

Zur Ideengeschichte des arbeitenden Staates

Beitrag zu dem Kolloquium aus Anlass des 80. Geburtstags von Gerhard Lehbruch, Universität Konstanz, 18. April 2008

Wolfgang Seibel

Wenn es in Gerhard Lehbruchs Werk einen praktisch-politischen Impuls gibt, dann ist es das Anliegen, den Deutschen ihr politisches System nicht nur verständlicher zu machen – das macht hoffentlich auf die eine oder andere Weise jeder Politikwissenschaftler – sondern auch akzeptabler. Philip Manow hat das in seinem glänzenden Artikel zur Eigentümlichkeit des Lehbruchschen Ansatzes, der am 14. April 2008 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung erschien, sehr zutreffend charakterisiert: Ob es das deutsche Wahlrecht ist oder der Einfluss der Verbände, ob es sich um den deutschen Föderalismus handelt oder um den Verlauf der Wiedervereinigung – stets scheint Gerhard Lehbruch seinen Leser zuzurufen, „Bitte keine Aufregung! So schlecht ist das deutsche politische System nicht, zumal im internationalen Vergleich.“ Man muss nur, so könnte man hinzufügen, seine Eigenheiten verstehen, damit man richtig mit ihm umgehen kann.

Gerhard Lehbruchs Werk ist ein ständiges Plädoyer für Unaufgeregtheit. Nicht ist ihm fremder als der Alarmismus, der in politischen Angelegenheiten die deutschen Feuilletons und mitunter auch die deutsche Politikwissenschaft durchzieht. Es ist hier nicht die Gelegenheit nach den tieferen Gründen der *Lehbruchschen Unaufgeregtheit* zu fragen. Habituelle Faktoren werden hier nicht ohne Einfluss geblieben sein. Der Ostpreuße Gerhard Lehbruch hat auch vom Verlust der Heimat niemals Aufhebens gemacht. Bestenfalls hat er Wehmut in sarkastische Anekdoten gekleidet. Aber es ist auch, wie mir scheint, eine besondere Verantwortungsethik, die hier zum Tragen kommt. Klagen über das eine oder andere Defizit des deutschen Regierungssystems erschienen ihm offensichtlich als die sprichwörtlichen Klagen auf hohem Niveau. Gerhard Lehbruch hat eben immer auf das Niveau verwiesen, das politische Integration und Stabilität im Deutschland der Gegenwart erreichte hatte. Und das ist für einen Angehörigen seiner Generation und für jemanden mit seiner Biographie eine sehr verständliche Einstellung.

Ich will dies an einem Phänomen illustrieren, mit dem Gerhard Lehbruch sich verstärkt gegen Ende seiner aktiven Professorenlaufbahn beschäftigt hat, nämlich der integrativen Wirkung der Verwaltung. Dabei ist nun eine Beschäftigung mit dem Begriff des „arbeitenden Staates“ zwingend, der mit Bedacht als Überschrift für das heutige Symposium gewählt wurde. Der Begriff selbst geht bekanntlich auf von Stein zurück – nicht etwa auf den preußischen Verwaltungsreformer, Karl Freiherrn *von* Stein, der 1831 verstarb, sondern jenen aus Kiel stammenden und 1868 in den österreichischen Adelsstand erhobenen Wiener Rechtsprofessor *Lorenz* Stein, der von 1915 bis 1890 lebte und sich in seinem Werk nicht nur mit der Ideengeschichte und der realpolitischen Entwicklung der sozialen Bewegungen, insbesondere in Frankreich, sondern in nicht weniger als acht dickleibigen Bänden vor allem mit den verschiedenen Erscheinungsformen der Verwaltung befasst hat.

Stein schlug damit eine Brücke zwischen der Polizey-Wissenschaft des 18. Jahrhunderts und der Hegelschen Rechtsphilosophie. Er wollte aber gerade in theoretischer Hinsicht über Hegel hinaus. Dieser Anspruch ist verbunden mit dem, was er in seiner am meisten zitierten Schrift „Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht“, einer Zusammenstellung zentraler Gedanken aus jenem mehrbändigen „Handbuch der Verwaltungslehre“, den „*organischen* Begriff der Verwaltung“ nennt (a.a.O., S. 21ff.; Hv. v. mir - WS). Der Staat, so von Stein, sei keine abstrakte Rechtspersönlichkeit, so wie es sich bei Hegel darstelle. Wenn man die Metapher von der *Staatspersönlichkeit* ernst nehme, dann müsse man, wie bei jeder Persönlichkeit, auch das konkrete *Leben* dieser Staatspersönlichkeit in den Blick nehmen und bei diesem „wirklichen Leben der Persönlichkeit“ gebe es den zentralen Unterschied zwischen *Tat* und *Arbeit* (a.a.O., S. 22).

