



ICEP · Berliner Institut für
christliche Ethik und Politik

ICEP *arbeitspapier*

Öffentliche Verwaltung als Staatsaufgabe
Anmerkungen zum Wechselverhältnis von Staatsethik und
Verwaltungsverantwortlichkeiten

von Andreas Lob-Hüdepohl

Ausgabe 1 | 2008
www.icep-berlin.de

Andreas Lob-Hüdepohl: Öffentliche Verwaltung als Staatsaufgabe - Anmerkungen zum Wechselverhältnis von Staatsethik und Verantwortlichkeiten

Arbeitspapiere des ICEP 1/2008, S. 1-15.

ISSN: 1860-5850

© Andreas Lob-Hüdepohl 2008

Alle Rechte vorbehalten. Die Verwendung des Textes, auch auszugsweise, ist nur mit schriftlicher Zustimmung des Autors erlaubt.

Impressum

ICEP · Berliner Institut für
christliche Ethik und Politik
Köpenicker Allee 39-57
10318 Berlin
Fon: 0049 (0)30 / 50 10 10 – 913
Fax: 0049 (0)30 / 50 10 10 – 932
E-Mail: info@icep-berlin.de
Geschäftsführer:
Dr. Axel Bohmeyer (V.i.S.d.P.)
bohmeyer@icep-berlin.de

1. Öffentliche Verwaltung als Staatsaufgabe – eine paradoxe Themenstellung? Eine Vorfrage

Möglicherweise wird die Formulierung des Themas Irritationen auslösen: Kann eine öffentliche Verwaltung, die sich als die *vollziehende Gewalt des Staates*¹ bzw. als der *arbeitende Staat*² begreift, selbst eine Gestaltungsaufgabe des Staates sein? Sie kann und muss es, da Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung rückgebunden sind an jene „Staatsfundamentierungsnormen“³, aus denen sich die zentralen Aufgaben des Staates ergeben und ihn selbst auf eine angemessene und zweckdienliche Ausgestaltung seiner vollziehenden bzw. arbeitenden Institutionen, also der öffentlichen Verwaltung, verpflichten.

Dass dies keinesfalls selbstverständlich ist bzw. automatisch gelingt, sei an einem aktuellen Fallbeispiel erläutert: Das staatlich gewährleistete öffentliche Gesundheits- und Sozialwesen ist in Deutschland unmittelbarer Ausfluss der grundgesetzlich festgelegten Staatsfundamentierungsnorm eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates (Art. 20 GG). Die berufliche Soziale Arbeit ist infolgedessen eine prominente Form der Erledigung jener Staatsaufgabe, die materiellen wie immateriellen Bedingungen der Möglichkeit einer menschenwürdigen Lebensführung für die Bürgerinnen und Bürger des staatlich organisierten Gemeinwesens zu gewährleisten.⁴ Als personennahe soziale Dienstleistung vollzieht sich berufliche Soziale Arbeit nicht nur über die Beratungsdienste oder Betreuungseinrichtungen der Träger der freien Wohlfahrtspflege, sondern wesentlich auch über die Sozialverwaltungen der öffentlichen Hand. Die öffentliche Verwaltung ihrerseits versteht sich nicht nur als Ordnungs-, Wirtschafts- und Organisationsverwaltung, sondern auch als Dienstleistungsverwaltung, die die Leistungsansprüche der Staatsbürger etwa auf soziale Leistungen aller Art auf der Grundlage entsprechender Leistungsgesetze (besonders nach den Sozialgesetzbüchern) zu gewähren und zu gewährleisten hat.⁵

Mit Blick auf die Gewährleistung der von der Verfassung her gebotenen Sozialstaatlichkeit ist diese Verzahnung beruflicher Sozialer Arbeit und öffentlicher Verwaltung im Grundsatz ausgesprochen zweckdienlich. Freilich erscheint sie dort zunehmend problematisch, wo sie faktisch mit dem veränderten Selbstverständnis professioneller Sozialer Arbeit kollidiert. Im Unterschied zur klassischen Aufgabenbestimmung der Fürsorge und Kontrolle⁶ versteht sich die berufliche Sozialer Arbeit als „Menschenrechtsprofession“⁷, die nicht nur die menschenrechtlichen Ansprüche ihrer Adressaten („Klienten“) respektiert, sondern sich selbst als Instrument

¹ Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Berlin 1998, S. 148ff.

² Vgl. Klaus Grimmer: Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung. Wiesbaden 2004, S. 48.

³ Erhard Denninger: Sicherheit, Vielfalt, Solidarität. Ethisierung der Verfassung? In: Ulrich K. Preuß (Hg.): Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen. Frankfurt/M. 1994, S.95-129, hier: S. 100.

⁴ Ich habe diesen Aspekt ausführlicher entfaltet in Andreas Lob-Hüdepohl: Ethische Grundsätze sozialer Sicherung = Arbeitspapiere des ICEP 2/2005 (auch in *Zentralkomitee der deutschen Katholiken (Hg.): Berichte und Dokumente 2004*, Bonn 2005, S.191-214); *ders.*: Berufliche Soziale Arbeit und die ethische Reflexion ihrer Beziehungs- und Organisationsformen. In: *Andreas Lob-Hüdepohl/Walter Lesch (Hg.): Ethik Sozialer Arbeit*. Ein Handbuch = UTB 8366, Paderborn 2007, S. 113-161.

⁵ Vgl. zu den unterschiedlichen Funktionstypen öffentlicher Verwaltung J.J. Hesse/T. Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. Opladen 1992, S.308ff. Im Überblick auch Wolfgang Bruder/Nicolai Dose: Art. Öffentliche Verwaltung. In: *Dieter Nohlen (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn 1995, S. 469-476.

⁶ Man spricht in diesem Zusammenhang üblicherweise vom Doppelmandat Sozialer Arbeit (vgl. Bernd Dewe/Hans-Uwe Otto: Profession. In: Hans-Uwe Otto/Hans Thiersch (Hg.): *Handbuch Sozialer Arbeit/Sozialpädagogik*. Neuwied 2.überarb. Auflage 2001, S. 1399-1423, hier: S. 1406f.

⁷ Vgl. prominent Silvia Staub-Bernasconi: Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession. In: Ferdinand Hochsträßer u.a. (Hg.): *Die Fachhochschule für Soziale Arbeit*. Bern 1997, S.313-340. Für die Ethik Sozialer Arbeit habe ich diesen Paradigmenwechsel skizziert in Andreas Lob-Hüdepohl: Ethik Sozialer Arbeit als Menschenrechtsprofession. In: *Soziale Arbeit 52 (2003)*, S. 42-48.

ihrer Verwirklichung begreift. So sind alle ihre professionellen Interventionsformen, alle Methoden und Konzepte, alle materiellen wie immateriellen Hilfen, alle Organisationsformen und Unterstützungssysteme daran zu messen, inwieweit sie zur Verwirklichung menschenrechtlicher Ansprüche als Basis für eine menschenwürdige Lebensführung der Betroffenen beitragen oder aber diese behindern. Genau diesem Selbstverständnis professioneller Sozialer Arbeit steht in den Augen mancher Kritiker die reale Wirkweise öffentlicher Verwaltung diametral entgegen.⁸ Gerade die öffentliche Verwaltung tendiert dazu, den Adressaten ihrer sozialen Dienstleistungen lediglich im schlechten Sinne zu verwalten, ihn also zu entpersönlichen, ihn zu versachlichen und damit seine eigene Kreativität und Selbst(hilfe)kompetenz still zu stellen.⁹

Normativer Referenzpunkt dieser Kritik an der staatlichen Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung ist nicht nur das Selbstverständnis professioneller Sozialer Arbeit, das sich die *International Federation of Social Work* in einem Grundsatzbeschluss 2001 zu Eigen gemacht hat und das für alle berufliche Soziale Arbeit handlungsleitend sein soll.¹⁰ Referenzpunkt sind vor allem die Staatsfundamentierungsnormen der bundesdeutschen Verfassung, die wiederum die normativ gehaltvollen Ideen eines modernen Staatswesens spiegeln. Dies ist der Ansatzpunkt einer Staatsethik, die als normative Theorie des Politischen besonders die institutionelle Gestaltung gesellschaftlicher Öffentlichkeit orientieren will und damit zugleich auch das moralisch anspruchsvolle Anforderungsprofil öffentlicher Verwaltungen als arbeitender Staat entfalten hilft.

