

Niklas
Luhmann

Die
Grenzen
der Verwaltung
Suhrkamp

SV

Eine Edition des Niklas Luhmann-Archivs
der Universität Bielefeld in Kooperation mit den
Digital Humanities der Bergischen Universität Wuppertal

Niklas Luhmann
Die Grenzen der Verwaltung

Herausgegeben von
Johannes F. K. Schmidt und Christoph Gesigora

Mit einem Nachwort von
André Kieserling und Johannes F. K. Schmidt

Suhrkamp

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

Erste Auflage 2021

© Suhrkamp Verlag Berlin 2021

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
der Übersetzung, des öffentlichen Vortrags
sowie der Übertragung durch Rundfunk
und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: le-tex, Leipzig

Druck und Bindung: Pustet, Regensburg

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-58773-7

Inhalt

Vorwort	7
Teil I	
Verwaltung als Entscheidungssystem	9
1. Stand und Entwicklungsmöglichkeit der Verwaltungswissenschaft	11
2. Grundbegriffe einer systemtheoretischen Verwaltungswissenschaft	40
3. Struktur als Systemleistung	84
Teil II	
Die Umwelt der Verwaltung	103
4. Die allgemeine Konstellation	105
5. Publikum	122
6. Politik	146
7. Personal	164
8. Umweltsynthese	190
Editorische Notiz	213
Faksimile des Buchplans	220
Nachwort: Verwaltung als Milieu	223
Sachregister	251

Vorwort

In einem wissenschaftlich so zerstrittenen Gebiet wie dem der Verwaltungswissenschaft, wo die Uneinigkeit so weit geht, daß nicht einmal über den Gegenstand der Uneinigkeit Klarheit geschaffen werden kann, ist es ohne Zweifel ein Wagnis, das Wort »Theorie« zu benutzen. Wenn dies trotzdem geschieht, soll das keine Präention des Besserwissens, keinen Anspruch auf Gültigkeit endlich gefundener Ergebnisse bezeugen, sondern nur einen Hinweis geben auf den Abstraktionsgrad der vorgelegten Untersuchungen. Praktiker mögen dadurch abgeschreckt werden. In Wahrheit bezeichnen jedoch die Begriffe *Theorie* und *Praxis* in der abendländischen Tradition keinen sachlichen Gegensatz von Perspektiven, sondern nur einen Unterschied in der Umweghaftigkeit und Komplexität des Denkens. Umwege des Denkens ersparen Umwege des Handelns. Die Rationalität des Handelns gründet sich letztlich immer auf die Indirektheit von Zwischenüberlegungen. Es gibt daher, wie man gesagt hat, nichts Praktischeres als eine gute Theorie.

Teil I

Verwaltung als Entscheidungssystem

1. Kapitel

Stand und Entwicklungsmöglichkeit der Verwaltungswissenschaft

Eine Studie über Verwaltungswissenschaft findet sich heute, Mitte der 60er Jahre, in einer in doppeltem Sinne ungemütlichen Situation: In allerjüngster Zeit sind eine Reihe von glänzenden theoretischen Ansätzen bekannt geworden, die vielversprechende Aussichten eröffnen, freilich Aussichten von einer Kompliziertheit, über die sich in Deutschland weder akademische Kreise noch die Verwaltungspraxis bisher hinreichend Rechenschaft geben. Andererseits ist so wenig sicherer Grund, so wenig konsistente Theorie, geschweige denn empirisch gesicherter Erkenntnisbesitz vorhanden, daß jeder Schritt ins Ungewisse geht. Beides hängt natürlich eng zusammen. Der Kompliziertheitsgrad der Materie, die verwirrende Fülle der empirischen Fakten, die eine Deutung verlangen, die Funktionalisierung aller Maßstäbe und die Variabilisierung aller Konstanten lassen ein Gefühl des Schwindels aufkommen. Je stärker man sich dem konkreten, faktischen Verwaltungshandeln zu nähern, je praxisnäher man zu denken sucht, desto vielfältiger werden die Beziehungs- und Deutungsmöglichkeiten, desto abstraktere Denkmittel sind nötig, will man zu sachgerechten Aussagen kommen. Weder im gesetzten Recht noch in einigen übersehbaren Organisationsprinzipien, weder in einer vorgegebenen politischen Ordnung, die allseits Vertrauen genießt, noch in einer unwandelbaren Aufgabenstruktur finden sich letzte und gültige Ansatzpunkte für die Beurteilung des Verwaltungsgeschehens. Und wenn man zuweilen auf Tagungen nachdrücklich

