

Regierungsorganisation — institutionelle Restriktion des Regierens?

Hans-Ulrich Derlien

Einleitung

Die Zeit der Verwaltungsreformen scheint der Vergangenheit anzugehören. Dies gilt insbesondere für makrostrukturelle, das Gesamtsystem des (exekutiven) Staatsaufbaus der Bundesrepublik betreffende Reformen und Reformversuche wie die kommunale Gebietsreform, die Funktionalreform, Länderneugliederung oder Dienstrechtsreform. Zwar hat die Reform der Ministerialorganisation auf Länderebene 1985 in Baden-Württemberg eine Renaissance erlebt, auf der Ebene des Bundes werden grundsätzliche Überlegungen zur Reform des Regierungsapparats in Wissenschaft und Praxis jedoch z.Zt. nicht entwickelt. Sicherlich folgt die Verwaltungswissenschaft in gewissem Grade den Konjunkturen praktischer Politik und hat sich in den 70er Jahren von Fragen der strukturellen Bedingtheit der Programmentwicklung auf Implementationsstrukturen umorientiert; auch im Blick auf die internationale Diskussion läßt sich jedoch sagen, daß das Arsenal an Struktur- und Managementkonzeptionen in den 80er Jahren nicht weiter gewachsen ist, sieht man von einigen prozessualen Innovationen des Budgetprozesses ab, die von Konsolidierungspolitikern stimuliert worden sind (Schick 1988). Aber auch die Verwaltungspraxis scheint sich mit dem Status quo der Bonner Regierungsorganisation akkommodiert zu haben. Nicht Verwaltungsreform, sondern „Verwaltungspflege“ (Frido Wagener) ist die Maxime. Es soll deshalb in diesem Beitrag nicht darum gehen, Reformvorstellungen der Vergangenheit wiederzubeleben und ihre Realisierung über eine hieran orientierte Kritik der Praxis einzufordern, noch sollen und können zusätzliche Strukturkonzepte zur Diskussion gebracht werden.

Die vorgegebene, noch der Ära der Regierungsreform verwandte Fragestellung mit dem Schlüsselbegriff „institutionelle Restriktion“ verlangt vielmehr zunächst eine Rückbesinnung auf die Prämissen der Beurteilung von Regierungsorganisation, wie sie vor zwanzig Jahren in bezug auf „aktive Politik“ und heute im Hinblick auf den inhaltlich nicht weiter programmatisch spezifizierten Prozeß des Regierens zugrundegelegt werden. Daraus werde ich meine

erste These entwickeln, daß die inzwischen klassische Frage „does organization matter?“ nicht ohne bezug auf normativ gesetzte (programmatische oder prozedurale) Kriterien beantwortet werden kann.

Das offensichtliche Versiegen der Bemühungen um strukturelle Reformen des Bonner Regierungsapparates bedeutet indes nicht, daß kein organisatorischer Wandel zu registrieren wäre. In der Folge des Regierungswechsels von 1982 hat sich der Regierungsapparat mit der Etablierung des Umweltministeriums und sonstigen Veränderungen des Ressortzuschnitts differenziert; zudem hat er sich infolge der erheblichen Erhöhung der Zahl parlamentarischer Staatssekretäre und der — ebenfalls kaum bemerkten — Zunahme der Zahl von Bundesbeauftragten auch fragmentiert. Diese Entwicklung ist kurz zu kommentieren. Daraus werde ich meine zweite These ableiten, daß Organisationsstrukturen — anders als in der Organisationstheorie oft angenommen — nicht nur instrumentell (als Voraussetzung der Programmentwicklung oder des Regierens) zu beurteilen sind, sondern selbst als abhängige Variable materieller Politik betrachtet werden können.

Schließlich soll diese Umkehrung des Verhältnisses von Struktur und Politik um eine interaktive, dynamische Betrachtung des Verhältnisses erweitert werden. Gerade wenn man auf den Prozeß des Regierens abstellt, rücken Aspekte des Regierungsstils und der Machterhaltung ins Blickfeld. Am Beispiel des Bundeskanzleramts werde ich der Bedeutung von persönlichem Regierungsstil und Personalpolitik nachgehen und die Frage aufwerfen, in welchem Maße die vorhandene Regierungsorganisation überhaupt genutzt wird. Hieraus entwickle ich meine dritte These, daß die formale Rationalität der Regierungsorganisation von den dysfunktionalen Konsequenzen eines personalisierten Führungsstils in Mitleidenschaft gezogen werden kann.

1. Implizite Effizienzkriterien von Restriktionsbeurteilungen

Fritz Scharpf (1982: 92) geht im Rückblick auf seine Bemühungen um die Reform des Bonner Regierungsapparats Anfang der 70er Jahre davon aus, daß die Beziehung zwischen Organisationsstruktur und Policy-Output zwar plausibel, aber im wissenschaftstheoretischen Sinne nicht strikt beweisbar sei, und in umgekehrter Hinsicht konstatiert er (1987: 120), „daß die abstrakt so leicht begründbare Notwendigkeit institutioneller Reformen im konkreten Fall keineswegs mit der gleichen Eindeutigkeit empirisch nachgewiesen werden kann.“ Ist schon die Frage „does organization matter?“ zu breit angelegt, um eindeutig beantwortet werden zu können, so muß auch die Beurteilung der Scharpf'schen Feststellungen ambivalent ausfallen. Dafür gibt es drei systematische Gründe:

