

## Die Praxis der Theorie: Niklas Luhmann als Politikberater\*

Über Luhmann selbst wissen wir nur wenig. Die Person scheint eins zu sein mit dem Werk. Oder sie wird verdeckt von einem literarischen *Alter Ego*, der Figur des Herrn Luhmann, von der eine umfangreiche Memorabilienliteratur<sup>1</sup> erzählt. Kaum ein Verfasser von Nachrufen oder Gedenkartikeln, der diesen Kranz nicht durch passende oder selbst erlebte Denkwürdigkeiten weiter geflochten hätte. Die Geschichten folgen einem klassischen Muster: Jemand erhofft sich vom Meister Aufklärung über dessen schwer verständliche Theorie oder das Handwerk des Bücherschreibens und erhält verblüffende, oft auf ganz alltägliche Dinge bezogene Antworten. Herr Luhmann zeigt dabei einen bisweilen abgründigen Humor, er ist kein weltfremder Gelehrter oder weltverbessernder Intellektueller, eher ein Weltweiser nach antikem oder altchinesischem Vorbild.

Ein zentrales Motiv in Luhmanns Theorie ist die Unwahrscheinlichkeit des Alltäglichen. Immer wieder gerät er in ein fast kindliches Staunen über die Welt der scheinbaren Selbstverständlichkeiten. Eine solche »hochreflektierte Naivität«<sup>2</sup> ist der Phänomenologie verpflichtet. Diese ist, nach einem Wort von Hans Blumenberg,<sup>3</sup> »Wissenschaft von den Trivialitäten, aber deswegen die am wenigsten triviale«, denn »Wissenschaft von den Trivialitäten heißt nicht, den Trivialitäten Ausdruck zu verschaffen«. Erst recht nicht dem, was gemeinhin »Praxis« genannt wird. »Ich habe nicht die Vorstellung, daß es wissenschaftliche Erkenntnisse gibt, die auf die Praxis angewendet werden können«,<sup>4</sup> sagt Luhmann. Wer etwas Derartiges erwartet, »verkennt die Eigenart soziologischer Theoriebildung: Er überschätzt sie oder unterschätzt

\* Die gedruckte Fassung ist identisch, enthält jedoch stellenweise gegenderte Formulierungen, die dem historischen Kontext nicht angemessen sind und in dieser elektronischen Fassung korrigiert wurden. Die Redaktion

1 Siehe etwa Luhmann 1987; Bardmann, Baecker 1999; Hagen 2009; Hagen 2011; Dammann 2014. Insgesamt dürfte die Luhmann-Hagiographie inzwischen mehr als 50 Titel umfassen.

2 Hans-Martin Kruckis in Bardmann, Baecker 1999, S. 47.

3 Blumenberg 1998, S. 139.

4 Luhmann 1987, S. 135.

sie – wie man es nimmt. Es gibt gute Analysen der Funktion des Witzes, aber sie haben noch niemandem geholfen, einen Witz zu erfinden«.<sup>5</sup>

Gleichwohl wird bisweilen erzählt, dass der Meister sich gelegentlich auch in politische Gefilde verirrt hat, aber doch in einer Weise, die solche Begebenheiten als eher belanglose Kuriosität erscheinen lässt.<sup>6</sup> Es mag daher überraschen, wenn im Folgenden berichtet wird, dass der wirkliche Niklas Luhmann auch ein umtriebiger, weltgewandter, in Politik und Ministerialbürokratie bestens vernetzter Berater war. Quellen sind vor allem die neue Gesamtausgabe von Luhmanns *Schriften zur Organisation* mit vielen bisher unveröffentlichten Materialien<sup>7</sup> und von der Forschung bisher noch nicht ausgewertetes Archivmaterial, vor allem sein inzwischen gut erschlossener Nachlass und Unterlagen von Beratungsprojekten, an denen er beteiligt war.

Luhmanns Tätigkeit als Politikberater fällt in die Zeit des langen »sozialdemokratischen Jahrzehnts«,<sup>8</sup> das 1966 mit der Großen Koalition beginnt und 1982 mit dem Regierungsantritt von Helmut Kohl endet. Vor allem in den Jahren 1968–1973 ist er aktiv an der Verwaltungsreform beteiligt, dem wohl kühnsten und tiefgreifendsten Reformprojekt dieser Jahre. Es ist gescheitert. Aber nicht nur das: Gescheitert sind viele Reformversuche dieser Jahre. Die Verwaltungsreform ist besonders schnell und unspektakulär gescheitert. Ihre eher spröde und komplexe Materie war für die Öffentlichkeit schwer greifbar, es gab keine aufsehenerregenden Kontroversen, schließlich verschwand sie sang- und klanglos von der Bildfläche und ist heute weitgehend vergessen. Sehr zu Unrecht, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Am Verlauf der Reformbemühungen lässt sich zum einen exemplarisch zeigen, wie bürokratische Systeme mit fundamentalen Irritationen umgehen. Zum anderen bietet sich hier die Gelegenheit, Luhmann in einer Zeit, in der grundlegende Weichenstellungen seiner Theorie erfolgen, in Aktion zu beobachten. Es wird zu zeigen sein, dass Luhmann selbst die Verwaltungsreform durchaus als Anwendungsfall soziologischer Theorie gesehen hat. Das gilt für die Position seiner Gegenspieler, Fritz W. Scharf und Renate Mayntz, die führenden Köpfe des ambitionierten Gesamtprojekts einer *Regierungs- und*

5 »Überlegungen zum Verhältnis von Gesellschaftssystemen und Organisationssystemen« [1972], in LSO, Band 2, S. 10.

6 Siehe etwa Luhmann 1987, S. 135 ff.; Mayntz, Schimank 1999, S. 187.

7 Herausgegeben von Ernst Lukas und Veronika Tacke, 2018 ff., hier zitiert als LSO. Insbesondere Gutachten und praxisorientierte Publikationen in Band 4 *Reform und Beratung* [2020] und die Vortragsmanuskripte in Band 5 *Rezensionen, Lexikonartikel, Varia* [2022], S. 139–214.

8 So Faulenbach 2004. Eine unter Historikern wohl zu Recht umstrittene Formulierung.

*Verwaltungsreform*, und es gilt besonders für das Teilprojekt der *Dienstrechtsreform*, in dem er selbst eine zentrale Rolle gespielt hat.

Luhmann hat sich zu diesem Thema in zahlreichen tagespolitischen Publikationen geäußert. Diese haben zwar auch immer einen theoretisch ambitionierten Duktus, man würde aber seine Position verfehlen, wollte man versuchen, sie anhand solcher Texte zu rekonstruieren. Für sie gilt – wie für viele andere seiner Schriften –, dass sie oft mehr verbergen, als sie offenbaren. Stattdessen soll hier versucht werden, *Konstellationen*, das heißt Optionen, Blockaden, beabsichtigte und unbeabsichtigte Folgen praktischen Handelns aufzuzeigen, von dem auch Theorien nur ein Teil sind.<sup>9</sup> Die Verwaltungsreform ist gescheitert, woran auch immer. Hier interessiert vor allem die Frage, ob auch Luhmann darin gescheitert ist.

## 1. Planungseuphorie und politisches System

Zunächst soll anhand von zwei Stichworten kurz die Denkweise der Reformen dieser Jahre vergegenwärtigt werden.

(1) Ab etwa 1962 war ein Umschwung in der öffentlichen Meinung festzustellen, der heute vielfach als Beginn einer historischen Zäsur angesehen wird. Die Zeitgeschichtsschreibung kennzeichnet die neue Grundstimmung als *Planungseuphorie*.<sup>10</sup> Politische Planung galt plötzlich als vordringliche Zukunftsaufgabe,<sup>11</sup> alles käme darauf an, diese weltweite Herausforderung zu meistern und den Anschluss nicht zu verlieren. Die Zeit Ludwig Erhards neigte sich ihrem Ende zu. Schon 1965 hatte er erste Schwächen gezeigt. Mit der Wirtschaftskrise 1966 geriet seine bis dahin dominierende ordoliberalen Richtung vollends in die Defensive. Plötzlich stand das Thema Planung unmittelbar auf der Tagesordnung. Die Keynesianer in der SPD versprachen Abhilfe mit neuen Ansätzen eines »geplanten Kapitalismus«. <sup>12</sup> Karl Schillers Wirtschaftsplanung trat mit dem Anspruch einer »Globalsteuerung« auf.

9 Siehe »Die Praxis der Theorie« [geschr. 1969], in SA, Band 1, S. 253–267.

10 Eine neue Sichtweise der 1960er Jahre beginnt mit drei Konferenzen 2000/2001. Siehe dazu die Proceedings-Bände Schildt et al. 2000; Frese et al. 2003; Haupt, Requate 2004.

11 Siehe dazu ausführlich Metzler 2005; Nützenadel 2005; Seefried 2010; Seefried 2015. Die Primärliteratur ist unübersehbar. Für einen groben Überblick siehe die bibliografischen Versuche von Buse, von Drewitz 1974 und Bruder 1981.

12 So der deutsche Titel von Andrew Shonfields *Modern Capitalism*, einem Schlüsselwerk dieser Jahre. Das Thema Wirtschaftsplanung soll hier ganz ausgeblendet werden; es ist in einer umfangreichen zeitgeschichtlichen Literatur inzwischen gut dokumentiert. Einen guten Überblick über sämtliche Planungsaktivitäten dieser Jahre geben Ritter 1987 und Schanetzky 2007.

Die Überzeugung von der Notwendigkeit umfassender staatlicher Planung war weit über den Bereich der Wirtschaftspolitik hinaus und auch über gegensätzliche politische Lager hinweg verbreitet. Nach alter sozialdemokratischer Überzeugung kündigt der organisierte Kapitalismus vom Beginn des ersehnten neuen Zeitalters. Planungsbefürworter sind jetzt aber auch die rechtskonservativen Anhänger von Carl Schmitt.<sup>13</sup> Man sieht darin einen Garanten staatlicher Souveränität und bewundert vor allem die französische *planification*.<sup>14</sup> Die stärksten Impulse kommen aus den USA. Unter Kennedy waren keynesianische Konzepte aus der Zeit des *New Deal* neu belebt und gigantische Projekte im Bereich von Militär und Raumfahrt vorangetrieben worden. Willy Brandt tritt als deutscher Kennedy auf, wird zur Symbolfigur immer weiterer, sich als fortschrittlich verstehender Kreise.<sup>15</sup>

Aus den USA kommen auch die Elemente, die den Planungsdiskurs zur Euphorie steigern. Planung braucht Planer. Für die wissenschaftliche Intelligenz zeichnet sich eine verlockende gesellschaftliche Rolle ab. Kennedy umgibt sich erstmals öffentlichkeitswirksam mit »Eggheads«, wissenschaftlichen Beratern; es entstehen Denkfabriken, *Thinktanks*, die die Zukunft erforschen und daraus eine wissenschaftliche Fundierung der Politik herleiten.<sup>16</sup> Programme gegen Rassentrennung und zum Kampf gegen die Armut sollen die demokratische Fundierung verbürgen. Planung, Wissenschaft und Karriereversprechen verschmelzen in einer zunehmend radikaldemokratischen Grundorientierung intellektueller Milieus. Demokratische Politik ist Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnis und damit »Zukunftsbewältigung«.<sup>17</sup>

(2) Zum Schlüsselbegriff der Aufbruchsrhetorik dieser Jahre wird das *politische System*. Der Ausdruck war in den USA schon seit den 1920er Jahren geläufig; er meinte zunächst nur neutral beschreibend den institutionellen Rahmen der Politik (*polity*), also das, was hierzulande dann seit den 1960er Jahren »Regierungssystem«<sup>18</sup> genannt wird. Heute wird er weitgehend wieder in diesem Sinne verwendet, aber in den 1950er und 1960er Jahren war zeitweilig eine neue, emphatische Bedeutung hinzugekommen.

13 Siehe dazu van Laak 1993; Günther 2004.

14 Das deutsche Standardwerk zur europäischen Planungsdiskussion gibt Joseph H. Kaiser, ein enger Mitarbeiter von Carl Schmitt, heraus; siehe Kaiser 1965–1972.

15 Siehe dazu etwa Geppert, Hacke 2008; Kroll, Reitz 2013.

16 Siehe dazu ausführlich Seefried 2015.

17 So Ellwein 1968, S. 10 ff.

18 Siehe etwa als einer der ersten Ellwein 1987 [1963].

Zunächst erhielt er im Zuge der vergleichenden Politikwissenschaft (*comparative politics*) einen modernisierungstheoretischen Zuschnitt und wurde damit – prominent bei Gabriel Almond und James Coleman – zu einem Schema, mit dem sich demokratische, kommunistische, diktatorische oder paternalistische Formationen auf einem konzeptuellen Kontinuum vergleichen und historisch beschreiben ließen. Von David Easton mit kybernetischen Konzepten geschärft, wird er gegen Ende der 1960er Jahre von Amihai Etzioni und Karl W. Deutsch mit demokratischem Pathos aufgeladen. Grundlage ist ein behavioristisches Input/Output-Modell, mit dem die alte Idee der Staatsmaschine eine neue, optimistische Fassung bekommt: Bedürfnisse, Wünsche und Impulse der Gesellschaft bilden den Input; dieser wird von einer als Transformationsmechanismus gedachten Regierung bearbeitet, entschieden und in administrative Maßnahmen umgesetzt. Die Verwaltung ist dabei als technisches Output-Modul vorgestellt, das Instruktionen einer Zentraleinheit mechanisch ausführt.

Ein derart neutralisierter Begriff des Politischen kann verallgemeinert und über den staatlichen Bereich hinaus erweitert werden; herkömmliche politische Konzepte wie Staat oder Regierung, das Modell der Gewaltenteilung, Begriffe wie Souveränität, Macht und Herrschaft lassen sich damit technisch reformulieren. Das so konzipierte politische System gilt *eo ipso* als demokratisch, denn es ist ja das Subsystem der Gesellschaft, mit dem diese die Befriedigung ihrer Bedürfnisse als Ziele definiert und umsetzt. In den 1960er Jahren entsteht in den USA eine neue politikwissenschaftliche Strömung, die *Policy Science*: Auch Politik soll mit Methoden der Ingenieurwissenschaft betrieben werden.

In Deutschland tauchen solche Denkmuster schon in den frühen 1960er Jahren auf. Es ist nur eine kleine Gruppe junger Wissenschaftler, die das neue Vokabular benutzt. Die Wortführer werden aber schnell bekannt und halten die Politologentage von 1969 und 1971 in Atem: Prominente Namen sind Wolf Dieter Narr, Frieder Naschold, Claus Offe, Dieter Senghaas, Karl Hermann Tjaden, Fritz W. Scharpf. Auch Niklas Luhmann wird allgemein dazugerechnet.