Damit ist der nachfolgende Gedankengang vorgezeichnet: Zunächst werde ich in aller Kürze die normativ gehaltvolle Infrastruktur eines modernen Staatsverständnis skizzieren (2.). Sodann werde ich die drei zentralen Staatsfundamentierungsnormen der bundesdeutschen Verfassung (Demokratie, Sozialstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit) sowie deren Verwiesenheit auf die Ressourcen ziviler Gesellschaften erläutern (3.), um auf diesem Hintergrund die Entwicklung angemessener bzw. zweckdienlicher Leitbilder öffentlicher Verwaltung nachzuzeichnen bzw. zu diskutieren (4.). Abschließend werde ich in einem kurzen Ausblick die Frage „Welche öffentliche Verwaltung braucht der demokratische und soziale Rechtsstaat“ umkehren: welchen Staat braucht eigentlich eine solchermaßen herausgeforderte und beauftragte öffentliche Verwaltung (5.)?

2. „Maximal“ und „minimal“ zugleich – zur normativen Kernstruktur des modernen Staates

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, sich dem Grundverständnis des modernen Staates beschreibend bzw. definitorisch anzunähern und seine normative Kernstruktur zu ermitteln: der moderne Staat als Ordnungsmacht des Politischen, als territorial umgrenzte Friedenseinheit in Gestalt eines klar definierten (Staats-)Volkes, (Staat-)Gebietes sowie einer verlässlichen (Staats-)Gewalt oder, wie *Immanuel Kant* zusammenfassend definiert, als „Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“¹¹. Das staatsethische Kernproblem fokussiert

⁸ Deshalb spricht etwa Manfred Kappeler sogar der professionellen Sozialen Arbeit ihren Anspruch ab, im emphatischen Sinne eine Menschenrechtsprofession zu sein.

⁹ Vgl. auch Klaus Grimmer: a.a.O. (Anm. 2), S. 50ff.

¹⁰ „Berufliche Soziale Arbeit unterstützt sozialen Wandel, Problemlösungen in zwischenmenschlichen Beziehungen sowie die Befähigung und Befreiung der Menschen zur Steigerung ihres Wohlbefindens. [...] Soziale Arbeit interveniert an der Schnittstelle, wo Menschen mit ihrer Umwelt interagieren. Die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit sind für Soziale Arbeit fundamental.“ International Federation of Social Workers: Definition of Social work. In: <http://www.ifsw.org/en/p38000.html> (Zugriff am 24.7.2006; Übersetzung ALH).

¹¹ Immanuel Kant: *Metaphysik der Sitten*. Teil I: Tugendlehre § 45.

auf die Frage nach dem Umfang und der Reichweite politischer Herrschaft sowie deren Legitimation. Referenzpunkt solcher Legitimationsbemühungen sind die politiktheoretische bzw. moralphilosophische Begründung von Staatszwecken und die ihnen korrespondierenden Staatsaufgaben.

Die elementaren Staatszwecke hat bis zum heutigen Verständnis des modernen Staates eine Entwicklung vollzogen, die das Worum-Willen des Staates als Ordnungsmacht des Politischen auf eine völlig neue Grundlage gestellt hat. Galt der Staat in der Antike – etwa bei Aristoteles oder Platon – noch als Garant und Inbegriff des guten Lebens, in dem das Lebensglück eines Jeden zur Vollendung gelangten, so ist der Startpunkt moderner Staatsideen gekennzeichnet durch einen radikalen Bruch mit dieser idealen Deckungsgleichheit von Staatswesen und individuellem Glückszustand seiner (im übrigen nur männlichen und nicht versklavten) Bürger. Für *Thomas Hobbes* wie letztlich auch für *Jean-Jaques Rousseau* typisch ist eine eher pragmatische denn idealisierende Grundidee des Staatszweckes. Der Zweck eines Staatswesens besteht letztlich in der Befriedigung der potentiell oder aktuell widerstreitenden Interessen seiner Bürger. Nur ein souveräner Staat ist in der Lage, den äußeren Frieden und die innere Sicherheit aufrechtzuerhalten und damit die elementaren Erhaltungsbedingungen des bürgerlichen Lebens zu gewährleisten.¹²

Damit deutet sich die auch für das heutige Staatsverständnis grundlegende Einsicht an: Der letzte Zweck jeder staatlichen Ordnung besteht darin, jene Bedürfnisse nach „gemeinschaftlichen Lebensbedingungen der Sicherheit, Arbeitsteilung, individuellen Zugehörigkeit, friedenwahrenden Autorität, rechtlichen Ordnung in existentieller Daseinsvorsorge“ usw. zu stillen, „ohne die der Mensch seine Persönlichkeit, seine Sprache, seine Begegnungs- und Bindungsfähigkeit, seine Freiheitskultur und Ökonomie nicht entfalten kann.“¹³ Von dieser Idee der Befriedigung elementarer Daseinsgrundfunktionen menschlichen Lebens für Jedermann ist der Weg zur Idee eines Staatszweckes, der die vorpositiven bzw. vorstaatlichen Ansprüche in Gestalt moderner Menschenrechte sichern und ordnen will, nicht mehr weit. Entscheidend ist, dass der Zweck und die Aufgabe des menschenrechtsgegründeten modernen Staates nicht mehr nur im Schutz und der Gewährleistung individueller Freiheitsräume gegenüber einer ausufernden Staatsgewalt bestehen, sondern eine umfangreiche Daseinsvorsorge etwa durch die Etablierung positiv rechtlicher Leistungsgesetze und einklagbarer Verschaffungsansprüche umfassen.¹⁴

Parallel zur Entstehung des modernen Staates hat sich eine entscheidende Ausdifferenzierung der politischen Öffentlichkeit ereignet, im Verlauf derer sich die *Gesellschaft* als bestimmende Größe gegenüber dem *Staat* etabliert.¹⁵ Die Gesellschaft bezeichnet jenen Raum gemeinschaftlich und öffentlich getätigter Lebensvollzüge, in der Bürgerinnen und Bürger eines politischen Gemeinwesens sich beruflich, wirtschaftlich, geistig-kulturell, religiös oder auch politisch als *Zivilisten* betätigen. Der Staat hingegen ist nunmehr nur noch Teil des gesellschaftlichen Lebens; ein Teil freilich, der mit seiner hoheitlichen Herrschafts- und Letztentscheidungsgewalt für ein gedeihliches und menschenwürdiges Zusammenleben der Zivilisten innerhalb des politischen Gemeinwesens unverzichtbar ist.

¹² Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: *Ders.*: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. Frankfurt/M. 1991, S. 92-114, hier: S.105ff. Im Überblick: *Wilhelm Vossenkuhl*: Art. Staat. In: *Otfried Höffe* (Hg.): Lexikon der Ethik. München 2001, S. 246-248.

¹³ *Paul Kirchhoff*: Art. Staat IV, politisch-rechtlich. In: LThK IX, Freiburg/Brsg. 2000, Sp. 894-897, hier: Sp. 894.

¹⁴ Vgl. *Erhard Denninger*: Staatsaufgaben und Menschenrechte. In: *Hauke Brunkhorst u.a.* (Hg.): Recht auf Menschenrechte. Frankfurt/M. 1999, S. 262-275.

¹⁵ Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*: Staat – Gesellschaft – Kirche. In: *Franz Böckle u.a.* (Hg.): CGimG XV (1982), S. 5-120; hier: S. 31ff.

Diese fundamentale Dienstfunktion des Staates gegenüber dem Gelingen des politischen Gemeinwesens und damit dem Glücken persönlicher Lebensführung zeichnet sich durch zwei Tendenzen aus, die in einer dialektischen Spannung zueinander stehen: Einerseits eignet dem modernen Staat eine *Minimierungstendenz*; er beschränkt seine Ordnung und Struktur gebenden Aktivitäten strikt auf das, was zur Gewährleistung menschenwürdiger Lebenslagen der Zivilisten (als einzelne Individuen wie als Mitglieder der politischen Gemeinschaft) unabweisbar ist. So verzichtet er beispielsweise vollständig auf die Definitionsgewalt über Fragen der persönlichen Lebensführung, soweit sie nicht den Anspruch auf menschenwürdige Lebenslagen anderer ungebührlich beschädigen. Andererseits besitzt der moderne Staat genau hier eine *Maximierungstendenz*: Um menschenwürdige Lebenslagen für alle und damit für Jedermann zu gewährleisten, beansprucht er ein vollständige Souveränität nach innen und nach außen. Er reklamiert für sich die alleinige Zuständigkeit zur verbindlichen Letztentscheidung und zwangsbewehrten Durchsetzung in allen Fragen und Regelungsbereichen, die das gedeihliche Zusammenleben zwischen allen Zivilisten entscheidend berühren.

