

# „Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland

André Kaiser: Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen?

Roland Sturm und Heinrich Pehle: Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale

**Zukunft Regieren**

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 1/2007



## **Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung**

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüsst. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, die Fähigkeit und Bereitschaft der deutschen Politik zur strategischen Planung und Durchführung von Reformprozessen zu verbessern.

### **Adresse | Kontakt:**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999

**Thomas Fischer**  
Telefon 05241 81-81265  
E-Mail [thomas.fischer@bertelsmann.de](mailto:thomas.fischer@bertelsmann.de)

**Leonard Novy**  
Telefon 05241 81-81536  
E-Mail [leonard.novy@bertelsmann.de](mailto:leonard.novy@bertelsmann.de)

# **„Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland**

André Kaiser

**Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen?**

Roland Sturm und Heinrich Pehle

**Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale**

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 1/2007

© 2007, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

## Inhalt

### **Einführung:**

#### **Kontext und zentrale Ergebnisse der beiden Studien**

Thomas Fischer / Leonard Novy / Jan Krawitz

5

André Kaiser

### **Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen?**

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | Das Problem   | 12 |
| 2     | Bestandsaufnahme im internationalen Vergleich         | 16 |
| 2.1   | Australien  | 21 |
| 2.1.1 | Organisation  | 21 |
| 2.1.2 | Rekrutierung  | 25 |
| 2.2   | Frankreich  | 26 |
| 2.2.1 | Organisation  | 26 |
| 2.2.2 | Rekrutierung  | 31 |
| 2.3   | Großbritannien  | 32 |
| 2.3.1 | Organisation  | 32 |
| 2.3.2 | Rekrutierung  | 37 |
| 2.4   | Neuseeland  | 39 |
| 2.4.1 | Organisation  | 41 |
| 2.4.2 | Rekrutierung  | 44 |
| 3     | Was könnte die Bundesrepublik Deutschland übernehmen? | 46 |
| 4     | Literatur   | 51 |

Roland Sturm und Heinrich Pehle

## Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 1     | Möglichkeiten und Notwendigkeit einer Organisationsreform des Bundeskanzleramtes                       | 56  |
| 2     | Das Bundeskanzleramt von 1949 bis heute: Ein strategisches Steuerungszentrum?                          | 61  |
| 3     | Reformbedarf zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit des Bundeskanzleramtes                            | 70  |
| 4     | Alternative Organisationsformen: Die Regierungszentralen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union | 73  |
| 4.1   | Lehren aus dem EU-Ländervergleich  | 73  |
| 4.1.1 | Monostrukturelle Regierungszentralen mit Kontroll- und Koordinierungsorientierung                      | 74  |
| 4.1.2 | Monostrukturelle Regierungszentralen mit Innovations- und Problemorientierung                          | 77  |
| 4.1.3 | Die Ausnahme: Machtpolypolitische Regierungszentrale mit Innovations- und Problemorientierung          | 81  |
| 4.1.4 | Die nationalen Regierungszentralen im Vergleich  | 82  |
| 4.2   | Das paradigmatische Gegenmodell: Modernes Regieren in Großbritannien                                   | 84  |
| 4.3   | Irland: Der Versuch einer Regierungssteuerung durch ‚begleitende Kontrolle‘                            | 87  |
| 4.4   | Schweden: Regierungssteuerung durch Zentralisierung?   | 90  |
| 5     | Szenarien für ein neues Organisationsmodell des Bundeskanzleramtes                                     | 93  |
| 5.1   | Szenario I: Kompetenzzentrum für politische Führung nach britischem Vorbild                            | 96  |
| 5.2   | Szenario II: Lernendes System mit starker Monitoringfunktion   | 99  |
| 6     | Literatur  | 104 |



## **Einführung: Kontext und zentrale Ergebnisse der beiden Studien**

Die Steuerungs- und Reformfähigkeit nationaler Politik hängt heute maßgeblich von den institutionellen und personellen Analyse-, Planungs- und Koordinationskapazitäten der jeweiligen Regierungszentrale ab. Angesichts immer komplexer werdender und durch wechselseitige Abhängigkeiten geprägter politisch-gesellschaftlicher Herausforderungen erweist sich das Denken in Ressortzuständigkeiten als eines der Hauptthemnisse erfolgreicher Reformgestaltung. Wie die vergangenen Jahre gezeigt haben, ist davon auch die deutsche Politik betroffen. Politische Gestaltungsvorhaben scheitern hierzulande nicht nur an den komplexen Verfahren der Entscheidungsfindung, den zahlreichen Veto-Spielern oder der ausgeprägten Risikoaversion der Bürger. Sie leiden zusätzlich unter massiven Defiziten bei der ressortübergreifenden Planung und Umsetzung von Reformstrategien.

Ausgehend von dieser Beobachtung eines zunehmenden „mismatches“ zwischen den zu bewältigenden Problemen und den Steuerungskapazitäten nationaler Politik entwickelt das Projekt „Optimierung Politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung unter anderem institutionelle Lösungsansätze zur Verbesserung der strategischen Führungsleistung innerhalb der Bundesregierung. Modernes Regieren muss sich daran messen lassen, ob die Politik in der Lage ist, eingebettet in ein Umfeld globaler Verflechtung, gleichermaßen die soziale, ökonomische und ökologische Dimension von Nachhaltigkeit im Blick zu behalten. Diese Gestaltungsaufgabe entzieht sich klassischen Ressortgrenzen und spricht ebenso für eine stärkere Bündelung strategischer Analyse- und Planungsaufgaben wie für eine wirksamere Koordination von Einzelpolitiken und Ressortzuständigkeiten.

Auch in allerjüngster Zeit lassen sich wieder zahlreiche Belege für die gravierenden interministeriellen Abstimmungsprobleme in der deutschen Koalitionsdemokratie finden. Deutlich wird dies etwa an Stichworten wie der Gesundheitsreform oder auch der Debatte um Mindest- und Kombilohn, die sich beide als programmatische Zankäpfel der Großen Koalition erwiesen

haben. Ein weiteres aktuelles Anschauungsbeispiel liefert die Integrationspolitik der derzeitigen Bundesregierung. Fortschritte auf diesem Handlungsfeld, dessen Gegenstand per se ressortübergreifend angelegt ist, sind zwar das erklärte politische Ziel der beiden Koalitionspartner. Dennoch zeigt sich auch hier das kaum koordinierte Nebeneinander verschiedener Zuständigkeiten und verantwortlicher Stellen.

Durch das im Jahr 2005 verabschiedete Aufenthaltsgesetz wurde zunächst das auf Bundesebene für Integration zuständige Innenministerium (BMI) damit beauftragt, ein „Bundesweites Integrationsprogramm“ zu entwickeln. Derzeit arbeitet das dem BMI angegliederte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) daran. Nur wenig später, im Sommer des vergangenen Jahres, erklärte Bundeskanzlerin Merkel die Integrationspolitik jedoch zur ‚Chefsache‘ und führte dazu einen ersten Integrationsgipfel im Kanzleramt durch. Dort wurden Arbeitsgruppen eingesetzt, deren Ergebnisse nun im Juli dieses Jahres auf einem zweiten Integrationsgipfel im „Nationalen Integrationsplan“ zusammenfließen sollen.

Der damit erforderliche Austausch zwischen den staatlichen und externen Experten der jeweiligen Arbeitsgruppen des Integrationsgipfels und des BAMF beschränkt sich allerdings bislang auf die rein fachliche Ebene. Noch lassen sich kaum Anzeichen dafür finden, dass eine systematische Koordination der beiden Initiativen erfolgt. Es bleibt deshalb abzuwarten, ob am Ende des Prozesses ein einheitliches Integrationskonzept stehen wird. Keineswegs ausgeschlossen ist, dass – sollte das BMI auf seinen Zuständigkeiten beharren – am Ende zwei widersprüchliche Integrationskonzepte stehen, die nur durch mühsame Formelkompromisse miteinander in Einklang zu bringen sind. Der bisherige Umgang mit dem Thema Integrationspolitik steht damit exemplarisch für das Potenzial an Reibungsverlusten bei der horizontalen Politikkoordination, das sich auf Bundesebene in einer wachsenden Zahl von Aufgabenfeldern nachweisen lässt.

Vor dem Hintergrund dieser Problemanalyse hat sich das Projektteam „Optimierung politischer Reformprozesse“ dafür entschieden, die beiden folgenden Studien von Professor André Kaiser, Universität zu Köln, sowie von Professor Roland Sturm und Professor Heinrich Pehle, Universität Erlangen-Nürnberg, als drittes Heft in der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ zu veröffentlichen. Die beiden Papiere zu den Themen „Ressortübergreifende

Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen?“ (A. Kaiser) sowie „Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale“ (R. Sturm/H. Pehle) zeigen aus Sicht der Autoren verschiedene Wege auf, um die institutionellen und personellen Kapazitäten strategischer Führung in der Bundesregierung zu verbessern. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Schriftenreihe eigens als Plattform für externe Expertenbeiträge konzipiert wurde, um die öffentliche Debatte mit interessanten Denkanstößen anzureichern. Gleichzeitig gilt aber, dass die dort publizierten Beiträge nicht die Position der Bertelsmann Stiftung widerspiegeln.

Gemeinsam ist den beiden Studien von Kaiser und Sturm/Pehle, dass in ihrem Zentrum Stellung und Funktion des Bundeskanzleramtes stehen. Die Autoren gehen der Frage nach, welche Anregungen der internationale Vergleich bereit hält, um durch eine Reorganisation der deutschen Regierungszentrale die Sachorientierung, die Langzeitperspektive und die Konsistenz der Bundespolitik zu verbessern. Dreh- und Angelpunkt ist dabei die Betrachtung von Organisationsmodellen des Auslands, die Anhaltspunkte dafür liefern soll, wie sich die Rolle des Kanzleramtes als politisch-inhaltlicher Impulsgeber und strategisches Machtzentrum ausbauen lässt – und zwar innerhalb des machtpolitischen Spannungsdreiecks, das durch das Nebeneinander von Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Kabinettsprinzip und Ressortprinzip im deutschen Grundgesetz vorgegeben ist. Die Autoren dieses Heftes folgen damit dem bewährten Vorgehen der Bertelsmann Stiftung, in internationaler Umschau „good practices“ zu identifizieren, um sie in die hiesige Diskussion einzubringen. Selbstredend – und dies arbeiten auch die Beiträge von Kaiser und Sturm/Pehle klar heraus – lassen sich Organisationsmodelle, die sich in anderen Ländern bewährt haben, nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen. Dem Transfer zwischen verschiedenen Systemen sind deutliche kontextuelle Grenzen gesetzt, die vor allem aus unterschiedlichen Verfassungstraditionen, Regierungsformen und politisch-kulturellen wie sozioökonomischen Besonderheiten resultieren.

Und doch machen die folgenden Reformüberlegungen zur Verbesserung der strategischen Führungskapazitäten innerhalb der deutschen Bundesre-

gierung deutlich, dass diese Einschränkungen bei der Übertragbarkeit nicht von vornherein dazu führen sollten, ‚Scheuklappen aufzusetzen‘ und die internationale Perspektive zu meiden. Gemeinsamer analytischer Ausgangspunkt der Autoren ist die Feststellung, dass das Bundeskanzleramt zwar – verglichen mit anderen Regierungszentralen – enorm ressourcenstark sei. Dennoch ist es dem Kanzleramt in seiner heutigen Verfassung kaum möglich, politische Reformprozesse strategisch und ergebnisorientiert zu steuern. Vielmehr diene ein Großteil seiner Arbeit, so Kaiser, der Sicherung der Hausmacht der jeweils amtierenden Kanzlerin beziehungsweise des amtierenden Kanzlers. Im Mittelpunkt der politischen Beratungsfunktion des Amtes stünde heute „weniger [die inhaltliche und strategische] Steuerung von Reformpolitik, sondern mehr [die] Moderation von Machtansprüchen im Viereck Bundeskanzler – Partei – Fraktion – Koalitionspartner.“

Entsprechend sieht auch das Autorenteam Sturm und Pehle dringenden Reformbedarf. Aus Sicht der beiden Experten stellt sich die interne Struktur des Bundeskanzleramtes als „organisationsförmig gewordene Kontrollroutine“ dar, die Gefahr läuft, in wachsenden Widerspruch zu den (macht-)politischen Realitäten der Entscheidungsfindung innerhalb der Bundesregierung zu geraten. So betrachten Sturm und Pehle zwar das Kabinettsprinzip angesichts des Prozesses einer fortschreitenden Informalisierung von Regierungsentscheidungen faktisch als geschwächt. Im Kabinettskreise der Bundesminister werde nur noch ratifiziert, was zuvor in den Führungszirkel von Partei- und Koalitionsgremien vereinbart wurde. Gleichzeitig trage aber gerade dies dazu bei, dass die Ressortautonomie (vor allem des jeweiligen Regierungspartners) zunehmend in ein Spannungsverhältnis zu den Steuerungsbemühen des Bundeskanzleramtes gerate. Vor allem damit der Regierungschef der „politischen Logik der Koalitionsrunden eine Kompetenz zur Formulierung zielorientierter Politik“ entgegensetzen könne, bedürfe es einer Organisationsreform der Regierungszentrale.

Um die Stoßrichtung aufzuzeigen, in die ein solcher institutioneller Umbau weisen müsste, wählen Sturm und Pehle den Zugang eines Vergleichs der Regierungszentralen in 25 EU-Staaten. Anhand ihres breit angelegten Ländervergleichs weisen sie nach, dass letztlich weder die Art des

Parteiensystems oder das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Föderalismus noch das Vorhandensein einer Richtlinienkompetenz des Regierungschefs ausschlaggebend dafür sei, ob bzw. wie wirksam eine Regierungszentrale strategische Steuerungsaufgaben wahrnehmen kann. Stattdessen kommen sie in Übereinstimmung mit Kaiser zu dem Schluss, dass flexible Personalstrukturen (etwa in Gestalt von nicht-verbeamteten „Policy Advisors“) und eine interdisziplinäre Rekrutierung externen Sachverständigen zentrale Stellhebel bilden, um die strategische Steuerungsfähigkeit von Regierungszentralen zu verbessern. Basierend auf diesen Ergebnissen ihrer komparativen Betrachtungen entwickeln Sturm und Pehle am Ende ihrer Papiere zwei konkrete Reformszenarien für die Neuorganisation des Kanzleramtes, die – weg von seiner derzeit dominanten Kontrollorientierung – in Richtung einer stärkeren Innovations- und Problemlösungsorientierung weisen.

Auch Kaiser sieht in seinem Beitrag die Notwendigkeit, über die Tagespolitik hinaus die Entwicklung und Umsetzung politischer Strategien als Daueraufgabe des Kanzleramtes zu betrachten. Außerdem teilt er die Auffassung von Sturm und Pehle, dass wesentlich stärker als bislang eine flexible Einbindung externen Sachverständigen in das tägliche Regierungsgeschäft sichergestellt werden muss. Entscheidend ist dabei für ihn aber weniger die Umgestaltung der Organisationsstrukturen des Kanzleramtes, sondern vielmehr die Veränderung von Arbeitskultur und Prozessabläufen in der Regierungszentrale. In seiner vergleichenden Untersuchung zu den ressortübergreifenden Steuerungs- und Strategiepotenzialen in der australischen, französischen, britischen und neuseeländischen Kernexekutive betont er, dass vor allem die drei netzwerkartig dezentralisierten angelsächsischen Modelle Anhaltspunkte für Änderungspotenziale in Deutschland liefern können. So rät er zur Schaffung einer „outputorientierten Programmierung des Regierungshandelns“. Aus seiner Sicht hat die Integration klarer Zielvorgaben in eine die gesamte Regierung umspannende Strategie Vorrang, wobei die Ressorts bereits frühzeitig an der Zielformulierung beteiligt werden müssen. Der Weg dorthin führt nach Kaiser über die „Schaffung zielbündelorientierter Netzwerkstrukturen zwischen Bundeskanzleramt und Ressorts“ – wodurch die interministerielle Koordinierungsrolle des Kanzleramtes gestärkt würde.

Dabei vertritt der Autor die Überzeugung, dass das Bundeskanzleramt durchaus über ausreichende Ressourcen und die organisatorischen Voraussetzungen verfügt, um eine stärker pro-aktiv ausgerichtete Ressortkoordinierungsfunktion zu übernehmen. Allerdings müsse die „politikstrategische Funktion des Bundeskanzleramtes im Sinne konsistenter Reformprogramme“ gegenüber seiner jetzigen Schlüsselfunktion der Stärkung der Kanzlerhausmacht ausgebaut werden. Um dies zu erreichen, fordert Kaiser vor allem die Einrichtung kleiner Berater- und Expertenteams nach britischem Muster, die „bei maximaler organisatorischer und personeller Flexibilität für begrenzte Zeit an klar definierten Reformprojekten arbeiten“.

In der Summe decken sich die beiden Studien von Sturm/Pehle und Kaiser vor allem darin, dass sie der Flexibilisierung der Verfahren und Auswahlkriterien bei der Personalrekrutierung einen herausragenden Stellenwert für die Effektivierung der strategischen Steuerungskapazitäten des Bundeskanzleramtes beimessen. Unisono kommen sie zu dem Schluss, dass das deutsche System mit seinen rigiden Rekrutierungsmechanismen und der beschränkten Beamtenrotation zwischen Einzelressorts und Spiegelreferaten des Kanzleramtes innovationshemmend wirkt und strategischem Denken entgegensteht. Hinzu kommt aus Sicht der Autoren, dass die schwach ausgeprägte Think Tank-Landschaft die personelle Einbindung jener spezifischen Fachexpertise erschwert, die für eine strategische und problemorientierte Politiksteuerung benötigt wird.

Reformpolitik findet in Deutschland unter den komplexen und kurzfristig nicht veränderbaren Bedingungen der Verhandlungs-, Koalitions- und Mediendemokratie statt. Unter diesem Vorzeichen stehen auch die beiden Beiträge im vorliegenden Heft der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“. Trotz dieser hohen Komplexität des politischen Systems der Bundesrepublik gelingt es den Autoren, plausible Ansätze für die organisatorische und personelle Umstrukturierung des Kanzleramtes zu identifizieren, welche die Ressortkoordination und damit die Strategiefähigkeit der Bundesregierung verbessern.

Sicherlich sind die aufgezeigten Wege in Richtung einer stärkeren Institutionalisierung strategischer Regierungsführung nicht hinreichend, um die Zukunftsorientierung, die Konsistenz und die Problemlösungsorientierung

staatlichen Handelns zu optimieren. Zudem unterscheiden sich die präsentierten Reformüberlegungen hinsichtlich ihrer unmittelbaren politischen Durchsetzbarkeit. So gilt gerade für die erste Reformoption von Sturm und Pehle, dass der sehr weitreichende Umbau des Bundeskanzleramtes zu einem „Kompetenzzentrum für politische Führung nach britischem Modell“ ein mutiger Wurf ist, nachdem ein entsprechender Anlauf erst unter der Kanzlerschaft Schröders gescheitert ist. Gerade diese Erfahrung macht aber deutlich, wie wichtig das „commitment“ und das Einvernehmen der Führungsspitze in der Regierungszentrale sind, dass eine Reorganisation des Kanzleramtes notwendig und sinnvoll ist. Daran bemisst sich dann auch die Reichweite politisch machbarer Reformen.

Die beiden Studien von Kaiser und Sturm/Pehle liefern mit ihrer unterschiedlichen Herangehensweise ein ganzes Bündel möglicher Reformmaßnahmen von unterschiedlicher Reichweite. Mit der Veröffentlichung in der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ will das Projekt „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung diese Überlegungen aus der Politikwissenschaft einem breiteren Publikum zugänglich machen – und dadurch einen weiteren Impuls für die öffentliche Debatte über gestaltungsfähiges Regieren in Deutschland geben.

Thomas Fischer

Leonard Novy

Jan Krawitz

André Kaiser

## **Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen?**

### **1 Das Problem**

Ausgehend von der Prämisse, dass sich moderne Politik zusehends mit einer Diskrepanz zwischen steigendem Steuerungsbedarf auf der einen und (vermeintlich) verminderten Steuerungskapazitäten auf der anderen Seite konfrontiert sieht, behandelt diese Studie das Thema „Ressortübergreifende Steuerung“ im internationalen Vergleich.<sup>1</sup>

Im Mittelpunkt des Papiers steht die Bewertung der Fähigkeit ausgewählter Regierungen, politische Reformprozesse durch wirksame Mechanismen interministerieller Koordination und Planung rechtzeitig anzustoßen und zielsicher umzusetzen. Empirische Analyseebenen sind institutionelle Einrichtungen (strategische Analyse- und Planungseinheiten der „core executives“), die für die ressortübergreifende Steuerung im Sinne der Früherkennung politischer Handlungserfordernisse verantwortlich sind und für ein abgestimmtes Vorgehen der Einzelressorts Sorge tragen. Diese sind meist – aber nicht notwendigerweise (vgl. die starke Stellung des niederländischen Finanzministeriums) – in der Regierungszentrale verortet.

Folgende Punkte werden genauer in den Blick genommen:

- Allgemein die Frage, inwiefern institutionelle Arrangements sich darauf auswirken, wie es um die strategische und die problemorientierte Reformfähigkeit von Regierungen bestellt ist.

---

<sup>1</sup> Daniela Jäger und Claudia Hofmann danke ich herzlich für ihre Unterstützung bei der Materialsammlung für diese Studie.

- Die Ausgestaltung und Rolle ressortübergreifender Strategieeinheiten in den Vergleichsländern.
- Die Frage, woher und wie besonders erfolgreich arbeitende Einheiten ihre Mitarbeiter rekrutieren.

Die Studie konzentriert sich auf das Vereinigte Königreich, Australien, Neuseeland und Frankreich. Im ersten Teil des Papiers erfolgt eine Bestandsaufnahme der jeweils vorhandenen Koordinationseinheiten und ihrer Arbeitsweise. Im zweiten Teil steht die Frage der Übertragbarkeit auf die deutsche Bundesregierung – vor allem mit Blick auf mögliche Reformen des Bundeskanzleramtes – im Vordergrund.

Die Steuerung politischer Reformprogramme in der Bundesrepublik Deutschland unterliegt heute einem dreifachen Dilemma:

- Erstens scheint hier, wie in anderen Demokratien auch, die Diskrepanz zwischen Steuerungsbedarf einerseits und Steuerungskapazitäten staatlicher Politik andererseits zuzunehmen. Regierungen müssen sich in ihrer Funktion als Agenda-Setzer viel stärker als in der Vergangenheit der Konkurrenz durch andere Akteure erwehren, darunter insbesondere der Medien sowie organisierter gesellschaftlicher Gruppen. Zudem lassen sich viele Probleme nur schwer in den institutionellen Strukturen nationalstaatlicher Politik bearbeiten. Die Steuerungschancen durch Politik, also durch kollektiv verbindliche Entscheidungen, haben damit nicht generell abgenommen. Vielmehr stehen wir vor dem Problem, dass neue Formen politischer Willensbildung auf der internationalen Ebene, im Rahmen von Mehr-Arenen-Strukturen wie der Europäischen Union, aber auch im nationalen Kontext durch nicht mehr länger hierarchisch steuerbare Netzwerke erprobt und vor allem demokratisch rückgebunden werden müssen. Dieses Problem der abnehmenden Steuerungschancen durch nationalstaatliche Politik ist allen demokratisch verfassten fortgeschrittenen Industriestaaten gemein. Im deutschen Fall kommen aber zwei Charakteristika hinzu, die die Steuerung von politischen Reform-

programmen durch die Regierung in besonderem Maße zu einem Dilemma werden lassen.

- Zweitens handelt es sich im deutschen Fall um eine Koalitionsdemokratie, in der sich nach Jahrzehnten stabiler Verhältnisse das Parteiensystem in jüngerer Zeit erheblich fragmentiert hat und Regierungskoalitionen gebildet werden müssen, die zunehmend Schwierigkeiten haben, über den Status quo hinaus Gemeinsamkeiten zu formulieren. Das war schon länger sichtbar auf der Ebene der Länderregierungen. Mittlerweile ist aber auch die Bundesebene betroffen. Die Konsequenzen für das Regierungshandeln liegen auf der Hand. Was nicht im Koalitionsvertrag steht, muss mühsam zwischen den Koalitionsspitzen ausgehandelt und dann im politischen Alltag der interministeriellen Koordination in die Form von Gesetzesvorschlägen gebracht werden. Schließlich wollen alle Bedenken in den Koalitionsfraktionen ausgeräumt sein.
- Drittens ist Deutschland eine ausgeprägte Verhandlungsdemokratie<sup>2</sup>, in der die politische Gestaltungsmacht der Regierung, auch wenn diese im Parlament über eine klare Mehrheit verfügt, in derart vielfältiger Weise institutionell eingehegt wird, dass die Verteidiger des Status quo gegenüber den Anhängern eines Reformvorschlags immer im Vorteil sind. Mit einem von Peter Katzenstein geprägten Begriff handelt es sich im deutschen Fall um einen „semi-souveränen“ Staat (Katzenstein 1987) – nicht wegen der Einbettung in internationale Vertragswerke und der Abhängigkeit von weltwirtschaftlichen Entwicklungen, sondern weil die Handlungschancen im Innern beschränkt sind.

---

<sup>2</sup> In der politikwissenschaftlichen Literatur wird überwiegend der Begriff „Konsensdemokratie“ gebraucht. Vgl. insbesondere Arend Lijphart (1999). Hier ist der Wunsch Vater des Gedankens. Solche Systeme funktionieren am besten, wenn genügend Konsensreserven zur Verfügung stehen. Ohne diese handelt es sich allerdings um Systeme, in denen in mühsamen Verhandlungen Kompromisse erzielt werden müssen, weil zahlreiche politische Akteure institutionelle Vetochancen wahrnehmen können.

Angesichts dieser Restriktionen für zukunftsorientiertes politisches Handeln muss es darum gehen, die Steuerungspotenziale der Bundesregierung als kollektiven Akteur zu optimieren. In der internationalen Diskussion, z.B. in Australien und in Großbritannien, wurde das Bundeskanzleramt in dieser Hinsicht immer wieder als Modell gepriesen. Mit immerhin ca. 500 Beschäftigten, einem beamteten Staatssekretär oder einem Bundesminister für besondere Aufgaben an der Spitze, dazu weiteren Ministern als Staatsministern beim Bundeskanzler, kann das Bundeskanzleramt als ausgesprochen ressourcenstark gelten. Die Frage ist aber, ob diese Institution tatsächlich im Hinblick auf die zukunftsorientierte Steuerung von politischen Reformprogrammen einen zentralen Beitrag leistet. Wie bei anderen Regierungszentralen auch, ist die Organisationsstruktur im Wesentlichen auf die interministerielle Koordination angelegt. Vergleicht man das Bundeskanzleramt mit anderen Regierungszentralen in parlamentarischen Demokratien, so wird eine Besonderheit sichtbar. Es ist – trotz seiner Bezeichnung! – vorwiegend Cabinet Office; die in anderen Ländern daneben bestehenden Strukturen eines Prime Minister's Office, das dem Regierungschef direkt untersteht und nur ihn berät, sind in institutioneller Hinsicht nur rudimentär ausgebildet. Neben den so genannten Spiegelreferaten, die die Arbeit der einzelnen Ministerien begleiten, sowie Einheiten, die der medienbezogenen Repräsentation der Bundesregierung als Einheit dienen, findet sich nur ein sehr kleiner Stab für besondere Aufgaben. Neben der routinemäßigen Cabinet Office-Funktion ist die Hauptaufgabe des Bundeskanzleramts die Stärkung der ‚Hausmacht‘ des Bundeskanzlers. Je nach machtpolitischer Konstellation ging es in den Amtszeiten der letzten Bundeskanzler darum, die Beziehungen zur eigenen Partei, zur Bundestagsfraktion oder überhaupt zum Berliner Politikbetrieb<sup>3</sup> zu gestalten.<sup>4</sup> Personal, das nicht aus der Ministerialbürokratie stammt, wurde und

---

<sup>3</sup> Die beiden letzten Bundeskanzler waren zuvor als Ministerpräsidenten von Bundesländern tätig. Folglich wurden zentrale Positionen im Bundeskanzleramt mit Personen besetzt, die bereits in der Landespolitik zum engsten Beraterkreis gehörten.

<sup>4</sup> Für die Amtszeiten von Helmut Schmidt, Helmut Kohl und Gerhard Schröder vgl. Katja Schlesinger (2000).

wird im Wesentlichen hinsichtlich dieser ‚Hausmacht‘-Sicherungsfunktion eingesetzt. Politische Beratung dient damit weniger der inhaltlichen und strategischen Steuerung von Reformpolitik, sondern mehr der Moderation von Machtansprüchen im Viereck Bundeskanzler – Partei (einschließlich Landesverbände und Ministerpräsidenten) – Fraktion – Koalitionspartner. Eine proaktive, quer zu den Politikansätzen der Ministerien stehende eigenständige Steuerungsfunktion des Bundeskanzleramts ist höchstens in Rudimenten erkennbar.

## **2 Bestandsaufnahme im internationalen Vergleich**

Kann die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die zukunftsorientierte, aktiv gestaltende Rolle von zentralen Einheiten in den „core executives“ von anderen Ländern lernen? Im Folgenden werden die entsprechenden Einrichtungen in vier Ländern vorgestellt. Dabei konzentriere ich mich auf die organisatorische Einbindung solcher Einheiten sowie die Mechanismen der Rekrutierung des Personals.

Es werden mit Australien, Großbritannien und Neuseeland drei angelsächsische Länder betrachtet, für die zwar keine im sozialwissenschaftlichen Sinne robusten Befunde zur Leistungsfähigkeit der ressortübergreifenden Steuerung von Reformpolitik vorliegen, für die aber eine weithin geteilte anekdotische Evidenz existiert, dass die „core executives“ in den vergangenen zwei Dekaden erfolgreich politische Reformprogramme erstellt und umgesetzt haben. Der vierte Fall, Frankreich, steht dagegen im Ruf, ähnliche Reformdefizite vor sich herzuschieben wie die Bundesrepublik Deutschland.