Über ihnen schwebt aber schon ein Damoklesschwert, das umso bedrohlicher wirkt, je mehr sich die gesamte Bewegung demokratisch radikalisiert: der Verdacht der Technokratie. Helmut Schelsky hatte 1961 mit diesem schillernden Begriff eine weitreichende Diskussion ausgelöst.<sup>19</sup> Vordergrün-

19 Siehe dazu Metzler 2005, S. 196–207; und ihr Beitrag in Haupt, Requate 2004, S. 267–287.

dig ist damit eine Kritik an der Aushöhlung demokratischer Entscheidung durch angeblich rein technisch zu lösende Sachfragen gemeint; es geht aber auch die konservative Technikkritik der 1950er Jahre etwa von Friedrich Georg Jünger, Martin Heidegger und Arnold Gehlen darin ein.<sup>20</sup> Zwar hatten sich die politischen Systemtheoretiker damit von Beginn an kritisch auseinandergesetzt,<sup>21</sup> aber im Zuge der sich zunehmend radikalisierenden 1968er-Bewegung wächst der Druck, sich selbst als die wahren Demokraten schärfer von diesem Feindbild zu unterscheiden.

## 2. Regierungsreform

Im Verlaufe des Jahres 1966 wird deutlich, dass die Tage der Regierung Erhard gezählt sind. Über kurz oder lang wäre mit einer Regierungsbeteiligung der SPD zu rechnen. Dann würden etablierte Machtstrukturen aufbrechen und die Netzwerke der Politik sich öffnen. Zahlreiche Schriftsteller, Journalisten und Wissenschaftler verschiedener Disziplinen sehen ihre Chance und beginnen, sich zu engagieren. Es entstehen die ersten Strukturen eines neuen politischen Feldes, in dem auch Luhmann bald eine markante Position einnimmt.

### 2.1 Erste Positionierungen (1966–1968)

(1) Ein wichtiges geistiges Zentrum der Politikberatung im Deutschland der 1950er und 1960er Jahre war die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. 1947 nach französischem Vorbild gegründet, verstand sie sich als praxisorientierte, aber auch durchaus elitäre Einrichtung. Dozenten wirkten als Berater für Ministerien; Wechsel zwischen Hochschule und Verwaltungstätigkeit in beide Richtungen waren häufig und gern gesehen. Luhmann, vorher Oberregierungsrat im niedersächsischen Kultusministerium, war 1962 als einer der ersten wissenschaftlichen Mitarbeiter an das angegliederte Forschungsinstitut gewechselt. 1966 ist er eigentlich schon auf dem Sprung zu einer soziologischen Hochschulkarriere, aber er fühlt sich dem Speyerer Netzwerk weiter verbunden. Am 2. November 1966, knapp vier Wochen vor Bildung der neuen Regierung, der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Kurt Georg Kiesinger, hält er auf einer Tagung

20 Siehe dazu auch den Beitrag von Patrick Wöhrle in Kroll, Reitz 2013, S. 55–69.

21 Wichtigstes Publikationsorgan sowohl der politischen Kybernetik als auch der Technokratiedebatte war die Zeitschrift *Atomzeitalter* (1959–1968).

der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Tutzing einen Aufsehen erregenden Vortrag über »Politische Planung«.<sup>22</sup>

In der SPD bereitet sich zur gleichen Zeit eine Gruppe um Horst Ehmke auf neue Rollen vor. In der neuen Regierung wird er Staatssekretär im Justizministerium, im Januar 1967 entsteht unter seiner Leitung der Reorganisationsausschuss beim Parteivorstand der SPD, er wird begleitet von weiteren Arbeitsgruppen und Diskussionsrunden. Schon bald entwickelt sich Ehmkes damals 32-jähriger Schüler Fritz W. Scharpf hier zum führenden Kopf.<sup>23</sup> »Regierungstechnik für die 1970er Jahre«<sup>24</sup> lautet der Titel ihres ersten programmatischen Konzepts.

Parallel dazu baut Scharpf ab 1968 an der soeben gegründeten Universität Konstanz einen Studiengang für Verwaltungswissenschaft<sup>25</sup> auf, der sich an amerikanischen Vorbildern orientiert und deutlich gegen die nun mehr und mehr als konservativ apostrophierte Speyerer Schule positioniert ist. Er trifft dort auf Wolf-Dieter Narr, der gerade mit Frieder Naschold an einem Kompendium der systemtheoretischen Politiktheorie arbeitet.<sup>26</sup> Eine ganz neue, von Kybernetik und der neuen *Policy Science* inspirierte Demokratietheorie ist das Ziel. Konstanz wird schnell zu einem Magneten für ehrgeizige Nachwuchswissenschaftler, denen sich nun attraktive Perspektiven eröffnen.

(2) Demokratisierung durch Effizienzsteigerung des politischen Systems, so lässt sich der Grundgedanke der Gruppe um Ehmke und Scharpf zusammenfassen.<sup>27</sup> Er verbindet die Idee des politischen Systems mit der Integrationslehre Rudolf Smends aus den 1920er Jahren, einer etwas dunklen und mehrdeutigen Theorie, die zunächst konservativ-ständestaatlich, nach 1945 in der BRD mehr und mehr demokratisch-pluralistisch interpretiert wird.<sup>28</sup> Die SPD soll gar keine neuen Ziele in die politische Debatte einbringen, der gesamte Input liegt ja bereits vor. Die demokratische »Urproduktion«<sup>29</sup>

22 Siehe LSO, Band 4, S. 85–118.

23 Siehe dazu Lepper 1976, S. 479; Süß 2004, S. 332 f.

24 Im SDP-Pressedienst vom 25. Oktober 1967 und kurz darauf in den »Sozialdemokratischen Perspektiven für die 1970er Jahre«; siehe Ehmke 1969, Abschnitt L., S. 153 ff.

25 Siehe dazu rückblickend Scharpf 2017, S. 32–37; Schneider et al. 2018.

26 Eine *Einführung in die moderne politische Theorie* in drei Bänden; siehe Narr, Naschold 1969–1971; auch Naschold 1969 b.

27 Quellen zum Folgenden sind: Ehmke 1969; Ehmke 1971 a; Ehmke 1971 b; Ehmke 1994; Scharpf 1970; Scharpf 1973; Mayntz 1971; Mayntz, Scharpf 1973; Mayntz, Scharpf 1975; ferner Jochimsen 1970; Schatz 1974.

28 Siehe dazu Günther 2004, S. 159 ff., 243 ff.

29 Ehmke 1994, S. 113 ff.

– wie Ehmke das gern nennt – beginnt in den Referaten der Ministerien, dort werden Initiativen aus »der Gesellschaft«, das heißt vor allem den Interessenverbänden, in Gesetzesvorhaben gebracht. Das Problem ist nur die mangelnde Effizienz des nun folgenden Entscheidungsprozesses. Scharpf beschreibt dies als »negative Koordination«:<sup>30</sup> Vorhaben scheitern an konkurrierenden Interessen, Intrigen, und bürokratische Verschleppungstaktiken verstümmeln den Input oder lassen ihn ganz versanden. Oft haben schon die Ressortchefs keinen Überblick mehr. Hier gilt es anzusetzen. Reformpolitik bedeutet, durch zentrale Koordination und mit Hilfe geeigneter technischer Verfahren »die Vorhaben-Spreu vom Reform-Weizen trennen«.<sup>31</sup>

Scharpf nennt noch eine zweite Art von Input des politischen Systems: »Wenn die Politik die Entscheidungen in der Hand behalten soll, dann muß sie ihre Informationsquellen vermehren«, am besten »durch den Aufbau und die Förderung politikrelevanter Forschungseinrichtungen außerhalb der Verwaltung und durch die systematische Verwertung der dort erarbeiteten Informationen und Entscheidungsvorschläge«.<sup>32</sup>

Solche Proklamationen einer aktiven Politik werden auch in einer eher konservativen politischen Publizistik zustimmend aufgenommen. Erhards kooperativer Regierungsstil war vielen als Entscheidungsschwäche erschienen, man trauerte der als führungsstark wahrgenommenen »Kanzlerdemokratie« Adenauers nach.<sup>33</sup> Schon im Januar 1967 führt die bloße Ankündigung, das Bundeskanzleramt werde einen Planungsstab einrichten, zu großem Applaus der Öffentlichkeit: »Kiesinger will modern regieren«,<sup>34</sup> »Kiesingers Gehirntrust«.<sup>35</sup>

Die Diskussion über die Umsetzung zieht sich jedoch noch fast 18 Monate hin. Kontroversen entstehen, Konfliktfelder zeichnen sich ab: nicht nur innerhalb der Regierungskoalition, auch in den eigenen Reihen.

(3) Im Sommer 1968 meldet sich die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (ASJ) mit eigenen »Leitsätzen zur Verwaltungsreform« zu

30 »Komplexität als Schranke der politischen Planung« [1971], in Scharpf 1973, S. 85 ff.

31 Ehmke 1994, S. 114.

32 »Die planende Verwaltung in der Demokratie« [1969], in Scharpf 1973, S. 122.

33 Besonders deutlich in den Kommentaren von Rolf Zundel in *Die Zeit*. Siehe etwa »Hofstaat oder Kanzlerstab« (28. Juli 1967), »Wie werden wir regiert?« (20. Februar 1970), »Das Kanzleramt – Schaltzentrale der Macht« (4. September 1970).

34 *Allgemeines Deutsches Sonntagsblatt* vom 8. Januar 1967.

35 *Augsburger Allgemeine* vom 16. Januar 1967.

Wort. Im Anschluss an die Veröffentlichung in der Hauszeitschrift<sup>36</sup> werden ausgerechnet zwei Speyerer, Niklas Luhmann und Fritz Morstein Marx, zu einem begleitenden Kommentar eingeladen.<sup>37</sup>

Die Verfasser der Leitsätze sind Praktiker, vorwiegend aus der Kommunalpolitik, die Professoren Thomas Ellwein und Wilhelm Hennis haben Formulierungshilfe geleistet. Der Verwaltungsapparat ist ihre Welt, sie wünschen sich eine aktiv planende Verwaltung, die als »Helfer des Bürgers«<sup>38</sup> der »Aufgabe, das Gemeinwesen der Zukunft vorzubereiten und hervorzu- bringen, gerecht werden« kann.<sup>39</sup> Dazu müssen nicht näher bezeichnete »Traditionen des monarchischen Obrigkeitsstaates«<sup>40</sup> beseitigt werden, und es muss eine »Anpassung an die modernen Verhältnisse«<sup>41</sup> erfolgen. »Die moderne Verwaltung kann nur durch geeignete Personen verwirklicht werden«, denen »ein erhöhtes Maß an Entscheidungsfreiheit«<sup>42</sup> eingeräumt werden muss. Laufbahnregeln, Disziplinarordnungen, rechtlicher Status, Besoldung und Versorgung, vor allem aber die Aus- und Fortbildung müssen in diesem Geist neu gestaltet werden.

Mögen diese Überlegungen auch in einem bisweilen vagen und etwas schwülstigen Ton daherkommen, in der Sache treffen sie sich mit Luhmanns eigenen Vorstellungen. Seine Stellungnahme<sup>43</sup> kritisiert einige nebensächliche Punkte, formuliert die Grundgedanken aber noch schärfer. Die geläufige Vorstellung, »daß die planende Entscheidungsvorbereitung Sache der Politik, die Ausführung der Entscheidungsprogramme dagegen Sache der Verwaltung sei«, treffe »unter heutigen Verhältnissen [...] nicht mehr zu«.<sup>44</sup> Verwaltung müsse die Planung selbst in die Hand nehmen: »Planung ist gleichsam unpolitische Politik der Verwaltung, verwaltungseigene Politik«.<sup>45</sup> In der modernen Gesellschaft sei Politik vor allem Parteipolitik und verfüge

36 *Recht und Politik* 4 (1968), 2, mit dem Text der Leitsätze (S. 43–48) und den Kommentaren von Luhmann und Morstein Marx (S. 49 ff).

37 Scharpf erhält erst in der nächsten Nummer Jg. 5 (1969), Nr. 1 die Gelegenheit zur Stellungnahme. Siehe »Die planende Verwaltung in der Demokratie« [1969], neu gedruckt in Scharpf 1973, S. 114–122.

38 ASJ 1968, S. 45.

39 Ebd., S. 46.

40 Ebd., S. 43.

41 Ebd.

42 Ebd., S. 46.

43 *Tradition und Mobilität* [1968], im Folgenden zitiert nach LSO, Band 4, S. 119–128.

44 Ebd., S. 123.

45 Ebd.

»infolgedessen nicht über die Kapazität zur selbständigen Planung. Sie kann allenfalls ihrerseits Spezialisten in die Planungsgremien entsenden – nämlich Spezialisten für die Beurteilung des politisch Möglichen«.46 Im Begriff der »politischen Planung« zeigt sich hier erstmals ein Gegensatz: Soll die Verwaltung ein nur technisch ausführendes Organ sein, wie die Regierungsreformer meinen, oder ist sie eine eigenständige politische Kraft?

(4) Kurz danach beginnen die öffentlichen Angriffe gegen Luhmann, die schließlich zwei Jahre später in der berühmten Kontroverse mit Habermas kulminieren. Den ersten Stein wirft Frieder Naschold, einer der Wortführer der politischen Systemtheorie. Das überrascht, denn er hatte sich – wohl als erster überhaupt – umfassend mit Luhmanns Schriften auseinandergesetzt und sie in seiner 1969 erschienenen Habilitationsarbeit neutral bis zustimmend zitiert. Das Werk ist noch im Druck, als er plötzlich, im Dezember 1968, einen Artikel veröffentlicht, der unter dem Titel »Demokratie und Komplexität«47 vor allem auf Luhmann zielt. Die Argumentation klingt erregt, ist recht freihändig formuliert und kaum durch Belege gestützt.

Was hat diesen plötzlichen Sinneswandel ausgelöst? Alle Luhmann-Texte, die Naschold zitiert, hatte er auch schon in seinem Buch herangezogen. Das Leitmotiv der Komplexität lässt aber vermuten, dass es der soeben erschienene Kommentar Luhmanns zu den ASJ-Leitsätzen war. Luhmann hatte dort den gegenwärtigen Zustand der Verwaltung als »Konservatismus aus Komplexität«48 bezeichnet. Was soll das bedeuten? Etwa die Unausweichlichkeit des Konservatismus? Naschold – der Luhmanns Text nicht offen zitiert – konstruiert dagegen ein Schema, das den Demokratiegehalt einer politischen Theorie nach der Art ihrer Komplexitätsbewältigung anordnet, und findet darin ein nur mit Luhmann besetztes Kästchen, das »die Gefahr einer technokratisch autoritären Bewältigung des Komplexitätsproblems«49 in sich trägt.

Luhmann, der sich nur ungerne auf Kontroversen einlässt, kann nicht umhin, darauf zu antworten. Naschold kontert mit einer Gegenreplik.<sup>50</sup> Es entspinnt sich daraus eine lange Debatte, in der die dann folgende steile

46 Ebd.

47 Naschold 1968.

48 »Wir leiden nicht nur in unserer Verwaltung, sondern in unserem gesamten politischen System am Konservatismus aus Komplexität – nicht, wie die Leitsätze annehmen, an der Tradition des monarchischen Obrigkeitsstaates«; LSO, Band 4, S. 127.