- Zum einen wird man unterscheiden müssen zwischen organisationsinternen (Mikro-)Reformen und systemischen (Makro-)Reformen, bei denen evtl. Verfassungsfragen tangiert werden. Makro-organisatorische Vorgaben der Verfassung und ihre Abänderung produzieren sehr wohl gravierende Veränderungen für die Machtverteilung. (Daran wird man dieser Tage von den revolutionären Veränderungen im Ostblock erinnert.) Sei es die Formenvielfalt dezentralisierter innerer Kommunalverfassungen oder die Diskussion um Ein- oder Zweiköpfigkeit der Kommunalverwaltung (Schimanke 1989), sei es die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern 1969 (Scharpf et al. 1976) — die Machtverteilung wird bis zur „Politikfalle“ verändert. Implikationen für die Machtverteilung sind Protagonisten und Gegnern makrostruktureller Reformen in der Regel höchst bewußt; dies dürfte auch ein Grund dafür gewesen sein, daß die „Gemeinschaftsaufgaben“ im weiteren Sinne, die nach Art. 104a GG durchgeführt werden, von der Institutionalisierung im Art. 91 GG ausgenommen worden sind. In makro-systemischen Bezügen dürfte deshalb der Nachweis zumindest der intendierten Konsequenzen institutioneller Reformen nicht schwer fallen.

Was bei der Diskussion um die Bedeutung organisationsstruktureller Faktoren indes meist im Mittelpunkt des Interesses steht, dürften mikrostrukturelle Änderungen z.B. innerhalb eines Ministeriums sein (wohl schon weniger Fragen, die innerhalb einer Regierung die Machtbalance zwischen Ressortautonomie und Richtlinienkompetenz tangieren). Konstatieren lassen sich auf Ressortebene Folgen für den Prozeß der Informationsverarbeitung und für die Kommunikationsstrukturen. Der Apparat läßt sich „intelligenter“ machen, ohne daß damit notwendigerweise auch die Durchsetzungschancen für eine bestimmte Politik-Konzeption oder ein Programm nach innen oder außen verändert werden. Auswirkungen auf die ressortinterne Machtverteilung finden am grundsätzlich hierarchischen Aufbau eines Ministeriums ihre Begrenzung, da lediglich eine der Machtbasen (French/Raven 1960), nämlich Informationsverfügung, gestaltbar ist, während formale Autorität, Bargaining-Power aufgrund der Verfügung über materielle Ressourcen oder charismatisch verwurzelte Einflußmöglichkeiten, die in Persönlichkeit oder Stil des Führungspersonals liegen mögen, weitgehend unverändert existent bleiben. Berücksichtigt man also die Durchsetzungskomponente von Politik, schreitet von der Phase der Invention zur vollzogenen Innovation, ist die Auswirkung von Struktur-Prozeß-Kausalitäten auf den Output der Regierung oder eines ihrer Subsysteme unbestimmt.

Um diesen Output-Bezug scheint es aber zu gehen, wenn von „Restriktionen“ die Rede ist. Zur Klarstellung der Bedeutung derartiger Aussagen müßte angegeben werden, wofür denn Restriktionen befürchtet werden.

- Aus dem Reformkontext der sozial-liberalen Politik und dem reformatorischen Anliegen seinerzeit läßt sich schließen, daß über Restriktionen für die Entwicklung und Durchsetzung substantieller politischer Konzeptionen nachgedacht wurde. Auf diesen Aspekt ist sogleich zurückzukommen.
- Der zweite systematische Grund für ambivalente Antworten auf die kategorische Frage nach der Bedeutung von Organisationsstrukturen dürfte die mangelnde Treffsicherheit technologisch gewendeter sozialwissenschaftlicher Prognosen generell und organisationstheoretisch fundierter Modelle im besonderen sein, wenngleich man zugeben muß, daß die Organisationstheorie im Vergleich zu anderen sozialwissenschaftlichen Theoriebruchstücken einen relativ hohen Bestätigungsgrad besitzt. Erreichung von Reformzielen und Bestimmung von Nebenfolgen, die mit formalen Änderungen induziert werden, sind dennoch unsicher. Insofern sind selbst auf seiten von Reform-Protagonisten Effizienzzweifel an Strukturmodellen angebracht (Scharpf 1987: 122). Auch Widerstände gegen Reformen entzündeten sich daher nicht nur an den antizipierten Folgen für die gegebene Machtverteilung, sondern entspringen durchaus wissenschaftlich begründbaren oder aus common sense geborenen Zweifeln an der Effizienz von Reformmodellen (Derlien 1978). Das üblicherweise bei der Implementation von Reformen einsetzende bargaining führt zur „Verwässerung“ der Ausgangsmodelle und erschwert folglich die abschließende Evaluation (Ellwein 1978), die kausale Zurechnung sogar prozessualer Effekte auf das Reformmodell.
 - Von zentraler Bedeutung dürfte allerdings sein, daß bei Strukturreformen die Effizienzkriterien und Vergleichsmaßstäbe häufig unklar und kontrovers sind. Es ist angebracht, sich an dieser Stelle kurz an die Logik von Effizienzurteilen zu erinnern: Urteile über Effizienz, Rationalität oder Wirtschaftlichkeit basieren grundsätzlich auf einer zunächst formal definierten Input(Struktur)-Output-Relation. In unserem Zusammenhang ist dabei entscheidend, wie die Outputs, die mit strukturellen Innovationen bewirkt werden sollen, inhaltlich spezifiziert werden (Derlien 1974). Wie oben bereits angedeutet, können Reformervwartungen oder -ziele sich auf die Machtverteilung und auf die Kommunikationsstruktur, also formale Elemente, richten oder eben auch auf die Chancen zur Verwirklichung materieller Policies oder von der Substanz praktisch kaum zu trennender formaler Eigenschaften dieser Policies: Innovativität, Redistributivität oder Abgestimmtheit (comprehensiveness) (Mayntz/Scharpf 1973). Akzeptiert man diese letztlich auf die Weber'sche Unterscheidung von formaler („Präzision, Schnelligkeit, Berechenbarkeit ...“) und substantieller Rationalität (Derlien 1989) hinauslaufende Einteilung von Effizienzkriterien, die einmal prozessualer Art, im anderen Fall materieller Natur sind, werden nicht nur die Ursachen von Widerstand gegen Reformen einsichtiger,