Die „Tat“ sei die unbedingte Willensäußerung des Staates (man kann hier an einen Gesetzgebungsakt, einen Gerichtsbeschluss oder eben an einen Verwaltungsakt denken). von Stein kommt dann auf eine grundlegende Ambivalenz der „Tat“ als Ausdruck „*absoluter Selbstbestimmung*“ zu sprechen. „Die Tat auch des Staates“, so von Stein, „ist ... eine Erscheinung des Willens, aber des von aller Berechtigung ihres Objektes sich frei machenden Willens. Daher kann der Staat eine Tat vollbringen, aber er kann *mit seiner Tat nicht verwalten*“ (a.a.O., S. 23; 1. Hervorh. [kann] von mir, 2. Hervorh. [mit seiner Tat nicht verwalten] im Orig.; WS). Und damit kommt Stein zur *Verwaltung als arbeitender Staat*. Wie das Leben jeder natürlichen Persönlichkeit, so bestehe auch das Leben der Staatspersönlichkeit nicht etwa aus einer fortgesetzten Reihe von Einzelakten oder Einzeltaten, sondern aus der Transformation von Taten in *Arbeit*. Da, wo Arbeit „im Staate als der allgemeinen Persönlichkeit zur Erscheinung gelangt, erscheint sie als die *Verwaltung* des Staates. Daher ist die Idee der Verwaltung die Idee des arbeitenden Staates.“ (a.a.O., S. 24; Hv. im Orig.).

Mag diese Sprache auch für unser heutiges Hören und Verstehen gewöhnungsbedürftig sein, so ist doch leicht nachzuvollziehen, weshalb Steins „organischer Begriff der Verwaltung“ und seine Metapher vom „arbeitenden Staat“ für alle Verwaltungswissenschaftler, namentlich im deutschsprachigen Raum, so attraktiv geblieben ist. Nicht nur, dass sich hier, um der Diktion Steins treu zu bleiben, der Hegelsche Staat vom abstrakten Prinzip als Lebenswirklichkeit des tatsächlichen Staates, eben der Verwaltung, darbot. Auch ein weiterer gedanklicher Gegenspieler steht hier ja im Raum, nämlich Max Weber, dessen theoretisches Interesse sich bekanntlich auf den *Idealtypus* der Verwaltung, die *Bürokratie*, richtete und gerade nicht auf den eigentlichen Organismus des Staates und folglich auch nicht auf die Verwaltung als „arbeitender Staat“. Zwar kann man nicht behaupten, dass es in der deutschen Verwaltungswissenschaft tatsächlich zwei ausgebildete Denkschulen gegeben hat oder noch geben würde, nämlich eine Lorenz-von-Stein-Schule und eine Max-Weber-Schule. Aber diejenigen, die sich, namentlich auch in der deutschen Politikwissenschaft, als „Verwaltungswissenschaftler“ definierten, taten dies sehr häufig, wenn nicht sogar überwiegend unter Verweis auf Lorenz von Stein und, wenn nicht in Abgrenzung, so doch in kritischer Distanz zur idealtypisierenden Darstellung der Verwaltung als „legale Herrschaft mit bürocratischem Verwaltungsstab“, wie Max Weber sie vorgenommen hat und in der die Verwaltung, idealtypisch eben, als ein reibungslos funktionierendes, effektives Räderwerk der Herrschaft konzipiert war. Der Blickwinkel auf die Verwaltung als „arbeitender Staat“ war und ist dagegen für jede Art empirischer Erforschung des tatsächlichen Staatsorganismus, also der Verwaltung, hilfreicher als die Webersche Bürokratietheorie.

In dieser Sichtweise lag allerdings auch immer das Risiko einer wohlwollenden Überinterpretation Lorenz von Steins. Etwa zugespitzt könnte man sagen: Auch bei von Stein sieht man den arbeitenden Staat nicht wirklich bei der Arbeit. Sein „Handbuch der Verwaltungslehre“ war eben tatsächlich eine Handreichung für gute Verwaltungspraxis und keine empirische Studie zu einzelnen Verwaltungsfeldern. Zwar kann man mit einem der von-Stein-Verehrer, in diesem Fall Ulrich Scheuner, behaupten, Stein habe „Staat und Gesellschaft nicht als in sich geschlossene getrennte Systeme, sondern als sich gegenseitig beeinflussende und durchdringende Erscheinungen innerhalb der Gesamtheit des menschlichen Zusammenlebens“ verstanden.¹ Aber *wie* diese gegenseitige Beeinflussung und Durchdringung *tatsächlich* ablief, erfährt man bei von Stein nicht. Er blieb eben ein Jurist. Und soweit er sich selbst auch als Soziologe verstand blieb er das, was man heute einen *„arm chair social scientist“* nennen würde.