49 Naschold 1968, S. 497; zum Technokratievorwurf siehe auch S. 505 f. und 510.

50 Beide abgedruckt in der *Politischen Vierteljahresschrift*, Nr. 2/3 (1969). Luhmanns Text »Komplexität und Demokratie« auch neu gedruckt in PP71, S. 25–45. Ferner die Referate auf den

Karriere des Schlagworts »Technokratie« ihren Anfang nimmt. Einmal in der Welt, teilt das T-Wort die Szenerie in zwei Lager: hier die Demokraten, dort die Sozialtechniker mit Luhmann an der Spitze. Wer politikwissenschaftliche Texte der Jahre 1969/70 durchblättert, stößt immer wieder auf die Feststellung seiner »bedenklichen Nähe zu technokratischem Denken«. <sup>51</sup> Auch Luhmanns positive Stellungnahmen zum Computereinsatz <sup>52</sup> machen ihn verdächtig. Die Angriffe kommen vorwiegend von Anhängern einer demokratisch-kritischen Systemtheorie. <sup>53</sup> Oft genügen Andeutungen, jeder weiß, wer gemeint ist.

Schon der Politologentag im Herbst 1969 <sup>54</sup> wird zu einem Scherbenegericht über Luhmann. Eine Frankfurter Studentengruppe bittet Habermas um Unterstützung bei der Einordnung dieser zwischen den Fronten irrlichternden Figur. Kurzfristig wird ein Seminar zum Thema »Probleme des sozialwissenschaftlichen Funktionalismus« angesetzt (WS 1969/70-SS 1970). Dort entsteht eine Reihe von Papieren, die versuchen, Luhmann in dem bis dahin weithin unbekanntem Spektrum der Sozialkybernetik zu verorten. Fragen an Luhmann werden formuliert, dieser wird eingeladen und antwortet ausführlich. Ein Buchprojekt soll daraus entstehen. Schließlich kommen Habermas und Luhmann überein, die Debatte im Duett aufzuführen: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*. <sup>55</sup>

Die nun folgende Kontroverse <sup>56</sup> hat die Seminarwelt gut zehn Jahre lang beschäftigt. Das Thema war auf eine grundlagentheoretische Ebene transponiert, sein politischer Hintergrund kaum noch erkennbar. Damit konnten beide Kontrahenten nur gewinnen. Dem *SPIEGEL* gilt Luhmann nun als »Geheimtip«. Seinen Lesern beschreibt er den Gegenstand der Kontroverse so: »Luhmanns Systemtheorie zielt auf gesellschaftliche Praxis; sie will eine

Politologentagen 1969 und 1971: Naschold in Faul 1971, S. 3–39, und Scharpf, »Komplexität als Schranke der politischen Planung« [1971] in Scharpf 1973, S. 73–113.

51 Ellwein 1970, S. 29. Schon früh und an prominenter Stelle die Antrittsvorlesungen von Rolf-Richard Grauhan 1969 (17. Januar 1969), einem Mitarbeiter von Scharpf in Konstanz, und Karl Hermann Tjaden 1969 (6. Februar 1969).

52 Siehe dazu Lukas 2021.

53 So in der Zeitschrift *Kritische Justiz*: »Luhmanns theoretisches Programm gibt eine konstitutive Erkenntnis soziologischer Analyse offener Systeme preis, um die Ideologie der Herrschaft der Experten zu verherrlichen«; Münstermann 1969, S. 331.

54 Siehe die Proceedings in Faul 1971.

55 Habermas, Luhmann 1971. Das Buch enthält weder Vor- noch Nachwort und auch im Textteil keinerlei Hinweise auf das vorangegangene Seminar oder die inzwischen recht umfangreiche politische Debatte.

56 Für einen neueren, kompakten Überblick siehe Moebius, Ploder 2017, Band 1, S. 300–302.

erfolgreiche Technik für den Umgang mit der Weltkomplexität darstellen. Diesen ›fundamentalen Pragmatismus‹ der Luhmannschen Systemtheorie greift Habermas an [...].«<sup>57</sup>

(5) Zurück zum Jahre 1968. Im Frühjahr gelingt es Ehmke endlich, das Projekt einer Regierungsreform im Kabinett zu platzieren. Aber sofort stellen sich Fragen der Zuständigkeit: auf der einen Seite das Bundeskanzleramt und das Justizministerium, wo Ehmke gerade Staatssekretär geworden ist, auf der anderen Seite das seit Mai 1968 von Ernst Benda (CDU) geführte Innenministerium, das bisher immer für übergreifende Organisationsfragen zuständig war und dies auch weiterhin energisch beansprucht. Organisationsreformen sollen nach Meinung des BMI schrittweise von den zuständigen Fachbeamten ausgearbeitet werden. Dagegen plädiert Ehmke für den Einsatz externer Wissenschaftler und für die Gesamthandlungsverantwortung, die sich Bundeskanzler Kiesinger gern zuschreiben ließ.

Der Konflikt wird nur scheinbar gelöst: Verantwortlich für die Umsetzung sollte eigentlich das Bundeskabinett als Ganzes sein. Da aber die Wissenschaft ins Spiel gebracht wurde, ist die Sache komplex; also beschließt das Kabinett am 25. September 1968 Folgendes: Es wird ein Kabinetts*ausschuss* gebildet, das »Reformkabinett«, dem die zehn wichtigsten Ressorts angehören. Diesem wiederum wird ein neu zu bildendes Gremium beigeordnet, das Vorschläge nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen ausarbeiten soll. Es führt den Titel »Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform *beim* Bundesminister des Inneren« (PRVR). Den Vorsitz führt der Leiter des Planungsstabes im Bundeskanzleramt (Werner Krüger), sein Stellvertreter (Alfred Faude) kommt vom BMI.

Das Innenministerium, dem damit faktisch die Führungsrolle genommen wurde, lässt sich aber durch Formelkompromisse nicht beirren. Es beginnt einen Stellungskrieg. Man schottet sich ab, richtet parallel dazu eigene Arbeitskreise zur Organisations- und Verwaltungsreform ein.<sup>58</sup> Während sich die Projektgruppe medienwirksam inszeniert, arbeiten hier die Fachleute ganz im Stillen unter sich. Bald wird Luhmann dazustoßen.

57 »Der Geheimtip«, in DER SPIEGEL 45 vom 1. November 1971, S. 205.

58 Siehe dazu Murswieck 1975, S. 126 ff.

## 2.2 Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (1969–1975)

(1) Am 13. Januar 1969 kommt die Projektgruppe<sup>59</sup> endlich zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Kurz darauf beginnt sie mit einer Fülle von wissenschaftlichen Aktivitäten, Forschungsaufträge werden vergeben, Gutachten beauftragt. Fast die gesamte Elite der jüngeren Politikwissenschaft: Frieder Naschold, Carl Böhret, Dieter Oberndörfer, Hans-Joachim Derlien, Thomas Ellwein und viele andere, sind direkt oder über Auftragsprojekte eingebunden. In kurzer Zeit entsteht eine Art Sonderforschungsbereich zur Politikberatung, wie man ihn sich in Deutschland noch kurz zuvor nicht vorstellen konnte. Auch kommerzielle Beratungsfirmen, darunter McKinsey, Kienbaum, Siemens und Battelle, erhalten Aufträge.<sup>60</sup> Eine Schlüsselrolle haben Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz. Unter ihrer Leitung schwärmen Forschungsgruppen<sup>61</sup> aus Konstanz und Berlin in die Ministerien aus und erheben Ist-Daten über die internen Abläufe.

Der Projektgruppe selbst gehören etwas über 20 Personen<sup>62</sup> an, jeweils zur Hälfte Vertreter der beteiligten Ministerien und wissenschaftliche Hilfskräfte. Hierarchische Strukturen gelten als abgeschafft, die Teamarbeit wird eingeführt. Man absolviert gruppenspezifische Trainings mit dem »Quickborner Team«,<sup>63</sup> alle arbeiten – ein völliges Novum in der Ministerialbürokratie – gemeinsam in einem zum Großraumbüro umfunktionierten Sitzungssaal, zanken sich um Schreibkräfte, bemalte Flipcharts und Pinnwände (»chinesische Wandzeitungen«<sup>64</sup>) stehen herum, Journalisten dürfen zuschauen –

59 Quellen zum Folgenden sind die Akten der Projektgruppe im Bundesarchiv BAK B 106/49 405 – 712. Publiziert sind die drei Projektberichte. Ferner Presseberichte, die Konzepte in Mayntz, Scharpf 1973; Erinnerungen von Insidern wie Heribert Schatz, Hans Hegelau, Manfred Lepper und Edda Müller, aus der Sicht des Bundeskanzleramts Bebermeyer 1974; Bebermeyer 1985; und Seemann 1975; sowie die Bilanz- und Erinnerungsbände Wissenschaftszentrum Berlin 1977; Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung 1978; Böhret 1978. Eine erste Aufbereitung enthält die Antwort des Bundesministers des Innern 1974 auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU. Neuere, quellenbasierte Darstellungen sind Süß 2004; Seefried 2010; Seefried 2015; Fleischer 2012, S. 111–140.

60 Siehe dazu die Zusammenstellung in Bundesminister des Innern 1974, Anlage 6, S. 78 ff.

61 Die Projekte »Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung« und »Programmentwicklung in der Ministerialorganisation« in BAK B 106/49606 und /49720–21. Siehe auch die veröffentlichten Berichte von Scharpf in Mayntz, Scharpf 1973, S. 68–90; Mayntz et al. 1973.

62 Zur personellen Ausstattung siehe Bundesminister des Inneren 1974, S. 30 ff.

63 Die Vorläuferorganisation der Beratungsfirma Metaplan. Die gleichnamige Moderationsmethode wurde bei dieser Gelegenheit erfunden. Siehe dazu Mauch 1969.

64 Seemann 1975, S. 51.

kurzum, es sieht aus, als hätten die 1968er dort ein Basislager für den »langen Marsch durch die Institutionen« errichtet.<sup>65</sup>

Eigentlich ist ein Projekt ein zeitlich begrenztes Vorhaben, aber dieses scheint auf Dauer angelegt: Die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Projektgruppe sitzen auf eigens dafür neu eingerichteten Planstellen. Es gibt viel zu tun. Die neuen, systemtechnisch geprägten Theorien wirbeln die Begriffswelt, in der die Beamten aufgewachsen sind, durcheinander. Wer etwas werden will, muss jetzt viel dazulernen. Aber während man sich noch damit abmüht, sind die Wissenschaftler auf der jeweils nächsten Sitzung immer schon weiter und blicken ungeduldig auf die Adepten ihrer Theorien von gestern.

Daran gemessen fällt der sachliche Gehalt der von der Projektgruppe erarbeiteten Vorschläge zunächst recht bieder aus. Ihr erster Bericht vom 31. August 1969 schlägt Änderungen wie Verkleinerung und Neuabgrenzung der Ressorts, Verlagerung von Aufgaben aus den Ministerien in Bundesbehörden, die Einführung eines parlamentarischen Staatssekretärs vor. Ähnliches hatte bereits der Bundesrechnungshof<sup>66</sup> gefordert. Die Vorschläge werden auch bald umgesetzt, halten aber nicht lange: Ressortzuschnitte dieser Art folgen nur selten einer Logik der Effizienz.

Komplizierter ist die Frage der Abläufe und Prozesse. Wie soll über die von unten, aus den Referaten kommenden Initiativen entschieden werden? Wie können sie so koordiniert werden, dass sich daraus ein stimmiges, auch mit der Budgetplanung abgestimmtes Verfahren ergibt? Dieses schwierige Thema wird vor allem als Informationsproblem gesehen und bekommt den Namen »Frühkoordinierung« oder »Aufgabenplanung«. Zu seiner Lösung würde man die neuesten Erkenntnisse der Wissenschaft, modernste Computertechnik und weitere überaus komplexe und umfangreiche empirische Erhebungen benötigen. Doch für solche unverzichtbaren Forschungsarbeiten fehlt plötzlich die Zeit. Die Projektgruppe wird vom Tempo der politischen Ereignisse überrollt.

(2) Im Herbst 1969 endet die Große Koalition. SPD und FDP bilden eine neue Regierung mit Willy Brandt als Bundeskanzler. Ehmke wird Leiter des Bundeskanzleramts im Ministerrang und kann endlich seine Vorstellungen

65 Zur Arbeitsweise der Projektgruppe siehe Mauch 1969; Lepper 1976, S. 488 ff.; Süß 2004, S. 337 ff.

66 Im Gutachten »Erwägungen zur Haushaltsführung und zur Organisation der Bundesregierung« vom 22. November 1966.

durchsetzen; er ist jetzt »der Macher«. <sup>67</sup> Die Arbeit der Projektgruppe geht ihm viel zu langsam. Das dort erst vorsichtig in Auge gefasste Frühkoordinierungssystem <sup>68</sup> soll endlich umgesetzt werden – und zwar sofort.

Neue Leute müssen her. Im Bundeskanzleramt beginnt eine intern als »Bartholomäusnacht« <sup>69</sup> bezeichnete Entpflichtungsaktion, neue Stellen werden geschaffen und mit zuverlässigen Parteileuten besetzt. <sup>70</sup> Der Personalbestand der Planungsabteilung wird um 50 Prozent aufgestockt. Leiter wird Reimut Jochimsen, <sup>71</sup> ein alter Bekannter Ehmkes.

Koordination wird vor allem als technisch lösbares Informationsproblem gesehen. Ein IT-System, die Planungsdatenbank PROVOS zur Dokumentation aller Vorhaben, <sup>72</sup> soll Transparenz herstellen und so die politischen Machtkämpfe auflösen. Die Planungsbeauftragten erhalten zu diesem Zweck ein ausführliches Formular, mit dem sie alle Vorhaben ihres Ressorts erfassen sollen. Es werden Listen ausgedruckt, die allen zur Verfügung stehen. Schon bald umfasst die Datenbank 20 MB mit »23.000 Einzelinformationen«, das entsprach ca. 7.600 Schreibmaschinenseiten. <sup>73</sup> Der Mythos der Digitalisierung beginnt in diesen Tagen. Schon Kiesinger war nach bloßen Ankündigungen als »der Kanzler mit dem Elektronengehirn« <sup>74</sup> gefeiert worden. »Computer statt Politik« steht nun auf dem *SPIEGEL*-Titel unter einem Bild von Ehmke. <sup>75</sup>

Schon im Frühjahr 1970 steht das komplette System. Die Erfinder präsentieren es einer staunenden Öffentlichkeit: Es geht um mehr als nur politische Planung, eine bewusste und gewollte Gestaltung der Gesellschaft steht auf der Tagesordnung. Planung dient der Freiheitssicherung und Freiheitver-

67 So der Titel von *DER SPIEGEL* vom 31. Januar 1971.

68 Zu diesem als Planungsverbund bezeichneten Verfahren siehe Ehmke 1971 b; Bebermeyer 1974; Bebermeyer 1985; Ehmke 1994; und die organisationstechnische Studie von Knoll 2004. Neuere aus den Akten gearbeitete Darstellungen der Ereignisse sind Süß 2003; Seifert 2010; auch Fleischer 2012, S. 114 ff.

69 Seemann 1975, S. 35.

70 Darunter auch der DDR-Spion Günther Guillaume, über den Brandt später stürzen wird. Siehe dazu Seemann 1975, S. 83–161; Ehmke 1994, S. 107 ff. (zu Guillaume S. 232–246); Michels 2013.