Da ich mich im Weiteren auf die internen organisatorischen und personellen Voraussetzungen der ressortübergreifenden Steuerung konzentriere und deshalb die institutionelle Einbettung des Regierungshandelns vernachlässige, sei vorausgeschickt, dass sich alle vier Vergleichsfälle im Hinblick auf die institutionellen Regimes beträchtlich vom deutschen Fall unterscheiden. In drei der vier Länder kommen Varianten der Mehrheitswahl zur Anwen-

dung.<sup>5</sup> Das hat bei der parlamentarischen Repräsentation wie auch bei der Regierungsbildung einen Konzentrationseffekt zur Folge. Regierungen werden entweder von einer Partei (Australien mit Regierungen der Australian Labor Party [ALP], Großbritannien) oder von einem politischen Lager (Frankreich, Australien mit Liberal-National-Koalitionen) gebildet. Das senkt ceteris paribus die ideologische Heterogenität der Regierungsakteure und erleichtert die Steuerung bei ambitionierten Reformvorhaben. Im Fall von Neuseeland, das seit den 90er Jahren ein dem deutschen Modell nachgebildetes, teilpersonalisiertes Verhältniswahlssystem anwendet, wurden die wesentlichen strukturellen Reformen noch unter den Bedingungen der relativen Mehrheitswahl und von Einparteienregierungen durchgeführt.

Zudem handelt es sich in allen vier Fällen um Länder, in denen Regierungen, die über eine mehrheitliche Unterstützung im Parlament verfügen, davon ausgehen können, dass ihre politischen Entscheidungen wie gewünscht implementiert werden. Es existieren keine oder nur schwache institutionelle Vetopotenziale, die reformfeindliche Akteure gegen die Regierung mobilisieren könnten. Misst man diese Vetopotenziale mit den Indizes von Arend Lijphart (1999)<sup>6</sup> auf zwei Dimensionen (Dimension I erfasst das Ausmaß, in dem die politische Entscheidungsmacht bei der Regierung gebündelt ist; Dimension II gibt das Ausmaß an, in dem die Regierung andere Institutionen in ihrem Handeln berücksichtigen muss), zeigt ein Vergleich der durchschnittlichen Werte seit Ende des Zweiten Weltkrieges, dass Deutschland ein völlig anderes Profil aufweist als die Vergleichsländer. Auf beiden Dimensionen weist es positive Werte auf. Diese signalisieren, dass die Regierungsmacht verhandlungsdemokratisch begrenzt ist. Frankreich, Großbritannien und Neuseeland verzeichnen auf beiden Dimensionen negative Werte. Die Regierungsmacht ist majoritär strukturiert, d. h. der Regierung stehen kaum Hindernisse entgegen. Im australischen Fall zeigt

---

<sup>5</sup> Großbritannien wendet auf der nationalen Ebene die relative Mehrheitswahl, Frankreich die absolute Mehrheitswahl in zwei Wahlgängen und Australien die absolute Mehrheitswahl mit Präferenzstimmgebung an.

<sup>6</sup> Zu den institutionellen Arrangements und ihrer Ermöglichung mehrheitsdemokratischen politischen Handelns in den angelsächsischen Ländern vgl. umfassend Kaiser (2002).

sich auf der zweiten Dimension ein positiver Wert, weil hier der Föderalismus im Verein mit einer sehr starken Zweiten Kammer und einem Verfassungsgericht die Regierungsmacht beschneiden. Allerdings liegt auch hier der Wert deutlich unter demjenigen, den Deutschland aufweist.

Tabelle 1: Ausmaß der institutionellen Machtkonzentration bzw. -streuung

|                       | Dimension I | Dimension II |
|-----------------------|-------------|--------------|
| <b>Deutschland</b>    | 0.67        | 2.52         |
| <b>Australien</b>     | - 0.78      | 1.71         |
| <b>Frankreich</b>     | - 1.00      | - 0.39       |
| <b>Großbritannien</b> | - 1.21      | - 1.12       |
| <b>Neuseeland</b>     | - 1.00      | - 1.78       |

Das bedeutet, dass sich in allen hier vorgestellten Vergleichsländern die Exekutive nicht nur leichter auf ein einheitliches Reformprogramm verständigen kann, sondern auch keine Rücksichten auf opponierende Akteure nehmen muss, denen institutionelle Vetopotenziale zur Verfügung stehen.<sup>7</sup> Für unser Thema ist das deshalb von Interesse, weil in jüngerer Zeit eine Reihe von Studien nachweisen konnten, dass deutsche Bundesregierungen Vetostrukturen in ihrem Handeln antizipieren, was ausbleibende oder zumindest wenig weitreichende Reformtätigkeit erklären kann.<sup>8</sup> D. h. es kommt erst gar nicht zur Vorlage ambitionierter Reformprogramme, die dann an Vetos scheitern.

---

<sup>7</sup> Der französische Fall unterscheidet sich insofern von den anderen hier untersuchten, als es eine ausgeprägte Tradition gibt, fehlendes institutionelles Vetopotenzial durch Protestaktionen und andere Formen der ‚unkonventionellen‘ Partizipation auszugleichen. Entsprechend häufig kommt es bei Reformvorhaben der Regierung zu sozialen Spannungen.

<sup>8</sup> Für den Bikameralismus vgl. Burkhart und Manow (2006). Für das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht vgl. Hönnige (2006).

Mit anderen Worten: Wenn im Folgenden die institutionellen und personellen Voraussetzungen für zukunftsorientierte Steuerung durch Reformprogramme verglichen werden, kann es nur um relative Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen gehen. Den institutionellen Nachteil,<sup>9</sup> den die Bundesregierung durch starke Vetostrukturen erleidet, kann die Übernahme der einen oder anderen Option aus den hier betrachteten Beispielländern nur bedingt ausgleichen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass Reformpolitik unter solchen Bedingungen unmöglich ist. Reformen sind vor allem in zwei Konstellationen denkbar:

- Erstens dann, wenn die Politikziele – oder technisch: die Präferenzen – der wichtigsten Akteure nahe beieinander liegen (wie z.B. in der deutschen Europapolitik). Je weiter sie sich voneinander entfernen, desto schwieriger ist es, die institutionellen Hürden zu überwinden;
- zweitens dann, wenn durch äußeren Druck (z.B. unvorhergesehene Ereignisse oder durch die globale Ökonomie hervorgerufenen Anpassungsbedarf) die Handlungsoptionen der politischen Akteure konvergieren (wie z.B. in der Reform der Körperschaftssteuer).

Umso wichtiger ist es für die Nutzung von „windows of opportunity“ für erfolgreiche Reformpolitik, dass die Bundesregierung über Potenziale der Agenda-Setzung verfügt, also Reformchancen bzw. -notwendigkeiten von sich aus zu definieren in der Lage ist.

Im Folgenden werden die vier Vergleichsländer nacheinander behandelt. Dabei konzentriere ich mich jeweils zunächst auf die Frage, welche Formen ressortübergreifender Strategieeinheiten es gibt und wo diese organisatorisch angesiedelt sind. Im Anschluss daran betrachte ich vor dem Hintergrund der jeweiligen Rekrutierung des Führungspersonals der Ministerialbürokratien die Muster, nach denen Mitarbeiter ausgewählt werden, die als politische Berater in solchen Strategieeinheiten tätig werden. Die Anzahl solcher Berater hat gerade in der letzten Dekade in den angelsächsischen

---

<sup>9</sup> Selbstverständlich gibt es auch gute demokratietheoretisch begründete Argumente für verhandlungs- bzw. mit Lijphart (1999) konsensusdemokratische Strukturen.

Vergleichsländern stark zugenommen.<sup>10</sup> Ihre Bezeichnung variiert. In Großbritannien werden sie „special advisers“, in Australien – etwas missverständlich – „ministerial staff“, in Neuseeland schließlich „political advisers“ und „personal appointees“ genannt. Ihr Status im Rahmen der Ministerialbürokratie ist überall Gegenstand von Debatten. Auslöser dafür ist der Umstand, dass sie seitens der Ministerialbürokratie als Bedrohung perzipiert werden. Es wird befürchtet, dass in dem Maße, in dem die Steuerungsfunktion Außenseitern überlassen wird, die sprichwörtliche parteipolitische Neutralität des „Civil Service“ auf der Strecke bleiben könnte.<sup>11</sup> Die Unsicherheiten haben mittlerweile in Großbritannien – im Zuge der Empfehlungen des Nolan Committee on Standards in Public Life (1994) und des Neill Committee on Ministers and Special Advisers (2000) – zur Verabschiedung eines „Code of Conduct“ (2001) geführt, der näher spezifiziert, welche Aufgaben politische Berater im Unterschied zu Ministerialbeamten zukommen. Immer neue Konflikte haben 2003 zu einer Überarbeitung des Code of Conduct geführt. Nun wird insbesondere hervorgehoben, dass der die Politikberater ernennende Minister die Verantwortung für ihr Handeln gegenüber dem Parlament übernehmen muss. Der Versuch der Labour-Regierung, in die Aufgabenbeschreibung einen Passus einzufügen, der

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu eine vergleichende Studie von Peters, Rhodes und Wright (2000), die vier Trends in der politischen Beratung der Regierungszentralen entwickelter Demokratien ausmacht: Erstens eine wachsende Zahl von Beratern, zweitens die zunehmende Institutionalisierung von Beratungsgremien, drittens die Politisierung der Ministerialbürokratie im Sinne des Einbezugs von explizit parteipolitischen Ernennungen und viertens die Hybridisierung der Ministerialbürokratie im Sinne der Auflösung der traditionellen Grenzziehung zwischen Verwaltung und Politikgestaltung.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die instruktive, am neuseeländischen Fall präsentierte empirische Erhebung von Eichbaum und Shaw (2006). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass von einer Parteipolitisierung nicht die Rede sein könne. Der zunehmende Einbezug von externen Beratern sei vielmehr einer steigenden Nachfrage nach strategischer Politikberatung geschuldet, die von der Ministerialbürokratie nur um den Preis ihrer parteipolitischen Politisierung geleistet werden könnte. So gesehen, verhindert die zeitweilige Beschäftigung von externen Beratern geradezu die beklagte Parteipolitisierung des Civil Service.

Politikberatern gegenüber Ministerialbeamten Weisungsbefugnisse im Auftrag des Ministers zuweist, ist dagegen nach Einwendungen des Wicks Committee on Standards in Public Life (2003) gescheitert.

## 2.1 Australien

### 2.1.1 Organisation

Die australische „core executive“ ist bislang nur sehr selten Gegenstand wissenschaftlicher Analysen gewesen. Patrick Weller, Doyen der australischen Regierungsforschung, hält seit den frühen 80er Jahren fest (2005: 37):

„I can find no analysis of the way that recent prime ministers have organised their time, exercised their power or run their governments, despite the growing significance of their authority. Nor has there been much attention to exercise of some of the prerogatives of prime ministers, including the machinery of government [...], the appointment of senior executives or the control of the agenda. There is no recent account of the structure and operations of cabinet committees. The Department of Prime Minister and Cabinet has received no account.“

Diese Bilanz erstaunt, da – ähnlich wie in Neuseeland und Großbritannien – die australische Verwaltung und Exekutive seit zwei Dekaden unter dem Banner des New Public Management stark reformiert wurde. Die Kernelemente des Reformprogramms sind schnell aufgezählt:

- Trennung von administrativen und politikstrategischen Funktionen in der Exekutive,
- Umbau des öffentlichen Sektors in unternehmensähnliche Organisationen, die output-orientiert, also nach zu erbringenden Leistungen gesteuert werden,
- Wettbewerb zwischen den Einheiten des öffentlichen Sektors und zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

Im Ergebnis ist die öffentliche Verwaltung, auch auf der nationalen Ebene, geschrumpft. Sie besteht aus einer großen Anzahl funktional spezialisierter Einheiten. Die Beziehungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung wie auch mit dem Privatsektor sind – nach der Logik von Prinzipal-Agenten-Beziehungen – als Verträge gefasst, die Aufgaben und Leistungen in Kennziffern benennen.

Als Hauptakteure interministerieller Koordination fungieren in Australien das Department of Prime Minister & Cabinet (PM&C), das Department of Finance und die Treasury. Stärker politikstrategische Aufgaben übernehmen die Cabinet Policy Unit (CPU) und die Cabinet Implementation Unit (CIU). Beide sind im PM&C angesiedelt bzw. diesem untergeordnet. Formale Koordinationsarenen sind, wie in allen weiteren Vergleichsfällen, die hier betrachtet werden, die Kabinettsausschüsse („Interdepartmental Committees“). Aufgrund der föderalen Staatsorganisation kommen intergouvernementale Koordinationsgremien, die Inter-Jurisdictional Ministerial Councils (IJMC), hinzu, in denen Bund und Einzelstaaten verhandeln.

Die zentralen Departments (PM&C, Department of Finance, Treasury) zeichnen sich durch ihre Budgetkompetenz aus. Alle ausgabenwirksamen Vorschläge werden im „Expenditure Review Committee“, dem mindestens der Finanzminister, der Minister der Treasury und der Premierminister angehören, für das Kabinett erarbeitet. Andere Ministerien müssen sich mit ihren Wünschen an diesen Ausschuss wenden. Damit entstehen zwar Steuerungschancen, allerdings betreffen diese mehr die Prioritätensetzung bei den Staatsaufgaben (Ressourcenallokation), weniger die Gestaltung von Reformprogrammen.

Von zentraler Bedeutung für Reformpolitik ist das PM&C. Ursprünglich sollte es lediglich der Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Kabinetts dienen. Die Premierminister seit den 80er Jahren haben es aber verstanden, seine Koordinationskompetenzen auszubauen (vgl. Keating 1995)<sup>12</sup>; zunächst zur Cabinet Policy Unit (CPU): Sie ist im Cabinet Office angesiedelt und dem

---

<sup>12</sup> Keating war längere Zeit Staatssekretär verschiedener Ministerien, darunter auch PM&C.

Premierminister als Vorsitzendem des Kabinetts gegenüber verantwortlich. Die zwei zentralen Funktionsbereiche sind:

“(a) providing advice on matters being considered by Cabinet as well as on strategic policy directions to provide a more detailed medium to longer-term perspective on the policy agenda and outcomes of Cabinet deliberations as they relate to the implementation of the government’s policies and priorities; and (b) working closely with policy advisers in the Prime Minister’s Office and in the offices of other Cabinet ministers to enhance the linkages between departmental and ministerial sources of advice on Cabinet-related business.”<sup>13</sup>

Die zweite politikstrategische Einheit im PM&C ist die 2003 gegründete Cabinet Implementation Unit (CIU). Auch sie ist nicht mit politischen Beratern, sondern mit Ministerialbeamten besetzt. Ihre zentrale Aufgabe ist es, kritische politische Entwicklungen, die eine „whole-of-government“-Politik verlangen (d. h. eine Koordination über föderale und politikfeldspezifische Grenzen hinweg), zu identifizieren und die zuständigen Ministerien und Agenturen in ihren Implementierungsplänen zu unterstützen.<sup>14</sup> Die CIU legt dafür Kriterien fest, stellt sicher, dass diese in allen beteiligten Einheiten angewendet werden, und kontrolliert, ob der Implementationsprozess nach den Vorstellungen der Regierung verläuft. Als Koordinierungsinstrument werden verbindliche „Implementation Assessments“ verwendet.

„The purpose of an Implementation Assessment is to clearly articulate the objectives, scope, milestones, funding, risk management and governance of the proposal so as to inform the Cabinet decision making process. [...] The Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C) should be alerted to any major variations from the Implementation Assessment. [...] PM&C

---

<sup>13</sup> Vgl. [http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/cabinet\\_handbook.pdf](http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/cabinet_handbook.pdf), Download 25.5.2006.

<sup>14</sup> Vgl. <http://www.dpmc.gov.au/implementation/guide/index.shtml/>, Download 25.5.2006

should be consulted on the handling of such major variations; the CIU can be the initial point of contact.”<sup>15</sup>

Die Einrichtung des CIU kann als Reaktion auf Fehlentwicklungen verstanden werden, die von den New Public Management-Reformen seit den 80er Jahren ausgegangen sind (vgl. dazu bilanzierend Halligan 2005 und Painter 1998). Die entstandenen Probleme fasst John Halligan am Beispiel der australischen Einzelstaaten prägnant zusammen: „The salient features of the new public management paradigm, such as disaggregation, devolution, outsourcing, multiple services providers, have encouraged fragmentation and reinforced silos.” (Halligan 2005: 30). Die Folge waren überall Versuche zur Stärkung der politischen Kontrolle und Koordination durch die Exekutive. Eine spezifische australische Maßnahme war die Schaffung von „mega-departments“ (vgl. Halligan 2005: 12). Die Anzahl der Ministerien wurde durch die Zusammenlegung kleinerer „departments“ drastisch verringert. So wurden beispielsweise das „Department of Foreign Affairs and Trade“, das „Department of Employment, Education, and Training“ sowie das „Department of Transport and Communications“ kreiert (vgl. Dunn 1997: 50). Ziel war es, das Koordinierungspotenzial der Ministerien zu erhöhen sowie höhere Hürden gegen die Vereinnahmung durch Interessengruppen zu errichten. Indirekt erhöhte sich dadurch auch die Steuerungsfähigkeit des PM&C, weil jedes dieser „mega-departments“ von zwei bis drei Ministern geleitet wird, die unterschiedliche Portfolios innehaben, von denen allerdings einer zusätzlich Kabinettsmitglied ist.

Als problematisch hat sich immer wieder der im New Public Management verfolgte Grundsatz der funktionalen Spezialisierung herausgestellt. Zwar sollte die Trennung von politisch-strategischen und administrativ-operationalen Tätigkeiten dazu dienen, die Politikplanung und -implementation monetär zu erfassen und besser steuern zu können. In zahlreichen Studien wurde allerdings festgestellt, dass diese Ziele nicht nur nicht erreicht wurden, sondern die Probleme eher gewachsen seien. Martin Painter kommt für die australischen Programme in der Behindertenpolitik zu dem

---

<sup>15</sup> <http://www.dpmc.gov.au/implementation/guide/index.shtml/>, Download 25.5.2006.

vernichtenden Urteil, dass genau die Probleme hervorgerufen worden seien, die beseitigt werden sollten. Es sei nämlich eine Konfusion bezüglich der Rollen und Verantwortlichkeiten entstanden und Konflikte wie Kosten seien lediglich von der Bundesebene auf die Staaten und Territorien abgeschoben worden (Paintner 1998).

Umstritten sind die Auswirkungen eines zweiten Reformgrundsatzes. Das Wettbewerbsprinzip bedeutet, dass sich die politische Führung im Hinblick auf ausgeschriebene Dienstleistungen für die effizienteste Alternative entscheiden kann. Im Hinblick auf unser Thema „Politische Steuerung“ bedeutet das, dass die Spitzen der Ministerialbürokratie nicht mehr die einzigen sind, die den Minister informieren. Hinzu treten politische Berater, Beratungsfirmen sowie öffentliche wie private Think tanks, die sich um Aufträge bemühen (Shergold 2004).<sup>16</sup> Parallel dazu sind die Rekrutierungsverfahren für das Personal geöffnet worden. Ca. 15 bis 20 Prozent der frei gewordenen Stellen im Senior Executive Service sind in den vergangenen Jahren mit externen Bewerbern, also solchen, die nicht die Aufnahmeverfahren des Öffentlichen Dienstes durchlaufen haben, besetzt worden (vgl. Maor 1999).

Neben den behandelten Einrichtungen gibt es selbstverständlich auch in Australien zahlreiche, an einzelne Ministerien angebundene beratende Gremien, die – ganz ähnlich wie in Deutschland – eher dazu dienen, gesellschaftlichen Pluralismus zu repräsentieren als vorhandene Expertise inhaltlich und strategisch nutzbar zu machen.

### **2.1.2 Rekrutierung**

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass mit dem Grundsatz des Wettbewerbs in den Verwaltungsreformen seit den 80er Jahren die Beschränkung des Zugangs zu Tätigkeiten der Ministerialbürokratie aufgehoben worden ist. Allerdings gab es auch zuvor nie ein geschlossenes Rekrutierungssystem und schon gar kein Juristenmonopol, wie wir das aus Deutschland kennen. Die Rekrutierung für Spitzenpositionen erfolgte in Australien traditi-

---

<sup>16</sup> Shergold ist zurzeit Staatssekretär im PM&C.

onell in einem zweigleisigen Verfahren: einmal in einem Karriereverfahren, in dem Positionen innerhalb des Öffentlichen Dienstes unter Mitarbeitern vergeben wurden, die Kompetenz und Loyalität bewiesen hatten, zum anderen wurden Positionen immer schon an Professionelle von außerhalb des Öffentlichen Dienstes vergeben (vgl. Yeatman 1987). Da es nie ausgeprägte Ex-ante-Auswahlmechanismen als Hürden für die Verwaltungslaufbahn gab, abgesehen von speziellen Laufbahnen wie etwa der Diplomatische Dienst, stellt Anna Yeatman heraus: „It is true that in Australian Public Services there has been very little of a bureaucratic mandarinism in evidence at any point of their development.“ (Yeatman 1987). Dies gilt auch für die Zeit nach den Verwaltungsreformen ab 1984, denn durch diese wurde das Staatsdienstrecht durch Verträge der Privatwirtschaft ersetzt und das Wettbewerbsprinzip eingeführt. Für die spezifische Gruppe externer politischer Berater gilt nach dem Members of Parliament (Staff) Act 1984, dass Minister (mit Zustimmung des Premierministers) private Personen zu Beratungszwecken als so genannte „consultants“ einstellen können. Im Hinblick auf diese zahlenmäßig allerdings sehr kleine Gruppe ist auffällig, dass international rekrutiert wird (z.B. aus Großbritannien und Neuseeland).

Jenseits der hier im Zentrum der Betrachtung stehenden formalen Rekrutierungswege zeigt eine aktuelle Studie von Anne Tiernan (2006) zur Rekrutierungspraxis unter Premierminister John Howard, der sich mittlerweile im zwölften Amtsjahr befindet, in welchem hohem Maße dieser in seinem unmittelbaren Beraterkreis auf langjährige persönlich Vertraute zurückgreift, um seine persönliche Autorität gegenüber seiner eigenen, föderal strukturierten Partei abzusichern. Hausmachtsicherung steht also, ähnlich wie im Fall des Bundeskanzleramts, im Vordergrund; erst in zweiter Linie geht es um inhaltliche Politiksteuerung.

## **2.2 Frankreich**

### **2.2.1 Organisation**

Die französische „core executive“ zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus: Erstens durch die doppelköpfige Exekutive, bestehend aus dem Präsidenten und dem von ihm ernannten Premier, durch welche die

Regierungspolitik maßgeblich bestimmt wird; zweitens durch die ausgeprägte Nutzung von Ex-ante-Mechanismen, die die Durchführung von Gesetzesvorhaben und die ressortübergreifende Steuerung sicherstellen sollen. Zu diesen Mechanismen gehören einmal die Rekrutierung der Beamtenschaft (dazu ausführlich unten) und zum anderen die im politischen System integrierten und verankerten Kontroll- und Koordinationsmechanismen, die die Implementierung garantieren sollen und zudem dazu führen, dass Verhandlungen geführt und Kompromisse gefunden werden, bevor das Parlament beteiligt wird. Die wichtigsten sind die Vermittlung bei Konflikten durch den Premier oder den Präsidenten, das Generalsekretariat, die Kabinette der Ministerien, die formellen und informellen Ad-hoc-Treffen der Minister – auch gemeinsam mit dem Präsidenten – und das Finanzministerium.

Durch die besondere Stellung des direkt gewählten und mit eigenen, teilweise in der Verfassung verankerten – überwiegend aber per Konventionalregeln anerkannten – Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten, dessen Aufgabe es u. a. ist, die Gesamtstrategie der Regierungspolitik zu entwerfen und den Premierminister zu ernennen, wird das französische Regierungssystem als semi-präsidentiell bezeichnet. Faktisch aber handelt es sich um ein parlamentarisches Regierungssystem, in dem der Präsident, wenn er mit einer politisch gleichgerichteten Mehrheit in der Nationalversammlung zusammenarbeitet, die Funktionen des Staatsoberhauptes und des tatsächlichen Regierungschefs in sich vereinigt. Steht er im Rahmen einer „cohabitation“ einem Premierminister und einer parlamentarischen Mehrheit in der Nationalversammlung des anderen politischen Lagers gegenüber, ist sein Kompetenzbereich erheblich reduziert. Die Steuerungsfunktion liegt also in Frankreich außer in Zeiten der „cohabitation“ klar beim Präsidenten. Wenn die Regierung nicht von dem politischen Lager gebildet wird, das der Präsident anführt, reduziert sich die Steuerungsfunktion auf die traditionelle Spiegelung der Regierungsarbeit sowie eine „domaine réservée“ in der Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Für Überblicke zur dualen Exekutive in Zeiten gleichgerichteter und unterschiedlicher Mehrheiten vgl. Kempf (1999) und Elgie (1999).

Im Folgenden gehe ich davon aus, dass Präsident und Regierung aus demselben politischen Lager stammen. Auch wenn es in den 80er und 90er Jahren mehrfach zu Konstellationen der „cohabitation“ gekommen ist, darf nach der mittlerweile erfolgten Synchronisierung der Amtszeit des Präsidenten und der Legislaturperiode der Nationalversammlung damit gerechnet werden, dass Frankreich zum Modus der uneingeschränkten Machtkonzentration beim Präsidenten zurückkehren wird. Um den permanenten Einfluss des Präsidenten zu sichern, hat er den Vorsitz im wöchentlich tagenden Ministerrat und in den Interministeriellen Ausschüssen (Comités Interministériels). Der Ministerrat kann allerdings nicht als Beschlussgremium im Sinne des Kabinettsprinzips angesehen werden, denn die Entscheidungen des Präsidenten wurden meist schon zuvor – ohne die offizielle Anhörung der Minister – getroffen. Hauptaufgabe des Ministerrats ist es, auf direktem Wege die Regierungsvorhaben an die Minister zu delegieren.

Der Präsident verfügt über einen Mitarbeiterstab von rund 900 Angestellten. Unter ihnen ist das Generalsekretariat mit 20 bis 25 Mitarbeitern, die aus den „grand corps“<sup>18</sup> rekrutiert werden, die politisch bedeutsamste Einrichtung. Es besteht aus einer beschränkten Anzahl so genannter Bevollmächtigter („chargés de missions“) und untersteht einem Generalsekretär, der einen der wichtigsten Posten in der Verwaltung einnimmt. Die Arbeit des Generalsekretariats zeichnet sich besonders durch seine Kontinuität aus. So waren zwischen 1946 und 1974 drei Generaldirektoren im Amt, in der gleichen Zeit gab es jedoch 33 Regierungschefs (vgl. Siedentopf 1976: 73). Die Aufgabe des Generalsekretariats ist es, den Präsidenten über alle wesentlichen Vorgänge zu informieren, den Kontakt zum Amt des Premierministers sowie zu den Ministerien zu pflegen, Entscheidungen vorzubereiten und die Interministerialausschüsse zu koordinieren. So kann das Generalsekretariat beispielsweise in Verbindung mit den betroffenen Verwaltungen der Ministerien einen Zeitplan und eine Dringlichkeitsreihenfolge aufstellen oder Sonderinstitutionen ins Leben rufen, die Prozesse genauer

---

<sup>18</sup> In einen der 21 „Grand corps“, den Ehemaligen-Organisationen, kann man eintreten, wenn man Absolvent einer der Eliteuniversitäten (École Nationale d'Administration [ENA] oder École Polytechnique [X]) ist.

beobachten und koordinieren (vgl. Siedentopf 1976: 79). Auf diese Weise übt es eine indirekte Kontrolle über die Regierungstätigkeit aus.

Die Aufgabe des Premierministers ist es dagegen eher, die Tätigkeit der restlichen Kabinettsmitglieder zu leiten, für die Implementierung der Gesetzesvorhaben in der Verwaltung zu sorgen und Gesetze zu initiieren. Er nimmt zudem bei Konflikten die Stellung eines Mediators ein. Der Premierminister hat bei der Auswahl der Minister ein Vorschlagsrecht, die Ernennung und Entlassung wird vom Präsidenten vorgenommen. Wesentliches Auswahlkriterium ist nicht die parlamentarische Bewährung, sondern die Mitgliedschaft in einem der „grand corps“ und ein politisches Mandat auf örtlicher oder regionaler Ebene (vgl. Kempf 1999: 299). Minister haben daher meist einen Karrierehintergrund als Beamte oder Technokraten; oft haben sie damit denselben Sozialisationshintergrund wie ihre Spitzenbeamten. Das erleichtert natürlich auch die interministeriellen Aushandlungsprozesse. Jean-Louis Thiébault bilanziert prägnant: „In France it is considered more important to ensure bureaucratic accountability to ministers than ministerial accountability to Parliament.“ (Thiébault 2003: 342).

Für die Implementierung der vom Präsidenten getroffenen oder akzeptierten Entscheidungen sind die Minister verantwortlich. Minister, denen kein Ressort untersteht, gibt es in Frankreich nicht. Auf diese Weise soll die Einrichtung von mehreren nicht überschau- und kontrollierbaren Ebenen und die Einführung von zusätzlichen rivalisierenden Akteuren unterbunden werden (vgl. Hayward und Wright 2002: 9). Insgesamt gibt es in Frankreich rund 20 Ministerien. Durch diese relativ geringe Zahl soll die Koordinierbarkeit der Ministerien untereinander gewahrt bleiben. Da die Ministerien auf diese Weise jedoch selbst anwachsen, besteht die Gefahr, dass das interne Konfliktpotenzial ansteigt.

Wie auch in den anderen hier betrachteten Fällen, nimmt das Finanzministerium eine besondere Stellung ein, denn der Finanzminister kann ebenso wie der Premier den Ministern Grenzen hinsichtlich ihrer Finanzpläne setzen. Zu diesem Zweck sind in jedem Ministerium Kontrolleure des Finanzministeriums untergebracht. Sie beaufsichtigen alle Aktivitäten, die öffentliche Ausgaben betreffen, und autorisieren die Ausgaben (Thiébault 2003: 341).