Das wird umso deutlicher, wenn man das Werk von Steins mit dem des produktivsten Empirikers unter den Verwaltungsforschern der Jahrhundertwende vergleicht, des eine Ge-

¹ Ulrich Scheuner: Zur Rolle der Verbände im Rahmen der sozialen Verwaltung nach der Lehre von Lorenz von Stein. Die Stellung Lorenz von Steins in der neueren Staats- und Gesellschaftslehre, in: Roman Schnur (Hrsg.), Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein, Berlin: Duncker & Humblot 1977, S. 273-304 (279).

neration jüngerer Otto Hintze. Hintze – er lebte von 1861 bis 1940 – grenzte sich nur milde von v. Stein ab, aber er verwies doch darauf, dass dieser sich die Entwicklung von Staat und Gesellschaft eben wie die eines natürlichen „Organismus“ und insofern wie ein sich stetig entwickelndes Naturprodukt vorgestellt habe. Er selbst dagegen, so Hintze in einem Aufsatz über „Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung“ aus dem Jahre 1929, er selbst sehe den Staat „vielmehr als ein Kulturerzeugnis an, das zwar, wie alle Kultur, auf natürlicher Grundlage ruht“ – hier würden heutige Kulturosoziologen vermutlich heftig widersprechen – „in seiner Eigenart aber ein *Werk menschlicher Kräfte* ist“.²

Man könnte sagen: Hintze formuliert hier so etwas wie die Grundlage des historischen Neo-Institutionalismus *unserer Tage*. Das gilt vor allem für die schulbildende Rekonstruktion der preußischen Regierungs- und Verwaltungsgeschichte aus den Kompromissbildungen zwischen den Interessen der Krone und den Interessen der Junker. Und auch bei Hintze, gewiss kein Reaktionär, findet sich in diesem Zusammenhang ein unaufgeregter Stil, eine Art Fontanescher Milde, mitunter auch eine regelrechte Mahnung, es mit der – schon zu seinen Zeiten und nicht nur unter Sozialdemokraten geläufigen – Junkerkritik nicht zu überreiben. So schlecht sei das preußische System nun auch nicht gewesen. Vielmehr habe gerade die Komplementarität von königlicher Zentralgewalt und junkerlicher Patrimonialgewalt auf dem flachen Land und die Institution des königlichen stehenden Heeres mit durch den Landadel besetzten Offiziersstellen eine produktive Verbindung zwischen Leistungsfähigkeit und Integrationsfähigkeit des Staates zustandegebracht.

In der Tat finden sich bei Otto Hintze in Duktus und Methode ganz ähnliche Grundprinzipien einer *empirischen* Analyse der wechselseitigen Beeinflussung und Durchdringung von Staat und Gesellschaft, wie sie auch das Werk Gerhard Lehmbrechts prägen. Das wird kein Zufall sein. Der erste Arbeitsauftrag, den der damalige Student der evangelischen Theologie Gerhard Lehmbrecht in Tübingen für seinen Meister Theodor Eschenburg zu erledigen hatte, war ein Exzerpt einiger Studien Otto Hintzes zur preußischen Regierungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Hinweis also an die Veranstalter: Nicht überall, wo Lorenz von Stein drauf steht – Stichwort „arbeitender Staat“ – ist auch Lorenz von Stein drin. Sondern Otto Hintze.

Das gilt auch – vielleicht sogar in besonderem Maße – für die letzte Arbeitsphase von Gerhard Lehmbrecht an der Universität Konstanz. Sie stand unter dem Leitbegriff der *administrativen Interessenvermittlung*. Es war der Beitrag zu einer Festschrift für Thomas Ellwein in dem Gerhard Lehmbrecht 1987 die theoretischen Leitideen eines empirischen Forschungsprogramms zu diesem Thema darlegte.³

Er entfaltete dort ein Programm für die Erforschung der politischen Funktion von Verwaltung, die der normativen Botschaft Lorenz von Steins und der empirischen Methode Otto Hintzes sehr nahe kam. Dabei ging und geht es um die Bedeutung der Verwaltung als Faktor politischer Integration. Es war gerade der so wenig originär-verwaltungswissenschaftliche, nämlich politikwissenschaftliche Ansatz, der das Konzept der „administrativen Interessenvermittlung“ innovativ und, wie ich behaupten würde, mit der kombinierten ideengeschichtlichen bzw. methodologischen Traditionslinie Lorenz von Steins und Otto Hintzes kompatibel machte. Um dies zu verstehen, muss man sich nun auf der einen Seite die Situation der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland in den 1970er und 1980er Jahren vergegenwärtigen und auf der anderen Seite Gerhard Lehmbrechts Beitrag zur politischen Theorie in etwa demselben Zeitraum.