sondern auch die mangelnde Beweisbarkeit des postulierten Zusammenhanges zwischen Prozeß und Output evident. Formale Änderungen von Organisationsstrukturen können nur die Voraussetzungen schaffen oder Restriktionen beseitigen für formale Merkmale von Policies; die Ideen selbst müssen von Policy-Makers entwickelt werden, und die machtpolitische Durchsetzung von Policy-Entwürfen, die innerhalb dieser Struktur produziert werden, ist ungewiß und abhängig von der politischen Konsensbildung, von dem banalen Umstand, Mehrheiten in Parlament und zweiter Kammer erringen zu müssen.

Selbst das auf den ersten Blick rein formal erscheinende Reformziel „Steigerung der Problemlösungsfähigkeit“ (eines Subsystems oder des politisch-administrativen Systems insgesamt?) ist bei näherer Betrachtung letztlich an substantielle Politik-Vorstellungen gebunden: Es muß daran erinnert werden, daß Probleme kaum objektiv gegeben sind, sondern letztlich subjektiv definiert werden. Gegeben sind nur Sachverhalte, die im Lichte von Wertvorstellungen (Soll-Ist-Vergleich) perzipiert und problematisiert werden. Insofern dürfte der von politischen Akteuren subjektiv verspürte Mangel an Problemlösungsfähigkeit eine Folge ihres Aspirationsniveaus und ihrer materiellen politischen Vorstellungen sein. Regierung und Verwaltung als formale Apparate sind jedoch in ihren Grundstrukturen, die auch Regierungswechsel überdauern sollen, nicht auf spezielle Politiken ausgerichtet und können lediglich eine formale Rationalität im Sinne Max Webers beanspruchen, von der gemeinhin erwartet wird, daß sie jeder beliebigen Politik zur Entwicklung und Durchsetzung verhilft. Wenn also seit gut fünfzehn Jahren nicht mehr über die Notwendigkeit von Regierungsreformen räsoniert wird, so reflektiert dies nicht nur die Enttäuschung früherer Reformer angesichts schwer feststellbarer Beiträge von Strukturreformen zur Politikgestaltung, sondern wohl auch den Wandel politischer Programmatik, deren Durchsetzung mit der historisch gewachsenen formalen Rationalität des Regierungsapparats geleistet werden zu können scheint.

- Unabhängig davon, ob die Effizienzsteigerung, die man mit Reformen zu erwirken erhofft oder für die Restriktionen beklagt werden, formaler, prozessualer Natur sind oder — krypto-normativ — materiell definiert werden, setzt jede Effizienzbeurteilung zudem einen Maßstab voraus, an dem sich die Output-Steigerung, das Mehr oder Weniger an Effizienz messen läßt (Derlien 1974). Dafür gibt es drei Möglichkeiten (Thompson 1967). Systeme entwickeln ihre Effizienzvorstellungen entweder im Vergleich zu früheren Leistungen, die man meint steigern zu müssen, z.B. den Leistungen einer früheren Regierung; im Vergleich zu ähnlichen Organisationen, z.B. einer ausländischen Regierung; oder schließlich an abstrakten Modellen, die Effizienz jenseits des gegebenen Leistungsniveaus suggerieren.