Eine bislang in ihren Auswirkungen nicht abschätzbare Innovation ist das seit 2006 beim Premierminister angesiedelte Centre d'Analyse Stratégique,

das an die Stelle des im Jahr zuvor aufgelösten Commissariat Général du Plan<sup>19</sup> getreten ist. Es besteht zur Zeit aus einer Generaldirektion, in der die administrative und die wissenschaftliche Leitung angesiedelt sind, sowie aus fünf Abteilungen zu den Themenfeldern „Wirtschaft und Finanzen“, „Forschung, Technologie und nachhaltige Entwicklung“, „Arbeit“, „Soziales“ und schließlich „Institutionen und Gesellschaft“. Zwar untersteht das Centre dem Premierminister, seine Arbeit wird allerdings durch ein Comité d’Orientation begleitet, in dem die Vorsitzenden der wichtigsten, den gesellschaftlichen Pluralismus widerspiegelnden Beratungsgremien der Regierung sowie Repräsentanten der beiden Parlamentskammern vertreten sind. Inwiefern dieses Gremium auf die Agenda-Setzung Einfluss nehmen kann, kann zurzeit noch nicht beurteilt werden. Allerdings zeigt das Arbeitsprogramm für 2006 ([www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)) deutlich die Handschrift des Premierministers.<sup>20</sup>

Eine gemeinsame Sozialisation der wichtigsten Akteure und eine durch den Apparat des Staatspräsidenten hierarchisch gesteuerte Regierungsarbeit sollten eigentlich dafür sprechen, dass das Steuerungspotenzial in Frankreich vergleichsweise groß ist. Neuere empirische Studien kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass infolge einer Überlastung des Steuerungszentrums und eifersüchtig verteidigter Steuerungsansprüche der beteiligten Institutionen<sup>21</sup> fragmentierte Prozesse und häufige Paralysen auftreten.<sup>22</sup> Mit anderen Worten: Frankreich hält – entgegen dem Trend und den Entwicklungen in den anderen hier betrachteten Ländern – bislang an

---

<sup>19</sup> Das Commissariat Général du Plan stammt aus der Zeit der umfassenden strategischen Intervention in die Wirtschaft, seit den 80er Jahren hatte es zunehmend an Bedeutung eingebüßt.

<sup>20</sup> Als Projekte werden z.B. genannt: Finanzierung des Sozialstaats, energiepolitische Langfriststrategie, Kinderbetreuung, Lissabon-Prozess und Folgen der Globalisierung.

<sup>21</sup> Ein Auslöser für Verwaltungspartikularismus scheint die Rivalität zwischen den Angehörigen unterschiedlicher „grands corps“ zu sein.

<sup>22</sup> So vor allem die eindeutigen Befunde in den Fallstudien bei Hayward und Wright (2002).

einem hierarchischen Steuerungsmodus fest und hat mit den bekannten dadurch verursachten Dysfunktionalitäten zu kämpfen.

### **2.2.2 Rekrutierung**

Die Rekrutierung der Beamtenschaft wie der politischen Berater über Elitebildung und persönliche Netzwerke ist das charakteristischste Merkmal der französischen Republik. Auch wenn im Zeitverlauf festzustellen ist, dass in den Kabinetten des politischen Führungspersonals die Zahl der persönlichen oder politischen Freunde sowie der Journalisten und anderen Kommunikationsexperten gegenüber den Karrierebeamten zurückgegangen ist, bleibt wichtig festzuhalten, dass fast allen die Zugehörigkeit zu den „grands corps“ gemeinsam ist.

Die Organisation der Rekrutierung übernimmt die im Generalsekretariat ansässige Generaldirektion der Verwaltung und des öffentlichen Dienstes. Sie steht in direkter Verantwortung gegenüber dem Präsidenten und erstellt die Prüfungsbedingungen für die nationalen „Concours“.

„Die Concours bestehen aus einem nationalen, anonymen schriftlichen Examen und einer mündlichen Prüfung vor einer Jury. Zentralität und Anonymität sollen dabei das Prinzip der Chancengleichheit wahren und darüber hinaus die politische und religiöse Neutralität der zukünftigen Verwaltungselite gewährleisten. Die in den Concours erwarteten herausragenden Kenntnisse, die weit über die Vorbereitung durch das klassische Schulsystem hinausgehen, werden in dafür eigens eingerichteten Vorbereitungsklassen für die Grand écoles, den Classes Préparatoires, vermittelt. Das Programm in den Vorbereitungsklassen ist (je nach fachlicher Orientierung) national einheitlich.“ (Braun 1999: 176, Hervorhebungen im Original).

Wer diesen Concours bestanden hat, kann sich beispielsweise an der ENA einschreiben. Zu den vielen Qualitäten, die dieses System der Elitebildung fördern soll, kommt eine bewusste Abschließungstendenz gegenüber der Gesellschaft hinzu. Begriffe wie „Enarque“ oder „Normalien“ verweisen dar-

auf, dass die institutionelle Prägung zum Habitus wird (Braun 1999: 188). Auf diese Weise bildet sich nicht nur eine Funktionselite, sondern auch eine kulturell weitgehend homogene Führungsgruppe heraus. Die Ausbildung an den Grand écoles zeichnet sich zudem nicht so sehr durch fachliche Spezialisierung aus. Die Eliteschulen wollen stattdessen eine praxisbezogene, auf Vielseitigkeit ausgerichtete Ausbildung von Generalisten vermitteln, die Positionen in der Politik, Wirtschaft und Industrie sowie in der Verwaltung einnehmen können und von denen erwartet wird, dass sie zu einem Wechsel zwischen den Funktionsbereichen bereit sind. Dieser Personalaustausch („pantouflage“) zwischen öffentlicher Verwaltung, Politik und Wirtschaft ist tatsächlich vergleichsweise hoch. Insgesamt bildet sich so eine vertikal extrem geschlossene, horizontal (also zwischen den Funktionsbereichen) dagegen äußerst offene Funktionselite heraus.

Auch wenn bei der Rekrutierung von Angehörigen der Spitzenpositionen in der Ministerialbürokratie der Anteil von Karrierebeamten zugenommen hat, so finden sich auf der Beraterebene in einem erstaunlichen Ausmaß immer noch Ernennungen, die auf persönliche Netzwerke zurückgehen. So fanden sich zum Beispiel unter den engsten Beratern des ehemaligen Präsidenten Jacques Chirac die Ehefrau sowie seine Tochter Claude, in deren Aufgabenbereich Medien und Kommunikation sowie die Öffentliche Meinung fielen. Im Beraterstab von Nicolas Sarkozy, der zunächst auf Bitten Jacques Chiracs Mentor von Claude Chirac war, befindet sich Cecilia Ciganer-Albeniz, seine Ehefrau.

## **2.3 Großbritannien**

### **2.3.1 Organisation**

Die wichtigsten steuernden Institutionen der „core executive“ in Großbritannien sind das Prime Minister’s Office (PMO), das Cabinet Office sowie die Treasury. Im Vergleich zu ihren Vorgängern im Amt des Premierministers haben Margaret Thatcher und Tony Blair ihre Steuerungsressourcen gegenüber dem Kabinett erheblich ausgeweitet. Häufig ist deshalb von „prime ministerial government“ im Sinne einer eindeutigen Machtverschiebung vom

Kabinetts zum Amt des Premierministers die Rede. Betrachtet man allerdings die Praxis des Regierens, wird ersichtlich, dass der Regierungsstil in Großbritannien sich eindeutig von einem hierarchischen zu einem netzwerkartigen Steuerungsmodus verschoben hat (vgl. zu dieser Debatte und den empirischen Befunden Kaiser 2004). Zwar ist einerseits richtig, dass Margaret Thatcher den Central Policy Review Staff (CPRS) als Beratungs- und Koordinationsressource des gesamten Kabinetts auflösen ließ und stattdessen auf ihre eigene Policy Unit vertraute und dass Blair natürlich seine Macht ausgebaut hat, indem er beispielsweise die wöchentlichen Sitzungen des Kabinetts auf 30 bis 40 Minuten begrenzt hat und die meisten politischen Entscheidungen (statt im Kabinetts) in Ad-hoc-Meetings oder in bilateralen Gesprächen trifft (vgl. Heffernan 2003: 358). Der Premier hat zudem die Entscheidungsmacht über die politische Agenda sowie über die Tagesordnung des Kabinetts, das heißt er bestimmt wer, wie lange und wann über welches Thema auf der Kabinettsitzung spricht. Darüber hinaus bestimmt er, welche Kabinettsausschüsse eingerichtet werden und mit wem sie jeweils besetzt sind.<sup>23</sup> Schließlich verfügt der Parteivorsitzende und gleichzeitige Regierungschef im Vergleich zu Deutschland schon durch den mehrheitsdemokratischen institutionellen Rahmen sowie durch seine Patronagemacht über einen Handlungskorridor, der erheblich größer ist als der eines deutschen Bundeskanzlers.

Andererseits ist jedoch zu beachten, dass in Großbritannien in den vergangenen Jahrzehnten extrem lange Amtszeiten einer Partei in der Regierung die Regel waren. Regierungserfahrenes Personal war deshalb bei den beiden letzten Regierungswechseln 1979 (Antritt der konservativen Regierung Thatcher) und 1997 (Antritt der Labour-Regierung Blair) Mangelware. In beiden Fällen war das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Ministerialbürokratie begrenzt. Die Regierung Blair hat zur Lösung dieses Problems eine Reihe von institutionellen Steuerungsmechanismen eingeführt, die teilweise ex ante, mehrheitlich aber ex post greifen sollten. Im direkten Umfeld des Premierministers wurden die Policy Unit, die Strategic Communication Unit, die Social Exclusion Unit und die Performance and Innovation Unit einge-

---

<sup>23</sup> Berühmt geworden ist Margaret Thatchers Praxis, Kabinettsausschüsse einzurichten, deren Existenz nicht einmal jedem Kabinettsmitglied bekannt war.

richtet. Zudem ist die Treasury durch die Initiierung so genannter Public Service Agreements (PSA) in ihrer Koordinierungs- und Kontrollfunktion erheblich aufgewertet worden.

Die Kommunikation zwischen dem Premier und den rund 66 Departments wird durch die Policy Unit gesichert. Sie erfüllt überwiegend Ex-post-Kontrollaufgaben, weshalb sie auch als „quality controller“ (vgl. Willetts 1987: 447)<sup>24</sup> bezeichnet wurde. Sie berät im Gegensatz zum Cabinet Office, welches die gesamte Regierung informiert, nur den Premier. Das heißt, die Policy Unit erhält alle Papiere, die an den Premier gehen, zur Kommentierung. Sie überprüft sie und beschäftigt sich mit Unstimmigkeiten, die zwischen dem Premier und seinen Ministern bestehen, zudem beobachtet sie die Implementierung von Reformen. 2001 wurde die Policy Unit mit dem Private Office des Premierministers zum Policy Directorate zusammengefasst, einem Team von ca. 30 bis 35 Personen. Damit die Kommunikation der Ministerien untereinander und mit der Öffentlichkeit mit dem Premier abgestimmt wird, ist darüber hinaus die Strategic Communication Unit (SCU) eingerichtet worden. Sie sorgt für eine kohärente und vereinheitlichte Präsentation der Regierungsarbeit. Kein Minister darf sich an die Medien wenden, ohne zuvor die Strategic Communication Unit konsultiert zu haben. Auf zunehmende Kritik auch aus den eigenen Reihen hat die Regierung 2004 reagiert und die Medienstrategie wieder zurück an das Cabinet Office gegeben. Das dort angesiedelte Press Office, die SCU sowie die Research and Information Unit wurden zum Communications and Strategy Directorate zusammengefasst.

Für die Koordination der Departments untereinander sind die Social Exclusion Unit und die Performance and Innovation Unit zuständig. Die Social Exclusion Unit beschäftigt sich mit „joined-up“-Lösungen für „joined up problems“ (vgl. Greenwood, Pyper und Wilson 2002: 62 f.). Das heißt, sie konzentriert sich auf Querschnittsprobleme, die die Zusammenarbeit mehrerer Ministerien erfordern (z.B. Jugendkriminalität). Sie wird immer dann tätig, wenn der Eindruck besteht, dass eine schlechte Performanz in einem Politikfeld auf unzureichende Koordinationsanstrengungen zurückzuführen ist.

---

<sup>24</sup> Willetts war unter Margaret Thatcher in der Policy Unit tätig.

Die Performance and Innovation Unit beschäftigt sich ebenfalls mit Querschnittsthemen. Aber anders die Social Exclusion Unit handelt es sich hier nicht um eine ex post, also nach der Erkenntnis, dass Performanzdefizite vorliegen, tätig werdende ressortübergreifende Steuerungseinheit, sondern um eine ex ante, proaktiv politikgestaltende Einrichtung. Beide Einheiten bauen die Macht des Premiers gegenüber den Departments aus, da wichtige Entscheidungen nicht mehr in den Ministerien, sondern in diesen ausgelagerten Units gefällt werden.

Die Treasury – immer schon ein Schwergewicht in Whitehall – hat in der Ära Blair noch einmal eine deutliche Aufwertung als koordinierende Einrichtung erfahren. Die Treasury hat prinzipiell zu allen anderen Ministerien dadurch Zugang, dass sie ihre Aufgabe als “provider of finance” (vgl. Smith, Marsh und Richards 1989: 573) erfüllt. Ihre zentrale Rolle ist die Überwachung und die Entwicklung von Haushaltsplänen der Departments. Auf diese Weise nimmt die Treasury natürlich auch Einfluss auf die jeweiligen politischen Prioritätenlisten. Die indirekte Steuerung der Tätigkeit anderer Ministerien wurde mit der Einführung von Public Service Agreements (PSAs) deutlich erweitert. Die PSAs sind Zielvereinbarungen zwischen dem Premierminister, der Treasury und den jeweiligen Ministerien, die Dienstleistungen erbringen. Auf diese Weise sollen drei Ziele erreicht werden (vgl. James 2004): Erstens sollen für jedes Department Zielsetzungen im Sinne der Regierung entwickelt werden. Das bedeutet, dass sich die Ressourcensteuerung eines Ministeriums an der Prioritätensetzung der Regierung orientieren soll. Zweites Ziel der Verwendung von PSAs ist das Monitoring. So werden vierteljährlich Daten nach den Kriterien des „SMART“ („specific, measurable, achievable, relevant and timed“) zusammengestellt und veröffentlicht (James 2004: 401). Die Berichtspflicht besteht dabei nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch gegenüber dem Parlament, den Medien und der Öffentlichkeit. Dadurch erhöht sich die externe Kontrolle der Ministerien. Zwei Mal im Jahr werden die Performanzergebnisse mit der im Cabinet Office angesiedelten Delivery Unit besprochen. Drittens sollen durch die PSAs Anreizstrukturen für die Minister geschaffen werden. Die Erfüllung der Ziele soll durch individuelle Anreize und Karrieremöglichkeiten honoriert werden. Inwieweit sich die jeweiligen Performanzergebnisse tatsächlich auf die politischen Karrieren von Ministern ausgewirkt haben, ist bislang nicht

untersucht worden. Vertreter der Treasury betonen jedenfalls, dass Ministerien mit schlechten Performanzwerten Unterstützung erfahren und keineswegs Haushaltskürzungen die Folge sind (James 2004: 403).

Auf Kabinettsseite steht dem Premierminister seit Mai 2004 zusätzlich das Strategy Forum zur Verfügung. Es koordiniert die Strategieentwicklung in den einzelnen Ministerien und soll die Strategiefähigkeit der leitenden Ministerialbürokraten schulen. Jedes Ministerium hat seine eigene Strategieeinheit, die von einem „Strategy Director“ geleitet wird. Wenigstens zwei aktuelle Beispiele für solche Programme sollen hier angeführt werden: Unter dem Stichwort „social exclusion“ arbeiten mehrere Ministerien daran, Politikangebote im Hinblick auf Teenager-Schwangerschaften, Kinder in Pflege, Menschen mit psychischen Problemen und Frühintervention bei Problemfamilien zu entwickeln. Ein zweites Beispiel ist ein Programm gegen „anti-social behaviour“, das im Januar 2006 zur Veröffentlichung eines „Government’s Respect Action Plan“ geführt hat.

Fragt man, inwieweit dieser Ansatz des „joined-up government“ mit seiner Zielsetzung der konsistenten Steuerung und Vermarktung der Regierungsaktivitäten erfolgreich ist, zeigt sich, dass die Bilanz trotz einem erheblichen Aufwand durchwachsen ist (vgl. Pollitt 2003). Ein wesentlicher Störfaktor war in den vergangenen Jahren eindeutig die Dualität und Rivalität in der Führung von Partei und Regierung zwischen Tony Blair und Gordon Brown. Tony Blair hat sich zuletzt – natürlich bedingt durch externe Ereignisse – zunehmend auf die Außen- und Sicherheitspolitik konzentriert. Die Bemühungen um eine konsistente Regierungspolitik sind dadurch in den Hintergrund getreten.

Insgesamt ergibt sich das Bild eines höchst komplexen Netzwerks an Einrichtungen. Der Überblick wird noch dadurch erschwert, dass immer wieder Umstrukturierungen vorgenommen worden sind und Konkurrenzsituationen zwischen einzelnen Teams bestehen. Wesentlich ist allerdings, dass sich für all diese strategischen Units über die Nähe zum Premierminister eine klare Steuerungskompetenz gegenüber dem Rest der „core executive“ ergibt. Im Hinblick auf die Traditionen des britischen Civil Service ist damit ein klarer Paradigmenwechsel erfolgt. Politikgestaltung und strategisches Handeln werden dem regulären Civil Service entzogen. Wie später noch bezüglich der Rekrutierung des Personals für die strategischen Einheiten gezeigt wird,

wäre es aber verfehlt, die Politisierung des Regierungsapparats als Parteipolitisierung aufzufassen. Jedenfalls in der Ära Blair wurden keineswegs nur der Labour Party angehörende oder nahe stehende Berater rekrutiert. Vielmehr sollte über den Erfolg der Regierung mittelfristig auch die Labour Party für neue Gruppen geöffnet und New Labour als eine am Beispiel der US-amerikanischen Demokraten orientierte, die Linke und die politische Mitte vereinigende zentristische Partei etabliert werden.

### **2.3.2 Rekrutierung**

Auch in Großbritannien besteht eine lange Tradition der Elitenrekrutierung für die Ministerialbürokratie. Zwar waren immer schon Oxford und Cambridge die wichtigsten Orte, an denen zukünftige hohe Ministerialbeamte akademisch sozialisiert wurden, aber bereits zum Ende des 19. Jahrhunderts war die Gründung der London School of Economics (LSE) explizit als Kampfansage an Oxbridge konzipiert (s. dazu Kaiser 1997).

Die Grundidee der Rekrutierung in Großbritannien ist, dass der direkte Zugang zu der „administrative class“ offen stehen soll. Nicht der Werdegang in Institutionen, sondern Leistung soll als Auswahlkriterium fungieren. Die Rekrutierung der Beamten erfolgt dabei über zwei Wege: Einmal über ein Ausbildungsprogramm und zum Zweiten über den so genannten offenen Wettbewerb. Für beide Wege legt der Public Service Commissioners' Code den rechtlichen Rahmen fest. Die Auswahl der Bewerber wird jedoch von den Ministerien selbst getroffen. Die erfolgreiche Teilnahme am „Policy Management Programm“ ist für Hochschulabsolventen der eine Weg, um in den Beamtendienst aufgenommen zu werden. Die Führungskräfte-schulung wird zum größten Teil vom Civil Service College geleistet.

Der zweite Weg zur Beamtenlaufbahn, das „recruitment by open competition“, wird immer häufiger beschritten. In den letzten Jahren sind über 60 Prozent der „special advisers“ (die weiter unten als Gruppe noch genauer betrachtet werden) durch diesen offenen Wettbewerb als Beamte eingestellt worden (vgl. umfassend Blick 2004). Viele von ihnen waren zuvor im Privatsektor tätig. Typisch sind zum einen Tätigkeiten in Think tanks, wie vor allem Demos, das Institute for Public Policy Research (IPPR) oder die Fabi-

an Society. Zum anderen stammen viele „special advisers“ aus dem Medienbereich. Es finden sich auch Berater, die zuvor in Unternehmensberatungen tätig gewesen sind. Das Durchschnittsalter zum Zeitpunkt der Rekrutierung ist sehr niedrig. Der politische Hintergrund ist ebenfalls interessant. Viele haben einen parteipolitischen Hintergrund bei den Liberal Democrats; gelegentlich finden sich sogar Berater mit einer Herkunft in der Conservative Party. Bei allen Unterschieden in der Herkunft bleibt doch festzuhalten, dass den meisten „special advisers“ gemeinsam ist, dass sie in Oxford oder Cambridge studiert haben. Was die Berufserfahrung angeht, kommentiert Blick den Trend folgendermaßen: „In 1997 the internal differentiation between expert and political special advisers seems to have been dropped.“ (Blick 2004: 260).

„Special Advisers“ sind besonders in den unter Blair neu etablierten strategischen Steuerungsteams zu finden. So gehören alle Mitarbeiter im Political Office und in der Policy Unit zu dieser Kategorie (Blick 2004: 260). Die Strategic Communication Unit und die Performance and Innovation Unit bestehen zur Hälfte aus Beamten und zur anderen Hälfte aus „special advisers“. Zudem delegiert die Performance and Innovation Unit Aufgaben und Projekte an Untereinheiten, die wiederum größtenteils aus externen „special advisers“ bestehen. Auch die Social Exclusion Unit umfasst neben Beamten eine Reihe von externen Beratern.

Insgesamt finden sich in den letzten Jahren zwischen 70 und 80 „special advisers“ in der britischen „core executive“. Davon waren z.B. im Haushaltsjahr 2005/06 24 beim Premierminister, weitere 54 in den Ministerien beschäftigt. Die Kosten für diese Gruppe beliefen sich in diesem Jahr auf ca. 5,5 Mio. Britische Pfund, wobei zu berücksichtigen ist, dass einige Berater ohne Bezahlung tätig waren.<sup>25</sup>

Rechnet man bezüglich des Stabs, der Tony Blair unmittelbar zur Verfügung stand, alle Kategorien, also „special advisers“, Routinebeamte und sonstiges Personal zusammen, so kommt man z.B. für das Jahr 2003 auf eine

---

<sup>25</sup> Dieser Umstand hat in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit erregt, weil die Vermutung im Raum stand, dass hier Lobbyisten mit Immediatzugang zum Premierminister installiert worden sein könnten.

Zahl von 190. Zur Erinnerung: Die Personalstärke des Bundeskanzleramts liegt bei über 500.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die ressortübergreifende Steuerung unter Blair drastisch ausgebaut worden ist. Das betrifft weniger die routinemäßige Begleitung der Arbeit der Ministerien. Die zusätzlichen Anstrengungen betrafen vielmehr die inhaltliche und strategische Steuerung von Reformpolitik. Entsprechend wurde Personal rekrutiert, das einen Berufshintergrund bezüglich anwendungsorientierter Politikforschung in Think tanks und der Vermarktung politischer Ideen durch strategisches Agenda-Setting besitzt. Oberstes Ziel ist dabei gewesen, das Handeln der Regierung als konsistentes ‚Projekt‘ zu konzipieren und zu kommunizieren.

Diese Erweiterung der Führungs- und Koordinierungsmacht des Premierministers hat zwar zu einer erhöhten Durchsetzungskraft von Regierungsentscheidungen beigetragen. Gleichzeitig kann jedoch nicht geleugnet werden, dass die ständigen Koordinierungsanstrengungen teilweise Überlappungen und Redundanz verursacht haben, wegen häufiger Umstrukturierungen Unsicherheit heraufbeschworen und nicht selten Intransparenzen geschaffen haben, unter denen die politische Verantwortlichkeit litt.

## **2.4 Neuseeland**

Neuseeland war seit den frühen 80er Jahren Schauplatz einer Serie von radikalen Reformen, die beinahe jedes Politikfeld betroffen haben. Allerdings wurden die wichtigsten Veränderungen noch unter ganz anderen institutionellen Bedingungen in der „core executive“ eingeleitet als jene, die im Folgenden ausführlich beschrieben werden. Bis zur Reform des Wahlsystems von 1993 war Neuseeland eine reine Mehrheitsdemokratie. Dem politischen Willen einer Einparteienregierung mit einer Mehrheit im Parlament standen keinerlei institutionelle Restriktionen entgegen. Wichtig zum Verständnis ist, dass das Mehrheitsprinzip sich im politischen Willensbildungsprozess der Regierungspartei fortsetzte.

Als die New Zealand Labour Party (NZLP) 1984 die Regierungsgeschäfte übernahm und über Nacht eine radikale neoliberale Wirtschaftspolitik ver-

kündete<sup>26</sup>, benötigte der Finanzminister für diese Politik nur die Unterstützung einer kleinen Anzahl von Personen, weil auf allen Entscheidungsebenen nach den Statuten der Partei Mehrheitsbeschlüsse verbindlich sind. Abweichendes Stimmverhalten ist unzulässig und führt zum sofortigen Parteiausschluss. Mit einer Mehrheit im Kabinett waren alle Regierungsmitglieder an das Reformprogramm gebunden. Und weil die Regierungsmitglieder wiederum in der Parlamentsfraktion über eine zahlenmäßige Mehrheit verfügten, war die Zustimmung des Parlaments garantiert. Mit anderen Worten: Der Großteil des neuseeländischen Reformprogramms in der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie beim Umbau des öffentlichen Sektors erfolgte unter Bedingungen, wie sie nirgendwo sonst existieren.

In Neuseeland selbst hatte die neue Politik erhebliche Verwerfungen in der Wählerschaft zur Folge. Die Einführung des Systems der teilpersonalisierten Verhältniswahl auf der Grundlage von zwei Referenden zu Beginn der 90er Jahre mit der Folge, dass seither Koalitionsregierungen gebildet werden müssen, von denen in den vergangenen zehn Jahren keine über einen Mehrheitsstatus im Parlament verfügt, kann vor diesem Hintergrund als deutlicher Wunsch der Wahlbevölkerung interpretiert werden, dass eine Machtfülle, wie sie der Finanzminister 1984 zur Umsetzung seiner radikalen Reformpläne nutzte, nie wieder einer Regierung zur Verfügung stehen soll. Ironischerweise ist damit aber den Gegnern der Reformen jede Chance genommen, die Veränderungen wieder zurückzunehmen.

Im Folgenden beziehe ich mich auf den Stand der organisatorischen und personellen Möglichkeiten zur ressortübergreifenden Steuerung von Reformpolitik, wie er sich heute, nach dem Umbau des öffentlichen Sektors im Zeichen von New Public Management, ergibt.

---

<sup>26</sup> So wurden z.B. ohne Vorankündigung und ohne Konsultationen im Parlament oder mit Interessengruppen alle Agrarsubventionen aufgehoben.

### 2.4.1 Organisation

Die „core executive“ Neuseelands gilt heute als „the most radical, comprehensive and innovative example of the ‘new public management’“ (Boston und Eichbaum 2005: 3). Der Umbau erfolgte in zwei Schritten: In einer ersten Phase zwischen 1984 und 1999 wurden die Konsequenzen aus einem radikal neoliberalen Verständnis von der Rolle des Staates in einer globalisierten Welt gezogen. Die zweite Phase ab 1999, geprägt von Labour/Progressive-Regierungen, war durch Kurskorrekturen aufgrund negativer Erfahrungen, aber auch durch eine stärker sozialdemokratische Sichtweise auf die Aufgaben eines modernen Staates gekennzeichnet. Schlagwortartig etikettieren Boston und Eichbaum die Veränderungen als Übergang von einer „governance as market“ zu einer „governance as network“ (vgl. Boston und Eichbaum 2005: 35.)<sup>27</sup>

In der ersten Phase wurden, um mehr Transparenz und Verantwortlichkeit herzustellen und Konflikte zu vermeiden, die Funktionen der Ministerien in kommerzielle und nicht-kommerzielle Einheiten getrennt. Für die kommerziellen Dienstleistungen wurde der Markt geöffnet, das heißt, kommerzielle Einheiten treten in Konkurrenz zu privaten Anbietern von Dienstleistungen. Zudem wurde auf ein output-orientiertes Management umgestellt, in dessen Rahmen eine leistungsbezogene Besoldung der Mitarbeiter in der Verwaltung eingeführt wurde. Das Ergebnis ist das so genannte „governance by contract“-Modell (vgl. Boston und Eichbaum 2005: 6), welches maßgeblich die Beziehungen zwischen Ministern und Chief Executives sowie deren Untergebenen der verschiedenen nicht-kommerziellen und kommerziellen Einheiten regelt. Minister bieten Verträge über die Erzielung gewünschter Outputs an. Den Zuschlag erhält diejenige Agentur, die die Politikergebnisse zu den günstigsten Bedingungen anbietet. Auf welche Weise, also mit welchen Inputs die vertraglich vereinbarten Leistungen erbracht werden, ist den Agenturen überlassen. Auf diese Weise entstand ein extrem fragmentiertes

---

<sup>27</sup> Jonathan Boston, Professor an der Victoria University of Wellington, ist enger Berater der aktuellen Premierministerin Helen Clark und hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von bildungs- und sozialpolitischen Reformprogrammen als politischer Berater in Strategieeinheiten begleitet.

Geflecht an Einrichtungen und eine außerordentlich dezentralisierte Leistungserbringung. In der Folge zeigten sich teilweise bedrohliche Koordinationsdefizite. 1994 wurde die Art der Verträge – aufgrund von Implementationsschwierigkeiten – durch den Fiscal Responsibility Act modifiziert. Hier wurden einmal Strategic Result Areas (SRA) und zum zweiten Key Result Areas (KRA) als Instrumente der regierungs- und verwaltungsin-  
ternen Planungsprozesse festgelegt. Wesentliches Ziel war dabei, die Voraussetzungen für eine mittelfristige Finanzplanung zu schaffen. Denn zuvor hatten sich die Abkommen zwischen dem Minister und dem Chief Executive nur auf je ein Haushaltsjahr bezogen. Die SRAs werden von der Regierung festgelegt und sollen den Behörden die Prioritäten der Regierung für die nächsten drei Jahre signalisieren. Sie beschreiben damit längerfristig von der Regierung angestrebte Outcomes. Die KRAs werden von den Chief Executives aufgestellt und beschreiben die der Behörde bzw. der privaten Agentur möglichen Outputs zur Erreichung der genannten Outcomes.