Aufgrund einer formal unbegrenzten Kompetenzkompetenz besitzt der Staat – sozusagen als Ausfluss dieser Maximierungstendenz – eine Allzuständigkeit. Diese Allzuständigkeit begründet freilich keine Willkürmacht des Staates über alle und alles, der auf die Belange der betroffenen Zivilisten im Zweifelsfalle keinerlei Rücksichten zu nehmen hätte. Im Gegenteil, im Unterschied zu einem *totalen* Staat, der die dialektische Spannung zwischen Minimierungs- und Maximierungstendenz einseitig zugunsten der Letzten auflöst und damit allen Zivilisten die Grundmuster ihrer persönlichen Lebensführung willkürlich aufoktroiert, ist der menschenrechtlich fundamentierte Staat in seinem Handeln grundsätzlich an die vorstaatlichen Rechte etwa der Menschenwürde sowie der Freiheit-, Partizipations- und Solidarrechte rückgebunden. Der moderne Staat kann nicht – etwa im Sinne eines quasitheologischen Verständnisses von göttlicher Souveränität – seine eigene letzte Legitimationsinstanz sein.¹⁶ Es ist vielmehr seine Aufgabe, etwa durch die Etablierung demokratischer Prozeduren, Kontrollmechanismen und Delegationsprinzipien für die stets neue Legitimation staatlichen Handelns durch die betroffenen Zivilisten selbst zu sorgen.

3. „Demokratisch“ und „sozial“ zugleich – der Rechtsstaat und seine Verwiesenheit auf zivile Öffentlichkeit

Die Bundesrepublik Deutschland ruht auf einem modernen Staatsverständnis auf, das den Staat auf die Sicherung und die Förderung menschenrechtlicher Ansprüche und Verbindlichkeiten verpflichtet, um so die Unantastbarkeit der Menschenwürde zu gewährleisten. Die Unantastbarkeit der Menschenwürde ist kein statisches Gut, sondern realisiert sich im Vollzug höchstpersönlich verantworteter und frei gestalteter Lebensführung eines Jeden inmitten seiner Lebensbeziehungen zur sozialen wie kreatürlichen Mitwelt. Zweck staatlichen Handelns ist die Sicherung eines respektvollen und menschenwürdigen Zusammenlebens des Staatsvolkes (Gemeinwohl) als Bedingung der Möglichkeit einer menschenwürdigen Lebensführung für alle. Die Staatsaufgaben gründen damit in erster Linie in den Grundrechten der Verfassung sowie in den Staatsfundamentalnormen, wie sie das Grundgesetz mit seinen Staatszielbestimmungen eines „demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ (Art. 20 II GG) bzw. „republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28 II GG) fest schreibt.¹⁷

¹⁶ Vgl. *Wilhelm Vossenkuhl*: a.a.O. (Anm. 12), S. 247.

¹⁷ Vgl. *Erhard Denninger*: a.a.O. (Anm. 14), S. 99f.

3.1 Die Idee der Rechtsstaatlichkeit

Das staatsethisch bedeutsame Prinzip der Rechtsstaatlichkeit lässt sich knapp skizzieren: Rechtsstaatlich ist ein Gemeinwesen dann, wenn es die Beziehungen zwischen allen seinen Gliederungen (natürlich Durchsetzung gegenüber Jedermann verbürgt und sich selbst, also alle seine Institutionen und in seinem Namen und Auftrag handelnden Akteure den für Jedermann verbindlichen und juristische Personen usw.) durch positiv ‚gesetzte‘ Rechtsnormen verbindlich und verlässlich regelt, deren positiven Rechten unterwirft. Das positiv-gesetzte Recht verkörpert solche ausdrücklich festgelegten Ansprüche und Verbindlichkeiten, die auf soziale Steuerungen des Zusammenlebens abzielen und deshalb für Jedermann in einem klar abgegrenzten Lebensbereich konkrete Handlungsorientierungen vorgeben. Es ist durch legitimierte Instanzen geschaffen (Parlamente), öffentlich promulgiert und wird nach festgelegten und nachvollziehbaren Verfahren angewandt. Seine Einhaltung oder Nichteinhaltung hat unmittelbare Folgen in Form von Gratifikationen oder Sanktionen. Im Gegensatz zum *moralischen* Recht ist seine Einhaltung erzwingbar bzw. einklagbar.

Damit liegt die menschenrechtsethische Bedeutsamkeit des positiv-gesetzten Rechts sowie eines Rechtsstaates insgesamt auf der Hand: Seine verbindlichen, für alle gleichermaßen gültigen Regelungen müssen zwar einerseits von Jedem in seine persönlichen Handlungspläne einbezogen werden. Damit aber eröffnen sie einen zuverlässigen Raum für seine persönliche Lebensführung (sog. Privatautonomie). Zugleich regeln sie nicht nur den Ausgleich konkurrierender Einzelinteressen, sondern sie schaffen zugleich Instrumente für solche sozialen Vergemeinschaftungsformen, die für jede gelingende Lebensführung von Einzelpersonen essentiell wie existentiell wichtig sind.

Mit den vorpositiven Menschenrechtsansprüchen der Staatsbürger verträglich ist ein moderner Rechtsstaat allerdings nur dann, wenn die Setzung wie die Durchsetzung des positiv-gesetzten Rechts selbst zurückgebunden ist an seine Legitimation durch die Normadressaten. „Rechtsnormen müssen“, wie *Jürgen Habermas* dieses auf *Immanuel Kant* zurückgehende *Legalitätsprinzip* erläutert, „so beschaffen sein, dass sie unter je verschiedenen Aspekten gleichzeitig Zwangsgesetze und als Gesetze der Freiheit betrachtet werden können.“¹⁸ Denn nur dann ist die – gegebenenfalls auch zwangsweise durchgesetzte – Unterordnung eines freien Staatsbürgers mit seinen menschenrechtlich verbürgten Freiheitsrechten bzw. seinem Anspruch auf höchstpersönliche und damit nicht staatlich verordnete Lebensführung vereinbar, wenn ihre Inkraftsetzung auf ihn selbst zurückgeführt werden können. Freie Menschen können „nur in dem Maße autonom sein (...), wie sie sich in Ausübung ihrer staatsbürgerlichen Rechte als Autoren genau der Rechte verstehen dürfen, denen sie als Adressaten Gehorsam leisten sollen.“¹⁹ Die Legalität eines Rechtsstaates ist mit allen Facetten seiner Ordnung und seines Handelns – gerade auch im Modus seiner öffentlichen Verwaltung – gebunden an die Absichten und Interessensbekundungen seiner Bürgerinnen und Bürger. Das gilt besonders mit Blick auf den erläuterten Sinn seines Allzuständigkeitsanspruchs. Gerade hier muss er sicherstellen, dass die für die Rechtmäßigkeit (Legalität) zwingend erforderlichen Verfahren zur Herstellung seiner eigenen Legitimität funktionieren. Mit anderen Worten: Der Rechtsstaat (einschließlich seiner Recht durchsetzenden Institutionen) bedarf um seiner selbst willen einer lebendigen Demokratie.

¹⁸ *Jürgen Habermas*: Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie. In: *Ulrich K. Preuß*: Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen. Frankfurt/M. 1994, S. 83-94, hier: S. 85.

¹⁹ *Ders.*, ebd., S. 88.