Sich an früheren Leistungsniveaus negativ zu orientieren und gleichzeitig bestimmte Modellvorstellungen im Auge zu haben, geht häufig Hand in Hand. Von Modellen geleitet, deren technologische Treffsicherheit, wie gesagt, letztlich geringer sein mußte als versprochen, waren sicherlich eine Reihe von Ansätzen der Regierungsreform, beispielsweise der Versuch zur Integration von Programm und Budget in den USA (Reinermann 1975) oder im Bonner Landwirtschaftsministerium (Derlien 1975). Wenn man indes das Scheitern ausländischer Beispiele in diesem Punkt konstatiert und ein Ansteigen des Konfliktniveaus bei synoptischen Planungsprozessen befürchten muß, tendieren organisatorische Systeme dazu, sich an vergleichbaren Organisationen zu messen und — um bei diesem Beispiel zu bleiben — das international dominante traditionale, inkrementale Budgetieren als „satisficing“ (Herbert A. Simon) hinzunehmen. An abstrakten, die politischen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten nicht in Rechnung stellenden Modellen orientiert, mag in den frühen 70er Jahren auch eine Zentralisierung von Aufgaben- und Finanzplanung auf das Bundeskanzleramt nahegelegen haben; heute wird das Strukturmodell des Bundeskanzleramts mit seiner Spiegel-Organisation gegenüber den Ressorts international als Vorbild angesehen und über die OECD exportiert. Gemessen an der formalen Rationalität des amerikanischen Executive Office of the President mit seiner strukturellen Variabilität und Unter-Institutionalisierung (Campbell 1986) erscheint das Bundeskanzleramt von hoher formaler Rationalität, die etwa eine Iran-Contra-Affaire nicht zugelassen hätte. Daß historisch gewachsene Strukturen selbst modellhaft werden und daß man sie im Vergleich zu ausländischen Regierungsstrukturen für effizient hält und nach 1982 im Vergleich zur Leistungsfähigkeit des Regierungsmanagements früherer Regierungen zufrieden ist, deutet darauf hin, daß der Anfang der 70er Jahre implizierte Nexus von formaler und substantieller Rationalität aufgegeben und die formale Rationalität gewachsener Strukturen als hinreichend angesehen wird.

Es gilt also festzuhalten, daß die Rede von Restriktionen Effizienzkriterien impliziert, die letztlich normativ gesetzt werden. Nicht nur sind diese Kriterien historisch variabel und Ausdruck unterschiedlicher substantieller und formaler politischer Anspruchsniveaus, sondern auch die Vergleichsmaßstäbe (frühere Leistung, andere Systeme, Modellvorstellungen) variieren im Zeitablauf. Wenn heute in Bonn niemand mehr über organisationsstrukturelle Restriktionen der Programmentwicklung oder der Problemlösungsfähigkeit redet, so mögen dem nicht nur Einsichten in die unterschiedliche Bedeutung mikro- und makro-struktureller Reformen und die geringe Treffsicherheit von Reformkonzepten zugrunde liegen, sondern auch eben diese Wandlungen von Effizienzkriterien und Vergleichsmaßstäben.

2. Struktureller Wandel in Bonn seit 1982

Obwohl, wie gesagt, die Reform von Regierung und Verwaltung in Bonn nach der Auflösung der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI“ im Jahre 1975 (Müller 1978) kein Thema mehr ist und es auch nach 1982 nicht mehr wurde, lassen sich dennoch strukturelle Wandlungen in Bonn nicht übersehen. Behandelt werden soll nicht die verbale Zurücknahme der Planungsrhetorik bei gleichzeitig weitgehender Beibehaltung des Planungsinstrumentariums (Derlien 1985), sondern einer kritischen Betrachtung sollen unterzogen werden Veränderungen im Ressortzuschnitt, die Einrichtung von diversen „Beauftragten“ sowie die Inflation von Positionen parlamentarischer Staatssekretäre. Alles dies, so meine zweite These, verweist darauf, daß Organisationsformen nicht nur Mittel zum Zweck, sondern selbst Folge von Machtpolitik und Programm-Politik werden können.

— Der Ressortzuschnitt, die Abgrenzung der Geschäftsverteilung zwischen den Bundesministerien, ist immer auch eine Folge der Machtverteilung innerhalb einer Regierungskoalition (von Beyme 1969; Siedentopf 1976) und folgt nicht nur Modellen der Optimierung von Kommunikations- und Koordinationsprozessen. Der Ressortzuschnitt hat sich seit 1982 insofern geändert, als das BMJFG zum Frauenministerium erweitert wurde (1987) und ein spezielles Umweltministerium (1986) eingerichtet worden ist. Im ersten Fall handelt es sich um eine klientelistische (bei 50 % der Population!) Zuständigkeitsdefinition, wie wir sie z.B. in Gestalt des Landwirtschaftsministeriums seit altersher kennen; im zweiten Fall um die Bündelung einer sogenannten Querschnittsaufgabe in einem Ressort, da ökologische Wirkungen von einer Vielzahl von Politiken ausgehen, die auf die verschiedensten Ressorts vom Verteidigungsministerium (Fluglärm, Manöverschäden) bis zum Raumordnungsministerium verteilt sind. In ähnlicher Weise liegt die Koordinationsproblematik seit langem im Bereich der Europapolitik, interessanterweise ist es aber nicht zur Bildung eines Europaministeriums (mit Kompetenzen aus dem Auswärtigen Amt, dem Wirtschafts- und dem Landwirtschaftsministerium) gekommen (PRVR 1972). Das Fehlen eines Europaministeriums verweist darauf, daß die Koordination von Querschnittsaufgaben auch bei einer strikt sektoralen Ressortabgrenzung geleistet werden kann — nämlich im Bundeskanzleramt oder in interministeriellen Projektgruppen und Ausschüssen. Warum also die Bildung eines Umweltministeriums und — setzen wir dies gleich hinzu — eines Frauenministeriums?