Die zweite Phase der Reformen ist von der Rückverlagerung von Steuerungskompetenzen auf zentrale Einrichtungen geprägt. Die entscheidenden Akteure sind dabei das Department of the Premier Minister and Cabinet (DPMC), die State Services Commission (SSC) und die Treasury. Alle Verträge zwischen Ministern und Chief Executives werden an den kollektiven Willen der Regierung gebunden. Die SSC prüft sie inhaltlich, die Treasury überwacht die Haushaltsimplikationen der „agreements“ (vgl. Boston 1992). Diese Verfahren bestanden zwar bereits seit 1991, seit 1999 wird aber vermehrt auf die Einbindung der Verträge in konsistente Regierungsprogramme im Sinne der von Großbritannien übernommenen Zielvorstellung eines „joined-up government“ geachtet (vgl. Boston und Eichbaum 2005: 27). Bis zu diesen Veränderungen galt, dass „neither the Prime Minister nor the Cabinet participated in the preparation or vetting of performance agreements. Nor did agreements have to include any provisions requiring chief executives to consider the broader interests of the government, cooperate with other departments, or coordinate the development and implementation of policy across the public sector.“ (Boston 1992: 418). Schließlich wurde ein „Executive Leadership Programm“ entwickelt, welches die Führungskräfte der Verwaltung weiterbildet. Auf diese Weise sollte der durch die Phase 1 entstandenen Fragmentarisierung des Systems entgegengewirkt werden.

Die Macht des DPMC ist begrenzt. Seine Rolle in der Politikformulierung ist fast ausschließlich reaktiv, d. h. es konzentriert sich auf das Monitoring der dezentralen Aktivitäten. Es existiert aber immerhin seit 1990 eine Policy Advisory Group, die aus einer kleinen Gruppe von „policy advisers“ besteht. Die Gruppe berät den Premierminister im Hinblick auf seine Strategie gegenüber einzelnen Ministern und ihren Vereinbarungen mit den „departments“.<sup>28</sup> Insgesamt bedeutet dies, dass der Kern der Exekutivmacht bei den Ministern selbst liegt. Der damit verbundenen Fragmentierung des Regierungshandelns unter den Bedingungen einer Koalition versucht man dadurch zu begegnen, dass häufig zwei Minister aus unterschiedlichen Parteien für ein Ressort ernannt werden (vgl. Boston und Ladley 2006).

Die Macht der Minister und deren Verwaltung wird weiter durch die Treasury und ihre Finanzvorgaben begrenzt, obwohl es den Departments auch erlaubt ist, begrenzt eigene Konten zu führen. Zudem werden die Verträge durch die State Services Commission (SSC), dem offiziellen Arbeitgeber der Chief Executives, überwacht. Die SSC ist weisungsunabhängig von der Regierung. Der Leiter des SSC, der State Services Commissioner, wird jedoch vom Premierminister vorgeschlagen und durch den Governor-General (den Vertreter der Königin) ernannt.<sup>29</sup>

Wesentlicher für die Steuerungschancen der zentralen Einrichtungen sind Veränderungen in der Art der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Politik und Anbietern von Dienstleistungen. Ausgehend von einer Defizitanalyse, die Ineffektivität und hohe Transaktionskosten des Regierungshandelns herausstellte, wurde der „Capability, Accountability and Performance Process“ (CAP) eingeführt, für den die SSC verantwortlich zeichnet. Die „purchase agreements“ wurden durch umfassendere Output-Pläne ersetzt, an die Stelle der „performance agreements“ traten „departmental statements of intent“, die die Einbindung der Ziele einzelner Ministerien in das Gesamthandeln der Regierung betonen.

Ein weiteres Instrument war die Reduzierung der Ministerien auf zurzeit 35 Einheiten sowie die Verringerung der Zahl der so genannten „Crown enti-

---

<sup>28</sup> Vgl. <http://www.primeminister.govt.nz/frame-pmwork.html/>, Download 7.5.2006.

<sup>29</sup> Vgl. <http://www.ssc.govt.nz/sscer>, Download 7.5.2006

ties“, also Behörden auf regionaler und kommunaler Ebene, um ca. 50 auf 2 800.<sup>30</sup> Das Ziel war die Reduzierung fragmentierten Verwaltungshandelns<sup>31</sup> und die Senkung der Transaktionskosten. Ob die Probleme damit längerfristig gelöst werden können, bleibt abzuwarten. Boston und Eichbaum sind jedenfalls optimistisch: „The tendency to vertically integrated relationships within particular policy domains (or silos) has given way to a focus on horizontally-integrated, whole-of-government capacity and capability“ (Boston und Eichbaum 2005: 35).

### 2.4.2 Rekrutierung

Die New Public Management-Reformen bezogen sich ebenfalls auf die Rekrutierung und Besoldung der öffentlich Bediensteten durch Öffnung des Zugangs sowie die Nutzung von performanzbasierten Anreizmechanismen. Vor dem State Sector Act 1984 wurden die Spitzen der Verwaltung aus der Ministerialbürokratie rekrutiert. Der berufliche Aufstieg erfolgte somit nach dem Prinzip der Seniorität, wobei interne Bewerber den externen vorgezogen wurden. Die Gehälter wurden von der Higher Salaries Commission (HSC) festgelegt, die Stellen waren unbefristet.

Mit dem State Sector Act wurde für alle öffentlich Beschäftigten – abgesehen von der Polizei und den Streitkräften – das öffentliche Dienstrecht abgeschafft und durch Bestimmungen der Privatwirtschaft ersetzt (vgl. als Überblick Wistrich 1992). Die Arbeitsverträge verhandelt nun der Chief Executive als Arbeitgeber mit den Beschäftigten in einer Agentur direkt aus. Die HSC wurde abgeschafft, die Ernennung der Chief Executives selbst erfolgt jedoch über die State Services Commission (SSC). Alle Verträge sind auf maximal fünf Jahre befristet. Kündigungen sind aufgrund von mangelnder Leistung und mangelndem Bedarf jederzeit möglich. Führungspositionen werden weltweit ausgeschrieben, d. h. interne Bewerber sollen nun nicht mehr bevorzugt behandelt werden. Bereits 1996 hatten über 70 Prozent der

---

<sup>30</sup> Den Großteil machen dabei die „School Boards“ aus.

<sup>31</sup> Bezeichnenderweise wurden die Zustände vor den Reformen mit dem Begriff der „Balkanisierung“ belegt.

amtierenden Chief Executives zuvor im Managementbereich der Privatwirtschaft gearbeitet.

Die Chief Executives werden in Relation zu ihrem Verantwortungsbereich und entsprechend der Performanz ihrer Agentur bezahlt. Beispielsweise wird die Leitung eines ressourcenstarken Ministeriums höher honoriert als die Führung eines kleineren „department“. Zudem variieren die Gehälter je nach Leistung zwischen 95 und 110 Prozent des Basisgehalts. Allerdings zeigten sich relativ bald Implementationsschwierigkeiten. Die größten Probleme bereitet die Messung der Performanz. Außerdem haben zahlreiche Einheiten damit zu kämpfen, dass die Chief Executives nach durchschnittlich zwei bis drei Jahren wechseln, weil solche Positionen im Vergleich zur Privatwirtschaft deutlich niedriger bezahlt werden.

Politische Beratung durch externe Experten, die nur für begrenzte Zeit in der „core executive“ tätig werden, ist entsprechend der extremen Dezentralisierungslogik des neuseeländischen Modells fast ausschließlich in einzelnen Ministerien angesiedelt. Chief Executives beschäftigen hier „political advisers“, um Unterstützung beim Erreichen bestimmter vertraglich vereinbarter Politikziele zu haben.

Auf zentraler Ebene existiert nur die bereits erwähnte Policy Advisory Group, die im DPMC angesiedelt ist. Die Gruppe besteht aus einem Direktor und ca. zehn Beratern mit diversen Fähigkeiten und Erfahrungen. In der Regel erhalten ihre Mitglieder Verträge mit Laufzeiten von zwei Jahren. Die wichtigsten Aufgaben sind

- die strategische Beratung des Premierministers und (nach Aufforderung durch diesen) einzelner Minister insbesondere in mittel- und längerfristigen Angelegenheiten,
- die Beratung und Unterstützung des Premierministers bei der Formulierung und Implementation der Strategieprioritäten der Regierung,
- die Förderung der ressortübergreifenden Koordination und schließlich
- die Stärkung eines kollektiven Ansatzes bezüglich der Performanzstandards.

Alles in allem liegt die Gesamtzahl der „political advisers“ in Neuseeland, mit in jüngster Zeit etwas ansteigender Tendenz, bei rund 50. Fast die Hälfte davon ist mit einem beruflichen Hintergrund in den Medien offensichtlich mit Kommunikationsaufgaben betraut (s. Eichbaum und Shaw 2006).

### **3 Was könnte die Bundesrepublik Deutschland übernehmen?**

Fasst man die behandelten Logiken der ressortübergreifenden Steuerung zusammen, so lässt sich das französische System als hierarchisch-zentralisiert kennzeichnen, während die Systeme der drei angelsächsischen Demokratien im Gefolge von New Public Management-Reformen eher durch netzwerkartig-dezentralisierte Strukturen charakterisiert sind, wobei Neuseeland hier am weitesten gegangen ist, während Großbritannien nur inkrementale Veränderungen vorgenommen hat. Die Rekrutierungsmuster verlaufen parallel: Frankreichs System der Rekrutierung aus dem Elitenetzwerk der „grand corps“ hat weiterhin Bestand. Dagegen ist der Zugang zu administrativen Spitzenpositionen, einschließlich der Positionen für politische Berater, in Australien und in Neuseeland radikal geöffnet worden. Großbritannien nimmt auch in dieser Hinsicht eine mittlere Position ein. Zwar wurde formal eine Öffnung des Zugangs vorgenommen, faktisch aber führt die gemeinsame Sozialisation an Elitehochschulen zu einer Abschlussstendenz.

Was kann die Bundesrepublik Deutschland von diesen Modellen lernen? Zunächst ist daran zu erinnern, dass das Regierungshandeln vor einem ganz anderen institutionellen Kontext stattfindet als in den hier vorgestellten, mehr oder weniger stark mehrheitsdemokratisch geprägten Systemen. Ein qualitativer Wechsel hin zu einem konsistenteren Steuerungsmodell innerhalb der Regierung, das nicht schon von vornherein mit der Antizipation der institutionellen Vetochancen oppositioneller Akteure belastet ist, würde folglich drastische institutionelle Reformen erfordern, wie sie in der nun schon seit Jahren anhaltenden deutschen „Reformstau“-Debatte zur Genüge thematisiert worden sind.

Überdies sind drei weitere Hürden zu bedenken, die den Transfer der hier vorgestellten Steuerungsmodelle im deutschen Fall erschweren:

- Erstens kennt die deutsche Parteiendemokratie eine lange Tradition von Parteien mit ausgeprägt programmatischem Selbstverständnis. Bis in die Gegenwart hinein wird in Deutschland das politisch-strategische Denken und die Konzipierung von Reformprogrammen als Sache der Parteien und ihrer politischen Stiftungen verstanden. Entsprechend groß ist der Graben zwischen Politik und Wissenschaft bzw. anderen Funktionsbereichen. Externe Expertise wird höchstens von ‚parteinahen‘ Personen nachgefragt. Aber die inhaltliche wie strategische Qualität von innerparteilich entwickelten Reformprogrammen reicht angesichts der Herausforderungen ganz offensichtlich nicht mehr aus. Die Parteien tun sich jedoch sehr schwer, sich darauf einzustellen.
- Zweitens muss aus vergleichender Perspektive festgestellt werden, dass auch die Ministerialbürokratie nur ungenügend auf die neuen Aufgaben vorbereitet ist. Seit Jahrzehnten sind die diesbezüglichen Defizite des Quasi-Juristenmonopols erkannt; geändert hat sich fast nichts.
- Drittens zeigen sich in Deutschland, anders als insbesondere in der anglo-amerikanischen Welt, erst seit kurzem vorsichtige Ansätze einer Think tank-Kultur (vgl. dazu Thunert 2004). Betrachtet man die Herkunft zahlreicher politischer Berater sowie Reformideen in den Blair-Regierungen seit 1997, so könnte der Unterschied fast nicht größer sein. Eine vielfältigere Think tank-Landschaft wäre für die deutsche Reformpolitik auch deshalb bereichernd, weil genau dort der Typus des mediengeschulten, anwendungsorientierten und advokatorisch auftretenden Experten sozialisiert wird, der in den angelsächsischen Ländern häufig Top-Positionen in der ressortübergreifenden Politiksteuerung übernimmt.

Was also könnte aus anderen Ländern übernommen werden? Das hierarchisch-zentralistische System Frankreichs scheidet als Modell schon deshalb aus, weil die Leistungsfähigkeit der dortigen ressortübergreifenden Steuerung äußerst fraglich ist. Anders sieht es mit den vorgestellten angel-

sächsischen Modellen aus. Die New Public Management-Logik der „governance by contract“ bietet den großen Vorteil, dass auf diese Weise vergleichsweise transparente Verantwortlichkeiten, verbunden mit Anreizstrukturen zur Performanzsteigerung, etabliert werden können. Allerdings sollte man sich dann am britischen Beispiel oder an der neuseeländischen Praxis in Phase 2 orientieren. „Governance by contract“ muß explizit eingebunden werden in eine „whole of government“- bzw. „joined-up government“-Philosophie. Nur so lassen sich dezentrale Leistungserbringung und koordiniertes Handeln miteinander vereinbaren.

Meine erste Empfehlung betrifft die routinemäßige ressortübergreifende Steuerung. Die Erfahrungen der hier betrachteten angelsächsischen Demokratien zeigen, dass die Steuerungsfähigkeit der Regierung durch den Übergang zu einer output-orientierten Programmierung des Regierungshandelns unter zwei Bedingungen verbessert werden kann. Erstens müssen die Ziele in eine die gesamte Regierung umspannende Strategie eingebunden bleiben. Das spricht dafür, das Bundeskanzleramt in seiner koordinierenden Funktion zu stärken. Zweitens aber geht dies nur unter Beteiligung der Ressorts bereits im Zuge der Zielformulierung. Das spricht für die Schaffung zielbündelbezogener Netzwerkstrukturen zwischen Bundeskanzleramt und Ressorts.

Meine zweite Empfehlung betrifft die proaktive Steuerung, also die Frage, auf welche Weise der Regierungsprozess mit Politikinitiativen gespeist werden kann, die bewusst nicht einzelnen Ressorts überlassen werden sollen und über die Taktzeiten des Regierungsalltags hinausgreifen. Die Bundesrepublik Deutschland hat weder ein Organisations- noch ein Ressourcenproblem, wenn es darum geht, die ressortübergreifende Steuerung proaktiver Politik zu optimieren. Das Bundeskanzleramt ist weitaus ressourcenstärker als das, was wir in den Vergleichsländern kennengelernt haben. Und es besteht mit ihm längst ein organisatorischer Ort, an dem solche Steuerungseinheiten sinnvollerweise angesiedelt sind. Nur in unmittelbarer Nähe zum Bundeskanzler kann gewährleistet werden, dass Reformpolitik nicht in den Handlungslogiken einzelner Ministerien untergeht. Das Bundeskanzleramt hat allerdings ein Funktionsproblem. Angesichts des institutionell äußerst komplexen Umfelds von Regierungshandeln haben die Bundeskanzler vor allem danach getrachtet, ihre ‚Hausmacht‘ zu stärken.

Das ist natürlich rational und legitim zugleich. Was aber in Zukunft gestärkt werden müsste, ist die politikstrategische Funktion des Bundeskanzleramts im Sinne konsistenter Reformprogramme, die weder aus dem Eigenantrieb einzelner Ministerien noch aus den innerparteilichen Debatten der Koalitionspartner heraus entstehen können. Hier erweist sich die fehlende Trennung von Cabinet Office- und Prime Minister's Office-Strukturen als Nachteil.

Am interessantesten sind in dieser Hinsicht die Erfahrungen, die man in Großbritannien mit strategischen Teams gemacht hat. Zu denken wäre an die Einrichtung kleiner Einheiten von Beratern, die bei maximaler organisatorischer und personeller Flexibilität<sup>32</sup> für begrenzte Zeit an klar definierten Reformprojekten arbeiten. Allerdings sollten diese Teams explizit außerhalb der am Aufbau einer Ministerialorganisation orientierten Spiegelreferatsstruktur des Bundeskanzleramts tätig werden. Damit ist aber noch nicht das Rekrutierungsproblem gelöst. Gefordert sind Personen, die zugleich inhaltliche Expertise und strategische Kompetenz aufweisen, aber in ihrer politikinitiiierenden Funktion weder auf die Konventionen der Koalitionspolitik noch auf die prozeduralen Routinen der Ministerialbürokratie Rücksicht nehmen müssen. Die aktuellen Spannungen zwischen Beratern und Beamten in Großbritannien signalisieren, dass hier notwendig Reibungsverluste auftreten werden. Das kann organisatorisch nicht behoben werden. Die Amtsautorität des Bundeskanzlers wird darüber entscheiden, welchen Einfluss solche strategischen Teams gewinnen können.

Nun zum Problem der Personalrekrutierung: Hier besteht in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des großen Grabens zwischen Politik und Wissenschaft sowie der fehlenden Think tank-Tradition ein klarer Mangel in der Ausbildung von Funktionseleiten. Zwei Ansätze könnten hier abhelfen:

- Erstens gilt es, Initiativen wie die Hertie School of Governance oder das „Brückenprogramm zwischen Wissenschaft und Praxis“ der Volkswagen-

---

<sup>32</sup> Das bedeutet, dass solche Einheiten zwar durch Routinebeamte unterstützt werden sollten, ihre Arbeitsweise aber von derjenigen der Ministerialbürokratie abweichen kann.

Stiftung zu forcieren. Diese setzen darauf, eine kleine Gruppe von wissenschaftlich Hochqualifizierten politiknah zu sozialisieren.

- Zweitens, und umfassender, muss es darum gehen, den Graben zwischen wissenschaftlicher Expertise und politischem Handeln wenn nicht einzuebnen, so doch abzuflachen. Zu denken ist daran, Wissenschaftler aus Forschungseinrichtungen und Universitäten auf begrenzte Zeit in strategischen Teams zu beschäftigen. Das setzt eine entsprechende dienstrechtliche und finanzielle Flankierung voraus. Statt unendlich viele Wissensressourcen in paritätisch oder parteienproportional zusammengesetzten Beiräten und Kommissionen zu verschwenden, ginge es darum, Wissenschaftlern die Möglichkeit von Beratungsfreisemestern einzuräumen, in denen sie politikberatend tätig sein können. Die Bezahlung solcher Tätigkeiten in der Zeit der Beurlaubung müsste anreizorientiert erfolgen. Es müsste sich also finanziell lohnen, eine Auszeit von der Universität zu nehmen und stattdessen an der Umsetzung von Wissen in Politik mitzuwirken. Die an den Forschungsinstituten bzw. Universitäten in dieser Zeit eingesparten Mittel könnten für die Besoldung von Vertretungen eingesetzt werden. Im Hinblick auf andere Funktionssysteme neben der Wissenschaft ist an parallele Programme zu denken.

## 4 Literatur

- Birch, Martin, und Ian Holliday. „The Prime Minister’s and Cabinet Offices: An Executive Office in All But Name“. *Parliamentary Affairs* 52 1 1999. 32–45.
- Blick, Andrew. *People who Live in the Dark. The History of the Special Adviser in British Politics*. London 2004.
- Boston, Jonathan. „Comparative and International Administration – Assessing the Performance of Departmental Chief Executives: Perspectives from New Zealand“. *Public Administration* 70 (3) 1992. 405–428.
- Boston, Jonathan, und Chris Eichbaum. *State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance*. Paper prepared for Conference on “Repositioning of Public Governance – Global Experiences and Challenges”, Department of Political Science, National Taiwan University, Taipei, 18-19 November 2005. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Boston, Jonathan und Andrew Ladley. „The Efficient Secret: The Craft of Coalition Management“. *New Zealand Journal of Public and International Law* (4) 1 2006. 55–90.
- Braun, Sebastian. *Elitenrekrutierung in Frankreich und Deutschland. Sporteliten im Vergleich zu Eliten in Politik, Verwaltung und Wirtschaft*. Köln 1999.
- Burkhart, Simone, und Philip Manow. *Veto-Antizipation: Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus*. MPIfG Discussion Paper 06/3, Köln 2006.
- Dunn, Delmer D. *Politics and Administration at the Top. Lessons from Down Under*. Pittsburgh 1997.
- Eichbaum, Chris, und Richard Shaw. *Barbarians at the Gate? Special (Ministerial) Advisers, Politicization and the Threat to the Civil Service*. Paper for the British Political Studies Association Annual Conference, Reading University, 3-6 April 2006. Unveröffentlichtes Manuskript.

Elgie, Robert. „France“. *Semi-Presidentialism in Europe*. Hrsg. Robert Elgie. Oxford 1999. 67–85.

Greenwood, John R., Robert Pyper und David J. Wilson. *New Public Administration in Britain*. 3. Auflage. London und New York 2002.

Halligan, John. „Beyond Westminster: The New Machinery of Subnational Government. Political Management in the Australian States“. *Public Money & Management*. April-June 2001. 9–15.

Halligan, John. „Public Management and Departments: Contemporary Themes – Future Agendas“. *Australian Journal of Public Administration* 64 (1) 2005. 25–34.

Hayward, Jack, und Vincent Wright. *Governing from the Centre. Core Executive Coordination in France*. Oxford 2002.

Heffernan, Richard. „Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK“. *The British Journal of Politics and International Relations* 5 (3) 2003. 347–372.

Hönnige, Christoph. *Das Spannungsdreieck von Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Eine vergleichende Analyse*. Universität Potsdam 2006. Unveröffentlichte Dissertation.

James, Oliver. „The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance“. *Public Administration* 82 (2) 2004. 397–419.

Kaiser, André. „Politik als Wissenschaft. Zur Entstehung akademischer Politikwissenschaft in Großbritannien“. *Idealismus und Positivismus. Kultur und Kulturwissenschaften um 1900*. Hrsg. Gangolf Hübinger, Rüdiger vom Bruch und Friedrich Wilhelm Graf. Stuttgart 1997. 277–295.

Kaiser, André. *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich*. Frankfurt am Main 2002.

Kaiser, André. „Das Verhältnis von Parlament und Regierung in Großbritannien seit den sechziger Jahren. Strukturelle und konjunkturelle Faktoren des Wandels“. *Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und*

Frankreich im Vergleich. Hrsg. Marie-Luise Recker. Schriften des Historischen Kollegs Kolloquien 60. München 2004. 139–160.

Katzenstein, Peter J. Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia 1987.

Keating, Michael S. „The Evolving Role of Central Agencies: Change and Continuity“. Australian Journal of Public Administration 54 (4) 1995. 579–584.

Kempf, Udo. „Das Politische System Frankreichs“. Die Politischen Systeme Westeuropas. Hrsg. Wolfgang Ismayr. 2. Auflage. Opladen 1999. 289–330.

Lijphart, Arend. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Haven und London 1999.

Maor, Moshe. „The Paradox of Managerialism“. Public Administration Review 59 (1) 1999. 5–18.

Painter, Martin. „After Managerialism – Rediscoveries and Redirections: The Case of Intergovernmental Relations“. Australian Journal of Public Administration 57 (4) 1998. 44–53.

Peters, B. Guy, R. A. W. Rhodes und Vincent Wright. Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries. London 2000.

Pollitt, Christopher. „Joined-up Government: a Survey“. Political Studies Review 1 2003. 34–49.

Schlesinger, Katja. Ausbau der Hausmacht im Bundeskanzleramt. Die Systeme Schmidt, Kohl und Schröder. Universität zu Köln 2000. Unveröffentlichte Magisterarbeit. ([http://www.karl-rudolf-korte.de/data/mag\\_schlesinger.pdf](http://www.karl-rudolf-korte.de/data/mag_schlesinger.pdf), Download 24.08.2006.)

Shergold, Peter. „Lackies, careerists, political stooges’? Personal Reflections on the Current State of Public Service Leadership“. Australian Journal of Public Administration 63 (4) 2004. 3–13.

Siedentopf, Heinrich. Regierungspolitik und Koordination. Berlin 1976.

- Smith, Martin J., David Marsh und David Richards. Central Government Departments and the Policy Process. *Public Administration* 71 1989. 567–594.
- Thiébaud, Jean-Louis. „Delegation and Accountability in the Fifth Republic“. Hrsg. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford 2003. 325–346.
- Thunert, Martin. „Politikberatung in Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit, Legitimation“. *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung*. Hrsg. André Kaiser und Thomas Zittel. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg. Wiesbaden 2004. 391–422.
- Tiernan, Anne. „Advising Howard: Interpreting Changes in Advisory and Support Structures for the Prime Minister of Australia“. *Australian Journal of Political Science* 41 (3) 2006. 309–324.
- Weller, Patrick. „Investigating Power at the Centre of Government: Surveying Research on the Australian Executive“. *Australian Journal of Public Administration* 64 (1) 2005. 35–42.
- Willets, David. „The Role of the Prime Minister’s Policy Unit“. *Public Administration* 65 (4) 1987. 443–454.
- Wistrich, Enid. „Restructuring Government New Zealand Style“. *Public Administration* 70 (1) 1992. 119–135.
- Yeatman, Anna. „The Concept of Public Management and the Australian State in the 1990s“. *Australian Journal of Public Administration* 46 (4) 1987. 339–356.



Roland Sturm und Heinrich Pehle

## **Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale**

### **1 Möglichkeiten und Notwendigkeit einer Organisationsreform des Bundeskanzleramtes**

Institutionelle Routinen – auch die im Bundeskanzleramt – haben insofern ein Eigengewicht, als sie denen, die entscheiden, die Entscheidungskosten für die Formen ihrer Zusammenarbeit abnehmen und im Kontext des Regierungshandelns Erwartungssicherheit über die Qualität von Beratung, Zustimmung und Ablehnung, aber auch die Qualität der steuernden Eingriffstiefe schaffen. Solche Routinen geben aber nicht nur Handlungskorridore vor, sie prägen auch das Denken in Verantwortlichkeiten und zum Teil auch beim Gewichten bzw. bei der Thematisierung von Entscheidungsoptionen. Und nicht zuletzt bestimmen institutionelle Routinen das Anforderungsprofil des Personals und die Balance von beamtetem und parteipolitischem Sachverstand, der bei der Entscheidungsvorbereitung Gehör findet. Diese quasi-konstitutionellen Wirkungen politischer Routinen machen die Skepsis mancher Entscheidungsträger gegenüber neuen Organisationsmodellen verständlich, auch wenn dies nicht bedeuten kann, dass die Anpassung dieser Organisationsmodelle an neue Gegebenheiten bzw. neue Anforderungen ausgeschlossen ist.

Neue Organisationsmodelle bedürfen aber einer Begründung, die – in unserem Falle – den ‚strategischen Mehrwert‘ einer Organisationsreform belegen. Reformen von Organisationen wie des Bundeskanzleramtes, sollten unter fünf Voraussetzungen in Erwägung gezogen werden: (1) Es haben sich neue Herausforderungen an das Regieren in Demokratien herausgebildet, die außerhalb des Fokus bewährter institutioneller Routinen liegen. (2) Es lassen sich Defizite bei der Art und Weise der Aufgabenbewältigung des Bundeskanzleramtes erkennen, die institutionellen Routinen geschuldet sind. (3) Die Balance von politischer Führung und Verwaltungsroutinen soll

zugunsten ersterer verschoben werden. (4) Das Bundeskanzleramt hat eine neue Rolle bei der Ausbalancierung der Kräfteverhältnisse in der Regierungskoalition. (5) Es gibt gesicherte Erkenntnisse, beruhend auf Erfahrungen der Regierungen anderer EU-Mitgliedstaaten, dass Organisationsreformen möglich und zielführend sind.

Diese Grundsatzüberlegungen sind der Leitfaden der folgenden Argumentation, an deren Ende eine Reihe von Empfehlungen stehen soll. Sie zielen darauf ab, die Steuerungsfähigkeit des Bundeskanzleramtes als strategische Machtzentrale der Bundesregierung zu verbessern. Die Steuerungsfähigkeit der Regierungszentrale bestimmt sich innerhalb der Parameter, die die Verfassung vorgibt.

Das Grundgesetz regelt in Artikel 65 die Verteilung der Entscheidungsverantwortung in der Bundesregierung: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“ (Richtlinienkompetenz). „Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ (Ressortprinzip). „Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung.“ (Kabinettsprinzip). Zudem steht außer Frage, dass der parteipolitisch geprägte Koalitionsausschuss auf der einen Seite und informelle Entscheidungsgremien der Kanzler im engen Kreis ihrer/seiner Vertrauten („Küchenkabinett“) wesentliche Bedeutung für das Steuern von Regierungsentscheidungen haben.

Die Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland hat gezeigt, dass die drei Verfassungsgrundsätze politischer Entscheidungsfindung inhaltlich und insbesondere auch im Hinblick auf ihre gegenseitige Abgrenzung offen sind. Welche Entscheidung muss nicht nur aus formalen Gründen ‚ins Kabinett‘? Können Kabinette überhaupt noch die Richtung von Politik bestimmen? Das Kabinettsprinzip könnte man als das erste ‚Opfer‘ der Steuerungsbemühungen von Regierungschefs und Parteien bezeichnen (zum Forschungsstand im Überblick vgl. Helms 2005: 62 ff.). Die Nachordnung des Kabinettsprinzips korreliert aber auch negativ mit der medialen Heraushebung des Regierungschefs und dem Ausbau seiner Steuerungsressourcen im Bundeskanzleramt. In Koalitionsregierungen kommt hinzu, dass Kabinettsentscheidungen in der Regel ratifizieren, was parteipolitische

Abreden mit einem Personenkreis innerhalb und außerhalb des Kabinetts festgelegt haben.