² Otto Hintze: Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung. Zu Franz Oppenheimers System der Soziologie [1929]. In: Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte, hrsg. u. eingel. v. Gerhard Oestreich, 2., erw. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1964, S. 239-305 (286) – Hv. v. mir; WS.

³ Gerhard Lehmbrecht: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen: Westdeutscher Verlag 1987, S. 11-43.

Der Aufschwung politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung hatte in Deutschland Ende der 1960er Jahre begonnen. Er stand im Kontext sozialdemokratischer bzw. sozial-liberaler Reformpolitik, die im Grunde noch vor dem Eintritt der Sozialdemokraten in die Bundesregierung 1966 mit dem Ende der Ära Adenauer, also nach 1963, eingeleitet worden war. Öffentliche Verwaltung wurde nun politisch interessant, weil die Modernisierung der Infrastruktur, die mit dem Erlahmen der langen wirtschaftlichen Aufschwungphase im ausklingenden westdeutschen „Wirtschaftswunder“ auf der Tagesordnung stand, in der Wahrnehmung der Zeitgenossen tatsächlich so etwas wie eine Reform der Verwaltung ‚an Haupt und Gliedern‘ erforderte. Sinnbild hierfür sind die flächendeckenden Gebietsreformen seit dem Ende der 1960er Jahre, die so genannte Große Finanzreform von 1968, der Anlauf zu einer umfassenden Dienstrechtsreform und die Bemühungen um eine Reform der Ministerialverwaltung. Letztere war mit – für damalige Verhältnisse – umfangreichen Forschungsaufträgen im Rahmen der seit 1966 bestehenden „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ verbunden, von denen auch Politikwissenschaftler an der soeben gegründeten Universität Konstanz profitierten. Die Gründung eines nicht-juristischen verwaltungswissenschaftlichen Ausbildungsganges an der Universität Konstanz war nahezu die unmittelbare Folge dieser Entwicklung.

Verwaltungswissenschaft politikwissenschaftlicher Prägung war zu dieser Zeit also Reformwissenschaft. „Aktiver Staat“, Verbesserung der Planungskapazität, Überwindung von Negativ-Koordination etc. lauteten die Schlagworte. Fritz Scharpf, seit 1968 Professor in Konstanz, war der herausragende Vertreter dieser politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft oder, wenn man so will, Neo-Verwaltungswissenschaft.

Gerhard Lehbruch war zu dieser Zeit – also an der Wende von den 1960er zu den 1970er Jahren – nach der Habilitation in Tübingen Wissenschaftlicher Rat und Professor in Heidelberg. Seine Forschungen folgten im Grunde genommen einer gänzlich anderen Leitidee als die der politikwissenschaftlichen Neo-Verwaltungswissenschaft Konstanzer Prägung. Es ging ihm um die Funktionsfähigkeit politischer Institutionen, die gerade *nicht* normativen Idealvorstellungen von der funktionalen Effektivität demokratischer Staatlichkeit entsprachen. Lehbruch betrachtete Regierungssysteme in etwa so wie ein Evolutionsbiologe. Er verwies darauf, dass sich unter den entwickelten Demokratien des Westens immerhin auch andere Systemtypen als der parlamentarisch regierte Zentralstaat mit unitarischer Verwaltung durchgesetzt hätten – wobei ihm als Gegenbeispiel namentlich die österreichischen und schweizer Proporz- oder Konkordanzdemokratien dienten – und ihn interessierte die historisch-genetische Rekonstruktion unterschiedlicher Erfolgs- und Misserfolgsgeschichten moderner demokratischer Staaten mehr als die Überwindung von Reformdefiziten nach der Maßgabe demokratischer bzw. administrativer Idealtypen.

Insofern ähnelte Lehbruchs Forschungsansatz nicht nur stärker dem „organischen“ Verständnis von Staat und Verwaltung à la von Stein als der durch die Idee säkularer Rationalisierungswellen und die Differenzierung idealer Herrschaftstypen geprägten Vorstellungswelt Max Webers, sondern auch der Forschungsphilosophie Otto Hintzes. In Hintzes Abhandlung über „Machtpolitik und Regierungsverfassung“ von 1913 etwa findet sich etwa folgende Feststellung: „Wenn es bei der Verwaltung nur darauf ankäme, gewissermaßen angewandte Volkswirtschaftslehre oder Finanzwirtschaft zu treiben, so würden die Verwaltungssysteme der modernen Kulturstaaten einander sehr viel ähnlicher sein, als sie es tatsächlich sind. Dem ist aber bekanntlich nicht so. Alle Staatsverwaltung hängt unauflöslich mit Regierung zusammen, und die Verwaltungseinrichtungen empfangen ihre eigentümliche Farbe von dem besonderen Regierungssystem, das in den einzelnen Staaten herrscht.“⁴