3.2 Demokratie und ihr dreifacher Bezug zum Staatsvolk

In seiner ursprünglichen Bedeutung verspricht eine Demokratie die Selbstorganisation freier Bürgerinnen und Bürger oder Volksherrschaft.²⁰ Diese Selbstorganisation freier Bürger bedeutet keinesfalls Anarchie, die jede zentrale Staatsgewalt ablehnt. Sie beinhaltet durchaus die Abgabe von unmittelbar ausgeübten persönlichen Rechten an die Zentralgewalt des Staates; vorausgesetzt, die Staatsherrschaft wird durch das Staatsvolk je neu legitimiert. Im Anschluss an die berühmte Definition einer Demokratie als „government for, of and by the people“ (Abraham Lincoln 1863)²¹ ist die Rückbindung staatlicher Herrschaft an das Staatsvolk dreifach: Zunächst orientiert die Demokratie alles Staatshandeln auf das Wohl des Staatsvolkes („government for the people“); sodann legitimiert sie das Staatshandeln durch angemessene Verfahren zur (grundsätzlich) befristeten Bestellung der politischen Mandatsträger („government of the people“); und sie sichert die Teilhabe des Staatsvolkes an der Ausübung staatlicher Herrschaft („government by the people“) – und sei es nur in der Form der Gestellung geeigneter Mandatsträger und Akteuren politischer Herrschaft aus dem Staatsvolk.

Diese dreifache Rückbindung demokratischer Herrschaft an das Staatsvolk kann freilich sehr unterschiedliche Formen annehmen. Idealtypisch zugespitzt: In einer eher *elitär orientierten* demokratischen Staatsform wird die Herrschaft von einer politischen ‚Leistungselite‘ in einem gouvernementalen Regierungsstil ausgeübt, die gesellschaftliche bzw. politische Konflikte harmonieorientiert zu begrenzen bemüht ist, um mit möglichst geringen Reibungsverlusten das ‚politische Geschäft‘ zu betreiben. Eine elitäre Demokratie geht davon aus, dass das vorrangige Interesse des Staatsvolkes in der sozialen Befriedung bzw. in der Beseitigung gesellschaftlicher Dysfunktionalitäten besteht. Die Beteiligung des Staatsvolkes an der Ausübung politischer Herrschaft erschöpft sich in der (potentiellen) Gestellung der politischen Klasse sowie durch regelmäßig abzuhaltende Wahlen, in denen die politischen Eliten sich um die Erneuerung ihres politischen Mandats bemühen. Die Demokratie „ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen“, argumentiert etwa J.A. Schumpeter, „bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“²². In einer eher korporatistisch strukturierten Demokratie begreift sich die politische Herrschaft vor allem als Steuerungsinstrument, die den Aushandlungsprozess von divergierenden und in der Regel verbindlich organisierten Interessen des Staatsvolkes kompromissorientiert moderiert (‚Verbändedemokratie‘). Eine dritte demokratietheoretische Perspektive eröffnet die Auffassung, dass demokratische Herrschaft einer möglichst viele Lebensbereiche umfassenden Partizipation möglichst vieler Staatsbürger zu dienen hat. Dieses Demokratieverständnis gibt sich strikt egalitär, bemüht sich um nachhaltige (im Sinne dauerhaft tragfähige) Emanzipation jedes einzelnen und nutzt gesellschaftliche Konflikte als entscheidender Motor eines kontinuierlichen sozialen Wandels, in dem sich idealiter jeder Staatsbürger mit seinen Interessen und Lebensoptionen authentisch repräsentieren und in der Auseinandersetzung mit den Lebensentwürfen anderer entwickeln kann.²³

Unter menschenrechtsethischer Perspektive ist die zuletzt genannte partizipative Demokratie die Hochform moderner politischer Herrschaft. Denn eine Demokratie, die politische Herrschaft möglichst nahe an den alltäglichen Lebenswelten der Staatsbürger situiert, eröffnet am besten die Chance für eine authentische Autorschaft für die eigene Lebensführung, die gerade auch die Differenzen und Andersartigkeiten individueller Lebensentwürfe respektieren

²⁰ Vgl. Otfried Höffe: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München ²2002, S. 107ff.

²¹ Vgl. Bernd Guggenberger: Art. Demokratie/Demokratietheorie. In: Dieter Nohlen (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S. 80-90.

²² Joseph A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. München ³1972, S. 428.

²³ Vgl. Ulrich von Alemann/E.Forntran: Methodik der Politikwissenschaft. Stuttgart ⁴1990, S. 34ff.

hilft. Das bedeutet keineswegs eine Absage an jede Form repräsentativer Demokratie, im Gegenteil: Gerade der Anspruch auf die legitime Pluralität individueller Lebensentwürfe und Lebensführungsmuster erzeugt eine Komplexität von heterogenen Interessenslagen und divergierender Handlungsoptionen, die nur durch die stellvertretende Koordination und Aushandlung von gemeinsam getragenen Handlungsstrategien etwa in Parlamenten usw. angemessen bearbeitet werden kann. Wohl aber nötigt die partizipative Form demokratischer Herrschaft dazu, die Repräsentationsformen möglichst nah an der Lebenswelt der Betroffenen zu orientieren und das heißt mit den Möglichkeiten unmittelbarer Selbstrepräsentation zu verzahnen und die Betroffenen in einem möglichst hohen Maß auch zu Beteiligten der politischen Herrschaft zu machen. Darin besteht der tiefe Sinn des Subsidiaritätsprinzips in der Ausgestaltung politischer Herrschaft bzw. staatlicher Anerkennung.

Gegen die partizipative Form demokratischer Herrschaft wird mitunter eingewendet, dass bei allen Staatsbürgerinnen und –bürger ein Maß politischer Mündigkeit vorausgesetzt werden müsse, das angesichts der realen Verhältnisse schlicht utopisch ist. Angesichts der Differenz faktischer Demokratiemündigkeiten könnte in diesem Sinne sogar die Forderung erhoben werden, gestufte Stimmrechte zu verteilen. Dies aber wäre eine Form aristokratischer Herrschaft, die mit Demokratie nur noch wenig gemeinsam hätte. Und sie ist keineswegs alternativlos. Denn „die demokratische Alternative zu aristokratisch, nämlich bildungsmäßig gestaffelten Stimmrechten“, so schneidet *Otfried Höffe* alle Gedankenexperimente in diese Richtung ab, „besteht in einer demokratiefunktionalen Bildungspolitik.“²⁴ Mit dieser Forderung nach einer „Staatsbürgerqualifikationspolitik“ zeichnet sich die notwendige Verschränkung der partizipativen mit einer sozialen Demokratie ab: „Wer eine zügellose Herrschaft der Armen und Unwissenden verhindern will“, so die einfache Einsicht *Otfried Höffes* gegen jede Spielarten elitärer Demokratiemodelle, „muss für bessere Voraussetzungen sorgen.“²⁵

3.3 Sozialstaatlichkeit – soziale Nähe – zivile Solidaritäten

Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes wird in Übereinstimmung mit der entsprechenden Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts gemeinhin als die Aufgabe des Staates interpretiert, jedem Staatsbürger ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, den Schwächeren in besonderem Maße Unterstützung angedeihen zu lassen, für gleiche Entfaltungsmöglichkeiten und Beteiligungschancen am öffentlichen Leben zu sorgen sowie insbesondere die angemessene Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand der Gesellschaft zu sichern.²⁶ Der Sozialstaat zielt zunächst auf Soziale Sicherheit. Sicherheit ist ein gleichermaßen elementares Grundbedürfnis wie Handlungsziel des Menschen. Sie umfasst unterschiedliche Aspekte: Freiheit von Furcht, Verlässlichkeit, Vertrauen in die Zukunft, Ordnung (im Sinne der inneren Konsistenz eines lebensweltlichen Systems), Schutz vor Beschädigung und Missachtung leiblich-psychischer Integrität usw. Weil Sicherheit in dieser Weise eine Bedingung der Möglichkeit gelingender und darin menschenwürdiger Lebensführung ist, ist Sicherheit ein Menschenrecht – übrigens mit langer Tradition.²⁷ Soziale Sicherheit umfasst deshalb keineswegs nur die Sicherung eines sozioökonomischen Existenzminimums, sondern umfasst ebenso immaterielle Güter soziokultureller Ressourcen wie Bildung, Freizeit, kulturelle Güter, Gesundheit, soziale Beziehungen und nicht zuletzt politische Teilhabe; also solche Güter, die für eine menschenwürdige Lebenslage eines Menschen insgesamt erforderlich sind.

