form*, Cambridge, Mass., 1964; J. K. FRIEND / W. N. JESSOP, *Local Government and Strategic Choice*, London 1969, und Y. DROR, *Public Policymaking Reexamined*, San Francisco 1968.