Das ist eine ähnlich evolutorische Betrachtung von Institutionengeschichte mit der methodischen Konsequenz der vergleichenden Betrachtung der „Verwaltungssysteme der

⁴ Otto Hintze: Machtpolitik und Regierungsverfassung [1913]. In: Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte, hrsg. u. eingel. v. Gerhard Oestreich, 2., erw. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1962, S. 424-465 (424).

modernen Kulturstaaten“ wie sie auch das Gesamtwerk Gerhard Lehnbruchs durchzieht. In jenem Aufsatz über „administrative Interessenvermittlung“ liest man denn auch eine Formulierung ganz im Hintzeschen Geiste: „Verwaltungskultur“, so heißt es dort, bestehe aus „Strategien der Problemvereinfachung“, die „an bestimmte kulturelle Kontexte gebunden und interkulturell variabel sind“. Und wenn es zutrefte, so fährt Lehnbruch fort, „dass Strukturen und Strategien administrativer Interessenvermittlung aus kollektiven Lernprozessen in bestimmten historischen Krisensituationen resultieren und über Prozesse der Routinisierung und Institutionalisierung eine beträchtliche Stabilität entwickeln,“ dann müsse man daraus schlussfolgern, „dass die im internationalen Vergleich beobachteten Variationen in erheblichem Maße der ‚sedimentierte‘ Niederschlag unterschiedlicher genetischer Bedingungsbeziehungen sein dürften, insofern also nicht einfach funktional auf gegenwärtig beobachtete Anforderungen an Strukturen zurückzuführen sind. Eine solche ahistorisch-funktionale Perspektive müsste eine weit ausgeprägtere Strukturkonvergenz erwarten lassen, als dies tatsächlich der Fall ist.“ (a.a.O., S. 28-29).

Tatsächlich war also die *Lehnbruchsche* Herangehensweise an das Phänomen der Verwaltung nicht nur wesentlich stärker durch einen „organischen Verwaltungsbegriff“ und damit indirekt durch die Idee des „arbeitenden Staates“ im Sinne Lorenz von Steins geprägt und er lehnte sich auch nicht nur an die historisch-genetische Betrachtung von Regierungs- und Verwaltungsgeschichte in der Tradition eines Otto Hintze an – vielmehr war seine Betrachtung von Regierung und Verwaltung namentlich, wenn es um das Reformpotential von Regierung und Verwaltung ging, auch um einiges realistischer als die normativen Appelle der politikwissenschaftlichen Neo-Verwaltungswissenschaft der 1970er Jahre.

Das war bereits Mitte der 1970er Jahre in Lehnbruchs vielleicht einflussreichstem Werk festzustellen, seinem bis heute immer wieder neu aufgelegten Buch „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ (1. Aufl. 1977). Hier wurde ein ganz anderes Portrait des deutschen Föderalismus und der deutschen Verwaltungsstaatlichkeit gezeichnet als in den nahezu zeitgleich unter dem Furore machenden Schlagwort „Politikverflechtung“ erscheinenden Arbeiten von Fritz Scharpf. Was Scharpf schlichtweg als Pathologien des föderativen Regierungssystems kennzeichnete, nämlich die Tendenz zu Entscheidungsblockaden, ordnete Lehnbruch in die historische Entwicklungsdynamik zweier unterschiedlicher Segmente des deutschen Regierungssystems ein, des Parteiensystems und des föderativen Systems. Auch hier also das analytische Interesse an den Spannungslagen und an den die Spannungen mildern den institutionellen Misch- oder Hybridtypen, das schon seine Studien zu den, wie er es genannt hatte, Proporzdemokratien gekennzeichnet hatte. Nicht die föderative Ordnung als solche bringe Entscheidungsblockaden hervor, so Lehnbruch, sondern nur eine Konstellation, in der sich die im föderativen System angelegte Logik von Kooperation und Verhandlung in dem seinerseits auf Wettbewerb angelegten Parteiensystem nicht auszahle.