Der Anstoß geht im wesentlichen davon aus, daß symbolisiert werden soll, daß Themata, die sich größter öffentlicher Aufmerksamkeit erfreuen, ihren organisatorischen Vertreter gefunden haben. Unmittelbar nach dem

Reaktorunfall in Tschernobyl und wenige Tage vor der Landtagswahl in Niedersachsen wurde 1986 das BMU aus Zuständigkeiten des BMI und des BML etabliert (Pehle 1988). Mit der Einrichtung des Frauenministeriums sollte offenbar symbolisiert werden, daß sich die Bundesregierung über die gelegentliche Ernennung weiblicher Minister (vor allem für das BMJFG) auch zuständigkeitsmäßig besonders um Fragen der Gleichberechtigung von Frauen kümmern wollte. Politik produziert mithin Strukturen, ohne daß aus organisationstheoretischer Sicht der Optimierung des Entscheidungsprozesses eine solche Bildung nahelag. Im BMJFFG ist dies heute an der komplizierten Regelung der Federführung für Frauenfragen (Busse 1988), die ja notwendigerweise im BMA wie im BMI (Recht des öffentlichen Dienstes) substantiell entschieden werden, ersichtlich. Für die Organisation der Umweltpolitik lag seit 1969 das Modell der Eingliederung größerer Kompetenzblöcke in ein Ministerium (BMI) vor, und eine Konzentration auf ein spezielles Ministerium lag aus organisationstheoretischer Sicht nicht auf der Hand (Müller 1986).

Dennoch bringt zumindest die Bildung eines Umweltministeriums einige formale Rationalitätsgewinne, die bei der Optimierung von Koordinations- und Kommunikationsstrukturen nicht ins Blickfeld des Analytikers (aber möglicherweise doch des Praktikers) geraten sind: Die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik dürfte sich erhöht haben, weil es nun im Bundeshaushalt einen speziellen Einzelplan gibt, der alle Umweltausgaben bündelt, weil das Parlament spiegelbildlich zur Ressortgründung einen Umweltausschuß gebildet hat, die Bundesländer, aber auch ausländische und Landes-Regierungen inzwischen über Umweltministerien verfügen, mit denen sich nun eine spezielle Kommunikation einspielen kann, weil die von den Verbänden ausgehenden politischen Inputs sich auf ein Ministerium fokussieren können, weil die Öffentlichkeitsarbeit für Umweltschutz zentralisiert werden kann, weil Umweltschutzgesichtspunkte im Kabinett von einem Minister vertreten werden, der sich nicht auch noch um andere Materien kümmern muß (wie bisher der BMI) und weil schließlich die Fachbeamten der Umweltpolitik auf einen Minister mit geringerer Aufmerksamkeitsstreuung treffen. Andererseits dürfte die Verhandlungsmacht des speziellen Umweltministers, wenn es um die Durchsetzung des Einzelplans gegenüber dem BMF geht, geringer sein als bei der schwerpunktmäßigen Ressortierung im BMI; der BMI konnte gelegentlich Zurückhaltung bei der Besoldung des öffentlichen Dienstes für Ausgabensteigerungen für die Umwelt anbieten, der BMU kann nichts tauschen!

- Bislang von der verwaltungswissenschaftlichen Publizistik unbemerkt hat sich das Beauftragtenwesen inflationiert. Zum Wehrbeauftragten, der dem Parlament zugeordnet ist, zum Datenschutzbeauftragten und zum Zivildienstbeauftragten sind in jüngerer Zeit noch Beauftragte für das Auslän-

derwesen und für Behinderte (beide im Geschäftsbereich des BMA) hinzutreten. Die Etablierung dieser Behörden liegt durchaus im Zuge der Entwicklung zur symbolischen Repräsentation von Problemgruppen (die Frauenbeauftragten in den Ministerien selbst muß man — *horribile dictu* — in gleichem Atemzuge nennen). Was die Etablierung dieser Beauftragten, die an Kommissare oder Inspekture im militärischen Bereich erinnern, im politischen Prozeß wirklich bedeutet, ist bislang unbestimmt. So viel läßt sich allerdings sagen, daß es sich um eine weitere Aufweichung des 1806 in Preußen etablierten funktionalen Ressortprinzips handelt und daß diese Institutionen, wenn sie wirklich klientelistische Durchschlagskraft entwickeln sollten und nicht lediglich zum Zweck der Versorgungspatronage für Politiker eingerichtet wurden, zu einer Fragmentierung der Politik führen könnten, zumal wenn sie sich mit parlamentarischen Formierungen verbinden, was uns US-amerikanische Zustände bescheren könnte.

- Ähnlich wenig von organisationstheoretischen Überlegungen motiviert scheint die Inflationierung von Positionen der parlamentarischen Staatssekretäre (PStS) nach 1982 zu sein. Diese 1967 etablierte Institution ist von damals 6 auf 19 in der letzten Regierung Schmidt und inzwischen 27 PStS-Positionen gewachsen.