²⁴ *Otfried Höffe*: a.a.O. (Anm. 20), S. 113.

²⁵ *Otfried Höffe*: a.a.O. (Anm. 20), S. 119.

²⁶ Vgl. *Bernd Schulte*: Das deutsche System der sozialen Sicherheit. Ein Überblick. In: *Jutta Allmendinger/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer* (Hg.): *Soziologie des Sozialstaats*. Weinheim/München 2000, S. 15-38, hier: S. 16ff.

²⁷ Ich habe dies verschiedentlich an anderer Stelle ausführlicher erläutert. (Vgl. *Andreas Lob-Hüdepohl*: a.a.O. (Anm. 4)

Damit greift das Sozialstaatsgebot weit über die Sicherung elementarer Daseinsgrundfunktionen (Nahrung, Wohnung, Krankheitsversorgung usw.) hinaus. Es zielt auf die Förderung solcher Eigenressourcen und Selbstkompetenzen, die für ein selbstbestimmtes Leben auch und gerade im Modus von Fähigkeiten zur eigenständigen Bewältigung prekärer Lebenssituationen unverzichtbar sind. Solche Eigenressourcen und Selbstkompetenzen sind keinesfalls auf individuelle Fähigkeiten und Fertigkeiten beschränkt. Im Gegenteil, zu ihnen zählen auch soziale Nahbereiche und ihre solidarischen Netzwerke, mit und in denen gemeinsam ein würdevolles Leben realisiert werden kann. Sozialstaatlichkeit gewinnt hier einen besonderen Sinn: nämlich die Erzeugung und Verstetigung von sozialen Nähen und zivilen Solidaritäten zwischen den Mitgliedern eines Gemeinwesens. Soziale Nähen sind die Bindungskräfte zwischen den Angehörigen von Familien, Nachbarschaften, Genossenschaften oder auch Selbsthilfegruppen, die für jeden einzelnen wie für die Gruppe insgesamt handlungsermächtigend sind. Sie sind der ‚gefühlte‘ Nährboden wie die ‚realen‘ Vollzugsräume für jene zivilen Solidaritäten mit den anderen Mitgliedern eines Gemeinwesens, die über der rechtlichen Anerkennung als Gleichberechtigte hinaus vor allem sozialer Wertschätzung wie fürsorgender Verantwortung entspringen und letztlich auf die Befähigung zur „selbstorganisierten Bewältigung des guten Lebens in Gesellschaft“²⁸ abzielen. Diese sozialen Nähen und zivilen Solidaritäten sind infolgedessen für die effektive Teilhabe an den politischen Gestaltungsprozessen einer Gesellschaft und damit für eine Demokratie und ihre Rechtstaatlichkeit von essentieller Bedeutung.

3.4 Zivile Gesellschaft und republikanische Idee

Soziale Nähen und ihre zivilen Solidaritäten verweisen auf einen Raum gesellschaftlichen Lebens, für den sich in der politischen Theorie der Begriff der Zivilgesellschaft etabliert hat. Historisch gesehen wurde die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Gegenpol zu den etablierten obrigkeitstaatlichen Steuerungsmonopolen sozialistischer Staaten Osteuropas herausgestellt. Über diesen konkreten historischen Kontext hinaus bezeichnet der Begriff zivile Gesellschaft für Michael Walzer „sowohl den Raum (zwischen-) menschlicher Vereinigungen, die nicht erzwungen sind, als auch das Ensemble jener Beziehungsnetzwerke, die um der Familie, dem Glauben, der jeweiligen Interessen und einer bestimmten Ideologie willen gebildet werden und diesen Raum ausfüllen.“²⁹ Der Raum der Zivilgesellschaft wird in der Regel als intermediärer Bereich lokalisiert, der zwischen dem Staat, der Ökonomie (bzw. dem Markt) und den jeweiligen Privatsphären der Gesellschaftsmitglieder besteht und das Gesamt an nichtstaatlichen Aktivitäten umfasst, die öffentliche Angelegenheiten gestalten. Darin besteht der unmittelbare Gemeinwohlbezug ziviler Gesellschaft. Ihre Assoziationen und Initiativen, ihre Vereinigungen und Bewegungen wollen nämlich über ihre Einzelinteressen hinaus auch die gemeinsamen Angelegenheiten des politischen Gemeinwesens gestalten.

Zu diesen gemeinsamen Angelegenheiten der Öffentlichkeit gehören die Selbstverständigungsprozesse über die Grundlagen wie die jeweilige Ausrichtung politischer Herrschaft in Grundsatzfragen ebenso wie in Fragen konkreter politischer Herausforderungen. Deshalb konstituiert die Zivilgesellschaft besonders jenen Raum öffentlicher Kommunikation, in dem die wichtigsten politischen, kulturellen wie moralischen Selbstverständigungs- und Meinungsbildungsprozesse der jeweiligen Gesellschaft verlaufen. Damit können zivilgesellschaftliche Prozesse Legitimation, Akzeptanz, aber auch kritisch-konstruktive Innovationen für das staatliche wie das (mark-)wirtschaftliche Handeln erzeugen. Zugleich tradieren diese öffentlichen Kommunikationsprozesse der Zivilgesellschaft die zentralen Überzeugungen und Le-

²⁸ Günter Frankenberg: Solidarität in einer „Gesellschaft der Individuen“? In: *Ders.: Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft*. S. 220

²⁹ Michael Walzer: *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*. Berlin 1992, S. 65.

bensentwürfe eines Kulturraumes und stützen so die kulturelle wie weltanschauliche Identitätsbildung der einzelnen Gesellschaftsmitglieder ab.³⁰

Unbeschadet dieser besonderen Funktion ziviler Gesellschaften wäre es freilich falsch, ihre Funktion nur auf die einer Diskurslandschaft zu begrenzen. Zivile Gesellschaften agieren nicht nur geistreich, sondern auch handgreiflich. Sie wollen nicht nur im Pro und Contra von Argument und Gegenargument öffentlich rasonieren, sondern in ihren Vereinigungen und Initiativen die gemeinsam geteilte Lebens- und Alltagswelt praktisch gestalten. Dabei gehen solche Projektlandschaften mit den Diskurslandschaften Hand in Hand. Der Aufbau ziviler Solidaritäten etwa in Gestalt genossenschaftlich-selbstverwalteten Wohnens muss argumentativ unterfüttert und öffentlich verteidigt werden, um sich der gesellschaftlichen Akzeptanz wie auch der ideellen oder materiellen Unterstützung zu versichern. Umgekehrt bedarf die argumentativ behauptete Sinnhaftigkeit bestimmter alternativer wie zukunftsverträglicher Lebensformen und Lebensentwürfe einer Bewährung und Bewahrheitung in praktisch gelebten Projekten.

Wie dem auch sei: In genau dieser Verzahnung von Diskurs- und Projektlandschaften wird offenkundig, dass der zivilgesellschaftliche Raum in einer besonderen Weise ein prominenter Bezugspunkt für die partizipatorische Demokratie wie für den sozialen Rechtsstaat bildet. Denn die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit ist – idealtypisch zugespitzt – genau jener „Handlungsraum von Handlungsräumen“³¹, in denen die mentalen wie praktisch gelebten Bindungskräfte zwischen den Gesellschaftsmitgliedern erzeugt sowie durch die gemeinschaftliche Lebenspraxis erfahrbar und stabilisiert werden. Der freiheitliche, demokratische wie soziale Rechtsstaat lebt aber von diesen mentalen wie praktisch gelebten Bindungskräften, die sich aus der Idee und der erlebten Sehnsucht nach humanen Lebensmöglichkeiten für alle speisen. Es ist aber genau der moderne Staat mit seiner minimalistischen Tendenz, der diese essentielle Voraussetzung seiner eigenen Existenz nicht selbst, also mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln der Zwangsbefugnis, garantieren kann, wenn er nicht zum freiheitsgefährdenden totalen Staats mutieren will.³² Deshalb ist die zivile Gesellschaft das Lebenselixier des modernen Staates.

³⁰ Vgl. *Hermann-Josef Große Kracht*: Kirche in ziviler Gesellschaft. Studien zur Konfliktgeschichte von katholischer Kirche und demokratischer Öffentlichkeit. Paderborn 1997, bes. S. 381ff.