71 Siehe seine sehr prägnante Darstellung des Planungsverbunds in Jochimsen 1970.

72 Siehe Bebermeyer 1974, S. 61 ff.; Seifert 2010, S. 99 ff.

73 Ehmke 1971 b, S. 2030; auch Süß 2003, S. 367.

74 *Rheinische Post* vom 8. April 1967.

75 Titelseite *DER SPIEGEL* vom 31. Januar 1971.

mehrung, man will über den bisher üblichen Zeitraum hinaus planen, 10, 15 Jahre und sogar in die noch fernere Zukunft.<sup>76</sup>

Intern breitet sich aber schnell Ernüchterung aus.<sup>77</sup> Vor allem die Formulare sind verhasst. In der Frühphase von Projekten ist vieles noch unbekannt und daher nur vage formulierbar, das Datenblatt aber fordert genaue, harte Information. Was soll man da eintragen? Die Planungsbeauftragten machen sich damit unbeliebt, man versucht, sie zu umgehen; nach und nach verlieren sie den Rückhalt ihrer Kollegen. Sie versuchen es auf eigene Faust, müssen dafür aber den Minister oder den Staatssekretär fragen. Das führt zu einer Rehierarchisierung; bald entscheidet die Spitze, was in die Datenbank kommt und was nicht. Überdies werden die Regeln locker gehandhabt. Wer das Meldesystem unterläuft, hat keine Sanktionen zu befürchten.<sup>78</sup> Auch gelingt es nicht, die Aufgaben- und die Budgetplanung zu koordinieren.<sup>79</sup> Wer wissen will, was gespielt wird, muss in die Finanzplanung schauen, denn nur sie weist aus, »welcher Minister stark und geschickt genug war, seine Ansprüche [...] auch durchzusetzen«.<sup>80</sup> Einigen der starken Ministerien, die ihre eigenen Planungssysteme haben und diese für besser halten, wird der ganze Apparat bald nur noch lästig. Dazu gehörten vor allem das Verteidigungs- und das Finanzministerium – beide nacheinander von Helmut Schmidt<sup>81</sup> geführt. Aber selbst die Koordinatoren im Kanzleramt können der Datenbank nicht trauen, wissen manchmal weniger als vorher. Auch diese Behörde tritt wiederum doppelt auf: Neben der Planungsabteilung gibt es dort noch die »Spiegelreferate«, ein altbewährtes, jetzt ebenfalls weiter ausgebauten Führungsinstrument, bei dem den wichtigsten Ressorts zusätzlich Aufpasser der Regierungszentrale zugeordnet werden.

Die Projektgruppe wird jetzt eigentlich nicht mehr gebraucht, aber es ist nicht so einfach, sie wieder loszuwerden. Immer wieder kommt sie mit neuen Modellen und geht allmählich allen auf die Nerven. Auch hier nehmen die Gegensätze zu: Theorie gegen Praxis,<sup>82</sup> Konkurrenzneid bei den

76 Jochimsen nach Süß 2003, S. 362 f.

77 Siehe zum Folgenden Bebermeyer 1974, S. 58 ff.; Seemann 1975, S. 33 ff.; Seifert 2010, S. 103 ff.

78 Bebermeyer 1974, S. 60.

79 Das anfangs favorisierte Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) war nach Erfahrungen in den USA in Misskredit geraten. Einen Ersatz gab es nicht.

80 Bebermeyer 1974, S. 72.

81 Zu Helmut Schmidts Einschätzung des Planungsverbunds (»Werk von Domestiken«) siehe *DER SPIEGEL* Nr. 29 vom 11. Juli 1971, S. 26.

82 Siehe dazu Lepper 1976, S. 482.

Wissenschaftlern und bei den Begutachtungen. Schon nach etwas mehr als einem Jahr ist aus der Aufbruchsstimmung ein mit mikro- und makropolitische Energie aufgeladenes Minenfeld entstanden. Wer Karriere machen will, tut gut daran, sich anderweitig zu orientieren. Von Mai bis September 1972 scheiden die wichtigsten Schlüsselpersonen aus der Projektgruppe aus. Als im Juli der Super-Minister<sup>83</sup> Karl Schiller das Kabinett verlässt, ist der Nimbus der Wirtschaftsplanung schon beschädigt.

Auch Ehmkes Tage sind jetzt gezählt. Auf Betreiben von Helmut Schmidt müssen mit der Kabinettsumbildung vom Dezember 1972 er und sein Planungschef Jochimsen das Bundeskanzleramt verlassen. Deren Nachfolger sind an politischer Planung wenig interessiert, die aufgebauten Verfahren werden jedoch als brauchbare Routine beibehalten. Auch der immer größer werdende Stab an wissenschaftlichem Personal lässt sich gut verwenden, weniger für harte Planung und Koordination, aber doch für manche Konzepterstellung, als Frühwarnsystem zur Erforschung demoskopischer Entwicklungen, für die Dokumentation der Regierungsarbeit, Beantwortung von Anfragen und andere Aufgaben der Außendarstellung. Was als Effizienzsteigerung des politischen Systems begann, endet in einem Bürokratisierungsschub.<sup>84</sup> Die Projektgruppe verschwindet allmählich sang- und klanglos durch kw-Vermerke im Stellenplan. 1975 wird sie formell aufgelöst.

### 3. Reform des öffentlichen Dienstes

Die Projektgruppe hatte sich ganz auf die Regierungsreform, den Mechanismus der politischen Entscheidung auf oberster Ebene, konzentriert. Den Anspruch einer umfassenden Verwaltungsreform, wie sie etwa der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen vorschwebte (siehe oben), führte sie zwar im Namen, behandelte das Thema aber eher nachrangig und aus der Perspektive der Kommandobrücke. Je mehr die Projektgruppe an Bedeutung verlor, umso mehr nahm die eigentliche Reform des öffentlichen Dienstes Gestalt an.

#### 3.1 Weitere Positionierungen (1968/69)

(1) Luhmann hat in diesen beiden Jahren viel Zeit. Sein Mentor Helmut Schelsky hatte ihn schon früh für Bielefeld eingeplant, der Vorlesungsbe-

83 Schiller war ab 1971 Wirtschafts- und Finanzminister.

84 Siehe die Zusammenstellung des Stellenzuwachses in Bundesminister des Innern 1974, Anlage 3, S. 38 ff.

trieb dort soll aber erst im Wintersemester 1969/70 beginnen. Er wird zunächst in Dortmund und Münster mit sehr komfortablen Verpflichtungen »geparkt«. Vertretungsweise hält er Vorlesungen, zunächst in Frankfurt für Adorno (WS 1968/69), dann in Münster (SS 1969), schreibt von 1967–1969 fünf Bücher. Nebenher betätigt er sich als Politikberater. Er jongliert mit mehreren Projekten in Ministerien und deren Umfeld, ist in die Aktivitäten zur Organisationsreform in der evangelischen Kirche eingebunden, hält zahlreiche Vorträge. Wir können dies hier nicht alles verfolgen, aber ein Vorhaben, an dem er maßgeblich beteiligt war, muss doch kurz erwähnt werden: die Gründung des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) Anfang 1969.

Die Initiative zu dieser Einrichtung war Ende 1968 von einer Gruppe von Parlamentariern ausgegangen, die den Sieg des Marxismus an den Universitäten kommen sahen und fürchteten, dann von wissenschaftlichen Informationen abgeschnitten zu werden. Die neue Einrichtung sollte privatwirtschaftlich organisiert sein, Geldgeber waren schnell gefunden, die Gründung erfolgte am 3. Februar 1969. Das Konzept für das erste WZB-Institut, das »Internationale Institut für Management und Verwaltung« (IIMV), stammt weitgehend aus Luhmanns Feder.<sup>85</sup> Das neue Institut soll sich an höchsten wissenschaftlichen Standards orientieren und findet zugleich »sein Selbstverständnis in der Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Organisationen im privaten und öffentlichen Bereich«.<sup>86</sup> Forschungsfragen sollen aus deren Praxis kommen – es dürfen auch solche sein, die sich derzeit dort noch nicht stellen – Führungskräfte sollen als Forscher in Projekten gemeinsam mit Wissenschaftlern arbeiten. Fortbildungsveranstaltungen für das Führungspersonal sind wesentlicher Bestandteil der Organisationsstruktur, auch Beratung soll angeboten werden. In der Realität hat es eine derartige Kombination von Elite- und Praxisorientierung in Deutschland wohl nie gegeben, das Konzept wurde auch im WZB in dieser Form nicht realisiert.<sup>87</sup> Die Vorbereitungen bleiben zunächst geheim, werden aber im April 1970 durch die Indiskretion eines ominösen Lukas Niemann<sup>88</sup> bekannt. Es kommt zu mas-

85 Offiziell wurde es von März bis Juni 1969 von einer Arbeitsgruppe erstellt. Siehe Gründungsplan (Cyert et al. 1969) in PA. Der Text ist von wenigen Ausnahmen (etwa S. 6 f.) in Stil und Argumentation charakteristisch für Luhmann.

86 Ebd., S. 11.

87 Siehe dazu den Beitrag von Andreas Knie und Dagmar Simon in Moebius, Ploder 2017, Band 1, S. 1065–1076.

88 ... ein von Stephan Leibfried Luhmann untergeschobenes Pseudonym. Siehe Niemann 1970. Der Verfasser, so viel wird dort verraten, »studierte Kunst und Theologie (Homiletik) [...] Ver-

siven Protesten von Studentengruppen gegen dieses als privatwirtschaftliche »Gegenuniversität«, »Technokraten-Olymp« und »Funktionärsschule« empfundene Vorhaben. Auch zahlreiche Professoren schließen sich dem an. Danach wird das Konzept schrittweise in Richtung auf eine normale Forschungseinrichtung abgeändert.<sup>89</sup>

(2) Das WZB-Projekt wird für Luhmann zum Sprungbrett in die Bonner Ministerialbürokratie. Im Gründungsfachausschuss sitzt auch Alfred Faude, der stellvertretende Vorsitzende der Projektgruppe. Als Beamter des Innenministeriums hat er eine Doppelrolle. Schon am 4. März 1969 darf sich Luhmann im BMI mit einem Vortrag »Über soziologische Erfassung der Verwaltung«<sup>90</sup> testen lassen. Er kommt in Kontakt mit der oppositionellen Arbeitsgruppe und reicht dort im August 1969 ein Gutachten zur Reform des öffentlichen Dienstes ein.<sup>91</sup>

Überlegungen aus dem soeben (Juli 1969) von den Gründungsmitgliedern des WZB beschlossenen Konzept fließen hier unmittelbar ein: Die Verwaltung soll ihre Veränderung selbst wissenschaftlich planen, »management is research«.<sup>92</sup> Diese Einheit von Praxis und Theorie soll sich auch in »voller Austauschbarkeit der Personen und Informationen zwischen Wissenschaft und Verwaltungspraxis«<sup>93</sup> ausdrücken. Der Unterschied zu den Vorstellungen von Scharpf wird hier noch einmal deutlich: Was Luhmann vorschwebt, ist nicht die universitäre Wissenschaft als Input-Lieferant der Politik, sondern Einheit von Planung und Forschung im System der Verwaltung.

Auch Motive aus der Diskussion um die Leitsätze der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (siehe oben) entwickelt er in diesem Gutachten weiter: höhere Anpassungsfähigkeit der Verwaltung durch »personelle Mobilität innerhalb der Verwaltung und im Verhältnis zur Umwelt«.<sup>94</sup> Dafür müssen sich Wissen, Einstellungen und Persönlichkeitsstrukturen in

öffentlichungen u.a. Vertrauen, ein Mechanismus zur Stabilisierung kontrollierter Motivbildungen; Fremdsteuerung der Wissenschaft«; ebd., S. 256.

89 Zur Gründungsgeschichte des WZB siehe auch die Dokumentation von Hirsch, Leibfried 1971 (zu Luhmanns Rolle S. 168, 172 ff., 264 ff., 435 f., 457); Wiebe 1987; ferner die Berichte in der Berliner Presse zum 40. Jahrestag 2009 (BZ vom 14. Februar 2009, *Der Tagesspiegel* vom 16. Februar und 8. März 2009).

90 LSO, Band 5, S. 155–157.

91 Bemerkungen zur Reform des öffentlichen Dienstes (August 1969) in LSO, Band 4, S. 129–148.

92 Ebd., S. 145.

93 Ebd., S. 146.

94 Ebd., S. 139.

der Verwaltung verändern. Am Beispiel des damals heftig diskutierten *Juristenmonopols* erläutert Luhmann, wie das möglich wäre, und demonstriert dabei seine Methode der funktionalen Abstraktion:<sup>95</sup> Was die Verwaltung eigentlich braucht, ist nicht das juristische Fachwissen, nicht seine *Substanz*, sondern eine damit meist verbundene *Funktion*, die rasche und flexible Entscheidungsfähigkeit. Wenn es gelänge, durch Veränderung der Studiengänge diesen Funktionstypus des generell verwendbaren Beamten auch in anderen Fachdisziplinen heranzuziehen, wäre das Juristenmonopol gebrochen. Mit ähnlichen Überlegungen ließen sich auch die Trennung von Rang/Besoldung und organisatorischer Position, die Dynamisierung der Laufbahn durch multifunktionale Karrieren, die Objektivierung von Beurteilungsmaßstäben erreichen.

(3) So gewagt diese Vorschläge zunächst klingen mochten, sie dürften dennoch bei den Fachleuten des BMI auf Interesse gestoßen sein. Klagen über die Starrheit, Ineffizienz und Undurchlässigkeit des Beamtenapparats waren in letzter Zeit häufig zu hören gewesen; es wurde ernsthaft überlegt, wie das zu ändern sei. Allen Reformbestrebungen standen jedoch schier unüberwindlich scheinende juristische Hindernisse entgegen, allen voran die Spaltung des öffentlichen Dienstes in die drei Statusgruppen Beamte, Angestellte und Arbeiter.

Nach 1945 hatten die Besatzungsmächte versucht, diese spezifisch deutsche Einrichtung abzuschaffen. Sie galt als Teil eines deutschen Sonderwegs, als Hindernis der Demokratisierung, als Ursache eines strukturellen Konservatismus, den man auch für die NS-Herrschaft verantwortlich machte. Aber mit dem Grundgesetz war – trotz aller Proteste der Alliierten – das deutsche Beamtenwesen auf dem Stand von 1937 wiederhergestellt worden.<sup>96</sup>

Anfang der 1960er Jahre versuchte die SPD, diesen Faden wieder aufzunehmen. Im Zuge der Bestrebungen zur Einigung Europas müsse auch der öffentliche Dienst angeglichen werden. Ihr Vorschlag von 1963, eine

95 Eine für Luhmann eigentümliche Theorietechnik, die eher Husserls Reduktionsverfahren entstammt als dem, was üblicherweise »Funktionalismus« genannt wird. Luhmanns funktionale Analyse sieht alles, was ist, als Lösung eines Problems, das auch anders gelöst werden könnte. Vor Frankfurter Studenten hat er dies einmal so erläutert: »Die Funktion [...] eines Tisches ist [...] daß man einen Kaugummi darunter kleben kann.« (Überliefert von Otthein Rammstedt in Bardmann, Baecker 1999, S. 17 f.) Siehe dazu auch »Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft« [1958], in LSO, Band 1, S. 3 ff.; sowie »Funktion und Kausalität« [1962], »Funktionale Methode und Systemtheorie« [1964], beide in SA, Band 1, S. 9–53; und zahlreiche weitere Stellen in fast allen größeren Texten Luhmanns.