Es ist kaum zu sehen, welche Restriktionen mit dieser Inflationierung beseitigt werden sollten. Dahinter stehen machtpolitische Überlegungen, die auf Einbindung eines möglichst großen Teils der Regierungsfractionen in die Exekutive nach britischem Vorbild (vermutlich unbewußt) zielen. Auch hier wird Struktur nicht für Prozeß oder Policy instrumentalisiert, sondern sie wird zum Zweck der Machtsicherung konstruiert. Hatte sich im Falle des Umweltministeriums immerhin noch zeigen lassen, daß vermutlich nicht intendierte Rationalitätsgewinne entspringen, so ist aus der Inflationierung der PStS-Stellen für die Binnenorganisation der Regierung ein negativer Effekt anzunehmen. Die schon in den frühen 70er Jahren relativ unklare Rollendifferenzierung zwischen beamtetem und parlamentarischem Staatssekretär (Schmidt/Treiber 1975; Mayntz/Scharpf 1975) wird noch unklarer, wenn man sich etwa das BMI in seiner heutigen Gestalt nach Abgabe der Umweltschutz-Zuständigkeiten vor Augen hält: Dort existieren neben zwei beamteten Staatssekretären zwei parlamentarische Staatssekretäre. In der Tendenz entwickeln sich die PStS zu Projektmanagern und Monopolisten für bestimmte Kommunikationen, wie sich dies auch auf Landesebene (Derlien 1988) zeigen läßt. Es stellt sich die Frage, welche Funktion der Minister in der Ressortleitung und bei der Konsensbildung auf Kabinettssebene noch wahrnimmt, wie er mit seinen z.T. ja einer anderen Fraktion angehörigen PStS kooperiert und nicht zuletzt: wer die Rolle des klassischen, für die intraministeriellen Querschnittsaufgaben

(Zentralabteilungen) zuständigen Behördenchefs einnimmt, wenn zwei beamtete Staatssekretäre (im BMVG drei) ko-existieren. Der Spezialisierungsvorteil, über den Staatssekretäre tendenziell zu Ober-Abteilungsleitern absinken, dürfte durch Koordinationsnachteile erkaufte werden.

An diesen Beispielen zeichnet sich eine Tendenz zur Fragmentierung des Regierungsapparats ab, die aus machtpolitischen Motiven und dem Streben nach symbolischer Politik resultiert. Struktur wird dabei weder im Hinblick auf den Informationsverarbeitungsprozeß noch auf die Verbesserung materielle Politik optimiert, und dies wohl nicht zuletzt deshalb, weil es heute in Bonn keine organisationstheoretischen Modellüberlegungen gibt, die mindestens als Korrektiv dienen könnten.

3. Personalisierung und formale Rationalität

Es war oben darauf hingewiesen worden, daß die Spiegel-Organisation des Bundeskanzleramts, in der die Zuständigkeiten der Ressorts und z.T. ressortübergreifende Problemlagen abgebildet werden (König 1989), international als beispielhaft gelten, insbesondere wenn man den Vergleich zur amerikanischen Regierungszentrale zieht. Andererseits hat es im Bereich der symbolischen und substantiellen Politik in letzter Zeit einige „Pannen“ gegeben, die das Nachdenken über die Bedeutung organisationsstruktureller Faktoren für das Funktionieren der Regierungsmaschinerie aus einer dritten Perspektive nahelegen. Ich denke hier an das verunglückte Arrangement für den Besuch des amerikanischen Präsidenten Reagan 1985 auf dem Friedhof in Bitburg sowie die Umgestaltung der jüngsten Polen-Reise des Kanzlers nach anfänglichen Plänen, das Kloster Annaberg zu besuchen und Auschwitz am Sabbat zu begehen. Ferner die plötzliche politische Kehrtwende Anfang des Jahres nach der Einführung der Quellensteuer sowie der Verlängerung der Wehrdienstzeit — beides Vorhaben, die in ihrer ursprünglichen Konzeption mit äußerster Verve betrieben und durchgesetzt worden waren.

Es ist nicht einfach, umfassend zu klären, worin diese politischen Pannen begründet sind. Soviel jedoch steht fest: an der formalen Organisation des Kanzleramts können sie nicht gelegen haben, sondern an der Art der politischen Nutzung des Kanzleramts. So wie Scharpf (1987: 144) darauf verweist, daß über die Strukturierung der Formalorganisation hinaus „ein Management von Konfigurationsprozessen“, die Ergänzung der „Hardware“ durch eine „Software“ erforderlich sei, möchte ich den Blick auf die Möglichkeit wenden, daß weniger Organisationsstrukturen Restriktionen für den politischen Prozeß stellen als möglicherweise Persönlichkeitsstrukturen die formale organisationale Rationalität des Regierungsapparats policy-ineffizient werden las-

sen können. Hennis (1964: 29) hat bei seinen Ausführungen zur Regierungstechnik darauf hingewiesen, daß die „verschiedenen persönlichen Eigenschaften ... zu einem guten Teil Glück und Unglück ... der Politik (von Regierungschefs erklären)“. Organisatorisches Geschehen ist nur zu entschlüsseln, wenn man neben Organisations- und Programmprämissen auch die Personalprämissen inspiziert (Luhmann 1966).

Es gibt sicherlich eine Vielzahl von Gründen für die erwähnten Pannen; der in diesem Umfang bei früheren Kanzlern nicht beobachtete personalisierte Führungsstil, die Tendenz des Kanzlers, sich mit Personen seines persönlichen und parteipolitischen Vertrauens zu umgeben (Berry 1989) und sich nicht primär auf den Apparat zu verlassen, also das geringe Systemvertrauen (König 1989), gehören sicherlich dazu. Systematisch möchte ich zwei hiermit zusammenhängende Punkte ansprechen.