Aber die Entwertung des Kabinettsprinzips ist in Koalitionsregierungen nicht automatisch weitgehender als in Einparteien-Regierungen. In Großbritannien hat sich seit der Regierungszeit Margaret Thatchers eine „command premiership“ (Hennessy 2000: 387), ein persönliches Regime des Regierungschefs, herausgebildet, das zu einer Marginalisierung des Kabinetts führte. In der Amtszeit Tony Blairs wurden Kabinettsitzungen von einer halben Stunde bis zu maximal einer Stunde zur Regel, meist ohne Tagesordnung und häufig nur zur Selbstdarstellung des Premierministers und zur Einstimmung der Minister auf den Regierungskurs (Hennessy 1998: 11).

Auch das Ressortprinzip ist, obwohl die Ministerverantwortlichkeit als Grundprinzip weiterhin allgemeine Anerkennung findet, hinsichtlich der Ressortautonomie durch die Steuerungsbemühungen des Kanzleramtes herausgefordert. Eine gewisse Barriere gegen diese bietet im Konfliktfall das Fachwissen eines Ministeriums, solange es dem Bundeskanzleramt nicht gelingt, entsprechendes eigenes Fachwissen zu generieren bzw. solches von außen im Wege der vielfältigen Formen der Politikberatung heranzuführen und für sich zu nutzen. Die Grenzen der Richtlinienkompetenz bleiben aber im Falle der Herausforderung des Ressortprinzips umstritten.

In der Staatspraxis findet man den Gedanken, dass Richtlinienkompetenz ein hierarchisch-bürokratisches Instrument der Detailsteuerung durch den Kanzler sei, neben der Position, dass sich die Richtlinienkompetenz auf die Vorgabe von allgemein-verbindlichen Zielen und Werten zu beschränken habe, wobei es den Ministerien überlassen bleibe, Wege zu finden, wie diese Ziele und Gemeinwohlverpflichtungen letztendlich erreicht werden.

Wolfgang Rudzio betont, dass Richtlinien Rahmenvorgaben sind und keine Weisungen: „Tatsächlich kann die Bedeutung der Richtlinienkompetenz angesichts demokratischer Parteien und Koalitionen, wo Kooperation und nicht Subordination gefragt ist, im allgemeinen nur darin bestehen, dass die Regierungsziele unter Beteiligung des Bundeskanzlers entwickelt und von ihm zu den seinigen erklärt werden.“ (Rudzio 2006: 243 f.) In den Vorverhandlungen zur Großen Koalition wurde ähnlich defensiv argumentiert (Bannas 2005: 2). Edmund Stoiber sprach davon, Angela Merkel werde kein klassisches Weisungsrecht haben. „Am Ende“, so Stoiber, „kann es sein,

dass die Kanzlerin die Richtung vorgibt, aber in einer großen Koalition ist das nur in dosierter Form möglich.“ Franz Müntefering bezeichnete die Richtlinienkompetenz im Falle der Großen Koalition als „nicht lebenswirklich“.

Es findet sich in der politischen Praxis aber auch das Gegenstück zu dieser sehr begrenzten Akzeptanz der Steuerung einzelner Ministerien durch das Bundeskanzleramt mittels der Richtlinienkompetenz: das direkte Hineinregieren in die Ressortverantwortung. Die Blockade der Beschlussfassung zur Altautorichtlinie 1999 im EU-Ministerrat ist ein Beispiel hierfür. Kanzler Gerhard Schröder wies seinen Minister Jürgen Trittin an, die anstehende Beschlussfassung zu verhindern. „Trittin fügte sich, gegen seine Überzeugung, der Weisung des Kanzlers“, berichtet Joachim Raschke (Raschke 2001: 154).

Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit dem Verhältnis von Richtlinienkompetenz auf der einen Seite und Ressort- und Kabinettsprinzip auf der anderen bleibt als heikle Größe vor allem die Rolle des Bundeskanzleramtes in der Feinsteuerung der Ressorts. In Deutschland wird diese zusätzlich politisiert, also auch von sachfremden machtpolitischen Überlegungen überlagert, wenn Kanzler und Minister des betroffenen Ressorts unterschiedlichen Parteien angehören. Dies begrenzt unter Umständen die Möglichkeiten politischer Steuerung, denn diese sind untrennbar mit der realistischen Drohung der Kabinettsumbildung und der Entlassung von Ministern verbunden. Oder, wie Theodor Eschenburg dies ausdrückte (Eschenburg 1987: 268): Der Fachminister „muß folgen oder gehen.“ Diese Regel ist aber dann aufgehoben, wenn Kabinettsämter sich Koalitionsvereinbarungen verdanken und nicht mehr alleine den Personalentscheidungen des Kanzlers.

Es erscheint sinnvoll, zwischen politischer und strategischer Steuerung zu unterscheiden. Während politische Steuerung mit Regierungskoordination, Konsensbildung und geschlossenem Auftreten der Regierung übersetzt werden kann, ist die strategische Steuerung synonym mit der Umsetzung programmatischer Vorstellungen, mit politischer Kommunikation zur Selbstdarstellung der Führungsleistung des Kanzlers/der Kanzlerin, mit der Kontrolle des Ressortverhaltens und der aktiven Orientierung von Politikimplimentation (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Dilemmata strategischer Steuerung

| <b>Elemente des Regierens</b> | <b>Dilemmata</b>                           | <b>Ziel des Regierungshandelns</b> |
|-------------------------------|--|------------------------------------|
| Programm                      | Wertebezug vs. Pragmatismus                | Legitimation                       |
| Kommunikation                 | „Spin“ vs. Leistungsbilanz                 | Meinungsführerschaft               |
| Organisation                  | Politisierung vs. Verwaltungstradition     | Kontrolle                          |
| Orientierung                  | Kontrolle durch Zielvorgaben vs. Vertrauen | Effizienz                          |

*Nach: Sturm 2006: 300.*

Effiziente Programmumsetzung im Sinne der Verwirklichung von Ankündigungen vor der Wahl erhöht die Legitimation der Bundeskanzler. Da diese aber in keinem Falle eins zu eins möglich sein wird, besteht die erste Aufgabe strategischer Steuerung durch das Bundeskanzleramt darin, zu vermeiden, dass der Wertebezug politischer Entscheidungen mit dem notwendigen Pragmatismus politischer Weichenstellungen in einen eklatanten Gegensatz gerät, auch wenn wichtige Kräfte in der Koalition für größere programmatische Beliebigkeit plädieren. In der Öffentlichkeit hilft diese Art der Programmtreue dem Kanzler/der Kanzlerin, die Meinungsführerschaft zu behaupten. Noch mehr als Programmtreue trägt zu dieser aber ein effizientes Management der öffentlichen Meinung bei. Das Bundeskanzleramt bewegt sich in seiner Pressearbeit aber auf einem schmalen Pfad. Wie die britischen Erfahrungen zeigen (vgl. Sturm 2006), aber auch die deutschen in der Regierungszeit des ‚Medienkanzlers‘ Gerhard Schröder, reicht das Beherrschen der medialen Form auf Dauer nicht aus, um strategiefähig zu

blieben. Ein „Mangel an nachhaltiger Prägekraft in den Perspektivfragen“ (Meng 2002: 225), eine unzureichende Leistungsbilanz, bleibt auch bei besser politischer Kommunikation der Öffentlichkeit auf Dauer nicht verborgen. Ob diese Leistungsbilanz verbessert wird, wenn die Beamtenschaft im Kanzleramt durch politische Beamte ergänzt oder erweitert wird, ist umstritten. Der internationale Vergleich liefert Hinweise auf das Wirken einer solchen und anderer Organisationsreformen. Ebenso umstritten ist, wie das Personal des Bundeskanzleramtes demjenigen der anderen Ressorts begegnen soll: Kollegial und leitend durch informelle Absprachen auf der Basis eines Vertrauensvorschlusses (also eher ‚integrierend deliberativ‘), kontrollierend bei wichtigen Details mit eigenem Sachverstand und Qualitätsmanagement (‚also eher betriebswirtschaftlich‘) oder nach eigener Entscheidungsfindung mit dem Ziel, die Ressorts ‚auf Kurs‘ zu halten (also eher ‚verhandelnd bis konfrontativ‘). Die Praxis des Bundeskanzleramtes lässt unterschiedliche Steuerungsambitionen erkennen.

## **2 Das Bundeskanzleramt von 1949 bis heute: Ein strategisches Steuerungszentrum?**

Das Bundeskanzleramt wurde am 16. September 1949, nur einen Tag nach der Wahl Konrad Adenauers zum ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, errichtet. Kraft seiner „Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung“ (vgl. dazu Böckenförde 1964) steht es dem Bundeskanzler – die Bewilligung entsprechender Haushaltsmittel durch den Gesetzgeber vorausgesetzt – frei, nach eigenem Ermessen über die Einrichtung, Ausstattung und funktionale Ausrichtung seiner Regierungszentrale zu entscheiden. Das unterschiedliche Amtsverständnis der bisher acht Bundeskanzler und – damit verbunden – ihre unterschiedlichen Regierungsstile, aber auch die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Regierungskoalitionen resultierten in unterschiedlichen Steuerungsphilosophien. Diese schlugen sich in der inneren Organisationsstruktur des Bundeskanzleramtes ebenso nieder wie in seiner personellen Ausstattung.

Seine Tätigkeit nahm das Bundeskanzleramt in Gestalt zweier Abteilungen auf. Abteilung I fungierte als Zentralabteilung und war zuständig für „Koordinierungs- und Kabinetttangelegenheiten“. Unter dem Gesichtspunkt der Strategiefähigkeit des Kanzleramtes war unter anderem auch die Entscheidung bedeutsam, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung als unselbständige Abteilung II in das Bundeskanzleramt zu integrieren – eine Entscheidung, die allerdings bereits im Jahr 1952 zugunsten der rechtlichen Verselbständigung und Ausgliederung des Presse- und Informationsamtes wieder revidiert wurde. Seitdem steht es unter der Leitung eines Staatssekretärs neben – nota bene nicht unter – dem Bundeskanzleramt. Es ist wie letzteres direkt dem Bundeskanzler unterstellt. Auch wenn die Zuständigkeit seiner damaligen Abteilung I offiziell mit „Koordination“ umschrieben wurde, war das Bundeskanzleramt bei seiner Gründung von Anbeginn an eindeutig auf die „Lenkung und Steuerung der Ministerien nach den Intentionen des Kanzlers“ ausgerichtet; „die Lenkungs-funktion wurde zur wichtigsten Aufgabe“ (Knoll 2004: 109). Der Erwartungshaltung des damaligen Regierungschefs entsprechend, „die Ressorts im Sinne der Kanzlerpolitik zu steuern“ (Knoll 2004: 110), wurden auf der bis zum Jahr 1958 (nach der Ausgliederung des Presse- und Informationsamtes) nur in einer, danach in zwei Abteilungen organisierten Arbeitsebene von vornherein „Spiegelreferate“ eingerichtet. Aufgrund der zunächst relativ bescheidenen Personaldecke des Kanzleramtes mussten sich diese Referate anfangs um die Betreuung, Steuerung und Koordinierung der Tätigkeit von jeweils bis zu fünf Bundesministerien und/oder -behörden bemühen.

Spiegelreferate prägen bis heute die Organisationslogik des Bundeskanzleramtes, wenngleich ihre wesentliche Funktion tatsächlich nur noch in der Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den Fachressorts und der Regierungszentrale besteht. Dies erlaubt bestenfalls die Koordinierung der verschiedenen Fachpolitiken, nicht jedoch eine Feinsteuerung der einzelnen Ministerien, welche die Durchsetzung strategischer Entscheidungen des Regierungschefs ermöglichen würde: Strategische Planung im eigentlichen Sinne gilt im und für das Kanzleramt seit geraumer Zeit als unrealistisch (vgl. Knoll 2004: 427). Manifest wird dieser im Vergleich zur Gründungszeit des Amtes deutlich reduzierte Anspruch auch in der aktuellen Selbstbe-

schreibung des Bundeskanzleramtes. Das Amt, so heißt es dort, sei die „zentrale Koordinierungsstelle der Bundespolitik“. Sein Chef koordiniere das Zusammenwirken der Ministerien und „[...] zu seinen Aufgaben gehört es auch [sic!], politische Vorhaben der Bundesregierung langfristig zu planen.“<sup>33</sup>

Eher kurzlebig war der Versuch, in systematischer Weise „epistemic communities“ – also den Sachverstand von Forschungsinstituten und einzelnen Wissenschaftlern – in die Arbeit des Kanzleramtes einzubeziehen. Ludwig Erhard hatte hierfür in seiner Kanzlerschaft eine neue Abteilung III geschaffen, die auch die Fühler zu den von Erhard mit Misstrauen beobachteten Verbänden ausstrecken sollte. Diese Abteilung, wiewohl ihr Grundgedanke in vielen westlichen Demokratien verwirklicht ist, blieb so kurzlebig wie die Kanzlerschaft Ludwig Erhards. Sie wurde von seinem Nachfolger Kurt-Georg Kiesinger aufgelöst. In dessen Amtszeit, insbesondere zu deren Ende, erwarb sich das Kanzleramt den wenig schmeichelhaften Ruf, nicht mehr als das „Postfach“ des Kabinetts zu sein (Helms 2005: 89 f.).

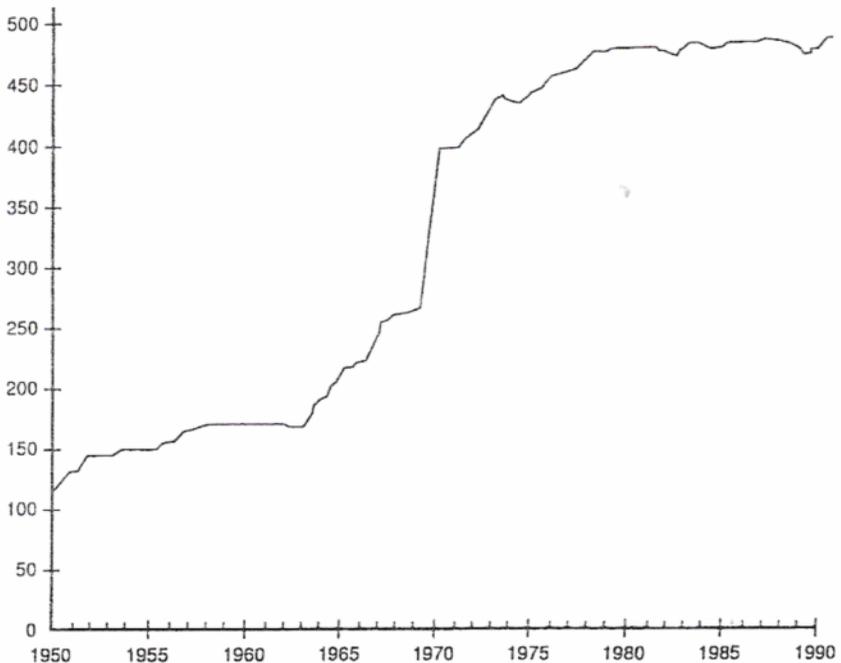
Die personelle Ausstattung des Bundeskanzleramtes belief sich anfangs auf etwa 120 Mitarbeiter. Sie wuchs bis Ende der 50er Jahre auf ca. 150 an und erhöhte sich während der Kanzlerschaft Ludwig Erhards auf 219. Im Jahre 1969 wurde zum Ende der Amtszeit Kurt Georg Kiesingers als Kanzler der ersten Großen Koalition auf Bundesebene ein Personalbestand von bereits 260 Beamten, Angestellten und Arbeitern ausgewiesen. Der bis heute deutlichste Anstieg in der Personalausstattung des Bundeskanzleramtes vollzog sich zu Beginn der Kanzlerschaft Willy Brandts: Innerhalb nur eines Jahres wuchs die Mitarbeiterzahl auf knapp 400. Unter seinem Nachfolger Helmut Schmidt belief sie sich im Jahr 1978 dann auf ca. 470, womit Ausbau und Wachstum der Regierungszentrale im Wesentlichen abgeschlossen waren. Abgesehen von kurzzeitigen Maximalwerten von etwas über 500 Mitarbeitern, die vor allem jeweils zu Beginn der späteren Kanzlerschaften zu registrieren waren, aber auch immer relativ rasch wieder abgebaut wurden, oszillierte die Mitarbeiterzahl des Bundeskanzleramtes stets um Werte zwischen 460 und 480 (alle Angaben nach Knoll 2004: 411–414); aktuell weist

---

<sup>33</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/032006-03-20-aufgaben.html>.

der Einzelplan 04 des Bundeshaushaltsplans für das Bundeskanzleramt 465,3 Planstellen aus.

Abbildung 1: Personalentwicklung des Bundeskanzleramts



Quelle: Thomas Knoll. *Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949-1999*. Wiesbaden 2004. 412.

Die skizzierte Personalentwicklung ist Ausdruck der im Laufe der Zeit gewandelten (und zumindest zu Beginn der 70er Jahre gestiegenen) Funktionserwartungen an das Bundeskanzleramt. Sie schlug sich deshalb zwangsläufig in einer binnenorganisatorischen Ausdifferenzierung nieder, an deren vorläufigem Ende sich das Amt derzeit in sechs Abteilungen gliedert. Innerhalb dieser Abteilungen finden sich mittlerweile 46 Referate, die zu so genannten Gruppen zusammengefasst werden, denn das Bundeskanzler-

amt kennt im Unterschied zu den Bundesministerien keine Unterabteilungen (vgl. das Organigramm des Bundeskanzleramtes im Anhang).

In Bezug auf die Strategiefähigkeit des Amtes, hier insbesondere seiner Ressourcen zur Durchsetzung der inner- und außergouvernementalen ‚Meinungsführerschaft‘ des Kanzlers im weitesten Sinne, ist organisationsbezogen von besonderem Belang die Frage nach Rang und Ausstattung derjenigen Arbeitseinheiten, die für die Analyse politisch-sozialer Grundsatzfragen, für politische Planung sowie für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich zeichnen. Die Konzentration auf diesen Aspekt ist an dieser Stelle auch deshalb gerechtfertigt, weil sich – wie ausgeführt – an der organisatorischen Grundausrichtung des Kanzleramts an der Koordinierung der Regierungsarbeit mittels Spiegelreferaten bis heute nichts geändert hat.

Abbildung 1 weist als für die Personalentwicklung entscheidenden Einschnitt die Jahre 1969/70 aus. Die Mitarbeiterzahl im Bundeskanzleramt verdreifachte sich. Der Ausbau des Bundeskanzleramts stand zu dieser Zeit in Zusammenhang mit der vom damaligen Amtschef Horst Ehmke initiierten Einrichtung einer neuen, eigenständigen Planungsabteilung (Abteilung V), die an die Stelle eines noch unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger eingerichteten, personell nicht sonderlich umfänglichen „Planungsstabs“ trat. Mit dieser Entscheidung – der ersten von bislang nur zwei ernsthaften Anläufen zur Reform des Bundeskanzleramtes – wurde eine Empfehlung der beim Bundesminister des Inneren eingerichteten „Projektgruppe für Regierungs- und Planungsreform“ umgesetzt. Diese Gruppe hatte „unter anderem moniert, dass in der Bundesregierung kein systematischer Überblick über den Stand der Verwirklichung des Regierungsprogramms vorhanden war.“ (Knoll 2004: 189). Ohne eine „Aufgabenplanung mit echter Transformation des Regierungsprogramms in konkrete politische Aktionen und abgestimmte Prioritäten“ sei eine wirksame Erfolgskontrolle jedoch nicht möglich (Knoll 2004: 189). Ausgangspunkt des damaligen Aus- und Umbaus der Regierungszentrale war also die Überlegung, dass sich die Steuerungskompetenzen innerhalb der Regierung zu Lasten des Kanzlerprinzips hin zum Ressortprinzip verschoben hätten; eine Entwicklung, die es aus Sicht der damaligen ‚Reformer‘ zugunsten der Stärkung der Möglichkeiten steuernder Eingriffe des Kanzlers zu korrigieren galt.

Die seinerzeit maßgeblichen Akteure pflegten ein Planungsverständnis, das darauf abzielte, die strategischen Defizite, welche die bis dato dominierende, beinahe ausschließliche Konzentration auf die ‚Aufsichtskontrolle‘ über die Bundesministerien mit sich brachte, zu überwinden. Dies sollte durch eine Zusammenführung deduktiver und induktiver Vorgehensweisen ermöglicht werden. Intendiert war die Entwicklung eines ‚Arbeitsprogramms‘ der Bundesregierung auf der Grundlage der zuvor geschlossenen Koalitionsvereinbarung. Dieses Programm sollte kontinuierlich fortgeschrieben werden, was wiederum nur durch die möglichst frühzeitige Meldung aller (Gesetzgebungs-)Vorhaben seitens der einzelnen Ressorts an das Kanzleramt möglich schien. Das daraus resultierende ‚Programmpaket‘ sollte zusätzlich mit der Finanzplanung der Regierung zusammengeführt und abgestimmt werden.

Die Einrichtung einer eigenständigen Planungsabteilung bedeutete nicht nur hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung einen Bruch mit den überkommenen Strukturen: Auch bei der Rekrutierung des Personals für die neue Abteilung ging man ungewohnte Wege. Gegenüber den fast ausschließlich mit Laufbahnbeamten bestückten Fachabteilungen des Amtes wurden für die Abteilung V zunehmend Quereinsteiger aus Wirtschaft und Wissenschaft rekrutiert, die, ohne dass sie vorab einen Bezug zum Bundeskanzleramt gehabt hätten, auf Zeit und auf Honorarbasis beschäftigt wurden, um die jeweils neuesten Erkenntnisse und Entwicklungen aus beiden Bereichen in die Planungstätigkeit der Regierungszentrale einzubringen.

Im aktuellen Schrifttum wird der seinerzeitige Versuch, das Bundeskanzleramt zu einer echten Steuerungszentrale auszubauen, meist als Ausfluss einer regelrechten „Planungsbesessenheit“ des damaligen Chefs des Bundeskanzleramts, Horst Ehmke, dargestellt (Helms 2005: 119), der von vornherein letztlich der politische Realismus gefehlt habe. In der Tat wurde das Konzept einer umfassenden Planung der gesamten Regierungsarbeit faktisch schon zu Beginn der zweiten Amtszeit von Bundeskanzler Willy Brandt wieder aufgegeben. Als Grund dafür werden in der Literatur vor allem Widerstände aus den politisch ‚starken‘ – nicht nur vom Koalitionspartner, sondern auch von Politikern der Kanzlerpartei geführten – Ressorts gegen die Kontrollansprüche des Bundeskanzleramts angeführt. Die Aufforderung an die Ministerien, für das neu installierte System der

Frühkoordination Details der jeweiligen Projekte zu kommunizieren, sei dort als überzogener Leistungsanspruch interpretiert worden, dem es, weil er dem Ressortprinzip zuwiderlaufe, entgegenzuwirken gelte.

Die Erfahrung, dass der „umfassende Steuerungsanspruch der Regierungszentrale zur Blockade bei den Ressorts führte“ (Knoll 2004: 427), hat die Handlungsmaximen der späteren Regierungschefs offenbar nachhaltig geprägt. Nicht zuletzt auch angesichts des gestiegenen Selbstbewusstseins des ‚kleinen‘ Koalitionspartners in Gestalt der FDP und der von ihr gestellten Minister nahmen die Bundeskanzler Helmut Schmidt und Helmut Kohl die detailorientierten Steuerungsansprüche des Bundeskanzleramtes weitgehend zurück – letztlich zugunsten der Entscheidungsvorbereitung in den „Koalitionsrunden“ (vgl. dazu Rudzio 2002: 59 ff.) bzw. „Küchenkabinetten“ (Müller-Rommel 1994: 124 ff.).

Der Begriff „Planung“ verschwand folgerichtig aus den Organigrammen des Kanzleramts, auch wenn die dafür zuständige Abteilung als solche vorerst erhalten blieb. Unter Bundeskanzler Helmut Kohl mutierte sie zur Abteilung für „Gesellschaftliche und politische Analysen und Kommunikation“. Dies spiegelte das wachsende Interesse des Regierungschefs an der kurzfristigen Rückkoppelung von Politikinitiativen mit dem Meinungsbild in der Bevölkerung wider. 1998 wurde die Abteilung erneut umbenannt, denn sie erhielt zusätzlich die Zuständigkeit für kulturelle Angelegenheiten. Ihr damaliger Leiter, Michael Mertes, kommentiert die Umstrukturierung der ehemaligen Planungsabteilung im Rückblick als Ausdruck eines gewandelten Verständnisses von politischer Planung, das von „größerem Wirklichkeitssinn“ als vordem geprägt gewesen sei. Zur wichtigsten Aufgabe der Abteilung sei das Reden Schreiben geworden – man habe sie faktisch zu einer „integrierten Denk- und Schreibstube“ umgestaltet. Mertes wertet dies auch in der Rückschau noch immer als Ausdruck eines zeitgemäßen, eher bescheidenen Planungsverständnisses, denn Reden Schreiben sei „zugleich praktiziertes Ideenmanagement“, weshalb es heute „die praktisch bedeutsamste Form politischer Planung“ sei (Mertes 2003: 71).

Dem Umstand, dass von den einleitend – in Kapitel 1 – skizzierten Elementen strategischer Steuerung im Regierungsalltag faktisch nur die politische Kommunikation zur Selbstdarstellung der Führungsansprüche und -leistungen des Kanzlers übrig geblieben war, führte nach dem Amtsantritt

der rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder zum (nach 1969) zweiten ernsthaften Versuch, die Regierungszentrale strategisch neu auszurichten. Eingerichtet wurde eine ‚Doppelspitze‘ mit dem Bundesminister für besondere Aufgaben Bodo Hombach als Chef des Bundeskanzleramtes und Staatssekretär Walter Steinmeier. In struktureller Hinsicht mindestens ebenso bedeutsam war jedoch die Verlagerung der Zuständigkeit für politische Planung ‚von der Linie in den Stab‘. Die ehemalige Abteilung für „Gesellschaftliche und politische Analysen“ wurde aufgelöst zugunsten eines „Arbeitsstabes ChefBK“. Dieser unmittelbar dem Amtschef zugeordnete Stab setzte sich zusammen aus den vier Referaten „Politische Grundsatzfragen“, „Analysen“, „Politische Planung“ sowie „Auswertung von Programmen und Modellen politischer Problemlösung“. Diese Konstruktion entsprach dem Selbstverständnis des damaligen Amtschefs, das sich – ähnlich wie unter Kanzleramtschef Ehmke von 1969 bis 1972 – im Anspruch auf eine eigene politische Agenda mit dem Bundeskanzleramt als ‚Machtzentrale‘ zu deren Durchsetzung niederschlug. Die Reaktion der Ministerien entsprach dem ebenfalls aus den ersten Jahren der sozial-liberalen Koalition bekannten Muster, das als „Abschottung“ der Ressorts vor den Kontrollansprüchen des Kanzleramtes beschrieben wird (Knoll 2004: 420).

Nach dem Ausscheiden Hombachs wurden die skizzierten Reformen auf der Leitungsebene wieder rückgängig gemacht; der „Arbeitsstab Chef BK“ mutierte erneut zur Abteilung V mit der Bezeichnung „Politische Analysen und Grundsatzfragen“. Die Abteilung V hat offenbar nie strategisches Gewicht gewinnen können. Nur drei Jahre nach ihrer Einrichtung wurde sie im Jahr 2002 im Zuge der Bildung der zweiten rot-grünen Koalition wieder aufgelöst. An ihre Stelle trat eine neu geschaffene Europaabteilung, zu deren Einrichtung sich der Bundeskanzler genötigt sah, nachdem die von ihm favorisierte Gründung eines eigenständigen Europaministeriums am Widerstand des Koalitionspartners gescheitert war (vgl. Sturm, Pehle 2005: 47, 61). Kapazitäten für politisch-strategische Planungen im eigentlichen Sinne waren damit nicht mehr verfügbar bzw. beschränkten sich allenfalls auf die unmittelbaren persönlichen Mitarbeiter im Kanzlerbüro.

Unter den Vorzeichen der Großen Koalition hat sich daran wenig geändert, sieht man ab von einem personell nicht sonderlich umfänglichen „Stab poli-

tische Planung; Grundsatzfragen; Sonderaufgaben“, der ausweislich des Organigramms des Bundeskanzleramts der Bundeskanzlerin und dem Chef des Bundeskanzleramts gemeinsam unterstellt ist.

Die Tatsache, dass die Planungsabteilung gleichsam umstandslos als interne ‚Tauschmasse‘ für die Etablierung eines europapolitischen Gegengewichts gegen das Auswärtige Amt im Kanzleramt eingesetzt wurde, verdeutlicht drei für die weiteren Überlegungen wesentliche Aspekte:

- Die wenigen Versuche, das Bundeskanzleramt (wieder) zum strategischen Steuerungszentrum im oben definierten Sinne aufzuwerten, sind bislang gescheitert, wobei die einschlägige Literatur als strukturell entscheidendes Reformhindernis den in Informationsblockaden mündenden Widerstand der Fachressorts identifiziert.
- Jeglicher Anlauf zu einer Um- oder Neudefinition der Aufgaben des Bundeskanzleramtes steht unter dem Vorzeichen, dass eine nennenswerte personelle Aufstockung desselben nicht durchsetzbar erscheint. Der unter dem seinerzeit neuen Vorzeichen politischer Planung vorgenommene Personalausbau des Amtes zu Beginn der 70er Jahre markiert eine personalkapazitive Obergrenze, die zu überschreiten politisch schon deshalb nicht vermittelbar ist, weil das ursprünglich für Planungsaufgaben vorgesehene zusätzliche Personal seit geraumer Zeit für andere Aufgaben eingesetzt wird.
- In Zusammenhang damit steht, dass eine ‚Erneuerung‘ des Personals, das fast ausschließlich von Laufbahnbeamten gestellt wird, de facto nur in Form der zeitweisen Rotation verbeamteter Mitarbeiter der Fachressorts in das Kanzleramt möglich ist. Mit einem derartigen Personalaustausch wurde in bescheidenem Rahmen bereits in der Amtszeit von Bundeskanzler Adenauer begonnen; zu Beginn der Kanzlerschaft Willy Brandts wurde er formalisiert. Im Jahr 1995 wurde der „Rotationsbeschluss“ vom Bundeskabinett erneut bestätigt, um die Kooperation der Regierungszentrale mit den Fachressorts zu optimieren (vgl. Busse 1997: 132). Allerdings leidet diese Form der Bereitstellung fachpolitischer Expertise für die deutsche Regierungszentrale darunter, dass sich der Wissens- und Informationsaustausch wiederum extrem

versäult gestaltet. Die Kommunikation erfolgt nicht wirklich ressortübergreifend, sondern wiederum weitgehend zwischen den jeweiligen Einzelressorts und ihren in die Spiegelreferate des Kanzleramts delegierten Mitarbeitern. Die Abschaffung der Spiegelreferate sowie die verstärkte Rekrutierung externen Sachverständes durch die Ausweitung der Institution des politischen Beamtentums (vgl. Knoll 2004: 428) sind daher das dringende Gebot der Stunde.