Lehnbruchs Betrachtung war eine, so könnte man sagen, im Stein'schen und Hintzeschen Geiste in zweierlei Hinsicht. Zum einen nahm seine Föderalismusanalyse den „arbeitenden Staat“ insofern ernst, als er das enorme Selbststeuerungspotential der Ministerialverwaltungen von Bund- und Ländern hervorhob, das die im Parteienwettbewerb angelegte Tendenz zur wechselseitigen Blockade im wirklichen Leben des Staates, wie von Stein vielleicht formuliert hätte, wirkungsvoll milderte. Zum anderen war seine Betrachtung des deutschen Föderalismus auf ähnliche Weise post-etatistisch wie von Steins Verwaltungslehre post-hegelianisch gewesen war. Lorenz von Stein, dessen akademische Erstlingswerke Untersuchungen zu sozialen Bewegungen Frankreichs vor und nach der Juli-Revolution von 1830 gewesen waren, verstand unter der „Arbeit“ des Staates namentlich die soziale Integration – wenn auch im wesentlichen als Integration durch soziale Leistungen des Staates, durch ein „soziales Königtum“, wie bei ihm hieß, oder durch *output-Legitimation*, wie wir heute sagen würden. Hintze dagegen befasste sich mit der *input-Legitimation*, der Mobilisierung der Stützung des Staates durch politische Mitwirkung gerade unterhalb der Schwellen formeller Verfassungsstaatlichkeit und republikanisch-parlamentarischer Regierungsform, also namentlich durch die Verwaltung.

Lehmbruch brachte zunächst mit den Parteien und dem Parteienwettbewerb die gewissermaßen kristallisierten gesellschaftlichen Bewegungen ins Spiel, die dem Staat wesentliche Integrationsaufgaben bereits abgenommen haben, wenn sie die Bühne der staatlichen Institutionen im Gesetzgebungsprozess oder im Rahmen der formalisierten föderativen Beziehungen betreten. Diese Integrationsfunktion können Parteien in Demokratien nur in Form des Wettbewerbs untereinander erfüllen und deswegen lag es Lehmbruch fern, das Zusammentreffen von Wettbewerb im Parteiensystem und Konsensorientierung im föderativen System und die dadurch erzeugten Entscheidungsblockaden als *a priori* pathologisch zu betrachten. Irgendein Preis muss für gesellschaftliche Integration entrichtet werden, so lautete die Botschaft, und es ist in normativer, wenn auch nicht in empirischer Hinsicht, zweitrangig, in welcher Form dies geschieht, ob in Form sozialer Transferleistungen, in Gestalt politischer Entscheidungsblockaden oder durch aufwendige Nachbesserungen verkorkster Gesetzgebungsverfahren, deren Risiken und Nebenwirkungen erst im Nachhinein zutage treten.

Lehmbruchs Forschungsprogramm zum Thema „Administrative Interessenvermittlung“ war dann eine Verfeinerung dieses Gedankens. Hier ging es um die Integrationswirkung der eben der *Verwaltung* sowohl im Rahmen als auch unterhalb der Schwelle von Gesetzgebungsverfahren. Dem zu Grunde lag die Frage, inwieweit die Selbstorganisationsfähigkeit der Gesellschaft *außerhalb* des Parteiensystems und die historisch gewachsene Struktur des Staates als Verwaltungsstaat miteinander korrespondieren, wenn es um die Herstellung legitimer bindender Entscheidungen für die Allgemeinheit geht.

Auf der einen Seite, so Lehmbruch, könne man die Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung – und hier dachte er nach wie vor am ehesten noch an die Ministerialverwaltung – und organisierten Gruppen nicht einfach, wie ein Großteil der US-amerikanischen Forschung oder auch die französische Ideologie des autonomen Verwaltungsstaates, unter dem Gesichtspunkt einer illegitimen „Gefangennahme“ (*capture*) von Behörden durch *pressure groups* betrachten. Organisierte gesellschaftliche Gruppen, im deutschen Sprachgebrauch gemeinhin als „Verbände“ bezeichnet, übten eine wichtige Funktion der Vorab-Integration und der Staatsentlastung aus und tatsächlich seien die Beziehungen zwischen Ministerialverwaltungen und Verbänden in nicht wenigen entwickelten Demokratien genau aus diesem Grund kooperativ und konsensorientiert.

Auf der anderen Seite hänge das Zustandekommen stabiler Kooperationsbeziehungen mit hinreichendem Maß an Akzeptanz auch bei nicht unmittelbar beteiligten Dritten wiederum von der wechselseitigen Kompatibilität der Binnenstrukturen von Verbänden einerseits und der staatlichen Strukturen andererseits ab. Wenn, wie etwa in Frankreich, der Staat selbst zentralistisch und die Verwaltungsspitzen selbst elitistisch und mit entsprechendem Korpsgeist ausgestattet seien, die gesellschaftlichen Interessen hingegen fragmentiert und ohne einheitliche Dachorganisation, könne eine stabile Kooperation von Verwaltung und Verbänden erst gar nicht zustande kommen. Wenn dagegen die gesellschaftlichen Interessen gut organisiert, der Staat dagegen, wie etwa in den USA, dezentralisiert und das Beamtentum ohne starken Korpsgeist sei, könnten starke Bindungen zwischen Verwaltungen und ihrer jeweiligen Klientel einer Segmentierung der öffentlichen Verwaltung Vorschub leisten, so dass gesellschaftliche Integration in gewissem Maße durch staatliche Desintegration erkauft werde.