- Die verfehlte Planung in den Fällen „Bitburg“ und „Polen-Besuch“ ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, daß diese Besuche vom Kanzleramt aus, vom Leiter der Auslandsabteilung, vorbereitet worden sind und nicht von den Karrierediplomaten des Auswärtigen Amtes, die wahrscheinlich eher an historisch bedingte Sensibilitäten gedacht hätten und beispielsweise von vornherein zu bedenken gegeben hätten, daß in Bitburg keine amerikanischen Soldaten begraben liegen konnten, weil die Amerikaner grundsätzlich ihre Gefallenen nicht in Feindesland begraben. Die mangelnde Beteiligung des Auswärtigen Amtes an den Besuchsplanungen mußte umso gravierender ausfallen, als nach 1982 von der üblichen Praxis abgewichen wurde, den Leiter der Auslandsabteilung aus den Reihen der Diplomaten des Auswärtigen Amtes zu rekrutieren. Stattdessen wurde ein Fraktionsmitarbeiter der CDU/CSU Abteilungsleiter, zu dem der Kanzler natürlich besonderes Vertrauen hatte.
- Die formale Systemrationalität des Berufsbeamtentums als Institution liegt nicht zuletzt darin, daß Beamtenkarrieren nicht an das Karriereschicksal von Politikern gebunden sind — dies gilt im Prinzip auch für die sog. politischen Beamten. Daher können sie als Korrektiv gegenüber Politikerwünschen wirken. Seinen besonderen Ausdruck findet dies in der Remonstrationspflicht des Beamten. Angesichts der enorm gewachsenen Parteipolitisierung der Beamtenspitze (Mayntz/Derlien 1989) besteht indes die Gefahr, daß unliebsame Informationen, die aus dem Apparat vorgetragen werden, systematisch ausgefiltert und von der politischen Leitung ferngehalten werden, um das soziale Vertrauen einer zum personalisierten Führungsstil neigenden politischen Leitung nicht zu stören. Da Beamte mit Parteibuch der Regierungsparteien zudem fürchten müssen, bei einem Regierungswechsel gehäuft in den einstweiligen Ruhestand versetzt zu werden (Derlien 1984; 1988 a), da also Beamtenkarrieren unter diesen Bedin-

gungen der Parteipolitisierung letztlich doch an Politikerkarrieren gebunden sind, steht zu befürchten, daß negative Rückkoppelungen in der Hierarchie ausgefiltert werden und so dazu beitragen, daß die politische Leitung an Realitätskontakt verliert. Die Stop-and-Go-Policy in den Fällen „Quellensteuer“ und „Wehrdienstverlängerung“ sollte einmal daraufhin detailliert untersucht werden, inwieweit sie möglicherweise auch auf einen parteipolitisch bedingten Mangel an inneradministrativer Zivilcourage zurückzuführen ist.

Folge des personalisierten Führungsstils im BK ist ferner die Ernennung von Ministern für besondere Aufgaben, die als Chef des Bundeskanzleramts oder als Chef der nachgeordneten Behörde des Bundespresseamts zugleich inneradministrativ von Kanzlerweisungen abhängig sind. Zwar mag die Hypertrophierung mit Politikerpositionen (parlamentarische Staatssekretäre, Minister für besondere Aufgaben) die horizontale Kooperation zwischen den Ressorts auf Politikerebene erleichtern, die Vermittlung politischer Vorgaben in den Apparat hinein oder die Rezeption von Impulsen aus dem Apparat dürfte dadurch jedoch nicht erleichtert werden. Dies könnten die Erfahrungen mit den französischen Ministerialkabinetten (politischen Stäben) belegen (Thullier 1982).

Die genannten Indizien mögen genügen, die Umkehrung der Ausgangsfrage zu rechtfertigen, ob nicht in gewissem Maße Restriktionen in Persönlichkeit, Führungsstil und Personalpolitik von Politikern die optimale Nutzung administrativer Ressourcen beschränken.

4. Schluß

Die Diskussion organisationsstruktureller Zusammenhänge im zweiten und dritten Abschnitt muß die These 1 von der letztlich normativ fundierten und daher beliebigen Effizienzbeurteilung auch auf sich selbst beziehen. Ich habe dies dadurch einzulösen versucht, daß ich weder von organisatorischen Modellen noch von einem Leistungsvergleich ausgegangen bin, sondern lediglich auf mögliche unvorhergesehene positive (am Beispiel Umweltministerium) wie auch negative Folgen organisatorischen Wandels hingewiesen habe. Eine Selektivität der Beobachtungen und der Diskussion kann natürlich nicht ausgeschlossen werden.