96 Siehe zu diesen in allgemeinen Darstellungen meist nur am Rande erwähnten Auseinandersetzungen die Detailstudien von Reusch 1985; Wengst 1988; zusammenfassend Garner 1995.

»Studienkommission zur Ausarbeitung von Vorschlägen für das Beamtenrecht«<sup>97</sup> einzusetzen, war zwar im Innenausschuss gescheitert, hatte aber doch einen Prozess des Nachdenkens in Gang gebracht. Angesichts eines sich immer weiter ausdehnenden öffentlichen Sektors und des Einsatzes von Beamten über die eigentlich hoheitlichen Bereiche hinaus bekamen auch konservative Verwaltungsjuristen zunehmend Begründungsprobleme, ihre Unterscheidung zwischen Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung wurde immer brüchiger.<sup>98</sup> Die Gewerkschaften waren zwar nach 1945 keine Kritiker des deutschen Beamtentums,<sup>99</sup> aber nun änderte sich auch hier die Sichtweise.<sup>100</sup> Industriesoziologische Untersuchungen hatten gezeigt, dass mit Automation und Rationalisierung der Verwaltung<sup>101</sup> Veränderungen im Gange waren, die nach gewerkschaftlicher Gestaltung verlangten. Vor allem zwei Forderungen rückten ins Zentrum: einheitliche tarifvertragliche Regelung der Arbeitsbedingungen und Streikrecht für alle Beschäftigten. Wer konnte wissen, was passieren würde, wenn sich solche Positionen mit radikalen Ideen der 1968er-Bewegung vermischten? Hier war rechtzeitig Vorsorge zu treffen.

### 3.2 *Die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (1970–1973)*

(1) Mit der neuen SPD/FDP-Regierung erhalten auch diese Überlegungen einen Schub. Jetzt gelingt es der SPD, ihre 1964 abgelehnte Initiative für eine Studienkommission einzubringen. Am 27. Februar 1970 beschließt der Bundestag die Einsetzung der »Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts«.<sup>102</sup> Es braucht dann noch fast ein Jahr intensiver Vorbereitungen, bis sie am 11. Dezember 1970 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammenkommt. Nach weiteren zweieinhalb Jahren, am 7. Mai 1973, legt sie ihren zwölf Bände umfassenden Abschlussbericht vor.<sup>103</sup>

97 Siehe dazu Bundestagsdrucksache IV/1966 und das Protokoll der 119. Bundestagsitzung vom 5. März 1964, S. 5565 ff.

98 Zu dieser Grundstimmung siehe Jung 1971; Sontheimer, Bleek 1973. Neuere Darstellungen in Günther 2004; Kremer 2017.

99 Siehe dazu Ellwein 1980, S. 92–102.

100 Siehe ebd., S. 103 ff. und die Dokumente im Anhang M37 – M40, S. 206 ff.

101 Luhmann hat diese Entwicklung besonders aufmerksam verfolgt; siehe dazu Lukas 2021.

102 Zur Geschichte der Studienkommission sind mir keine zeitgeschichtlichen Untersuchungen bekannt. Die folgende Darstellung stützt sich daher ausschließlich auf Primärquellen, vor allem die Akten im Bundesarchiv und im Nachlass Luhmanns, die veröffentlichten Kommissionsberichte sowie auf Luhmanns Texte in LSO, Band 4, S. 129–314, und Band 5, S. 164–214.

103 Studienkommission 1973 sowie weitere elf Anlagenbände.

Die Kommission macht zahlreiche, zum Teil überraschend radikale Vorschläge. Sie löst sich von den »hergebrachten Grundsätzen des deutschen Beamtentums«, bekennt sich zu Modernisierung und Demokratisierung, erklärt den Unterschied zwischen Beamten und Angestellten als »nicht mehr sachgerecht«<sup>104</sup> und fordert eine einheitliche Regelung. Berufszugang und Laufbahn sollen nach leistungsorientierten Kriterien neu geordnet werden. Es entsteht ein bis ins Einzelne durchdachtes System, das den Vergleich mit Regelungen anderer westlicher Länder nicht zu scheuen braucht. Das Erstaunlichste ist: Über all das ist sich die Kommission einig. Nur in einem Punkt besteht Dissens: Mit welchem Regelungsinstrument soll es umgesetzt werden? Zwei Modelle stehen zur Wahl: über eine Kombination von Tarifvertrag und Gesetz oder nur per Gesetz, Angestelltenmodell oder Beamtenmodell.

Der Streitpunkt, über den schließlich namentlich abgestimmt wurde, bestand nur aus einem einzigen Satz in dem 417 Seiten starken Kommissionsbericht: »Das Dienstrecht aller öffentlichen Bediensteten wird durch Gesetz geregelt.«<sup>105</sup> Im öffentlichen Dienst sollte es fortan nur noch Beamte geben, über drei Millionen Beschäftigte ohne Streikrecht. Allen war klar, dass die Gewerkschaften dem nicht zustimmen würden.<sup>106</sup> Nichts würde sich ändern, und man hatte sogar einen Schuldigen.

Die Entscheidung war denkbar knapp ausgefallen. Mit nur einer Stimme Mehrheit (10:9). Wer mag, kann sagen: Luhmanns Stimme.

Offiziell hatte Luhmann in der Kommission keine besondere Funktion. Er war einfaches Mitglied der Arbeitsgruppe III »Ordnung des Berufszugangs und des Berufsweges« unter der Leitung von Franz Mayer und Renate Mayntz. Gemeinsam mit Renate Mayntz hat er eine empirische Untersuchung beigesteuert.<sup>107</sup> So hat er es später gern dargestellt. In Wirklichkeit war sein Einfluss auf die Kommissionsarbeit enorm. In einem Vortrag vor Wiener Studenten hat er sogar bekannt: »Neben dem Interesse an der Sache selbst [...], verfolge ich ein zweites Interesse. Es steckt in der Frage, wie man sich eigentlich eine »Anwendung soziologischer Erkenntnisse« vorstellen

104 Ebd., Tz 227–230.

105 Ebd., Tz 882, Seite 342.

106 Er meldete sich schon prompt am 7. Mai 1973 und erklärte: »Ein solcher Vorschlag ist verfassungswidrig, weil die auch für den öffentlichen Dienst grundrechtlich verbürgte Tarifautonomie [...] nicht einmal im Notstandsfall eingeschränkt werden kann (Artikel 9 Abs. 3 Satz 3 Grundgesetz)«; zitiert nach Ellwein 1980, Dokument M 41, S. 213.

107 Luhmann, Mayntz 1973. Die Arbeit wurde als Band 7 des Kommissionsberichts veröffentlicht.

kann.«<sup>108</sup> Diese sieht recht anders aus, als man es vielleicht erwarten würde. Die Theorie dient nicht dazu, Sachaussagen, Entscheidungsvorschläge oder anderen »Input« für die politische Praxis zu liefern, sie ist Teil der Praxis selbst und zeigt sich in Fragen der Organisation, des Verfahrens und der Taktik.

(2) Ein Hauptproblem der *Projektgruppe* lag in ihrer organisatorischen Struktur. Arbeitsformen der Wissenschaft wurden einfach auf die politische Ebene verlängert. So entstand die Illusion eines herrschaftsfreien Diskurses im Zentrum der Macht. Das scheiterte schon an dem Wissenschaftlern fremden Zeitregime der Politik. Ein weiteres Problem zeigte sich bei den Vorbereitungen zur *Studienkommission*.

Der Beschluss des Bundestages hatte nur sehr allgemein gefordert, eine Kommission »unabhängiger Fachleute zu berufen, die Stellung und Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Staat und Gesellschaft von heute untersucht«, die genaue Fragestellung und organisatorische Form der Umsetzung aber offengelassen und damit einen Gestaltungsspielraum für die Ministerialbürokratie eröffnet.<sup>109</sup> Eigentlich war dieses Feld schon von der Projektgruppe besetzt, denn deren Anspruch war es ja, die gesamte Thematik der Verwaltungsreform abzudecken. Konsequenterweise vertrat Ehmke »die Auffassung, daß die Kommission der bestehenden Projektgruppe zuarbeiten sollte«.<sup>110</sup> Damit hatte er aber nur den schwelenden Konflikt mit dem Innenministerium (siehe oben) angefacht und diesem zugleich ein gutes Argument geliefert: Eine derartige Vereinnahmung sei doch wohl schwerlich mit der Forderung nach Unabhängigkeit der Kommission vereinbar, so könne man mit einem Beschluss der Volksvertretung nicht umgehen. Jetzt gibt auch der bisher in dieser Sache eher zögernde neue Innenminister Genscher (FDP) dem Drängen seiner Beamten nach. Im September 1970 besorgt er sich im Reformkabinett den Auftrag, die Studienkommission einzuberufen. Damit hatte sich das Blatt gewendet: Nun war das Innenministerium am Zug, der Bedeutungsverlust der Projektgruppe war offenkundig. Regierungs- und Verwaltungsreform verlaufen von nun an getrennt. Was als Initiative der SPD begann, wurde also mit einem gewissen Recht auch »Genscher-Kommission« genannt.

108 Reform des öffentlichen Dienstes in der BRD (Vortrag in Wien am 3. April 1974) in LSO, Band 5, S. 209.

109 Siehe zum Folgenden die im Referat DI3 des Innenministeriums geführte Vorbereitungsakte in BAK B 106/49256.

110 Vermerk Günter Hartkopf zur Staatssekretärsbesprechung vom 6. April 1970, S. 4.

Die Fachleute des Innenministeriums hatten von Anfang an ihre eigene Auffassung vom Begriff der Unabhängigkeit: Die Arbeit einer wissenschaftlichen Kommission muss »sachgerecht gesteuert werden«. <sup>111</sup> Das meint auch Luhmann. Auf diesem Gebiet ist er Experte. Als 27-Jähriger hatte er 1954 eine umfangreiche Studie »Zur Organisation beratender Staatsorgane« verfasst. <sup>112</sup> Nun versucht er schon seit einer Weile mit erstaunlicher Zähigkeit, seine Vorstellungen zu lancieren. <sup>113</sup> Die neuen Minister Ehmke und Genscher sind erst wenige Wochen im Amt, als sie Post in dieser Sache von Luhmann bekommen. <sup>114</sup> Schon früh ist er als Kommissionsmitglied gesetzt. <sup>115</sup> Sobald die Vorbereitungsarbeiten konkret werden, steht er in engem Kontakt mit dem zuständigen Ministerialdirigenten. <sup>116</sup> Es kommt zu mindestens einem persönlichen Treffen, Luhmann übergibt ein Konzeptpapier <sup>117</sup> und korrespondiert über scheinbar nebensächliche Verfahrensdetails. Dabei dringt er immer wieder auf einen Punkt: Eine klare Fragestellung muss durchgehalten und organisatorisch abgesichert werden.

Zur Sicherstellung des notwendigen »Unabhängigkeitsrahmens« <sup>118</sup> erhält das gesamte Kommissionsprojekt eine straff formalisierte dreigliedrige Struktur. Insgesamt sind über 70 Personen involviert. <sup>119</sup> Auch hier gibt es die Arbeitsebenen der Wissenschaft und der eigentlichen Kommission, aber – und das ist neu – dazwischen liegt als *cordon sanitaire* eine ad hoc zusammengestellte Task Force von ca. 20 Beamten. Sie bildet das organisatorische Gerüst des Projekts und ist unter der Leitung von Franz Kroppenstedt in

111 Attenberger (DI)/Hartkopf (Staatssekretär), 20. März 1970, S. 6.

112 Als Dissertation in Freiburg bei Wilhelm Grewe, dem damals wichtigsten Berater Adenauers. Der Text liegt druckreif vor in NLN 700. Die Promotion ist aus wohl nicht mehr aufklärbaren Gründen nicht zustande gekommen.

113 So schon Mitte 1969 bei den Planungen zur Staatshaftungsrechts-Kommission. Siehe den Schriftwechsel Lechner/Luhmann in BAK B 106/42439 und in NLN 279, Juli-September 1969. Insbesondere der ausführliche Verfahrensvorschlag Luhmann/Lechner, 3. September 1969.

114 Siehe in BAK B 106/49523 und NLN 279 die Korrespondenzen Luhmann/Ehmke, 30. Oktober 1969 und 10. November 1969; Theis/Lepper/Luhmann, 7. November 1969 bis 2. Februar 1970; sowie Luhmann/Genscher, 12. Januar 1970 in NLN 279.

115 Sein Name steht ab April 1970 in allen Vorschlagslisten.

116 Luhmann/Kroppenstedt, Oktober-November 1970 in NLN 279.

117 Arbeitsgrundlage für die Kommission über Fragen der Anpassung des öffentlichen Dienstes an die gesellschaftliche Entwicklung in LSO, Band 4, S. 149–151

118 So der zuständige Referent Schröder (DI3) in einem Vermerk vom 28. April 1970 in BAK B 106/49256.

119 Siehe dazu den Bericht der Studienkommission für die Reform des Öffentlichen Dienstrechts 1973, S. 1–15.

die Organisation des BMI integriert.<sup>120</sup> Ihre Aufgabe ist die administrative Abwicklung, das heißt vor allem die Zusammenstellung, Verteilung und Dokumentation der Kommissionspapiere, die Koordination der Termine und die Überwachung des Zeitplans. Die mit renommierten Wissenschaftlern<sup>121</sup> besetzte Peripherie ist eher locker strukturiert. Die genau definierten Gutachtaufträge, vor allem juristische, rechtsvergleichende und empirische Untersuchungen, werden individuell bearbeitet, übergreifende Themen in Arbeitskreisen diskutiert.

Der so von Komplexitätstreibern aus der wissenschaftlichen Umwelt abgeschirmte innere Kern der 19 Mitglieder umfassenden Kommission ist nach einem Repräsentativmodell austariert: zwei Repräsentanten von Ministerien, jeweils drei der Wirtschaft, der im Bundestag vertretenen Parteien, der Kommunen und der Arbeitnehmer. Hinzu kommen fünf *ad personam* ausgewählte Vertreter der Wissenschaft. Die Kommission hat eine Geschäftsordnung, einen Zeitplan, ein Organigramm mit Arbeitsgruppen zu genau definierten Themen, benannten Vorsitzenden und deren Stellvertretern. Schließlich, ein Punkt, den Luhmann schon in seinen allerersten Vorschlägen als besonders wichtig hervorgehoben hatte: Die Mitglieder werden mit 6.000 DM recht gut honoriert.<sup>122</sup>

Grundgedanke des Kommissionsdesigns ist die Trennung von Wissenschaft und Entscheidung. Oder, wie Luhmann es schon 1954 in seiner Theorie der Beratung herausgearbeitet hatte: Was die Macht von der Wissenschaft erwartet, ist nicht Wissen oder Information, sondern die Magie der Reputation. »Der Plan steht im allgemeinen schon fest. Vom Ratgeber wird erwartet, dass er ihn mit seinem Ansehen stützt und so die Durchführung erleichtert.«<sup>123</sup>

120 Formell als Arbeitsgruppe mit dem Status einer Unterabteilung (D IV). Siehe das Organigramm in Günther 2021, S. 61.

121 Darunter Ernst Forsthoff, Joseph H. Kaiser, Roman Herzog, Kurt Sontheimer, Thomas Ellwein, Heinrich Siedentopf und andere. Siehe im Einzelnen die Anlagenbände des Kommissionsberichts.