Bei all dem ging es Lehmbruch nicht um ein normatives Modell, sondern um den Aufriss einer Forschungsagenda, die auf die Analyse der unterschiedlichen Konfigurationen der Beziehungen zwischen Verwaltung und organisierten gesellschaftlichen Interessen im internationalen und auch im intersektoralen Vergleich gerichtet war. Denn – auch dies war ein wichtiger, von Lehmbruch immer wieder vorgetragener Hinweis – die Organisationsmuster gesellschaftlicher Interessen sind ihrerseits historisch gewachsen und sie variieren dementsprechend auch je nach gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilbereichen.

Die Umsetzung dieser Forschungsagenda erfolgte im Wesentlichen nicht in der anvisierten zweiten Phase eines Sonderforschungsbereichs – der ging nämlich 1991 ein – sondern in einem vollkommen anderen Kontext, an den 1987, als Gerhard Lehmbruch den Begriff der „administrativen Interessenvermittlung“ prägte, noch niemand gedacht hatte: im Zu-

ge der Erforschung von Verlauf und Folgen der Deutschen Einheit. Tatsächlich war die unverhoffte Wiedervereinigung, je nach Blickwinkel, für die einen eine neuerlich verpasste Gelegenheit zur Generalreform des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik, für andere aber eine Art natürliches Experiment, bei dem weniger eine abstrakter Reformfähigkeit als die konkrete Elastizität und Stabilisierungskapazität der staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen in Deutschland auf dem Prüfstand standen.

Es ist nicht schwer zu erraten, welchen Blickwinkel Gerhard Lehbruch einnahm. In einer Staffelung sehr früher, bereits 1990 und 1991 erschienener Zeitschriftenartikel und längerfristig angelegter Forschungsprojekte analysierte er den unvermeidlichen Rückgriff auf bewährte Muster der Problemvereinfachung, wie sie die „improvisierte Vereinigung“ – so eines der von ihm geprägten Schlagwörter – den politischen Eliten abforderte, den gigantischen Institutionentransfer von West nach Ost, für den es kaum ein historisches Vorbild gab. In einem zweiten Schritt folgte dann die analytische Aufarbeitung jenes Transfers, und zwar im Wesentlichen nach den Mustern des intersektoralen Vergleichs, wie Lehbruch ihn in seinem Forschungsprogramm zur „administrativen Interessenvermittlung“ neben dem internationalen Vergleich – einer, was die Deutsche Einheit betraf, obsoleten Forschungsstrategie – eingefordert hatte.

Die – später im Wesentlichen bestätigte – Generalhypothese lautete auch hier, dass die Muster der Interessenvermittlung zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und der organisierten gesellschaftlichen Interessen andererseits historisch gewachsen und insofern Ausdruck einer, wie man inzwischen sagte, *Pfadabhängigkeit* institutioneller Entwicklung sein würden, dass aber gerade in der inter-sektoriellen Varianz ein erhebliches Maß an Anpassungselastizität deutlich werde, ohne die, so konnte man diesen Gedanken leicht fortsetzen, die Auflösung und Absorption eines ganzen Staates, der DDR, und seines inzwischen vom westdeutschen Gegenmodell vollkommen abweichenden Wirtschafts- und weitgehend unterschiedenen Gesellschaftssystems auf politisch stabile Weise kaum denkbar gewesen wäre.

Das Fundamentalereignis, welches der Zusammenbruch einer bi-polaren hegemonialen Ordnung, der Ordnung des Kalten Krieges, mit ihren spezifischen Folgen für Deutschland, das aufgrund des von ihm angezettelten Krieges durch die Grenze zwischen zwei geopolitischen Machtblöcken 45 Jahre lang geteilt war – dieses Ereignis hat, wenn man so will, die *shock absorber* Qualitäten der politischen, administrativen und gesellschaftlichen Ordnung dieses Gemeinwesens auf eindrucksvolle Weise unter Beweis gestellt. Die Verwaltung als „arbeitender Staat“ und die Tatsache, dass zu dieser „Arbeit“ nicht bloß die effektive Erledigung von Verwaltungsaufgaben, sondern die Integration divergierender gesellschaftlicher Interessen gehört, hat zur Abfederung der erheblichen Destabilisierungsrisiken dieses politischen Großereignisses einen wesentlichen Beitrag geleistet. Hierfür wird der Blick zweifellos schärfer, wenn man sich die Brille eines Lorenz von Stein statt die eines Hegel oder Weber aufsetzt oder wenn man sich die Perspektive „administrativer Interessenvermittlung“ im Sinne Gerhard Lehbruchs statt derjenigen eines instrumentellen Verwaltungsverständnisses oder gar eines *New Public Management* zu eigen macht.