### **3 Reformbedarf zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit des Bundeskanzleramtes**

Die interne Struktur des Bundeskanzleramtes ist organisationsförmig gewordene Kontrollroutine. Diese stellt für den Kanzler/die Kanzlerin in erster Linie eine kompetente Organisation des Zugangs zu Informationsquellen bezogen auf Politikfelder bereit, die gegenwärtig von den Ministerien bearbeitet werden. Sie stellt so sicher, dass interne Kommunikation zwischen Regierungschef(in) und Ministerien auf Augenhöhe möglich ist, wiewohl es nie gelingen kann, Ministerien durch Referate des Bundeskanzleramtes als eigentliche Politikformulierer zu ersetzen.

Sowohl das Formulieren von Regierungsstrategien im Bundeskanzleramt als auch deren Umsetzung haben bis heute so gut wie keine organisatorische und personelle Basis. Minimalziel kann in der gegenwärtigen Konstellation nur sein, wenigstens Prioritätensetzungen von Ministerien zu antizipieren bzw. deren Implikationen (sachpolitische ebenso wie wahlpolitische) raschest möglich zu reflektieren. Erfolgreiche Politikstrategien bemessen sich in diesem Kontext an der Kapazität zur Verarbeitung fast durchweg fremddefinierter Politikdetails und der intelligenten und raschen Reaktion auf Herausforderungen durch die Ressorts. Hierbei ist bei den heutigen Kriterien der Personalauswahl für das Bundeskanzleramt aber weder die Gefahr der verengten Sichtweise der Fachpolitiker, die sich als Gemeinwohlperspektive kamoufliert, ausgeschlossen, noch eine dem juristischen Denken nahe liegende Innovations skepsis.

Für über seine Koordinationsfunktion hinausweisende Steuerungsansprüche bietet die interne Organisation des Kanzleramtes keinen auf Dauer gestell-

ten Zugang, der bürokratische Routinen quasi institutionalisiert zu ‚irritieren‘ vermöchte. Das verwundert, weil von Insidern die Faustregel bestätigt wird, „dass mit zunehmender Amtszeit eines Kanzlers die Zahl der so genannten ‚Chefsachen‘ wächst“ (Mertes 2000: 69). Ein solcher steuernder Zugang wäre nicht nur wegen der gegenwärtigen Leerstelle im Organisationsaufbau des Bundeskanzleramtes, sowohl im Hinblick auf explizite Elemente der Regierungssteuerung als auch im Bezug auf die Generierung von stärker an gesamtgesellschaftlicher Präferenzbildung orientierten Informationsflüssen, sondern auch aus Gründen der machtpolitischen Balance in der Regierungsorganisation noch zu institutionalisieren. Er scheint auch dringend erforderlich, um der politischen Logik von Koalitionsrunden eine Kompetenz zur Formulierung zielorientierter Politik in der Verantwortung der Kanzlerin bzw. des Kanzlers gegenüberzustellen. Dies zeigt auch die empirische Forschung. Eine Studie (vgl. Martin 2004) zu über 800 Gesetzesvorhaben in Belgien (1979-92), Deutschland (1983-94), Luxemburg (1979-94) und den Niederlanden (1979-94) bestätigte die Vermutung, dass ‚im Normalfall‘ (also ohne besondere strategische Anstrengung der Regierungszentrale) in Koalitionsregierungen, wie zu erwarten, zuerst die übereinstimmend als attraktiv definierten Gesetzesvorhaben durchgesetzt werden, auch wenn aus strategischen Gründen aus der Sicht der Regierungszentrale andere Prioritäten hätten stärker beachtet werden sollen. Der Unterschied zwischen einer Ausübung der Richtlinienkompetenz, die sich alleine entlang von machtpolitischen Parametern bewegt, und einer Ausübung der Richtlinienkompetenz bezogen auf mittelfristige Ziele für einzelne Politikfelder mit der Öffentlichkeit kommunizierbaren neuen Kontexten, die sichtlich der Initiative der Regierungszentrale entspringen, welche diese als eigenständige Position in das parteipolitische Austarieren der Koalitionsrunden einbringt, ist offensichtlich. Die bisherige Regierungspraxis der Großen Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel macht die Schwierigkeiten strategischer Steuerung in der politischen Praxis sehr deutlich. So musste beispielsweise das Bundeskanzleramt registrieren, dass der Generalsekretär der Christlich Demokratischen Union hinsichtlich einer möglichen Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln für Arbeitsplatzangebote für die Bezieher von Arbeitslosengeld II eine ande-

re Position bezog als die von der Bundeskanzlerin auch öffentlich präferierte,<sup>34</sup> womit ein eklatanter Mangel selbst einer der ‚Basisfunktionen‘ des Amtes, nämlich der Koordination der Positionen zwischen Regierungschefin und der von ihr geführten Partei, offensichtlich wurde. Unkontrolliert von der Regierungszentrale beanspruchen verschiedene Ressorts zudem die Definitionsmacht über mittel- bis langfristig ausgelegte Policy-Strategien. Beispielhaft hierfür steht einmal das vom Umweltminister ohne Abstimmung mit der Regierungszentrale verfasste Strategiepapier über die Einrichtung eines „grünen Industriekabinetts“, mit dem zugleich ein Anspruch auf Mitgestaltung der Agenden für die nahenden EU- und G-8-Präsidentschaften der Bundesrepublik Deutschland einherging.<sup>35</sup> Ähnlich zu bewerten ist der Alleingang des Bundesministers der Verteidigung, dessen Ankündigung, einen Teil der in Bosnien-Herzegowina stationierten Bundeswehrsoldaten zum Jahreswechsel 2006/07 zurückzuziehen, die „überraschte“ Kanzlerin zu einem umgehenden Dementi zwang.<sup>36</sup> Die Ankündigung, wegen dieser und anderer ähnlich gelagerter Vorkommnisse,<sup>37</sup> die Fachressorts nunmehr „stärker als bisher zu kontrollieren“,<sup>38</sup> erscheint angesichts dessen nicht mehr als ein – weitgehend reaktives – Eingeständnis uneingelöster Steuerungsansprüche der Regierungszentrale auch gegenüber den Ministerien, die von Politikern geführt werden, welche der von der Kanzlerin geleiteten Partei angehören.

---

<sup>34</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* 16.10.2006. 5.

<sup>35</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* 30.10.2006. 17.

<sup>36</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* 31.10.2006. 1.

<sup>37</sup> Etwa die auch öffentlich stark kritisierte, mangelnde Koordination der verschiedenen Ministerien bei der Gesundheitsreform; vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 28.9.2006. 4.

<sup>38</sup> Vgl. *Der Spiegel* Nr. 42/2006. 22.

## **4 Alternative Organisationsformen: Die Regierungszentralen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

### **4.1 Lehren aus dem EU-Ländervergleich**

Ein Vergleich der Regierungspraxis der EU-Mitgliedstaaten kann mindestens zweierlei leisten. Zum einen vermag er organisatorische Modelle von Regierungszentralen im Ländervergleich typologisch zuzuordnen und damit auch Aussagen über die Verortung des Organisationsmodells des deutschen Kanzleramtes zu machen. Zum anderen erlaubt das Herausgreifen exemplarischer Modellfälle das Gegenüberstellen von praxistauglichen abweichenden Herangehensweisen an das Problem der strategischen Steuerung und der gegenwärtigen deutschen Regierungspraxis.

Um die Vielfalt der Detailregelungen in den untersuchten EU-Ländern sinnvoll gruppieren zu können, soll im Folgenden eine doppelte Unterscheidung nach Inhalten und Organisationsformen getroffen werden. Inhaltlich können Regierungszentralen als Kontroll- und Kooperationsinstrumente aufgebaut sein, was sich meist darin zeigt, dass sie versuchen, mit dem Sachverstand der Ministerien durch Spiegelreferate Schritt zu halten. Alternativ ist ein Aufbau einer Regierungszentrale als Innovationszentrum denkbar, das nicht in erster Linie auf die Aktivitäten von Ministerien reagiert, sondern versucht, durch eine auf die Verstärkung der „Leadership“-Qualitäten des Regierungschefs ausgerichtete Organisationsform, die Agenda der Ministerien zu bestimmen. Organisatorisch unterscheiden sich Regierungszentralen nach dem Grad der Konzentration der Entscheidungszentren. Am einen Ende des Spektrums findet sich eine Monostruktur der Zuständigkeit qua Amt, dazwischen liegen bikephale Lösungen – die Ämter des Regierungschefs und seines Stellvertreters betreffend – beispielsweise aus Gründen der Koalitionsrason oder wegen der unterschiedlichen inhaltlichen und organisatorischen Bedürfnisse von Regierungschef und Kabinett liegen. Am anderen Ende des Spektrums sind Machtpolypole mit entsprechend hohem Koordinierungsaufwand bei der Festlegung von Letztentscheidungen denkbar.

Eine offene Frage des Vergleichs ist auch der Status der Politikkoordinatoren, die in allen Modellvarianten nötig werden. Reicht es, hierfür aus dem traditionellen Personalbestand der Ministerialbürokratie zu schöpfen oder ist es effizienter, unabhängigere bzw. anders sozialisierte Mitarbeiter zu gewinnen? Sollte diesen eine Art Beamtenstatus zugewiesen werden und wenn ja, eventuell nur auf Zeit? Oder gibt es auch die Möglichkeit weniger hoheitlich orientierter Beschäftigungsformen bis hin zur Abordnung auf Zeit aus Unternehmen oder gesellschaftlichen Organisationen?

Eine weitere Frage betrifft die Organisation von externem Fachwissen für die Regierung. Auch hierfür mag der „politische Beamte“ beziehungsweise der „politische Berater“ ein Modell sein. Denkbar ist aber auch die organisatorische Vernetzung der Regierungszentrale mit „epistemic communities“ bzw. konkreten Forschungsinstituten des jeweiligen Landes.

#### **4.1.1 Monostrukturelle Regierungszentralen mit Kontroll- und Koordinierungsorientierung**

Gemeinsam ist den monostrukturell ausgerichteten Regierungszentralen, dass sie dem jeweiligen Regierungschef – und nur ihm – direkt unterstehen. Der Umstand, dass sich in den meisten Fällen eine dem „Chef des Bundeskanzleramts“ vergleichbare Position findet, ändert also nichts an der Einköpfigkeit der Verwaltungsführung.

Der organisatorische Aufbau des Bundeskanzleramts der Bundesrepublik Deutschland wurde in Kapitel 2 ausführlich erläutert. Ihn kennzeichnet vor allem die grundsätzliche Ausrichtung an Spiegelreferaten, welche die Tätigkeit der Fachministerien kontrollierend und koordinierend begleiten sollen. Charakteristisch ist zudem das Fehlen einer Planungsabteilung, jedweder institutionalisierten Form wissenschaftlicher Politikberatung sowie problemorientierter, ad hoc eingerichteter bzw. einzurichtender (Krisen-)Stäbe. Abgesehen von den unmittelbar der Bundeskanzlerin zugeordneten Mitarbeitern werden im Bundeskanzleramt fast ausschließlich Laufbahnbeamte beschäftigt.

Tabelle 2: Regierungszentralen in der EU

|              | Kontrolle und Koordinierung/<br>Zuständigkeitsorientierung                                     | Innovationszentrum/<br>Problemorientierung   |
|--------------|--|--|
| Monostruktur | Deutschland<br>Frankreich<br>Griechenland<br>Litauen<br>Malta<br>Österreich<br>Polen<br>Ungarn | Belgien<br>Dänemark<br>Estland<br>Finnland<br>Irland (bis 1993 und ab 1997)<br>Italien<br>Lettland<br>Luxemburg<br>Niederlande<br>Portugal<br>Schweden<br>Slowakei<br>Slowenien<br>Spanien<br>Vereinigtes Königreich (seit 1979)<br>Zypern |
| Machtpolypol |  | Tschechien   |

Quelle: Eigene Darstellung

Der österreichische Bundeskanzler hat im Gegensatz zu seinem deutschen Amtskollegen keinerlei Richtlinienkompetenz; im Kabinett kann zudem nur einstimmig entschieden werden. Gleichwohl entspricht das Bundeskanzleramt in Österreich der Organisationslogik der deutschen Regierungszentrale insofern, als es ebenfalls keinerlei strategisch ausgerichtete (Planungs-)Einheiten kennt, dafür aber eine an Spiegelreferaten orientierte, nach Politikfeldern bzw. Ministerien ausdifferenzierte Koordinationsabteilung („Sektion IV“), die mit Laufbahnbeamten besetzt ist. Unterschiede zum deutschen Kanzleramt sind lediglich dahingehend auszumachen, dass der Presse- und Informationsdienst integraler Bestandteil der Regierungszentra-

le ist („Sektion I“) und dass das Kanzleramt auch für Kunstangelegenheiten und Sport verantwortlich zeichnet („Sektionen II und VI“).

Auch dem Kabinett des Premierministers der französischen Republik sind strategisch orientierte und/oder ad hoc eingerichtete Einheiten fremd. Stattdessen dominiert eindeutig eine nach Politikfeldern ausdifferenzierte Kontrollorientierung in Form von „Zellen“, die unter anderem der Sozial-, der Wirtschafts- und der Finanzpolitik sowie den Außenbeziehungen Frankreichs zugeordnet sind.

Die gleiche Kontrollorientierung findet sich in der Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrats in Polen. Der Kanzlei obliegt laut Gesetz vor allem die Kontrolle der den Ministerien vom Ministerpräsidenten zugewiesenen Aufgaben. Kontrolle und Koordination der Ressortaktivitäten sollen durch ein ausdifferenziertes System einer Vielzahl von Spiegelreferaten („Departements“) sichergestellt werden.

Ähnlich verhält es sich mit dem Ministerpräsidentenamt Ungarns. Bei seiner Einrichtung diente das deutsche Bundeskanzleramt explizit als Vorbild, weshalb sich für das Ministerpräsidentenamt in der politischen Sprache des Landes der Begriff „Kancellária“ eingebürgert hat. Die Kanzlei ist organisatorisch wie ihr deutsches Vorbild geprägt von Spiegelreferaten, welche die Tätigkeit der Fachressorts kontrollieren und koordinieren sollen.

Die Regierungszentrale Litauens untersteht dem Premierminister und wird geleitet von einem „Regierungskanzler“. Das Amt kennt zwar auch einige kleinere, strategisch orientierte Arbeitseinheiten wie etwa ein Referat für strategische Planung und ein Referat, das sich mit Fragen der Informationsgesellschaft beschäftigt, ist aber primär auf die umfassende Spiegelung der Tätigkeit der insgesamt dreizehn Fachministerien ausgelegt.

Die Regierungszentrale Maltas lässt sich, trotz Anklängen anbritischer Traditionen, ebenfalls dem Typus der primär auf die Kontrolle der einzelnen Ministerien ausgerichteten Ämter zuordnen, denn jedem Ressort wird dort ein „Permanent Secretary“ zur Seite gestellt. Auf diese Weise wird eine vollständig ausdifferenzierte Spiegelung der ministeriellen Verantwortungsbereiche durch die in der Regierungszentrale beschäftigten Laufbahnbeamten sichergestellt.

Eine Ausnahmestellung kommt der Regierungsorganisation Griechenlands zu, denn dem dortigen Premierminister ist nur ein kleines Büro zugeordnet,

das primär rein verwaltungstechnische Aufgaben erledigt. Gleichwohl kann in Bezug auf den griechischen Regierungschef, der mit Richtlinienkompetenz ausgestattet ist, von einem beachtlichen Kontroll- und Steuerungspotenzial ausgegangen werden, das sich in einer deutlichen Entwertung des Kabinettsprinzips manifestiert. Die eigentlichen politischen Entscheidungen werden in kleinen, nach Fachkompetenz zusammengesetzten Kabinettsausschüssen beziehungsweise im „Allgemeinen Regierungsrat“, dem „Außen- und verteidigungspolitischen Rat“ und dem „Rat zur Wirtschafts- und Währungspolitik“ – auch dies sämtlich Organe, in denen die jeweils betroffenen Fachminister vertreten sind – getroffen. Diese Gremien werden vom Regierungschef persönlich einberufen, der in der Regel auch den Vorsitz führt. Dem Kabinett kommt deshalb nur noch die Funktion zu, die vorab vom Premierminister mit Unterstützung der genannten Beratungsorgane gefassten Beschlüsse formell zu sanktionieren (vgl. Zervakis 2003: 701).

#### **4.1.2 Monostrukturelle Regierungszentralen mit Innovations- und Problemorientierung**

Die dem belgischen Premierminister unterstellte Regierungszentrale weist zwar auch eine Arbeitseinheit auf, welche die „generelle Koordination“ der nationalen Politik zur Aufgabe hat, verzichtet jedoch auf eine an der Logik der Spiegelreferate orientierte Organisation. Stattdessen wird die belgische Regierungszentrale geprägt durch mehrere strategische Einheiten, die dem Chef des Amtes unmittelbar zugeordnet sind. Charakteristisch ist darüber hinaus, dass diesen Einheiten ein Sekretariat für Verwaltungsvereinfachung vorgeschaltet wurde, das seinerseits direkt dem Regierungschef zugeordnet ist.

Die Kanzlei des Ministerpräsidenten Dänemarks kennt neben einer Verwaltungsabteilung lediglich zwei „Ressorts“ – ein innen- und ein außenpolitisches. Auch hier wird vollständig auf eine ‚Spiegelung‘ der Fachministerien verzichtet. Die Innovationsorientierung des Amtes ist zwar organisatorisch ebenfalls nicht explizit verankert, kommt aber in der Orientierung des innenpolitischen Ressorts am Gesetzgebungsprogramm der

Regierung deutlich zum Ausdruck. Die dänische Regierungszentrale beschäftigt traditionell fast ausschließlich Laufbahnbeamte. Im Jahr 1993 installierte der damalige Regierungschef nach seiner Ernennung erstmals „political advisers“, die als sein persönlicher Stab fungierten und außerhalb der Amtshierarchie standen. Diese Positionen wurden jedoch nach kurzer Zeit wieder aufgelöst, offenbar weil die Beamtenschaft der Regierungskanzlei zu einer Zusammenarbeit mit den persönlichen Beratern des Premierministers nicht bereit war (vgl. Nannestad 2003: 69 f.).

Die Staatskanzlei der Republik Estland befindet sich derzeit organisatorisch im Umbau. Eine Kontrollfunktion über die einzelnen Ressorts hat sie bisher nicht ausgeübt, zudem ist nicht ersichtlich, dass diesbezüglich Änderungen vorgenommen werden. Die Tätigkeit des Amtes wird geleitet und geprägt vom Büro des Premierministers, in welchem auf Zeit beschäftigte Angestellte, die das persönliche Vertrauen des Regierungschefs besitzen, die lang- und mittelfristige Regierungsarbeit planen.

Auch die von einem Staatssekretär geleitete Staatskanzlei Finnlands verzichtet völlig auf eine Spiegelung der Ressorttätigkeiten. Es finden sich stattdessen ein Stab spezialisierter Berater des Premierministers, ad hoc eingerichtete Einheiten zur Problemdiagnose und -bearbeitung sowie strategisch ausgerichtete Referate. Die eigentliche Koordinierung der Regierungsarbeit obliegt also nicht der Staatskanzlei, sondern ist auf vier gesetzlich vorgeschriebene Kabinettsausschüsse – den Finanz-, den Wirtschafts- und den Außenpolitischen Ausschuss sowie den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union – ausgelagert. Diese Ausschüsse tagen sämtlich unter dem Vorsitz des Premierministers (vgl. Auffermann 2003: 199).

In Irland wurde die strategische Ausrichtung der Regierungszentrale bereits im Jahr 1979 dadurch zu bewerkstelligen versucht, dass der damalige Regierungschef das Ministerium für Wirtschaftsplanung und -entwicklung auflöste und die dort beschäftigten Beamten in sein Amt übernahm. Heute steht das „Secretary General to the Government“, das Bestandteil des Amtes des Regierungschefs ist, für die strategische Ausrichtung desselben. Die entsprechenden Arbeitseinheiten und ihre Funktionsweise werden in Kapitel 4.3 ausführlich beschrieben.

Dem Premierminister Italiens, dem keine Richtlinienkompetenz zukommt, untersteht ebenfalls eine Regierungszentrale, die angesichts des traditionell sehr stark ausgeprägten Ressort- und Kollegialprinzips beinahe zwangsläufig problemorientiert organisiert ist und auf eine kontrollorientierte Spiegelung der Ressorttätigkeiten vollständig verzichtet. Beispielhaft für die strategisch ausgerichtete Organisation der Regierungszentrale seien die dort eingerichtete Abteilung für die Entwicklung von Humanressourcen, die Abteilung für technologische Innovation sowie die Abteilungen für die Regional- und Verfassungsreformen genannt.

Ein Verzicht auf Spiegelreferate prägt auch die Staatskanzlei Lettlands. Deren Organisation wird vor allem geprägt durch ein hochrangiges, dem stellvertretenden Amtsleiter unterstelltes Direktorat für Policy-Planung, innerhalb dessen sich unter anderem eine strategisch ausgerichtete Einheit für die Staatsreform findet.

Dem Premierminister Luxemburgs sind neben einem „Legislativrat“ und einem Informationsamt auch mehrere Forschungsinstitute direkt zugeordnet (unter anderem das Robert Schumann Institut). Die unmittelbare Einbindung von „epistemic communities“ lässt es gerechtfertigt erscheinen, der luxemburgischen Regierungszentrale eine ausgeprägte Innovationsorientierung zu attestieren.

Gleiches gilt für die Niederlande, denn das dem Premierminister (dem keinerlei Richtlinienkompetenz zukommt) unterstellte „Ministerium für Grundsatzangelegenheiten“ gliedert sich neben dem Büro des Regierungschefs in einen Informationsdienst und das Büro des Wissenschaftsrates für Regierungspolitik, so dass auch in diesem Fall von einer unmittelbaren Integration wissenschaftlicher Politikberatung in die Regierungszentrale gesprochen werden kann.

Die Regierungszentrale Portugals, die dem mit Richtlinienkompetenz ausgestatteten Premierminister untersteht, ist ebenfalls stärker an Problembearbeitung und strategischen Analysen orientiert als an der Kontrolle der einzelnen Ministerien. Deutlich wird diese Ausrichtung vor allem an den Arbeitseinheiten innerhalb der Regierungszentrale, die sich mit der Modernisierung der Verwaltung, mit der Umsetzung der Lissabon-Strategie der Europäischen Union und mit Fragen der Migrationspolitik und des Minderheitenschutzes beschäftigen.

Die Kanzlei des schwedischen Regierungschefs („Staatsminister“) kennt wie auch die vorgenannten Regierungszentralen keinerlei Spiegelung der Tätigkeit der einzelnen Fachministerien. Der vollständige Verzicht auf eine Kontrolle der Ressortaktivitäten wird verständlich, wenn berücksichtigt wird, dass die Vorbereitung von Gesetzen in Schweden weitgehend aus dem eigentlichen Regierungsapparat ausgelagert und unabhängigen, von der Regierung berufenen, korporatistisch zusammengesetzten Kommissionen übertragen ist (vgl. Pehle 2002: 202 f.). Die insgesamt fünf Arbeitseinheiten der schwedischen Regierungszentrale widmen sich neben der Presse- und Informationsarbeit der Außen- und insbesondere der Europapolitik. Sekretariat und persönlicher Stab des Staatsministers werden jeweils von einem Planungschef geleitet, was ihre strategische Ausrichtung versinnbildlicht. Die Kanzlei beschäftigt ausschließlich „politische Angestellte“, die das Vertrauen des Staatsministers besitzen und auf der Basis von Zeitverträgen arbeiten.

Die Organisation des Regierungsamts der Slowakischen Republik ist nachhaltig geprägt von Arbeitseinheiten, die primär problem- und nicht zuständigkeitsbezogen operieren. So finden sich beispielsweise ein dem Büro des Premierministers unmittelbar zugeordnetes Referat für „Krisenmanagement“ sowie Arbeitseinheiten, die sich mit Fragen der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes oder etwa der Korruptionsbekämpfung befassen.

Auch das Generalsekretariat, das dem Premierminister Sloweniens zuarbeitet, versteht sich primär nicht als Kontrollorgan gegenüber den Fachressorts. Seine Hauptaufgabe sieht es vielmehr in der Beschaffung und Aufbereitung der für die Regierungsarbeit notwendigen Informationen jeglicher Art.

Dem Ministerpräsidenten Spaniens arbeitet ein eigenes Ministerium zu, das keinerlei Ressortspiegelung vornimmt. Es ist vielmehr geprägt von ad hoc eingesetzten Arbeitseinheiten einerseits – beispielhaft sei die Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Weltausstellung, die im Jahr 2008 in Saragossa stattfinden wird, genannt – und Institutionen, die der wissenschaftlichen Politikberatung dienen, andererseits. Hierfür stehen unter anderem das „Zentrum zur Bekämpfung der Meeresumweltverschmutzung“, das „Zentrum

für soziologische Studien“ sowie das „Zentrum für politische und konstitutionelle Studien“.

Für eine Regierungszentrale, die bewusst als problemorientiertes Innovationszentrum konzipiert wurde, geradezu paradigmatisch steht die Regierungszentrale im Vereinigten Königreich. Wie in Kapitel 4.2 noch ausführlich beschrieben wird, integriert der britische Regierungschef seit dem Jahr 1979 zwei lose gekoppelten Institutionen, das Prime Minister's Office (PMO) und das Cabinet Office (CO). Das Policy Directorate im PMO beschäftigt sich mit der Entwicklung neuer Ideen zur Lösung politischer Probleme, eine weitere Arbeitseinheit des PMO bemüht sich um die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im weitesten Sinne. Im CO finden sich darüber hinaus eine Strategy Unit und weitere, jeweils flexibel einsetzbare und problemorientierte Arbeitseinheiten, die sich um die Erarbeitung ressortübergreifend angelegter politischer Programme bemühen.

Eindeutig problemorientiert ist auch die Arbeitsweise der Regierungszentrale Zyperns, die neben einem „diplomatischen Büro“ und einem Presseamt einen „Dienst für vermisste Personen und humanitäre Angelegenheiten“ sowie eine „Forschungsabteilung Außenpolitik und Zypernfrage“ umfasst.

#### **4.1.3 Die Ausnahme: Machtpolypolitische Regierungszentrale mit Innovations- und Problemorientierung**

Das Regierungsamt der Tschechischen Republik wird je nach dem Ausgang der derzeit noch ausstehenden Neubildung der Regierung eventuell einen organisatorischen Umbau erfahren. Bislang jedoch sind dem Amt eindeutig machtpolypolitische Strukturen eigen. Sie äußern sich darin, dass den bisher drei „Vizepremiers“ und einem Minister ohne Portefeuille jeweils die Leitung einer oder zweier Abteilungen („Sektionen“) zukommt, womit sie diesbezüglich dem Ministerpräsidenten gleichgestellt sind, dem ebenfalls zwei Sektionen unterstellt sind. Die Sektionen ihrerseits sind in Abteilungen gegliedert, denen primär nicht die Spiegelung der Tätigkeit einzelner Fachministerien übertragen ist. Vielmehr widmen sie sich problembezogenen Querschnittsaufgaben wie beispielsweise der Entwicklung von Humankapi-

tal, Menschenrechten und Chancengleichheit oder auch dem Bereich „Wissenschaft, Entwicklung und Innovation“.

#### **4.1.4 Die nationalen Regierungszentralen im Vergleich**

Angesichts der zunehmenden Ausdifferenzierung der Staatsaufgaben läuft das Regieren in modernen Demokratien Gefahr, sich in der bloßen Addition an einzelnen Politikfeldern orientierten Spezialistentums zu erschöpfen. Die jeweiligen Kabinette als die eigentlichen Entscheidungszentren der Regierung zu konzipieren, ist angesichts dieser Einsicht wenig attraktiv. Dies gilt umso mehr, als derartige Gremien dazu tendieren, „Paketlösungen“ zu produzieren, deren einzige Rationalität im besten Falle darin besteht, dass die gegenseitigen Zugeständnisse sich aus der Sicht der beteiligten Akteure zumindest insoweit die Waage halten, dass der ‚Koalitionsfriede‘ beziehungsweise der Zusammenhalt der Regierungspartei gewahrt bleibt. An der Suboptimalität solchermaßen produzierter Entscheidungen für die betroffenen Politikfelder ändert dies aber nichts. Die allort zu beobachtende, schleichende oder bewusst herbeigeführte Entwertung des Kabinettsprinzips trägt dieser Einsicht Rechnung. Angesichts dessen geht es bei der Entscheidung über die Organisation des Regierens im Wesentlichen ‚nur‘ noch darum, Kanzler- und Ressortprinzip auszutarieren.