vorgehalten bekommt, daß der Mensch im Mittelpunkt aller Dinge stehen müsse, so ist bei der Vielzahl der Menschen, die mittlerweile den Erdball bevölkern, weder diese Vorstellung vollziehbar, noch wird einem mitgeteilt, wo sich dieser Mittelpunkt befindet. Das Tagungspathos bedient sich begreiflicher Weise einer Abstraktionshöhe, die eine Aussage zustimmungssicher und unschädlich macht. Abstraktionen werden auch wir nicht vermeiden können. Ist aber über angenehme, weil vertraute Banalitäten hinaus eine Abstraktion möglich, die nicht nur unschädlich, sondern auch nützlich ist?

Trotz des raschen Anwachsens der Forschungen und Theorieversuche in den letzten Jahren, das mit einer Explosion verglichen worden ist,¹ besitzen wir keinen theoretischen Bezugsrahmen, der den Verwaltungsvorgang als solchen zum Thema hätte. Es gibt im Grunde nur *angelehnte Verwaltungswissenschaften*. Ihr jeweiliger Ausgangspunkt liegt in einer der traditionell anerkannten Disziplinen, deren Methode und Begriffe sie auf das Verwaltungsgeschehen übertragen. Daher findet, wer einen Überblick über das Schrifttum zu gewinnen sucht, mehrere Verwaltungswissenschaften, die einander im Stile guter akademischer Arbeitsteilung Respekt bezeugen, sich aber nicht miteinander im Gespräch befinden.²

- 1 Vgl. Fritz Morstein Marx, *Amerikanische Verwaltung. Hauptgesichtspunkte und Probleme*, Berlin 1963, S. 188.
- 2 Die Ansicht, daß in der Erforschung des Verwaltungsgeschehens unvermeidlich mehrere verschiedene Fachdisziplinen zusammentreffen, kann als vorherrschend bezeichnet werden. Vgl. z.B. Erich Becker, »Stand und Aufgaben der Verwaltungswissenschaft«, in: *Festschrift für Friedrich Giese. Zum 70. Geburtstag – 17. August 1952*, Frankfurt/M. 1953, S. 9-60; André Molitor, *Administration publique. Rapport élaboré pour l'Unesco à la demande de l'Institut International des Sciences Administratives*, Paris 1958, insb. S. 21 ff.; Fritz Morstein Marx, »Amerikanisches Schrifttum zur öffentlichen Verwaltung«, in: *Verwaltungsar-*

Darunter leidet auch das Studium der Verwaltungswissenschaft. Man kann nicht sämtliche Wissenschaften studieren, die zum Verständnis des Verwaltungsgeschehens beitragen können. Die Lehre der Verwaltungswissenschaft muß sich daher praktisch auf den Boden einer bestimmten Fachwissenschaft begeben, deren Kenntnis sie bei den Studierenden voraussetzen kann. So bekommt sie auch von den Unterrichtsproblemen her den Charakter einer angelehnten, mit praktischen Spezialproblemen befaßten, »angewandten« Disziplin. Dadurch wird die theoretische Besinnung auf die Eigenart des Verwaltungsvorganges gehemmt.

Diese Situation erschwert die Konsolidierung einer *einheitlichen Verwaltungswissenschaft*, und zwar nicht nur in Deutschland, sondern ebenso in der dafür sehr viel stärker aufgeschlossenen amerikanischen Forschung. In der abendländischen Wissenschaftstradition haben sich neue Wissenschaften zumeist durch Ausgliederung, durch eine Art Zellteilung der vorhandenen, gebildet. Man schied Teilkomplexe aus, deren Selbständigkeit im Fortschreiten einer Mutterwissenschaft erkennbar geworden war – ein Prozeß zunehmender

chiv 49 (1958), S. 48-72 (49); Adolf Hüttl, »Gegenstand, Methode, Gliederung und Aufgabe der Verwaltungslehre«, in: Deutscher Beamtenbund (Hg.), *Vorzüge und Mängel des öffentlichen Dienstes. Vierte beamtenpolitische Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes auf der Bühler Höhe 1962*, Bad Godesberg 1962, S. 144-156; Peter B. Hammond u. a., »On the Study of Administration«, in: James D. Thompson u. a. (Hg.), *Comparative Studies in Administration*, Pittsburg 1959, S. 3-15 (insb. 12 ff.); Albert H. Rubenstein, Chadwick J. Haberstroh (Hg.), *Some Theories of Organization*, Homewood 1960, S. 2; Robert V. Presthus, *The Organizational Society. An Analysis and a Theory*, New York 1962, S. 11 ff. Siehe ferner Georges Langrod, »Science administrative ou sciences administratives?«, in: *Annales Universitatis Saraviensis* 5 (1956/57), S. 92-123, der zu einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft hinzuführen sucht.