³¹ *Michael Walzer*: a.a.O. (Anm. 29), S. 79.

³² Zu dieser Einsicht prominent *Ernst-Wolfgang Böckenförde*: a.a.O. (Anm. 12), S. 112f: „So stellt sich die Frage nach den bindenden Kräften von neuem und in ihrem eigentlichen Kern: Der *freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann*. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots, zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.“

4. Administrieren, managen, regieren, befähigen – Leitbilder eines durch seine Verwaltung arbeitenden Staates

4.1 Die Funktion Öffentliche Verwaltung als arbeitender Staat und die Entwicklung prägender Leitbilder

Als „vollziehende Gewalt“ oder als „arbeitender Staat“³³ hat die öffentliche Verwaltung naturgemäß unmittelbaren Anteil an der Rückbindung allen staatlichen Handelns an die staatsethischen bzw. verfassungsrechtlichen Fundamentalnormen. Sie steht in der Pflicht, die Grundprinzipien der Verfassung wie Demokratie, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit, Grundrecht und insbesondere die Menschenwürde zu achten.³⁴ Darin liegt der übergreifende Gemeinwohlbezug aller Verantwortlichkeiten der öffentlichen Verwaltung.³⁵ Ähnlich wie professionelle Soziale Arbeit obliegt es der öffentlichen Verwaltung aber auch, über die Achtung normativer Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger hinaus zu deren Verwirklichung beizutragen; ein Beitrag, der für die Realisierung humaner Lebensführung unverzichtbar ist und damit der öffentlichen Verwaltung neben ihrer Legalität als Annex für Parlament, Regierung und Justiz auch ihre staatsethische, ja sogar menschenrechtsethische Legitimität verbürgt. Denn „öffentliche Verwaltungen“, so *Klaus Grimmer*, „dienen und fördern die Organisation individuell-gesellschaftlicher Lebensbewältigung, welche ohne eine solche organisatorische Einbindung und Abstützung anarchisch und chaotisch wäre.“³⁶

Neben dieser daseinsbewältigenden Grundfunktion macht *Grimmer* auch auf die Metafunktion öffentlicher Verwaltung aufmerksam. Insofern sie arbeitender Staat inmitten der Gesellschaft ist, wirken ihre eigenen Ordnungen und Verfahrensabläufe strukturierend zurück auf Politik und Gesellschaft: „Verwaltungen vermitteln so rechtliche Regelungen und konkrete gesellschaftliche Gestaltung. Sie sind die praktisch wirksame Ordnung des Gemeinwesens.“³⁷ Damit aber müssen die staatsethisch bzw. verfassungsrechtlich erheblichen Fundamentalnormen auch die innere Grundstruktur öffentlicher Verwaltungen bestimmen. Auch sie müssen rechtsstaatlich verfasst, ihr Handeln und Entscheiden also der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterworfen sein. Auch sie müssen demokratisch geordnet sein – ein Anspruch, der nicht nur durch die demokratische Legitimation der (leitenden) Verwaltungsakteure eingelöst wird, sondern auch durch die Rationalität und Berechenbarkeit ihrer Verwaltungsabläufe. Demokratisch sind Verwaltungsabläufe dann, wenn ihre Prozesse und Entscheidungen auf Einsicht, Plausibilität und Transparenz für alle Beteiligten *und Betroffenen* beruhen. Und öffentliche Verwaltungen sind darin in einem emphatischen Sinne demokratisch, dass sie nicht nur demokratisch erzeugte Regelungen und Gesetze in staatliches Handeln umsetzen, sondern durch ihre Zuarbeit zu politischen Entscheidungsprozessen („politische Verwaltung“) partizipative Demokratie auf allen Ebenen und in allen Bereichen fördern – einschließlich der politischen Kommunikation und Interaktion zivilgesellschaftlicher Diskurs- und Projektlandschaften. Die sozialstaatliche Strukturierung von Abläufen und Entscheidungen öffentlicher Verwaltung dokumentiert sich nicht nur in der Gewährung sozialstaatlicher Unterstützungsleis-

³³ *Klaus Grimmer*: a.a.O. (Anm. 2), S. 45f

³⁴ Vgl. *Dieter Ehlers*: Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat. In: *Hans-Ullrich Erichson* (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht. Berlin¹⁰1995, S. 1-100.

³⁵ Vgl. *Hans Peter Bull*: Zivilgesellschaftliche Eigenverantwortung versus bürokratische Aufgabenerfüllung. In: *Gerd Winter* (Hg.): Das Öffentliche Heute. Baden-Baden 2002, S. 127-134, hier: S. 128f.

³⁶ *Klaus Grimmer*: a.a.O. (Anm. 2), S. 48.

³⁷ Ebd., S. 47.

tungen im Sinn der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch in der Förderung der unterschiedlichen Formen ziviler Solidaritäten.

Auf den ersten Blick scheinen Anspruch und Realität erheblich auseinanderzufallen. Öffentlichen Verwaltungen wird vorgeworfen, dass die Dominanz ihrer bürokratischen Herrschaftsform Ineffizienz, Umständlichkeit, Bürgerunfreundlichkeit, Undurchsichtigkeit, ja sogar ‚organisierte Unverantwortlichkeiten‘ produzieren und damit ihre eigentliche Dienstfunktion für einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat faktisch konterkarieren.³⁸ In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion zeichnen sich indes seit geraumer Zeit deutliche Akzentverschiebungen in der Leitbildbestimmung öffentlicher Verwaltung ab, die die Entwicklung des Selbstverständnisses moderner demokratischer Gesellschaften spiegeln.

Werner Jann unterscheidet vier Epochen, in denen in Deutschland bestimmte gesellschaftliche Staatsauffassungen sich auch in entsprechenden Leitbildern öffentlicher Verwaltung niederschlugen³⁹: zunächst die Entwicklung der *rechtsstaatlichen Demokratie*, die in den ersten Jahren des Nachkriegsdeutschlands zur Etablierung des *Weberschen* Ideals einer bürokratischen Herrschaft als Leitbild egalitärer Verwaltung führte, die sich der Gleichheit jedes Bürgers vor dem Gesetz und damit auch vor der öffentlichen Verwaltung verpflichtet weiß: „Ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne ‚Liebe‘ und ‚Enthusiasmus‘, unter dem Druck schlichter Pflichtbegriffe, ‚ohne Ansehen der Person‘, formal gleich für ‚jedermann‘, das heißt jeden in gleicher faktischer Lage befindlichen Interessenten, waltet der ideale Beamte seines Amtes.“⁴⁰ Die in den sechziger Jahren rasch anwachsende Prosperität schuf die Grundlage eines *aktiven Staates*, der sich insbesondere im Bereich der Wohlfahrtspolitik engagierte und damit zu einer erheblichen Ausweitung staatlicher Aufgaben und folglich öffentlicher Verwaltungen führte. Auf die ökonomischen Krisen der achtziger und neunziger Jahre reagierte die politische Öffentlichkeit mit der Leitidee eines *schlanken Staates*, der sich auf seine (vermeintlichen) Kernaufgaben zu beschränken hatte und vor allem Bürokratieabbau und Deregulierung versprach. Das *New Public Management* löste das überkommene Leitbild der *Old Public Administration* ab. Die öffentliche Verwaltung gab sich ganz modern als Dienstleistungsunternehmung für den Bürger als Kunden. Damit verbunden war freilich die Tendenz, dass bestimmte Lebensrisiken, die bis dahin Teil der staatlich organisierten und verantworteten Daseinsvorsorge waren, privatisiert wurden. Demgegenüber suchte zu Beginn des 21. Jahrhunderts der Staat seine neue Rolle als *aktivierender Staat*. Zwar fühlt er sich in dieser Rolle nicht mehr für alles *allein* zuständig. Mit Blick auf die Staatsaufgabe einer menschenwürdigen Daseinsvorsorge für alle Staatsbürger und der Förderung von Demokratie sowie Sozial- und Rechtsstaatlichkeit teilt er sein Engagement mit anderen Akteuren – einschließlich von privatwirtschaftlichen Unternehmungen. Gleichwohl steht er nach wie vor in der Pflicht, die Erledigung dieser Staatsaufgabe zu gewährleisten. Die alleinzuständige „Erfüllungsverantwortung“ staatlicher Aufgaben wandelt sich zur (nach wie vor allzuständigen) „Gewährleistungsverantwortung“⁴¹.