Diesbezüglich zeigt der Vergleich der Regierungszentralen in den europäischen Demokratien eine eindeutige Tendenz, die sich zumindest auf den ersten, nur auf die Organisation der Regierungsarbeit bezogenen Blick als Stärkung des Kanzlerprinzips interpretieren lässt, denn in 24 der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union finden sich Regierungszentralen unter der einköpfigen Führung des jeweiligen Regierungschefs. Nur acht von ihnen bewegen sich, was ihre inhaltliche Ausrichtung angeht, in den traditionellen Bahnen einer vor allem auf die Ex-post-Kontrolle der Aktivitäten der einzelnen Ministerien konzentrierten ‚Aufsichtsbehörde‘.

Insgesamt 17 der untersuchten Regierungszentralen – darunter auch die einzige, die eine machtpolypolitische Struktur zu eigen ist – arbeiten dagegen primär problem- und/oder innovationsorientiert. Grundsätzlich ist das Verhältnis von inhaltlicher Ausrichtung der Tätigkeit der untersuchten Be-

hörden und ihrer organisatorischen Grundstruktur also invariant. Diese Regel wird nur in einer Hinsicht durchbrochen: Eine Kombination von bi- oder gar polykephaler Amtsführung mit der Funktion einer Kontrolle der Regierungszentrale über die Fachministerien wäre offensichtlich widersinnig und findet sich deshalb auch nirgendwo. Überall jedoch haben sich die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten dazu verstanden, in ihren Regierungszentralen Arbeitseinheiten zu installieren, die sich mit Angelegenheiten der Europäischen Integration beschäftigen. Die konkrete Tätigkeit dieser Referate, Stäbe oder Abteilungen unterscheidet sich indes von Land zu Land. Entsprechend der grundsätzlichen funktionalen Orientierung der jeweiligen Regierungszentrale reicht die Palette von der bloßen Koordinierung der europapolitisch relevanten Ressorttätigkeiten in Form einer ‚Posteingangs- und Verteilungsstelle‘ über die mehr oder weniger systematische Informationsaufbereitung für den Regierungschef bis hin zu dem Anspruch, innergouvernemental verbindliche, politikfeldübergreifende Strategien für die Europapolitik des jeweiligen Landes zu konzipieren.

Die Gruppierung der Regierungszentralen anhand der doppelten Unterscheidung nach Inhalten und Organisationsformen orientierte sich zwangsläufig an Idealtypen im Sinne Max Webers. Wie nicht anders zu erwarten, finden sich in der Realität Mischformen, die allerdings sämtlich doch recht eindeutig in Richtung der einen oder anderen Organisationslogik und funktionalen Ausrichtung tendieren. So werden beispielsweise auch im deutschen Bundeskanzleramt, dessen Spiegelreferate grundsätzlich eher reaktiv mit den Fachministerien interagieren, mitunter durchaus Initiativen zur Entwicklung mittel- bis langfristig ausgelegter Policy-Programme ergriffen, nur prägen letztere eben nicht die Tätigkeit des Amtes. Im Umkehrschluss gilt auch für mehrere Regierungszentralen, die wir grundsätzlich als „Innovationszentren“ eingestuft haben, dass ihnen Versuche, in einzelne Fachressorts kontrollierend ‚hineinzuregieren‘, natürlich nicht gänzlich fremd sind. Teilweise unterhalten sie auch die ein oder andere Arbeitseinheit, die der eingeschränkten Logik von Spiegelreferaten entsprechend agieren.

Die Frage, ob es grundsätzlich gelingen kann, Regierungszentralen zu strategisch operierenden Einheiten zu entwickeln, entscheidet sich – dies zeigt unser Vergleich mit aller Deutlichkeit – eindeutig weder an der Frage, ob für

das jeweilige politische System Einparteien- oder Koalitionsregierungen typisch sind, noch an der, ob dem jeweiligen Regierungschef eine Richtlinienkompetenz zukommt. Wie es um die konkrete innergouvernementale (und in der Folge letztlich auch parlamentarische) Durchsetzbarkeit von politischen Programmen bestellt ist, die eine Regierungszentrale entwickelt haben mag, entscheidet sich allerdings in Koalitionsregierungen im konkreten Fall natürlich auch am politischen Gewicht desjenigen Regierungspartners, der nicht den Regierungschef stellt. Ist es hoch, könnte es sich zwar anbieten, auch unter dem Dach einer monostrukturell ausgerichteten Organisation dezent polyzentrische Strukturen einzuziehen, indem ‚Delegierte‘ des Koalitionspartners personell in die Regierungszentrale integriert würden. Damit würde jedoch der Anspruch des Regierungschefs auf „political leadership“ prinzipiell konterkariert, weshalb, soweit ersichtlich, in keinem der EU-Mitgliedstaaten eine entsprechende Strategie verfolgt wird, auch wenn sich durchaus unterschiedliche personalpolitische Strategien ausmachen lassen.

Bezüglich letzterer zeigt sich eine positive Korrelation zwischen funktionaler Ausrichtung und der Art der personellen Besetzung der ‚Arbeitsebene‘ der nationalen Regierungszentralen. Eine wirkliche Innovationsorientierung setzt offenbar flexible Personalstrukturen voraus; anders lassen sich „political advisers“ und/oder „epistemic communities“ nicht in Regierungsapparate integrieren. Ein Verzicht auf hoheitlich orientierte Beschäftigungsformen nach dem Muster des deutschen Beamtentums erlaubt auch die Abordnung von Sachverständigen aus gesellschaftlichen Organisationen auf Zeit, womit die Einrichtung von ad hoc konstituierten Stäben oder Arbeitsgruppen möglich wird.

## **4.2 Das paradigmatische Gegenmodell: Modernes Regieren in Großbritannien**

Die britische Regierungszentrale ist kein Bundeskanzleramt. Der britische Regierungschef arbeitet – wie erwähnt – mit zwei lose gekoppelten Institutionen, dem Prime Minister’s Office (PMO) und dem Cabinet Office (CO). Es ist umstritten, ob deren Zusammenspiel heute das funktionale Äquivalent

eines Kanzleramtes ist. Das PMO organisiert das persönliche politische Umfeld des Regierungschefs und seine Verbindungen zur Regierungspartei innerhalb und außerhalb des Parlaments. Im Hinblick auf politische Gestaltung und Kommunikation ist von besonderer Bedeutung, dass sich ein Teil des PMO mit der Entwicklung neuer Ideen zur Lösung politischer Probleme beschäftigt (Policy Directorate), während ein anderer die Darstellung der Regierungsarbeit in den Medien zu kontrollieren versucht. Aktives News Management gilt in der britischen Politik heute als Teil jeglichen politischen Projekts und ist mehr als Informationsvermittlung. Policies werden in der Regierungszentrale sowohl hinsichtlich ihrer Inhalte als auch hinsichtlich ihrer Form (Vermittelbarkeit; nach demoskopischen Erhebungen und Tests in Fokus-Gruppen zu erwartende Akzeptanz) geprüft. Unvermeidbare schlechte Nachrichten werden strategisch platziert, um ihnen ihre negative Wirkung in der Wählerschaft weitgehend zu nehmen.

Das CO hat neben seiner ursprünglichen Aufgabe, nämlich die Infrastruktur für die Arbeit des Kabinetts bereitzustellen, unter anderem auch die Aufgabe, die Geheimdienste zu koordinieren, die Arbeit des Kabinetts in ihrer Medienwirkung zu betreuen und ethische Standards des Regierens, falls erforderlich, in Erinnerung zu rufen. Der politisch innovative organisatorische Kern des CO ist aber seine Funktion als Zentrum von Regierungskompetenz. Dies ist nicht zu verwechseln mit der „Richtlinienkompetenz“ oder anders gesagt, den verbindlichen politischen Vorgaben des Premierministers, die im UK noch weniger als in Deutschland vor dem Ressortprinzip, also der Verantwortung eines jeden Ministers für sein Ressort, halt machen. Regierungskompetenz soll auf der einen Seite durch das stetige Bemühen des CO um politischen Weitblick (hieran arbeitet die Strategy Unit) entstehen, auf der anderen Seite durch die effiziente Umsetzung politischer Programme. Hierfür gab und gibt es eine Reihe von Arbeitseinheiten, die flexibel eingesetzt werden und wurden, wie die „Delivery Unit“, die „Social Exclusion Unit“ (Thema Sozialintegration der Verlierer auf dem Arbeitsmarkt), die Women’s Unit oder die Drugs Control Unit. Regierungskompetenz der Regierungszentrale ist also mehr als mit den Ministerien rivalisierende Fachkompetenz: Sie ist die Fähigkeit, zum einen ressortübergreifend und koordinierend politische Perspektiven zu eröffnen und zu bearbeiten und zum anderen die Fähigkeit zur flexiblen kurz- und

mittelfristigen Konzentration der Kräfte auf das Lösen neuer oder besonders schwieriger politischer Probleme.

Im Unterschied zum deutschen Kanzleramt arbeitet die britische Regierungszentrale also auch an der ‚Tiefenstruktur‘ der Umsetzung ihrer Politik. Wie ist dies möglich, wenn der Premierminister selbst formal keinen ministerialen Unterbau hat? Die eine Möglichkeit, die es auch in Deutschland gibt, ist die der Appelle des Premierministers an seine Minister. Viel entscheidender aber ist der in Großbritannien seit Margaret Thatcher vorangetriebene Zugriff der Regierungsebene auf die Ministerien auf der Beamtenebene. Traditionell war das Schatzamt das „Beamtenministerium“, also das Ministerium, das die Rekrutierung der Spitzenbeamten kontrolliert. Heute ist der Cabinet Secretary, also der Amtsleiter (nicht zu verwechseln mit dem für das Kabinettsamt zuständigen Minister<sup>39</sup>), gleichzeitig „Head of the Home Civil Service“. Er gibt die Arbeitsweise aller Ministerialbeamten vor. Eine weitere zur Regierungszeit Tony Blairs extensiv genutzte Möglichkeit des Hineinregierens der Regierungszentrale in die Ministerien ist das Regieren am Beamtenapparat ‚vorbei‘ durch das flexible Rekrutieren parteibzw. den eigenen politischen Überzeugungen naher Experten auf Zeit. Möglichst zentral, also durch die Regierungszentrale organisiert, werden diese Sonderberater („special advisers“) nicht nur in der Regierungszentrale, sondern auch in den Ministerien als ‚treue Abgesandte‘ der Zentrale und Kontrolleure der Ministerriege eingesetzt.

Aus der auch organisatorisch flexiblen Handhabung der Regierungszentrale ergeben sich die Möglichkeiten der kampagnenartigen Politik, der absoluten Premierministerdominanz, der Herstellung eines einheitlichen Erscheinungsbildes der Regierung, der Innovationskraft, nicht zuletzt durch die osmotische Beziehung der Regierungszentrale mit der Experten-Community und einer lebendigen Think tank-Kultur sowie der Kontrolle der Politikimplementation.

Letztere wird seit der Regierungszeit John Majors (Initiative „Next Steps“/heute: „Service First“) erleichtert durch die Auslagerung eines großen Teils der ministeriellen Aufgaben in halbautonome Agenturen, die bei einem

---

<sup>39</sup> Zur Zeit: Chancellor of the Duchy of Lancaster.

vorgegebenen Budget zentral definierte Ziele maximieren und in Idealkonkurrenz oder tatsächlicher Konkurrenz zu Marktlösungen stehen. Politikimplementation soll ein nach quasi-betriebswirtschaftlichen, aber politikfeldbezogenen Kriterien messbarer Prozess werden. Tony Blairs ‚Regierungsphilosophie‘ weist aber über die Politik der Definition solcher Vorgaben hinaus. „Joined up“-Government impliziert die Mobilisierung der Betroffenen von politischen Entscheidungen sowohl bei der Zieldefinition von Politik als auch bei deren Umsetzung. Effizienzgewinne sind damit zunächst konzeptionell an die Akzeptanz der Policy Communities geknüpft.

Als Instrument zur begleitenden Verbesserung der Politikimplementation setzt das CO die Verwaltungsreform ein. Permanent wurde als eigenständiges Arbeitsfeld „Public Sector Reform“ durch eine eigenständige Stelle im CO etabliert. Verwaltungsreform ist aus der Sicht der Regierungszentrale dann effizient, wenn es gelingt, durch diese gegenwärtige politische Ziele besser durchzusetzen. Politische Stellschrauben können so in der Regierungszentrale auch durch gleichzeitige oder sukzessive Anpassung von politischen Vorgaben und Optimierungsstrategien bei ihrer Umsetzung sowie zum Zwecke der Präsentation politischer Initiativen und Ergebnisse justiert werden. Der ‚potenzielle‘ Gleichklang von Ausrichtung, Umsetzung und Darstellung von Politik und dies unter extrem flexiblen ‚Umweltbedingungen‘ und bei einer hohen Reaktionsfähigkeit auf Herausforderungen für politische Steuerung aller Art ist der Kern ‚modernen Regierens‘ in Tony Blairs Downing Street 10.

### **4.3 Irland: Der Versuch einer Regierungssteuerung durch ‚begleitende Kontrolle‘**

Die Regierungszentrale Irlands wurde in jüngerer Vergangenheit mehrfach reformiert. 1979 löste der neu ernannte Regierungschef („Taoiseach“) Charles Haughey das Ministerium für Wirtschaftsplanung und -entwicklung auf und übernahm die Beamten in das Amt des Regierungschefs. Er schuf statt der Position eines Staatsministers beim Regierungschef das Secretary of the Department of the Taoiseach und Secretary to the Government. Ziel dieser Maßnahme war die Stärkung des persönlichen Regimes des Taoi-

seach. Der Nachfolger Haugheys, Garret FitzGerald, der 1981 ernannt wurde, nutzte die neuen Strukturen jedoch kaum. Stattdessen spielte bei ihm ein persönlicher Berater für Wirtschaftsfragen eine große Rolle. Trotz der wachsenden Bedeutung von EG-Fragen begnügte sich FitzGerald mit umfassenden Informationen, die aus dem federführenden Außenministerium kamen. Als Haughey 1987 wieder ins Amt kam, ernannte er einen Staatsminister im Amt des Premierministers mit den Aufgaben der Regierungskoordination und EG-Fragen. Die Regierungskoordination wurde unter Haughey zu einer aktiven und prominenten Aufgabe des Staatsministers. Er verhandelte für die Regierung Lohn- und Steuerabkommen mit den Sozialpartnern, vertrat die Regierung in wichtigen öffentlichen Gremien und war der Personalchef des Amtes des Taoiseach.

Die Koalitionsregierung Albert Reynolds (Fianna Fáil)/Dick Spring (Labour) (1992/93-94) experimentierte mit zwei wesentlichen Neuerungen der Politiksteuerung: der „biképhalen Leitung“ und der begleitenden Implementationskontrolle. Für den stellvertretenden Regierungschef (Tánaiste) Spring wurde ein eigenes separates Amt mit eigenem Sekretariat und einem Labour-Staatsminister eingerichtet. Seine zentrale Aufgabe war die Unterrichtung und Beratung des Tánaiste zu allen Regierungsfragen. Alle Regierungsdokumente wurden diesem Amt vorgelegt, das auch ständig die Umsetzung des Regierungsprogramms überprüfte.

Auf Beamtenebene koordinierten und überwachten „Partnership Programme Managers“ (PPM; neu eingerichtete politische Beamte, außerhalb der Hierarchie der Ministerien, aber direkt dem Minister verantwortlich) die Umsetzung des Koalitionsabkommens. Damit höhle – in deutscher Terminologie ausgedrückt – die Richtlinienkompetenz das Ressortprinzip ‚von innen‘ aus. Die PPM wurden wie folgt charakterisiert: „They would have a role in monitoring policy in party terms, in that they would be expected to ensure that the coalition kept to the agenda set out in its programme for government, but the skills required for the job were primarily managerial or administrative rather than the qualities of political judgement and policy expertise which special advisers would be expected to bring to their work.“ (vgl. O’Halpin 1997: 81). Die Aufgabe der PPM bestand darin, „to submit policy implementation to detailed tracking, to overcome bureaucratic and

political obstacles to delivery, and generally to make sure that the party's policies were actually implemented.“ (vgl. Mitchell 2003: 438).

Die Partnership Programme Managers trafen sich mittwochs am Tag nach der regelmäßigen Kabinettsitzung: „The main purpose of these meetings was to review progress under the programme for government on a department by department basis, to identify blockages in the system, to facilitate interdepartmental exchanges on matters of common interest and shared responsibility, to ensure that legislative targets were in process of attainment, and generally to provide a forum where difficulties could quickly be ironed out.“ (O'Halpin 1997: 82 f.). Dieses System der begleitenden Politikkontrolle wurde nach 1994 unter der so genannten Regenbogenkoalition (John Bruton, Fine Gael; Dick Spring, Labour; Proinsias de Rossa, Democratic Left) fortgeführt. Es war aber wegen des Einsatzes von politischen Beamten nicht unumstritten: „The consensus which exists on the system's value as a co-ordinating mechanism across central administration and between coalition partners does not extend to the introduction of essentially political figures into the heart of the administrative system.“ (O'Halpin 1997: 84).

Mit der neuen Koalitionsregierung aus Fianna Fáil und Progressive Democrats ab 1997 (Bertie Ahern, Mary Harney) wurde das Amt des Vizeregierungschefs aufgelöst. Nun fand sich wieder eine stärker informelle Koordination der Arbeit der Koalitionsregierung. Die Tätigkeit der Partnership Programme Managers wurde deutlich eingeschränkt, weil die Progressive Democrats deren Einsatz im Wahlkampf als Verschwendung von Ressourcen attackiert hatten.

Das Amt des Regierungschefs („Department of the Taoiseach“) ist heute nach Aufgaben organisiert: Das „Private Office“ des Regierungschefs koordiniert die Aktivitäten des Regierungschefs und arbeitet mit dem Government Information Services zusammen, die als Presseamt fungieren. Das Amt des „Chief Whip“ ist verantwortlich für die Organisation und Koordination der Zusammenarbeit von Regierung und Parlament („Oireachtas“). Der Chief Whip überwacht die Fraktionsdisziplin in Senat und Abgeordnetenhaus und fungiert als Verbindungsstelle zur Opposition. Das Amt des Premierministers beobachtet auch die Vorbereitung von Gesetzesentwürfen in den Ministerien.

Dem „Secretary General to the Government“, also dem Secretary General beim Regierungschef, sind drei Abteilungen zugeordnet, deren Hauptaufgaben in der interministeriellen Koordination und im Interessenausgleich bestehen. Eine dieser Abteilungen ist das „government secretariat“. Es organisiert alle Regierungstreffen, erstellt also die Tagungsordnung, verschickt die entsprechenden Dokumente an die Ministerien und leitet die Kabinettsentscheidungen an selbige weiter. Der Protokollabteilung kommt neben den traditionellen Aufgaben derartiger Einrichtungen die Funktion zu, die Regierung hinsichtlich der verfassungsgemäßen Rollenteilung und der Zusammenarbeit zwischen dem Regierungschef und dem Außenministerium in EU-Fragen zu beraten (European and international affairs division). Diesbezüglich sind häufig Spannungen zwischen der Regierungszentrale und den Ministerien zu beobachten, die eine unzulässige Einmischung in ihre Ressortsoveränität beklagen.

Unter dem ebenfalls als „Secretary General“ bezeichneten Chef der Regierungszentrale gibt es zwei weitere Abteilungen für innere Verwaltung und drei für jene Policies, die für das Land von besonderer Bedeutung sind: Northern Ireland (hierfür wird in der Regel ein „special adviser“ ernannt), Economic and Social Policy (seit 1987: „social partnership agreements“) und Irish Financial Services Centre. Die Steuerungsfähigkeit der so organisierten Regierungszentrale wird in der Literatur positiv bewertet: „The three policy divisions under the Secretary General of the department, and the European and international affairs division under the Secretary General to the Government, give the Taoiseach and the officials of his department a central role in policy development in almost all the key areas of the government's policy programme.“ (Connolly 2005: 339).

#### **4.4 Schweden: Regierungssteuerung durch Zentralisierung?**

Die Regierungsorganisation Schwedens ist durch mehrere Besonderheiten gekennzeichnet. Zu ihnen gehört als hervorstechendstes Merkmal, dass das Amt des Ministerpräsidenten („statsministerns kansli“), die insgesamt derzeit zwölf Ministerien und die Ständige Vertretung des Landes bei der Europäischen Union in einer einzigen Organisation („regeringskansli“)

zusammengefasst sind. Dadurch, dass die Personal- und Organisationsfunktionen, die zum Beispiel in deutschen Ministerien von den Zentralabteilungen wahrgenommen werden, in einer gemeinsamen Verwaltungsabteilung für den gesamten Regierungsapparat zusammengeführt wurden, erhoffte man sich neben einer Steigerung der administrativen Effizienz auch eine Verbesserung der strategischen Steuerungsfähigkeit der Regierungszentrale, weil durch die gemeinsame Organisation Ressortegoismen eingedämmt und Koordinationsaufgaben besser gemeistert werden könnten.

Für die Regierungszentrale im engeren Sinne – also die Kanzlei des Premierministers, in welcher die Politikkoordination seit Anfang der 90er Jahre drei Staatssekretären übertragen ist (vgl. Bergmann 1997: 267) – erübrigt sich aufgrund der genannten Organisationsform die herkömmliche Spiegelung der Tätigkeit der einzelnen Fachministerien durch entsprechende Referate. Die insgesamt fünf Arbeitseinheiten der schwedischen Regierungszentrale widmen sich neben der Presse- und Informationsarbeit der Außen- und insbesondere der Europapolitik. Sekretariat und persönlicher Stab des Staatsministers werden jeweils von einem Planungschef geleitet, was ihre strategische Ausrichtung versinnbildlicht. Die Kanzlei beschäftigt ausschließlich „politische Angestellte“, die das Vertrauen des Staatsministers besitzen und auf der Basis von Zeitverträgen arbeiten. Die Aufgaben des „politischen Sekretariats“ in der Kanzlei des Regierungschefs – einer der fünf dort angesiedelten Arbeitseinheiten – werden zwar dahingehend beschrieben, dass das Sekretariat als Kontaktstelle zu den Fachministerien fungiere, die unter anderem dafür zuständig sei, Gesetzesvorschläge der Ressorts sowie deren Antworten auf parlamentarische Anfragen zu ‚genehmigen‘ und die grundsätzliche Entwicklung in den verschiedenen Politikfeldern zu beobachten,<sup>40</sup> doch ist damit schon wegen des Fehlens einer Richtlinienkompetenz des Regierungschefs in der Praxis kein umfassender Kontroll- oder Steuerungsanspruch, wohl aber die Hoffnung auf eine effiziente Koordination der einzelnen Fachpolitiken verbunden.

---

<sup>40</sup> Vgl. die Selbstbeschreibung der Kanzlei unter <http://www.regeringen.se/sb/d/2247/a/20272>.

Die beschriebenen Mechanismen müssen vor dem Hintergrund interpretiert werden, dass die Kompetenzen schwedischer Minister im Vergleich zu anderen parlamentarischen Demokratien schon deshalb ‚stark eingeschränkt‘ erscheinen, da Kabinettsentscheidungen grundsätzlich Kollektiventscheidungen sind (Jahn 2003: 100) und Kabinettsbeschlüsse grundsätzlich einstimmig gefasst werden (Schwedisches Institut 2007: 3). Die Personalausstattung der Ministerien nimmt sich im internationalen Vergleich zudem außerordentlich bescheiden aus und die ihnen formal unterstehenden Verwaltungen agieren in auffälliger Selbständigkeit. Beides reduziert den Kontrollbedarf seitens des Regierungschefs zusätzlich.

Der nahezu vollständige Verzicht auf eine wirkliche Kontrolle der Ressortaktivitäten wird noch verständlicher, wenn man berücksichtigt, dass die Vorbereitung von Gesetzen in Schweden häufig aus dem eigentlichen Regierungsapparat ausgelagert und unabhängigen, von der Regierung ad hoc berufenen, korporatistisch zusammengesetzten Kommissionen, an denen meist auch Oppositionspolitiker beteiligt werden, übertragen wird (vgl. Pehle 2002: 202 f.). Ein Durchbrechen der Koalitionsdisziplin bei der Gesetzgebungsarbeit der Regierung ist damit institutionell von vornherein so gut wie ausgeschlossen.

Die schwedische Regierungszentrale agiert in der hier beschriebenen Form erst seit Mitte der 90er Jahre. Bis zum Herbst des Jahres 2006 diente sie mithin ausschließlich Einparteienregierungen, die von der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei gestellt wurden. Nach der Reichstagswahl vom September 2006 wurde die Regierung von einer bürgerlichen Koalitionsregierung abgelöst, die von vier Parteien getragen wird (vgl. dazu Pehle 2007). Inwieweit die Organisation der Regierungszentrale sich unter diesen neuen Vorzeichen bewährt, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Der Übertragbarkeit des schwedischen ‚Steuermodells‘ auf die deutsche Bundesregierung sind aufgrund seiner Einbettung in die Spezifika des schwedischen Regierungssystems aber ohnehin enge Grenzen gesetzt. In Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland liegen diese Grenzen vor allem im grundgesetzlich garantierten Ressortprinzip.

## 5 Szenarien für ein neues Organisationsmodell des Bundeskanzleramtes

Aus den bisherigen Überlegungen und der vergleichenden Analyse der Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten ergeben sich folgende tragende Prinzipien für eine Neuorganisation des Kanzleramtes:

- Die (ganz oder teilweise) Orientierung der Organisationsstrukturen der Regierungszentrale an der effizienten Durchsetzung politischer Zielvorgaben und nicht an der Ressortgliederung der Regierung.
- Die Integration der Regierungstätigkeit über Ressortgrenzen hinweg durch eine weitgehende Auslegung der Richtlinienkompetenz.
- Die zentrale Rolle politischer Kommunikation als Element und als Voraussetzung politischer Entscheidungsfindung.
- Die Definition von politischen Strategien als Daueraufgabe, sowohl hinsichtlich der Durchsetzung als auch hinsichtlich der Konzeptionen von Politik, die über den tagespolitischen Bezug hinausreichen.
- Die flexible Einbindung externen Sachverständigen (einschließlich Think tanks) in das Tagesgeschäft des Regierens und die Definition von Innovation als ‚Daueraufgabe‘.
- Die Besetzung von Führungspositionen in der Ministerialverwaltung durch ‚programmtreue‘ Politikmanager (nur in den seltensten Fällen sind das Juristen).
- Das Bemühen um effiziente Implementation und Evaluation von Politik, also zum einen um eine permanente Verwaltungsreform und zum anderen um Gesetzgebung, die die Zieldefinitionen der Regierung widerspiegelt und im günstigen Fall diese im Einklang mit den Betroffenen gefunden hat.
- Regieren wird ‚idealtypisch‘ verstanden als zur gesellschaftlichen Umwelt hin ‚offener Prozess‘, als intellektuell ‚atmende‘ und politisch responsive Steuerung. In der Praxis sind hier häufig allerdings schwerwiegende Defizite aufgetreten, weil immer wieder der Versuch unternommen wurde, statt auf tatsächliche gesellschaftliche Probleme zu reagieren, solche po-

litischen Probleme selbst zu definieren, deren Lösung politisch und finanziell leicht fiel.

Als letztes zu nennendes tragendes Prinzip für eine Neuorganisation des Kanzleramtes gilt das Vermeiden von Fehlentwicklungen:

1. Fehler: Strategiedefinitionen, die nicht anschlussfähig sind für politische Programme.

Das heißt, die Legitimation von Politik durch kohärente Leitbilder, die über eine Legislaturperiode hinweg reichen (im britischen Fall, zum Beispiel „Der dritte Weg“), kann Regierungshandeln nicht nur nach außen besser legitimieren. Leitbilder können auch als weiches Instrument der Politiksteuerung durch die Regierungszentrale eingesetzt werden. Sie schaffen Verbindlichkeit und geben Orientierung für alle Ministerien. Allerdings muss vermieden werden, dass Leitbilder beliebig interpretierbar sind, sonst verlieren sie nicht nur ihre Steuerungsqualitäten, sondern werden auch in der Öffentlichkeit als Schönfärberei oder Ideologie wahrgenommen. Konkrete Politik muss deshalb auf dem Zusammenhang von Problembeschreibung und Problemlösung aufbauen und damit auch direkt eine spezifische mittelfristige Perspektive verbinden. Dies ist weniger ein Organisationsproblem als ein Problem der politischen Prioritätensetzung im Kontext des präferierten Leitbildes.

2. Fehler: Die Überbetonung des Öffentlichkeitsmanagements, der Kommunikationsfunktion des Regierens und der Darstellungspolitik.

Dies ist Ergebnis eines machtpolitischen Kalküls. Wenn es der Regierung gelingt, die Erfolgsmaßstäbe für ihre Politik in der Öffentlichkeit und die Berichterstattung über ihre Politik weitgehend zu kontrollieren, kann sie nur erfolgreich sein. Das britische Beispiel zeigt deutlich, dass die Herrschaft der „spin doctors“ von der Öffentlichkeit durchschaut wird und dass eine Komplizenschaft der Presse mit der Regierung nicht von Dauer ist. Die Überbetonung politischer Kommunikation führt zu einem generellen Vertrauensverlust in den politischen Prozess und im Extremfall sogar zur Unterbewertung tatsächlich erreichter politischer Erfolge. Für die Organisa-

tion der Regierungszentrale bedeutet dies, dafür zu sorgen, dass zwar eine effiziente Außendarstellung durch Konzentration und Professionalität der Regierungspräsentation anzustreben ist, die Beratung zur Form der Politik darf aber nicht wichtiger sein als die zu ihren Inhalten. Von Chefberatern, deren Hauptfeld die Öffentlichkeitsarbeit ist, ist abzuraten. Allerdings überzeugt auch die deutsche Praxis nicht, ehemalige Journalisten an die Spitze des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zu berufen. Im Idealfalle wäre daran zu denken, die Strategieeinheit in der Regierungszentrale mit dem Apparat der Regierungsinformation zu verknüpfen.