Abstraktion, Differenzierung und Spezialisierung. Die Begründung einer Verwaltungswissenschaft scheint dagegen das umgekehrte Verfahren der Integration zu verlangen. Sie kann, da viele Wissenschaften an der Zeugung beteiligt sind, nicht durch bloße Absonderung geschehen. Sie muß aus mehreren Disziplinen das für sie Brauchbare herausdestillieren und – will sie nicht bei einer eklektischen Ansammlung heterogener Vorstellungen stehenbleiben – daraus eine einheitliche Theorie bilden. Das ist, wenn überhaupt, nur auf dem Wege scharfer Abstraktion möglich. Daß dieser Vorgang sehr viel größere Schwierigkeiten bereitet als der einer einfachen Ausdifferenzierung, liegt auf der Hand. Allein die Orientierung in den verschiedenen Grundwissenschaften überfordert den einzelnen Forscher, zumal der Zug der Zeit zur Spezialisierung und zu wachsenden Genauigkeitsanforderungen geht.

Als *Grunddisziplinen der Verwaltungswissenschaft* stehen heute namentlich die Rechtswissenschaft (1), die Wirtschaftswissenschaft (vor allem Betriebswissenschaft) (2), die Politische Wissenschaft (3), die Soziologie (4) und die Psychologie (5) in Konkurrenz. Wir müssen auf diese verschiedenen Möglichkeiten in aller Kürze eingehen, um uns ein Bild über ihre Tragweite zu verschaffen.

(1) Die *Rechtswissenschaft* hat, zunächst in Frankreich, dann auch in Deutschland, das Gebiet der öffentlichen Verwaltung mit nahezu ausschließender Wirkung annektiert. Damit ist die Frage der Richtigkeit der Verwaltungsentscheidung in den Mittelpunkt des Interesses gerückt, und dies unter ganz speziellen, nämlich juristischen Gesichtspunkten.

Die Kriterien der Richtigkeit einer Verwaltungsentscheidung werden dem gesetzten Recht und der Rechtsprechung entnommen und auf dieser Grundlage rational durchgearbeitet. Der Problemstil ist durch das Streben nach Konsistenz

von Normauslegungen bestimmt. In begrenztem Umfange, bei der Auswahl unter sich anbietenden Problemlösungen, spielt der Gedanke an die praktischen Folgen dieser oder jener dogmatischen Variante eine Rolle. Aber es ist nicht Sache der Rechtswissenschaft, diese Folgen als empirische Fakten eigens zu erforschen.

Außerdem kann die Rechtswissenschaft, die davon ausgeht, daß Recht sein *soll*, nicht nach der *Funktion* des Rechts für die Verwaltung fragen; denn die Frage nach der Funktion eines Gegenstandes impliziert, daß dieser Gegenstand als ersetzbar behandelt wird. Weil nicht nach der Funktion des Rechts gefragt werden kann, kommt auch nicht deutlich zutage, daß Privatverwaltungen nicht nur von anderen Normen, sondern überhaupt nicht im gleichen Sinne vom Recht beherrscht sind wie öffentliche Verwaltungen, daß die Funktion des öffentlichen Rechts dort anders erfüllt wird. Um diese sprengende Einsicht zu umgehen, isoliert sich die *Verwaltungsrechtswissenschaft* als Wissenschaft vom öffentlichen Recht auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung und schließt Vergleiche mit Privatverwaltungen und erst recht deren thematische Erfassung aus ihrer Zuständigkeit aus. Ihre Sicht auf die »Verwaltungslehre« bleibt, milde gesagt, egozentrisch.³

Bezeichnend dafür sind zwei typische Einstellungen zum Verhältnis von Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft, die man unter Juristen immer wieder vertreten findet: Die eine meint, die Verwaltungsrechtswissenschaft könne sich die rechtlich relevanten Verwaltungshandlungen reservieren, die Verwaltungswissenschaft sei auf die

3 Siehe z.B. Ernst Forsthoff, »Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre«, in: ders., *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959, S. 47-63.