122 »[...] auch dies ein Weg des politischen Engagements (Was nichts kostet ist nichts wert) und zugleich ein Mittel, Meinungsdivergenzen und Termenschwierigkeiten zu entkrampfen«; Luhmann/Lechner, 3. September 1969, NLN 279.

123 Die Organisation beratender Staatsorgane, NLN 700/002, S. 94. Schon im allerersten Konzeptpapier des BMI findet sich die kongeniale Formulierung, die Studienkommission »bildet nur den äußeren Rahmen, dessen Glanz lediglich hinsichtlich des Gewichts, das ihren Vorschlägen später beigemessen wird, ausschlaggebend sein mag«; Vermerk Attenberger vom 20. März 1970 in BAK B 106/49256.

Schon bald nach Beginn der Kommissionsarbeit werden in der Presse Stimmen laut, die wissen wollen, dass mit dieser Struktur das Ergebnis vorgegeben war.<sup>124</sup> In der Tat hatte sich die Zehnergruppe um Luhmann schon früh gebildet und bis zum Ende als verschworene Gemeinschaft zusammengehalten. Zu ihr gehörten drei Politiker der FDP: der Abgeordnete Lothar Krall, Genschers Staatssekretär Günter Hartkopf<sup>125</sup> und Ingo von Münch, der unter Wissenschaft firmierte. Dann der parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Strauß-Intimus Leo Wagner,<sup>126</sup> der Arbeitgeberfunktionär Karl-Wilhelm Herbst, der Vorsitzende des Deutschen Beamtenbundes Alfred Krause, ein Vertreter der Oberfinanzdirektion München (Hans Weiß) und als Wissenschaftler der Verwaltungsjurist Franz Mayer, ein Kollege aus der Speyerer Zeit. Schließlich, als Vertreter der Wirtschaft, der Kommissionsvorsitzende Fischer-Menshausen,<sup>127</sup> den Luhmann schon in den Vorbereitungsgremien des WZB kennengelernt hatte. Die Gegenseite war politisch ebenso homogen zusammengesetzt: Die Vertreter von SPD und Gewerkschaften, zwei Kommunalpolitiker, aus der Wirtschaft ein IBM-Manager und aus der Wissenschaft Renate Mayntz und Karl-Dietrich Bracher, beide von der Berliner Otto-Stammer-Schule.

(3) Die in der Kommissionsarbeit von Luhmann verfolgte Taktik lässt sich anhand der Unterlagen im Nachlass<sup>128</sup> und recht freimütiger Äußerungen von ihm selbst gut rekonstruieren. Sein erster Grundsatz ist es, die komplexe juristische Diskussion an die Gutachter-Umwelt zu verweisen und im Kern der Kommissionsarbeit ein stark abstrahierendes soziologisches

124 So *DIE WELT* und die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. Juli 1971; und in Erwartung des Zwischenberichts *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. Dezember 1971 und *DIE WELT* vom 21. Dezember 1971. Diese Einschätzung übernimmt auch Ellwein: »geringe Mehrheit, die durch die Zusammensetzung der Kommission vorprogrammiert war«, Ellwein 1987 [1963], S. 369.

125 *DER SPIEGEL* äußerte damals die Vermutung, Hartkopf sei als potenzieller Abweichler mit Mühe auf Linie gebracht worden (»Mußte wohl so«, in *DER SPIEGEL* Nr. 7 vom 11. Februar 1993).

126 Der sein Doppelleben zwischen Familie und Rotlichtmilieu auch mit Honoraren des Ministeriums für Staatssicherheit finanzierte. Siehe dazu den Dokumentarfilm seines Enkelsohns Benedikt Schwarzer »Die Geheimnisse des schönen Leo«, Lichtblick Film GmbH 2018.

127 Eine vielfach vernetzte, äußerst interessante Figur der Zeitgeschichte: ehemals bayerischer Ministerialbeamter, danach stellvertretender Vorstandsvorsitzender der Esso AG.

128 Siehe zum Folgenden NLN 279.

Format zu etablieren.<sup>129</sup> In seinem Wiener Vortrag von 1974 gibt er dazu eine interessante Begründung:

»Derartig allgemeine Konzeptionen dienen zunächst nur zur Erzeugung von Anregungen und Warnungen, zur Einstellung des Suchlichts. Sie sind in sich selbst weder Erkenntnisse noch Vorschläge. Von hier aus [entstehen] sehr divergierende Wirkungsreihen: a) Erzeugung empiriefähiger Hypothesen oder Testfragen [...]; b) Erzeugung eines artikulierbaren Bedarfs bzw. eines Defizitbewußtseins; c) Erzeugung eines politisch neutralen Jargons in dem gewisse Meinungsbildungsprozesse angebahnt werden können, der natürlich immer wieder ironisch zurückgenommen wurde.«

So würden »gütige Nebel der Komplexität« dafür sorgen, dass Divergenzen und Streitpunkte sich bald auflösen.<sup>130</sup>

Das soziologische Format besteht in der oben erläuterten Denktechnik der funktionalen Abstraktion, das heißt im Fall der Kommissionsarbeit muss für jedes Element des im Beamtenrecht definierten Personalsystems ein funktionales Äquivalent gefunden werden, mit dem es in einem modernen, leistungsorientierten System ersetzt werden kann. Mit dieser für seine Theoriertechnik insgesamt charakteristischen Methode hofft er, auch hier die Probleme lösen und einen Konsens herstellen zu können. Die gesamte Formalstruktur der Arbeitsgruppen, auf deren Definition er mehrfach hingewirkt hat, dient diesem Ziel. Seinen Einfluss entfaltet er dann aber vor allem informell, er wandert zwischen den Arbeitsgruppen hin und her, hat hier einen rettenden Vorschlag, dort eine zündende Idee.<sup>131</sup> Wie kein anderes der Kommissionsmitglieder hat er sein Engagement durch eine umfangreiche Publikations- und Vortragstätigkeit begleitet<sup>132</sup> und dort unermüdlich betont, der zentrale Konfliktpunkt, das »Statusproblem«,<sup>133</sup> das heißt die Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten, sei nur ein Scheinproblem. Trotzdem gerät er an eine für diese Technik unüberwindliche Grenze: das Streikrecht. Luhmann wahrt hier die Fraktionsdisziplin, ein Streikrecht

129 Siehe »Arbeitsgrundlage für die Kommission«, in LSO, Band 4, S. 150.

130 »Reform des öffentlichen Dienstes in der BRD«, in LSO, Band 5, S. 211 f.

131 Was auch immer wieder an die Projektleitung im Ministerium berichtet wird. So etwa der Vertreter des Deutschen Landkreistages: »[I]ch habe den Eindruck, daß der wichtigste Beitrag in der letzten Sitzung [...] von Prof. Luhmann gebracht worden ist [...] Der Vorschlag [...] kann, wie ich meine, eine tragfähige Brücke zwischen den verschiedenen Lagern [...] bauen«; von der Heide/Kroppenstedt, 10. Mai 1972.

132 Die Publikationen sind gesammelt in LSO, Band 4, die bisher unveröffentlichten Vorträge in LSO, Band 5. Luhmann selbst publiziert 1971 einen Teil in dem Sammelband *Politische Planung*. Ferner: »Der politische Code ...« [1974], in SA, Band 3, S. 267–286.

133 Siehe »Das ›Statusproblem‹ und die Reform des öffentlichen Dienstes«, in LSO, Band 4, S. 169–176.

für Beamte kommt auch für ihn nicht infrage,<sup>134</sup> er sieht aber deutlich die Gefahr, dass das gesamte Projekt an dieser Klippe scheitern könnte. Eilig versucht er, durch eine veränderte Begründung<sup>135</sup> des Modells dieses Hindernis wegzudefinieren, Delegations- und Mitbestimmungsmodelle als funktionale Äquivalenzen zum Streikrecht zu entwickeln. Vergeblich. Auch ihm läuft die Zeit davon, die anderen werden ungeduldig, seine Position zwischen den Fronten schmilzt zusammen. An den entscheidenden Sitzungen von Arbeitsgruppe und Plenum im Oktober 1972 nimmt Luhmann nicht teil.<sup>136</sup>

Viele Jahre später hat er seine in der Kommissionsarbeit verfolgte Taktik in einem kollegialen Gespräch mit Unternehmensberatern so beschrieben:

»[...] dann habe ich stereotype Wahrnehmungen mit Irritationen versorgt [...] [und] [...] dies zusammen mit Kollegen durchexerziert. Die ganze Kommission arbeitete unter dem Gesichtspunkt: Beamten- oder Gewerkschaftsmodell? Wir haben sie dann umprogrammiert auf ein Personalmanagement-Modell: Wie bringt es der öffentliche Dienst zustande, die richtigen Leute in die richtigen Positionen zu bringen? Durch die Verschiebung der Problemstellung haben wir das Patt überwunden, und die gesamte Kommission hat schließlich mitgezogen. Die Kosten waren dann, daß das ausgearbeitete Modell nicht realisiert wurde [...].«<sup>137</sup>

Man kann die Vorschläge der Kommission als das radikalste, innovativste Konzept zur Veränderung des öffentlichen Dienstes sehen, das es in Deutschland je gegeben hat. Man kann darin aber auch mit dem DGB eine konservative Offensive von bisher unerhörter Direktheit sehen. Wie auch immer: Die gestellte Aufgabe war gelöst, aber nicht durch einen Kompromiss oder eine Synthese. Der »politische Code progressiv-konservativ«,<sup>138</sup> wie Luhmann das einmal genannt hat, hatte eine andere, im politischen Geschäft damals noch unbekannt Mutation hervorgebracht: das Paradox. Scheitern als Kosten des Sieges.

Luhmann ist fasziniert von Paradoxien. Im Unterschied zu einer Lösung durch Kompromiss oder Synthese zwingt ein Paradox »den Beobachter zum

134 »Mit der Ablehnung des Streikrechts stimme ich völlig überein«; Luhmann/Mayer, 25. Juli 1972.

135 Luhmann weigerte sich sogar, die vorliegende Begründung zu unterzeichnen; siehe Luhmann/Mayer, 4. September 1972.

136 »Wie ich hörte, waren sie erkrankt; wir mußten somit leider auf ihren Rat und ihre Vorschläge in den Sitzungen der Arbeitsgruppe III und der Kommission verzichten«, schreibt Franz Mayer an Luhmann zwei Monate später am 29. Dezember 1972.

137 »Fragen [der Beratergruppe Neuwaldegg] an Niklas Luhmann«, in LSO, Band 4, S. 468.

138 Siehe »Der politische Code ...« [1974], in SA, Band 3, S. 267–286.

endlosen Oszillieren zwischen zwei Positionen«. <sup>139</sup> Es befriedet nicht, es lähmt. Auf die Vorstellung des Kommissionsberichts folgen einige pflichtgemäße Nachrichten in der Tagespresse und in Fachblättern. <sup>140</sup> Eine weitere Resonanz ist kaum feststellbar, <sup>141</sup> die Politik lässt das gesamte Thema fallen. Hin und wieder gibt es Aktionsprogramme, die versuchen, wenigstens Teile des Konzepts umzusetzen, aber sie verlaufen schnell im Sande. <sup>142</sup> Auch das »New Public Management« der 1990er Jahre wirkt im Vergleich mit dem Entwurf von 1973 zaghaft und kleingeistig.

#### 4. Requiem im Reichstag

Im Mai 1974 tritt Willy Brandt zurück. In der Regierungserklärung seines Nachfolgers, Helmut Schmidt, kommt so etwas wie Regierungs- oder Verwaltungsreform nicht mehr vor. Ein halbes Jahr später veranstaltet das Wissenschaftszentrum Berlin <sup>143</sup> im Berliner Reichstag eine Gedenkveranstaltung für die fast schon nicht mehr existierende Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform. Den Einleitungsvortrag mit dem Titel »Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaft« hält Luhmann. <sup>144</sup> Er bildet den Höhepunkt einer Reihe von Texten dieser Jahre, in denen er das Verhältnis von Theorie und Praxis reflektiert. <sup>145</sup>

139 »Gibt es ein ›System‹ der Intelligenz?« [1992], in Luhmann 2017, S. 34.

140 Luhmanns Fazit zu den »Schwierigkeiten der Verwaltungsreform« [1974] in LSO, Band 4, S. 293–314.

141 Vorherrschende Meinung in den wenigen juristischen Nachbetrachtungen ist: »die maior pars der Bewahrer erwies sich auch als die sanior pars«; Josef Isensee in Leisner 1995, S. VI. Siehe auch ebd., S. 216 ff. und 370 ff.; sowie den Beitrag von Hans Heinrich Rupp in Leisner 1975, S. 167–178; Steiner 1976.

142 Für eine Übersicht siehe Müller 1998; Lorig 2001; Jörges-Süß 2007.

143 Siehe Wissenschaftszentrum Berlin 1977.

144 Veröffentlicht in ebd., S. 16–39. Neudruck in SA, Band 3, S. 321–334.

145 Zu Beginn seiner Beratertätigkeit erscheinen die Aufsätze »Selbststeuerung der Wissenschaft« [1968] und »Die Praxis der Theorie« [1969], beide neu gedruckt in SA, Band 1, S. 232–267. Ferner: »Die Bedeutung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse zur Organisation und Führung der Verwaltung« [1969] in LSO, Band 4, S. 153–168; sowie der Vortrag »Theorie und Praxis« und die »Ausdifferenzierung des Wissenschaftssystems« [1975] in Luhmann et al. 1976, S. 28–37. Schon wenige Jahre darauf wird die Argumentation abstrakter; siehe »Theoretische Orientierung der Politik« [1981] und »Unverständliche Wissenschaft« [1979], beide in SA, Band 3, S. 170–177 und 287–292.

(1) Luhmanns Politische Theorie, die sich in diesen Jahren herausgebildet hatte,<sup>146</sup> ist wohl das am meisten irritierende Stück seines Gesamtwerks.<sup>147</sup> Immer wieder sind Anzeigen wegen des Verdachts auf Konservatismus oder »Affirmation bestehender Verhältnisse« gegen ihn eingegangen, ohne dass bisher ein Verfahren in dieser Sache eröffnet worden wäre.<sup>148</sup>

Luhmann tritt zwar als Systemtheoretiker auf, aber – dies hatte Naschold wohl eher instinktiv gespürt – er gehört nicht wirklich dazu. Wesentliche Teile dieser im Kern ingenieurwissenschaftlichen Denkweise lehnt er strikt ab. Dazu gehört vor allem die emphatische Vorstellung, das politische System sei derjenige Teil der Gesellschaft, mit dem diese sich Ziele definiert, die dann über die Regierung entschieden und von der Verwaltung ausgeführt werden. Diese Idee war in der Zeit der Planungseuphorie technisch neu formuliert worden, sie ist aber sehr viel älter und wird parallel zur politischen Kybernetik in diesen Jahren auch von anderen Positionen aus erneuert, etwa von Hannah Arendt in neuaristotelischen Begriffen und von Jürgen Habermas mit Argumenten der Sprachtheorie. Nicht nur die technokratischen Züge, die ihm als einer Art Sündenbock zugeschrieben wurden, sind ihm fremd, Luhmann teilt diesen gesamten Grundgedanken nicht.