3. Fehler: Ausmaß und Ziel der Politisierung der Ministerialverwaltung im Unklaren lassen.

Im britischen Fall, aber beispielsweise auch in Dänemark, erwies sich der an sich einleuchtende Gedanke, Flexibilität der Regierung durch die Ernennung von Experten und parteinahen Beratern in Führungspositionen der Ministerialverwaltung zu erzeugen, als problematisch, weil er regierungsintern und in der Öffentlichkeit (einschließlich des Parlaments) zur Kritik an der ‚Willkürherrschaft‘ des Premierministers führte. Flexibilität und Politikberatung werden missverstanden, wenn sie als Machtfrage und nicht als Steuerungsfrage perzipiert werden. Dies bedeutet für Organisationsreformen in der Regierung, dass auf deren Vorteile auf keinen Fall verzichtet werden sollte, dass aber ihre machtpolitische Reichweite und steuerungsspezifische Funktion möglichst unmissverständlich zu definieren ist und dass ihr Einsatz nicht politischen Zufällen, sondern einem grundsätzlichen Verständnis der Notwendigkeiten und Voraussetzungen politischen Entscheidens entspringen muss. Ob, wie im irischen Fall, die Politisierung bis in die Implementationsphase in die Ressorts hinein getragen werden kann, scheint eher fraglich.

4. Fehler: Die Überbetonung kleinräumiger Zielvorgaben als Kriterien für politischen Erfolg und als Grundlage politischer Lernprozesse, sowie eine Kriterienauswahl, die sich einseitig an der betriebswirtschaftlichen Sicht der vorbildlichen Unternehmensführung orientiert.

Kleinräumige politische Zielvorgaben erwiesen sich in der politischen Praxis zum Messen der Zielerreichung als trügerisch oder als Mittel zur regierungsamtlichen Schönfärberei. Die anfängliche Hoffnung, dass solche sehr spezifischen und zahlreichen Ziele sinnvoll seien, weil sie durch die Nähe zu den Betroffenen deren Anregungen aufnehmen könnten, erwiesen sich als weitgehend illusionär. Die britische Regierung hat folgerichtig die Zahl ihrer Zielvorgaben reduziert. Es sollte aber nun nicht die Lehre gezogen werden, das Instrument der Zielvorgaben sei aus der Sicht einer Regierungszentrale sinnlos. Im deutschen Kontext bedarf es gerade solcher Kontrollmechanismen. Sie sind Voraussetzung für die Evaluation von Politik, z.B. auch um die Terminierung politischer Programme (einschließlich des Bürokratieabbaus) zu einer prioritären Aufgabe der Regierungszentrale zu machen, und für die erhöhte Steuerungsfähigkeit von Politik durch das Setzen von Wegmarken im Kontext der oben erwähnten Strategiedefinitionen. Die Fähigkeit der Zielfindung und -evaluierung sollte auch organisatorisch in der deutschen Regierungszentrale besser verankert werden.

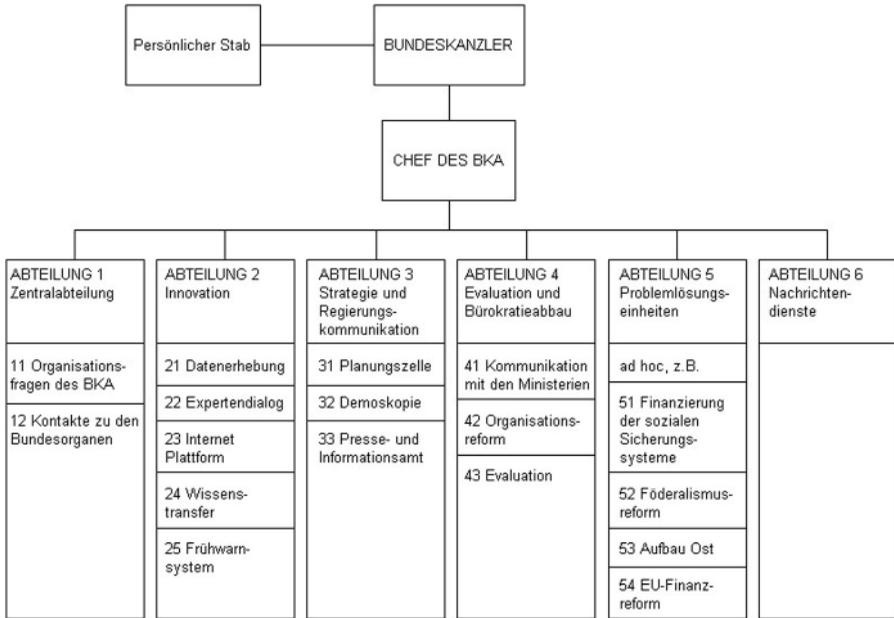
## **5.1 Szenario I: Kompetenzzentrum für politische Führung nach britischem Vorbild**

Nimmt man die positiven wie die negativen Erfahrungen von Regierungszentralen mit ausgeprägter Innovationsorientierung als Maßstab, so wäre das Bundeskanzleramt unter Beibehaltung der Abteilungen I (Zentralabteilung; allerdings nur der Gruppe 11) und der Abteilung VI (Koordination der Geheimdienste) sowie bei Verkleinerung des Kanzlerbüros (Reduktion auf die unmittelbare Zuarbeit zum Kanzler) und bei der Integration des Presse- und Informationsamtes in das Bundeskanzleramt entlang der zentralen Bausteine einer effizienten Steuerung des politischen Prozesses neu zu gliedern (vgl. Abb. 2). Vorstellbar wären die neuen Abteilungen:

- II Innovation
- III Strategie und Regierungskommunikation
- IV Evaluation und Bürokratieabbau

- V Problemlösungseinheiten (z.B. Ad-hoc-Gruppe: Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme; Föderalismusreform; Wirtschaftsprobleme Ostdeutschlands; EU-Finanzreform etc.)

Abbildung 2:  
Szenario I



Der wesentliche Unterschied zur heutigen Situation (vgl. Anlage 1) wäre, dass dieses neue Kanzleramt nicht mehr – wie das alte – sich in allen Belangen zur Aufgabe machen würde, die Arbeit aller Ministerien permanent durch Spiegelreferate zu begleiten. Durch die Arbeit der vier neuen Abteilungen würde die Steuerung über die Abstimmung von (relativ zufälligen) Details ersetzt durch die Steuerung im Prinzipiellen.

Die Abteilung „Innovation“ wäre verantwortlich für die Datenerhebung zu gesellschaftlichen Veränderungsprozessen, für das Lernen von ausländischen Vorbildern, den permanenten Dialog mit Experten und Think tanks

national und international, die europäische und globale Verortung der deutschen Politik, die Abschätzung von Risiken (z.B. innere und äußere Sicherheit), die Einbeziehung von Ideen und Initiativen aus der Bevölkerung (Internet-Plattform) und für die Beobachtung neuer Organisationsformen von Wirtschaft und Politik. Neben der permanenten Produktion von Ideen sollte sie auch eine Art ‚Frühwarnsystem‘ für künftige Gefahren und gesellschaftliche Herausforderungen sein. Diese Abteilung kann nur zu einem sehr geringen Teil mit Beamten ‚alten Typus‘ besetzt werden. Der wesentliche Input muss durch eine flexible Besetzung von Positionen, Fluktuation, Austausch mit internationalen Kräften und ohne Rücksicht auf juristische Vorbildung der Leistungsträger erfolgen.

Die Abteilung „Strategie und Regierungskommunikation“ ist die Planungszelle der Regierung, die die Anregungen der Abteilung „Innovation“ verarbeitet bzw. im Lichte der tagespolitischen Anforderungen und im Kontext der parteipolitisch vorgegebenen längerfristigen Zielvorgabe filtert. Hier werden Leitlinien für alle Ministerien erarbeitet, zu deren Umsetzung die Ministerien Vorlagen liefern. Begleitet wird die Arbeit dieser Abteilung nicht nur durch die Abstimmung unter den Ministerien, sondern auch durch die Erarbeitung einer begleitenden Kommunikationsstrategie, die vom Presse- und Informationsamt, das eine Gruppe dieser Abteilung bildet, umgesetzt wird.

Die Abteilung „Evaluation und Bürokratieabbau“ verfolgt die Arbeit der Regierung, vor allem in ihren zentralen Tätigkeitsfeldern, für die sie eigenständige Kriterien der Evaluation des Regierungshandelns entwickelt. Alle Ministerien sind beauftragt, ihr gesamtes Tätigkeitsfeld ebenfalls nach mit dieser Abteilung abgestimmten Kriterien zu evaluieren und Vorschläge für neue Schwerpunktsetzungen bzw. den Abbau staatlichen Handelns zu machen. Die Abteilung erstellt Leitlinien für die Organisationsreform der Ministerien und ihre Tätigkeitsfelder.

Die Abteilung „Problemlösungseinheiten“ ist ein flexibles Instrument zur Konzentration politischer Ressourcen auf die dringendsten politischen und gesellschaftlichen Probleme. Ihre Gruppen setzen sich je nach der Entwicklung des gesellschaftlichen Problemlösungshaushalts immer neu zusammen. Der Sachverstand der Abteilung „Innovation“ kann hier zwar genutzt werden. Wichtig ist diese Abteilung aber vor allen Dingen, um der

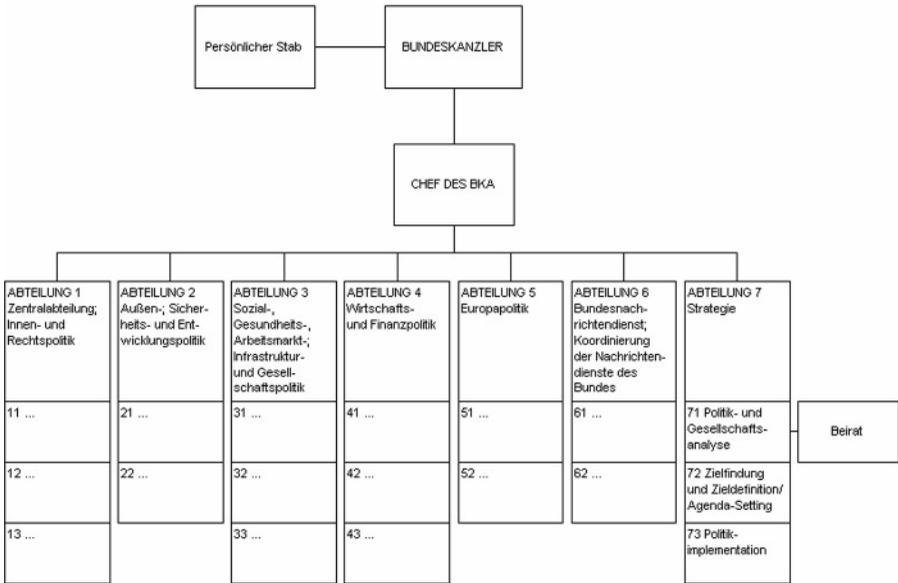
Abteilung „Strategie und Regierungskommunikation“ zu Ergebnissen zu verhelfen, mit denen regiert werden kann. In der praktischen Arbeit müssen die von den entsprechenden Problemlagen betroffenen Ministerien eng mit der Abteilung zusammenarbeiten und die einzelnen Gruppen müssen ein offenes Ohr für nationale und internationale Expertise von außen haben. Ziel einer solchen Organisationsreform ist es, in der Gesamtsicht das Bundeskanzleramt von einem ‚verwaltenden‘ Amt mit starren Strukturen und langsamer Reaktionsgeschwindigkeit sowie geringer Vorausschau im Bezug auf politische Problemhaushalte, nach britischem Vorbild (allerdings nicht als Abbild!), zu einem Kompetenzzentrum für politische Führung zu machen.

## **5.2 Szenario II: Lernendes System mit starker Monitoring-funktion**

Die strategischen Steuerungsmöglichkeiten des Bundeskanzleramtes können durch eine Anreicherung seiner bisherigen Koordinations- und Kontrollstrukturen mit Hilfe der Elemente „Wissen“ und „Problemlösungsorientierung“ verbessert werden. Beide Elemente können ad hoc eingesetzt und flexibel abgerufen werden, was entsprechend spezialisiertes, aber auch nicht vollständig in die Beamtenlaufbahn eingebundenes Personal erfordert. Wie im spanischen, niederländischen und luxemburgischen Fall könnte durch eine lose Koppelung an Sachverstand außerhalb der Regierung, die heute in der Regel ad hoc (z.B. Gutachten des Sachverständigenrates zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) oder in der Form von Räten (Ethikrat) erfolgt, etwa nach dem Vorbild von Beiräten bei Ministerien, ein „Beirat beim Bundeskanzleramt“ eingerichtet werden. Dieser sollte, um flexibel neue Herausforderungen meistern zu können, nicht mit einem festen Stamm wissenschaftlichen Personals besetzt werden, sondern permanent nur in seinem organisatorischen Unterbau vorgehalten werden. Bei der Berufung der Beiratsmitglieder wäre allerdings darauf zu achten, dass sich dort nicht jener ‚versteckte Lobbyismus‘ einschleicht, der die Beiräte in den Fachministerien bekanntlich mitunter prägt (vgl. Sebaldt und Straßner 2004: 145). Je nach Thema sollten Fachleute gefunden werden, die bereits beim ersten Auftauchen eines Problems bzw. sofort dann, wenn die Regie-

zung ein Problem definiert hat, mit dem sie sich politisch gestaltend auseinander setzen will, Analysen liefern, die politische Handlungsoptionen in gesellschaftliche und politische Kontexte stellen.

Abbildung 3:  
Szenario II



Ziel ist die Beherrschung des Agenda-Setting im weitesten Sinne, also nicht erst das Aufgreifen von Themen in der Problemlösungsphase, wie dies schon jetzt mit zahlreichen Kommissionen geschieht, die dann von Parteien oder Regierungen eingerichtet werden, wenn einem akuten Problem mit einer konsensfähige Lösung rasch Abhilfe geschafft werden soll. Warum ist dies wichtig? Nur so kann es gelingen, strategiefähig zu werden, denn für strategisches Handeln reicht die bloße Reaktion auf gesellschaftliche und politische Herausforderungen nicht aus. Im Idealfall können diese antizipiert werden. Aber selbst wenn dies nicht gelingt, sind das Wissen über Probleme und die damit ermöglichte politische Herrschaft über das Agenda-Setting die minimale Voraussetzung für selbstbestimmtes Handeln einer Regierung

nach ihren eigenen Grundsätzen (ethischen, weltanschaulichen, selbst denen des Koalitionsvertrages) und politische Zielen.<sup>41</sup>

Selbstverständlich ist Wissen noch kein Handeln. Dem größeren Wissen über politische Herausforderungen müssen in der Organisation des Bundeskanzleramtes Strukturen korrespondieren, die dieses Wissensangebot kreativ aufgreifen, politisch bewerten und Wege zur Umsetzung als relevant befundener Erkenntnisse definieren. Es bedarf also neben den heutigen Spiegelreferaten im Bundeskanzleramt einer Grundsatzabteilung „Strategie“, die für die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler zum einen als Frühwarnsystem für politische und gesellschaftliche Herausforderungen dient und zum anderen im Kontakt mit den einzelnen, jeweils in besonderem Maße betroffenen Ministerien in der Lage ist, politikfeldbezogenen Vorschläge zu entwickeln, welche Schritte in welchem Zeitrahmen angemessen sind, wenn die politische Führung über generelle Zielvorgaben entschieden hat. Dies wäre keine Wiederbelebung der Ehmke’schen Planungsabteilung, die eher der Einflussnahme auf die Ressorts, denn der Herstellung von Politiklösungskonkordien im weitesten und auch nichthierarchischen Sinne verpflichtet war. Dem Bundeskanzler fehlt heute die Antenne für Problemzugänge; gesucht wird also nicht nach einem Instrument der Politikanweisung, das in Koalitionsregierungen als technokratisches Werkzeug ohnehin nicht – oder allenfalls eingeschränkt – zur Verfügung steht.

Organisatorisch bedeutet dies (vgl. Abb. 3) die Schaffung

- eines „Beirats beim Bundeskanzleramt (ad hoc)“ und
- einer Abteilung VII „Strategie“ im Bundeskanzleramt mit drei Gruppen: VII.1. Politik- und Gesellschaftsanalyse (als Ansprechpartner und Orga-

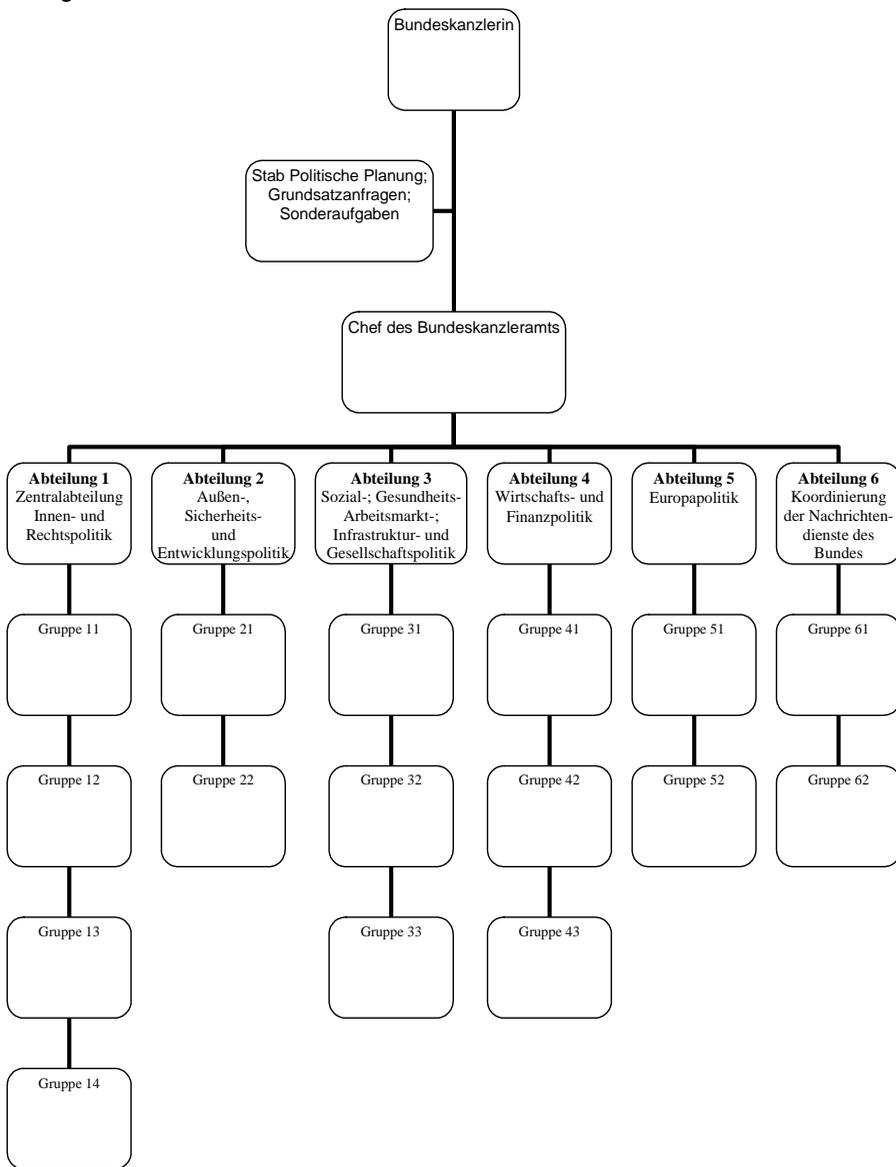
---

<sup>41</sup> Damit wären Diskussionen zu vermeiden, wie wir sie heute vorfinden. So stellte beispielsweise der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers in einem Interview fest: „Es gibt derzeit keine gemeinsame Leitidee, die diese Koalition zusammenschweißt. [...] Auch diese Koalition hat im Detail zunächst einiges erreicht [...] aber sie tut sich schwer, ihrem Regierungshandeln eine klare Kontur zu geben.“ (Der Spiegel 6.11.2006. 27).

nisator des Beirats), VII.2. Zielfindung und Zieldefinition/Agenda-Setting und VII.3. Politikimplementation (mit einem Gremium für Ad-hoc-Kontakte mit den Abteilungen II-VI des Bundeskanzleramtes und zu den jeweils betroffenen Ministerien).

Szenario II formuliert ein ‚Mischsystem‘ zwischen dem „Kompetenzzentrum für politische Führung“ und der gegenwärtigen starken Orientierung der Organisation des Bundeskanzleramtes an Zuständigkeiten der Ressorts. Es verändert den Status quo inkremental und wäre deshalb mit weit weniger Aufwand und gegen weniger Widerstände durchzusetzen als Szenario I. Zwar liegt der Einwand nahe, die Schaffung einer neuen Abteilung und eines Beirats laufe auf eine Ausweitung des Personalbestandes hinaus, doch könnte dem durch amtsinterne Umgruppierungen zugunsten der neuen Einheiten gewiss, zumindest teilweise, begegnet werden. Unabhängig davon hängt die Wirksamkeit des vergleichsweise ‚milden‘ Eingriffs in bestehende Strukturen im Szenario II entscheidend davon ab, ob die Regierungschefin bzw. der Regierungschef die neuen strategischen Möglichkeiten nutzt. Die Beispiele anderer Länder (Irland, mit Einschränkungen auch Dänemark) zeigen, dass sonst die Gefahr besteht, dass diese leerlaufen und sich nicht gegenüber dem strikten ressortbezogenen Sachverstand durchsetzen können.

Anlage 1:



## 6 Literatur

- Auffermann, Burkhard. „Das politische System Finnlands“. Die politischen Systeme Westeuropas. Hrsg. Wolfgang Ismayr. 3. Auflage. Opladen 2003. 187–223 .
- Bannas, Günter. „Die Koordinationskanzlerin“. Frankfurter Allgemeine Zeitung 12.10.2005. 2.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1964.
- Busse, Volker. Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise. Heidelberg 1997.
- Connolly, Eileen. „The government and the governmental system“. Politics in the Republic of Ireland. Hrsg. John Coakley und Michael Gallagher. 4. Auflage. London und New York 2005. 328–351.
- Eschenburg, Theodor. Spielregeln der Politik. Beiträge und Kommentare zur Verfassung der Republik. Stuttgart 1987.
- Helms, Ludger. Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland. Wiesbaden 2005.
- Hennessy, Peter. „The Blair Style and the Requirements of Twenty-First Century Premiership“. Political Quarterly 71 (4) 2000. 386–395.
- Hennessy, Peter. „The Blair Style of Government: An Historical Perspective and an Interim Audit“. Government and Opposition 33 (1) 1998. 3–20.
- Knoll, Thomas. Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949-1999. Wiesbaden 2004.
- Martin, Lanny W. The Government Agenda in Parliamentary Democracies. American Journal of Political Science 48 (3) 2004. 445–461.

- Meng, Richard. Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder? Frankfurt am Main 2002.
- Mertes, Michael. „Führen, koordinieren, Strippen ziehen. Das Kanzleramt als Kanzlers Amt“. Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien. Hrsg. Karl-Rudolf Korte und Gerhard Hirscher. München 2000. 62–84.
- Mertes, Michael. „Bundeskanzleramt und Bundespresseamt. Das Informationsmanagement der Regierungszentrale“. Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Hrsg. Gerhard Hirscher und Karl-Rudolf Korte. Wiesbaden 2003. 52–78.
- Mitchell, Paul. „Ireland: ‚O what a tangled web...‘ – delegation, accountability and executive power“. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Hrsg. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman. Oxford 2003. 418–441.
- Müller-Rommel, Ferdinand. „The Chancellor and his staff“. Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship. Hrsg. Stephen Padgett. London 1994. 106–126.
- Nannestad, Peter. „Das politische System Dänemarks“. Die politischen Systeme Westeuropas. Hrsg. Wolfgang Ismayr. 3. Auflage. Opladen 2003. 55–92.
- O’Halpin, Eunan. „Partnership programme managers in the Reynolds/Spring coalition 1993-94: an assessment“. Irish Political Studies 12 1997. 78–91.
- Pehle, Heinrich. „Koalitionen in Finnland und Schweden: Fortbestand der Unterschiede trotz Angleichung der Systeme“. Koalitionen in West- und Osteuropa. Hrsg. Sabine Kropp, Suzanne S. Schüttemeyer und Roland Sturm. Opladen 2002. 197–217.
- Raschke, Joachim. Die Zukunft der Grünen. Frankfurt am Main, New York 2001.

Rudzio, Wolfgang. „Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens“. Koalitionen in West- und Osteuropa. Hrsg. Sabine Kropp, Suzanne S. Schüttemeyer und Roland Sturm. Opladen 2002. 41–67.

Rudzio, Wolfgang. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 7. Auflage. Wiesbaden 2006.

Sebaldt, Martin, und Alexander Straßner. Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden 2004.

Sturm, Roland. „‘Modernes Regieren’ in der Ära Tony Blair“. New Labour und die Modernisierung Großbritanniens. Hrsg. Sebastian Berg und André Kaiser. Augsburg 2006. 279–300.

Sturm, Roland, und Heinrich Pehle. Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik. 2. Auflage. Wiesbaden 2005.

Zervakis, Peter. „Das politische System Griechenlands“. Die politischen Systeme Westeuropas. Hrsg. Wolfgang Ismayr. 3. Auflage. Opladen 2003. 687–730.

## Über die Autoren

*Prof. Dr. André Kaiser*, geboren 1960, ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und der „International Max Planck Research School on the Social and Political Constitution of the Economy“ (IMPRS-SPCE). Er hat Politikwissenschaft, Geschichte, Germanistik und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg i.Br. studiert, wurde dort promoviert und hat sich an der Universität Mannheim habilitiert. Er war Wissenschaftlicher Mitarbeiter bzw. Wissenschaftlicher Assistent an den Universitäten Freiburg und Mannheim sowie Gastwissenschaftler bzw. Gastprofessor am Nuffield College der University of Oxford (Großbritannien), an der Law School der University of Melbourne (Australien), am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln), am Institut für Höhere Studien in Wien (Österreich), an der Victoria University of Wellington (Neuseeland) und an der Universität Konstanz.

*Prof. Dr. Roland Sturm* ist seit 1996 Ordinarius für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zuvor war er Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen und Gastprofessor an der University of Washington, Seattle (USA). Seit 2003 ist er wissenschaftlicher Leiter des Promotionskollegs "EU-Osterweiterung und ihre Folgen für die Europäische Union, die Mitgliedsländer und die Beitrittsstaaten" und seit 2004 geschäftsführender Vorstand des Zentralinstituts für Regionalforschung der Universität. Roland Sturm ist Autor zahlreicher Aufsätze und Buchbeiträge zu den Themenbereichen: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichende Politikwissenschaft, insbesondere englischsprachige Länder, Politische Wirtschaftslehre, Vergleichende Politikfeldforschung, Europaforschung und Forschung zur Transformation mittel- und osteuropäischer Staaten.

*Professor Dr. Heinrich Pehle* ist Akademischer Direktor am Lehrstuhl I der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Er hat Politischen Wissenschaft, Neuere Geschichte und Philosophie studiert. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Policy-Forschung (insbesondere Umwelt- und Verkehrspolitik, Ausländerpolitik), der Europaforschung, der

Vergleichenden Politikwissenschaft (insbesondere Nordeuropa) sowie im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Zu diesen Themen ist Heinrich Pehle Autor zahlreicher Buchveröffentlichungen, Aufsätze und Beiträge.

**Autorenkontakte:**

Prof. Dr. André Kaiser

Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Universität zu Köln

Postfach 41 10 20

50870 Köln

Tel. +49 (0)221 / 470 – 2852 oder – 7424

Fax +49 (0)221 / 470 – 7447

E-Mail: [Andre.Kaiser@uni-koeln.de](mailto:Andre.Kaiser@uni-koeln.de)

<http://www.politik.uni-koeln.de/kaiser/>

Professor Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität

Erlangen-Nürnberg

Institut für Politische Wissenschaft

Lehrstuhl I

Tel.: 09131/ 852 – 2370

Fax: 09131/ 852 – 2371

E-Mail: [rdsturm@phil-uni-erlangen.de](mailto:rdsturm@phil-uni-erlangen.de)

Professor Dr. Heinrich Pehle

Friedrich-Alexander-Universität

Erlangen-Nürnberg

Institut für Politische Wissenschaft

Tel.: 09131/ 852 – 3997

Fax: 09131/ 852 – 2371

E-Mail: [hrpehle@phil.uni-erlangen.de](mailto:hrpehle@phil.uni-erlangen.de)

## Die Strategie der Politik

Der Begriff »Strategie« ist nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Politik inzwischen allgegenwärtig. Doch was verbinden Politiker damit? Wo werden politische Strategien entwickelt? Wer ist an solchen Strategieprozessen beteiligt, und welche Methoden liegen ihnen zugrunde? Ziel der vorliegenden Studie ist es, den Begriff der Strategie zu definieren und die Fähigkeit deutscher Politiker zur strategischen Planung und Durchführung von Reformprozessen zu verbessern.



Thomas Fischer, Gregor Peter Schmitz,  
Michael Seberich (Hrsg.)

### Die Strategie der Politik

Ergebnisse einer vergleichenden Studie

Verlag BertelsmannStiftung

Grundlage dafür sind Interviews mit Ministern, Mitarbeitern von Planungsstäben, Parteistrategen, Politikberatern, Wissenschaftlern und Journalisten aus Dänemark, Deutschland, Großbritannien und den USA. Die Analyseergebnisse zeigen, dass das Verständnis von politischen Strategien in diesen Ländern größtenteils übereinstimmt. Im politischen Alltag bestimmen jedoch das politische System und die politische Kultur, welche Bedeutung »Strategien« wirklich haben.

2007, 224 Seiten, Broschur

€ 25,- / sFr. 43,90

ISBN 978-3-89204-911-1

Auch in englischer Sprache  
erhältlich

### Bestellung unter:

Verlag Bertelsmann Stiftung

Postfach 103

33311 Gütersloh

Fax: 05241 81-81931

sabine.reimann@bertelsmann.de

## Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999

### Thomas Fischer

Telefon 05241 81-81265  
E-Mail [thomas.fischer@bertelsmann.de](mailto:thomas.fischer@bertelsmann.de)

### Leonard Novy

Telefon 05241 81-81536  
E-Mail [leonard.novy@bertelsmann.de](mailto:leonard.novy@bertelsmann.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)