übrigbleibenden Verwaltungshandlungen beschränkt – als ob alle Gegenstände, die farbig sind, deshalb nur von der Optik behandelt werden könnten. Selbst wenn man einsieht, daß es keinen rechtsfreien Raum der Verwaltung gibt, wird daraus nur die ebenso fehlgehende Schlußfolgerung gezogen, die Verwaltungswissenschaft müsse deshalb auf der Verwaltungsrechtswissenschaft aufbauen und von dort her ihre Grundbegriffe beziehen.⁴ Beide Ansichten verkennen den analytischen Charakter einer Wissenschaft in ihrem Verhältnis zur konkreten Wirklichkeit. Das Verwaltungsrecht, und infolgedessen auch die Verwaltungsrechtswissenschaft, befaßt sich mit den gleichen Tatbeständen wie die Verwaltungswissenschaft, nur daß sie ein anderes grundbegriffliches Relevanzschema zugrunde legt und daher jeweils andere Aspekte des Wirklichen beleuchtet und erforscht.⁵

(2) Ähnliche Feststellungen lassen sich über die Versuche treffen, *wirtschaftswissenschaftliche* Methoden und Begriffe auf das Verwaltungsgeschehen anzuwenden. Sie haben zu einem Komplex von Aussagen über Organisation und »Management« geführt, die wir in Anlehnung an einen sich einbürgernden Sprachgebrauch die »klassische Organisations-*theorie*« nennen wollen.

4 So z.B. Rudolf Stich, »Das Verwaltungshandeln. Eine Bestandsaufnahme an Hand von Beispielen aus der neueren Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur«, in: *Juristische Schulung* 4 (1964), S. 333-341 und 381-391 (335).

5 So wohl auch Becker, »Stand und Aufgaben der Verwaltungswissenschaft«, S. 9ff., und Erich Becker, »Verwaltung und Verwaltungsrechtssprechung. Bericht [und Aussprache]«, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hg.), *Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung – Verwaltung und Verwaltungsrechtssprechung*, Berlin 1956, S. 96-135 (131); siehe auch die »Diskussion«, ebd., S. 174-210 (209f.).

Für die klassische Organisationslehre, namentlich die betriebswissenschaftliche Unternehmenstheorie, ist zunächst bezeichnend, daß sie standpunktrelativ entworfen ist: Sie erkennt nur einen einzigen Standpunkt, den des Unternehmers, als Rationalisierungsgrundlage an.⁶ Die Standpunkte aller anderen Beteiligten – seien es arbeitende Organisationsmitglieder, Lieferanten, Kunden – erscheinen in der Perspektive des Unternehmers als Daten, Mittel oder Hindernisse, also in einer spezifisch funktionalen Charakterisierung. Durch diesen Ausgangspunkt wird es möglich, einen Unternehmenskomplex als Handlung – und nicht als das, was er ist: als System – zu verstehen und zu rationalisieren. Man gewinnt dadurch den Anschluß an die traditionelle Explikation der Rationalität des Handelns durch das Zweck/Mittel-Schema. Die Ganzheit der Unternehmung wird durch den Zweck (des Unternehmers) repräsentiert, die Teile der Unternehmung werden als Mittel zu diesem Zweck angesehen.

Die klassische Organisationstheorie ist, was ihre heutigen Kritiker oft verkennen, ebenfalls normativer Natur. Sie fordert, daß ein Organisationszweck durch geeignete Mittel bestmöglich verwirklicht werden *soll* und sucht nach den Organisationsprinzipien und Verhaltensmaximen, die dabei zu beachten sind. Der normative Charakter des Ansatzes verrät sich besonders in der Art, wie diese Theorie mit den faktischen Organisationsschwierigkeiten, mit mangelnder Motivation und den empirischen Grenzen der Rationalisierung

6 Als eine neuere Darstellung dieser Position vgl. Helmut Koch, »Die Theorie der Unternehmung als Globalanalyse«, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 120 (1964), S. 385-434. An kritischen Stimmen etwa Herbert A. Simon, »A Comparison of Organisation Theories«, in: ders., *Models of Man. Social and Rational*, New York 1957, S. 170-182 (174); Martin Irlé, *Soziale Systeme. Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informellen Organisationen*, Göttingen 1963, S. 17, 70.

fertig wird: Die Probleme werden entweder durch Gegenprinzipien aufgefangen (zum Beispiel Zentralisierung/Dezentralisierung; herrschaftliche/genossenschaftliche Struktur; Spezialisierung/Koordination; Stabilität/Flexibilität)⁷ oder den Schwächen der menschlichen Natur zur Last gelegt. Im Spannungsfeld von idealen Prinzipien und menschlicher Natur erscheint das Verwaltungshandeln als Kunst.