Im übrigen ging es mir in diesem Beitrag in theoretischer Absicht darum, die dominant instrumentelle Behandlung der Organisationsstruktur (zur Erreichung von Zwecken) mit der Hinterfragung des Begriffs „Restriktion“ und der historischen Einordnung des betreffenden Denkens aufzulockern und in die Organisationsanalyse des Regierungssystems zwei wenig beachtete Ge-

sichtspunkte einzuführen. Gerade wenn die Beurteilung der Organisationsstruktur nicht modellgesteuert ist, liegt es nahe, ihre Variationen selbst als Politikum, als Mittel der Machterhaltung oder als Ausdruck symbolischer Politik zu interpretieren. Schließlich möchte ich anregen, die Interdependenz zwischen Persönlichkeitsstruktur und Führungsstil des politischen Leitungspersonals einerseits und Organisationsstruktur des Apparats und Berufsbeamtentums andererseits systematischer zu analysieren, als dies — im Unterschied zu den vielen amerikanischen Präsidenten-Studien — in der Bundesrepublik bislang geschehen ist. Daß an der Kanzlerschaft Adenauers der Begriff der Kanzlerdemokratie entwickelt wurde und daß die Kanzlerschaft Schmidts diesem Modell am nächsten kam, dürfte u.a. auch wesentlich darin begründet liegen, daß beide Kanzler nicht nur administrativ kompetent waren, sondern (daher) auch Systemvertrauen in den Apparat besaßen und sich auf kompetente Staatssekretäre als Chefs des Kanzleramts stützten (Globke, Schüler), während sich gemeinhin als schwächer eingeschätzte Kanzler (mit Ausnahme Kiesingers) zumindest zeitweise mit Ministern als Chefs des BK umgaben.

Literaturverzeichnis

- Berry, Phyllis, 1989: The Organization and Influence of the Chancellory During the Schmidt and Kohl Chancellorships. In: GOVERNANCE 2, 339 - 355.
- Beyme, Klaus von, 1969: Organisationsgewalt, Patronage und Ressortenteilung im Bereich der Regierung. In: Die Verwaltung 1, 279 - 293.
- Böhret, Carl, 1978: Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft. Baden-Baden (Nomos).
- Busse, Volker, 1988: Neuregelung der Kompetenzen des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit als Frauenministerium. In: Verwaltungsarchiv 79, 203 - 209.
- Campbell, Colin, 1986: Managing the Presidency. Carter, Reagan, and the Search for Executive Harmony. Pittsburgh, PA (University of Pittsburgh Press).
- Derlien, Hans-Ulrich, 1974: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz. In: Die Verwaltung 7, 1 - 22.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1975: Probleme des neuen Planungssystems im BML. In: Die Verwaltung 8, 363 - 371.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1978: Ursachen und Erfolg von Strukturreformen im Bereich der Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der wissenschaftlichen Beratung. In: Böhret (1978), 67 - 87.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1984: Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 - 1983. In: Die Öffentliche Verwaltung 37, 689 - 699.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1985: Planungsinstrumentarium und Planungsorganisation im Kontext expansiver und kontraktiver Haushalte. In: ders. (Hrsg.), Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik. München (GfP), 5 - 16.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1988: Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg. Baden-Baden (Nomos).
- Derlien, Hans-Ulrich, 1988 a: Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982. In: GOVERNANCE 1, 50 - 78.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratietheorie in

- der Organisations- und Verwaltungslehre. In: *Verwaltungsarchiv* 80, 319-329.
- Ellwein, Thomas, 1978: Evaluierung von Organisations- und Verwaltungsreformen. In: *Böhret* (1978), 21-44.
- French, John/R.R. Raven, 1960: The Bases of Social Power. In: Dorwin Cartwright (ed.), *Studies in Social Power*. Ann Arbor, 150-167.
- Hennis, Wilhelm, 1964: *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*. Tübingen (Mohr/Siebeck).
- König, Klaus, 1989: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt. In: *Der Staat*, 49-71.
- Luhmann, Niklas, 1966: *Theorie der Verwaltungswissenschaft*. Berlin.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: dies. (Hrsg.), *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München (Piper), 115-145.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam/Oxford/New York (Elsevier).
- Mayntz, Renate/Hans-Ulrich Derlien, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 — Towards Hybridization? In: *GOVERNANCE* 2, im Druck.
- Müller, Edda, 1978: Konzeptionen und Umsetzungsstrategien der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform zur Verbesserung der internen Ministerialorganisation. In: *Studien zur Reform von Regierung und Verwaltung* Nr. 10 Teil I. Bonn, 49-78.
- Müller, Edda, 1986: *Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-Liberale Umweltpolitik — (Ohn)Macht durch Organisation?* Opladen (Westdeutscher Verlag).
- Pehle, Heinrich, 1988: Das Bundesumweltministerium: Neue Chancen für den Umweltschutz? In: *Verwaltungsarchiv* 79, 184-202.
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern (1972). *Stellungnahme zur Koordinierung im Bereich der Europapolitik. Gutachten*, Bonn.
- Reinermann, Heinrich, 1975: *Programmbudgets in Regierung und Verwaltung*. Baden-Baden (Nomos).
- Scharpf, Fritz W., 1982: Der Erklärungswert „binnenstruktureller“ Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Sonderheft 13 der Politischen Vierteljahresschrift*, 90-104.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Grenzen der institutionellen Reform. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1, 111-154.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus*. Kronberg.
- Schimanke, Dieter, 1989, (Hrsg.): *Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*. Basel/Boston/Berlin (Birkhäuser).
- Schick, Allen, 1988: Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies. In: *Public Administration Review* 48, 523-533.
- Schmid, Günther/Hubert Treiber, 1975: *Bürokratie und Politik*. München (Piper).
- Siedentopf, Heinrich, 1976: Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft. In: *Die Verwaltung* 9, 1-18.
- Thompson, James D., 1967: *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*. New York u.a. (McGraw-Hill).
- Thullier, Guy, 1982: *Les Cabinets Ministeriels*. Paris.