Dieser Befund hat nun, wie ich meine, doch eine gewisse Bedeutung sowohl für die gegenwärtige deutsche Innenpolitik als auch für die verwaltungswissenschaftliche Theoriebildung.

Man kann die deutsche Debatte über innenpolitische Reformen nicht angemessen verstehen ohne die entparlamentarisiert, also auch debattenlos erfolgten Anpassungsprozesse im Austauschverhältnis zwischen organisierten Interessen und Verwaltung, die sich nach 1990 vollzogen haben. Natürlich ist es *auch* eine Auseinandersetzung zwischen politischen Ideen, wenn heute über die angemessene Definition von Verteilungsgerechtigkeit und die Rolle des Staates bei der Beförderung dieser Gerechtigkeit debattiert wird. Aber in Deutschland steht diese Debatte schon seit der Endphase der sozial-liberalen Koalition, also seit nahezu 30 Jahren, auf der Agenda. Sie ist durch die Wiedervereinigung nur vertagt und allgemein abgeschwächt worden. Zur Bewältigung der Staatsfusion von 1990 mit ihren dramatischen sozialen Verwerfungen in Ostdeutschland musste der westdeutsche Sozial- und

Verwaltungsstaat eben in seiner *alten* Fassung mobilisiert werden und er hat doch, gewissermaßen subkutan und den Augen und Ohren der Öffentlichkeit entzogen, als arbeitender Sozial- und Verwaltungsstaat erhebliche Anpassungsleistungen vollzogen. Das Sonderregime der Treuhandanstalt etwa war keineswegs eine reine Privatisierungsagentur, sondern eine Art Verwaltungsstaat im Staate selbst, mit vielfachen Ablegern und umfangreichsten Transferleistungen. Viele aufgeregte Debatten können die Deutschen sich deshalb leisten, weil der Staat nicht nur leise vor sich hinarbeitet, sondern weil er sich oft auch still und leise selbst reformiert, eingebettet in Austauschbeziehungen zwischen Verwaltung und organisierter Gesellschaft.

Damit schreibt sich aber auch ein altes theoretisches Problem fort. Soll man in aller Gelassenheit die produktive Verbindung zwischen Leistungsfähigkeit und Integrationsfähigkeit des ‚arbeitenden Staates‘ betonen oder soll man auch an die politischen Kosten erinnern, die in Form verschleppter Generalreformen und unzureichender Transparenz und öffentlicher Kontrolle auftreten? Diesem Problem kommt man in der ideengeschichtlichen Tradition des „arbeitenden Staates“ nicht bei. Man muss dann vielleicht – getreu einem Motto, das Volker Schneider gerne zitiert: *reculer pour mieux sauter* – doch einen Schritt zurück zu Hegel gehen und fragen, wie sich *heute* die Idee der *demokratischen* Verwaltung in der Staatspraxis verwirklichen sollte.

Jedenfalls nicht allein entlang der auf David Easton zurückgehenden Dichotomie von *input-* und *output-*Legitimation. Hinzutreten muss eine Dimension *demokratischer* Verwaltungsstaatlichkeit, die in der deutschen Ideengeschichte der öffentlichen Verwaltung so gut wie keine, in der US-amerikanischen dagegen eine umso prominentere Rolle spielt, nämlich die öffentliche *Verantwortung* der Verwaltung – *administrative responsibility*. Hierüber wurde in den USA in den 1930er und 1940er Jahren eine Debatte zwischen Herman Finer und Carl J. Friedrich geführt in der sich, vereinfacht gesagt, Friedrich für institutionelle und Finer für ethische Sicherungen verantwortlichen Verwaltungshandelns aussprach. Gemeinsam ist beiden Positionen die Überzeugung, dass nichts die Stabilität eines demokratischen Gemeinwesens so sehr erschüttert wie eine Kafkaeske Verwaltung – eine Verwaltung, die das eigene Leben kontrolliert und selbst ein lebender, arbeitender Staat ist, aber niemandem Rechenschaft schuldet. Viele Menschen in Ostdeutschland haben den Westimport des arbeitenden Staates nach 1990 so erlebt, jedenfalls haben sie ihn so wahrgenommen,

Wie auch immer: Hier öffnet sich eine *neue* Forschungsagenda, die der Idee des arbeitenden Staates insofern treu bleiben sollte als Verantwortung einen Zurechnungszusammenhang *struktureller* Art erfordert, aber folgenlos bleibt, wenn die Zurechnung nicht die ‚arbeitende‘ *Person* mit ihren Handlungsoptionen, Abwägungen und Entscheidungen erfasst.