Aufgabe der Organisation ist es, die strukturellen Bedingungen rationaler Wahl zu gewährleisten. Sie ist insofern marktanalog gedacht. Alles kommt deshalb darauf an, wie Rationalität ausgelegt wird (und an diesem Punkte setzt dann auch die Kritik an). Die Anlehnung an die Wirtschaftswissenschaft findet die klassische Organisationslehre in ihrem Rationalitätsbegriff durch Auslegung des Zweck/Mittel-Schemas im Sinne des Optimalprinzips. Dessen These, daß ein Zweck gesetzt sei und alle anderen Handlungsfolgen als Folgen der Mittel begriffen und als Kosten gegengerechnet werden könnten, setzt Quantifikation, praktisch also Geldrechnung voraus. Da die öffentliche Verwaltung es sich niemals leisten kann, ihre Handlungsfolgen nur in Geld zu bewerten, limitiert dieser Ansatz den Anwendungsbereich der Theorie auf Privatunternehmen.⁸

Für Privatunternehmen ist nun bezeichnend, daß Verwaltungsvorgänge mit andersartigen Vollzügen, etwa Produktion oder Verkauf, eng verflochten sind. Sie werden natürlich von anderen Personen und in anderen Gebäuden ausgeführt;

7 Vgl. dazu die Kritik von Herbert A. Simon, *Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen*, Stuttgart 1955.

8 Siehe Niklas Luhmann, »Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?«, in: *Verwaltungsarchiv* 51 (1960), S. 97-115 [Wiederabdruck in: ders., *Schriften zur Organisation 1. Die Wirklichkeit der Organisation*, hg. von Ernst Lukas, Veronika Tacke, Wiesbaden 2018, S. 111-134].

aber das Thema der Privatverwaltung ist die unmittelbare Planung einer Tätigkeit, die als solche nicht mehr Verwaltung ist. Mit diesem Bild vor Augen hat die klassische Organisations-
theorie keine reine Verwaltungstheorie ausbilden können, sondern Verwaltung teils rein instrumental als mittelbares Mittel einem verwaltungsfremden Betriebszweck zugeordnet, teils mit Betriebsleitung gleichgesetzt⁹ oder sie, beides kombinierend, als Hilfsfunktion der Unternehmensleitung definiert.¹⁰ Daher kommen die privatwirtschaftlichen Verwaltungslehren von der Auffassung nicht los, daß Entscheidungen lediglich systeminterne Bedeutung haben, lediglich der Vorbereitung von Handlungen, insbesondere solcher der Produktion, dienen und daß erst in diesen Handlungen sich der Verkehr des Systems mit der Umwelt vollzieht (während für öffentliche Verwaltungen gerade typisch ist, daß die Entscheidungen als solche der Umwelt zugestellt werden).

Die privatwirtschaftlichen Organisationslehren sahen ihre Aufgabe zunächst einfach in der Anwendung der Prinzipien wissenschaftlicher Organisation. Die Überschätzung dieser Prinzipien führte so zu einer Unterschätzung der Verwaltungsprobleme.¹¹ Mangels eines Ansatzpunktes für empiri-

- 9 Siehe z.B. die Definition der Leitung als »Berechtigung, Entscheidungen zu fällen«, bei Heinrich Acker, »Organisationsstruktur«, in: Erich Schnauffer, Klaus Agthe (Hg.), *Organisation*, Berlin, Baden-Baden 1961, S. 119-148 (135). Näher Heinrich B. Acker, *Die organisatorische Stengliederung im Betrieb*, Wiesbaden 1957, S. 122ff. Ferner z.B. Luther H. Gulick, »Notes on the Theory of Organization«, in: Luther H. Gulick, Lyndall F. Urwick (Hg.), *Papers on the Science of Administration*, New York 1937, S. 3-45 (13).
- 10 Siehe Urs Günther, *Der Begriff der Unternehmensverwaltung in der Organisationslehre*, Bern 1949.
- 11 Das ist namentlich für Frederick Winslow Taylor, *Shop Management*, New York, London 1911 bezeichnend. Vgl. dazu auch Leland H. Jenks, »Early Phases of the Management Movement«, in: *Administrative*