³⁸ Vgl. *Wolfgang Gerstlberger/Klaus Grimmer/Martin Wind*: Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1999, bes. S. 18ff.

³⁹ Vgl. *Werner Jann*: Der Wandel veraltungspolitischer Leitbilder: vom Management zur Governance? In: *Klaus König (Hg.)*: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 279-303, bes. S. 285ff.

⁴⁰ *Max Weber*: Wirtschaft und Gesellschaft (hrsg. von Winkelmann), S.129. Damit beschreibt *Max Weber* das Prinzip formalistischer Unpersönlichkeit, das für einen Berufsbeamten typisch ist, als Kernpunkt bürokratischer Herrschaft.

⁴¹ *Hans Peter Bull* macht zu Recht darauf aufmerksam, dass eine Aufgabenteilung mit anderen gesellschaftlichen Akteuren keinesfalls mit einer Entledigung von Staatsaufgaben identisch ist bzw. sein muss. (vgl. *Hans Peter Bull*: Wandel der Verwaltungsaufgaben. In: *Klaus König (Hg.)*: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 77-95, hier: S. 80f.)

4.2. progressive governance oder enabling agency?

Die Verschiebung von der Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung im Staatsverständnis hat erhebliche Auswirkungen auf das normative Leitbild öffentlicher Verwaltungen. Je mehr der Staat sich in seiner unmittelbaren Aufgabenerfüllung zurücknimmt, seiner Gewährleistungspflicht durch Delegation auf andere Akteure nachzukommen sucht und „dafür vorrangig entwicklungsfördernder und aktivierender Staat sein will, desto mehr“, schließt *Carl Böhret*, „benötigt er eine effiziente und motivierte Verwaltung, die dem administrativen Leitbild einer demokratischen Dienstleistungselite verpflichtet ist.“⁴² Konkret könnte dies bedeuten, dass sich diese demokratische Dienstleistungselite in der Art und Weise ihres Verwaltungshandelns dem Konzept der „progressive governance“ verpflichtet weiß. Unter einer progressive governance wird ein staatlich verantwortetes, öffentliches Verwaltungshandeln verstanden, dass das Zusammenspiel zwischen den unterschiedlichen Bereichen und Akteuren der Gesellschaft wie Staat, Wirtschaft, Privatsphäre der Bürger auch und gerade im Medium der Zivilgesellschaft zum Zwecke allseitiger Entwicklung moderiert und steuert.⁴³ Ihr Ziel ist es, über die Stärkung des bürgerschaftlichen bzw. zivilgesellschaftlichen Engagements die Synergie zwischen unterschiedlichen Akteuren zu verbessern. Nur so lassen sich die vielfältigen sozialen Probleme, denen sich moderne Gesellschaften in Gestalt zunehmender Exklusion, Fragmentierung und prekärer Lebenslagen ausgesetzt sehen, überhaupt noch lösen zu können.⁴⁴

Bei aller Nähe dieses Leitbildes moderner Verwaltungen zu Form und Funktion ziviler Gesellschaften bleibt freilich das Leitbild der progressive governance noch zu stark einem paternalistischem Selbstverständnis verhaftet, das sich bereits durch die Verwendung des Begriffs ‚covernance‘ kundtut. Natürlich hat auch die öffentliche Verwaltung als arbeitender Staat bzw. vollziehende Gewalt an der Allzuständigkeit des Staates bezüglich der Kompetenzkompetenz Anteil. Ihre Gewährleistungsverantwortung muss sie auch dadurch nachkommen, dass sie mit Blick auf andere Erfüllungsakteure verfassungsgebotener Staatsaufgaben das Recht und die Pflicht hat, Mindeststandards der Aufgabenerfüllung zu definieren sowie über ihre Einhaltung zu wachen. Insofern hat sie – und nur sie – einen Auftrag zur Regulierung und zur Kontrolle kooperativer Verantwortungswahrnehmung, in der die unterschiedlichen Kräfte der Gesellschaft zusammenspielen.⁴⁵ Dennoch darf sie mit den Akteuren etwa der Zivilgesellschaft nicht einfach so verfahren wie mit den Figuren eines Schachspiels; im Gegenteil, Art und Weise ihres Verwaltungshandelns müssen sich an dem orientieren, was der realen Subjektwerdung der Staatsbürger als souveräne Akteure in ihrer Privatsphäre wie in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit dient. Das ist das entscheidende Maß, an dem die öffentliche Verwaltung letztlich zu messen ist.

In der angelsächsischen Verwaltungswissenschaft scheint dieses Verständnis erste wichtige Spuren hinterlassen zu haben, wenn sie sich am Leitbild eines *enabling state* orientiert.⁴⁶ *Enabling state* wird gewöhnlich mit *aktivierender Staat* übersetzt. *Enabling* meint aber eigentlich befähigen, nicht aktivieren. Es macht einen sprachlich vielleicht nur subtilen, gleichwohl bedeutsamen Unterschied aus, ob *enabling state* mit *aktivierender Staat* oder mit *Befähigungsstaat* übersetzt wird. Das Bild des Staates als eines aktivierenden Akteurs vermittelt zugleich auch das Bild eines erst noch zu aktivierenden Staatsbürgers, der aus dem Zustand

⁴² *Carl Böhret*: Verwaltung und Verwaltungspolitik in der Übergangsgesellschaft. In: *Klaus König* (Hg.): a.a.O. (Anm. 41), S. 59-75, hier: S. 63.

⁴³ Vgl. *Werner Jann*: a.a.O. (Anm. 40), S. 299.

⁴⁴ Vgl. *ders.*, ebd., S. 294.

⁴⁵ Vgl. auch ausführlicher *Gunnar Folke Schuppert*: Aktivierender Staat und Zivilgesellschaft - Versuch einer Verhältnisbestimmung. In: *Gerd Winter* (Hg.): *Das Öffentliche Heute*. Baden-Baden 2002, S. 101-126, hier: S. 119ff.

⁴⁶ Vgl. *Hans Peter Bull*: Wandel der Verwaltungsaufgaben, a.a.O. (Anm. 41), S. 95.

von Passivität und Trägheit durch staatliche Aktivitäten zu befreien ist. Das Bild des Staates als eines *befähigenden* Akteurs vermittelt hingegen auch das Bild eines Staatsbürgers, dessen vorfindlichen Aktivitäten durch Bereitstellung unterstützender Maßnahmen, Strukturen und Einrichtungen zur effektiven Teilhabe an politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse in Stand gesetzt bzw. weiter qualifiziert wird. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob zwecks Gestaltung einer Erholungsinfrastruktur in einem Stadtteil die kommunale Behörde die betroffenen Einwohner lediglich zur Umsetzung ihrer eigenen Vorhaben (Stichwort: Aufgabendelegation) aktivieren will oder ob sie das vorfindliche Engagement der Einwohner dadurch qualifiziert, dass sie entsprechende Planungsunterlagen öffentlich macht, ihre behördlichen Planungen mit denen der Einwohner abgleicht, sie an den Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt usw. und so die *Betroffenen* im Sinne einer partizipativen Demokratie auch zu (primär) *Beteiligten* macht. Insofern wäre unter staatsethischer Rücksicht das Leitbild einer zivilitätsverträglichen wie zivilitätsförderlichen öffentlichen Verwaltung weniger *progressive governance*, als vielmehr *enabling agency* zu protegiere. Sie würde sich als Agentin verstehen, die der zivilen Öffentlichkeit effektive Handlungs(spiel)räume zur politischen Gestaltung des öffentlichen Raumes eröffnet und sicherstellt.