Gleichwohl ist er einer der Ersten, die in Deutschland den Begriff des politischen Systems verwenden.<sup>149</sup> Seine Vorstellung, die er unter diesem Etikett formuliert, sieht jedoch anders aus. Auch er unterscheidet Politik und Verwaltung, aber das, was in den politischen Theorien gemeinhin als »Gesellschaft« bezeichnet wird, heißt bei ihm »Publikum«. In den drei Subsystemen, Publikum, Politik und Verwaltung, sieht er eine Kreislaufbewegung, die David Eastons Fassung des Input-Output-Schemas<sup>150</sup> nachgebildet ist, aber im Gegensatz dazu eine doppelte Richtung hat. Das Publikum tritt in zwei Rollen auf, es ist Herrscher und Untertan zugleich. Tag für

146 In den Monografien Luhmann 1968; Luhmann 1969 a; und in zwei Aufsätzen: »Zur Soziologie des politischen Systems« (Luhmann 1968, Neudruck in SA, Band 1, S. 154–177); und »Klassische Theorie der Macht« (Luhmann 1969 b). Sie ist dort eher indirekt formuliert und für Zeitgenossen schwer zu erkennen. Zwei weitere, sehr viel deutlicher formulierte Bücher sind druckreif fertiggestellt, bleiben aber in der Schublade; sie werden erst posthum 2010 und 2012 veröffentlicht.

147 Auf eine Auseinandersetzung mit der Sekundärliteratur zu Luhmanns Politischer Theorie wird hier nicht nur aus Platzgründen vollständig verzichtet. Dies wäre ein eigenes Thema.

148 Karl Siegbert Rehberg hat dazu 2005 einen Zwischenbericht verfasst. Dem soll hier nichts hinzugefügt werden.

149 Erstmals in Luhmann 1965. In Luhmann 2021 [geschrieben 1964] spricht er noch von der »politischen Gesamtsphäre«; ebd., S. 150, vgl. auch S. 132, 137 und 151.

150 »A flow model of the political system«, in Easton 1965, S. 29–32.

Tag tritt ihm die Verwaltung in Form mehr oder weniger erfreulicher, in jedem Fall aber verbindlicher Entscheidungen gegenüber. Dem darf es zu festgesetzten Zeiten als Wähler applaudieren, es kann aber auch die Regierung durchfallen lassen und der Opposition zur Macht verhelfen. Diese mag dann versuchen, steuernden Einfluss auf die Verwaltung zu nehmen. Soweit der formale Kreislauf.

In der informellen Gegenrichtung kann die Politik kaum anders handeln als von den Fachleuten der Verwaltung vorgegeben. Wenn die regierende Partei an der Macht bleiben will, muss es ihr gelingen, dafür den Beifall des Publikums zu beschaffen, welches seinerseits über Lobbygruppen, Netzwerkbeziehungen, »Tränen im Amtszimmer«<sup>151</sup> oder noch direktere Mittel in die Verwaltung hineinregiert. Diesem gesamten Mechanismus gibt er nun eine systemtheoretische Formulierung. Das politische System kommt darin zweimal vor, zunächst als »Politik« im engeren Sinne und dann als Bezeichnung für das gesamte Gebilde aus Publikum, Politik und Verwaltung. Luhmann hat dieses Modell schon sehr früh unabhängig von dem Vokabular der politischen Kybernetik entwickelt und es bis zuletzt kaum verändert.<sup>152</sup> Die Frage aber, wie nun Gesellschaft – im Unterschied zum Publikum – und die Politik als deren Subsystem begriffen werden könnten, hat ihn dann jahrzehntelang beschäftigt.

Luhmanns politische Theorie beruht auf seinen Theorien über Macht<sup>153</sup> und über Organisation. Verwaltungen – dazu zählt er nicht nur die Exekutive, sondern in einem erweiterten Sinne auch die Bürokratien der Parlamente, Parteien, Gerichte etc. – sind für ihn Organisationssysteme. Sie können nicht »von außen« gesteuert werden, sind keine Mittel zur Erreichung von Zielen. Die Vorstellung einer Zweckrationalität, mit der Max Weber noch gehofft hat, die Bürokratie rechtfertigen zu können, teilt Luhmann nicht.<sup>154</sup> Für ihn bestehen Organisationen aus rein internen Entscheidungen, aber diese sind nicht willkürlich, sondern richten sich nach Prämissen, die durchaus beeinflussbar sind. Er kennt drei Arten von Prämissen: Kommuni-

151 Luhmann 1981, S. 46.

152 Siehe schon Luhmann 2021 [geschrieben 1964], Teil II, S. 103 ff. Als »politisches System« zuerst in Luhmann 1965, Kapitel 7, S. 136–161; dann ausführlich in Luhmann 2010 [geschrieben 1967], besonders S. 130–148; Soziologie des Politischen Systems (Luhmann 1968, in SA, Band 1, S. 163–166); und Luhmann 1969 b, S. 161. Ferner Luhmann 1981, S. 42–49; und der dazu gehörende Vortrag »Machtkreislauf und Recht in Demokratien« (SA, Band 4, S. 146–148). Schließlich in *Die Politik der Gesellschaft* (Luhmann 2000, Kapitel 7 »Politische Organisationen«, auch in LSO, Band 3, S. 331–370).

153 Besonders deutlich zu sehen in Luhmann 2012 [geschrieben 1968].

154 Siehe »Zweck-Herrschaft-System«, in LSO, Band 1, S. 153–184.

kationswege (hierarchisch oder netzwerkförmig), Programme (routinehafte Orientierung an Regeln oder »management by objectives«) und Personal. Einen Hebel für Veränderungen sieht er vor allem in Letzterem: In Ausbildung, Rekrutierung, Besoldung und Karriere des Personals ließe sich die Verwaltung professionalisieren und zugleich mobilisieren, das heißt gegenüber dem Publikum und der Politik öffnen. Ihre Entscheidungen selbst aber folgen unterschiedlichen, oft gegensätzlichen Kräften, die ohne Plan und Ziel heute in diese, morgen in eine andere Richtung weisen. Im Resultat entsteht dadurch eine von niemandem bestimmbare oder nur voraussehbare, aber doch wie von unsichtbarer Hand geleitete »Systemrationalität«.<sup>155</sup> Politische Reformprojekte wie die hier beschriebenen liefern dafür besonders gutes empirisches Beweismaterial.

(2) Die grundsätzlichen Divergenzen in den Projekten zur Verwaltungsreform haben nie zu einer offenen Kontroverse geführt. Gelegentlich kreuzen sich die Wege, und man begegnet sich mit ausgesuchter Höflichkeit. Luhmann erhält 1971 einen Ruf nach Speyer, verzichtet aber zugunsten von Renate Mayntz. Scharpf wird 1973 Direktor des von Luhmann einst konzipierten IIMV am WZB.<sup>156</sup> Wenig später folgt ihm Naschold dorthin. Angriffe von dieser Seite auf Luhmann, an denen sich Renate Mayntz und Fritz Scharpf ohnehin nie beteiligt haben, hören auf. Es gilt die Formel von Luhmanns »völlig überzeugender«, »hochabstrakter«<sup>157</sup> – das heißt politisch nicht ganz ernst zu nehmender Theorie.<sup>158</sup>

Luhmann bleibt noch bis Ende der 1970er Jahre als Berater aktiv. Er wird angefragt zu der auf die Planungeuphorie fast mit Naturnotwendigkeit folgenden Frage des Bürokratieabbaus,<sup>159</sup> berät die CDU bei ihrem Grundsatzzprogramm, aber seine Auftraggeber drängen ihn nun mehr und mehr in die Rollen, die das politische System für Wissenschaftler bereithält. Diese Art von Praxis ist seine Sache nicht. Schon seine frühe Doktorarbeit war nach Durchmusterung der üblichen Formen der Politikberatung zu dem Schluss gekommen: »Der Weise läßt sich als Ratgeber in keine Organisation zwin-

155 Siehe dazu ausführlich Luhmann 1968.

156 Siehe dazu rückblickend Scharpf 2017, S. 44–50.

157 Siehe etwa Scharpf 1973, S. 28 und 11.

158 Auch in ihren Rückblicken auf diese Jahre (Scharpf 2017, S. 38–40; Mayntz 2019, S. 56–65) kommt Luhmann nicht oder nur als Theoretiker (Mayntz 2019, S. 59) vor. Aber auch ihre eigene politische Rolle verblasst zur »teilnehmenden Beobachtung« bei der »empirische[n] Forschung im Innern des Staatsapparats« (Scharpf 2017, S. 38–40)

159 Siehe dazu LSO, Band 4, S. 541 f.

gen.«<sup>160</sup> Das Thema der Veränderbarkeit von Organisationen beschäftigt ihn aber weiterhin. Seit Anfang der 1980er Jahre beteiligt er sich regelmäßig an internen Reflexionsrunden von Unternehmensberatern.<sup>161</sup>

Renate Mayntz und Fritz Scharpf aber haben nun »ihr wissenschaftliches Lebensthema gefunden«.<sup>162</sup> An ihren Grundgedanken aus diesen Jahren halten sie fest, aber die Frage, wie man es hätte besser machen können, treibt sie um und generiert immer neue Forschungsthemen. Mitte der 1970er Jahre entsteht die Implementationsforschung; die Politikverflechtung und die Policy-Netzwerke werden entdeckt; schließlich gelingt Ende der 1980er Jahre der Anschluss an den neuen, unter »Governance« firmierenden Steuerungstrend. Als dabei aber der alte Ausdruck »politische Planung« durch »Gesellschaftssteuerung« ersetzt wird, verliert Luhmann für einen Moment die Contenance. Er unterbricht eine längere Vortragsreise durch Südamerika und fliegt zum Politologentag nach Mannheim. Dort kommt es gleich am ersten Tag (12. September 1988) zu dem berühmten Schlagabtausch mit Scharpf.<sup>163</sup> Die Fronten haben sich nun verkehrt. Nicht mehr »Sozialtechnik« lautet nun der Vorwurf an Luhmann, sondern, ganz im Gegenteil: »Steuerungspessimismus«.<sup>164</sup>

In ihrem Nachruf schreibt Renate Mayntz über die gemeinsame Zeit in der Studienkommission:

»Luhmann war auch neugierig auf Erfahrungen, die nicht primär intellektueller Natur waren, und [...] bereit, Aufgaben zu übernehmen und Rollen zu spielen, die schlecht zu dem Bild passen, das man sich inzwischen allgemein von ihm macht. In diese Kategorie der unwahrscheinlichen Möglichkeiten fällt z.B., daß Niklas Luhmann eine Aufgabe als politischer Berater übernimmt [...].«<sup>165</sup>

## Archivalische Quellen

### Bundesarchiv Koblenz (BAK)

B 106/42 439: Staatshaftungsrechts-Kommission. – Mitgliedschaft: Schriftwechsel mit Dr. Niklas Luhmann, Universität Bielefeld.

160 NLN 700/002, S. 91.

161 Siehe LSO, Band 4, S. 542 f.; und die Schilderungen von Roswita Königwieser und Rudolf Wimmer in Bardmann, Baecker 1999, S. 40–46.

162 Süß 2004, S. 348.

163 Siehe die Referate in Hartwich 1989: Luhmann (S. 12–16) und Scharpf (S. 17–29); Neudruck in LSO, Band 4, S. 315–322 beziehungsweise in Scharpf 2017, S. 171–186 sowie rückblickend Mayntz 1997, S. 263 ff.

164 Scharpf in Hartwich 1989, S. 17 f. und 27.

165 Mayntz, Schimank 1999, S. 187.

B 106/49 255 – 401: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts.  
 B 106/49 405 – 712: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform.

#### Universität Bielefeld/Niklas-Luhmann-Nachlass (NLN)

279: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts.  
 281: Wissenschaftszentrum Berlin.  
 357: Materialsammlung Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts.  
 700/002 Ms-ID 2565: Manuskript »Die Organisation beratender Staatsorgane« (1954).

#### Universitätsarchiv Bielefeld (UAB)

Personalakte Niklas Luhmann.

#### Privatarchive (PA) (Kopien im Besitz des Verfassers)

Gründungsplan des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung im Wissenschaftszentrum Berlin. / Cyert, Richard M.; Luhmann, Niklas; Montgomery, John D.; Pack, Ludwig; Zbinden, Hans. Ms, 1969.  
 Seminar Prof. Jürgen Habermas: Probleme des sozialwissenschaftlichen Funktionalismus, Frankfurt a. M., WS 1969/70 und SS 1970.

## Literatur

Um das Literaturverzeichnis möglichst kompakt zu halten, werden im Folgenden nur die Titel aufgeführt, die im Text oder in den Anmerkungen zitiert werden. Beiträge in Sammelbänden werden nur in Ausnahmefällen separat genannt. Luhmanns Schriften werden möglichst nach Sammelwerken zitiert. Dabei werden folgende Siglen verwendet:

LSO: Schriften zur Organisation, 2018 ff.

PP71: Politische Planung, 1971.

SA: Soziologische Aufklärung, 1970–1995.

- ASJ (Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen) 1968. »Leitsätze zur Verwaltungspolitik«, in *Recht und Politik* 4, 2, S. 43–48.
- Bardmann, Theodor M.; Baecker, Dirk. Hrsg. 1999. *Gibt es eigentlich den Berliner Zoo noch? Erinnerungen an Niklas Luhmann*. Konstanz: UVK.
- Bebermeyer, Hartmut 1974. *Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit*. Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell.
- Bebermeyer, Hartmut 1985. *Das Beziehungsfeld politische Planung und strategische Unternehmensplanung. Mit einer empirisch-analytischen Untersuchung der Planungsentwicklung in der Bundesregierung von 1966 bis 1983*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Blumenberg, Werner 1998. *Lebensthemen*. Stuttgart: Reclam.
- Böhret, Carl 1978. *Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Bruder, Wolfgang 1980. *Sozialwissenschaften und Politikberatung. Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialorganisation*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bruder, Wolfgang 1981. *Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bibliographie-Analyse*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bundesminister des Innern 1974. *Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Walz und der Fraktion der CDU/CSU*, Drucksache 7/2887. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Buse, Michael J.; von Dewitz, Dina 1974. *Bibliographie zur politischen Planung*. Baden-Baden: Nomos.
- Dammann, Klaus. Hrsg. 2014. *Wie halten Sie's mit Außerirdischen, Herr Luhmann?* Berlin: Kadmos.
- Easton, David 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Ehmke, Horst 1969. *Perspektiven. Sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

- Ehmke, Horst 1971 a. »Planen ist keine Sünde. Erfahrungen aus der Bonner Regierungspraxis«, in *Die Zeit* vom 10. und 17. Dezember 1971.
- Ehmke, Horst 1971 b. »Planung im Regierungsbereich – Aufgaben und Widerstände«, in *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* 187 vom 16. Dezember 1971, S. 2026–2035.
- Ehmke, Horst 1994. *Mittendrin. Von der großen Koalition zur Deutschen Einheit*. Berlin: Rowohlt.
- Ellwein, Thomas 1968. *Politik und Planung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Ellwein, Thomas 1970. *Regierung und Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Ellwein, Thomas 1980. *Gewerkschaften und öffentlicher Dienst. Zur Entwicklung der Beamtenpolitik des DGB*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas 1987 [1963]. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 6. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas 1994. *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim: BI-Taschenbuchverlag.
- Faul, Erwin. Hrsg. 1971. *Probleme der Demokratie heute: Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Berlin, Herbst 1969*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Faulenbach, Bernd 2004. »Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt?«, in *Archiv für Sozialgeschichte* 44, S. 1–37.
- Fisch, Stefan; Rudloff, Wilfried. Hrsg. 2004. *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fleischer, Julia 2012: *Policy Advice and Institutional Politics: A Comparative Analysis of Germany and Britain*. Dissertation an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Potsdam.
- Frese, Matthias; Paulus, Julia; Teppe, Karl. Hrsg. 2003. *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*. Paderborn: Schöningh.
- Garner, Curt 1995. »Public Service Personnel in West Germany in the 1950s«, in *Journal of Social History* 29, 1, S. 25–80.
- Geppert, Dominik; Hacke, Jens. Hrsg. 2008. *Streit um den Staat. Intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik 1960–1980*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Grauhan, Rolf-Richard 1969. »Modelle politischer Verwaltungsführung«, in *Politische Vierteljahresschrift* 10, 2/3, S. 269–284.
- Günther, Frieder 2004. *Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949–1970*. München: Oldenbourg.
- Günther, Frieder 2021. »Kontinuitätswahrung in Zeiten des Umbruchs? Die Abteilung Öffentlicher Dienst des Reichsinnenministeriums und des Bundesinnenministeriums 1920–1989«, in *Zur Geschichte der Dienstrechtspolitik im Innenministerium*, hrsg. v. Hollah, Ansgar, S. 31–86. Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, Jürgen; Luhmann, Niklas 1971. *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie: Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hagen, Wolfgang. Hrsg. 2009. *Was tun, Herr Luhmann? Vorletzte Gespräche mit Niklas Luhmann*. Berlin: Kadmos.
- Hagen, Wolfgang. Hrsg. 2011. *Warum haben Sie keinen Fernseher, Herr Luhmann? Letzte Gespräche mit Niklas Luhmann*. Berlin: Kadmos.
- Hartwich, Hans-Hermann 1989. *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt. Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Haupt, Heinz-Gerhard; Requate, Jörg. Hrsg. 2004. *Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel*. Weilerswist: Velbrück.
- Hirsch, Joachim; Leibfried, Stephan 1971. *Materialien zur Wissenschafts- und Bildungspolitik*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Jochimsen, Reimut 1970. »Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung«, in *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* 97 vom 16. Juli 1970, S. 949, 955 ff.

- Jörges-Süß, Katharina 2007. *Leistungsbezogene Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung. Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse*. München, Mering: Hampp.
- Jung, Jörg 1971. *Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kaiser, Joseph H. 1965–1972. *Planung*. 6 Bände. Baden-Baden: Nomos.
- Knoll, Thomas 2004. *Das Bonner Bundeskanzleramt: Organisation und Funktionen von 1949–1999*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kremer, Carsten. Hrsg. 2017. *Die Verwaltungsrechtswissenschaft in der frühen Bundesrepublik (1949–1977)*. Tübingen: Mohr.
- Kroll, Thomas; Reitz, Tilman. Hrsg. 2013. *Intellektuelle in der Bundesrepublik Deutschland: Verschiebungen im politischen Feld der 1960er und 1970er Jahre*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Leisner, Walter. Hrsg. 1975. *Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Leisner, Walter 1995. *Beamtentum. Schriften zum Beamtenrecht und zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes 1968–1991*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lepper, Manfred 1976. »Das Ende eines Experiments: Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform«, in *Die Verwaltung* 9, 4, S. 478–499.
- Lorig, Wolfgang 2001. *Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Luhmann, Niklas 1965. *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas 1968. *Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*. Tübingen: Mohr.
- Luhmann, Niklas 1969 a. *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied: Luchterhand.
- Luhmann, Niklas 1969 b. »Klassische Theorie der Macht: Kritik ihrer Prämissen«, in *Zeitschrift für Politik* 16, S. 149–170.
- Luhmann, Niklas 1970–1995. *Soziologische Aufklärung*. 6 Bände. Opladen: Westdeutscher Verlag. [Zitiert als SA]
- Luhmann, Niklas 1971. *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag. [Zitiert als PP71]
- Luhmann, Niklas 1981. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München, Wien: Olzog.
- Luhmann, Niklas 1987. *Archimedes und wir. Interviews*, hrsg. v. Baecker, Dirk; Stanitzek, Georg. Berlin: Merve.
- Luhmann, Niklas 2000. *Die Politik der Gesellschaft*, hrsg. v. Kieserling, André. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2010 [geschrieben 1967]. *Politische Soziologie*, hrsg. v. Kieserling, André. Berlin: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2012 [geschrieben 1968]. *Macht im System*, hrsg. v. Kieserling, André. Berlin: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2017. *Die Kontrolle von Intransparenz*, hrsg. v. Baecker, Dirk. Berlin: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2018 ff. *Schriften zur Organisation*, hrsg. v. Lukas, Ernst; Tacke, Veronika. 6 Bände. Wiesbaden: Springer Fachmedien. [Zitiert als LSO]
- Luhmann, Niklas 2021 [geschrieben 1964]. *Die Grenzen der Verwaltung*, hrsg. v. Schmidt, Johannes F. K.; Gesigora, Christoph. Berlin: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas; Mayntz, Renate 1973. *Personal im öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren*. Baden-Baden: Nomos.
- Luhmann, Niklas; Offe, Claus; Schmidt, Alfred et al. 1976. *Teorie en praxis in de sociologische theorie*. Amsterdam: Amsterdams Sociologisch Tijdschrift.
- Lukas, Ernst 2021. »Niklas Luhmann als Pionier der Informatik«, in *Der Weg in die »Digitalisierung« der Gesellschaft*, hrsg. v. Pohle, Jörg; Lenk, Klaus, S. 197–226. Marburg: Metropolis.
- Mauch, Hansjörg 1969. *Ministerialbeamte bei der Teamarbeit – Die Arbeitsweise der Projektgruppe zur Reform der Struktur der Bundesregierung und Bundesverwaltung, Februar bis August 1969*. Quickborn: Schnelle.
- Mayntz, Renate 1971. *Politische Planung und demokratische Beteiligung*. Bonn: Bundesminister des Innern.

- Mayntz, Renate 1997. *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mayntz, Renate 2019. *Ordnung und Fragilität des Sozialen: Renate Mayntz im Gespräch*, hrsg. v. Leendertz, Ariane; Schimank, Uwe. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W.; Derlien, Hans-Ulrich; Andersen, Hanfried; Fiedler, Jobst; Kussau, Jürgen; Treiber, Hubert 1973. *Programmentwicklung in der Ministerialorganisation: Projektbericht*. Bonn: s.n.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. Hrsg. 1973. *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. 1975. *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Mayntz, Renate; Schimank, Uwe 1999. »In memoriam Niklas Luhmann«, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 51, S. 186–192.
- Metzler, Gabriele 2005. *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*. Paderborn: Schöningh.
- Michels, Eckard 2013. *Guillaume, der Spion. Eine deutsch-deutsche Karriere*. Berlin: Links.
- Moebius, Stephan; Ploder, Andrea. Hrsg. 2017. *Handbuch Geschichte der deutschsprachigen Soziologie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Müller, Edda 1977. »Sieben Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes«, in *Die Öffentliche Verwaltung* 30, 1/2, S. 15–19.
- Müller, Frank-Gerhard 1998. *Das öffentliche Dienstrecht zwischen Wandel und Beharrung. Reformvorschläge und Reformmaßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts*. Dissertation an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Münstermann, Jörg 1969. »Zur Rechtstheorie Niklas Luhmanns«, in *Kritische Justiz* 2, 4, S. 325–338.
- Murswiek, Axel 1975. *Regierungsreform durch Planungsorganisation. Eine empirische Untersuchung zum Aufbau von Planungsstrukturen im Bereich der Bundesregierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Narr, Wolf-Dieter; Naschold, Frieder 1969–1971. *Einführung in die moderne politische Theorie*. 3 Bände. Stuttgart: Kohlhammer
- Naschold, Frieder 1968. »Demokratie und Komplexität: Thesen und Illustrationen zur Theoriediskussion in der Politikwissenschaft«, in *Politische Vierteljahresschrift* 9, 4, S. 494–518.
- Naschold, Frieder 1969 a. »Demokratie wegen Komplexität. Zu Niklas Luhmanns »Komplexität und Demokratie«, in *Politische Vierteljahresschrift* 10, 2/3, S. 326–327.
- Naschold, Frieder 1969 b. *Organisation und Demokratie: Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Niemann, Lukas 1970. »Die GmbH-Universität für die Mandarine der Zukunft: Eine annotierte Dokumentation«, in *Kritische Justiz* 3, 1, S. 73–79, und *Kritische Justiz* 3, 2, S. 209–224.
- Nützenadel, Alexander 2005. *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1969. *Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Verwaltung*. 2 Bände. Bonn: s.n.
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1972 a. *[Zweiter] Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien*. Bonn: s.n.
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1972 b. *Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung*. 2 Bände. Bonn: s.n.
- Rehberg, Karl-Siebert 2005. »Konservatismus in postmodernen Zeiten: Niklas Luhmann«, in *Funktionssysteme der Gesellschaft. Beiträge zur Systemtheorie von Niklas Luhmann*, hrsg. v. Runkel, Gunter; Burkart, Günter, S. 285–309. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reusch, Ulrich 1985. *Deutsches Berufsbeamtentum und britische Besatzung. Planung und Politik 1943–1947*. Stuttgart: Klett-Cotta

- Ritter, Ernst-Hasso 1987. »Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik« in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1, S. 321–352.
- Schanetzky, Tim 2007. *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1970. *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: UVK.
- Scharpf, Fritz W. 1973. *Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. 2017. *Auf der Suche nach der Problemlösungsfähigkeit der Politik*. Fritz W. Scharpf im Gespräch, hrsg. v. Hepp, Adalbert; Schmidt, Susanne K. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schatz, Heribert 1974. *Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Göttingen: Schwartz.
- Schildt, Axel; Siegfried, Detlef; Lammers, Karl Christian. Hrsg. 2000. *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*. Hamburg: Christians.
- Schneider, Gerald; Seibel, Wolfgang; Schneider, Volker. Hrsg. 2018. *Brüchige Erfolge. Eine Biografie der Konstanzer Politik- und Verwaltungswissenschaft*. Konstanz: UVK.
- Seefried, Elke 2010. »Experten für die Planung? ›Zukunftsforscher‹ als Berater der Bundesregierung 1966–1972/73«, in *Archiv für Sozialgeschichte* 50, S. 109–152.
- Seefried, Elke 2015. *Zukünfte. Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung 1945–1980*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Seemann, Klaus 1975. *Entzaubertes Bundeskanzleramt: Denkwürdigkeiten eines Personalratsvorsitzenden*. Landshut: VPA.
- Seifert, Benjamin 2010. *Träume vom modernen Deutschland. Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brandts*. Stuttgart: Ibidem-Verlag.
- Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm 1973. *Abschied vom Berufsbeamtentum*. Hamburg: Hoffmann und Campe
- Steiner, Klaus 1976. *Das Regelungsverfahren im öffentlichen Dienst, Gesetz-Modell – Gesetz/Tarif-Modell. Eine Analyse der divergierenden Auffassungen der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts*. Dissertation an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg.
- Studienkommission für die Reform des Öffentlichen Dienstrechts 1973. *Bericht der Kommission*. Baden-Baden: Nomos.
- Süß, Winfried 2003. »Wer aber denkt für das Ganze? Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt«, in *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch*, hrsg. v. Frese, Matthias; Paulus, Julia; Tepe, Karl, S. 349–378. Paderborn: Schöningh.
- Süß, Winfried 2004. »›Rationale Politik‹ durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1966–1975«, in *Experten und Politik*, hrsg. v. Fisch, Stefan; Rudloff, Wilfried, S. 329–348. Berlin: Duncker & Humblot.
- Tjaden, Karl Hermann 1969. »Konservative Gehalte soziologischer Theorien«, in *Das Argument* 50, S. 34–42.
- van Laak, Dirk 1993. *Gespräche in der Sicherheit des Schweigens: Carl Schmitt in der politischen Geistesgeschichte der frühen Bundesrepublik*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung 1978. *Studien zur Reform von Regierung und Verwaltung*. Bonn: Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung.
- Wengst, Udo 1988. *Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948–1953*. Düsseldorf: Droste.
- Wiebe, Burckhard 1987. *Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Rückblick – Einblick – Ausblick*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Wissenschaftszentrum Berlin 1977. *Interaktion von Wissenschaft und Politik. Theoretische und praktische Probleme der anwendungsorientierten Sozialwissenschaft*. Frankfurt a. M.: Campus.

**Zusammenfassung:** Luhmann ist für seine soziologische Theorie berühmt geworden. Kaum bekannt ist, dass er auch ein durchaus praxisorientierter, in Politik und Verwaltung gut vernetzter Berater war. In einer historischen Skizze zu Projekten der Verwaltungsreform der Jahre 1968–1973 wird dies anhand archivalischer Quellen und bisher weithin unbekannter beziehungsweise unveröffentlichter Texte Luhmanns gezeigt. Seine Politikberatung versteht er durchaus im Sinne einer praktischen Anwendung von Theorie, aber nicht als wissenschaftlichen Input in Politik, sondern als Element einer Intervention in Organisation, Verfahren und Taktik politischer Vorhaben.

**Stichworte:** Politikberatung, Verwaltungsreform, politische Planung, politisches System, Organisationstheorie, Deutschland 1968–1973

## The Practice of Theory: Niklas Luhmann as a Political Consultant

**Summary:** Luhmann is famous for his sociological theory. Hence, it may be surprising that he was a practice-oriented political advisor who was well networked in politics and administration. On the basis of archival sources and hitherto largely unknown or unpublished texts by Luhmann, this historical sketch shows the role he played in administrative reform projects in the Federal Republic of Germany from 1968 to 1973. He understood his political consultancy as a practical application of theory, not as scientific input into politics, but as an element of intervention in the organization, procedures and tactics of political projects.

**Keywords:** political consultancy, administrative reform, political planning, political system, organization theory, Germany 1968–1973

### Autor

Ernst Lukas  
HLP | Organisationsberater  
Beethovenstr. 5  
60325 Frankfurt  
Deutschland  
ernst.lukas@hlp-org.com

Leviathan, 50. Jg., 1/2022

<https://doi.org/10.5771/0340-0425-2022-1-29>

Generiert durch IP '18.117.158.246', am 05.09.2024, 22:05:43.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.