4.3 Sozialverwaltungen in der Rolle einer zivilgesellschaftlich förderlichen *enabling agency* – ein Fallbeispiel *pars pro toto*

Es wird eine lohnende Aufgabe der Verwaltungswissenschaft sein, diese normative Vorgabe in den Details öffentlicher Verwaltungen durchzudeklinieren und entsprechende Organisationsentwicklungsprozesse anzuregen. Für den Bereich des Sozialwesens ist ein solches Leitbild einer Sozialverwaltung durchaus in den einschlägigen Normen des Sozialrechts angelegt. Bereits das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sah für den Bereich der Gewährung der Sozialhilfe vor, dass die Sozialverwaltungen zunächst persönliche Hilfen in Form von umfangreicher Beratung und konkreter Unterstützung zwecks Steigerung der Selbsthilfekompetenzen zu gewähren haben, bevor sie Sach- und Geldleistungen ausgeben. Dieser Grundsatz ist – obwohl faktisch immer seltener eingelöst⁴⁷ – in vielen weiteren Normen des Sozialgesetzbuches festgeschrieben. So sieht das SGB II bei den Anspruchsberechtigten des *Arbeitslosengeldes II* für die Eingliederung in Arbeit ein ganzes Bündel an Einzelmaßnahmen vor, auf das die persönlichen Ansprechpartner der Sozialverwaltungen zurückgreifen können. Für diese Fallmanager liegen elaborierte Instrumente wie das Fachkonzept „Beschäftigungsorientierte Fallmanagement“ bereit. Dieses von der Bundesagentur für Arbeit protegierte Fachkonzept konkretisiert wichtige Erkenntnisse des *casework* bzw. des *Case Managements* für die Interventionen der Sozialadministration, die auf eine (Wieder-) Befähigung des Leistungsberechtigten abzielen und damit durchaus dem Leitbild einer *enabling agency* entsprechen.

Unbeschadet der Frage, ob dieser Anspruch in der Realität eingelöst wird oder nicht, wird das sozialadministrative Leitbild einer *enabling agency* für den Kontext einer Zivilgesellschaft noch nicht ausreichend abgegolten. *Case Management* ist und bleibt ein Handlungskonzept der Einzelfallhilfe; ihre Instrumente des *Profiling* und des *Assessments* nehmen den zu befähigenden Leistungsberechtigten lediglich als Einzelfall in den Blick. Diese Fokussierung auf den Einzelnen schneidet aber entscheidende Ressourcen für eine wirksame und vor allem lebensweltbasierte Eingliederung (beim SGB II in Erwerbsarbeit) ab, die sich erst in einer konsequenten Sozialraumorientierung erschließen. Sozialraumorientierung heißt hier, nicht nur *im* Sozialraum zu arbeiten und ihn sozusagen als Datenkranz sozialprofessioneller Interventionen

⁴⁷ Vgl. aus der reichlich belegten Diskussion etwa *Otto Mergler*: Kann die kommunale Fürsorge derzeit noch die in §§ 1 Abs. 2 und 3 Abs. 1 BSHG gestellten Pflichtaufgaben erfüllen? In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 9/1997, S. 199-200.

aufzufassen, sondern *mit* ihm zu arbeiten. Sozialraumorientierung in einem emphatischen Sinne bedeutet also, mit den Nachbarschaften und Vereinigungen des Gemeinwesens, sprich: mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren so zu arbeiten und sie so zu befähigen, dass die sozialen Einbindungen der einzelnen Leistungsberechtigten vergrößert und qualifiziert werden – bis beispielsweise dahin, dass im Rahmen lokaler Ökonomien neue Arbeitsmöglichkeiten erschlossen und aufgebaut werden. Wie die Erfahrungen des *community organizing*⁴⁸ oder des *community building* hinreichend belegen, ist diese Strategie insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene ein wichtiges Instrument zum Aufbau persönlicher Ressourcen und damit verbesserter beruflicher Einbindung. Vor allem werden die vorfindlichen Eigenressourcen der Betroffenen alltagsweltnah aktiviert und ausgebaut. Die Förderung von Netzwerken assoziierter Selbsthilfe oder von Arbeit im Non-Profit-Bereich kann eine Beschäftigung auf dem Ersten Arbeitsmarkt weder ersetzen noch überflüssig machen. Sie kann aber eine neue Sozialkultur etablieren helfen, in denen die Betroffenen entscheidende Impulse erfahren, die ihre ‚normale‘ Beschäftigungsfähigkeit erheblich steigern. Eine öffentliche Verwaltung, die in dieser Weise mit dem Gemeinwesen arbeitet und die selbstorganisierte Netzwerkbildung unterstützt, leistet einen unmittelbaren Beitrag zum Aufbau ziviler Solidaritäten und einer echten ‚Staatsbürgerqualifikationspolitik‘. Sie erweist sich tatsächlich als *enabling agency*.

5. Welchen Staat braucht eine moderne öffentliche Verwaltung? Eine Rückfrage

Eine öffentliche Verwaltung, die sich im Sinne einer *enabling agency* im emphatischen (und eben nicht im marktförmigen) Sinne als Dienstleitung am Aufbau und für den Vollzug eines demokratischen und sozialen Rechtsstaat begreift, stellt sich nicht naturwüchsig ein, sondern wird selbst zur Staatsaufgabe. Staatsaufgabe ist es zunächst, über eine offensiv gestaltete Verwaltungspolitik die öffentliche Verwaltung nach innen und nach außen zu entwickeln und damit selbst (nochmals im emphatischen Sinne) als Dienstleister für die zivile Gesellschaft zu befähigen.

Offensiv gestaltete Verwaltungspolitik heißt mit *Carl Böhret* „die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstruktur der Verwaltung.“⁴⁹ Dazu abschließend zwei Anmerkungen:

Zu einer zivilgesellschaftlich förderlichen Verwaltungspolitik dürften einerseits nicht nur angemessene Inhalte und Ergebnisse („policy“) gehören, sondern auch Verfahren („politics“), die die lebensweltliche Expertise der zivilgesellschaftlichen Akteure selbst für die Entwicklung öffentlicher Verwaltung einbeziehen, ohne dass sich die „legitimierte politische Führung“ von ihrer Gewährleistungsverantwortung für die Staatsaufgabe ‚*öffentliche Verwaltung als enabling agency*‘ dispensiert. Andererseits erstreckt sich diese Staatsaufgabe auch auf angemessene Ausbildungsgänge und Ausbildungsstätten für die (zukünftigen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen. Das betrifft nicht nur, aber auch nicht nur zuletzt die Hochschulen für öffentliche Verwaltung.

Wenig originell und aufregend ist die Forderung nach einer auskömmlichen Finanzierung und aussichtsreichen Perspektive ihrer (nochmals im emphatischen Sinne) unverzichtbaren Dienstleistung für ein demokratisches und soziales Staatswesen. Mehr Aufmerksamkeit wird man

⁴⁸ Vgl. *Leo J. Penta (Hg.): Community organizing. Menschen verändern ihre Stadt. Hamburg 2007*

⁴⁹ *Carl Böhret: a.a.O. (Anm. 42), S. 65.*

sich der Überlegung widmen müssen, wie Hochschulen für die öffentliche Verwaltung selbst öffentlicher gestaltet werden können. Das zielt zunächst unmittelbar auf die Öffnung ihrer Studienangebote auch für solche Studierenden, die nicht unmittelbar einen Staatsdienst anstreben. Das betrifft aber auch die Art und Weise sowie den grundsätzlichen Stellenwert der Generierung und Lehre verwaltungswissenschaftlichen Wissens. Hier zeigt sich eine besondere Bedeutung von ‚öffentlich‘. Die Hochschulen für die öffentliche Verwaltung sind Teil unserer Wissensgesellschaft. Im Unterschied zu einer bloßen Informationsgesellschaft ist eine Wissensgesellschaft dadurch charakterisiert, dass sie reflexives Wissen generiert, also immer auch um die Fallibilität und Vorläufigkeit des Gewussten weiß. Eine Wissensgesellschaft ist deshalb Wissenschaftsgesellschaft; ihr sind eine kontinuierliche methodische Verunsicherung und folglich ein forschendes Interesse inhärent. Diese methodische Verunsicherung und dieser immanente Forschungsimpuls sind ausweis- und begründungspflichtig; sie müssen sich in ihren Inhalten wie in Ergebnissen dem Forum rasonierender Öffentlichkeit stellen. Nur diese offene Wissensformation ist dem Projekt einer offenen und zivilen Gesellschaft angemessen.

Zuerst erschienen in: Prümm, Hans Paul und Denis Kirstein (Hrsg.): Hochschulen in vernetzter Verantwortung – Die Rolle der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. Redebeiträge und Thesen des 18. Glienicker Gesprächs 2007, (= Beiträge der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin: Nr. 28), S. 75-95.